

UNA MIRADA AL ESTADO SUBNACIONAL, GOBIERNO LOCAL Y MUNICIPALIDADES EN EL PERU



Por: Percy J. Paredes Villarreal

Hablar del Estado en estos últimos tiempos, implica comenzar a entender cuál es su rol dentro de la sociedad y en los espacios locales; después de 20 años de implementación del modelo neoliberal a ultranza en el Perú, las consecuencias ya es entendido y se ha escrito mucho sobre ello.

Hubo una época en que se vio al Estado como un ente interventor de las políticas públicas, en los aspectos económicos, sociales etc.; al cual se le denominó el Estado de bienestar. Posteriormente, se planteó que el Estado era una carga pesada, y no contribuía al desarrollo, ni tampoco debería ser un actor importante dentro del crecimiento y desarrollo de nuestro país; por lo que ameritaba su reemplazo por el mercado. De esa manera, se le apartó al Estado de las actividades económicas y sociales.

La crisis económica de esta última década, particularmente en países desarrollados; han permitido entender la importancia y presencia del Estado dentro de la sociedad, aunque sea para salvaguardar los intereses de los grupos de poder económico; cuyos países afectados, como Grecia y España, se encuentran en proceso de desaceleración avanzada. Por lo que, nuevamente se abre un nuevo debate en torno al rol del Estado y su importancia dentro de la sociedad y la economía.

Actualmente, hablar del Estado no tan solo implica explicarlo dentro de un contexto macro y a nivel nacional; también debemos entenderlo en los espacios territoriales pequeños y alejado de la capital de un determinado país; por lo que, tenemos que comenzar a estudiar e interpretar la presencia del Estado no tan solo como nación, sino como naciones, ya que el Perú es un país con una diversidad cultural.

El proceso de descentralización que viene viviendo nuestro país, está permitiendo la presencia de las instituciones públicas y a la vez, el fortalecimiento del Estado Subnacional, el gobierno Local y las Municipalidades dentro de los espacios locales. Para lo cual, estas entidades subnacional están comenzando a diseñar políticas públicas locales, con la finalidad de construir desarrollo local o también denominado territorial; teniendo como aliado a la sociedad civil.

El presente artículo que presento, describe los procesos de fortalecimiento de los espacios locales; tomando en cuenta las definiciones y los conceptos de Estado Subnacional, gobierno Local y Municipalidad en el Perú. De esa manera, vamos a poder comprender y entender la importancia y el manejo de las políticas públicas locales, que permitan el desarrollo dentro de estos ámbitos.

1. EL ESTADO NACIONAL:

1.1. Definición:

Existen muchas definiciones de lo que es el Estado, por lo que a continuación lo describimos desde el punto de vista político, podemos decir que: *“El Estado es un concepto político que se refiere a una forma de organización social, económica, política; del mismo modo, es soberana y coercitiva, que está formada por un conjunto de instituciones involuntarias que tiene el poder de regular la vida nacional en un territorio determinado”*. Asimismo, podemos decir que el Estado, es: *“Un Conjunto de Instituciones que poseen autoridad y potestad para establecer las normas que regulan una sociedad, teniendo soberanía interna y externa sobre un determinado territorio”* (Paredes, 2012).

Dentro de estos dos enfoques sobre el Estado, resumiremos que esta se desarrolla en un espacio territorial, donde existen Organizaciones (sociales, económicas, políticas, culturales, ambientales, etc.) e Instituciones (públicas y privadas), con autoridades que se encargan de dirigirlas. Todo ello, se da dentro de una determinada sociedad, que puede ser tradicional, moderna o post moderna.

1.2. Composición del Estado Nacional:

En nuestro país, de acuerdo a la Constitución Política del año 1993, podemos decir que el Estado Peruano, lo conforman:

a. Poder Ejecutivo, es el sector encargado de impulsar las políticas de Estado. Su representante es el Presidente de la República, al cual se le denomina Jefe de Estado; es elegido democráticamente cada 5 años. Del mismo modo, lo conforman los diferentes Ministerios con su respectiva estructura a nivel nacional, cuentan con planes, programas, proyectos y actividades, que forman parte de su política sectorial.

