



Proyecto de Ley N° 901/2021-CR



LEY DE REFORMA
CONSTITUCIONAL QUE MODIFICA
LOS ARTÍCULOS 189° Y 194°, PARA
EL FORTALECIMIENTO DE LA
DESCENTRALIZACIÓN Y LA
PROMOCIÓN DE UN ESTADO MÁS
CERCA DEL CIUDADANO.

Los Congresistas de la República que suscriben, a iniciativa de la Congresista **NIEVES ESMERALDA LIMACHI QUISPE**, integrantes del **Grupo Parlamentario "Perú Libre"**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confieren el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con los artículos 22° inciso c) 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente Proyecto de Ley:

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República
Ha dado la Ley siguiente:

**LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 189° Y
194°, PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA DESCENTRALIZACIÓN Y LA
PROMOCIÓN DE UN ESTADO MÁS CERCA DEL CIUDADANO**

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente Ley de Reforma Constitucional tiene por objeto modificar los artículos 189° y 194° de la Constitución Política del Perú, con el fin de fortalecer el proceso de descentralización y mejorar la efectividad del Estado en la atención a los ciudadanos de los Centros Poblados. Así como, el fortalecimiento de la democracia y la institucionalidad a nivel nacional.

Artículo 2.- Modificación del Artículo 189° de la Constitución Política del Perú

Modifíquese el Artículo 189° de la Constitución Política del Perú, en los siguientes términos:

"Artículo 189°. – El territorio de la República está integrado por regiones, departamentos, provincial, distritos **y centros poblados**, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el gobierno a nivel nacional, regional y local, en los términos que establece la Constitución y la Ley, preservando la unidad e integridad del Estado y de la Nación.

El ámbito del nivel regional de gobierno son las regiones y departamentos. El ámbito del nivel local de gobierno son las provincias, distritos y los centros poblados."

Artículo 3°. - Modificación del Artículo 194° de la Constitución Política del Perú

Modifíquese el Artículo 194° de la Constitución Política del Perú, en los siguientes términos:

"Artículo 194°. – Las municipalidades provinciales, distritales **y de centros poblados** 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.

(...)"

DISPOSICIÓN FINAL

ÚNICA. - Vigencia de la ley

La presente ley entra en vigencia al día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano.

Lima, 22 de noviembre de 2021

Américo Cártillo

Nieves Esmeralda Limachi Quispe
ARG. NIEVES ESMERALDA LIMACHI QUISPE
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

*Jose Wladimir Corín
Vocero P.L.*

Guillermo Benavente

Pasión Vázquez A.

Alex A. Paredes Gonzales
Alex A. Paredes Gonzales
Asesora

Jorge Mantecón M.

Katy Ugarte M.

Samuel Cordero



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **9** de **diciembre** del **2021**
Según la consulta realizada, de conformidad con
el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de
la República: pase la Proposición **N° 901** para
su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:
1. CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO.

.....
HUGO ROVIRA ZAGAL
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

El Artículo 188° de la Constitución Política del Perú, señala 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. En ese sentido, se debe considerar a la descentralización como un proceso dinámico de adecuación para optimizar el funcionamiento y la efectividad del Estado en su tarea fundamental de defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad¹.

En ese sentido, el 16 de julio de 2002, se publicó la Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización, dando inicio a un proceso que aún no concluye, lo que se constituye en una deuda social con el Perú profundo, especialmente con las poblaciones más alejadas a la ciudad capital de la República, Lima; y a las capitales de los departamentos – regiones.

Precisamente, en el artículo 4° la Ley 27783, se señala que la descentralización constituye una política permanente del estado, de carácter obligatorio, siendo vinculante a todos los Poderes del Estado, Organismos Constitucionales Autónomos y al gobierno en su conjunto. Además, la misma se constituye en un proceso permanente, irreversible, democrática, integral, subsidiaria, y gradual. Es decir, es un proceso que no ha concluido, y mucho menos se puede cerrar a las necesidades que en la práctica se vaya presentando.

Sin embargo, se puede apreciar algunas incoherencias en la Constitución Política de 1993 respecto a la denominación de los Centros Poblados. Al respecto el Artículo 189° en su segundo párrafo señala que el ámbito del nivel regional de gobierno son las regiones y departamentos. El ámbito del nivel local de gobierno son las provincias, distritos y los **centros poblados**. Lo que no calza con lo indicado en el primer párrafo del mismo Artículo, "el territorio de la república está integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos..."; es decir, no se considera a los centros poblados para determinar los espacios territoriales.

