



Diagnóstico de la Realidad y Funcionamiento de las Municipalidades de Centro Poblado

DOCUMENTO DEFENSORIAL

DIAGNÓSTICO DE LA REALIDAD Y FUNCIONAMIENTO DE LAS MUNICIPALIDADES DE CENTRO POBLADO

Lima – 2010

ÍNDICE

<i>PRESENTACIÓN</i>	3
<i>INTRODUCCIÓN</i>	5
1. <i>Antecedentes</i>	5
2. <i>Competencia de la Defensoría del Pueblo</i>	6
3. <i>Objetivos y estructura del Informe</i>	7
<i>CAPÍTULO I: LAS MUNICIPALIDADES DE CENTRO POBLADO</i>	9
1.1 <i>Contexto: realidad rural</i>	9
1.1.1 <i>El sector rural en cifras</i>	9
1.1.2 <i>Características de la realidad rural</i>	12
1.1.3 <i>Municipalidades Distritales Rurales: principales problemas</i>	19
1.2 <i>Número y ubicación de las Municipalidades de Centro Poblado</i>	27
1.3 <i>Naturaleza jurídica</i>	30
1.4 <i>El proceso de adecuación de las Municipalidades de Centro Poblado</i>	34
1.5 <i>El Directorio de Municipalidades de Centro Poblado</i>	37
<i>CAPÍTULO II: LAS MUNICIPALIDADES DE CENTRO POBLADO EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN</i>	39
2.1 <i>Principios y objetivos del proceso de descentralización</i>	39
2.1.1 <i>Principios de la descentralización</i>	40
2.1.2 <i>Objetivos del proceso de descentralización</i>	43
2.2 <i>Criterios de ordenamiento y desarrollo territorial</i>	46
2.2.1 <i>La Demarcación Territorial</i>	46
2.2.2 <i>Lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial</i>	49
2.2.3 <i>Proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial</i>	52
2.3 <i>Estrategia de desarrollo rural</i>	54
<i>CAPÍTULO III: SUPERVISIÓN DE LAS MUNICIPALIDADES DE CENTRO POBLADO</i>	57
3.1 <i>Metodología</i>	57
3.2 <i>Principales hallazgos de la supervisión</i>	60
3.2.1 <i>Razones que se alegan para justificar su creación</i>	60
3.2.2 <i>Servicios que brindan y funciones delegadas</i>	62
3.2.3 <i>Capacidad de gestión institucional</i>	66
3.2.4 <i>Estructura orgánica</i>	76
<i>CONCLUSIONES</i>	79
<i>RECOMENDACIONES</i>	84
<i>ANEXOS</i>	86
<i>Anexo 1: Guía de grupo focal con alcaldes y funcionarios</i>	86
<i>Anexo 2: Guía de entrevistas a dirigentes</i>	88
<i>Anexo 3: Relación de entrevistados/as y participantes en grupos focales</i>	89

PRESENTACIÓN

Las municipalidades han asumido tradicionalmente el rol de las instancias de gobierno más cercanas a la población, tanto en lo referente a brindar un mayor acceso a servicios públicos como en la representatividad que debe encontrar la población en las diferentes instancias de gobierno.

En nuestro país, los gobiernos locales se encuentran regulados en un sistema dual que comprende municipalidades distritales y provinciales con competencias compartidas y exclusivas. El propósito de base de dicho sistema es lograr una gestión eficiente en beneficio del desarrollo integral del país.

En la actualidad existen 194 municipalidades provinciales y 1.635 municipalidades distritales, lo que arroja la cifra total de 1.829. No obstante que cuenta con numerosas municipalidades, la población –especialmente aquella que habita en las áreas rurales de mayor pobreza– manifiesta una gran insatisfacción debido a que no accede a servicios básicos adecuados y no se siente debidamente representada por sus autoridades.

En vista de esta situación surgieron las municipalidades delegadas o Municipalidades de Centro Poblado, instancias creadas por la Municipalidad Provincial a propuesta de la Municipalidad Distrital, con la finalidad de acercar los servicios a la ciudadanía. Según el Censo elaborado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) en el 2005, hasta ese momento existían 1.980 Municipalidades de Centro Poblado. Sin embargo, se calcula que en la actualidad se ha superado esa cifra y que, aproximadamente, ahora existen 2.000¹ (de éstas, el 81% se ha distribuido en las zonas rurales).

Esta realidad responde, entre otras razones, a que la Sierra –una región mayoritariamente rural– es el área con mayor dispersión poblacional y en la cual se halla el 75% de los centros poblados, muy por encima de los creados en la Selva (15%) y en la Costa (10%). En muchos de estos pequeños centros poblacionales se creó la necesidad de contar con estas municipalidades delegadas, una situación que no es propia de las zonas urbanas en razón del alto nivel de concentración de la población que éstas presentan.

La existencia de estas Municipalidades de Centro Poblado responde, entre otras razones, a la imposibilidad de los gobiernos locales de encontrarse presentes en las localidades más alejadas de su jurisdicción, por lo cual delegan funciones y servicios en dichas municipalidades para que éstas atiendan las demandas de la población ubicada en las zonas rurales más alejadas de la capital.

¹ De conformidad con lo señalado en el Oficio N° 162–2009–PR del 30 de junio del 2009, mediante el cual el Presidente de la República y el Presidente del Consejo de Ministros remiten al Presidente del Congreso de la República las observaciones a la autógrafa de la Ley que modifica diversos artículos de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

En consecuencia, el especial interés de la Defensoría del Pueblo hacia estas municipalidades delegadas se sustenta en la población que alberga, en los ciudadanos residentes en zonas rurales alejadas de la capital que no tienen acceso a los servicios básicos de saneamiento, salud, educación e identidad, y que, gracias a la creación de las Municipalidades de Centro Poblado, ven satisfechas, en cierta forma, sus expectativas.

Sin embargo, la precaria situación en la que estas municipalidades prestan servicios –determinada por los escasos recursos económicos con que cuentan, así como por la ausencia de capacitación de quienes ejercen funciones públicas– influye en la calidad del servicio prestado.

La Defensoría del Pueblo reconoce que la problemática de las Municipalidades de Centro Poblado se inserta dentro de la problemática de las municipalidades distritales y provinciales rurales y en una política estatal que, en determinados aspectos, se implementa de espaldas a esta realidad.

De ahí que el presente documento pretenda ser una primera aproximación a la situación y a la problemática de las Municipalidades de Centro Poblado desde el enfoque de los derechos humanos, en especial del acceso a servicios básicos por parte de la población ubicada en el ámbito de estas municipalidades.

En tal sentido, los autores de este texto intentan poner en evidencia la urgente necesidad de abordar esta problemática desde un enfoque sustentado en los principios del proceso de descentralización, toda vez que, al no ser reconocidas como gobiernos locales, estas municipalidades no han recibido una adecuada atención por parte de las instancias encargadas de la política de descentralización del Estado.

Asimismo, en aras de una adecuada prestación de servicios a la ciudadanía, urge que se articule la labor de las Municipalidades de Centro Poblado con la de las municipalidades provinciales y distritales, partiendo de la premisa de que aquellas cumplen funciones que, originalmente, fueron asignadas a estas últimas

Finalmente, tengo la convicción de que este documento constituirá un valioso aporte al debate sobre las estrategias de desarrollo rural y sobre el ordenamiento territorial a cargo del Gobierno Nacional, donde se tenga en cuenta el rol de las Municipalidades de Centro Poblado en el marco de los fines del proceso de descentralización, es decir, acercar los servicios básicos a la ciudadanía y garantizar el bienestar y desarrollo integral del país.

Beatriz Merino Lucero
DEFENSORA DEL PUEBLO

INTRODUCCIÓN

1. Antecedentes

En un contexto en el que la exigencia del cumplimiento de los denominados ‘derechos sociales’ no se traduce adecuadamente en la adopción de obligaciones por parte del Estado ni en el consecuente establecimiento de políticas públicas inclusivas, focalizadas en el sector más excluido de la población, se encuentran las Municipalidades de Centro Poblado.

En efecto, 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.

En muchos casos, las municipalidades provinciales y distritales del sector rural se ven imposibilitadas de garantizar la cobertura de servicios a las zonas más alejadas de las ciudades, en razón de la precariedad institucional en que se encuentran. En ese sentido, el rol que brindan las Municipalidades de Centro Poblado es fundamental para esta población.

Ahora bien, cabe definir con precisión la naturaleza las Municipalidades de Centro Poblado. Cabe destacar, al respecto, que no nos encontramos frente a gobiernos locales como en el caso de las municipalidades provinciales y distritales, sino más bien frente a entidades que, por delegación de funciones de aquellas, brindan servicios a la población que –en razón de la lejanía o difícil accesibilidad geográfica– no puede abastecerse con los servicios de la municipalidad distrital de su jurisdicción. Sin perjuicio de ello, el presente trabajo abordará en un acápite especial el debate respecto de la naturaleza jurídica de estas municipalidades.

Por otro lado, al enmarcarse la problemática de Municipalidades de Centro Poblado dentro de la situación de las municipalidades ubicadas en el sector rural, conviene señalar algunos aportes recogidos al respecto en la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

De este modo, el reconocimiento de la realidad de las municipalidades de zonas rurales es abordado por primera vez en la historia en la Ley N° 27972, la actual Ley Orgánica de Municipalidades, que contiene un título dedicado a regular la promoción del desarrollo municipal en las zonas rurales y otro dedicado específicamente a las Municipalidades de Centro Poblado.

Esta situación podría llevarnos a concluir que nos encontramos frente a un avance en la política del Estado, así como a considerar un paso importante la decisión de ejercer un tratamiento especial a la vasta realidad rural del país, a través de las instancias estatales de más cercanía a la población, como son las municipalidades de sus localidades. En tal sentido, parecería que esta inclusión

habría respondido a una concepción real del Estado en el Perú, heterogéneo en su geografía y cultura.

Sin embargo, se debe señalar que mediante las Oficinas Defensoriales ubicadas en todo el país, la Defensoría del Pueblo ha recibido consultas y quejas vinculadas al continuo incumplimiento de funciones por parte de los gobiernos locales ubicados en zonas rurales.

En lo concerniente a las Municipalidades de Centro Poblado son frecuentes las quejas por la ausencia o demora en la transferencia de asignación económica por parte de las municipalidades distritales, una situación que les impide dar cumplimiento a las funciones delegadas. Por otro lado, se ha tomado conocimiento de distintas situaciones de tensión entre las municipalidades distritales y/o provinciales con las Municipalidades de Centro Poblado, al señalar las primeras que éstas últimas no dan cumplimiento a la rendición económica de lo transferido.

Estos distintos escenarios presentan, sin embargo, un patrón común, de acuerdo al cual, al margen de la estructura de la organización estatal, el componente perjudicado es el beneficiario final del servicio, esto es, el conjunto de ciudadanos y ciudadanas que habita en los poblados rurales más alejados.

Asimismo, los referidos escenarios permiten formular interrogantes respecto a si la estructura actual regulada en nuestra legislación es la más conveniente, considerando el interés ciudadano o si, por el contrario, ésta fomenta la fragmentación estatal, con la consecuente deficiencia en la cobertura de servicios.

Finalmente, corresponde evaluar la legislación que, al no ser clara, genera diversas expectativas a funcionarios y ciudadanos, originando en algunos casos una superposición de funciones y, en el escenario más negativo, lugares exentos de acción estatal.

2. Competencia de la Defensoría del Pueblo

De acuerdo a lo previsto en el artículo 162° de la Constitución Política del Perú, corresponde a la Defensoría del Pueblo proteger los derechos fundamentales de la persona y de la comunidad, así como supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía.

Asimismo, de conformidad con el artículo 9°, inciso 1) de la Ley N° 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, ésta se encuentra facultada a iniciar y proseguir de oficio, o a petición de parte, cualquier investigación conducente al esclarecimiento de los actos y resoluciones de la administración pública y sus agentes que, implicando el ejercicio ilegítimo, irregular, abusivo o excesivo, arbitrario o negligente de sus funciones, afecte la vigencia plena de los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y la comunidad.

El artículo 25° de la referida Ley dispone que si la Defensora del Pueblo, a consecuencia de la investigación realizada, llegase al convencimiento de que el cumplimiento de una norma legal, o lo resuelto en un procedimiento administrativo, ha de producir situaciones injustas o perjudiciales para los administrados, deberá ponerlo en conocimiento del órgano legislativo y/o administrativo competente para que adopte las medidas pertinentes.

Por su parte, el artículo 26° confiere a la Defensoría del Pueblo atribuciones para emitir resoluciones con ocasión de sus investigaciones, a efectos de formular –a las autoridades, funcionarios y servidores de la administración del Estado– advertencias, recomendaciones, recordatorios de sus deberes legales y sugerencias respecto de la adopción de nuevas medidas.

En el marco de estas facultades que invisten a la Defensoría de Pueblo, ésta ha intervenido advirtiendo diversos problemas que se están produciendo tanto en el proceso de descentralización como en el ejercicio de funciones por parte de los gobiernos locales, y que podrían afectar los derechos de las personas.

De este modo, en el ámbito municipal, se elaboró y se publicó el *Informe Defensorial N° 133, “¿Uso o abuso de la autonomía municipal?: El desafío del desarrollo local”*, en el cual se abordan los principales problemas percibidos en el ejercicio de la autonomía municipal en el contexto de la descentralización y en la prestación de los servicios públicos municipales.

Sin embargo, considerando que el *Informe Defensorial N° 133* se centra fundamentalmente en la problemática de las municipalidades urbanas, se ha considerado pertinente elaborar el presente Informe con el objetivo de obtener una primera aproximación a la situación de las municipalidades rurales, a partir del análisis de una realidad propia de este sector, como las Municipalidades de Centro Poblado.

3. Objetivos y estructura del Informe

Los principales objetivos del análisis realizado por la Defensoría del Pueblo con relación a la realidad de las Municipalidades de Centro Poblado son:

- Describir la situación y principales dificultades que afrontan las Municipalidades de Centro Poblado para el adecuado desempeño de sus funciones.
- Identificar la relación que mantienen las Municipalidades de Centro Poblado con los distintos niveles de gobierno.
- Presentar los resultados de la supervisión realizada, evidenciando la dicotomía existente entre la capacidad institucional con que cuentan y las funciones y servicios que le son asignados.

De este modo, para elaborar el presente informe fue necesario recabar información de diversas fuentes, a fin de poder situar la problemática de las municipalidades rurales en su contexto real y que el análisis no se limitase al ámbito legal, debido a que las dimensiones de las dificultades que afrontan éstas solo puede ser entendida mediante un análisis de la realidad en la que se desenvuelven.

Para tal efecto, el Capítulo I explica las características de las Municipalidades de Centro Poblado, en el contexto de la realidad de los municipios rurales. En ese sentido se presentan algunos datos estadísticos con la finalidad de ilustrar la realidad de estas municipalidades. Asimismo se precisa la naturaleza jurídica de las Municipalidades de Centro Poblado, mediante una breve descripción del estado actual del proceso de adecuación de sus competencias a la actual Ley Orgánica de Municipalidades.

Sobre esta base, el Capítulo II sitúa a las Municipalidades de Centro Poblado en el proceso de la descentralización. En tal sentido, se pretende reflexionar con relación a si la dirección del proceso de descentralización tiene como correlato un adecuado funcionamiento y fortalecimiento de los gobiernos locales que les permita dar cumplimiento a sus funciones básicas. En consecuencia, se analiza la finalidad del proceso de descentralización, tanto desde sus principios, como desde sus objetivos, principalmente en lo vinculado a la representatividad y la cobertura y abastecimiento de servicios.

Es pertinente, asimismo, que en el marco de los objetivos de la descentralización se asigne una especial relevancia al objetivo vinculado al ordenamiento territorial, a fin de atender adecuadamente las necesidades que subyacen a la existencia de las Municipalidades de Centro Poblado, considerando, adicionalmente a estos criterios, a los vinculados a la estrategia de desarrollo rural.

Finalmente, en el Capítulo III se aborda los resultados de la supervisión a las Municipalidades de Centro Poblado, así como a las distritales y las provinciales de su ámbito. Dichos resultados están relacionados a los servicios que brindan estas municipalidades, su estructura orgánica, capacidad de la gestión institucional, así como a las dificultades y tensiones encontradas entre las Municipalidades de Centro Poblado con las municipalidades provinciales y distritales.

CAPÍTULO I: LAS MUNICIPALIDADES DE CENTRO POBLADO

1.1 Contexto: realidad rural

De acuerdo a los datos contenidos en el Documento de Trabajo elaborado por la Gerencia de Fortalecimiento Local del Consejo Nacional de Descentralización en el año 2004, el 81% de las Municipalidades de Centro Poblado se ubica en el sector rural.²

De este modo, en la medida en que tanto su creación como su funcionamiento dependen de las municipalidades provinciales y distritales del área en que se encuentran, es pertinente presentar el escenario en el que se desarrollan estas últimas, esto es el ámbito rural en el que ejercen funciones.

En razón de ello se podrá obtener una comprensión integral de la problemática de las Municipalidades de Centro Poblado, que se inserta en la problemática de las municipalidades rurales –provinciales y distritales– a las que pertenecen.

1.1.1 El sector rural en cifras

En la actualidad, en la división poblacional del Perú se advierte que el 73% de la población habita en áreas urbanas, en tanto que solo el 27% se encuentra en territorio rural,³ cifras que contrastan abiertamente con la división del territorio peruano, que muestra un porcentaje 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.⁴

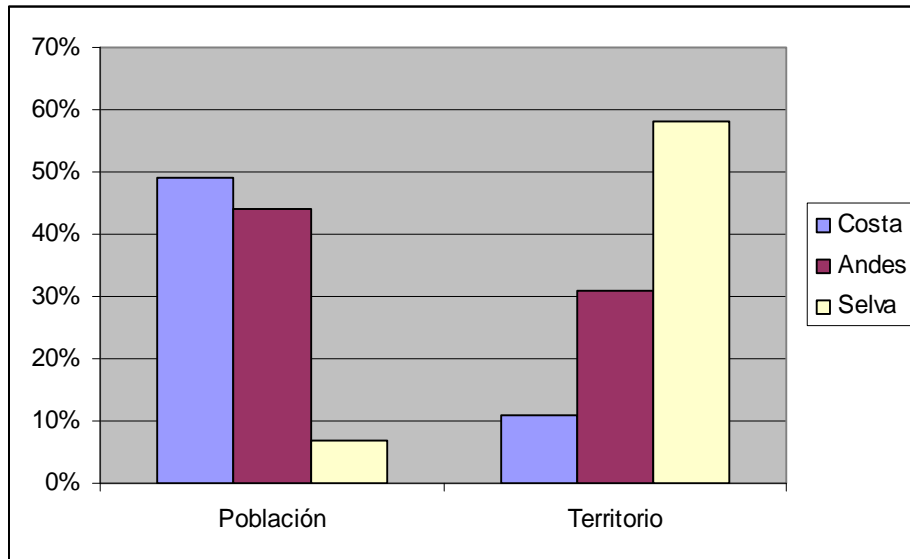
Esta situación evidencia una clara concentración en el menor porcentaje del territorio, y que las zonas rurales acogen un porcentaje poblacional bastante bajo.

² Cabe señalar que, no obstante este estudio considera 1.861 Municipalidades de Centro Poblado, y no 1.980, que es el número señalado por el INEI en el Directorio Nacional de Municipalidades elaborado en el 2005–, consideramos conveniente destacar este alto porcentaje de ruralidad por ser una tendencia bastante marcada.

³ De acuerdo a los datos de la Estrategia de Desarrollo Rural contenidos en los Elementos para la Formulación de una Política de Desarrollo Rural.

⁴ Escobal, Javier y Torero, Máximo. *Documento de Trabajo N° 29: “¿Cómo enfrentar una geografía adversa? El rol de los activos públicos y privados*. Lima: Grade, 2000, p. 7.

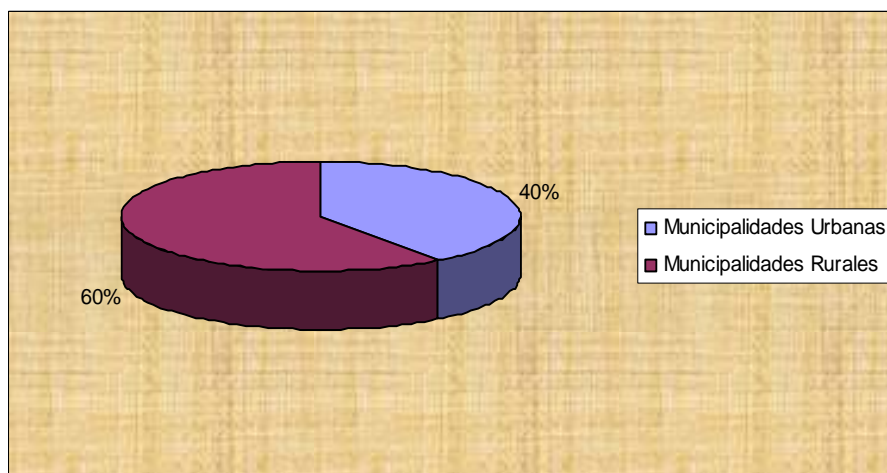
Gráfico N° 1
Relación entre la distribución de la población y el espacio territorial



Elaboración: Defensoría del Pueblo.
 Fuente: GRADE.

Para mayor detalle, y desde el punto de vista de la naturaleza de los municipios, existen estudios⁵ que señalan que del total de 1.834 municipalidades existentes (incluyendo las distritales y rurales), más del 60% son municipalidades rurales. De dicha cifra se puede colegir que un gran número de municipalidades rurales está ubicado en territorios geográficamente vastos, pero con una población reducida y dispersa.

Gráfico N° 2
Porcentaje de municipalidades urbanas y rurales



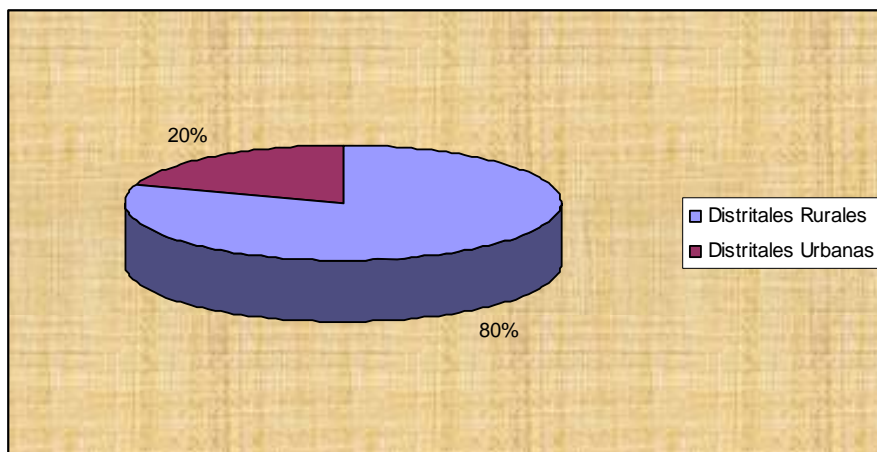
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Fuente: INWENT.

⁵ Salcedo Lovatón, Elizabeth. *Fortalecimiento de capacidades de las municipalidades rurales*. Lima: Inwent, 2009, p.11.

Por otro lado, el criterio de la Estrategia de Desarrollo Rural indica que, considerando el criterio ocupacional, el 80% de los distritos del Perú y las dos terceras partes de las provincias corresponden al ámbito rural, si se considera que más del 50% de la población ocupada en un distrito lo hace en actividades del campo.⁶

Gráfico N° 3
Porcentaje de municipalidades distritales urbanas y rurales



Elaboración: Defensoría del Pueblo.
Fuente: Estrategia de Desarrollo Rural.

Cabe precisar que en los últimos años se han realizado esfuerzos en la actualización de las cifras exactas de municipalidades rurales. En ese sentido, en su novena disposición complementaria, la Ley Orgánica de Municipalidades estableció la aprobación de un listado de municipalidades rurales. Asimismo, la Ley N° 27563 autorizó la creación del Registro Nacional de Municipalidades (Renamu) y del Directorio Nacional de Municipalidades de Centro Poblado Menor (Dinamucep), en tanto que su Reglamento, aprobado por el Decreto Supremo N° 033–2002–PCM, reguló la inscripción, las normas y los procedimientos para la inscripción en el Registro.

Estas iniciativas –que se están implementando con alguna dificultad en razón del incumplimiento de algunas municipalidades en brindar información– buscan sentar las bases para una adecuada política de desarrollo local rural, toda vez que durante mucho tiempo solo se contaba con cifras aproximadas de los gobiernos locales rurales y de las Municipalidades de Centro Poblado.

En lo tocante a la población de los distritos de todo el territorio nacional, cabe señalar que cerca de 1.000 distritos cuentan con una población menor a 5.000 habitantes, por lo que correspondería su evaluación, a fin de determinar si en cada caso cumplen con los requisitos establecidos en el Reglamento de la Ley de Demarcación Territorial, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 019–2003–

⁶ En: Estrategia de Desarrollo Rural (Decreto Supremo N° 065–2004–PCM). Introducción. Punto 2.2.

PCM de fecha 21 de febrero del año 2003,⁷ que establece límites numéricos para la creación de distritos, de acuerdo a cada región.