El Presidente de la República, es elegido mediante el voto secreto y democrático, su periodo de gobierno es de 5 años, desde su juramentación. La máxima autoridad, es el que elige a los ministros que vienen a ser su personal de confianza, para que conjuntamente con él, gobiernen y conduzcan las políticas públicas del gobierno Central.

b. Poder Legislativo, se vincula con el Parlamento o también denominado Congreso Legislativo, lo conforman 130 parlamentarios que son elegidos

democráticamente y representan a las diversas regiones del país. Estos legisladores, se dedican a aprobar una serie de leyes, fiscalizar al Ejecutivo. Estas normas son vinculantes entre el Estado y la sociedad civil.

Del mismo modo, existen una determinada cantidad de parlamentarios por Región; este porcentaje se da de acuerdo a su espacio territorial y poblacional; asimismo, son elegidos mediante el voto preferencial, por un periodo de 5 años.

c. Poder judicial, cumple la función judicial, es decir resolver los problemas de denuncias, conflictos y demandas entre ciudadanos, entre una entidad privada y un ciudadano, o entre el Estado y ciudadanos, etc.

d. Organismos Constitucionales Autónomos, es un nuevo poder que fue creado en la nueva Constitución Política, y es de carácter independiente; ya que, no depende de ninguno de los poderes mencionados líneas arriba. En este Poder, podemos considera a la Defensoría del Pueblo (DP), Tribunal Constitucional (TC), RENIEC, JNE, ONPE, etc.

1.3. Las Políticas de Estado Nacional:

Es importante considerar y tomar en cuenta la existencia de políticas de Estado, que deben convertirse en lineamientos de políticas de Gobierno; ya que cada gobernante, que postula a la Presidencia de la República, representa a un Partido Político y esta organización cuenta con un Plan de Gobierno, que debe estar relacionado, vinculado o adecuado a las Políticas de Estado.

Las Políticas de Estado de nuestro país, es producto de un proceso de concertación entre los diversos actores existente, como: Estado, Sociedad Civil, Gremios Sindicales, Instituciones Religiosas, Partidos Políticos, Organismo No Gubernamental (ONG) y el Sector empresarial. Tal como sucedió en nuestro país, en el año 2001, después de la renuncia de Fujimori; se conformó una Mesa de Dialogo con la participación de diferentes actores nacionales, aprobándose 31 puntos relacionado a los diversos aspectos de la vida de nuestro país.

Estos Acuerdos Nacionales existentes en nuestro país, producto de un proceso de concertación entre los diversos actores nacionales; han permitido el diseño de las políticas de Estado, y que todo gobierno nacional, tiene que orientar su plan de gobierno y su política de gobierno. Lamentablemente, en algunas ocasiones, los candidatos electos hacen caso omiso de estos lineamientos, y se dedican a implementar políticas que no forman parte de este acuerdo.

2. EL ESTADO SUBNACIONAL:

2.1. Definición:

Debido a la amplitud del espacio territorial, el Estado cuenta con dos estructuras, el Nacional o también denominado Central y los Subnacionales, involucrando a la Región, Provincia y Distrito. La finalidad, es que esta entidad subnacional pueda llegar a los diversos lugares y rincones del territorio.

Durante muchos años, la presencia del Estado subnacional ha sido casi inexistente; porque, no llegaba a los diversos lugares y sectores del país, generándose vacíos de poder. Por lo que, otros actores eran los encargados de reemplazarlo, tomando decisiones y conduciendo estos espacios territoriales; trayendo como consecuencia pobreza y exclusión social.

Es importante indicar que en estos territorios, ante la ausencia de esta entidad subnacional, se violentaba los derechos de los ciudadanos; estos actos se daban en las zonas alejadas de la capital del País, de preferencia en las andinas y selváticas; por lo tanto, la ausencia o debilidad del Estado era reemplazado por una fuerte presencia de grupos de poder quienes eran los que controlaban y manejaban a su antojo la sociedad.

El proceso de descentralización, está permitiendo el fortalecimiento de los Estados Subnacionales, dentro de nuestro país. Uno de estos actores fortalecidos han sido los gobiernos locales; ya que, cuenta con el poder político, financiero, económico dentro de los pequeños territorios; y donde, ellos pueden encargarse del desarrollo local.

Es de suma importancia la presencia de los Estados Subnacionales; ya que, permitirán llegar a los lugares más alejados del territorio nacional, teniendo una presencia importante y preponderante dentro de la sociedad; generando un acercamiento a la ciudadanía y a la vez inclusión social.