No obstante, los Centros Poblados gozan de reconocimiento legal, además de estar demostrado que son el nivel de gobierno más cercano del ciudadano, y que percibe el alto nivel de centralización del Estado peruano, primero a nivel nacional y en segundo término a nivel de regiones, departamentos, provincias y distritos. Precisamente las capitales son los espacios territoriales donde se centralizan las decisiones políticas,

¹ Artículo 1° de la Constitución Política del Perú, Capítulo I "Derechos fundamentales de la persona".

económicas, administrativas, sociales y ambientales; favoreciendo a las poblaciones de las grandes ciudades en perjuicio de las pequeñas poblaciones rurales.

Precisamente, para mitigar en algo esta centralización de recursos y decisiones, estas pequeñas poblaciones se vieron en la necesidad de formar un nuevo nivel de gobierno como son los Centros Poblados. En este punto, se puede decir que los Centros Poblados nacen como respuesta ciudadana a la perversidad del Estado centralista, exclusivo y excluyente.

En esa línea de acciones, se puede decir que el origen de los Centros Poblados se establece en la Ley 23583, Ley de municipalidades, de mediados de los años ochenta, la misma que señala que además de las municipalidades provinciales y distritales, podían crearse "municipalidades delegadas" en lugares como: pueblos, centros poblados, caseríos, comunidades campesinas y nativas; es decir en los lugares más apartados de la provincia o distrito, allí donde por la lejanía estas municipalidades no pueden llegar, renunciando a sus funciones básicas de atención a los ciudadanos. La ley también establecía que estas "municipalidades delegadas" podían ser creadas por el Concejo Municipal Provincial y con el conocimiento de las municipalidades distritales. Siendo los requisitos, i) que su creación debía ser solicitada por la mayoría de la población mayor de edad; ii) que tengan los medios económicos suficientes para sostener los servicios municipales esenciales; iii) que cuenten con más de cincuenta (50) personas mayores de edad; iv) que su territorio no se halle comprendida dentro de los límites de la capital de la provincia; y v) que exista una necesidad comprobada de servicios locales. La autorización para la constitución de Municipalidades Delegadas era un tácito reconocimiento al abandono en la que se encuentran diversos grupos sociales distantes de las grandes ciudades.

Posteriormente, el año 2003 se promulgó la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, por el que se cambia la denominación de "municipalidades delegadas" por el de "Municipalidades de Centros Poblados". Así como, se estableció algunos cambios como es el caso del requisito de población mayor de edad que no debe ser menor de mil (1,000) domiciliando en el Centro Poblado; además, de no ubicarse en las áreas urbanas del distrito al que pertenece.

La misma Ley Orgánica de Municipalidades establecía de manera taxativa que las Municipalidades Provinciales, a través de su ordenanza municipal, establecerán la delimitación territorial, el régimen de organización interior, las funciones delegadas, los recursos que se les asignan; además de las atribuciones administrativas y económicas -- tributaria que se le confiere a las Municipalidades de Centros Poblados. No obstante, la Ley 27972 deja abierta la posibilidad que las MCP pueden recibir recursos tanto de las municipalidades provinciales como distritales, de acuerdo a la necesidad y



posibilidades de ambos gobiernos locales. Sin embargo, la misma no es vinculante y menos se establece un monto.

La ambigüedad de la Ley 27972 fue motivo de grandes luchas y exigencias de una mejor atención por partes de los tres niveles de gobierno del Estado a las zonas rurales por considerar que son las menos atendidas, por lo que las mayores brechas y desigualdades se encuentran en estos espacios. Es constante las demandas de los centros poblados adyacentes a los centros de explotación minera, gasífera o petrolera, de exigir mejores condiciones de vida, expresando **"de nuestras comunidades sale mucha riqueza, pero con ella no sale nuestra pobreza"**, como una forma de condenar la poca atención del Estado y la centralización del uso de los recursos económicos provenientes del canon y sobre canon.

Luego de idas y venidas, finalmente el 28 de noviembre de 2020 se promulga en el Diario Oficial El Peruano la Ley 31079, Ley que modifica la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, respecto de las municipalidades de Centros Poblados, modificada por la Ley 30937°, y la Ley 28440, Ley de Elecciones de Autoridades Municipales de Centros Poblados. Se puede decir que con esta Ley se marca el inicio del punto de quiebre y el reconocimiento a la necesidad de fortalecer el proceso de descentralización política y económica del Perú, a través de las Municipalidades de Centros Poblados. La norma en referencia precisa los artículos 128°, de creación; 130° del periodo de mandato, elección y proclamación; 131° del establecimiento de una dieta al alcalde de la municipalidad del Centro Poblado similar a la fijada para los regidores del distrito donde se ubica el Centro Poblado; asimismo, el 133° donde se les asigna recursos y se les otorga facultades para percibir sus propios recursos; así como, se establecen sanciones para los alcaldes provinciales y distritales que no cumplan con transferir los recursos necesarios; y autorizan a las municipalidades de centros poblados a ejecutar intervenciones en beneficio de sus poblaciones siempre en cuando no sean con recursos trasferidos por las municipalidades provinciales y distritales. Por otro lado, la norma establece una serie de modificaciones al proceso de elección de los alcaldes de las municipalidades de centros poblados.