Con relación a las cifras de la población, cabe mencionar que, en las áreas rurales, la pobreza incide en una mayor medida que en las urbanas. Así, el 78,3% de la población de las áreas rurales se encuentra en situación de pobreza y el 51% en la de pobreza extrema. Asimismo, el 82% de las personas de la tercera edad de la Sierra vive en pobreza extrema, en tanto que el porcentaje de niños desnutridos en la Sierra rural asciende al 45%.⁸

Esta caracterización podría inducir la propuesta de diversos temas de reflexión. Por un lado, se podría cuestionar la existencia de un gran número de municipalidades rurales, pese a que la población del sector rural es considerablemente menor a la del sector urbano. No obstante, revela la difícil y compleja tarea de despliegue territorial que encaran sus autoridades para gobernar la totalidad del territorio de su jurisdicción, en la medida en que la población a la que deben atender se encuentra en una difícil situación de pobreza y carece de acceso a los servicios básicos. Finalmente, se podría discutir si estas particularidades ameritan un tratamiento administrativo y legislativamente distinto.

Dicha situación conlleva a que adicionalmente a referirnos a los niveles de gobiernos subnacionales ya existentes como las regiones, provincias y distritos; dentro de la vasta realidad de gobiernos locales distritales, encontremos dos distintas realidades, las municipalidades urbanas y las rurales.

1.1.2 Características de la realidad rural

En virtud de lo señalado anteriormente, se puede manifestar que si bien la referencia a las municipalidades rurales remite a una realidad heterogénea de municipalidades, puede convenirse en que, al margen de sus particularidades, existen características comunes que comparten en su gran mayoría. Para este efecto se utilizarán algunas características de las señaladas en la Guía de Orientación a Municipalidades Rurales Pequeñas,⁹ así como otras vinculadas a la realidad social en la que estas municipalidades ejercen funciones. Éstas son:

a) Localidades con pequeñas unidades de producción para la subsistencia.

Nos referimos básicamente a la actividad agrícola en pequeña escala, debido a su limitado nivel en el uso de implementos tecnológicos, que no permite a los agricultores proyectar un beneficio mayor al propio consumo y al pequeño circuito económico ya conocido. En consecuencia, las ganancias no generan una riqueza significativa, así como tampoco centros de producción de gran escala.

⁷ Los requisitos serán desarrollados en el capítulo II del presente documento.

⁸ En: Estrategia de Desarrollo Rural.

⁹ Elaborada por el programa Pro Descentralización (Prodes) de la Agencia de los Estados Unidos para el desarrollo (Usaid), Lima, mayo de 2007.

b) La pobreza afecta en mayor medida a mujeres, niños y niñas.

En lo vinculado a la especial incidencia de afectación de la pobreza a mujeres y niños, se debe señalar que éstos pertenecen a los sectores de mayor pobreza, precisamente porque el circuito económico deja pequeñas unidades de producción no articuladas a un sistema de mercado central. La incidencia mayor de pobreza en estos grupos poblacionales se sustenta, entre otros motivos, en los altos niveles de exclusión a los servicios básicos, como educación y salud.

“La base de la vulnerabilidad de las mujeres, especialmente las rurales e indígenas frente a una pobreza crónica encuentra su respuesta en mercados laborales discriminatorios y la exclusión social de las instituciones políticas y económicas. A esto hay que agregar que la división del trabajo remunerado y no remunerado aumenta su posición de inseguridad y de vulnerabilidad”.¹⁰

Por ello, a fin de obtener un claro panorama de la realidad en la que gobiernan estas municipalidades, conviene tomar en consideración las características que presenta la Guía de Orientación a Municipalidades Rurales Pequeñas e introducir los componentes físico, social y económico en los que se desenvuelven estas Municipalidades.

c) Identidad cultural

La existencia de especiales identidades culturales no solo convierte al Perú en un país con una gran diversidad cultural, sino que aporta elementos importantes en el desarrollo de las comunidades. Así, de un lado brinda el aporte de saberes tradicionales respecto al mejor aprovechamiento de recursos y adecuado manejo del entorno; de otro, contribuye a lograr mayor cohesión en la organización de la estructura social mediante el establecimiento de reglas y sistemas de manejo de conflictos.

Cabe señalar que en la actualidad existen 6.097 comunidades campesinas reconocidas oficialmente, que comprenden a cuatro millones de habitantes,¹¹ cifra que representa aproximadamente al 15% de la población nacional, además de 1.461 comunidades nativas que comprenden a 332 975 habitantes.¹²

Asimismo, es importante mencionar que estas comunidades se localizan en 1.184 de los 1.828 municipios distritales; vale decir que el 65% de estos municipios alberga comunidades campesinas en su jurisdicción, siendo éste un importante rasgo que las caracteriza. Finalmente, a fin de reconocer el espacio

¹⁰ Declaraciones de Marcela Ballara. Oficial principal de Género y Desarrollo. Oficial Regional. En: <http://www.rlc.fao.org/es/desarrollo/mujer/docs/femipob.pdf>

¹¹ De acuerdo a la información brindada por Cofopri a la Defensoría del Pueblo en diciembre del 2009.

¹² De conformidad con las cifras obtenidas por el (INEI) en el censo realizado en el 2007.

físico que ocupan, cabe resaltar que se ubican en el 18% del territorio nacional.¹³

En la legislación del Perú, la Constitución Política reconoce en su artículo 89° que las Comunidades Campesinas y Nativas tienen existencia legal y son personas jurídicas, reconociéndose el respeto del Estado a su identidad cultural. Asimismo, se reconoce que la propiedad de sus tierras es imprescriptible y que son autónomas en su organización, en el trabajo comunal y en el uso y la libre disposición de sus tierras, así como en lo económico y administrativo, dentro del marco que la ley establece.

A mayor detalle, la Ley N° 24656, Ley General de las Comunidades Campesinas, las define como organizaciones de interés público, con existencia legal y personería jurídica, integradas por familias que habitan y controlan determinados territorios, ligadas por vínculos ancestrales, sociales, económicos y culturales, expresados en la propiedad comunal de la tierra, el trabajo comunal, la ayuda mutua, el gobierno democrático y el desarrollo de actividades multisectoriales, cuyos fines se orientan a la realización plena de sus miembros y del país.

Asimismo, se señala entre sus competencias:

- Formular y ejecutar sus planes de desarrollo integral: artesanal, agropecuario, e industrial, promoviendo la participación de los comuneros;
- Regular el acceso al uso de la tierra y otros recursos por parte de sus miembros;
- Levantar el catastro comunal y delimitar las áreas de los centros poblados y los destinados a uso agrícola, ganadero, forestal, de protección y otros;
- Promover la forestación y reforestación en tierras de aptitud forestal;
- Organizar el régimen de trabajo de sus miembros para actividades comunales y familiares que contribuyan al mejor aprovechamiento de su patrimonio;
- Centralizar y concertar con organismos públicos y privados, los servicios de apoyo a la producción y otros, que requieran sus miembros;
- Constituir empresas comunales, multicomunales y otras formas asociativas;
- Promover, coordinar y apoyar el desarrollo de actividades y festividades cívicas, culturales, religiosas, sociales y otras que respondan a valores, usos, costumbres y tradiciones que les son propias y,
- Las demás que señale el Estatuto de la Comunidad.

Respecto a sus antecedentes históricos, se puede afirmar que las raíces más antiguas de las actuales comunidades campesinas se encuentran en las

¹³ CASTILLO Marlene y URRUTIA Jaime. Participación de las Comunidades Campesinas en el Gobierno Local: un desafío político. Aporte de los casos Anta (Cusco) y Zona Centro (Huancavelica). Lima, GRUPO PROPUESTA CIUDADANA, 2007, p.11.

organizaciones de parentesco o ayllus preincas que usufructuaban colectivamente un territorio considerado como propiedad común.¹⁴

Por ello, en gran medida, el estilo de relacionarse al interior de una comunidad es propio de los saberes ancestrales transmitidos, y esas ventajas comparativas son las que permiten a las comunidades poseer un adecuado manejo de los recursos naturales. Por otro lado, cabe destacar otras figuras representativas de organización comunal como las rondas campesinas, que cumplen funciones relevantes como las de seguridad ciudadana.

Con relación a la identidad de una amplia población de la zona andina, merece una especial mención el componente indígena que la integra.

“La identidad indígena de las poblaciones prehispánicas y de sus instituciones se fue creando en el marco de la dominación colonial española y en oposición a ella, sobre la base de las culturas originarias que tenían en el ayllu su institución étnica básica común (el origen materno comunal) y un nuevo ordenamiento impuesto a semejanza de la comunidad de Castilla del imperio español.”¹⁵

Es de fundamental importancia, por otro lado, conocer cuáles son las características de estas sociedades, a partir del análisis de la percepción de “lo andino”, tanto desde la Costa u “occidente” como desde las propias comunidades.

Según sostiene Carolina Trivelli,¹⁶ existen diversos discursos sobre lo andino o la Sierra del Perú:

- Lugar estático, resistente a la noción del cambio o modernidad.
Este discurso concibe a la Sierra como una realidad totalmente contrapuesta al mundo moderno, que no solo ha sido capturada en el pasado, sino que desea permanecer en él, en esa monotonía ritual que se repite en el tiempo.
- Lugar de la barbarie de una cultura inferior. La educación tiene que ver con la desindigenización.
Esta percepción tiene que ver con que es la cultura de la Costa la que debe transmitir su saber a la cultura de la Sierra, que se concibe como un libro en blanco que debe ser escrito. Esto es, todo el saber y conocimiento que estas comunidades andinas puedan tener carece de valoración al considerarse la cultura andina, en el mejor de los casos, como una página

¹⁴ Boggio Carrillo, Clara. “Cultura Andina, Comunidades Campesinas y la Ley”. En *Los Andes y las Poblaciones Altoandinas en la agenda de la regionalización y descentralización*. Vol. 1. Lima: Concytec, 2008, p. 99.

¹⁵ CASTILLO Marlene y URRUTIA Jaime Grupo Propuesta Ciudadana, op. cit., p.12.

¹⁶ Trivelli, Carolina. *Desarrollo Rural en la Sierra: aportes para el debate*. Lima: IEP, Grade, 2009, p. 62 y ss.

en blanco, y en el peor como una página que debe ser borrada previamente para desaprender y realizar recién el proceso de inicio de aprendizaje.

- Instancia salvaje e ingobernable, virgen y natural.

Así, este vasto territorio solo serviría para su aprovechamiento o explotación económica. La imagen es la señalada por Antonio RaImondi: “El Perú es un mendigo sentado en un banco de oro”.

De este modo, el Perú es visto como un país dotado de riqueza, pero incapaz de explotarla o hacerla producir, es decir, un mal administrador de sus recursos. Sin embargo, subyace la idea de que el Estado debe tomar esos recursos para sacarlos o explotarlos sin existir indicios de considerar a la comunidad para administrar dichos recursos. Asimismo, se ha sostenido que esta frase está destinada a cuestionar a una clase dirigente, rentista y pasiva, que ha sido incapaz de fomentar un proyecto nacional que beneficie a todos.

El territorio deja de ser naturaleza y se vuelve un simple paisaje, una composición estética destinada a satisfacer la mirada de un ojo externo a la realidad.

- Lugar esencialmente violento y conflictivo.

Un espacio marcado por un permanente descontento político, que tuvo su punto más alto en el conflicto armado de los años ochenta, liderado por Sendero Luminoso. De ahí que no sea concebido como un lugar atractivo para gobernar, ni para recibir proyectos extralocales como proyectos de inversión o desarrollo.

Desde esta continua mirada occidental es evidente que existe una influencia en la autopercepción de la comunidad andina, particularmente en los niños y niñas rurales. Asimismo, la visión de las comunidades andinas respecto a la población de la Costa o su ubicación dentro del Estado peruano está estereotipada a partir de estas percepciones.

Por ello, gran parte de la población de las zonas rurales tiende a sentirse excluida por parte del Estado, que oscila entre la indiferencia y el acercamiento condicionado al aprovechamiento de recursos naturales, sin entablar un diálogo respetuoso con quienes no termina de entender que son sus ciudadanos.

Sin embargo, cabe señalar que ello no implica que en todos los casos este sentimiento de exclusión derive en resentimiento y actos de violencia o de permanente hostilidad hacia lo externo, como lo afirman los discursos anteriormente presentados sobre la Sierra.

En efecto, muchas experiencias demuestran que no existe tal resistencia a lo externo o a la llamada modernidad. Así, se afirma que:

“Las comunidades campesinas son instituciones vivas, vigentes, flexibles y creativas que se adaptan a los tiempos, a las oportunidades de mercados y de apoyos externos, dejando espacios a sus socios para desarrollar iniciativas económicas y culturales propias”.¹⁷

De ahí que surja la necesidad de articular los fines de los organismos estatales como las Municipalidades, centros de salud, de educación, entre otros, con los conocimientos y organizaciones de las comunidades andinas, cuyos intereses, en la mayoría de los casos, no se dirigen en dirección opuesta, sino que comparten como objetivo final la búsqueda de mayor desarrollo y mejor calidad de vida para los ciudadanos.

d) Recursos naturales

Las municipalidades rurales ejercen sus funciones en territorios de una gran diversidad biológica.

Para mayor detalle se puede mencionar que el Perú posee una muy alta diversidad de climas, pisos ecológicos, zonas de producción, especies, recursos genéticos y culturas aborígenes con conocimientos rescatables, y se encuentra ubicado, en el ámbito mundial, entre los 10 países de mayor diversidad de la Tierra, conocidos como "países megadiversos".¹⁸

Es el segundo país en América Latina y el cuarto en el ámbito mundial en lo concerniente a superficie de bosques: el 13% de los bosques tropicales amazónicos se encuentra en el Perú.

De este modo se reconocen 11 ecorregiones: el mar frío, el mar tropical, el desierto costero, el bosque seco ecuatorial, el bosque tropical del Pacífico, la serranía esteparia, la puna, el páramo, los bosques de lluvias de altura (Selva alta), el bosque tropical amazónico (Selva baja) y la sabana de palmeras. De las 117 zonas de vida reconocidas en el mundo, 84 se encuentran en el Perú.¹⁹

¹⁷ Haudry de Souci, Roberto. Las comunidades campesinas en la Sierra Sur del Perú. Ponencia presentada en el Seminario Internacional Territorios Rurales en Movimiento, realizado en Santiago de Chile del 23 al 26 de abril de 2006.

¹⁸ En la Estrategia Nacional de Desarrollo Rural se sostiene que “el Perú, en su espacio rural, es uno de los países con la mayor variedad de ambientes naturales y formas de vida (84 de 104 zonas de vida) y los climas más diversos”.

“El bosque amazónico ocupa el 53% del territorio, unas 98 millones de hectáreas, que coloca al país en el noveno lugar en el mundo en superficie boscosa”.

Estos recursos pueden ser explotados racional y sosteniblemente pues “existe un área de uso inmediato cercana a los 15 millones de hectáreas que, manejada adecuadamente, puede generar utilidades del orden de 2.000 millones de dólares en exportaciones anuales”.

Actualmente se deforestan “200 000 hectáreas por año, en la ceja de Selva de departamentos de Sierra”.

“El patrimonio cultural y de biodiversidad más importante del país se sitúa en el territorio rural, así como las áreas estratégicas de bosques”.

¹⁹ I Taller Competitividad del Sector Ecoturismo en Puerto Maldonado (Madre de Dios), el 17 y el 18 de abril del 2004, disponible en

http://www.congreso.gob.pe/congresista/2001/esalhuana/Eventos/taller_ecoturismo/Marco_Teorico.pdf

De acuerdo a la Estrategia Nacional de la Diversidad Biológica,²⁰ el Perú alberga 25.000 especies de plantas (10% del total mundial), ocupando el quinto lugar del mundo en este campo y el primero en especies domesticadas nativas. Es el primero en peces, el segundo en aves, el tercero en anfibios, el tercero en mamíferos y el quinto en reptiles.

Esta alta diversidad de ecosistemas ha favorecido el desarrollo de numerosas sociedades humanas con culturas propias y destacables logros tecnológicos. Por ello es de fundamental importancia proteger al ambiente natural de la agresión de algunas empresas dedicadas a la explotación de recursos naturales, a fin de que no se ponga en riesgo su preservación.

En ese marco, las municipalidades rurales –siempre que se les dote de los recursos económicos necesarios– podrían intervenir en la protección y cuidado de la diversidad biológica del Perú. En esa línea, en su artículo 141°, la Ley Orgánica de Municipalidades otorga a las municipalidades rurales competencias adicionales en esta materia, estableciendo que:

“Las municipalidades ubicadas en zonas rurales, además de las competencias básicas, tienen a su cargo aquellas relacionadas con la promoción de la gestión sostenible de los recursos naturales: suelo, agua, flora, fauna, biodiversidad, con la finalidad de integrar la lucha contra la degradación ambiental con la lucha contra la pobreza y la generación de empleo, en el marco de los planes de desarrollo concertado”.

Por ello, de contar las municipalidades rurales con recursos propios y existir un adecuado espacio de diálogo con las comunidades, se obtendrían importantes oportunidades para el aprovechamiento de esta biodiversidad de manera sostenible.

Es en este contexto institucional y social que las municipalidades ubicadas en zonas rurales deben plantearse el reto de un funcionamiento adecuado para ser mejores promotores del desarrollo local de sus territorios.

Sin embargo, en determinadas situaciones, estas riquezas naturales, ubicadas principalmente en la jurisdicción de las municipalidades rurales, se han convertido en fuente de conflicto social, debido a que son motivo de atracción de grandes inversionistas que no cumplen, en todos los casos, los requisitos legales establecidos para poder operar, principalmente en lo referido a garantizar el manejo sostenible de recursos.

Es importante destacar que los conflictos vinculados al manejo de los recursos naturales no solo se manifiestan por el incumplimiento en que puedan incurrir las empresas inversoras respecto a los requisitos legales, sino principalmente por la ausencia de una estrategia de diálogo con la población para brindarle toda la información requerida.

²⁰ Aprobada por Decreto Supremo 102-2001-PCM..

Asimismo se debe considerar que estos eventos ponen en el escenario principal a poblaciones y territorios que tradicionalmente han contado con una escasa presencia del Estado, por lo que utilizan estos espacios –en los que se les concede especial atención– como el medio para difundir sus demandas, vinculadas fundamentalmente a la generación de mayor desarrollo.

Se advierte, en tal sentido, la importancia de que los proyectos y planes de desarrollo en el plano local perciban con claridad las estrategias utilizadas para lograr el desarrollo integral de su localidad y poder darles un lugar en la intervención con otras instancias de gobierno. De este modo, la población contará con argumentos claros y sustentados que le permitirán adoptar una mejor decisión a partir de una adecuada información.

1.1.3 Municipalidades Distritales Rurales: principales problemas

Adicionalmente a la diferente realidad poblacional en la que deben ejercer funciones las Municipalidades Rurales, existen particularidades que ameritan tomarse en cuenta, toda vez que la efectividad de su accionar va a estar relacionada con los recursos y herramientas con las que cuentan, así como con la posibilidad efectiva de prestar los servicios a la población.

A partir de estas consideraciones se ha identificado a tres dificultades básicas: la ausencia de una base económica financiera, la debilidad institucional y la dispersión geográfica.

a) Ausencia de base económica financiera

Las municipalidades rurales, y con particularidad las distritales, carecen de una base financiera local. Es decir, los ingresos que perciben por lo recaudado directamente de los ciudadanos de su jurisdicción no constituyen un porcentaje considerable.

Esta situación se explica debido a que el diseño de la tributación municipal ha sido formulado sobre la estructura de las ciudades y las municipalidades urbanas. Por ello, los tributos municipales se refieren al impuesto predial, al patrimonio vehicular, a los espectáculos públicos no deportivos, a los casinos, entre otros. En tal sentido, el ordenamiento jurídico del Perú presupone que el sistema de propiedad individual formalizada es un sistema de alcance nacional, que el uso de vehículos es un fenómeno masivo y que los temas de entretenimiento respecto a espectáculos públicos y casinos son fenómenos frecuentes en los ámbitos rural y urbano.

De este modo, en tanto las municipalidades urbanas cuentan con una amplia base de recaudación, constituida en su mayor parte por el impuesto predial, las municipalidades rurales presentan particularidades en lo concerniente a la propiedad de predios. Esta situación se fundamenta, por un lado, en que la institución jurídica de la propiedad individual es de menor frecuencia en el ámbito rural que en el urbano, al existir un manejo colectivo de la tierra; por

otro lado, debido a que existen serias dificultades y restricciones para lograr el saneamiento de las tierras y su posterior titulación.

Cabe señalar que, a partir de la Constitución Política de 1993 –la cual motivó la dación del Decreto Legislativo N° 776, Ley de Tributación Municipal–, se buscó una modificación integral del sistema tributario municipal.

El diagnóstico revelaba que los gobiernos locales no tenían un marco legal claro, constituyendo este hecho en uno de las principales razones de la poca efectividad de la recaudación. Por ello se pretendió simplificar y organizar el sistema en lo referente a los impuestos. De este modo se determinó que los gobiernos locales solo tendrían competencia para recaudar seis impuestos: el impuesto predial, el impuesto al patrimonio vehicular, el impuesto a la alcabala, el impuesto a las apuestas y a los juegos, así como el impuesto a los espectáculos públicos.

De ahí que, respecto a la base imponible tributaria, esta reforma tomó en consideración básicamente el modelo de municipalidad urbana. En efecto, el criterio de municipalidades rurales no fue abordado en el extremo vinculado a las propias características constituidas por su ruralidad, sino en el sentido de que estos municipios rurales eran municipios pequeños y de escasos recursos económicos. En esa dirección se introdujo una modificación en los criterios de distribución de recursos del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) a los gobiernos locales a través del Fondo de Compensación Municipal (Foncomún).

Como señala Paula Muñoz,

“(...) a través de la creación del Fondo de Compensación Municipal (Foncomún) y de los criterios establecidos para su distribución, se introdujeron características de compensación para reducir el desbalance horizontal; es decir, para otorgar más recursos a las municipalidades menos favorecidas y disminuir las diferencias entre ellas. De esta forma, la novedad del 776 no estuvo dada por los impuestos que consideró como parte del fondo –que ya existían–; sino en la determinación de una nueva forma para su distribución: se cambiaba la distribución de los ingresos anteriormente basados en población, que favorecía sobre todo a las municipalidades de zonas urbanas, a uno relacionado con población y pobreza”.²¹

Se evidencia que la ausencia de recursos económicos propios de estas Municipalidades ha tratado de ser subsanada mediante las transferencias económicas realizadas por el Gobierno Central a través del MEF, mediante la creación del Foncomún.

²¹ Muñoz, Paula. *El diseño institucional municipal 1980-2004 y sus implicancias para las zonas rurales*. Lima: SER, 2005, p. 40.

Si bien esta modificación en la asignación de recursos se dirigió a una finalidad adecuada –como es el incremento de mayores recursos a las municipalidades rurales– merece una especial reflexión el hecho de que los recursos con los que cuentan las municipalidades rurales no provengan de la propia recaudación, sino de la transferencia de recursos del Gobierno Nacional, lo que de algún modo desvirtúa la autonomía económica financiera que debe tener todo gobierno local.

El diseño constitucional del Estado, reconocido en su artículo 43º, corresponde a un Estado unitario y descentralizado. En ese contexto se inició el proceso de descentralización, que es una de las reformas más importantes que se está implementando en el país, puesto que implica la distribución del poder en tres niveles de gobierno (nacional, regional y local), los cuales gozan de autonomía política, económica y administrativa para los asuntos de su competencia y para promover el desarrollo regional y local de manera articulada con el desarrollo e interés nacional.

En consecuencia, se hace necesario contar con adecuadas capacidades al interior de los gobiernos locales, a fin de que las autoridades locales puedan cumplir cabalmente con las nuevas responsabilidades asignadas.

Sin embargo, lejos de haberse conseguido uno de los principales objetivos del proceso de descentralización –el fortalecimiento de capacidades de gobiernos locales–, la realidad rural exhibe gobiernos locales limitados en su decisión y autonomía; en suma, muestra municipalidades dependientes del Gobierno Nacional.

Ello evidencia que, no obstante la reforma del Estado y el avance en las políticas de desarrollo rural, persiste desde el propio aparato estatal el trato no igualitario al sector rural. En efecto, estas omisiones legislativas, entendidas como ausencia de adecuación a la realidad, consagran estas diferencias en claro perjuicio de los municipios rurales y, por lo tanto, de la población rural.

De acuerdo a lo señalado por Trivelli, en los municipios rurales, salvo en contadas excepciones, no se presentan las condiciones necesarias para generar recursos locales por tributos o arbitrios. Si bien hasta hace poco el Foncomún era la principal fuente de ingreso de estos gobiernos locales, existe una tendencia en determinadas zonas del país a que estos aportes sean desplazados por los recursos provenientes del canon,²² lo cual incrementará aún más las diferencias entre una y otra municipalidad.

En razón de ello, urge pensar en un sistema de tributación municipal heterogéneo que responda a las distintas realidades del país, considerando la vasta realidad rural que comprende nuestro territorio.

²² TRIVELLI, Carolina, op. cit.

Es decir, un sistema que se adecúe a la realidad, siendo prioritario que se actualice el debate y se incluyan en el análisis otros componentes que respondan al estado actual del proceso de desarrollo económico regional. Así, sería oportuno considerar en la evaluación que el Perú está recibiendo, con mayor frecuencia, importantes inversiones de empresas transnacionales en actividades extractivas que involucran a las áreas rurales.

b) Debilidad institucional

La debilidad o precariedad institucional en las municipalidades rurales ha sido una de sus características permanentes y que usualmente ha sido asociada al hecho de contar con pocos recursos económicos. De acuerdo a esta interpretación, el escenario se transformaría con la sola presencia de un mayor número de trabajadores, más infraestructura y mayor volumen de dinero recaudado o transferido por el Foncomún.