Esta presencia de las entidades públicas en los espacios locales, se refleja en: educación, salud, sector judicial, gobernación, policía nacional, y los gobiernos regionales/locales, etc.

2.2. Características:

- El Estado subnacional cuenta con un espacio territorial más pequeño en comparación con el nacional; dentro de este espacio participan organizaciones sociales, culturales, deportivas, religiosas, económicas, etc.; del mismo modo, existen instituciones públicas y privadas. Todo esto implica el fortalecimiento de una sociedad con una diversidad cultural, permitiendo actuar y diseñar políticas públicas regionales y/o locales.
- Cuando hablamos de Estado Subnacional, nos estamos refiriendo a un espacio territorial, donde conviven los sectores públicos, privados y las organizaciones sociales. Es importante indicar que anteriormente dependían del Estado Central, ahora dependen del Estado Subnacional.

- El Estado subnacional en este caso, a nivel regional, cuenta con un Poder ejecutivo cuyo máximo representante es el Presidente Regional; es elegido democráticamente, mediante el voto popular; gobierna por cuatro (04) años.
- A nivel Subnacional, también encontramos el poder legislativo, que vienen a ser los Consejeros Regionales, que son elegidos democráticamente por cuatro (04) años; en este contexto encontramos a un representante por provincia. Su función es de fiscalizar y aprobar ordenanzas regionales.
- También existe el Poder Judicial de Carácter Regional, que es la instancia intermedia entre el juzgado provincial y el Nacional.
- Y por último están los organismos independientes de los otros poderes del Estado, pero todavía hay una dependencia de los organismos nacionales.
- Dentro de este Espacio, no se ha fortalecido el diseño de una política de Estado Subnacional, en forma concertada; por lo que, no se cuenta con acuerdos regionales que permitan orientar sus respectivas políticas públicas dentro de este nivel. Solamente existe un Plan de Desarrollo Concertado Regional, y el Presupuesto Participativo Regional, que en muchos de los casos, desde el Poder Ejecutivo, Legislativo y judicial, no le dan la importancia del caso. Por el momento, lo entienden como un Municipio Regional tradicional.

3. GOBIERNO LOCAL:

a) Definición de Gobierno:

Gobierno es la parte encargada de llevar a cabo y ejecutar las funciones del Estado, quién les delega una serie de responsabilidades de acuerdo a sus capacidades. Asimismo, el gobierno puede ser considerado como el ejercicio de conducir, dirigir durante un periodo limitado, las políticas del Estado.

“El gobierno representa al Estado, y esta a su vez, asume diversas responsabilidades y tareas dentro de un Territorio; asimismo, tiene que definir y delinear políticas del Estado, en los diversos aspectos como son: Educación, Salud, Economía, Trabajo, Medio Ambiente, energía y Mina, Vivienda, producción, etc.”
(Paredes, 2012)

Para poder llevar a cabo estas políticas específicas, se crean los Ministerios, encargados de delinear y asumir políticas dentro de un determinado sector. Por lo tanto, un determinado Ministerio como, por ejemplo, Educación que tiene la responsabilidad de diseñar políticas vinculadas a este sector; del mismo modo, podemos decir de los otros sectores donde se han creado Ministerios y estas están encargadas de diseñar políticas públicas.

b) Gobierno Nacional:

Un Gobierno se encarga de implementar las políticas del Estado a través de la implementación de políticas sectoriales, que los Ministerios planifican y ejecutan. Estas políticas de Gobierno, que se implementan, viene a ser las propuestas programáticas, que ellos difunden durante el proceso electoral en el cual participan y logran obtener los votos necesarios y ganar dicho proceso eleccionario.

El problema central que se dan en muchos de los casos, tiene que ver con el partido, agrupación u organización política que gana un proceso electoral, cuando es candidato participa con su plan de gobierno; pero, cuando ganan las elecciones y asumen el gobierno, implementa otro tipo de plan de gobierno, que en muchos de los casos son de los perdedores y los que en cierta forma tienen el control del poder (económico y los medios de comunicación).