1.1 Incoherencia de la Constitución sobre los Gobiernos Locales – Municipalidades de Centros Poblados:

La descentralización es un proceso que no tiene punto de retorno, siendo su objetivo el de consolidar un **Estado Unitario y Descentralizado**, que esté más cerca del ciudadano, y actúe de manera eficiente, eficaz y efectiva en la atención al ciudadano, sin privilegios, es decir a igual derecho el mismo servicio.

En ese sentido, se puede apreciar que el proceso de consolidación de los gobiernos locales a generado muchas dudas que ha ocasionado marchas y contramarchas, que no contribuyen al objetivo de construcción de un Estado descentralizado y unitario. Al respecto la Constitución Política de 1979 otorgaba la calidad de gobierno local a los Consejos Municipales que se establezcan conforme a Ley. Esto fue desarrollado en la Ley 23853, en su artículo 4° que establece que existen municipalidades en: los pueblos, centros poblados, caseríos, comunidades campesinas y nativas... y cuya denominación es Municipalidad Delegada.

Posteriormente, se modifica la Ley 23853 mediante la Ley 23854 disponiendo que se sustituya la expresión "municipalidades delegadas" por el de "municipalidad de centro poblados menor"; con lo que se establece una tácita discriminación entre los que viven en un centro poblado menor y un centro poblado mayor.

Por otro lado, en la Constitución Política de 1993 se retoma la anterior denominación de "municipalidad delegada", en su Artículo 191°. Posteriormente mediante la Ley de Reforma Constitucional 27680, en su Artículo 194° se dispone que sólo las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local. Sin embargo, en el segundo párrafo del Artículo 188° de la misma Constitución, se indica que "... El ámbito del nivel local de gobierno son las provincias, distritos y los centros poblados".

Asimismo, la promulgación de las leyes 30937 y 31079 empoderan de manera sustancial la figura de las Municipalidades de los Centros Poblados, dándoles relativa autonomía administrativa, presupuestal y tributaria. Además, de una dieta para el alcalde de la municipalidad del centro poblado; como también, facultades para ejecutar intervenciones con recursos recaudados.

Con todos estos antecedentes, y ante el reconociendo que existe un peligroso abandono por parte del Estado a gran parte de los centros poblados, es necesario modificar los Artículos 189° y 194° de la Constitución Política del Perú en el contexto del Capítulo XIV "de la descentralización".

1.2 Fundamentos socio económico de las Municipalidades de Centros Poblados:

La ausencia del Estado en las poblaciones más lejanas de las grandes ciudades ha generado la organización de los ciudadanos alrededor de las Municipalidades de los Centros Poblados, a fin de atender necesidades urgentes como atenciones de salud, educación, seguridad, limpieza pública, parques y jardines. Este vacío del Estado ausente a generado el crecimiento exponencial del número de municipalidades de



centros poblados a nivel nacional, especialmente en las regiones alto andinas. Esta dinámica lo podemos ver en el siguiente cuadro:

Perú: Número de Municipalidades 2019, Según Departamento			
Departamento	Municipalidades Provinciales	Municipalidades Distritales	Municipalidades Centros Poblados
TOTAL	196	1,678	2,658
Amazonas	7	77	74
Ancash	20	146	226
Aurimac	7	77	99
Arequipa	8	101	24
Ayacucho	11	108	180
Cajamarca	13	114	354
Prov. Constitucional del Callao	1	6	0
Cusco	13	99	136
Huancavelica	7	93	275
Huánuco	11	73	270
Ica	5	38	5
Junín	9	115	147
La Libertad	12	71	98
Lambayeque	3	35	39
Lima	10	161	56
Loreto	8	45	22
Madre de Dios	3	8	10
Moquegua	3	17	24
Pasco	3	26	75
Piura	8	57	71
Puno	13	97	331
San Martín	10	67	98
Tacna	4	24	22
Tumbes	3	10	7
Ucayali	4	13	15
Provincia de Lima	1	42	1
Región Lima	9	119	55

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática
Elaboración propia.