Sin embargo, la causa de esta precariedad institucional también responde a otros factores y genera consecuencias de un mayor nivel de complejidad.

Por ejemplo, las capacidades de los funcionarios públicos en las municipalidades rurales más pobres y pequeñas responden a una escasa formación técnica y profesional, al igual que a la de las mismas autoridades. Esta situación genera que los servicios no sean prestados en óptimas condiciones al existir un alto nivel de desconocimiento respecto de las normas y los procedimientos administrativos vinculados a los servicios que brindan.

Asimismo, la situación que encaran las municipalidades rurales está marcada por el hecho de ser entes gubernamentales que cuentan formalmente con iguales derechos que sus pares urbanas, así como con iguales obligaciones. Sin embargo, debido a que, en la práctica, poseen escasas herramientas de gestión, los “iguales derechos” no pueden ser ejercidos, subsistiendo la carga de las mismas obligaciones. De ahí que no resulta coherente esperar una gestión eficiente de quienes perciben las obligaciones como claras imposiciones y trabas para poder realizar una gestión municipal adecuada.

En este contexto se perciben algunos temas de fundamental importancia, como el fortalecimiento de capacidades de las autoridades y funcionarios de las municipalidades rurales, para el desarrollo de una adecuada política de planificación mediante la elaboración de proyectos y una eficiente gestión gubernamental. La ausencia de ello revela la desventajosa situación en que se encuentran las autoridades municipales rurales, la que no se modificará entre una gestión y otra si no se desarrolla una sostenida política de fortalecimiento de capacidades municipales en el sector rural.

Según el estudio realizado por Inwent y Remurpe,²³ la actual oferta de capacitación a funcionarios de municipalidades rurales es heterogénea, dispersa, desarticulada, no se encuentra centrada en la demanda y es asumida mayormente por personal no especializado.

En ese sentido, es posible concluir en que las causas de esta precariedad institucional guardan mayor relación con esta ausencia de capacidades que con motivos exclusivamente económicos.

Dicha situación contribuye no solo a la improvisación en la atención de la demanda a los ciudadanos, sino a que no cuenten con el sustento técnico ni la autoridad suficiente para hacer frente a los representantes de otros niveles de gobierno al exigir la incorporación de sus necesidades en el Plan de Desarrollo Concertado Regional.

Cabe señalar que esta “precariedad institucional” se “institucionaliza” al continuarse con la imposición de mayores cargas y responsabilidades a los municipios rurales, sin considerarse sus particularidades. En este extremo no ha sido significativo el aporte brindado por la Ley Orgánica de Municipalidades que, si bien ha contemplado un apartado especial para las Municipalidades Rurales, a decir de los especialistas, ha devenido en un reconocimiento simbólico al carecer de efectos prácticos en la asignación de responsabilidades menores a las municipalidades rurales.

“La nueva Ley Orgánica de Municipalidades es la primera en la historia republicana en dedicar un título especial a las municipalidades de zonas rurales; sin embargo, esto no es sino un reconocimiento simbólico debido a que el conjunto de la norma les acaba generando impactos negativos, sobre todo por otorgar mayores responsabilidades a instituciones que son sumamente frágiles por la carencia de autonomía económica (...).”²⁴

En esta situación adquiere mayor relevancia la necesidad de que las decisiones adoptadas en el plano del gobierno central consideren las significativas diferencias existentes entre las municipalidades urbanas y rurales, a fin de que las obligaciones que se imponga a los gobiernos locales rurales sean asumidas sobre la base de un conocimiento adecuado de las dificultades y restricciones que éstos deben afrontar.

c) Dispersión poblacional en zonas geográficas

Según se desprende de los datos demográficos, en el país existen 98.000 centros poblados,²⁵ de los cuales, en una abrumadora mayoría (94.000) están integrados

²³ El estudio se refiere a “Fortalecimiento de Capacidades de Municipalidades Rurales” y ha sido formulado como parte del Programa Capacides, un programa de Inwent (Capacity Building Internacional Germany) para los países andinos.

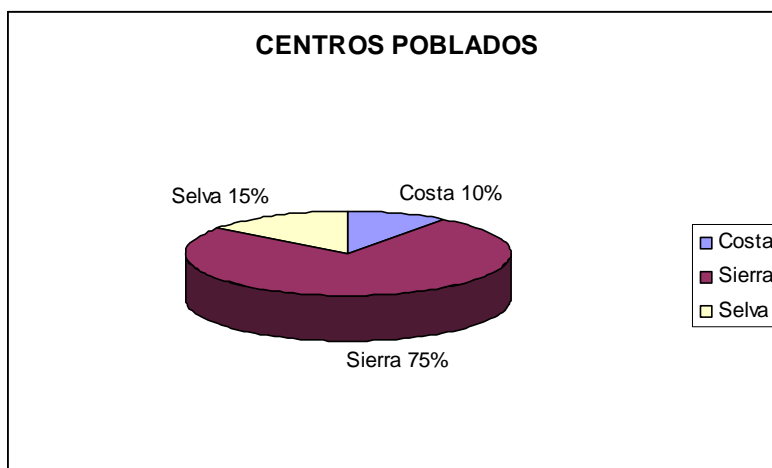
²⁴ Muñoz, Paula, op.cit., p. 7.

²⁵ Conviene precisar que al aludir a los “centros poblados” nos referimos al concepto amplio que ha incluido el INEI en el Directorio de Centros Poblados, es decir, el que describe a aquellos que no

por menos de 500 habitantes, en tanto que 61.000 de ellos incluso por menos de 50.

A pesar de esta gran dispersión poblacional, el peso demográfico de los 94.000 centros poblacionales más pequeños apenas representa al 14,7% de los habitantes de Perú, mientras que Lima concentra al 31% y la suma de las siguientes 100 ciudades más grandes al 30%. La Sierra es el área con mayor dispersión al albergar el 75% de los centros poblados, muy por delante de la Selva (15%) y la Costa (10%), en un fenómeno que se acentúa por la emigración a las ciudades. En razón del peso de la población, el 55% de los peruanos habita en la Costa, mientras que el 32% lo hace en la Sierra y el 13% en la Selva.²⁶

Gráfico N° 4
Número de centros poblados por regiones naturales

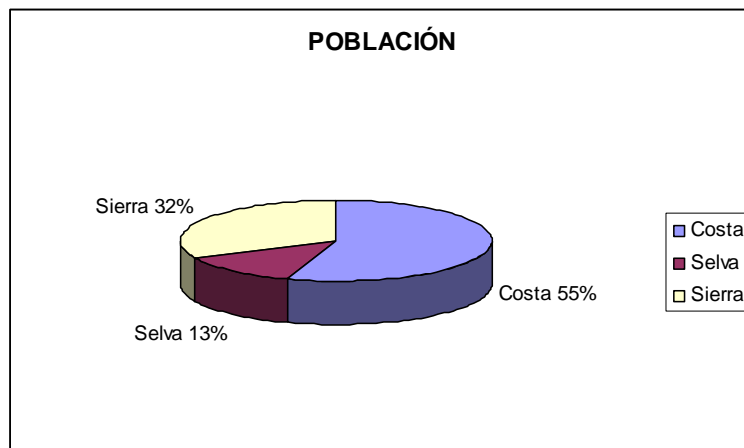


Elaboración: Defensoría del Pueblo.
Fuente: CIAS y UNFPA.

tienen 100 viviendas contiguas, ni son capitales de distrito, así como a aquellos que si bien cuentan con más de 100 viviendas, éstas se encuentran diseminadas sin formar bloques o núcleos. De este modo, existe una diferencia entre un **centro poblado** y un **centro poblado en el que exista una municipalidad**. Cuando en este documento nos referimos a **Municipalidades de Centro Poblado** se hará referencia a **MUNICIPALIDADES DE CENTRO POBLADO**. En consecuencia, la sola mención de **centros poblados** corresponde a la concentración poblacional en el espacio físico y no a una organización administrativa.

²⁶ De acuerdo a lo señalado por la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS) y el Fondo de Población de Naciones Unidas (Unfpa) en el Seminario de Dispersión Poblacional y sus desafíos para la situación de pobreza realizado en Lima, en diciembre del 2008. En: <http://www.onu.org.pe/Publico/CentroPrensa/DetalleNoticia.aspx?id=1853>

Gráfico N° 5
Distribución de la población por regiones naturales



Elaboración: Defensoría del Pueblo.
Fuente: CIAS y Unfpa.

Los Gráficos N° 4 y N° 5 evidencian que, no obstante que la Costa concentra un porcentaje bastante reducido de centros poblados, éstos presentan el mayor porcentaje poblacional, en tanto que el gran número de centros poblados con menor población se encuentra en la Sierra.

En tal sentido, algunos especialistas²⁷ consideran que este gran número de centros poblados se debe a la atomización de la organización estatal y una de las razones por las que resulta muy compleja la tarea de reducir la pobreza en la Sierra. Algunas de las causas de esta atomización que se puede identificar son:

- Complejidad de la geografía peruana.
- Dificultad en las vías de comunicación.
- Reparto de los recursos mineros, lo que genera ciertos movimientos o flujos de migración.
- Vínculo físico con las actividades agropecuarias.
- El acceso a la propiedad de la tierra.

Esta situación motiva la reflexión con relación a las dificultades en el acceso a servicios y proyectos de desarrollo. Así, en la mayoría de los casos, para que se pueda ejecutar un proyecto se requiere un mínimo de personas que hagan viable la inversión en las localidades. Ésta ha sido una de las principales motivaciones para el fomento de las fusiones y la conformación de las macrorregiones, ya que aún en los casos en que los municipios cuenten con suficientes recursos provenientes del canon, no contarían con la suficiente demanda poblacional para que, por ejemplo, se invierta en un proyecto de saneamiento.

²⁷ Posición expresada por la Asociación de Servicios Educativos Rurales (SER). En: http://www.ser.org.pe/index.php?option=com_content&task=view&id=208&Itemid=111

La estrategia de desarrollo de cada país, a partir del conocimiento de la propia realidad, encuentra como principal reto la transformación de las características de la zona –sean adversas o no– en favorables. Éste es, en particular, el caso de la complejidad geográfica peruana.

Así, por ejemplo, no obstante que se suele señalar que la cordillera es un fenómeno que obstaculiza la comunicación, el transporte y en sí el desarrollo, equiparando en cierto nivel la cordillera en un componente “de retraso al desarrollo”, existen otras perspectivas de esta realidad que incorporan los efectos favorables que brinda al país la existencia de la cordillera. En esa línea, y continuando con el ejemplo señalado, la distribución geográfica obtenida por la existencia de la cordillera permite contar con casi todos los climas del planeta, así como con una gran diversidad de recursos naturales.

Un planteamiento en esa dirección –que brinda una lectura positiva sobre aspectos tradicionalmente considerados negativos en el desarrollo del país– es el que presenta Amat y León,²⁸ quien a partir de la constatación de que el modelo de población dispersa se adapta a las características históricas del país y al proceso de desarrollo desigual que nos ha caracterizado, plantea rescatar los elementos que esta dispersión poblacional genera.

En ese sentido, plantea considerar la dispersión como una enorme malla que facilita el desplazamiento de la población en amplios territorios de difícil acceso. En su opinión, la riqueza de esta articulación se produce en la medida en que estos territorios en los que la población se desenvuelve funcionan como una malla o red por la cual, a pesar de la amplitud del territorio y la existencia de la dispersión, la población se desplaza con gran dinamismo, especialmente en la Sierra, cuyos centros poblados se ubican entre los 2.000 y 4.500 metros de altitud.

Lo interesante de este planteamiento es que lejos de concebirse a los centros poblados como espacios pequeños, estáticos y que se dediquen a la agricultura como principal actividad económica, se introduce el concepto de “unidades territoriales” como entes que articulan a estos pequeños centros poblados, mediante actividades diversas como el comercio, el transporte, la educación y la salud. Así, al trasladarse los pobladores de su centro poblado a otro por las actividades mencionadas, se genera un sistema productivo interconectado equiparable a mallas o redes que funcionan a través de corredores o cuencas.

De acuerdo a este planteamiento, lejos de pretender la sola imposición de la concentración territorial, las estrategias de desarrollo rural deben considerar que el modelo de dispersión poblacional es tradicional a muchas comunidades y sociedades en su conjunto. En razón de ello, una adecuada política de desarrollo debe partir del conocimiento de la realidad y las circunstancias que subyacen a este modelo, las cuales –como se ha señalado– evidencian sociedades con una

²⁸ Amat y León, Carlos. *Análisis de temas poblacionales*. Lima: Unfpa, INEI, CIES, 2009, p. 37.

movilidad constante y un intercambio comercial con comunidades de territorios próximos.

Así, una visión de desarrollo local propuesta desde una municipalidad que contemple únicamente a su propia localidad no podrá crecer ni tener visos de sostenibilidad. Es debido a ello que, como se señalará en el Capítulo III de este informe, los nuevos enfoques de desarrollo territorial se sustentan en la necesidad de articulación de espacios territoriales, considerando que la población perteneciente a determinado territorio mantiene permanente y directa vinculación con la población que reside en otras localidades.

Es decir, surge la necesidad de un desarrollo articulado de pequeñas localidades. De ahí que es de fundamental importancia incluir en la agenda de los gobiernos regionales la construcción de estrategias dirigidas a generar vínculos entre las grandes y pequeñas ciudades a través de la creación de circuitos económicos y mercados que vinculen a las localidades pequeñas más alejadas de la capital con las ciudades más cercanas de desarrollo intermedio, y de ahí éstas con las grandes ciudades.

Esta generación de nexos a través de las ciudades intermedias constituirá el sustento de la red de desarrollo, acompañada de medidas económicas vinculadas a movilizar la economía, así como a políticas sociales inclusivas.

1.2 Número y ubicación de las Municipalidades de Centro Poblado

Las Municipalidades de Centro Poblado son instancias de desconcentración de servicios de los gobiernos locales. Históricamente han sido conocidas como municipalidades delegadas, en tanto 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.

Al respecto, conviene señalar que la realidad de estas municipalidades es casi exclusivamente rural, por lo que las características que presentan deben contextualizarse en los planteamientos del sector rural y de las municipalidades rurales que se han desarrollado anteriormente. En la mayoría de los casos, las debilidades y dificultades que presentan las municipalidades rurales se agudizan en el caso de las Municipalidades de Centro Poblado que, como se ha visto, pese a tener la condición de un gobierno local, en muchos casos se comportan de modo similar.

El Directorio Nacional de Municipalidades Provinciales, Distritales y de Centros Poblados del INEI del año 2005 registró 1.980 Municipalidades de Centro Poblado (MCP), las cuales se encuentran distribuidas de la siguiente manera:

Cuadro N° 1
Número de Municipalidades
de Centro Poblado por Departamento

Departamento	Número
Amazonas	68
Áncash	146
Apurímac	93
Arequipa	15
Ayacucho	103
Cajamarca	236
Callao	1
Cusco	111
Huancavelica	180
Huánuco	224
Ica	2
Junín	97
La Libertad	84
Lambayeque	25
Lima	54
Loreto	15
Madre de Dios	7
Moquegua	19
Pasco	58
Piura	42
Puno	262
San Martín	96
Tacna	21
Tumbes	6
Ucayali	15

Fuente: Directorio de Municipalidades Provinciales, Distritales y de Centros Poblados del INEI.
 Elaboración: Defensoría del Pueblo.

En el Cuadro N° 1 se puede advertir que los departamentos con mayor número de Municipalidades de Centro Poblado son Puno, Cajamarca, Huánuco, Huancavelica, Áncash y Cusco, departamentos ubicados en zonas andinas y con población mayoritariamente rural.

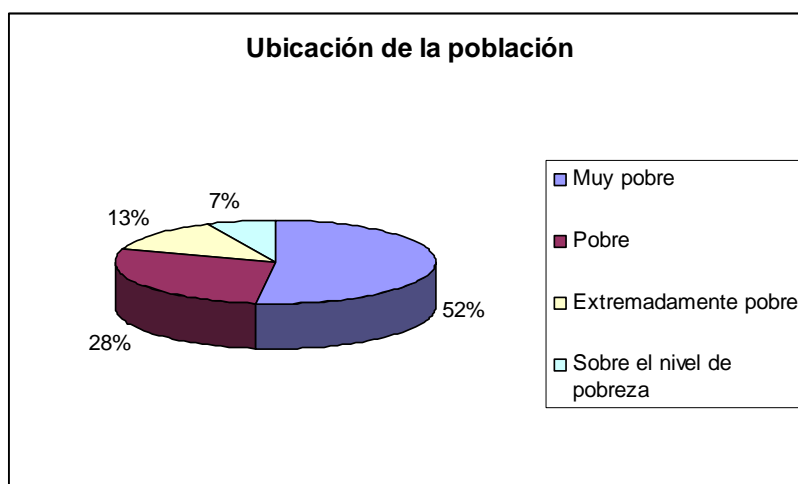
En rigor, algunas cifras importantes recogidas en el Documento de Trabajo elaborado por la Gerencia de Fortalecimiento Local del Consejo Nacional de Descentralización en el año 2004 son las siguientes:

- El 80% de las Municipalidades de Centro Poblado cuenta con una población inferior a 1.500 habitantes de todas las edades. Asimismo, solamente 180 cumplirían con el requisito de población establecido por la Ley Orgánica de Municipalidades,²⁹ que es de 1.000 habitantes mayores de edad.

²⁹ Artículo 129, inciso 1) de la Ley N° 27972, Orgánica de Municipalidades.

- Es decir que, *stricto sensu*, nos referimos a pequeñas localidades con escasa población, en las cuales solo el 10% cumple con el requisito poblacional señalado.
- El 81% de las Municipalidades de Centro Poblado se encuentra ubicado en zonas rurales, mientras que el 19% en zonas urbanas. En tal sentido, referirnos a las Municipalidades de Centro Poblado siempre nos remite a las características de la realidad rural señaladas en el capítulo anterior.
- La situación de pobreza de la población que habita en la mayoría de los centros poblados es un dato importante y de singular importancia. El 52% se encuentra en distritos de estrato muy pobre; el 28% en distritos de estrato pobre; el 13% en distritos de pobreza extrema.

Gráfico N° 6
Situación de la población que reside en la jurisdicción
de las Municipalidades de Centro Poblado por niveles de pobreza



Fuente: Estrategia de Desarrollo Rural.
 Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Conforme se aprecia en el Cuadro N° 6, los pobladores de estas localidades se encuentran, casi en su totalidad (93%), dentro de niveles de pobreza. De ahí que estas cifras se consideren alarmantes, ya que traducidas al plano cualitativo nos remiten a espacios en donde se presentan las principales consecuencias de la pobreza.

Nos referimos al gran problema de desnutrición crónica que acarrea la pobreza y el limitado desarrollo físico e intelectual que no es capaz de generar un ámbito laboral con un óptimo desarrollo de capacidades. En consecuencia, es poco probable que se articulen grandes cambios a partir del limitado potencial existente.

Es en ese sentido que, en el marco del primer Objetivo de Desarrollo del Milenio, “Erradicar la pobreza extrema y el hambre”, una de las principales

metas trazadas es lograr la reducción de la desnutrición crónica. Así, para el año 2011 se prevé que el Perú reduzca el nivel de desnutrición crónica a 16%.³⁰

Por consiguiente, se debe poner de relieve que atender a las poblaciones ubicadas en la jurisdicción de las Municipalidades de Centro Poblado debe ser de prioritario interés para el Estado, considerando que se trata de ciudadanos y ciudadanas en situación de pobreza y exclusión social.

1.3 Naturaleza jurídica

El Estado peruano se reconoce como un Estado unitario y descentralizado, con distintos niveles de gobierno: nacional, regional y local. Es dentro de los gobiernos locales que surgen las municipalidades, existiendo en el Perú las municipalidades provinciales, distritales y las llamadas Municipalidades de Centro Poblado.

Sin embargo, respecto a estas últimas, la legislación y la doctrina no son específicas al aludir a su naturaleza jurídica. Esto es, si bien se consideran municipalidades por su denominación, se discute si realmente constituyen una instancia dentro de los gobiernos locales. Al respecto, corresponde realizar un análisis de la legislación existente, así como de las características que presentan las Municipalidades de Centro Poblado con vistas a determinar si de acuerdo a su naturaleza y funciones constituyen gobiernos locales.

En efecto, las normas básicas que regulan el funcionamiento de las Municipalidades de Centro Poblado son la Constitución Política, la Ley de Bases de la Descentralización y la Ley Orgánica de Municipalidades.

En principio, el artículo 189° de la Constitución Política, que se refiere a la organización del territorio, establece que los ámbitos del nivel local de gobierno son las provincias, los distritos y los centros poblados.

Sin embargo, el artículo 194°, que se refiere expresamente a los gobiernos locales, precisa que *“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.”*

Se advierte en ello que la Constitución Política establece una distinción entre la organización del territorio y la existencia de gobiernos locales. Así, reconociendo la vinculación entre ambos aspectos, no puede afirmarse que existe absoluta identidad. Si bien el ámbito local incluye lo provincial, distrital y al centro poblado, porque son espacios en los que se organiza el territorio, al referirse puntualmente a los órganos de gobierno local –que son los órganos que ostentan

³⁰ A fines del año 2009, el nivel de desnutrición crónica se encontraba en 19%.

directamente el poder–, solo se refieren a las municipalidades provinciales y distritales.

Se puede señalar, de igual modo, que la normativa de demarcación territorial establece una clasificación de los centros poblados, diferenciando entre caserío, pueblo, villa, ciudad y metrópoli.³¹ Se advierte que éste también es un caso en el que nos referimos a modos de organización y no a gobiernos locales.

De ello se colige que si bien se les concede que cuenten con un espacio de territorio en el que ejercen funciones, a las Municipalidades de Centro Poblado no se les considera gobierno local en sí mismo, desde el punto de vista del poder y las facultades que ostentan. Debido a ello, el artículo 194º, que menciona expresamente a las entidades de gobierno local, solo reconoce como gobiernos locales a las municipalidades provinciales y distritales, optando por dejar el desarrollo legislativo a la figura de las Municipalidades de Centro Poblado.

Por otro lado, en su artículo 40º, la Ley de Bases de la Descentralización define a las municipalidades señalando que éstas

“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 los centros poblados funcionan municipalidades conforme a ley”.

Consideramos que ésta tal vez sea la definición menos clara referente a la naturaleza de centro poblado, toda vez que, por un lado, señala que las municipalidades son órganos de gobierno local y ejercen jurisdicción en las circunscripciones provinciales y distritales, con lo que se advertiría solo estos dos niveles de gobierno local –provincial y distrital–. Sin embargo, al final del artículo menciona que en los centros poblados funcionan municipalidades conforme a ley, sin señalar detalle adicional alguno al respecto y dejando en la ambigüedad si estas últimas constituyen órganos de gobierno local o son órganos dependientes de las municipalidades provinciales y distritales.

No obstante, cabe destacar que, pese a la ambigüedad de dicho artículo, persiste la distinción entre las municipalidades provinciales y distritales por un lado y, por otro, las de centro poblado, evidenciándose una distinta naturaleza.

Si es preciso proseguir el análisis legislativo de la normatividad vinculada a la descentralización y los gobiernos locales, cabe señalar que la Ley Orgánica de Municipalidades, en el artículo I del Título Preliminar, define a los gobiernos locales como

³¹ Reglamento de la Ley de Demarcación Territorial, DS N° 019–2003–PCM, que sustenta la clasificación básicamente de acuerdo a criterios de número de población y ubicación de vivienda, considerando además la variable de servicios básicos con los que cuenta.

“Entidades básicas de la organización territorial del Estado y canales inmediatos de participación vecinal en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades; siendo elementos esenciales del gobierno local, el territorio, la población y la organización.”

Posteriormente señala que las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno promotores de desarrollo local, no mencionándose a las Municipalidades de Centro Poblado como instancias de gobierno local.

En tal sentido, se reafirma que las instancias de gobierno local no incluyen a las Municipalidades de Centro Poblado.

Para mayor detalle, obsérvese que el artículo 128° y los siguientes de la Ley Orgánica de Municipalidades se refieren a las Municipalidades de Centro Poblado. En este articulado se establece que dichas municipalidades son creadas por ordenanza de la municipalidad provincial, a solicitud de las municipalidades distritales. En dicha ordenanza, además, se debe determinar la delimitación territorial, el régimen de organización interior, las funciones que se le delegan, los recursos que se le asignan y sus atribuciones administrativas y económicas tributarias.

Es decir, en el capítulo específico de centros poblados no se precisa su naturaleza, sino que se describen algunos elementos vinculados a su creación y características. En consecuencia, a modo general debemos señalar que esta norma —que es la más específica— se inclinaría por no conferirle naturaleza de gobierno local a las Municipalidades de Centro Poblado, al no mencionarla en la descripción general de gobiernos locales y no precisar ello en la parte especial de gobiernos locales.

En esa dirección, se debe convenir en que se presentan dos posiciones. Por un lado, quienes señalan que sería una instancia de gobierno local adicional a las provinciales y distritales sostienen que esta interpretación se sustenta en la elección popular de sus representantes, una situación que difiere de los funcionarios o agentes municipales, que son designados directamente por la autoridad superior.