Según la Constitución Política de 1993, *“el Gobierno, tiene niveles, para poder conducir los espacios territoriales; estas son: Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales (que se refleja en Provincia y Distrito)”*. **El Gobierno Nacional**, se encarga de formular políticas nacionales y sectoriales; **El Gobierno Regional**, asumen la función de brindar servicios, promocionan el desarrollo económico territorial, etc.; y **El Gobierno Local**, está relacionado a las Provincias y Distritos.

c) **Gobierno Regional:**

Es importante indicar que dentro de un gobierno regional, existen gobiernos provinciales; y en una provincia podemos ver diversos distritos. Del mismo modo, aunque no está considerado dentro de la Ley Orgánica de Municipalidad (LOM) N° 27972, están las Municipalidades de Centros Poblados.

En la estructura, los Gobiernos Provinciales, aglutinan a diversos Distritos, y a la vez la capital de provincia asume una función distrital.

Podemos decir que los distritos, son las que se encuentran más cerca a la población, conocen sus problemas y necesidades. Se encargan de administrar y brindar servicios, a la vez implementa políticas de desarrollo.

d) **Gobierno Local:**

Un Gobierno Local viene a ser el proceso de administración de los recursos naturales, financieros y socioculturales, de un determinado espacio territorial pequeño, en relación al gobierno regional y/o Nacional.

La Ley Orgánica de Municipalidades, considera que: *“los gobiernos locales gozan de autonomía política, económica y administrativa”*; en los asuntos de su respectiva competencia y que esta normado. Eso implica que un gobierno local, aparte de ser autónomo; tiene que diseñar su desarrollo, a partir de la utilización de instrumentos como: Plan Estratégico de Desarrollo, Plan de Desarrollo Concertado, Presupuesto Participativo, etc.

e) **Tipos de Modelos de Gestión a nivel Gobiernos locales:**

Dentro de un gobierno local, en muchos de los casos se cuenta con dos tipos de modelos: el **primer modelo de Gestión**, está vinculado al enfoque Vertical, Autoritario o también lo podemos denominar individual, donde el gobierno local, es el que se encarga de generar el desarrollo, de forma individual sin tener la participación de otros actores. Asimismo no asume ningún tipo de planificación para implementar sus políticas de desarrollo.

Mientras que el **segundo modelo de Gestión** de un gobierno local, es de carácter participativo, donde asume un liderazgo, y a la vez convoca a los demás actores a participar en el diseño de desarrollo que se debe implementar. Para lo cual, actúa en forma concertada y le da participación a la ciudadanía en el proceso de la elaboración de los instrumentos de desarrollo local.

f) Gobiernos Locales y su diversidad territorial:

Dentro de un espacio territorial regional, se ubican varios gobiernos Locales (provincial), y dentro de estas existen varios gobiernos distritales. Donde cada distrito es diferente a otro; esto se expresa en su diversidad en lo económico, social, cultural, ambiental y política. Por lo tanto, las realidades, potencialidades, fortalezas y amenazas, existente en un espacio territorial pequeño, es diferente al de otro; para lo cual, cada gobierno local tienen que elaborar las herramientas, instrumentos y diseño de políticas públicas, de acuerdo a su realidad local.

Dentro de ese aspecto, es importante considerar que los gobiernos locales, deben tener la visión de desarrollo, cuyo objetivo es acabar con la situación de extrema pobreza y la exclusión social. Para ello, la planificación del desarrollo está relacionada con la realidad territorial.

g) Fortalecimiento de los Gobierno Locales:

A lo largo de estos últimos años, el proceso de descentralización está generando un proceso de transferencia de recursos administrativos, económicos - financieros y políticos, a los gobiernos locales; por lo tanto, está permitiendo un empoderamiento y autonomía. Por lo que, está implicando diseñar políticas públicas locales, cuya finalidad es mejorar las condiciones y calidad de vida, generar inclusión social de sus habitantes.

Estas políticas de desarrollo, deben permitir avanzar y orientar la visión del gobierno local, dentro de los diversos aspectos sociales, culturales, económicos y ambientales; motivo por el cual, es de suma importancia la Planificación del Desarrollo.

Para lo cual, los recursos con que cuenta el gobierno local, debe estar destinada a todo el ámbito territorial. A la vez, debe permitir a los ciudadanos informarse y conocer estas medidas que viene tomando el gobierno local. De esa manera adecuarse y actuar dentro de estos marcos normativos; por lo tanto, las medidas se dan y se difunden.