Según el Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI, al año 2019 existía un total de 2,658 municipalidades de centros poblados, superior al número de

municipalidades provinciales (196) y distritales (1678). Siendo que las regiones con mayor número de municipalidades de centros poblados son: Cajamarca 354; Puno 331; Huancavelica 275; Huánuco 270; Ancash 226; Ayacucho 180; Junín 147; Cusco 136; Apurímac 99, entre otros. Si hay algo que caracteriza a todas estas regiones es su ubicación alto andina y su alto nivel de pobreza. Se puede decir que esto se debe a la geografía accidentada y difícil de la sierra del país, sumado a las grandes distancias, lo que complica la llegada del Estado a través de los gobiernos locales: provinciales y distritales. Urge un nivel de gobierno más cercano al ciudadano.

Al respecto, **Richard Webb** en su libro *"conexiones y despegue rural"*, año 2013, señala que la mayor dificultad en la lucha contra la pobreza es la dispersión poblacional y la distancia andina. Las carreteras y los puentes son el mejor instrumento de inclusión contra la pobreza². El mismo autor concluye, "el componente fundamental de la miseria es la dispersión poblacional en más de ochenta mil centros poblados"; "y es esta dispersión la que imposibilita actuar con eficacia".

En esa misma línea, **Manuel Vicente Villarán**, en su artículo *"el factor económico en la educación nacional"*, publicado en la revista universitaria en octubre de 1908, señalaba con absoluta claridad el desafío que se proyecta a nuestros días para sacar de la pobreza a las poblaciones más alejadas del país: *"El indígena, se ha dicho cien veces, nada produce y nada consume. Pero en realidad no le faltan cualidades productivas; le falta, sí, tener aplicación más vasta para lo que puede producir. El limitadísimo consumo que se le inculpa se explica porque las condiciones del territorio condenan a la mayor parte de la población aborigen a no tener, prácticamente, en qué ocuparse... la incomunicación de unas regiones con otras, el estorbo de las montañas y de los desiertos, paralizan la agricultura... Pero ábranse caminos y ferrocarriles baratos, que hagan el territorio traficable, y ya se verá los prodigios de que es capaz la laboriosidad de nuestros compatriotas de las punas. Comuníquense las ciudades con los valles y las altiplanicies, trácense vías comerciales entre los lugares más poblados de la sierra y la costa, y los millones de hoy miserables indios se levantarán de su forzada inercia y, a la vuelta de pocos años, han de ser, tal vez, más ricos y poderosos que nosotros"*.

1.3 Brechas entre el mundo rural y urbano:

² "Conexión y despegue rural", Richard Webb, año 2013, Universidad San Martín de Porres, página número 13.



La centralización fiscal y política a nivel del gobierno nacional, regional y local; así como la ausencia de una estructura institucional adecuada que permita al Estado atender a todo ciudadano sin importar dónde resida, ha generado grandes brechas el mismo que se constituye en una traba para el desarrollo y la gobernabilidad.

Al respecto, el Ministerio de Economía y Finanzas - MEF ha registrado un mapa de pobreza para el año 2019³, que pone en evidencia la construcción de dos mundos paralelos totalmente opuestos. Al respecto, **Reynaldo Roberts Billig**⁴, con motivo de los 485 años de la fundación de la ciudad de Lima, señaló que **"la solución (al centralismo) no está sólo en proveer a los inmigrantes lo que les falta en Lima sino darles los servicios en sus lugares de origen. Si fuera así, ya no tendrían que migrar a la capital. Tenga en cuenta que resulta casi siempre más económico dar agua, electricidad, transporte, seguridad a cualquier provincia, que a un barrio tugurizado de la capital (Lima)- ¿Por qué no se hace? Porque es más urgente hacerlo donde las papas queman, se está más cerca de la toma de grandes decisiones y se posterga la solución de los problemas de las provincias"**.