Por otro lado, quienes argumentan que no tendría la naturaleza de gobierno local se amparan en el hecho de que no ostentan la principal característica de los gobiernos locales señalada por la Constitución Política, como es la autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia.

Ello conduce a reflexionar respecto de las características o requisitos que identifican como gobierno local a una entidad. Cabe señalar que en tanto el nivel local es un nivel de gobierno, distinto al regional y nacional, su característica inherente es gozar de autonomía política, económica y administrativa.

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. Esta característica tampoco se condice con lo señalado en el artículo 123° de la citada Ley Orgánica, que dispone que las relaciones que mantienen las municipalidades entre ellas son de coordinación, cooperación o de asociación.

Resulta oportuno señalar, adicionalmente, que la elección popular en sí misma no otorga a la Municipalidad de Centro Poblado la característica de gobierno local; es decir, no toda institución con autoridades electas constituye un nivel de gobierno. Así, existen procedimientos como las elecciones de los representantes al Consejo de Coordinación Local, en los que, no obstante que se produce una elección popular, no se discute la condición de gobierno local de esta instancia.

En este contexto es importante aludir a la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 003-2005-PC/TC, en el que se establece lo siguiente:

“Es útil precisar que, en el caso de la Constitución, su artículo 194° hace referencia a que las municipalidades de los centros poblados deben ser creadas conforme a ley, pero en modo alguno consideran a estas corporaciones como poseedoras de las mismas atribuciones o competencias que las municipalidades provinciales o distritales, a las que expresamente se les reconoce como órgano de gobierno local”.

En tal sentido, en acertada posición proveniente de una interpretación sistemática, el Tribunal Constitucional parte de la premisa de que la norma especial sobre gobiernos locales no menciona a las Municipalidades de Centro Poblado como gobiernos locales.

En razón de estas consideraciones, en la Defensoría del Pueblo se considera que las Municipalidades de Centro Poblado no tienen naturaleza jurídica de gobierno local, toda vez que la elección popular de sus autoridades en sí misma no es un criterio determinante para adquirir esa condición y que, asimismo, carecen de autonomía, un elemento fundamental de los gobiernos locales.

1.4 El proceso de adecuación de las Municipalidades de Centro Poblado

El debate sobre las Municipalidades de Centro Poblado no se incluía sostenidamente en la agenda pública. Sin embargo, en enero del 2005 se promulgó una de las pocas normas que abordó este tema, la Ley N° 28458, que estableció un plazo de adecuación de estas municipalidades a la Ley N° 27972, nueva Ley Orgánica de Municipalidades.

Es oportuno contextualizar la dación de esta norma, la cual surgió en virtud de que la nueva Ley Orgánica de Municipalidades elevó los requisitos para su creación, y a consecuencia de la constatación de que no existía claridad respecto a las funciones que habían sido delegadas a estas municipalidades.

No obstante, se debe precisar, *strictu sensu*, que esta norma, lejos de buscar que las Municipalidades de Centro Poblado ya existentes desaparezcan por no cumplir con los requisitos impuestos por la nueva Ley Orgánica de Municipalidades, pretende que se determinen claramente las competencias y funciones delegadas, así como el listado de anexos, caseríos, y otros núcleos poblacionales que las comprenden.

Esta norma consta básicamente de tres artículos que abordan el proceso de adecuación, el objeto de la ley y las transferencias económicas, respectivamente.

Respecto al proceso de adecuación, la norma expresa que éste se inicia a solicitud de las Municipalidades de Centros Poblado o de oficio por las municipalidades provinciales. El plazo para la adecuación se cuenta a partir del día hábil siguiente a la presentación de la solicitud de adecuación o de la publicación de la ordenanza de adecuación cuando el proceso se inicia de oficio.

En la solicitud de adecuación de la Municipalidad de Centro Poblado se indican las competencias, funciones y atribuciones administrativas y económico tributarias que solicita; el listado de anexos, caseríos, centros, villas, asentamientos humanos y cualquier otro núcleo poblacional que la comprende; su régimen de administración interna; el número de pobladores que se verán beneficiados con el servicio delegado y la acreditación del eventual sostenimiento de los servicios públicos locales cuya delegación se solicitan.

Para ello, se precisa que las municipalidades provinciales brindarán el apoyo técnico necesario a las Municipalidades de Centros Poblado para que cumplan con lo dispuesto en la presente Ley.

Asimismo, se indica que las Municipalidades de Centros Poblado que con recursos propios o aportes de la comunidad ejecutan y sostienen obras de diversa índole o prestan servicios públicos locales, educativos o de salud, mantienen las competencias, funciones y atribuciones inherentes a dichas funciones, conforme a Ley.

En lo concerniente a las transferencias presupuestales, la norma establece que las municipalidades provinciales y distritales transfieren a las Municipalidades de Centros Poblado los recursos necesarios para la prestación de los servicios delegados, conforme lo regula el artículo 133° de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

En esa dirección, se pretendía que, en razón de la precariedad institucional de las Municipalidades de Centro Poblado, las municipalidades provinciales tuviesen un rol activo en este proceso de adecuación.

Sin embargo, una evaluación respecto a los efectos de esta ley debe señalar que, pese a su importante finalidad, no se logró implementar. De este modo, en la gran mayoría de los casos, los alcaldes provinciales se limitaron a señalar en sus ordenanzas que las Municipalidades de Centro Poblado continuarían ejerciendo las competencias que venían ejerciendo hasta el momento.

Las causas del fracaso en la implementación de esta norma 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. En ese sentido, no se brindó a los alcaldes de los municipios provinciales, principales actores de la norma, el suficiente soporte normativo y técnico para llevar a cabo esta función; así como tampoco se les sensibilizó o persuadió sobre la importancia de la misma.

Esta situación se agravó aún más por el persistente temor de los alcaldes de las Municipalidades de Centro Poblado respecto a medidas que pudieran restringir el ámbito de su competencia, así como por la percepción de las autoridades de las municipalidades provinciales respecto a que este hecho pudiera generar situaciones de conflicto con las Municipalidades de Centro Poblado y la población que resultaría afectada.

Asimismo, en la medida que la municipalidad provincial tampoco contaba con alguna estrategia o planificación de desarrollo en el ámbito geográfico de las Municipalidades de Centro Poblado, dicha norma tampoco presentaba algún atractivo para los funcionarios de las municipalidades provinciales. De ahí que se optó por mantener el status quo de la situación, subsistiendo el problema de ausencia de una clara definición de las competencias ejercidas por las Municipalidades de Centro Poblado.

Cabe señalar que la actitud de recelo hacia la posible restricción de competencias a las autoridades de las Municipalidades de Centro Poblado es percibida como una medida contraria a las demandas que éstas tienen y que se encuentran en la línea de solicitar mayores facultades y competencias.

A fin de ilustrar lo señalado precedentemente, conviene que en el Primer Encuentro Nacional de Municipalidades de Centro Poblado del Perú del 30 de mayo del 2008, organizado por la Comisión de Descentralización,

Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso, se arribó a las siguientes conclusiones:

- Modificación de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades en:

Artículo 133: Las municipalidades provinciales y distritales están obligadas a entregar un porcentaje de sus recursos propios y transferidos por el gobierno nacional a favor de las Municipalidades de Centro Poblado, cuyo incumplimiento es causal de vacancia del Alcalde correspondiente. (El subrayado es nuestro).

- Poner en marcha un efectivo plan de fortalecimiento de la Estrategia “Crecer”, contando con la coordinación directa de los alcaldes de las Municipalidades de Centro Poblado.
- Incorporar el programa SIS en la población de los centros poblados en directa coordinación con el Ministerio de Salud.
- Adoptar y ejecutar los cinco puntos señalados por el Decreto del Presidente de la República:³²
 - a) Centros poblados y municipios menores son fundamento en la lucha contra la pobreza.
 - b) Deben ser núcleos ejecutores, como se ha hecho con los directores de escuelas y padres de familia en 36.000 escuelas, entregándoles el dinero para las aulas.
 - c) Deben identificar obras rápidas y posibles y se buscará cofinanciar con gobiernos regionales y municipios.
 - d) Participar en los programas sociales para identificar beneficiarios y ejecutar obras (Programa Juntos, Pronamachs, Foncodes y Alfabetización).
 - e) Crear una comisión de 40 centros poblados para discutir con la Directiva del Congreso la Ley que redistribuye los recursos del canon, haciendo partícipes a los centros poblados.

Asimismo se ha tomado conocimiento de iniciativas legislativas formuladas por congresistas respecto a una regulación más específica de los municipios de centro poblado, a partir de la demanda de los Alcaldes de Municipalidades de Centro Poblado y sus funcionarios. Estas iniciativas abordan principalmente mayor otorgamiento de facultades y recursos económicos.

Adicionalmente, los alcaldes de estos municipios han realizado movilizaciones, a fin de que se fortalezcan sus funciones y potencien sus capacidades y que, por ejemplo, se les conceda participación como Presidentes de los Núcleos Ejecutores en las transferencias presupuestales de Ministerio de Promoción de

³² Es oportuno señalar que, en el espacio de este Primer Encuentro, el entonces Ministro de Salud dio lectura a un Anuncio Presidencial en el cual se señalaron los puntos citados.

la Mujer y Desarrollo Social (Mimdes) y Fondo Nacional de Cooperación para el Desarrollo Social (Foncodes).

Al respecto se evidencia la importancia que desde el Estado se muestre una posición clara respecto a la naturaleza de estas Municipalidades, así como respecto a su rol y funciones, a fin de no generar expectativas en los alcaldes, ni en la población beneficiaria de sus servicios.

Finalmente, cabe precisar que sin ser el objetivo del presente documento analizar la viabilidad y pertinencia de cada uno de los acuerdos, es oportuno anotar que éstos deben enmarcarse en una política de Estado que parta de un análisis de la situación real de las Municipalidades de Centro Poblado, así como de las funciones y competencias de los distintos niveles de gobierno.

De este modo, toda decisión vinculada a la mayor transferencia de recursos o a la vinculación con los programas nacionales se deberá construir sobre una adecuada evaluación del impacto económico y social de cada uno de los acuerdos, situación que solo podrá ser materia de análisis de encontrarse previamente clara y determinada la competencia de las Municipalidades de Centro Poblado.

1.5 El Directorio de Municipalidades de Centro Poblado

La Ley N° 27563 creó el Registro Nacional de Municipalidades y Directorio de Municipalidades de Centro Poblado Menor (Renamu), con la finalidad de contar con información estadística confiable y oportuna que apoye en la toma de decisiones a las autoridades del sector público y privado del ámbito regional y local, en beneficio del desarrollo y la descentralización.

Sin embargo, las dificultades en el proceso de adecuación antes señaladas han ocasionado a su vez un impacto negativo respecto a la implementación del Renamu, debido a que no se cuenta con información actualizada acerca de las Municipalidades de Centro Poblado.

De acuerdo a lo establecido en el Reglamento de la referida Ley, aprobado mediante Decreto Supremo N° 033-2002-PCM, el Directorio de Municipalidades de Centro Poblado debe contener los siguientes datos:³³

- a) Datos generales de la municipalidad.
- b) Servicios municipales autorizados.
- c) Recursos e infraestructura.
- d) Directorio de centros poblados y croquis del ámbito geográfico.

Se evidencia de este modo que la falta de determinación respecto a los servicios delegados –consecuencia del incipiente estado del proceso de adecuación– no

³³ Estos requisitos han sido establecidos en el artículo 12° del Decreto Supremo N° 033-2002-PCM.

permite un registro adecuado de la información solicitada en el citado Directorio.

Además, cabe resaltar que son las municipalidades provinciales las que en virtud de esta norma³⁴ deben informar al INEI todo lo referente a la creación de Municipalidades de Centro Poblado para su inscripción en el Directorio de Municipalidades de Centro Poblado Menor, dentro de los 30 días posteriores a su creación, en el formato establecido por el INEI.

De lo anterior se colige que las municipalidades provinciales se deben constituir en actores fundamentales y principales articuladores entre las Municipalidades de Centro Poblado y los distintos niveles de gobierno, en razón de las funciones que se le asignan tanto en el proceso de adecuación como en el registro de información al INEI, labor que no asumen actualmente.

³⁴ De acuerdo a lo establecido en el artículo 22° del Decreto Supremo N° 033-2002-PCM.

CAPÍTULO II: LAS MUNICIPALIDADES DE CENTRO POBLADO EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

A partir de lo desarrollado en el Capítulo I, el presente capítulo tiene por objetivo situar el rol de las Municipalidades de Centro Poblado en el marco de los objetivos y fines del proceso descentralización y, con ello, dar una apreciación preliminar respecto a si su creación representa o no un obstáculo en la consolidación de este proceso.

2.1 Principios y objetivos del proceso de descentralización

Desde una concepción amplia, 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.³⁵

Se advierte que la definición señalada incide en la distribución de responsabilidades del gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales, la cual comprende, a su vez, la transferencia de obligaciones, así como de facultades y atribuciones. Por ello, la descentralización implica la transferencia de poder a los niveles de gobierno distintos al nacional, lo cual les permitirá ejercer un rol activo en la elaboración y ejecución de políticas articuladas en beneficio de la población.

Dicha concepción sintoniza con la Constitución Política que 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.”* (artículo 188º, primer párrafo).

Asimismo, el artículo 190º precisa que las regiones se crean sobre la base de áreas contiguas integradas histórica, cultural, administrativa y económicamente, conformando unidades geoeconómicas sostenibles. De esta manera, no obstante a señalarse que el proceso de regionalización se inicia sobre la base de los departamentos, el objetivo se encuentra dirigido a la conformación de espacios territoriales más amplios y sostenibles en el tiempo.

De este modo, siendo la descentralización una forma de organización democrática, se presenta también como un proceso que deberá implementarse por etapas y con una adecuada transferencia de competencias a los gobiernos regionales y locales que implica también el desarrollo de sus capacidades.

³⁵ FAO. “Reforma y descentralización de servicios agrícolas. Un Marco de Políticas.” En: /Depósito y documentos de la FAO. Colección de política agrícola y desarrollo económico de la FAO, Roma, 2002.

En este contexto de descentralización, se advierte la existencia de un gran número de municipalidades distritales y de Municipalidades de Centro Poblado, como una realidad que aparentemente se desenvuelve en dirección contraria a uno de los objetivos del proceso de descentralización, cual es la integración de los niveles de gobierno ya existentes como regiones y municipalidades y, en ningún caso, la atomización del Estado a través de la creación de mayores instancias de gobierno.

Sin embargo, analizando la situación desde la perspectiva del fin último del proceso de descentralización, que está constituido por el desarrollo integral del país en su conjunto, debe considerarse que éste no puede darse si es que existe un gran porcentaje de población que no accede a servicios básicos.

Por ello, en tanto la existencia de un gran número de Municipalidades de Centro Poblado sea la única vía que pueda garantizar actualmente el acceso a estos servicios, ella no estaría sustancialmente en contra del proceso de descentralización.

Ahora bien, conociendo de la existencia de 1980 Municipalidades de Centro Poblado que vienen ejerciendo facultades delegadas, cabe preguntarse si los esfuerzos del Estado deben orientarse al fortalecimiento de las pequeñas unidades de gobierno como las municipalidades distritales y de centro poblado, o si por el contrario es más pertinente promover mayor articulación de los niveles de gobierno ya existentes, buscando implementar acciones coordinadas y articuladas antes que aisladas iniciativas locales.

A fin de determinar ello, es conveniente centrar el debate a la luz de los principios generales de la descentralización, así como respecto a sus objetivos.

2.1.1 Principios de la descentralización

De acuerdo a la Ley de Bases de la Descentralización, ésta se rige por los principios de permanencia, dinamismo, irreversibilidad, democratización, integralidad, subsidiariedad y gradualidad.

Para los fines del presente informe es de particular importancia reflexionar sobre los principios de permanencia y dinamismo del proceso de descentralización.

a) Dinamismo

De acuerdo a este principio, la descentralización es un proceso constante y continuo. Se ejecuta en forma gradual por etapas, previendo la adecuada asignación de competencias y la transferencia de recursos del nivel central hacia los gobiernos regionales y los gobiernos locales. En tal sentido, se incide en la promoción de la integración regional y la constitución de macrorregiones. Asimismo, se exige una constante sistematización, seguimiento y evaluación de

los fines y objetivos, así como de los medios e instrumentos para su consolidación.

En tal sentido, el proceso se va desarrollando permanentemente de acuerdo a los objetivos logrados en cada etapa, teniendo como objetivo último la articulación de los niveles de gobierno mediante la integración regional a través de la conformación de macrorregiones o mancomunidades. En efecto, esta articulación busca potenciar capacidades y fortalecer los recursos ya existentes a fin de que la gestión de los gobiernos regionales y locales tenga un impacto positivo en la mejora de la calidad de vida de la población.

Se busca que la descentralización en distintos niveles de gobierno no origine fragmentación del Estado a través de la implementación de pequeños feudos de gobierno ni genere o mantenga la precariedad institucional de los gobiernos locales más pequeños.

Se evidencia a este nivel que la política estatal se dirige a la formación de mancomunidades y no a la creación de más distritos. Así, en la línea de este principio, no constituye una prioridad el fomento de más Municipalidades de Centro Poblado, toda vez que éstas pueden ser percibidas como instrumentos que generen una mayor segmentación y división estatal.

En efecto, de acuerdo a este enfoque, la descentralización será más efectiva en tanto se deje de buscar el desarrollo local en sí mismo y los proyectos locales se inserten en planes y proyectos regionales y/o que involucren a más de un gobierno local.

De ese modo, será la integración la que sin soslayar la autonomía de cada nivel de gobierno permita el surgimiento del crecimiento económico a través de la creación de nuevos circuitos de intercambio comercial y el establecimiento de ciudades intermedias. Así, el “Informe sobre el Desarrollo Mundial 2009: Una nueva geografía económica”, elaborado por el Banco Mundial, desarrolla la importancia de la articulación territorial, sobre la focalización en determinadas localidades:

“Hay un elemento común en los debates normativos sobre la urbanización, el desarrollo regional y la globalización. En su forma actual, estos debates insisten demasiado en la focalización geográfica: qué hacer en las zonas rurales o en los barrios pobres, qué hacer en los estados rezagados o en las zonas remotas, y qué hacer en los países más pobres o sin acceso al mar. El Informe replantea estos debates para sintonizarlos mejor con la realidad del crecimiento y el desarrollo.

La realidad es que la interacción entre los lugares avanzados y atrasados es la clave para el desarrollo económico. La realidad es que las intervenciones espacialmente focalizadas son solo una pequeña parte de lo que los gobiernos pueden hacer para ayudar a los lugares que no funcionan satisfactoriamente. La realidad es que, además de incentivos

orientados a lugares específicos, los gobiernos tienen instrumentos de integración mucho más poderosos. Pueden crear instituciones que unifiquen todos los lugares y pueden poner en marcha una infraestructura que conecte unos lugares con otros.

En el Informe se propone un nuevo equilibrio en estos debates normativos a fin de incluir todos los instrumentos de integración: instituciones que unifiquen, infraestructura que integre e intervenciones que focalicen. Asimismo, se indica cómo utilizar las tres dimensiones de densidad, distancia y división para adaptar el uso de estos instrumentos normativos a fin de hacer frente a los desafíos de la integración, bien sean éstos relativamente sencillos o muy complejos.”

Se advierte de lo anterior que la promoción y fomento de la integración no se agota en la creación de macrorregiones o mancomunidades; sino que incluye la realización de proyectos de desarrollo conjuntos que involucren presupuesto de distintas instancias de gobierno y genere mayor desarrollo en la distinta población.

Por ello, conviene concluir que este principio no resulta acorde con la creación de más distritos o Municipalidades de Centro Poblado. Sin embargo, dada la realidad de la existencia de 1980 Municipalidades de Centro Poblado correspondería asignarles un rol activo y articulado tanto a la red de desarrollo regional como en los casos de proyectos de gobiernos locales.

b) Integralidad

De acuerdo a este principio, la descentralización abarca a todo el conjunto del Estado mediante el establecimiento de reglas jurídicas claras que garanticen el desarrollo integral del país.

De este modo, la transferencia de competencias y el fortalecimiento de la integración regional deben ir generando avances cada vez mayores y logrando metas progresivas que genere un mayor índice de desarrollo humano de la población.

Debe quedar establecido entonces, que siendo el desarrollo el fin último, la estrategia y las acciones propias de la política de descentralización en la práctica deberán generar como resultado, el ejercicio y goce de los derechos sociales como, por ejemplo, salud, educación y saneamiento, a través de la adopción de medidas tendientes a brindar una mayor cobertura y provisión de servicios a la población.

En consecuencia, resulta acorde a la finalidad de este principio la existencia de medidas que favorezcan el acceso a los servicios en la medida que contribuyan al mayor desarrollo de la población.

Por tanto, como se ha manifestado en el capítulo anterior, al ejercer funciones delegadas para la prestación de diversos servicios básicos a la población, no resulta alejado que se conciba a las Municipalidades de Centro Poblado como entidades a través de las cuales el Estado puede romper las barreras geográficas y acercar servicios básicos a la población que reside en las zonas rurales más alejadas del país.

2.1.2 Objetivos del proceso de descentralización

El proceso de descentralización tiene distintos objetivos atendiendo a los diversos horizontes político, económico, administrativo, social y ambiental. Sin embargo, para los fines del presente Informe nos centraremos en el análisis de los que se encuentran vinculados a la existencia de Municipalidades de Centro Poblado, entre ellos:

a) Cobertura y abastecimiento de servicios sociales básicos en todo el territorio nacional

Uno de los principales objetivos del proceso de descentralización es que a través de una adecuada organización del Estado en su conjunto, se logre el abastecimiento de servicios a toda la población, principalmente la que se encuentra en situación de pobreza y pobreza extrema que, por lo general, se ubica en las zonas rurales.

En ese sentido, siendo el gobierno local el nivel más próximo a la población, es el encargado de proveer de servicios de salud, educación, saneamiento, entre otros. De lo contrario, se concluiría que en determinadas zonas el proceso de descentralización no ha sido exitoso o se encuentra aún en un proceso de desarrollo muy incipiente. Lo cual significaría también que el proceso no se está implementando acorde al principio de integralidad ya señalado, que se dirige a la búsqueda del desarrollo integral del país.

En este punto asume un rol fundamental la capacidad de despliegue territorial del gobierno local a todas las áreas geográficas de su jurisdicción que cuenten con núcleos poblacionales, a fin de proveerlos de los servicios básicos que necesitan, sin que ello les genere una excesiva onerosidad por la distancia y tiempo invertidos en el desplazamiento.

Es en este escenario en el que la debilidad institucional de las municipalidades distritales rurales se hace evidente, al no lograr prestar servicios a toda su población ni establecer proyectos de desarrollo en la totalidad del territorio de su jurisdicción, situación propicia para que surja la demanda de creación de Municipalidades de Centro Poblado.

b) Representación política

La Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización, establece que uno de los objetivos de la descentralización es lograr la representación política y de

intermediación hacia los órganos de gobierno nacional, regional y local, constituidos por elección democrática.

En esa dirección, los ciudadanos deben percibir que sus autoridades locales – elegidas democráticamente– velan por sus intereses y adoptan decisiones atendiendo a sus necesidades. Por el contrario, en el momento en que adviertan que éstas no recogen sus preocupaciones, y que el territorio que ocupan es un espacio exento de la presencia del Estado, exigirán no solo autoridades que los representen sino que demandarán la creación de nuevos distritos en sus localidades o la creación de Municipalidades de Centro Poblado.

En efecto, la representatividad es un asunto fundamental en el ejercicio de los derechos sociales, en la medida que al ser las municipalidades las instancias de gobierno local de mayor cercanía a la población, es a dichas autoridades a quienes los pobladores demandarán la satisfacción de sus derechos a través de la adecuada provisión de servicios.

Asimismo, incide en el ejercicio de derechos políticos y la constitución de la ciudadanía, en la medida que su ausencia influye en alguna medida en la inacción en derechos como la participación ciudadana y vigilancia ciudadana. Al respecto, cabe señalar que un ciudadano no exige el cumplimiento de obligaciones a autoridades que no considera suyas, a municipalidades que no fomenten espacios de diálogo con los pobladores, que no respondan a sus solicitudes, o lo hagan en un contexto ajeno a su realidad.

En estas situaciones, es usual que el ciudadano busque la satisfacción de sus demandas a través de las autoridades de las comunidades tradicionales ya constituidas, las cuales en este escenario adquieren una elevada legitimidad. De este modo, se genera un espacio en el que la falta de autoridad de los funcionarios de las municipalidades distritales se contrapone a la mayor presencia y fortaleza de las comunidades históricamente constituidas en muchas localidades.

De ahí que sea de suma importancia que las autoridades de los gobiernos locales actúen en estrecha coordinación con las comunidades y organizaciones de base ya existentes, a fin de adquirir legitimidad y fortalecer la representatividad.

A este nivel, es oportuno mencionar que el análisis respecto a la importancia que cumple la representatividad en los gobiernos locales se encuentra vinculada al modelo de gobierno local señalado por algunos especialistas como “modelo político”, de acuerdo al cual :

“La prestación de servicios es importante pero existe un rol más amplio para el gobierno local como espacio por excelencia para la construcción de los intereses comunitarios compartidos de una localidad y para la toma de decisiones de políticas en su nombre dentro del cuerpo político mayor. Esta función esencialmente política de gobierno local derivaría de una

fuerte identificación ciudadana con las comunidades locales, depositarias de una realidad social anterior al Estado.³⁶ (El subrayado es nuestro)

En este extremo, 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, reconocen a las comunidades tradicionales existentes y establecen puentes de coordinación entre el Estado y la ciudadanía, a diferencia de la sola presencia de las autoridades de las municipalidades distritales rurales.