4. LAS MUNICIPALIDADES:

Debemos partir por conceptualizar algunos términos, que nos permitan tener claro lo que se viene implementando. Para lo cual, tenemos que entender lo que significa Municipio y lo que significa Municipalidad.

a. Municipio:

Con respecto a la definición de Municipio, la Pagina Web de Wikipedia, considera que municipio “ *deriva del vocablo latino **municipium** nombre que daban los romanos a entes con **personalidad jurídica** independiente, leyes propias, y **patrimonio** distinto de los habitantes que conformaban, derivados de la práctica de los romanos de someter a los pueblos conquistados, pero manteniendo la **organización interna** de sus ciudades, con una doble **estructura administrativa**; las autoridades romanas y las carácter local.*”

Del mismo modo, considera que: “*En la actualidad los municipios vienen a ser pequeñas divisiones territoriales de carácter administrativo de un Estado, que pueden comprender una o varias localidades, basados en relaciones de vecindad, gobernadas por un municipio, con división de poderes encabezados por un ejecutivo unipersonal.*”

Aparte de lo que se ha definido líneas arriba, existen otras dos definiciones del Municipio: **la Primera**, desde el punto de vista Jurídico, podemos decir que los municipios son definidos legalmente como la **entidad territorial** fundamental de la división política y administrativa del Estado. Poseen **Autonomía fiscal, política y administrativa**, con los límites impuestos por la Constitución y la ley. Tiene el objetivo de lograr el bienestar de sus habitantes y mejorar la **calidad de vida**, dentro de su propio espacio territorial.

Y la segunda definición, se sustenta en el aspecto sociológico, donde podemos decir que un Municipio es una agrupación de familias que se encuentran situadas en un mismo territorio, que buscan satisfacer sus propias necesidades que han sido originadas por las relaciones de vecindad.

El Municipio cuenta con cuatro elementos:

- **Territorio:** es el espacio físico y geográfico, donde se desarrolla actividades económicas, sociales, políticas, culturales, ambientales, turísticas, etc.
- **Población:** son los habitantes que viven dentro de un espacio social y territorial, se vinculan con el municipio a través de una serie de actividades y/o servicios que se les brinda, como también el pago de sus impuestos.
- **Autoridades Políticas:** los Municipios cuenta con autoridades, como: Alcalde y Regidores, que son los encargados de dirigir y conducir los destinos del Municipio, cuyas metas deben permitir el mejoramiento de sus condiciones y calidad de vida.

- **Objetivos de Bien Común:** El Municipio tiene muchos objetivos, de las cuales una de ellas es el bien común, que se ve reflejado en el Desarrollo de su localidad.

b. Municipalidad:

La Municipalidad es el Órgano de Gobierno Local, es una Institución Pública; y a la vez es un órgano del Estado.

Se encarga de la administración de un pueblo, ciudad o localidad. Eso significa que la municipalidad tiene la responsabilidad de administrar los recursos económicos y financieros que les asigna el Estado Central; del mismo modo, diseña políticas de desarrollo y asume responsabilidades en la conducción del espacio.

Dentro de una sociedad democrática, las municipalidades incorporan a la sociedad civil, a formar parte de este proceso de desarrollo, mediante la conformación de los organismos de fiscalización y vigilancia ciudadana. Es un rol importante, de los ciudadanos; ya que de esa manera va a permitir transparencia en las actividades y confianza entre la municipalidad y la sociedad civil.

- **Poderes de la Municipalidad:** La Municipalidad cuenta con dos poderes: *la primera*, es el poder Legislativo cuya responsabilidad recae en el Concejo Municipal; ya que, tanto el Alcalde conjuntamente con sus Regidores, son los que deciden las políticas de gobierno y de desarrollo local, que se deben implementar dentro un espacio territorial; por lo tanto estas decisiones se expresan en Acuerdos de Concejo, Ordenanzas Municipales. Las sesiones de concejo pueden ser ordinarias y/o extraordinarias; las primeras pueden ser semanal, quincenal o mensual; mientras que las segundas, pueden ser cuando la necesidad lo amerite.

Y la segunda, es el poder ejecutivo, que es el encargado de implementar todos los acuerdos hechos dentro del Concejo; por lo tanto, son los funcionarios, empleados y obreros, los encargados de implementar los acuerdos tomados por el Concejo Municipal.