Estas brechas entre el mundo urbano y rural se evidencian en el siguiente cuadro:

Pobreza total y extrema según ámbito 2014-2019
(% de la población)

Ámbitos	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var (pp) 2018-2019
Pobreza total							
Nacional	22.7	21.8	20.7	21.7	20.5	20.2	-0.3
Urbana	15.3	14.5	13.9	15.1	14.4	14.6	0.2
Rural	46.0	45.2	43.8	44.4	42.1	40.8	-1.3
Pobreza extrema							
Nacional	4.3	4.1	3.8	3.8	2.8	2.9	0.1
Urbana	1.0	1.0	0.9	1.2	0.8	1.0	0.2
Rural	14.6	13.9	13.2	12.8	10.0	9.8	-0.2

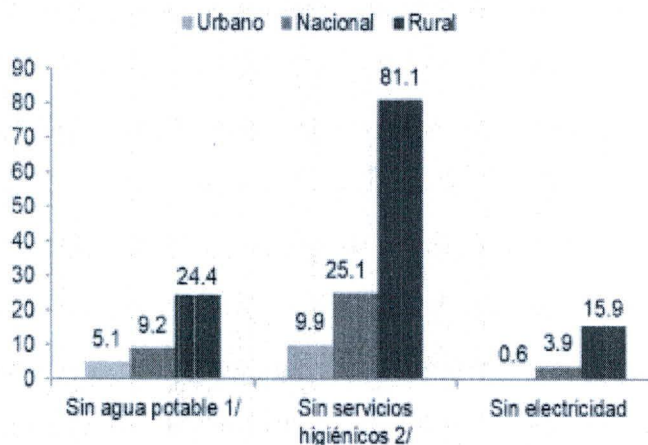
Fuente: INE, ENAHO 2008-2019

³ https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/ppr/reporte_GS_2019.pdf

⁴ Centralismo, origen de casi todos los males del Perú, Columnista invitado diario Perú 21, 16 febrero 2020.

El 2014 el nivel de pobreza urbana fue de 15.3%, mientras que en la zona rural era de 46%. Para el 2019 la tendencia de pobreza se estableció en 14.6% en la zona urbana, y en 40.8% en la zona rural. En cuanto a la pobreza extrema en 2014 se tenía 1% en la zona urbana y 14.6% en la rural. El 2019 el nivel de pobreza extrema se redujo en la zona rural a 9.8%, mientras en la zona urbana se mantuvo en 1%.

Brechas de acceso a servicios básicos, 2019 **(Porcentaje de hogares)**



En cuanto a las brechas de acceso a servicios básicos para el 2019, se tiene el siguiente gráfico donde se expresa con meridiana claridad la desigualdad entre el mundo urbano y rural. Para el caso del servicio de agua potable, se tiene que el 5.1% de la población urbana no cuenta con dicho servicio, mientras que el 24.4% de la población rural carece de dicho servicio. En cuanto al servicio de electricidad se tiene que el 0.6% de la población urbana no cuenta con dicho servicio, mientras que para la zona rural eso se incrementa al 15.9% de la población desatendida; sin embargo, la brecha más grave se tiene en la atención con servicio higiénicos, el 81.1% de la población rural no cuenta con dicho servicio, mientras que en la urbana esta cifra sólo llega al 9.9%.

Siendo la desnutrición crónica un elemento que marca la vida de las personas, reduciendo sus capacidades físicas y mentales, tenemos que en el 2019 en niños menores de 5 años para el ámbito rural fue de 24.5%, mientras que en la zona urbana este indicador se situó en 7.6%. Las cifras son elocuentes y reafirman una vez más el fracaso del Estado en la lucha contra la anemia en niños.



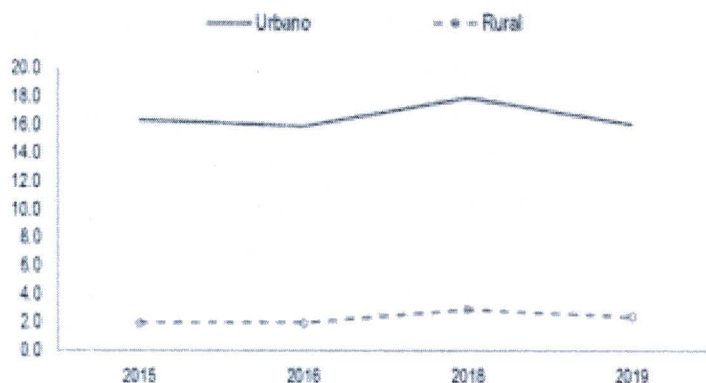
Evolución de la Desnutrición Crónica por ámbitos geográficos, Patrón OMS (% en menores de 5 años)

Ámbitos geográficos	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. pp 2019/2018
Nacional	18.1	17.5	14.6	14.4	13.1	12.9	12.2	12.2	0.0
Ámbito de residencia									
Urbano	10.5	10.3	8.3	9.2	7.9	8.2	7.3	7.6	0.3
Rural	31.9	32.3	28.8	27.7	26.5	25.3	25.6	24.5	-1.1
Región natural									
Lima Metropolitana	4.1	4.1	4.1	5.4	5.1	5.1	4.6	4.9	0.3
Resto Costa	11.9	12.5	9.0	10.8	8.1	9.0	7.3	7.5	0.2
Sierra	29.3	28.7	24.4	22.7	21.2	21.3	21.0	20.3	-0.7
Selva	21.6	24.1	20.7	20.3	19.8	18.0	17.4	17.7	0.3