En consecuencia, se advierte que es el contexto de falta de representatividad el que alienta el crecimiento y fortalecimiento de la demanda de creación de Municipalidades de Centro Poblado cercanas a la población, situación que evidencia la urgente necesidad de que las autoridades distritales cumplan a cabalidad con sus obligaciones de representación.

Cabe señalar, que lo anterior busca reflejar el contexto en el que, de acuerdo a la percepción de la población, se justificaría la creación de Municipalidades de Centro Poblado en su localidad, y los retos que los gobiernos locales tendrían que superar a fin de que la creación de estas municipalidades no continúe en aumento.

De este modo, es importante destacar que más allá de una necesidad técnica que justifique la creación de Municipalidades de Centro Poblado, se evidencia la existencia de municipalidades distritales débiles con serias carencias en sus recursos y capacidades que impiden un adecuado ejercicio de sus funciones.

Por ello, es prioritario que la política estatal adopte medidas de fortalecimiento. En la medida que las municipalidades distritales puedan cumplir adecuadamente sus funciones, no surgirán estas demandas de la población ni se justificaría la creación de Municipalidades de Centro Poblado.

Así, 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.

En consecuencia, un análisis respecto a la validez o modificación de la organización del Estado, no debe ceñirse a una argumentación limitada al plano teórico sobre la fundamentación técnica de la división administrativa del Estado, sino incluir una evaluación de las consideraciones de orden práctico mencionadas.

³⁶ Muñoz, Paula, op. cit., p. 67.

2.2 Criterios de ordenamiento y desarrollo territorial

En los capítulos anteriores se ha planteado diversos aspectos de las Municipalidades de Centro Poblado, entre ellos, el contexto rural en el que cumplen sus funciones, sus características, su naturaleza jurídica y las dificultades institucionales que enfrentan para el ejercicio de sus funciones.

De lo visto hasta el momento, se puede señalar que la posibilidad de crear Municipalidades de Centro Poblado, constituye una respuesta de nuestro ordenamiento jurídico para acercar los servicios públicos locales a la población, allí donde la municipalidad distrital no los puede brindar directamente, debido a la difícil geografía y el alto nivel de dispersión poblacional. Aunque en la práctica, estas municipalidades también se convierten en interlocutoras de las demandas de su población ante las demás instancias de gobierno.

Ahora bien, como se ha señalado anteriormente, la decisión política de un municipio provincial y uno distrital para crear una municipalidad de centro poblado, debiera responder a una estrategia de desarrollo debidamente planificada que tuviera como base una estrategia nacional de ordenamiento territorial. Es decir que, finalmente, la decisión de crear o no una municipalidad de centro poblado provengan de una estrategia de ordenamiento territorial y de desarrollo rural, encaminada a acercar los servicios a la población.

En ese sentido, para la Defensoría del Pueblo resulta importante que en el marco del proceso de descentralización, de los procesos de demarcación y ordenamiento territorial, así como en la implementación de la estrategia nacional de desarrollo rural, se tome en cuenta la realidad de las Municipalidades de Centro Poblado, y a su vez que cualquier decisión respecto a éstas se adopte en el contexto de dichos procesos.

Ello debiera llevarse a cabo teniendo en cuenta que dichos procesos suponen una intervención directa en la división político-administrativa del Estado y tienen como objetivo final garantizar el acceso y la prestación de servicios a toda la población.

Por ello a continuación se desarrollarán algunos aspectos relevantes vinculados con las políticas de demarcación y ordenamiento territorial, así como de la estrategia de desarrollo rural, especialmente en lo que atañe a las Municipalidades de Centro Poblado.

2.2.1 La Demarcación Territorial

La demarcación territorial se encuentra regulada en la Ley N° 27795, Ley de Demarcación Territorial y su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-2003-PCM.

En estas normas se define la demarcación territorial como el proceso técnico-geográfico mediante el cual se organiza el territorio a partir de la definición y delimitación de las circunscripciones político administrativas a nivel nacional. Asimismo, se precisa que la organización del territorio es el conjunto de lineamientos técnicos y normativos orientados a la adecuación de las circunscripciones territoriales a la dinámica de los procesos políticos, económicos, sociales y físico ambientales.

De ello se puede colegir que si bien esta ley tiene como principal finalidad establecer las definiciones básicas, los criterios técnicos y los procedimientos para el saneamiento de límites y organización racional del territorio, el concepto de organización del territorio que establece, de algún modo, introduce algunos elementos de ordenamiento territorial.

Por ello, esta ley constituye el antecedente más cercano a los proyectos de organización territorial y desarrollo urbano, aunque el alcance de estos últimos es más amplio.

Es oportuno señalar que el tema de Municipalidades de Centro Poblado no se encuentra contemplado en esta norma en la medida que éstas no forman parte de la división político administrativa, la cual en el nivel de gobiernos locales solo contempla a las municipalidades provinciales y distritales. Este hecho ha originado que las políticas de demarcación no hayan tenido en cuenta la problemática de las Municipalidades de Centro Poblado, no obstante la directa vinculación entre la pertinencia de la evaluación de creación de distritos, la delimitación y la creación de Municipalidades de Centro Poblado.

Así en muchos casos- como se verá en el capítulo posterior- la demanda en la creación de estas municipalidades es concebida como un paso previo a la distritalización y en otros casos como estrategia para afianzar límites y disminuir conflictos. Adicionalmente, debe considerarse que los criterios de creación de distritos contemplan las mismas variables que las requeridas para la creación de una Municipalidad de Centro Poblado, como el número de población y necesidad de servicio, entre otros.

Por ello, una estrategia en demarcación territorial basada en la realidad territorial y social de nuestro país debe realizarse sobre la base del estudio y análisis de la realidad que da origen a la creación de las Municipalidades de Centro Poblado.

En ese sentido, de conformidad con lo anteriormente señalado, conviene precisar que los criterios técnicos para la creación de distritos que establece el Reglamento, se refieren a los requisitos vinculados a los siguientes conceptos³⁷:

³⁷ Cabe señalar que si bien la Segunda Disposición Complementaria de la Ley de Demarcación Territorial deja en suspenso la creación de nuevos distritos y provincias, se permite la excepción para aquellos casos que resulten indispensables, sin que exista definición alguna sobre el contenido que pueda adjudicarse a la expresión “resulten indispensables”.

- Volúmenes mínimos de población del ámbito territorial.
- Niveles mínimos de infraestructura y equipamiento de servicios de salud, educación, saneamiento y otros con los que cuente.
- Características geográficas ambientales y urbanas favorables y potencialidades económicas que sustenten su desarrollo.
- Condiciones territoriales de ubicación, accesibilidad, vulnerabilidad y áreas de influencia del centro poblado propuesto como capital.

A mayor detalle, el cuadro que se presenta a continuación, muestra los requisitos establecidos, en el artículo 12° del Reglamento, para la creación de distritos:

Cuadro N° 2
Requisitos para la creación de distritos

Variable	Requisitos para la creación de distritos
Población	<ul style="list-style-type: none"> - Opinión mayoritaria de la población involucrada. - El volumen de la población total del ámbito propuesto estará asociado a las perspectivas de desarrollo regional, que involucren un adecuado manejo de recursos, así como a la tasa de crecimiento poblacional. - Tasa de crecimiento poblacional positiva. - Existencia de identidad cultural e histórica. - Necesidad de una adecuada prestación de servicios administrativos y sociales.
Ámbito geográfico	<ul style="list-style-type: none"> - Unidad geográfica debe expresar homogeneidad o complementariedad (cuenca, subcuenca, valles, pisos ecológicos, etc.), favorecer el desarrollo de los procesos productivos y coadyuvar al proceso de desarrollo económico. - Las rentas generadas del distrito del que se desagrega no deberá verse mermada en más del 50% respecto a la nueva creación distrital. - Los límites estarán referidos a accidentes geográficos y/o elementos urbanos de fácil identificación en el terreno. - La adecuación a los estudios de diagnóstico y zonificación para la organización del territorio a nivel provincial - La superficie no será mayor al 50% de la superficie de la circunscripción o circunscripciones de las cuales se desagrega la propuesta. - La denominación del distrito propuesto corresponderá a un vocablo que conserve topónimos aborígenes, referencias geográficas, etc.

Fuente: Decreto Supremo N° 019-2003-PCM.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Se evidencia del Cuadro N° 2 que las variables que actualmente justifican la creación de distritos, se encuentran vinculadas básicamente a la población y ámbito geográfico. Sin embargo, estas variables comprenden a su vez, otras de mayor especificidad como la necesidad de una adecuada prestación de servicios.

De este modo, los actuales distritos y los que pretendan serlo deben de cumplir con estos criterios técnicos.

En consecuencia, no obstante que algunas definiciones incluyen conceptos amplios, en la práctica los aspectos que contempla la demarcación territorial, según este marco normativo, son –como se verá más adelante– de menor comprensión que los vinculados al concepto y los principios del ordenamiento territorial.

2.2.2 Lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial

Los Lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial fueron recientemente aprobados por el Ministerio del Ambiente, mediante Resolución Ministerial N° 020-2010-MINAM del 23 de febrero del 2010.

Estos lineamientos establecen que el territorio peruano tiene 4 regiones naturales muy diferenciadas: la zona costera desértica atravesada por algunos valles fértiles, la cordillera andina caracterizada por su relieve montañoso y valles interandinos, la selva alta y baja con sus bosques amazónicos y el mar de Grau. Se afirma que:

*“En este espacio físico altamente heterogéneo la naturaleza nos ofrece recursos naturales y biodiversidad de incalculable valor, que nos catalogan como país megadiverso, minero-energético, forestal, agrario y pesquero; no obstante integramos la lista de los países en desarrollo, debido a que el proceso de ocupación y de uso del territorio y de su capital natural, como expresión espacial de las diversas políticas socio económicas implementadas a nivel nacional, han generado problemas críticos que impiden alcanzar el desarrollo sostenible del país”.*³⁸

En ese contexto, el ordenamiento territorial se define como la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de cualquier sociedad.³⁹ Los Lineamientos, precisan que el ordenamiento territorial es:

“Una política de Estado, un proceso político y técnico administrativo de toma de decisiones concertadas con los actores sociales, económicos, políticos y técnicos para la ocupación ordenada y uso sostenible del territorio, la regulación y promoción de la localización y desarrollo sostenible de los asentamientos humanos; de las actividades económicas, sociales y el desarrollo físico espacial sobre la base de la identificación de potencialidades y limitaciones, considerando criterios ambientales, económicos, socioculturales, institucionales y geopolíticos.

³⁸ Definición utilizada en los Lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial, aprobado por Resolución Ministerial N° 026-2010-MINAM, del 23 de febrero del 2010.

³⁹ Definición utilizada por la Carta Europea.

Asimismo, hace posible el desarrollo integral de la persona como garantía para una adecuada calidad de vida.”

Asimismo, según estos lineamientos, el ordenamiento territorial se rige por los siguientes principios:

- a) La sostenibilidad del uso y la ocupación ordenada del territorio en armonía con las condiciones del ambiente y de seguridad física, a través de un proceso gradual de corto, mediano y largo plazo, enmarcados en una visión de logro nacional.
- b) La integralidad, teniendo en cuenta todos sus componentes físicos, biológicos, económicos, sociales, culturales, ambientales, políticos y administrativos, con perspectiva de largo plazo.
- c) La complementariedad en todos los niveles territoriales, propiciando la articulación de las políticas nacionales, sectoriales, regionales y locales.
- d) La gobernabilidad democrática, orientada a armonizar políticas, planes, programa, procesos, instrumentos, integrando mecanismos de participación e información.
- e) La subsidiariedad, como un proceso descentralizado con responsabilidades definidas en cada uno de los niveles nacional, regional y local.
- f) La equidad, orientada a generar condiciones para asegurar mejor la correlación de la diversidad territorial en los procesos de toma de decisiones, acceso a recursos productivos, financieros y no financieros, de tal forma que se garanticen las oportunidades, bienes y servicios en todo el país.
- g) El respeto a la diversidad cultural, los conocimientos colectivos y las formas de uso y manejo tradicionales del territorio y los recursos naturales, en concordancia con lo establecido en el artículo 89° de la Constitución Política del Perú.
- h) La competitividad, orientada a su incremento y a maximizar las potencialidades del territorio.

En esa línea, tres son los principios que inciden de modo especial en la delimitación y desarrollo de los gobiernos locales, los principios de gobernabilidad democrática, equidad y subsidiariedad.

En primer lugar, cabe resaltar que es en mérito a la gobernabilidad, que las políticas de desarrollo e integración del Estado pueden ser ejercidas y llevadas a la práctica. Así, el ejercicio de autoridad o control se torna efectivo debido a las condiciones favorables que se presentan para la acción de gobierno, las

cuales van a incidir finalmente en las mejores condiciones de vida de los ciudadanos.

El ordenamiento territorial al promover la gobernabilidad en los distritos, provincias y regiones, hace posible que las distintas políticas de desarrollo, como las vinculadas a las líneas de nutrición, educación, salud, saneamiento, sean viables y accesibles a toda la población, convirtiéndose los gobiernos locales en actores primordiales en la ejecución de dichas políticas en toda su jurisdicción.

Ello guarda estrecha vinculación con el principio de equidad, por el cual se garantiza que las oportunidades, bienes y servicios lleguen a todo el país. Es decir, que este principio se enmarca en el acápite anterior relacionado con los principios de descentralización y sus objetivos de cobertura de servicios a toda la población. Las Municipalidades de Centro Poblado precisamente se insertan en esta finalidad, al constituirse en la práctica en un mecanismo fundamental al que recurren las municipalidades distritales, a fin de lograr una adecuada provisión de servicios.

De ese modo, al constatar las autoridades de las municipalidades distritales su incapacidad institucional para atender las demandas de servicios de la población ubicada en las zonas rurales más alejadas de la capital, convienen en que la creación de una municipalidad de centro poblado en dicha localidad constituye un medio adecuado de atención de las demandas de servicios a la población que ahí reside.

De otro lado, el principio de subsidiariedad se refiere a un proceso de ordenamiento territorial descentralizado con responsabilidades definidas en cada uno de los niveles de gobierno (nacional, regional y local). Cabe señalar que la no definición de responsabilidades y competencias genera territorios y poblaciones a las que no se les brinda los servicios o se brindan de manera inadecuada. Es en este contexto que se insertan las Municipalidades de Centro Poblado, a los cuales se les delegan funciones específicas para brindar determinados servicios en territorios que no son atendidos por las municipalidades distritales.

De ahí la importancia de estos principios en la toma de decisiones respecto a qué espacios físicos o territorios podrían ser considerados distritos y/o ameriten incluirse en la división político-administrativa del Estado.

Como se puede advertir de los conceptos precedentes, el ordenamiento territorial tiene una naturaleza más amplia a la demarcación territorial y a los mapeos de zonificación ambiental, presentando un análisis integral de la realidad, pues no solo abarca la distribución y delimitación del espacio físico, sino que considera otros aspectos relevantes como la población o sociedad que en ella vive, su identidad cultural, además de los recursos naturales y monumentos arqueológicos que ahí se encuentren.

Por su importancia, también la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización, reconoce al ordenamiento territorial y del entorno ambiental como uno de los objetivos de la descentralización.

De ahí que si las regiones, provincias y distritos se dividen adecuadamente y no solo con base a criterios de demarcación, el Estado podrá organizar de mejor manera el acceso y la prestación de los servicios públicos para la población, y por ende, tener un impacto positivo en la mejora de su calidad de vida, sin existir la necesidad de recurrir a la creación de Municipalidades de Centro Poblado.

En efecto, el ordenamiento territorial se constituye como una herramienta valiosa para mejorar la organización y disponibilidad de los servicios públicos que, por lo general, se encuentran alejados de la población rural, dado que puede aportar elementos para una mejor utilización de recursos y una distribución político administrativa adecuada, independientemente del lugar de asentamiento del centro poblado donde residan.

2.2.3 Proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial

En la actualidad no existe una Ley de Ordenamiento Territorial Nacional. No obstante, en el marco de las atribuciones conferidas en el Decreto Legislativo N° 1013,⁴⁰ el Ministerio del Ambiente ha elaborado un proyecto de ley sobre la materia, el cual viene siendo debatido por representantes de diversos sectores del gobierno nacional, gobiernos regionales, municipalidades, comunidades nativas y sector empresarial, entre otros. Con ello, se buscaría validar o legitimar a la norma, a fin de que exista entre los diferentes actores sociales y de gobierno la voluntad y compromiso en su implementación.

Asimismo, a la fecha de cierre de este informe, se encuentra formulado el proyecto de Ley General de Desarrollo Urbano planteado por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento que recoge a su vez aspectos vinculados al ordenamiento territorial; y viene siendo presentado en diversos grupos y sectores a fin de recibir aportes antes de la presentación de mismo al Congreso de la República.

Conviene precisar que esta norma da una concepción amplia al término desarrollo urbano, vinculándolo al desarrollo urbanístico de las áreas urbanas y rurales, lo que tendría consecuencias directas vinculadas al desarrollo en las

⁴⁰ Ley de Creación del Ministerio del Ambiente. El artículo 7°. vinculado a las funciones específicas de dicho Ministerio. establece que:

“El Ministerio del Ambiente cumple las siguientes funciones específicamente vinculadas al ejercicio de sus competencias:

(...)

c) Establecer la política, los criterios, las herramientas y los procedimientos de carácter general para el ordenamiento territorial nacional, en coordinación con las entidades correspondientes y conducir su proceso”.

zonas rurales y a la demanda de servicios que brindan las Municipalidades de Centro Poblado.

Como se puede apreciar, si bien existen importantes esfuerzos e iniciativas de diversos sectores del gobierno nacional, éstos todavía se presentan de modo aislado en un tema en el que la articulación es fundamental para garantizar una visión integral del ordenamiento territorial.

En tal sentido, si bien ambos sectores han presentado iniciativas en el marco de sus leyes de creación y organización⁴¹; considerando que las competencias de desarrollo urbano y ordenamiento territorial se refieren a aspectos coincidentes en muchos extremos, correspondería que se conciban como una unidad o se prevea su complementariedad, a fin de evitar la superposición de facultades.

Sin perjuicio de ello, algunos aspectos que podemos destacar de ambos proyectos respecto a los fines del ordenamiento territorial son:

- La definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo, en función de los planes y objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales.
- La existencia de un Plan Nacional de Ordenamiento Territorial que formule la estructura general del territorio.

De otro lado, el proyecto de Ley General de Desarrollo Urbano, también incluye como principio orientador de la Ley, la gobernabilidad democrática, precisando que los gobiernos locales deben desarrollar capacidades para organizar las políticas públicas y la gestión territorial.

Partiendo de la concretización de ambos fines con el principio de gobernabilidad, se podría evaluar incluso la pertinencia o no de contar con muchos de los actuales distritos, dada la escasa población que habita en ellos y su bajo nivel de desarrollo; y evaluar si más bien corresponde llevar a cabo acciones de fortalecimiento a las municipalidades más débiles y de precaria institucionalidad, tendientes a mejorar su despliegue territorial y la cobertura en servicios, a fin de beneficiar a los ciudadanos y ciudadanas que se encuentren en las zonas más alejadas de las ciudades.

Finalmente, es oportuno destacar que la normatividad existente a este momento solo se refiere a la demarcación territorial, que si bien como se ha expresado no se equipara al concepto más amplio de ordenamiento territorial, constituye por lo menos el antecedente más cercano a la aún pendiente Ley Nacional de Desarrollo Territorial.

⁴¹ La Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento establece en su artículo 4º, como competencia del Ministerio de Vivienda, “Diseñar, normar y ejecutar la política nacional y acciones del Sector en materia de vivienda, urbanismo, construcción y saneamiento.”

2.3 Estrategia de desarrollo rural

Considerando que la realidad de las Municipalidades de Centro Poblado es mayoritariamente rural, resulta necesario tomar en cuenta la política del Estado para lograr el desarrollo rural, toda vez que sus efectos influirán en la población que habita en el ámbito de dichas municipalidades.

Por ello, la normativa mencionada en los párrafos precedentes, debe encontrarse integrada a la política de desarrollo rural contenida en la Estrategia Nacional de Desarrollo Rural, aprobada por Decreto Supremo N° 065-2004-PCM.

La Estrategia presenta como uno de sus lineamientos, el vinculado al *cambio institucional que cree condiciones para el desarrollo rural*. Así, se establecen las siguientes líneas de acción:

- a) Potenciación de las capacidades y enfoques de gestión pública descentralizada, y regulación del ejercicio de la autoridad pública.
- b) Fortalecimiento y refuerzo de la capacidad de gestión de los gobiernos locales y de las organizaciones sociales, y apoyo al proceso de formulación de planes de desarrollo concertado y presupuesto participativo de los Gobiernos Locales.
- c) Participación de niveles descentralizados de gobierno y de la sociedad civil local en la formulación de normas y políticas, que comprende:
 - Promover la movilización para la participación de las organizaciones o que incluye la promoción de la participación de las organizaciones locales en sus Gobiernos Regionales y locales.
 - Mayor participación de los órganos subnacionales en el desarrollo de políticas y normas de carácter nacionales, así como el reforzamiento de sus capacidades normativas para la adecuación de políticas y normas nacionales a su realidad.
 - Mejorar la coordinación del nivel central con los órganos subnacionales, en la formulación de políticas y desarrollo de normatividades.
 - Definición de acuerdos de competitividad nacional y regional.

Así, se priorizaron las líneas de fortalecimiento de capacidades internas, la participación de la sociedad civil, así como la mayor coordinación y articulación entre los diferentes niveles de gobierno para las políticas de Estado.

Ello debe destacarse debido a que, tradicionalmente, el Estado Peruano ha dirigido la política de desarrollo, así como emitido su legislación con una visión

centralista y sin considerar la situación de la población que habita en las zonas rurales. De este modo, una adecuada participación de los gobiernos locales permitirá complementar esfuerzos y evitar la duplicidad de funciones, logrando una mayor incidencia en la implementación de los proyectos locales y extra locales al existir el soporte de los demás órganos subnacionales.

De lograrse los fines señalados, podría cuestionarse la necesidad de creación de un mayor número de Municipalidades de Centro Poblado, toda vez que una adecuada política de ordenamiento territorial deberá buscar el trabajo coordinado de los distintos niveles de gobierno para lograr el desarrollo integral de la población y de las localidades.

Asimismo, la adecuación de políticas y normas a la realidad local solo será posible en la medida que desde el nivel nacional se prevea que la legislación marco otorgue cierta flexibilización que permita a las municipalidades rurales un margen de actuación en el que puedan adecuar su funcionamiento de acuerdo a la problemática y dificultades que deben de afrontar.

En esa dirección es importante señalar que las obligaciones legales impuestas desde el nivel nacional deben partir del conocimiento de la situación de las instituciones rurales, a fin de que sus autoridades puedan cumplir con las funciones que les han sido encomendadas, sin que se generen gravosas e innecesarias cargas que a largo plazo originarían mayor debilidad institucional en las zonas rurales.

De ahí que el conocimiento de la situación de las diversas regiones y localidades del país, y la apertura a los espacios de diálogo con los distintos sectores de la población, permitirá que las necesidades y limitaciones de los pobladores rurales se vean reflejadas en las políticas de desarrollo. Este adecuado conocimiento del diagnóstico implicará asignar a las Municipalidades de Centro Poblado ya existentes un rol importante en la coordinación de las distintas entidades, considerando que éstas se constituyen en intermediarias de los pobladores que residen en el ámbito en el que ejercen funciones.

Sin perjuicio de lo señalado, y no obstante lo acertado de la elaboración de un desarrollo de estrategia rural y la vinculación con la importancia de fortalecer la institucionalidad rural, se hace necesario ampliar la visión del mundo rural, a fin de que su comprensión abarque un concepto más amplio que el sector agrario.

Implica nuevos enfoques que no se limiten a equiparar lo rural a lo agrario y a la situación de pobreza; sino que incorporen elementos que se dirijan a la búsqueda del desarrollo partiendo de las distintas actividades económicas que realizan, así como las potencialidades y los recursos con los que cuentan.

A ello se refiere Trivelli, cuando menciona la complejidad y amplitud de lo rural, y la ausencia de este tema en la agenda pública.

“El mundo rural es más complejo y diverso que lo agropecuario, pero lo agrario sigue siendo importante y muchas veces centro de las actividades sociales y económicas. La multiplicidad de actores y actividades exige una visión más bien territorial, de conjunto y multisectorial.

(...)

Finalmente, aún en un contexto preelectoral, el tema sigue siendo invisible dentro del debate, a pesar de que se sabe, sea por la experiencia de la elección pasada o la simple constatación empírica, que este no es un tema central y que, cuando se desarrolla o evidencia, se vincula con el tema productivo y de pobreza rural”. ⁴²

Por ello urge que la problemática de las Municipalidades de Centro Poblado, sus principales carencias y retos, sean leídos a la luz de los criterios del ordenamiento territorial y las estrategias de desarrollo rural; en la medida que ambos aspectos se encuentran vinculados y orientados a lograr una mayor gobernabilidad y desarrollo local, fortaleciendo las instituciones existentes.