- **Estructura de la Municipalidad:** La Estructura organizativa de la Municipalidad, se hace tomando en cuenta los objetivos y visión que se tenga; para lo cual, existen una jerarquía en la estructura de la Municipalidad. Después del Alcalde que es el responsable político y administrativo, se encuentra el Gerente Municipal, que es el responsable gerencial, administrativo y financiero; del mismo modo, asume la

responsabilidad de los recursos humanos y logísticos, con que cuenta la municipalidad; le sigue, como segundo nivel de jerarquía, los gerentes por áreas, que pueden ser: Social, Económico, Medio Ambiente, Infraestructura, Planificación, Presupuesto, Transporte, Serenazgo, Servicio a la Comunidad, entre otros; luego siguen los mandos medios y posteriormente los mandos operativos. Por lo que podemos decir que la organización de la municipalidad es vertical y con jerarquías.

También existen Comisiones de Trabajo, que es conformado por un Regidor, empleados de la Municipalidad y miembros de la sociedad civil; son los encargados, de proponer, monitorear y evaluar las Políticas Públicas locales, que se vienen implementando.

Existen otras áreas, como son: de asesoría, de apoyo y de control, que se encuentran ubicadas dentro del organigrama con que cuenta la Municipalidad. Cabe resaltar, que la estructura orgánica de una municipalidad está de acuerdo a la visión, misión y objetivos estratégicos que tiene la municipalidad; estas a su vez están dentro del Plan Estratégico de Desarrollo, Plan de Desarrollo Institucional, entre otros. Ya que son la guía que orienta la política de desarrollo y del gobierno local.

- **Competencias de la Municipalidad:** De acuerdo a la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM), N° 27972, considera las siguientes, que son:
 - Organización del espacio físico – uso del suelo
 - Servicios Públicos Locales
 - Protección y conservación del ambiente
 - Desarrollo de la economía local
 - Participación Vecinal
 - Servicios Sociales Local
 - Prevención, rehabilitación y lucha contra el consumo de drogas

Es importante indicar que existen otras competencias pero estas se dan a nivel provincial, como son educación, salud, programas sociales, etc.

- **Recurso Financieros:** Los recursos financieros con que cuenta la municipalidad, se pueden dar en dos modalidades: Ingresos y Egresos, con respecto a lo primero, estas se pueden dar en: ingresos propios (también llamado ingresos directos) e ingresos indirectos.

Los **ingresos propios**, se expresan a través del pago de arbitrios, impuestos prediales, servicios que brinda la municipalidad (baja policía, Serenazgo, partidas de nacimientos, licencias de funcionamiento, matrimonio civil, etc.), es decir los ciudadanos pagan por un determinado servicio que la municipalidad les puede brindar. El pago se hace a través de un TUPA (Texto Único de Procesos Administrativo), donde indica el precio o valor del

servicio brinda la Municipalidad a los usuarios; el TUPA, es aprobado por el Concejo Municipal.

Mientras que **los ingresos indirectos**, viene a ser el dinero que transfiere el Estado Central a los Gobiernos Regionales y Locales (Municipalidades Provinciales y Distritales), como: Fondo de Compensación Municipal (Foncomun), Canon (Minero, forestal, pesquero, etc.), Regalías, programas sociales (vaso de leche y programa de complementación alimentaria), PIM (Plan de Incentivo Municipal), PMM (Programa de Modernización Municipalidad), etc.

Es importante indicar que de todos los ingresos indirectos, solamente el Foncomun es la que se transfiere mensualmente, las otras se remiten de acuerdo a los recursos con que cuenta el Estado Central; mientras que, otras como el PIM y el PMM, por ejemplo, son recursos condicionados que se transfiere, para lo cual es importante que los gobiernos locales tienen que cumplir metas, y puedan seguir manteniendo el monto económico que se les asigna; de lo contrario se les recorta o retira.

En relación a los **Egresos** o **gastos** que deben existir dentro de la municipalidad, esta se distribuye en: 1) gastos corrientes, 2) gastos de inversión. Con respecto al primero, anteriormente, el porcentaje era menos o igual al 50%; pero en la actualidad muchas municipalidades superan este porcentaje. De preferencia, estos gastos son para el pago de remuneraciones, obligaciones sociales, pensiones, compra de bienes (útiles de escritorio), pago de servicios (como agua, electrificación), etc.