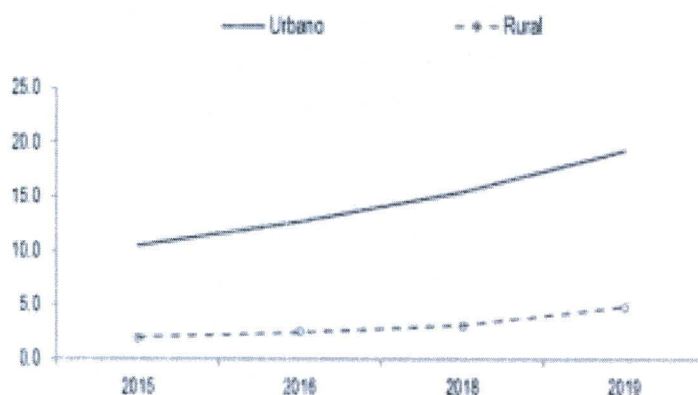
La desnutrición está fuertemente relacionado con los niveles de comprensión lectora y entendimiento de las matemáticas, es necesario dar una mirada a los niveles de rendimiento de la población educativa rural y urbana para entender que las oportunidades en la vida no son equitativas, que existe una clara desventaja en contra de la población rural.

En los siguientes gráficos se muestran estas brechas educativas. El primer gráfico expresa los niveles de comprensión lectora de los estudiantes de la zona rural y urbana. En el segundo gráfico se expresa la comprensión de las matemáticas para estos dos sectores poblacionales. En ambos casos los niveles de comprensión y entendimiento son mucho más bajos en la población educativa de las zonas rurales, en comparación con la urbana.

Evaluación Censal a Estudiantes Nivel 2 Comprensión Lectora (% de alumnos de 2do de secundaria)



Evaluación Censal a Estudiantes Nivel 2 en Matemáticas (% alumnos de 2do de secundaria)



En relación a la brecha de alumnos de los ámbitos rural y urbana que concluyen sus estudios de los niveles primario y secundario tenemos que para el año 2018 en la zona rural sólo el 85.1% y el 60.2% concluyeron sus estudios primarios y secundarios respectivamente. Mientras que en la zona urbana este indicador sube al 94.4% y 83.9%.

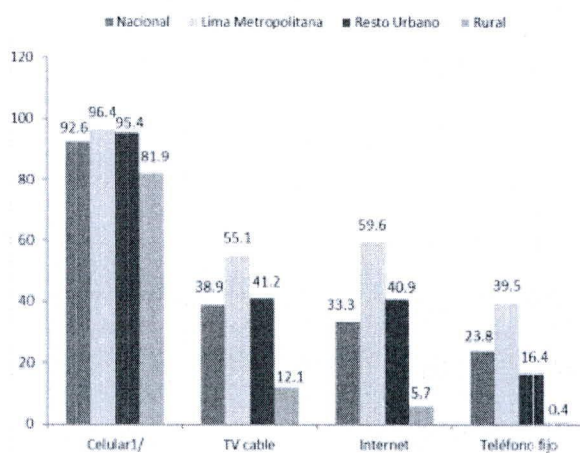
Tasa de Conclusión Oportuna para la edad en primaria y secundaria según ámbito geográfico (Porcentaje)

Ámbitos geográficos	Primaria 12 - 14 años							Secundaria 17 - 19 años						
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Nacional	84.5	84.8	85.7	86.4	88.9	90.1	91.5	69.5	69.2	69.9	72.2	75.7	77.0	78.6
Urbana	89.4	90.5	91.1	90.9	92.0	93.0	94.4	77.6	77.0	76.9	79.0	82.4	83.6	83.9
Rural	74.4	73.4	74.9	76.6	82.1	83.4	85.1	47.5	47.9	50.0	51.3	53.3	56.4	60.2

Fuente: ESCALE-Tendencias 2012-2018

Finalmente, la conectividad y el avance de la tecnología que trae el mundo moderno no es equitativo para toda la población peruana, existiendo marcadas brechas en la cobertura de los servicios de celulares, televisión por cable, internet y telefonía fija. Esta brecha fue más evidente a raíz de la pandemia, donde por medidas de seguridad se tuvo que aplicar el trabajo remoto y la educación virtual. Está claro que gran parte de la población rural no pudo acceder a estas modalidades, lo que incremento la brecha entre el mundo rural y urbano.