Asimismo, los principales actores de estos lineamientos, leyes y estrategias, tienen como importante desafío articular sus acciones dando una especial mirada al rol que cumplen las Municipalidades de Centro Poblado, a fin de incluir las necesidades que éstas tienen en la política que desarrollen y considerando que estas municipalidades representan una importante demanda de la población ubicada en mayor situación de pobreza.

⁴² Trivelli, Carolina. “Estrategias y políticas de desarrollo rural”. En: *Economía y Sociedad*, N° 57. Lima, CIES, septiembre 2005, p. 9–10.

CAPÍTULO III: SUPERVISIÓN DE LAS MUNICIPALIDADES DE CENTRO POBLADO

3.1 Metodología

Como ha sido señalado en la introducción, los objetivos del presente Informe son:

- Describir la situación y principales dificultades que afrontan las Municipalidades de Centro Poblado para el adecuado desempeño de sus funciones.
- Identificar la relación que mantienen las Municipalidades de Centro Poblado con los distintos niveles de gobierno.
- Presentar los resultados de la supervisión realizada, evidenciando la dicotomía existente entre la capacidad institucional con que cuentan y las funciones y servicios que le son asignados.

En tal sentido, el Programa de Descentralización y Buen Gobierno de la Defensoría del Pueblo, en el marco del trabajo de consultoría realizado⁴³ durante el segundo semestre del año 2009, llevó a cabo una supervisión dirigida a autoridades y funcionarios de Municipalidades de Centro Poblado.

Considerando que, de acuerdo a las cifras del INEI, hay 1.980 Municipalidades de Centro Poblado, para la supervisión realizada se tomó como muestra Municipalidades de Centro Poblado de los departamentos de Puno, Cajamarca, Huánuco, Cusco y Piura, en la medida en que, en su conjunto, estos departamentos concentran un número de 875 de estas municipalidades, es decir, el 44,2% del total.

El criterio utilizado para la selección de los departamentos que se supervisaría fue el número de Municipalidades de Centro Poblado que cada uno tenía. Por ello se consideró realizar la supervisión de cuatro de los departamentos con mayor número de Municipalidades de Centro Poblado: Puno, Cajamarca, Huánuco y Cusco. Asimismo, en la búsqueda de que el estudio no se limitase a zonas andinas, se incluyó a Piura, como un departamento representativo de la Costa.

Finalmente, cabe señalar que en la presente investigación no se incluyó a las Municipalidades de Centro Poblado de los departamentos de la Selva, en la medida en que la dificultad en la accesibilidad a estas zonas exigía una mayor demanda de recursos y de tiempo.

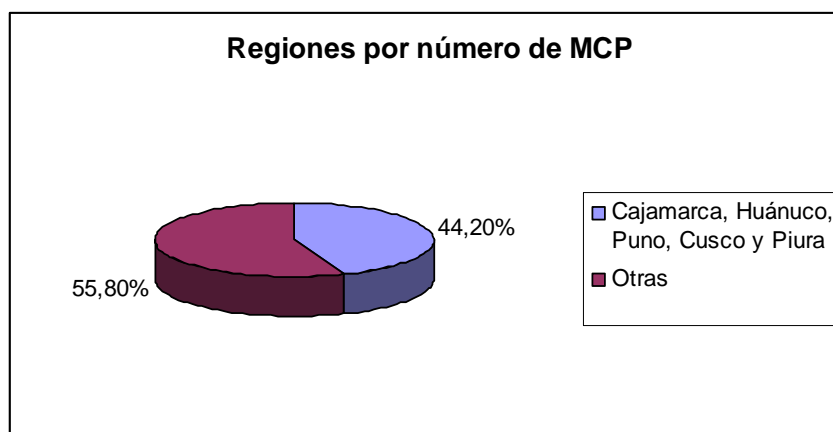
⁴³ Consultoría elaborada por Paulo Vilca Arpasi y Moisés Palomino Medina.

Cuadro N° 3
Número de Municipalidades de Centro Poblado
en departamentos supervisados

Departamento	Número
Cajamarca	236
Huánuco	224
Puno	262
Cusco	111
Piura	42

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Gráfico N° 7
Porcentaje de Municipalidades de Centro Poblado
en departamentos supervisados



Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Es importante mencionar que se optó por una investigación cualitativa, toda vez que, al ser una realidad poco abordada en estudios e investigaciones, se pretendía explicar las razones –adicionalmente al marco legal– que motivaron su creación, así como la percepción de los funcionarios y los ciudadanos respecto a su existencia y funcionamiento.

En razón de ello se realizaron principalmente entrevistas en profundidad y sesiones de grupos focales, los cuales estuvieron dirigidos tanto a funcionarios de Municipalidades de Centro Poblado, municipios distritales y provinciales como a pobladores en general. Con las entrevistas, que se realizaron principalmente a dirigentes, se buscó obtener una percepción general de estas municipalidades, así como su vinculación y nivel de conflicto con las principales organizaciones sociales, como las comunidades y las rondas campesinas. Asimismo se solicitó información respecto al nivel de relación existente entre estas entidades y otras instancias del Estado.

Los grupos focales permitieron obtener un mayor conocimiento sobre los recursos transferidos y su administración, en la medida en que se entrevistó a

alcaldes/autoridades tanto de las municipalidades provinciales como de las Municipalidades de Centro Poblado.

Las líneas de supervisión fueron las siguientes:

- Las razones que motivaron su creación. Se solicitó información respecto a la problemática que justificó su creación, así como los principales orígenes del impulso de creación.
- Funciones delegadas y servicios que brindan. En este extremo, se requirió determinar cuáles eran las funciones que se establecieron en las ordenanzas de creación y si actualmente éstas se continúan ejerciendo o si se ejercen otras adicionalmente.
- Estructura orgánica. A fin de conocer los mecanismos empleados para la elección de autoridades, para así analizar su naturaleza y similitud con los gobiernos locales.
- Capacidad de gestión institucional. Respecto a este punto, el objetivo fue determinar si los recursos con los que las Municipalidades de Centro Poblado cuentan son suficientes para cumplir con todas las funciones delegadas.

Las municipalidades visitadas para recabar información de parte de los alcaldes y/o funcionarios fueron las siguientes:

Cuadro N° 4
Relación de Municipalidades Provinciales, Distritales
y de Centro Poblado supervisadas

Departamento	Municipalidad Provincial	Municipalidad Distrital	Municipios de Centro Poblado
Puno	- Puno - Chucuito		MCP Caspa MCP Balsabe MCP Salcedo MCP Santa María de Ayabacas MCP Santa Rosa de Yanaque
Cajamarca	. Cajamarca		MCP La Paccha MCP Porcón Alto MCP La Ramada MCP Huambocancha Baja MCP Cashapampa
Huánuco	- Huánuco	- Amarilis - Chinchao	MCP La Esperanza MCP Llicua MCP Malconga MCP Pillao MCP Mayobamba MCP Puerto Guadalupe MCP Páucar

Cusco	-Urubamba	-Oropesa	MCP Chacán MCP Conchacalla MCP Huasao MCP Huarcapay MCP Ccollana–Chequeraq– Cruzpata
Piura	- Morropón		MCP San Pedro MCP Yapatera MCP Chatito MCP Paccha MCP Almirante Grau MCP Casagrande

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

3.2 Principales hallazgos de la supervisión

3.2.1 Razones que se alegan para justificar su creación

A fin de obtener información respecto a las causas que motivan la creación de una Municipalidad de Centro Poblado, se solicitó a los alcaldes provinciales y de centro poblado que indicasen los principales motivos por los que se hace necesario crear una Municipalidad de Centro Poblado. Las principales respuestas fueron las siguientes:

Cuadro N° 5
Motivos de creación de Municipalidades de Centro Poblado

Motivo	Departamentos
Obtener mayores recursos para ejecución de obras.	Puno, Cajamarca, Huánuco, Cusco y Piura.
Por cumplir promesas electorales.	Puno, Cajamarca, Cusco y Piura.
Estrategia para afianzar límites y disminuir conflictos.	Puno, Cajamarca y Huánuco.
Paso previo a la distritalización.	Puno, Cajamarca y Huánuco.
Prestigio.	Puno, Cajamarca y Cusco.
Descentralizar servicios.	Cajamarca, Cusco y Piura.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

La lectura del Cuadro N° 5 permite colegir que la principal motivación es obtener mayores recursos económicos para que se ejecuten proyectos. Esta situación evidencia que la justificación subyacente es la necesidad de mayor inversión en las comunidades que genere un mayor desarrollo local, lo que es percibido por los alcaldes como una fuerte demanda de la población que adicionalmente ejerce presión y determina el rol que finalmente cumplen.

Por ello, la expectativa real es lograr atraer hacia su centro poblado, por ejemplo, un proyecto de saneamiento que les brinde agua potable, la construcción de una escuela, la mayor tecnificación agrícola, entre otros avances.

Las siguientes citas reflejan lo señalado:

“Los alcaldes tenemos una alta demanda de la población para que ejecutemos proyectos, puentes, locales comunales; tenemos que organizar eventos deportivos y por eso tenemos que hacer gestiones” (Alcalde de Santa María de Ayabacas–Puno).

“La mayor parte de nuestro tiempo lo dedicamos a hacer gestiones para poder tener recursos y para que se ejecuten proyectos. Tenemos que estar yendo de un funcionario a otro” (Alcalde de Porcón Alto–Cajamarca).

“Tenemos que ir a la búsqueda de recursos para satisfacer las necesidades de la población. (Alcalde de La Paccha–Cajamarca).

El segundo lugar entre las motivaciones está constituido por el cumplimiento de promesas electorales. Así, se evidencia que una estrategia utilizada para captar la votación de la población con mayores necesidades que se encuentra en las zonas más alejadas de la capital es el ofrecimiento de promesas que precisamente sintoniza con las expectativas de mayor desarrollo de la población y, por lo tanto, con la obtención de mayores recursos económicos.

En esa línea, se considera que la creación de Municipalidades de Centro Poblado es el paso previo a la distritalización, lo cual traerá como consecuencia que se incrementen los ingresos obtenidos y dará mayor prestigio a la comunidad. De ahí que este último factor sea también una justificación para su creación en las localidades de diversos departamentos.

En efecto, en localidades históricamente excluidas y con poca presencia del Estado, convertirse en distrito constituye un hecho de reivindicación social por el prestigio que implica serlo y por la posibilidad de obtener un mayor reconocimiento y atención de sus proyectos por parte de las demás instancias del Estado.

Aparecen también como justificaciones la creación de Municipalidades de Centro Poblado como una medida para evitar los conflictos territoriales, así como para descentralizar servicios. Respecto a la primera causa, dados los problemas de demarcación territorial entre distritos y provincias, muchas poblaciones se encuentran en una situación de desgobierno y abandono entre dos jurisdicciones, por lo que, efectivamente, precisar que su centro poblado depende de una municipalidad soluciona, en gran medida, los conflictos por demarcación territorial, los cuales ocupan un porcentaje importante entre las principales causas de conflictividad social en el país.

Finalmente, la descentralización de los servicios es quizá una de las justificaciones que adquiere mayor validez, toda vez que responde a criterios concretos y técnicos. Es una forma de señalar que en la mayoría de las zonas rurales no hay presencia del Estado y asimismo cuestionar el despliegue territorial de los servicios que debe brindar la Municipalidad Distrital y Provincial.

3.2.2 Servicios que brindan y funciones delegadas

Respecto a los servicios que se brindan, se solicitó información a los alcaldes de centro poblado de Cusco, Huánuco y Puno sobre las funciones que les habían sido delegadas, así como los instrumentos normativos en los que se autoriza esta delegación. Cabe señalar que una de las principales dificultades presentadas en la obtención de estas ordenanzas se dio en la medida en que muchos de los funcionarios entrevistados no tenían conocimiento de la existencia de la ordenanza de creación, situación que evidencia un importante obstáculo en el desarrollo de la gestión de las autoridades, considerando que es en estas ordenanzas en las que se delimita los servicios que las Municipalidades de Centro Poblado deben de prestar.

De acuerdo a la información recabada, las principales funciones delegadas son las siguientes:

Cuadro N° 6
Funciones delegadas a las Municipalidades de Centro Poblado

Municipalidad de Centro Poblado	Funciones delegadas
<p>Huánuco Ordenanza Municipal N° 012-2007-MPHCO. Ordenanza sobre el procedimiento para la creación, adecuación, delegación de funciones, asignación de recursos y elecciones en las Municipalidades de Centro Poblado de la Provincia de Huánuco.⁴⁴</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Saneamiento ambiental, salubridad y salud. - Tránsito, circulación y transporte público. - Educación, cultura, deporte y recreación. - Seguridad ciudadana. - Abastecimiento y comercialización de productos y servicios. - Extracción de materiales de construcción de los álveos y cauces de los ríos (Ley N° 28221).
<p>Suyo (Cusco) Ordenanza Municipal Nro. 008-2008/CM-MUNICIPALIDADES DE CENTRO POBLADO de la Municipalidad Provincial</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Registro Civil, autorizado por el Reniec. - Servicios de saneamiento y salubridad. - Educación, cultura y deporte.

⁴⁴ En el caso de la Municipalidad Provincial de Huánuco se estableció una ordenanza general sobre todas las Municipalidades de Centro Poblado. En ese sentido, la delegación de funciones en dicha provincia solo se podrá producir respecto a los temas señalados.

de Calca.	<ul style="list-style-type: none"> - Abastecimiento y comercialización de productos. - Defensa y promoción de Derechos (Demuna) - Cementerio.
Santa María de Ayabacas (Puno). Ordenanza Municipal Nro. 012-2005-MPSR-CM de la Municipalidad Provincial de San Román.	<ul style="list-style-type: none"> - Registro Civil. - Organización del espacio. - Programas Sociales, defensa y promoción de derechos ciudadanos. - Seguridad ciudadana. - Abastecimiento y comercialización de productos. - Educación, cultura y deporte. - Saneamiento ambiental, salubridad y salud. - Control de paso de ganado.
Caspa (Puno) Resolución Municipal Nro. 060-91-MPCHJ de la Municipalidad Provincial de Chucuito-Juli.	<ul style="list-style-type: none"> - Organización de ferias de productos. - Control de mercado de abastos y centros de comercialización. - Control de precios de productos. - Obras de infraestructura. - Educación.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Conforme se aprecia en el Cuadro N° 6, las respuestas de los Alcaldes de las Municipalidades de Centro Poblado supervisadas se agruparon en cuatro rubros: organización del espacio físico de suelo –lo cual incluía obras, infraestructura y otorgamientos de licencias–, registro civil, saneamiento y educación.

El Cuadro N° 6 recoge expresamente los conceptos contenidos en las resoluciones y ordenanzas municipales que se refieren a servicios delegados. Así, se advierte que dichos documentos no detallan claramente los alcances de la delegación, pese a ser competencias originarias de las municipalidades distritales y provinciales. A modo de ejemplo, en materia de educación no se precisa qué aspecto de la gestión educativa se está delegando.

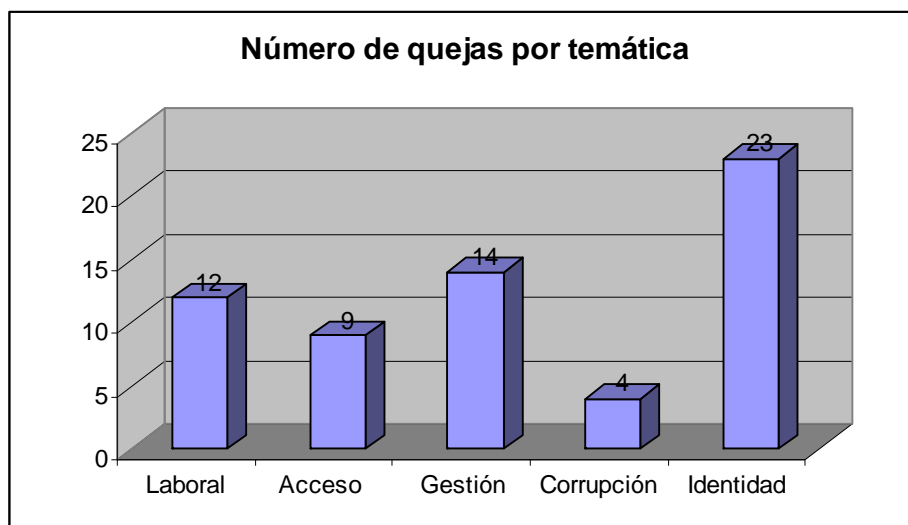
Similar situación se presenta con las funciones sobre saneamiento, que en la mayoría de los casos se vincula a salubridad y salud. Ello se debe a que si bien el saneamiento es una función compartida entre la municipalidad provincial y distrital, los principales actores en el desarrollo de infraestructura, administración y reglamentación de los servicios de agua y desagüe son las municipalidades distritales, debido a que las municipalidades provinciales suelen priorizar la atención del saneamiento en las zonas urbanas.⁴⁵

⁴⁵ Defensoría del Pueblo. *Informe Defensorial N° 124.* "El Derecho al Agua en Zonas Rurales: el caso de las municipalidades distritales". Lima: Defensoría del Pueblo, 2007, p. 73.

Asimismo, otro de los servicios brindados es el de identidad y registro civil. Al respecto, nuestras oficinas defensoriales han tomado conocimiento de los problemas existentes respecto a este servicio que brindan las Municipalidades de Centro Poblado.

De conformidad con la información contenida en el Sistema de Información Defensorial (SID), sobre quejas contra Municipios de Centro Poblado, durante el año 2009 se registraron 62 quejas, siendo la principal materia de éstas la vinculada a la afectación al derecho a la identidad. Así, 23 quejas se refirieron a temas de identidad y Registro de Estado Civil, 14 a la gestión interna, referida mayormente a zonificación y ordenamiento territorial, 12 relacionadas con incumplimiento de pago de beneficios labores, 9 referidas a acceso a la información pública y 4 en los que se advertían problemas de corrupción por el manejo inadecuado de recursos.

Gráfico N° 8
Número de quejas recibidas contra Municipalidades de Centro Poblado en la Defensoría del Pueblo



Fuente: Sistema de Información Defensorial (SID), 2009.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Se advierte que las irregularidades respecto a la gestión y servicios que brindan las Municipalidades de Centro Poblado constituyen un tema recurrente en las quejas.

Finalmente, cabe señalar que el presente estudio no pretende analizar la calidad de cada uno de los servicios brindados, sino que al ser una primera aproximación a esta realidad, pueda convertirse en una línea de base que permita realizar posteriores estudios focalizados en las temáticas puntuales.

Por otro lado, con relación a la delegación de facultades, cabe señalar que la Ley de Bases de la Descentralización, en su artículo 41°, concordante con el literal c) del inciso 14.2 del artículo 14°, establece que las municipalidades pueden

delegar competencias y funciones a las Municipalidades de Centro Poblado, incluyendo los recursos correspondientes.

Sin embargo, la ley no precisa cuáles son las funciones que pueden ser delegadas en tanto que la Ley Orgánica de Municipalidades, en el tercer párrafo del artículo 133º, se limita a señalar que la delegación de servicios públicos puede incluir el cobro de arbitrios.

Además, la deficiente implementación del proceso de adecuación de funciones que, como se ha señalado en el capítulo anterior, tiene por finalidad clarificar las funciones delegadas a las Municipalidades de Centro Poblado, es causante de una clara desorganización en los servicios que deben prestar los gobiernos locales. Las Municipalidades distritales y provinciales asumen que determinadas funciones en el ámbito de las Municipalidades de Centro Poblado están siendo atendidas por éstas y, por ello, se inhiben de planificar la estrategia de intervención en estos lugares. Por su lado, las Municipalidades de Centro Poblado no brindan estos servicios o lo hacen de modo restrictivo. En consecuencia, es la población que habita en los centros poblados la que se ve perjudicada al no tener acceso a los servicios o recibirlos de manera deficiente.

De ahí la necesidad de una clara delimitación de las funciones que son objeto de delegación, en la medida en que ello permitirá una visión integral de las necesidades de la población de determinada jurisdicción. Así, las municipalidades distritales y provinciales podrían incluir en el Plan de Desarrollo Concertado las necesidades que no son cubiertas por las Municipalidades de Centro Poblado en su localidad, previendo el correspondiente presupuesto para ello.

Un segundo tema de análisis es la naturaleza de las funciones que son materia de delegación. Al respecto, se debe tener en cuenta que las municipalidades ejercen funciones originarias que les han sido asignadas principalmente en la Constitución Política y en su Ley Orgánica, así como funciones delegadas, de las que no son titulares directos, sino más bien encargados de su ejecución.

Por ejemplo, en tanto las funciones de otorgamiento de licencias de construcción y de funcionamiento son facultades originarias que las municipalidades provinciales y distritales poseen, con relación al registro civil se debe señalar que “registrar los nacimientos, matrimonios, divorcios, defunciones y demás actos que modifiquen el estado civil de las personas”, corresponde a una función otorgada por ley al Reniec,⁴⁶ y que éste delega a las municipalidades provinciales y distritales.

Sin embargo, dicha norma precisa en su artículo 8º literal b) que para el ejercicio de sus funciones, el Reniec mantiene estrecha y permanente coordinación con distintas entidades adicionalmente a las municipalidades

⁴⁶ Artículo 7º, literal b) de la Ley Orgánica del Reniec, Decreto Ley N° 25993.

provinciales y distritales, como comunidades campesinas y nativas, consulados, centros de salud y Municipalidades de Centro Poblado, entre otras.

De ello se deriva que cuando las Municipalidades de Centro Poblado prestan funciones registrales, *strictu sensu* no lo hacen por delegación de funciones de las municipalidades distritales o provinciales, sino por autorización de la autoridad que ostenta las facultades originarias.

En tal sentido, es de suma importancia para el Reniec que, en tanto órgano rector y titular de dichas competencias, defina estrategias de fortalecimiento de capacidades de los trabajadores de las Municipalidades de Centro Poblado encargados del registro civil, incluyéndolos en los programas de capacitación que brinda a los funcionarios de las municipalidades.

3.2.3 Capacidad de gestión institucional

La prestación de servicios, por mínimos que sean, requiere de ciertas condiciones básicas, como contar con recursos humanos, presupuestales y logísticos. Sin embargo, en la mayoría de las Municipalidades de Centro Poblado, dichas condiciones no se cumplen o son sumamente precarias.

Como se puede apreciar en el Cuadro N° 7, la totalidad de las Municipalidades de Centro Poblado supervisadas está compuesta básicamente por el alcalde y regidores y en algunos casos cuentan con uno o dos trabajadores destinados a personal de limpieza o mantenimiento del local, como en los casos de Pillao y Mayobamba. El único caso en que los trabajadores realizan una función propiamente de gestión, lo constituye la prestación del servicio de registro civil.

Así, en promedio el número de trabajadores no llega a dos trabajadores por cada Municipalidad de Centro Poblado. Este elemento es uno de los factores que incide en el limitado funcionamiento de estas municipalidades, el cual se reduce a dos o tres días a la semana.

En lo referente a infraestructura y equipamiento, en las 21 Municipalidades de Centro Poblado que proporcionaron información sobre este aspecto, todas manifestaron contar con un local para su funcionamiento; sin embargo solo en 9 de estos casos señalaron poseer mobiliario propio, situación que evidencia las precarias condiciones en las que deben de prestar servicios.

Estas restricciones obedecen al exiguo presupuesto con que cuentan estas municipalidades, lo cual genera serias dificultades en la prestación de los servicios delegados; situación que se complica aún más por la demora en las transferencias económicas, que ha sido el principal reclamo recibido por la totalidad de autoridades de Municipalidades de Centro Poblado entrevistadas.⁴⁷

⁴⁷ Se debe señalar que no obstante que en los casos supervisados el problema mayoritario estaba constituido por la demora en las transferencias, el Programa de Descentralización y Buen Gobierno de la Defensoría del Pueblo ha tomado conocimiento de casos en los que se suspende la entrega de la

El siguiente cuadro muestra el número de trabajadores de las Municipalidades de Centro Poblado supervisadas, así como la infraestructura del local municipal en cada caso:

Cuadro N° 7
Recursos humanos e infraestructura de las Municipalidades de Centro Poblado

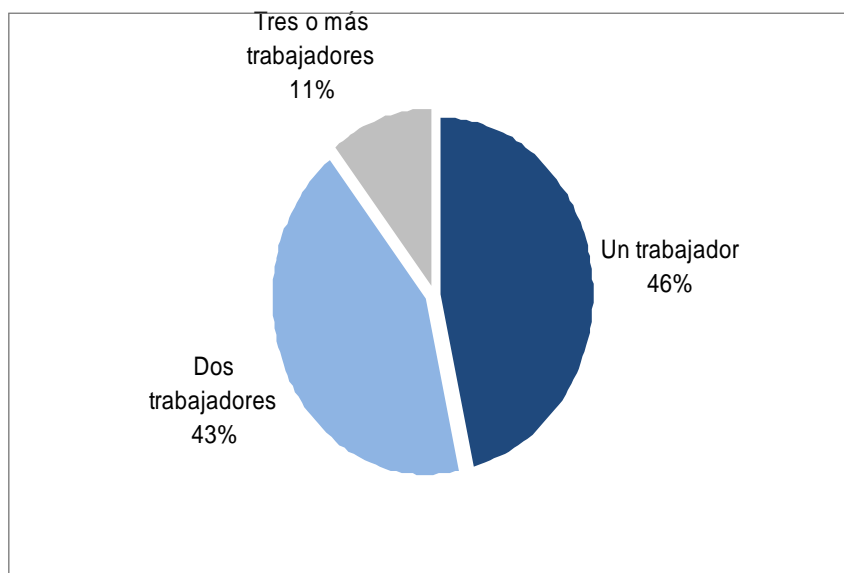
Departamento, Provincia y Distrito	Municipalidad de Centro Poblado	Recursos humanos e infraestructura
Puno Chuchito Juli	Caspa	1 trabajador de Registro Civil. Local municipal. Sin mobiliario propio.
Puno Puno Puno	Salcedo	10 trabajadores. Local municipal. Cuentan con mobiliario.
Puno San Román Juliaca	Santa María de Ayabacas	2 trabajadores. Local municipal. Sin mobiliario propio.
Puno Puno Acora	Santa Rosa de Yanaque	2 trabajadores. Local municipal. Cuenta con mobiliario.
Puno El Collao Ilave	Balsabe	1 trabajador de Registro Civil. Local municipal. Sin mobiliario propio.
Cajamarca Cajamarca Cajamarca	Porcón Alto	1 trabajador de Registro Civil. Local municipal. Sin mobiliario propio.
Cajamarca Cajamarca Cajamarca	La Paccha	1 trabajador de Registro Civil. Local municipal. Sin mobiliario propio.
Cajamarca Cajamarca Cajamarca	La Ramada	1 trabajador de Registro Civil y 2 profesores. Local municipal. Sin mobiliario propio.
Cajamarca Cajamarca Cajamarca	Huambocancha Baja	3 trabajadores. Local municipal. Cuenta con mobiliario.
Cajamarca Cajamarca Cajamarca	Cashapampa	1 trabajador. Local municipal. Sin mobiliario propio.
Piura Morropón Chulucanas	San Pedro	2 trabajadores. Local municipal. Cuenta con mobiliario.
Piura Piura	Casagrande	2 trabajadores. Local municipal.

transferencia económica, como en los casos de las Municipalidades de Centro Poblado de Chimara y Cesarea, ubicadas en el distrito de Namballe, provincia de San Ignacio, departamento de Cajamarca.