Del mismo modo, la otra diferencia porcentual del gasto, al cual se le denomina **gastos de inversión**, se invierte en obras que pueden ser de infraestructura, de capacidades, etc. La mayoría de las municipalidades realizan obras de infraestructura; en muchos de los casos no genera ni tienen un impacto social, tampoco permite mejorar la calidad y condiciones de vida de sus habitantes. Estos gastos se afectan al FONCOMUN.

Asimismo, los otros egresos, con la excepción del PIM, PMM, y Programas sociales, deben ser invertidos a las personas; el resto de egresos son destinados a obras de infraestructura. Estos tienen que ejecutarse de acuerdo a la programación o al Presupuesto Participativo.

- **Reportes de la Municipalidad:** Es importante, indicar que la Municipalidad, debe remitir un reporte de gastos al Ministerio de Economía y Finanzas; este debe ser trimestral, mensual y anualmente.

Estos reportes de gasto deben coincidir con los que se realiza a través del sistema informático, con que cuenta toda municipalidad, y esta interconectado al Ministerio de Economía y Finanzas, cuya sede es Lima. Desde allí, se hace el seguimiento y monitoreo del proceso de gastos.

Los reportes se transfieren en físico y/o digital; del mismo modo, desde el Ministerio de Económica y Finanzas, se hace el monitoreo y el seguimiento a los gastos, que realizan los gobiernos locales.

- **Los Proyectos de Inversión:** Podemos mencionar, por ejemplo, para implementar un proyecto de inversión, se tiene que realizar un proceso, que se inicia con: 1) **pre inversión**, que viene a ser la elaboración del perfil técnico, posteriormente se hace el expediente técnico; 2) **Inversión**, viene a ser la ejecución de la inversión; 3) Pos inversión, cuando se concluye la ejecución, y se liquida. Es importante indicar, que todo este proceso desde su inicio hasta su liquidación, tiene que ser aprobado por el Concejo Municipal, previo informe del área respectivo.

Todo proyecto de inversión ejecutado y culminado, tiene que ser fundamentado y sustentado mediante documentos probatorios.

La elaboración del perfil y del expediente, tiene que trabajado por un profesional o una empresa vinculado a dicho servicio. Además, cabe mencionar que de acuerdo al monto a cancelar por estos estudios; tiene que convocarse a un proceso, selección o adjudicación directa, esta puede ser de menor o mayor cuantía.

Del mismo modo, se tiene que hacer con el proceso ejecución de la inversión. Estos procesos se encuentran estipulados en la ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado.

Es importante indicar que, el perfil y el expediente de una obra de inversión tienen, tiene que estar inscrito y contar con un código del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP); de esa manera iniciar el proceso de licitación y ejecutarse. Si en caso de no tener código de SNIP, sencillamente no puede ser llevado a su proceso, ni tampoco puede ser ejecutado; ya que realizarse sin autorización estaría generando malversación de fondos.

- **Herramientas de Gestión:** Toda municipalidad debe contar con herramientas de gestión, que les permita orientar su trabajo hacia el logro de sus objetivos. Estas herramientas tienen que ser: Reglamento de Concejo (RC), Manual de organización y funciones (MOF), Reglamento de Organización de Funciones (MOF), Plan de Inversión Anual (PIA), Plan Operativo Institucional (POI), Plan Estratégico Institucional (PEI), Plan de Desarrollo Concertado (PDC), Presupuesto Participativo, etc.

Es importante indicar que estas herramientas de gestión, son necesarios ya que deben ser utilizados para la reglamentación y funcionamiento del personal, que pertenecen a las diferentes áreas; del mismo modo, sirven para la realización del proceso administrativo, orientar la inversión y el gasto que debe realizar la Municipalidad a lo largo del año.

La utilización de algunas herramientas, en algunos de los se debe elaborar conjuntamente con la sociedad civil, de preferencia son: Plan de Desarrollo Concertado (PDC), Plan Estratégico de Desarrollo (PED), Presupuesto Participativo (PP); mientras que otras herramientas, deben realizarse con la participación del personal de la municipalidad, como son: Plan de Inversión Anual (PIA), Plan Operativo Institucional (POI), Reglamento de Organización y Funciones (MOF), Manual de Organización y Funciones (MOF). Es importante indicar que todos los instrumentos de gestión, deben ser aprobados por el Concejo Municipal, para que se pueda ejecutar, de lo contrario no tendrá validez.

