

RAFAEL BARRIO DE MENDOZA ZEVALLOS¹

ENSAYO SOBRE LA APARICIÓN, RAZONES Y FUNCIONAMIENTO DE LOS MUNICIPIOS DE CENTRO POBLADO²

EL PRESENTE ENSAYO PRESENTA UNA SERIE DE HIPÓTESIS SOBRE EL ORIGEN Y LOS MECANISMOS QUE DAN FORMA AL FUNCIONAMIENTO DE LOS MUNICIPIOS DE CENTRO POBLADO EN LOS ANDES RURALES PERUANOS. ABORDA ALGUNAS DE LAS FUNCIONES DE LAS INSTITUCIONES EDILES PREVIAS, COMO LAS AGENCIAS MUNICIPALES Y LOS MUNICIPIOS DELEGADOS, Y EXAMINA CÓMO LAS GESTIONES DE DISTRITALIZACIÓN ARTICULAN ESTAS MODALIDADES. ASIMISMO, PROPONE TRES HIPÓTESIS SOBRE LAS RAZONES DE SU FORMACIÓN: COMO SOLUCIÓN INSTITUCIONAL A UN DÉFICIT DE GESTIÓN LOCAL, COMO UN ESQUEMA DE GESTIÓN QUE PERSIGUE IMPLEMENTAR PROYECTOS DE TRANSFORMACIÓN LOCAL, Y COMO UNA MODALIDAD DE ARTICULACIÓN CON LA INSTITUCIONALIDAD ESTATAL.

Las municipalidades de Centro Poblado se han ido convirtiendo, durante las últimas décadas, en uno de las formas de gobierno rural más ubicuas en el campo peruano. Una revisión de las cifras, solo para tener una primera vista del fenómeno, nos muestra que entre 2009 y 2013 se crearon 175 municipios de centro poblado, sumando 2302, superando a los municipios distritales, de los cuales se desprenden³. No obstante este incremento, las trayectorias de formación de estas instancias están lejos de ser

entendidas, y lo más probable es que, en términos de su complejidad, roles, importancia y sostenibilidad, la variedad sea la regla. La importancia de entender la lógica de estas organizaciones apunta a desentrañar los modos en los cuales las sociedades rurales locales han resuelto o intentado resolver la ausencia de mecanismos de provisión y gestión de sus servicios y bienes, implementando o tratando de implementar sus visiones territoriales, y construido, en el proceso, ensayos de formas estatales en entornos inmediatos. El presente texto

1 Licenciado en Antropología por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Correo electrónico: rbarriodemendoza@grade.org.pe

2 Este artículo sistematiza una presentación previa hecha la mesa de “Política rural” organizado por la Revista *Anthropia*, y forma parte de una investigación en curso.

3 Más o menos a una razón de poco más de un municipio de centro poblado por cada municipio distrital. Cifras del Directorio de Municipalidades del INEI.

tiene la intención de ensayar brevemente algunas hipótesis sobre el origen, las razones y las funciones de la existencia de estos municipios, y forma parte de un proyecto mayor de sistematización y teorización en marcha sobre este fenómeno de gobierno rural. Necesariamente, y dados los fines del texto, la evidencia mostrada será parcial e insuficiente, y tiene su fuente en mi experiencia de campo y la revisión de estudios afines. Presenta, asimismo, un argumento aún inacabado y prescinde de referencias a literatura académica, dados los fines del ensayo. Por ello, hay más de propuesta y razonamiento sugerente que de hallazgos.

ORÍGENES

Una de las pistas más útiles para entender el surgimiento de estos municipios es seguir el camino de la ley. Al fin y al cabo, se trata de instancias creadas por una legislación que no deja de ser ambigua, apoyada por el espíritu de descentralización de funciones ediles para lugares alejados del centro del poder distrital o provincial. Desde la década de 1980, la legislación sobre municipalidades ha contemplado la posibilidad de creación de municipios delegados para localidades alejadas, con presupuestos acotados y ligados al pliego de la municipalidad provincial. Estas instancias han tomado la forma, en la mayoría de los casos, de “agentías” o agencia municipales, y de municipalidades delegadas.