La Arena		Cuenta con mobiliario.
Piura Morropón Chulucanas	Paccha	2 trabajadores. Local municipal. Cuenta con mobiliario.
Piura Piura Cura Mori	Almirante Grau	2 trabajadores. Local municipal. Sin mobiliario propio
Piura Morropón Chulucanas	Yapatera	1 trabajador. Local municipal. Sin mobiliario propio.
Piura Piura La Arena	Chatito	2 trabajadores. Local municipal. Mobiliario.
Cusco Anta Anta	Chacán	1 trabajador de Registro Civil. Local municipal. Mobiliario propio mínimo.
Cusco Anta Anta	Conchacalla	1 trabajador de Registro Civil. Local municipal. Sin mobiliario propio.
Cusco Urubamba Maras	Collana– Chequereq– Cruzpata	1 trabajador de Registro Civil. Local municipal. Sin mobiliario propio.
Cusco Quispicanchi Oropesa	Huasao	2 trabajadores. Local municipal. Mobiliario propio mínimo.
Cusco Quispicanchi Lucre	Huacarpay	1 trabajador de Registro Civil. Local municipal. Sin mobiliario propio.
Huánuco Huánuco Chinchao	Pillao	1 trabajador de Registro Civil, 1 para limpieza y 1 operador de antena.
Huánuco Huánuco Chinchao	Mayobamba	2 trabajadores para Registro Civil, labor secretarial y limpieza y guardianía.
Huánuco Huánuco Chinchao	Puerto Guadalupe	1 para Registro Civil, funciones secretariales y 1 para distribución de agua.
Huánuco Huánuco Amarilis	Llicua	2 trabajadores.
Huánuco Huánuco Amarilis	Páucar	2 trabajadores.
Huánuco Huánuco Amarilis	La Esperanza	2 trabajadores.
Huánuco Huánuco Amarilis	Malconga	3 trabajadores.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

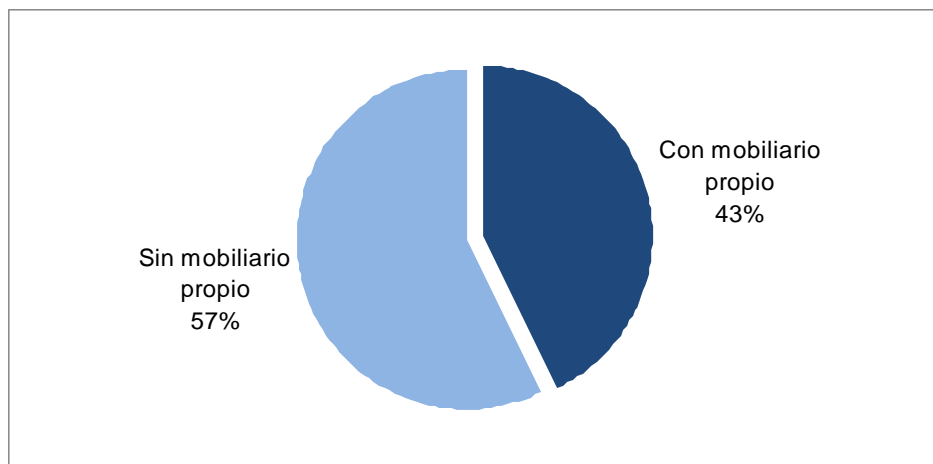
Gráfico N° 9
Número de trabajadores en las Municipalidades de Centro Poblado



Elaboración: Defensoría del Pueblo

Conforme se advierte del Cuadro N° 7 y el Gráfico N° 9, el 89% de las Municipalidades de Centro Poblado cuentan con menos de tres trabajadores. Asimismo, el 46% de las Municipalidades supervisadas cuenta con sólo un trabajador, situación que es de fundamental importancia en el debate sobre las funciones que estas Municipalidades deben de cumplir, considerando los escasos recursos humanos con los que cuentan.

Gráfico N° 10
Porcentaje de Municipalidades de Centro Poblado que cuentan con mobiliario



Elaboración: Defensoría del Pueblo

Respecto al mobiliario con el que cuentan las Municipalidades de Centro Poblado, es posible apreciar en el Gráfico N° 10 que más de la mitad (57%) de las municipalidades supervisadas carecen de mobiliario propio. En ese sentido, es posible advertir que las autoridades de las Municipalidades de Centro Poblado ejercen sus funciones en un escenario adverso, que no brinda las condiciones suficientes para una adecuada gestión y prestación de los servicios delegados.

Por otro lado, en la supervisión realizada se constató que las transferencias económicas efectuadas a las Municipalidades de Centro Poblado, que son básicamente el presupuesto con que estas municipalidades cuentan, es la siguiente:

Cuadro N° 8
Transferencias a Municipalidades de Centro Poblado y destino de los recursos

Departamento Provincia Distrito	Municipalidad de Centro Poblado	Transferencia mensual	Destino de los recursos
Puno Chuchito Juli	Caspa	S/. 1.700	Gestiones. Prestación de servicios. Pago de personal. Apoyo a la población. ⁴⁸ Mobiliario.
Puno Puno Puno	Salcedo	S/. 3.000	Pago de trabajadores.

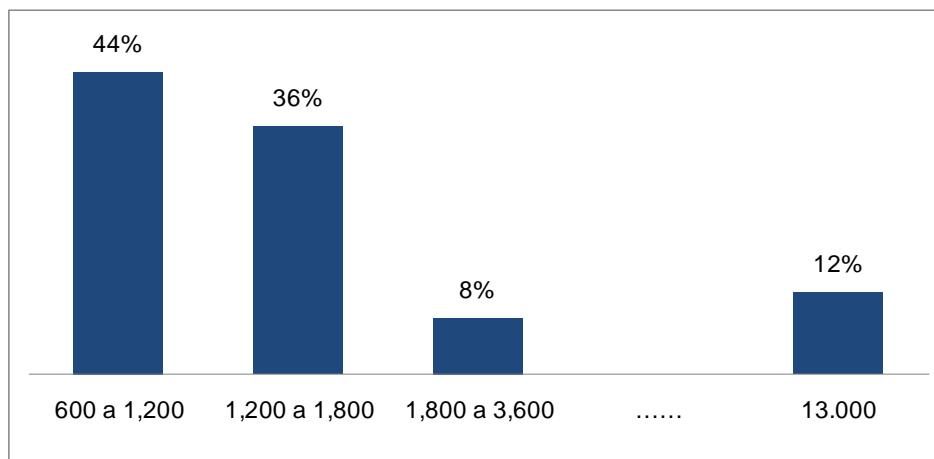
⁴⁸ Se considera en este rubro la compra de materiales de construcción, las fiestas de aniversario, la adquisición de mobiliario para los centros educativos y, en general, los gastos derivados de solicitudes de la población.

Puno San Román Juliaca	Santa María de Ayabacas	S/. 1.500	Gestiones. Prestación de servicios. Pago de personal. Apoyo a la población. Mobiliario.
Puno Puno Acora	Santa Rosa de Yanaque	S/. 1.000	Gestiones. Prestación de servicios. Pago de personal. Apoyo a la población.
Puno El Collao Ilave	Balsabe	S/. 700	Gestiones. Prestación de servicios. Pago de personal. Apoyo a la población. Mobiliario.
Cajamarca Cajamarca Cajamarca	Porcón Alto	S/. 1.200	Gestiones. Prestación de servicios. Pago de personal. Apoyo a la población. Mobiliario.
Cajamarca Cajamarca Cajamarca	La Paccha	S/. 1.200	Gestiones. Prestación de servicios. Pago de personal. Apoyo a la población. Mobiliario.
Cajamarca Cajamarca Cajamarca	La Ramada	S/. 1.200	Pago de personal.
Cajamarca Cajamarca Cajamarca	Huambocancha Baja	S/. 1.250	Gestiones. Prestación de servicios. Pago de personal. Apoyo a la población. Mobiliario.
Cajamarca Cajamarca Cajamarca	Cashapampa	S/. 1.300	Gestiones. Prestación de servicios. Pago de personal. Apoyo a la población. Mobiliario.
Cusco Anta Anta	Chacán	S/. 1.500	Gestiones. Prestación de servicios. Pago de personal.
Cusco Anta Anta	Conchacalla	S/. 1.500	Gestiones. Prestación de servicios. Pago de personal.
Cusco Urubamba Maras	Ccollana– Chequereq– Cruzpata	S/. 3.500	Gestiones. Prestación de servicios. Pago de personal. Apoyo a la población.
Cusco Quispicanchi Oropesa	Huasao	S/. 1.000	Gestiones. Prestación de servicios. Pago de personal. Apoyo a la población.
Piura Morropón Chulucanas	San Pedro	S/. 600	Gestiones. Pago de personal.

Piura Piura La Arena	Casagrande	S/.13.000	Gestiones. Prestación de servicios. Pago de personal. Apoyo a la población.
Piura Morropón Chulucanas	Paccha	S/. 600	Gestiones. Prestación de servicios. Pago de personal. Apoyo a la población.
Piura Piura Cura Mori	Almirante Grau	S/. 13.000	Gestiones. Prestación de servicios. Pago de personal. Apoyo a la población.
Piura Morropón Chulucanas	Yapatera	S/. 600	Gestiones. Prestación de servicios. Pago de personal. Apoyo a la población.
Piura Piura La Arena	Chatito	S/. 13.000	Gestiones. Prestación de servicios. Pago de personal. Apoyo a la población.
Huánuco Huánuco Chinchao	Pillao	S/. 1.000	Gestiones. Pago de personal. Apoyo a la población. Mobiliario.
Huánuco Huánuco Chinchao	Mayobamba	S/. 1.000	Gestiones. Pago de personal. Apoyo a la población. Mobiliario.
Huánuco Huánuco Amarilis	Malconga (Amarilis– Huánuco)	S/. 1.500	Gestiones. Pago de personal. Apoyo a la población. Mobiliario.
Huánuco Huánuco Amarilis	La Esperanza	S/. 1.500	Gestiones. Pago de personal. Apoyo a la población. Mobiliario.
Huánuco Huánuco Amarilis	Llicua	S/. 1.500	Gestiones. Apoyo a la población. Mobiliario.

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Gráfico N° 11
Monto de Transferencia a Municipalidades de Centro Poblado



La lectura del Cuadro N° 8 permite deducir que el promedio del monto transferido a las Municipalidades de Centro Poblado –sin incluir los casos de la Municipalidad Provincial de Piura, que no corresponden al porcentaje promedio– es de S/. 1.357,00 (Mil trescientos cincuenta y siete y 00/100 Nuevos Soles), monto con el que se dificulta la realización de obras, así como el emprendimiento de planes y estrategias.

Asimismo, en el Gráfico N° 11 se puede observar que el 44% de estas municipalidades recibe un monto igual o menor a S/ 1.200,00, en tanto que el 36% recibe entre S/ 1.200,00 a S/ 1.800,00.

El caso de Piura es particular, toda vez que, en tanto las Municipalidades de Centro Poblado ubicadas en la provincia de Piura –como Chatito, Casagrande y Almirante Grau– reciben S/. 13.000,00 mensuales, monto que no se condice con la regularidad de los montos percibidos por estas entidades, las ubicadas en la provincia de Morropón –como Yapatera, Paccha y San Pedro– reciben solamente S/. 600,00.

Por su parte, los funcionarios de las municipalidades distritales y provinciales manifiestan que el presupuesto con el que ellas mismas cuentan es bastante limitado, por lo que no resulta suficiente para cumplir con sus obligaciones y realizar la transferencia económica a las Municipalidades de Centro Poblado.

En ese sentido, la principal observación en este aspecto es la arbitrariedad en el monto de la asignación de recursos. Al respecto, el artículo 133° de la Ley Orgánica de Municipalidades señala que

*“Las municipalidades provinciales y distritales están obligadas a entregar a las Municipalidades de Centro Poblado de su jurisdicción, **en proporción a su población y los servicios públicos delegados**, un porcentaje de sus*

recursos propios y los transferidos por el gobierno nacional, para el cumplimiento de la prestación de los servicios públicos delegados”.

El criterio en la asignación de recursos es genérico, precisándose que se debe considerar el número de la población beneficiaria y los servicios públicos delegados. Sin embargo, como se ha indicado, en la medida en que las ordenanzas de delegación no detallan los servicios delegados, en la práctica no existe un criterio que justifique la asignación de uno u otro monto, a partir de una decisión arbitraria.

En este extremo se puede citar el caso de la Municipalidad Distrital de Amarilis, en Huánuco, en la que se informó que, inicialmente, el Concejo decidió hacer la transferencia sobre la base de criterios de población y necesidades. Sin embargo, debido a los problemas suscitados durante el último Censo, que no permitieron contar con información cierta, se optó por transferir un monto igual a todas las municipalidades. A ello se debe que la Municipalidad de Centro Poblado de Llicua demandó judicialmente a la municipalidad distrital, a fin de que transfiriese un monto económico de acuerdo a las necesidades y a la población.

Esta ausencia de regulación es otro de los signos que evidencia la débil importancia que se da al rol de las Municipalidades de Centro Poblado en el marco del proceso de descentralización, lo cual termina perjudicando su gestión y el acceso a servicios por parte de la población. Pese a su reconocimiento en la Ley Orgánica de Municipalidades, no existen normas nacionales de desarrollo al respecto, ni tampoco regulación de nivel regional o local, lo que refleja la ausencia de voluntad política de los distintos niveles de gobierno, así como la ausencia de lineamientos del gobierno nacional en la asignación de recursos.

Ahora bien, además del reducido presupuesto que reciben estas municipalidades para el cumplimiento de sus funciones, existen casos –como el mencionado en el distrito de Namballe en Cajamarca– en los que se presenta un incumplimiento en la transferencia de los montos asignados, condicionándola al propio cumplimiento de las Municipalidades de Centro Poblado de rendir cuentas cada mes de los recursos directamente recaudados, situación que genera continuas interrupciones en la prestación de los servicios.

En este aspecto se debe indicar que si bien la rendición de cuentas de los recursos directamente recaudados es una obligación legal contenida en el artículo 133° de la Ley Orgánica de Municipalidades, dicha norma no establece que su incumplimiento condicione la transferencia de nuevos recursos. De ahí que sería necesario que en cualquier circunstancia se establezca un mecanismo que garantice la transferencia presupuestal para la continuidad en la prestación de los servicios.

El exiguo presupuesto que se viene asignando, así como la demora en su transferencia, ha conducido a que la población demande que su alcalde ejerza en algunos casos una suerte de *lobby* con los alcaldes distritales y provinciales,

autoridades de Programas Sectoriales, diversas ONG y entidades privadas para obtener mayores recursos. De este modo, en la práctica, la principal función de estos alcaldes es la de ser “gestionadores de recursos”.

Así, según el Alcalde de la Municipalidad del Centro Poblado de Yapatera en Piura, que es una de las Municipalidades supervisadas que recibe menos presupuesto en las transferencias económicas,

“La población nos demanda obras y no podemos ejecutarlas, aunque debemos gestionarlas ante la Municipalidad distrital y otras instituciones.”

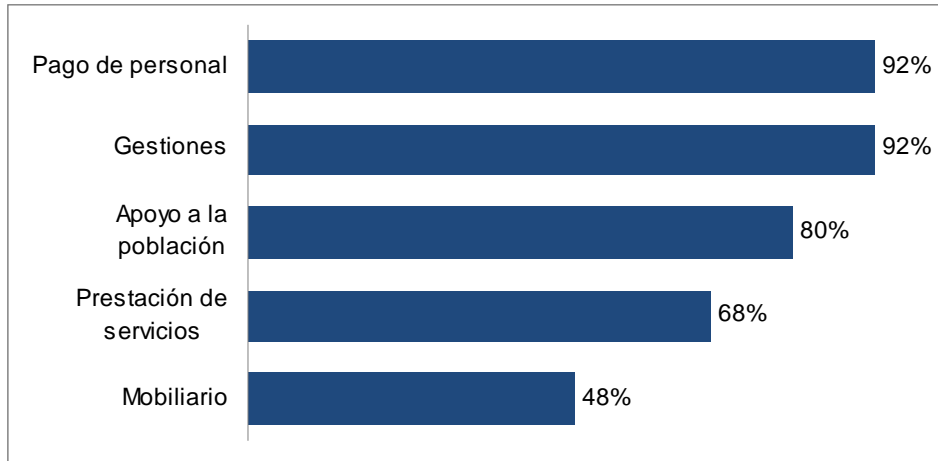
Cabe destacar que este hecho los aleja mucho de las típicas características y funciones de un alcalde de gobierno local. Asimismo, la sola búsqueda de recursos económicos sin la existencia de una debida articulación con las municipalidades distritales y provinciales no les permite promover una visión de desarrollo a mediano y largo plazo de sus localidades. En esa línea, es fácil advertir el riesgo latente que deben afrontar estos alcaldes respecto de incurrir en acciones populistas en las que, a fin de obtener el respaldo de la población, se concentren simplemente en aislados proyectos de corto plazo que puedan ejecutarse durante su gestión.

Adicionalmente se debe mencionar que algunos alcaldes señalan esta función de gestores como la principal causa que los obliga a permanecer la mayor parte del tiempo fuera de su propia localidad, lo que dificulta el criterio de inmediatez y cercanía con la población.

Por ello, a fin de que esta función de gestores no los aleje de la población a la que atienden, y no sea un elemento que disminuya su nivel de representatividad y legitimidad, los alcaldes de las Municipalidades de Centro Poblado suelen mantener una estrecha y permanente relación con otras autoridades locales como los tenientes gobernadores, jueces de paz, presidentes comunales y líderes de organizaciones comunales, entre otros, con quienes se sostienen reuniones y en algunos de los casos, se define el uso de los recursos obtenidos. Establecer y conservar dicha relación es un elemento que fortalece el nivel de representación de estos alcaldes, los cuales se convierten en una figura más del escenario local que otorga, a su vez, reconocimiento y prestigio a la comunidad.

Esta situación se ve reflejada en el destino que los alcaldes le dan a los recursos económicos transferidos. Los resultados obtenidos en la supervisión realizada muestran lo siguiente:

Gráfico N° 12
Principales destinos de transferencia a Municipalidades de Centro Poblado



Elaboración: Defensoría del Pueblo

Conforme se muestra en el Gráfico N° 12, los recursos transferidos son destinados principalmente para los gastos de gestión de los alcaldes de las Municipalidades de Centro Poblado y el pago de personal. Asimismo, es posible advertir que en el presupuesto no se prioriza la cobertura de la prestación de los servicios.

Este tema merece una especial reflexión, considerando que uno de los requisitos legales que justifican la creación de Municipalidades de Centro Poblado se refiere a la comprobada necesidad de prestación de servicios a la población, por lo que se esperaría que este rubro sea el que se constituya en el principal destino de los recursos transferidos, situación que no se condice con los resultados encontrados.

3.2.4 Estructura orgánica

De conformidad con la legislación vigente, el alcalde y los regidores de las Municipalidades de Centro Poblado son elegidos en consultas populares electorales conducidas por las municipalidades provinciales de la jurisdicción donde se encuentran ubicadas. En dicho proceso se prevé, además, la participación de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).

Si se establece que las autoridades de las Municipalidades de Centro Poblado – alcaldes y regidores– deben ser elegidas por un período de cuatro años y que participe la ONPE en dicho proceso de elección, se genera en la población la percepción de que están eligiendo a la autoridad de “gobierno local”. Con ello se introduce un elemento que genera cierta confusión y permite el incremento de la expectativa en la población, respecto del trato que deberían recibir estas autoridades, que consideran equiparable al que dispensan a una autoridad de una municipalidad distrital o provincial.

Estas elecciones generan en los ciudadanos una mayor percepción de representatividad, lo que no sucede con relación a sus autoridades distritales. Por ello, aún cuando las agencias desconcentradas de la municipalidad distrital o provincial puedan cumplir con la función de acercar los servicios a la población, eliminando las barreras geográficas y garantizando de ese modo una cobertura adecuada de los servicios básicos, no constituyen una instancia de representación para la población.

De este modo, cabe preguntarse si un mejor despliegue territorial de la municipalidad distrital y una mayor presencia en la zona podría lograr que los ciudadanos y ciudadanas perciban una mayor representatividad, o si por el contrario nos encontramos frente a otra clase de motivación que impide la identificación y consecuente vínculo de representatividad con las municipalidades distritales como, por ejemplo, la identidad cultural de la población que reside en los centros poblados, cuestión que subyace a la creación de los gobiernos locales.

Otro aspecto a analizar respecto a la estructura de las Municipalidades de Centro Poblado es la composición del Concejo. Las Municipalidades de Centro Poblado cuentan con un alcalde y cinco regidores. Sin embargo, a diferencia de los Gobiernos Locales, en las Municipalidades de Centro Poblado, la población elige al alcalde, quien asume el cargo acompañado de los cinco miembros de su lista que han sido designados previamente como regidores. Así, el Alcalde Provincial proclama al alcalde electo y a su lista completa de regidores, sin que exista representación alguna de los partidos y movimientos opositores.

En efecto, si bien el artículo 130° de la Ley Orgánica de Municipalidades solo precisa que “los concejos municipales de los centros poblados están integrados por un alcalde y cinco regidores”, el artículo 8° de la Ley N° 28440, Ley de elecciones de autoridades municipales de centro poblado, establece que el alcalde provincial proclama al alcalde y a la lista de regidores que obtiene la votación más alta.

Es decir que, a diferencia de la composición del concejo de las municipalidades distritales y provinciales, en las Municipalidades de Centro Poblado, la composición del Concejo no se define por un porcentaje proporcional a los resultados de la elección y no se aplica la cifra repartidora. En consecuencia, en las Municipalidades de Centro Poblado no se cuenta con regidores de las listas o partidos políticos de oposición, siendo la totalidad elegidos directamente por el alcalde.

Por ello es discutible la función de fiscalización que debe cumplir el Concejo en las Municipalidades de Centro Poblado, pues los regidores que lo integran son directamente escogidos por la autoridad cuyos actos son susceptibles de fiscalización. Asimismo, cabe destacar que en estos casos hay una nula representatividad de la oposición, lo cual constituye un elemento adicional que desnaturaliza la labor de los regidores.

Por otro lado, un cuestionamiento adicional a las funciones del Concejo consiste en que, debido al limitado número de “personal” con que cuentan estas municipalidades, los regidores se constituyen en el equivalente de los funcionarios y gerentes municipales, en lugar de cumplir con las funciones normativas y de fiscalización.

En ese sentido, cabría reflexionar hasta qué punto es necesario contar con un concejo municipal en las Municipalidades de Centro Poblado.

En principio, se puede señalar que debido a que no existe discusión sobre el hecho de que éstas no tienen la naturaleza de gobierno local, no existe una necesidad real de contar con regidores, máxime si de conformidad con el artículo 10º de la Ley Orgánica de Municipalidades corresponden a los regidores las siguientes atribuciones y obligaciones:

- Proponer proyectos de ordenanzas y acuerdos.
- Formular pedidos y mociones de orden del día.
- Desempeñar por delegación las atribuciones políticas del alcalde.
- Desempeñar funciones de fiscalización de la gestión municipal.
- Integrar, concurrir y participar en las sesiones de las comisiones ordinarias y especiales que determine el reglamento interno, y en las reuniones de trabajo que determine o apruebe el concejo municipal.
- Mantener comunicación con las organizaciones sociales y los vecinos, a fin de informar al concejo municipal y proponer la solución de problemas.