5. DE MUNICIPIO A GOBIERNO LOCAL:

Debemos indicar, que en muchos de los casos las municipalidades asumen un concepto y un rol vinculado al servicio, donde se ven limitados o no quieren generar un cambio en su institución y en la concepción que tienen de lo que es el rol de la Municipalidad; del mismo modo, en lo que es la relación con el gobierno local y su respectivo desarrollo. Por lo que, se convierten en una municipalidad tradicional.

Afirmamos que un Municipio Tradicional, aparte de dedicarse a brindar servicios, solamente se interesa por la infraestructura; dejando de lado, las capacidades y competencias de las personas, como también no asume responsabilidades en las otras áreas o sectores existente en su jurisdicción, como son: educación, salud, medio ambiente, economía, agricultura, etc.

Para lo cual, los municipios deben encargarse de tener una visión de gobierno local, para ello es importante orientar y diseñar políticas públicas, dentro de la cuales es de suma importancia la elaboración de los planes, programas, proyectos y actividades de desarrollo. Todo ello, se tiene que lograr con la participación de la ciudadanía.

Es importante indicar que los gobiernos locales, tienen que actuar en base a resultados y metas, que se proponen; para ello, los indicadores que se plantean pueden ser de mediano y largo plazo, donde se tiene que evaluar.

6. CONCLUSION:

Podemos concluir con lo siguiente:

- El proceso de descentralización existente en nuestro país, está permitiendo el fortalecimiento y empoderamiento de los gobiernos locales; y por ende las

municipalidades, que tienen la responsabilidad de brindar servicios y a la vez, gobernar el espacio territorial, cuya finalidad es generar desarrollo local.

- La presencia del Estado subnacional en los espacios territoriales alejados de la capital; implica tener un acercamiento directo con la población, que en mucho de los casos existen sectores que se encuentran alejados y en situación de extrema pobreza. Por lo que, al existir una presencia sólida del Estado subnacional va a generar inclusión social, además de brindar un servicio de calidad. Esto se ve reflejado en las políticas de Estado y en la implementación de las políticas de gobierno.
- Toda gestión Municipal, las acciones tienen que realizarse dentro de los marcos normativos que el Estado Central y el Gobierno Nacional, disponen mediante Normas, Decretos, instructivos y Leyes. Por lo tanto, las Municipalidades tienen que orientar sus actividades bajo esos criterios, que son de preferencia en la utilización de los recursos, que les transfiere la entidad superior. Para lo cual, las municipalidades deben planificar su desarrollo, mediante la utilización de instrumentos y herramientas de gestión y desarrollo.
- El Gobierno Local, tiene que diseñar políticas públicas locales, dentro de los diversos sectores, que busque en todo momento mejorar las condiciones y calidad de vida de la población; así como también el desarrollo económico local. A la vez, debe contar con resultados y metas, que les permita evaluar y medir dichos cambios.
- En muchos de los casos, el Estado Subnacional, es entendido como una simple institución pública, encargada de brindar servicios y administrar los recursos que les transfiere el Estado Central. Por lo que, es importante cambiar esa percepción tradicional que se tiene; para lo cual, es importante actuar bajo un enfoque de gobierno local, ya que de esa manera se tendrá una visión mucho más amplia de lo que debe ser el rol del Estado subnacional.

La Editorial de *VOX LOCĀLIS* no se responsabiliza de los juicios y opiniones expresados por los autores en sus artículos y colaboraciones.

REFERENCIA BIBLIOGRAFICA:

1. Constitución Política del Perú, año 2012.
2. Federación Española de “El Municipio en un Estado Cooperativo”, 2010 Municipios y Provincias.
3. LOM “Ley Orgánica de Municipalidades, LOM N° 27972”, Junio del 2003
4. Percy Paredes Villarreal “Modulo I: Gobierno Local”, Municipalidad Distrital de Casa Grande, Abril 2012.
5. Raúl Molina Martínez “Reforma de los Roles y las Competencias del Estado entre sus diferentes niveles de gobierno en el Perú”.
6. Zoila Acuña C. y Sonia Planas “El fortalecimiento Institucional Municipal”, PRODES, 2005. Lima – Perú.
7. Wikipedia, página de Internet.