Acceso a servicios de teléfono celular, internet, TV cable y teléfono fijo, 2013-2019 (% de hogares)



	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Variación 2019-2018 (pp)
Celular^{1/}							
Nacional	84.9	87.2	88.9	90.2	90.9	92.6	1.7
Lima Metropolitana	91.1	92.9	93.3	94.0	94.9	96.4	1.6
Resto Urbano	89.4	90.8	92.5	93.5	93.8	95.4	1.6
Rural	68.9	73.1	78.4	78.8	79.7	81.9	2.3
TV cable							
Nacional	35.9	36.7	37.1	37.4	40.0	38.9	-1.1
Lima Metropolitana	61.4	59.9	58.6	58.7	59.4	55.1	-4.3
Resto Urbano	33.2	35.4	36.8	37.6	41.2	41.2	0.0
Rural	8.6	8.6	8.9	9.0	11.1	12.1	1.0
Internet							
Nacional	23.5	23.2	26.4	28.2	33.3	38.8	5.5
Lima Metropolitana	44.5	42.4	48.2	52.1	57.8	59.6	1.9
Resto Urbano	21.1	21.5	24.2	25.7	32.1	40.9	8.9
Rural	1.2	1.0	1.5	1.6	2.1	5.7	3.6
Teléfono fijo							
Nacional	26.9	24.5	23.5	21.9	23.8	20.1	-3.7
Lima Metropolitana	52.5	48.4	47.8	46.3	47.3	39.5	-7.8
Resto Urbano	22.5	19.9	18.2	16.3	19.1	16.4	-2.7
Rural	2.3	1.6	1.3	0.9	0.7	0.4	-0.3

1/ Algún miembro del hogar cuenta con celular.

Fuente: INEI, ENAHO 2007-2019.

Por todo lo considerado, es necesario evaluar el nivel de eficiencia, eficacia y efectividad del Estado para atender a toda la población peruana, en todo caso se deben tomar las acciones necesarias para fortalecer los niveles de gobierno, especialmente a nivel de gobiernos locales, para lo cual se debe incluir a las municipalidades de centros poblados como órgano de gobierno local conjuntamente con las municipalidades provinciales y distritales.

1.4 Vinculación con los objetivos del desarrollo sostenible⁵:

El 2 de agosto de 2015 los gobiernos integrantes de la Naciones Unidas acordaron un plan de acción con 17 objetivos para el desarrollo sostenible (ODS), y 169 metas que buscan erradicar la pobreza, combatir la desigualdad y promover la prosperidad de los pueblos, al mismo tiempo de proteger el medio ambiente con un horizonte al 2030.

En ese sentido, el Perú como país firmante, debe orientar sus políticas de gobierno y de estado, así como su legislación al cumplimiento de dichos objetivos y sus metas. En ese contexto, la presente iniciativa legislativa tiene fuerte relación con varios los siguientes objetivos de la ODS.

Objetivo 1.- Fin de la pobreza: a la fecha más de 700 millones de personas, o el 10% de la población mundial viven en situación de extrema pobreza, con graves dificultades para satisfacer sus necesidades básicas como la salud, la educación, acceso al agua y saneamiento. Encontrándose el mayor índice de pobreza en las zonas rurales, más del triple de la pobreza registrada en las zonas urbanas.

Objetivo 2.- Hambre cero: el número de personas que padecen hambre, medido por la prevalencia de la desnutrición está aumentando desde el 2015. Se estima que 690 millones de personas en el mundo padecen de hambre, es decir el 8.9% de la población mundial.

Objetivo 3.- Salud y bienestar: Garantizar una vida sana y promover el bienestar en todas las edades es esencial para el desarrollo sostenible. A raíz del COVID millones de personas en el mundo ha visto complicado su salud y bienestar, debiendo enfrentar una crisis sanitaria sin la presencia del Estado, vale decir por sus propios medios en medio de la crisis económica.

Objetivo 4.- Educación de calidad: Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad, que promueva oportunidades durante toda la vida, con mejores niveles de ingresos que mejore la calidad de vida de las personas es un reto permanente. Alrededor de 260 millones de niños no estudian, cerca de una quinta parte de la población mundial de ese grupo de edad. Asimismo, más de la mitad de todos los niños y adolescentes no están alcanzando niveles mínimos de comprensión lectora y matemáticas.