Claramente se puede observar que las funciones señaladas anteriormente corresponden a una organización más compleja del Concejo, al tener que fiscalizar, por ejemplo, las diferentes gerencias y direcciones, situación que se asemeja en mayor grado al modelo de municipalidad urbana que al de las municipalidades rurales y no guarda relación con el funcionamiento regular de las Municipalidades de Centro Poblado.

En tal sentido, atendiendo a la realidad de la Municipalidad de Centro Poblado y, a fin de fortalecer y efectivizar su funcionamiento, convendría evaluar la posibilidad de modificar la estructura y composición al interior de éstas, priorizando al personal que realice directamente la gestión municipal.

CONCLUSIONES

Características de las Municipalidades de Centro Poblado

1. Existen aproximadamente 1.980 Municipalidades de Centro Poblado en el territorio nacional, de las cuales el 81% se ubica en zonas rurales. Asimismo, cabe mencionar que la población que habita en dichas zonas en se encuentra, en un 93%, en situación de pobreza.
2. Respecto a su naturaleza jurídica, las Municipalidades de Centro Poblado no constituyen un nivel de gobierno local al carecer de autonomía respecto a las funciones que ejercen y los recursos económicos con los que cuentan. Así, en ambos aspectos –tanto en las funciones como en los recursos– se encuentran supeditadas a la delegación de las Municipalidades Provinciales y Distritales.
3. La Ley N° 28458, Ley que estableció un plazo para la adecuación de las Municipalidades de Centro Poblado creadas durante la vigencia de la anterior Ley Orgánica de Municipalidades,⁴⁹ tenía como finalidad definir y determinar con mayor precisión las funciones delegadas, así como el listado de anexos, caseríos y otros núcleos poblacionales que las comprenden. Sin embargo, estos objetivos no llegaron a concretarse debido a la falta de normativa de desarrollo de la ley y la ausencia de alguna instancia de soporte normativo y técnico a las Municipalidades Provinciales para llevar a cabo esta adecuación.

Las Municipalidades de Centro Poblado en el proceso de descentralización

4. La descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado, que tiene como objetivo fundamental atender mejor y oportunamente las necesidades de la población y beneficiarla con servicios de calidad.

Asimismo, se rige por el principio de dinamismo, conforme al cual se promueve la integración regional y local para lograr el desarrollo integral y sostenido del país.

5. Debido a las dificultades económicas que afrontan y a la falta de capacidad de gestión, las Municipalidades Distritales y Provinciales ubicadas en zonas rurales no logran proveer de servicios a la totalidad de la población de su jurisdicción. Es en este escenario que las Municipalidades de Centro Poblado se convierten en una estrategia para atender a la población más pobre y excluida.

No obstante ello, es importante trabajar en el fortalecimiento de capacidades de las Municipalidades Distritales y Provinciales ubicadas en

⁴⁹ Ley N° 23853 del año 1984.

zonas rurales y proveerlas de los recursos suficientes para el cumplimiento de sus funciones.

6. Las Municipalidades Distritales y Provinciales no articulan su gestión y planificación con la Municipalidades de Centro Poblado ya existentes, situación que no contribuye a que se cumpla con los objetivos de la descentralización ni a que se consolide el desarrollo local.
7. La actual división político-administrativa del Estado no se encuentra formulada sobre la base de criterios de ordenamiento territorial. De ahí que sea necesario que se realice una evaluación real sobre la conformación y funciones de las municipalidades en general. Ello permitirá definir una adecuada división político-administrativa del territorio, atendiendo a criterios económicos, ambientales, sociales, culturales, políticos y de seguridad física. En tal sentido, urge la pronta promulgación de la Ley Nacional sobre Ordenamiento Territorial.

Resultados de la supervisión realizada por la Defensoría del Pueblo

8. La creación de las Municipalidades de Centro Poblado no obedece, en todos los casos, a necesidades específicas. Así, en la supervisión de 28 Municipalidades de Centro Poblado ubicadas en los departamentos de Cusco (5), Huánuco (7), Cajamarca (5), Puno (5) y Piura (6), todas las autoridades entrevistadas identificaron como la principal motivación para la creación de estas municipalidades una necesidad de mayor inversión de recursos en la comunidad, a fin de que se genere desarrollo local.

Asimismo, en 21 de las 28 Municipalidades de Centro Poblado supervisadas, correspondientes a los departamentos de Cusco, Piura, Cajamarca y Puno, las autoridades coinciden en que otra justificación importante es el cumplimiento de promesas electorales por parte de las autoridades distritales y provinciales, situación que refleja la falta de una justificación real para la creación de una Municipalidad de Centro Poblado, y evidencia que esta creación responde a estrategias utilizadas para captar la votación de la población ubicada en las zonas más alejadas de la capital, que albergan a poblaciones de menor nivel socioeconómico.

Otras justificaciones señaladas por las autoridades de 17 Municipalidades de Centro Poblado supervisadas, correspondientes a los departamentos de Huánuco, Cajamarca y Puno, se refieren a que su creación es utilizada como una estrategia para afianzar límites y disminuir conflictos, y a que constituye asimismo un paso previo en la distritalización.

Finalmente, conviene señalar que las autoridades de 15 Municipalidades de Centro Poblado supervisadas, correspondientes a los departamentos de Puno, Cusco y Cajamarca, consideran que el prestigio que atribuye a la comunidad la existencia de una Municipalidad de Centro Poblado también constituye una motivación importante para su creación.

9. En la supervisión realizada por la Defensoría del Pueblo se verificó que las Municipalidades Provinciales no han cumplido con el proceso de adecuación de las Municipalidades de Centro Poblado. En consecuencia, no existe una clara delimitación de sus competencias, lo cual podría generar el riesgo de superposición de funciones con el gobierno local distrital y, en otros casos, territorios exentos de la prestación de determinados servicios.
10. De la información contenida en las ordenanzas de creación de las Municipalidades de Centro Poblado que fueron proporcionadas a los comisionados de la Defensoría del Pueblo, se advierte que los principales servicios se vinculan a la organización del espacio físico del suelo, el registro civil, el saneamiento y la educación.

Asimismo, se observa que las funciones delegadas son expresadas de manera genérica como “saneamiento” o “educación”, sin precisar los aspectos de estos servicios que son materia de la delegación, ni detallar la población que será beneficiaria. Ello no aporta claridad respecto a las facultades que ostentan y otorga un amplio margen de discrecionalidad en la actuación de las Municipalidades de Centro Poblado.

11. En la supervisión realizada se han observado algunas limitaciones en la capacidad de gestión institucional de las Municipalidades de Centro Poblado que constituyen un elemento importante en las dificultades para la prestación de servicios. Entre ellas podemos mencionar lo siguiente:

- d) En lo vinculado a recursos humanos, se ha constatado que las 28 Municipalidades de Centro Poblado visitadas están conformadas básicamente por el alcalde, los regidores y un registrador civil. Solo en algunos casos se advirtió que contaban adicionalmente con una persona contratada para realizar la limpieza pública, como es el caso de Pillao y Mayobamba, en el departamento de Huánuco.

Esta limitación de recursos humanos se agrava en la medida en que el personal de las Municipalidades de Centro Poblado no es incluido en la programación de actividades de capacitación de las municipalidades provinciales y distritales, ni de los organismos autónomos como el RENIEC, no obstante que el manejo del registro civil es uno de los servicios básicos que presta la mayoría de estas municipalidades.

Estas limitaciones de personal, conjuntamente con las limitaciones presupuestales que afrontan estas municipalidades, generan que la prestación de los servicios se brinde solo durante dos o tres días a la semana.

- e) En lo referente a infraestructura y equipamiento, 21 Municipalidades de Centro Poblado que proporcionaron información sobre este aspecto manifestaron que cuentan con un local para su funcionamiento. Sin

embargo, señalaron que solo en nueve de estos casos poseen mobiliario propio.

- f) En cuanto a los recursos presupuestales, en la información proporcionada por las autoridades de las Municipalidades de Centro Poblado supervisadas, se advierte que estas entidades en promedio reciben una transferencia presupuestal de S/. 1.357 mensuales. Sin embargo, en algunos casos como el de la Municipalidad de Centro Poblado de Balsabe, en Puno, reciben S/.700 mensuales.

El exiguo presupuesto económico con que cuentan estas municipalidades dificulta la prestación de los servicios delegados, así como la realización de obras y el emprendimiento de planes y estrategias.

Esta situación se complica aún más debido a las demoras y al incumplimiento en las transferencias económicas por parte de las Municipalidades Provinciales y Distritales a las Municipalidades de Centro Poblado, así como al condicionamiento para la entrega de recursos, previa rendición de cuentas de los importes directamente recaudados. Cabe señalar que las demoras en las transferencias económicas ha motivado un constante reclamo de todas las autoridades de las Municipalidades de Centro Poblado supervisadas.

Por otro lado, se debe destacar la ausencia de criterios claros para la asignación de presupuesto a las Municipalidades de Centro Poblado, que respondan al costo del servicio, la realidad de las localidades y las necesidades de la población.

Ello se hace más evidente en aquellos casos en los que, dentro de un mismo departamento, la asignación a estas municipalidades es totalmente opuesta, como es el caso de Piura, donde las Municipalidades de Centro Poblado ubicadas en la provincia de Piura reciben S/. 13.000 mensuales y, en el extremo opuesto, las ubicadas en la provincia de Morropón reciben solamente S/.600. Así también se podría mencionar el caso de la provincia de Huánuco, donde se ha fijado arbitrariamente un monto fijo para todas las Municipalidades de Centro Poblado.

12. Respecto a la composición del Concejo Municipal de las Municipalidades de Centro Poblado, llama la atención que su estructura y composición –un alcalde y cinco regidores– se haya formulado bajo el modelo de un gobierno local, sin advertir que estas Municipalidades no ostentan esta condición.

Asimismo, considerando que estas municipalidades no cuentan con personal que realice funciones de gestión y ejecución, convendría evaluar la posibilidad de modificar su estructura interna, priorizando la necesidad de

un personal que realice directamente la gestión municipal, antes que prever la existencia de un Concejo Municipal.

RECOMENDACIONES

A la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros:

1. **RECOMENDAR** la promoción de espacios de coordinación entre las municipalidades rurales y las Municipalidades de Centro Poblado con vistas a una labor articulada que beneficie a la población rural, como Encuentros Nacionales o Foros Regionales, entre otros.
2. **RECOMENDAR** que se brinde capacitación y asistencia técnica a los funcionarios de las municipalidades rurales, respecto a estrategias de desarrollo rural.
3. **RECOMENDAR** que se monitoree -a través de las Municipalidades Provinciales- el proceso de adecuación de las Municipalidades de Centro Poblado regulado en la Ley N° 28458.

Al Ministerio del Ambiente:

4. **RECOMENDAR** que se ponga en consideración de la Presidencia del Consejo de Ministros el proyecto de Ley sobre Ordenamiento Territorial, para su aprobación y posterior envío al Congreso de la República.

A los Alcaldes Provinciales:

5. **RECOMENDAR** que se evalúe la creación de Municipalidades de Centro Poblado en casos de estricta necesidad, en los que se cumpla en su integridad con los requisitos establecidos en la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
6. **EXHORTAR** a que se apruebe, mediante ordenanza, la adecuación de las Municipalidades de Centro Poblado, estableciendo detallada y específicamente las funciones que han sido delegadas, así como el listado de anexos, caseríos, centros, villas, asentamientos humanos y cualquier otro núcleo poblacional que comprendan, en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley N° 28458, Ley que establece plazo para la adecuación de las Municipalidades de Centro Poblado a la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
7. **RECOMENDAR** que se precise, mediante ordenanza, los criterios para la asignación de recursos a las Municipalidades de Centro Poblado de su jurisdicción, tomando en consideración el número de la población existente, el costo de la prestación de los servicios delegados y las necesidades de la localidad, en aras de una correcta asignación de los montos económicos transferidos.
8. **RECOMENDAR** que se incluya dentro de la política de recursos humanos de capacitación de personal, a los servidores públicos –sean remunerados o

no- de las Municipalidades de Centro Poblado, a fin de que éstos puedan brindar servicios más eficientes a la población.

9. **EXHORTAR** a que se dé cumplimiento a la entrega mensual de la transferencia de recursos a las Municipalidades de Centro Poblado, según lo establecido en el artículo 133° de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, a fin de garantizar la continuidad de la prestación de servicios a la población.

A los Alcaldes Distritales

10. **RECOMENDAR** que se formulen otras estrategias de intervención en las zonas rurales que se encuentran ubicadas a mayor distancia de las ciudades, como las agencias municipales, a fin de garantizar la accesibilidad y mayor cobertura de servicios a la población.
11. **RECOMENDAR** que se proponga la creación de Municipalidades de Centro Poblado en los casos estrictamente necesarios y que se cumpla con los supuestos contemplados en la Ley Orgánica de Municipalidades.
12. **EXHORTAR** a que se dé cumplimiento a la entrega mensual de las transferencias de recursos a las Municipalidades de Centro Poblado, según lo establecido en el artículo 133° de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, sin condicionamiento alguno, a fin de garantizar la continuidad de la prestación de servicios a la población.

A los Alcaldes de las Municipalidades de Centro Poblado supervisadas

13. **RECOMENDAR** que se contribuya a la realización del proceso de adecuación contemplado en la Ley N° 28458, proporcionando información a las municipalidades provinciales sobre sus necesidades, condiciones sociodemográficas de la población del centro poblado y la situación de los servicios prestados.
14. **RECOMENDAR** la realización de coordinaciones permanentes y periódicas con los funcionarios de las municipalidades distritales y provinciales de su ámbito, a fin de poder articular las necesidades de la población de su territorio con los planes de desarrollo locales de dichas municipalidades.
15. **EXHORTAR** a que se dé cumplimiento a la rendición económica de los importes directamente recaudados por los servicios delegados por la Municipalidad Provincial o Distrital, según lo establecido en el artículo 133° de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
16. **RECOMENDAR** que se rindan cuentas periódicamente a la Municipalidad Provincial y Distrital pertinente, por los recursos transferidos para el cumplimiento de la prestación de los servicios públicos delegados.

ANEXO 1

GUÍA DE GRUPOS FOCALES CON ALCALDES Y FUNCIONARIOS

I. Preguntas

1. Creación de la Municipalidad de Centro Poblado
 - ¿Desde cuándo existe la Municipalidad de Centro Poblado?
 - ¿Quiénes impulsaron su creación?
 - ¿Cuál fue la motivación de sus impulsores?
 - ¿Ocurrieron problemas para su creación?, ¿Cuáles y por qué?
2. Funciones de la Municipalidad de Centro Poblado
 - De acuerdo con la ordenanza que las creó, ¿cuáles son las funciones que les fueron delegadas?
 - ¿Ejercen actualmente tales funciones?
 - ¿Son suficientes tales funciones?, ¿Sí, no, por qué?
3. Relaciones de la Municipalidad de Centro Poblado
 - ¿Cuál su relación con la Municipalidad Distrital/Provincial (de ser el caso) de su ámbito?, ¿Existen problemas? ¿De qué tipo?
 - ¿Son invitadas a participar en alguna actividad de la Municipalidad, como sesiones de Concejo, presupuesto participativo, rendiciones de cuentas, etc., ¿Sí, No?, ¿Qué tipo de participación han tenido? ¿Se sienten satisfechos? ¿Cómo podría mejorar su participación?
 - ¿Cómo es su relación con la población del Centro Poblado?, ¿Existe alguna instancia que reúne a la MUNICIPALIDAD DE CENTRO POBLADO con la población del CP?
 - Si existen comunidades campesinas o rondas campesinas en su territorio, ¿cómo es la relación con estas organizaciones?
4. Autoridades de la Municipalidad de Centro Poblado
 - ¿Cómo eligen a sus autoridades?
 - ¿Cómo funciona el Concejo?
 - ¿Cada cuánto tiempo se reúnen?
 - ¿Qué temas abordan con mayor frecuencia en las sesiones de concejo?
 - ¿Cómo solventan sus gastos de gestión los miembros del Concejo?
5. Recursos y personal de la Municipalidad de Centro Poblado

MUNICIPALIDAD DE CENTRO POBLADO	Transferencias mensuales		Recaudación directa mensual aproximada	Número de trabajadores
	Para la prestación de servicios	Para pago del personal		

- ¿Son suficientes los recursos que reciben para poder ejercer sus funciones?, ¿Por qué?
 - En caso de que los recursos se destinen a la ejecución de algún proyecto, ¿cómo se define el destino de estos recursos?
 - ¿Es suficiente el número de trabajadores para cumplir con sus funciones?, ¿Por qué?
 - ¿La infraestructura de que disponen es apropiada?, ¿Por qué?
6. Administración de la Municipalidad de Centro Poblado
- ¿Cuentan con algún instrumento de gestión municipal (Plan, Organigrama, ROF, RIC, etc.)?
 - ¿Rinden cuentas de su gestión a la población? ¿Con qué frecuencia?
 - ¿Entregan información mensual a la Municipalidad sobre las recaudaciones que realizan?
 - ¿Cuáles son sus principales problemas administrativos? ¿Cómo los afrontan?
7. Necesidades de la Municipalidad de Centro Poblado
- ¿Cuáles son las necesidades de una Municipalidad de Centro Poblado?, ¿Podrían priorizarlas?
 - ¿Por qué consideran que tales necesidades son las prioritarias?
 - ¿Consideran que la transferencia directa de recursos del Foncomún a las MUNICIPALIDADES DE CENTRO POBLADO es lo más apropiado?, ¿Por qué?
 - ¿Consideran que las MUNICIPALIDADES DE CENTRO POBLADO deben ejecutar obras y proyectos de desarrollo de manera directa y autónoma?, ¿Consideran que tienen las capacidades técnicas y recursos humanos suficientes para ello?
8. Carácter de gobierno de la Municipalidad de Centro Poblado
- ¿Consideran que las MUNICIPALIDADES DE CENTRO POBLADO cuentan con autonomía económica, política y administrativa? ¿Por qué?
 - Si no cuentan con tales autonomías, ¿deberían tenerlas, al igual que las Municipalidades distritales?, ¿Por qué?
 - ¿Cuál sería su rol en la promoción del desarrollo en sus ámbitos? ¿Qué tipo de proyectos creen que podrían ejecutar?

II Datos generales

	Nombre	Municipalidades de Centro Poblado	Cargo	Fecha de creación	Población
1					
2					
3					
4					

ANEXO 2

GUÍA DE ENTREVISTA A DIRIGENTES

Nombres y apellidos:

Centro Poblado:

Cuestionario:

- ¿Qué servicios está prestando la MUNICIPALIDAD DE CENTRO POBLADO?
- ¿Cree que tales servicios están siendo prestados de manera adecuada?
- ¿Qué requeriría la MUNICIPALIDAD DE CENTRO POBLADO para que los servicios que presta sean mejores?
- ¿Qué acciones y o servicios realiza la Municipalidad distrital y/o Provincial en su CP?
- ¿Considera una necesidad la presencia de la MUNICIPALIDAD DE CENTRO POBLADO en el CP? ¿Por qué?
- ¿Se sienten representados por la MUNICIPALIDAD DE CENTRO POBLADO? ¿En qué aspectos?
- ¿Existe relación entre la MUNICIPALIDAD DE CENTRO POBLADO y las organizaciones sociales del CP (como las Comunidades Campesinas)?, ¿Cómo se manifiesta esa relación? ¿Es permanente o esporádica?
- ¿Existen conflictos entre la MUNICIPALIDAD DE CENTRO POBLADO y las organizaciones sociales (énfasis en Comunidades Campesinas y Rondas)?, ¿De qué tipo?
- ¿Perciben conflictos de la MUNICIPALIDAD DE CENTRO POBLADO con otras instancias del Estado (Municipalidad Distrital, Provincial, Gobernaturas, Juzgado de paz, otras)?, ¿De qué tipo?

ANEXO 3

RELACIÓN DE PERSONAS ENTREVISTADAS Y PARTICIPANTES EN GRUPOS FOCALES

- Marco Antonio Pacco Colque, alcalde de la Municipalidad provincial de Chucuito.
- Ricardo Álvarez, teniente alcalde de la Municipalidad provincial de Puno.
- Eliseo Poma Ariaca, alcalde de la MUNICIPALIDAD DE CENTRO POBLADO de Caspa.
- Marcelo Calla, alcalde de la MUNICIPALIDAD DE CENTRO POBLADO de Santa María.
- Alberto Barreda, regidor de la MUNICIPALIDAD DE CENTRO POBLADO de Santa María.
- Armando Alfar, regidor de la MUNICIPALIDAD DE CENTRO POBLADO de Balsabe.
- Vladimir Salazar, asesor legal de la MUNICIPALIDAD DE CENTRO POBLADO de Salcedo.
- Ivone Vilca, administradora de la MUNICIPALIDAD DE CENTRO POBLADO de Salcedo.
- Rosa Tovar, jefa de infraestructura de la MUNICIPALIDAD DE CENTRO POBLADO de Salcedo.
- Jesús Betancur, secretario técnico de la Red de Municipalidades Rurales del Perú (Remurpe), Puno.
- Luis Ronquillo, ex funcionario de la Municipalidad Provincial de Puno.
- Tenientes Gobernadores de la MUNICIPALIDAD DE CENTRO POBLADO de Caspa.
- Rogelio Arocutipa, registrador público de la MUNICIPALIDAD DE CENTRO POBLADO de Balsabe.
- Fabián Sapo, alcalde de la MUNICIPALIDAD DE CENTRO POBLADO de Paccha.
- Sabino Tacilla, alcalde de la MUNICIPALIDAD DE CENTRO POBLADO de Porcón Alto.
- Manuel Zambrano, regidor de la MUNICIPALIDAD DE CENTRO POBLADO de Porcón Alto.
- Gumercindo Yopla, alcalde de la MUNICIPALIDAD DE CENTRO POBLADO de La Ramada.
- Carlos Cueva, poblador de La Ramada.
- Marco La Torre Sánchez, alcalde de la Municipalidad provincial de Cajamarca.
- César Guevara, Responsable del Área de Participación Ciudadana de la Municipalidad provincial de Cajamarca.
- Javier Bobadilla, asesor del alcalde de Cajamarca.
- Regidor de La Ramada.
- Jaime Rojas, especialista municipal.

- Eduardo Barzola, de la Remurpe.
- Alvaro Orosco, especialista municipal.
- Luis Salas, comisionado de la Defensoría del Pueblo (Puno).
- Ernesto Sánchez, director municipal de Chinchao.
- Sergio Martínez, alcalde de la Municipalidad de Amarilis.
- Dante Salas, Gerencia Servicios Sociales de Chinchao.
- Melquiades Huamán, alcalde de la MUNICIPALIDAD DE CENTRO POBLADO de Chacán.
- Lorenzo Luna, alcalde de la MUNICIPALIDAD DE CENTRO POBLADO de Choncalla.
- Nicanor Cruz, alcalde de la MUNICIPALIDAD DE CENTRO POBLADO de Compone.
- Leonardo Marián, alcalde de la MUNICIPALIDAD DE CENTRO POBLADO de Huasao.
- Eulogio Córdor Huanca, juez de Paz de Huasao.
- Honorato Ninantay, regidor de Huasao.
- Eulogio Rimachi, registrador civil de Huasao.
- Julio Farfán, regidor de Oropesa.
- Abel Huamán, regidor de Huasao.
- Luis Valencia, alcalde de Huacarpay.
- Juan Romero, alcalde Ccollana–Chequereq–Cruzpata.
- Benicio Ríos, alcalde de la Municipalidad Provincial de Urubamba.
- Adán Calle, alcalde de la MUNICIPALIDAD DE CENTRO POBLADO de San Pedro.
- Ruperto Masías, alcalde de Casagrande.
- Mario Miranda, alcalde de Paccha, Chulucanas.
- José Yovera, alcalde de Almirante Grau–Cura Mori.
- Daniel Rodríguez, alcalde de Yapatera.
- Evaristo Navarro, alcalde de Chatito.
- Duberly López, alcalde de la Municipalidad de Morropón.
- Martín Cornejo, especialista municipal de Cipca, Piura.
- Alex Rojas, secretario técnico de Remurpe, Piura.
- Augusto Simón Ramos, alcalde de la MUNICIPALIDAD DE CENTRO POBLADO de Llicua.
- Edith Ambicho, secretaria de la MUNICIPALIDAD DE CENTRO POBLADO de Malconga.
- Aníbal Huerta, alcalde de la MUNICIPALIDAD DE CENTRO POBLADO de Pillao.
- Esther Valentino, secretaria de la MUNICIPALIDAD DE CENTRO POBLADO de Mayobamba.
- Roque Pimentel, alcalde de la MUNICIPALIDAD DE CENTRO POBLADO de La Esperanza.
- César Chumpitaz, asesor de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado.

- Fiorella Rivas Plata, asesora de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado.
- Johnny Zas Friz, especialista en Descentralización.
- Eduardo Carhuaricra, asesor de la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE).

Nombre de archivo: Informe-MCP-Editado.doc
Directorio: C:\Documents and Settings\tloayza\Mis documentos
Plantilla: C:\Documents and Settings\tloayza\Datos de
programa\Microsoft\Plantillas\Normal.dotm
Título: INFORME
Asunto:
Autor: dp
Palabras clave:
Comentarios:
Fecha de creación: 23/11/2010 10:02:00
Cambio número: 22
Guardado el: 29/11/2010 10:29:00
Guardado por:
Tiempo de edición: 454 minutos
Impreso el: 29/11/2010 10:42:00
Última impresión completa
Número de páginas: 91
Número de palabras: 30,372 (aprox.)
Número de caracteres: 167,051 (aprox.)