⁵ <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>



Objetivo 6.- Agua limpia y saneamiento: se debe garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible, y el saneamiento para todos. En el mundo una de cada tres personas no tiene acceso a agua potable saludable, dos de cada cinco personas no disponen de una instalación básica para lavarse las manos con agua y jabón, y más de 673 millones de personas aún defecan al aire libre. En esas condiciones no funciona ninguna campaña relacionada con "la higiene de manos salva vidas".

Objetivo 10.- Reducción de las desigualdades: Reducir las desigualdades y garantizar que nadie se quede atrás forma parte integral de la consecución de los Objetivos del Desarrollo Sostenible. La desigualdad dentro de los países es un continuo motivo de preocupación.

II. VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA

Está probada las grandes limitaciones que presenta en su funcionamiento los gobiernos locales, al punto que no le es posible atender al total de su territorio, generando una discriminación tácita entre la población cercana a la capital del distrito y las poblaciones alejadas. La ausencia de servicios básicos brindados por el Estado genera niveles de poblaciones atendidas y no atendidas, como si se tratase de peruanos de primera y segunda clase.

Asimismo, se debe reconocer que las municipalidades de centros poblados son las instancias más cercanas al ciudadano, por lo que su fortalecimiento y autonomía posibilitará atender de una mejor manera a la "población dispersa", término utilizado por **Richard Webb** en su libro "**conexiones y despegue rural**". Asimismo, se logrará que la descentralización llegue a cada rincón de nuestro país, permitiendo reducir los conflictos sociales expresadas en justas demandas de poblaciones que se ven postergadas en la atención de servicios elementales como la salud, educación, seguridad ciudadana, servicio de limpieza y baja policía, parques y jardines, control y regulación del comercio formal e informal, entre otros, al cual hoy en día no tienen acceso.

Siendo el Congreso de la República la Representación Nacional, que expresa las diversas voces de la población peruana, recoge estas justas demandas y las expone a través de iniciativas legislativas para el fortalecimiento de las municipalidades de centros poblados como expresión genuina de la descentralización real y efectiva.

En ese sentido, existe una estrecha relación entre la agenda legislativa y la presente iniciativa que propone modificar los Artículos 189° y 194° de la Constitución Política del

Perú, con el fin de fortalecer el proceso de descentralización y la presencia efectiva del Estado en todo el ámbito territorial a través de las municipalidades de centros poblados, para lo cual se incorpora a estos como órgano de gobierno local.

III. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa tiene por objeto modificar los Artículos 189° y 194° de la Constitución Política del Perú, a fin de reconocer a las municipalidades de centros poblados como Órgano de Gobierno Local, en concordancia con el artículo 188°, y el proceso de descentralización.

La modificación fortalecerá la estructura del Estado, dándole coherencia al proceso de descentralización; así como, al desarrollo integral y armónico del país bajo el concepto del Estado unitario y descentralizado. Esto permitirá poner en práctica lo señalado en el Artículo 1° de la Constitución Política del Perú: "La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del estado".

En ese sentido la propuesta no contraviene la Constitución, por el contrario, la fortalece en beneficio de un crecimiento con desarrollo sostenible, sostenido e inclusivo, en beneficio de todos los peruanos indistintamente de dónde nace o viva, siempre que se encuentre en el ámbito del territorio nacional.

IV. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO (CUALITATIVO)

La reforma constitucional que propone la iniciativa legislativa mediante la modificación de los Artículos 189° y 194°, permitirá modernizar el Estado peruano; así como, el fortalecimiento de la institucionalidad de las municipalidades de centros poblados, garantizando que el Estado llegue de manera efectiva a todo el territorio nacional.

El proyecto de ley garantiza una autentica descentralización, dotando a los gobiernos locales de mayor capacidad para atender a las poblaciones de los lugares más alejados a la capital de la provincia y distrito; así como, lograr el acceso a recursos económicos a través de transferencias y recaudación directa, involucrando a la propia comunidad en su desarrollo, y promoviendo el fortalecimiento de la ciudadanía.

La iniciativa permitirá la intervención pública del Estado en lugares donde las brechas socioeconómicas son mayores, de esta manera legitimará su funcionamiento,



recuperando la confianza del ciudadano, y estableciendo un estado de derecho, con paz social para impulsar el crecimiento con desarrollo armónico, inclusivo y sostenido.

V. VINCULACIÓN CON LAS POLÍTICAS DEL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa tiene vinculación directa con las siguientes políticas del Acuerdo Nacional:

- 8.- Descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú.
- 10.- Reducción de la pobreza.
- 11.- Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación.
- 24.- Afirmación de un Estado eficiente y transparente.
- 34.- Ordenamiento y gestión territorial.

Lima, 22 de noviembre de 2021