Las “agentías” o agencias normalmente están depositadas en una persona, el agente municipal, un comunero y/o vecino con una serie de roles. Fijar los roles resulta difícil, ya que cada comunidad prepara ciertos deberes al agente. En el caso de Chacán, en Cusco, el agente solía llevar un libro de actas –donde tomaba notas de las reuniones de la directiva comunal y algunas inspecciones y faenas– y mediaba los conflictos por tierras, afectaciones, daños y robos. En Occobamba, también en Cusco, el agente era el representante de la localidad –no existen comunidades campesinas en el distrito– y como tal, tenía un recuento de necesidades de obras, muy vinculadas al mantenimiento de la

carretera, la dotación del puesto de salud y la reparación de los canales de agua para consumo. A su vez, organizaba la feria semanal en la localidad, y viajaba a la feria de la capital distrital para coordinar su agenda con el alcalde y los regidores. En Yanas, Huánuco, el agente municipal tenía la responsabilidad de organizar las reuniones, hacer pequeños viajes a la capital de provincia para mediar algunas gestiones o representar, junto a los directivos comunales, a su localidad en las fiestas cívicas. En Machacancha, Calca, los agentes coordinaban con las autoridades de la municipalidad provincial las obras en la comunidad, como la construcción de piletas de agua, saneamiento, la habilitación de caminos o la limpieza de las vías bloqueadas, sobre todo en época de lluvias.

Es razonable pensar que el papel de los agentes municipales apuntaría a documentar y coordinar las necesidades de bienes y servicios ediles en sus comunidades y localidades, e inscribir estas agendas dentro del panorama de gestión de los municipios distritales. Asimismo, ejercerían roles jurisdiccionales, como mediación en conflictos del “fuero comunal”. Es posible que su rol se expandiera de acuerdo a cada caso, desempeñando mayores rangos de representación, como la autorización y reunión de faenas, rituales cívicos y comunales. Una incógnita interesante recae en las formas de elección de los agentes municipales y los recursos con los que contaban.

Otra institución que podría estar en los orígenes de los municipios de centro poblado es la municipalidad delegada. Las mismas dinámicas les darían forma, y la diferencia sería más de grado. Como los agentes, los municipios delegados, ahí donde los hay, estarían completados por un grupo de “funcionarios” más cercanos a la organización edil: un alcalde y vocales o regidores con especializaciones que atender. Dependientes del municipio distrital o provincial en términos de recursos, este grupo de autoridades recrearían las funciones y ritualísticas básicas de los gobiernos ediles: son investidos en elecciones, donde compiten ternas, tienen roles de representación, algunas oficinas y recursos burocráticos acondicionados –normalmente mínimos–, y están vinculados al espacio

“vecinal” del centro poblado de su entorno local.

Un tercer origen, no necesariamente excluyente de los primeros –de hecho, lo más probable es que la aparición y funcionamiento de las dos instituciones escuetamente descritas líneas arriba estén articuladas en un mismo tipo de proceso- es el de la distritalización de comunidades campesinas. La creación de distritos, y por ende de gobiernos ediles formalmente adscritos a la organización política del Estado, es un proyecto que muchas directivas comunales, solas o asociadas con otras, han emprendido en los entornos rurales. Ahora detenido por moratorias que el Congreso de la República fijó hace pocos años, debido a la multiplicación de pedidos, el proceso de distritalización muestra el camino institucional por el que muchas comunidades campesinas optan por evolucionar su gobierno: la articulación al Estado. Esta tendencia a la fragmentación de los distritos, ahí donde se da, indica a su vez una demanda por recursos y activos burocráticos ahí donde existe una sociedad local lo suficientemente consistente en términos demográficos, institucionales e identitarios como para ensayar la secesión y lograr prerrogativas para desplegar su propio proyecto territorial. Es posible encontrar que ahí donde existen proyectos de distritalización, las agencias municipales y los municipios delegados tienen una existencia y rendimiento asentados, evolucionados en municipalidades de centro poblado, con asignaciones presupuestales, infraestructura de operación –mínima, normalmente-, estabilización de los cargos ediles en la gobernanza local-comunal, etc.

Pensar estas pistas para trazar una genealogía de la institución edil en los entornos locales nos lleva a plantear algunas hipótesis y entradas de análisis sobre la actualidad de los municipios de centro poblado. Una idea sugerente apunta a la replicación de los arreglos institucionales municipales para el gobierno de lo local: recrear más municipios en lugar de agregarlos⁴, avanzar hacia la obtención

de mayores grados de autonomía para reemplazar la dependencia de las capitales distritales.

HIPÓTESIS SOBRE LAS RAZONES Y LOS FUNCIONAMIENTOS DE LOS MUNICIPIOS DE CENTROS POBLADOS

Una primera hipótesis sobre las razones y desempeños de los municipios de centro poblado apuntan a su papel como solución a un dilema de acción colectiva. En Chacán, la instalación y mayor protagonismo de las figuras ediles (agente municipal, municipio delegado y de centro poblado) va de la mano con la aparición de déficits de gestión de la directiva comunal. Pensado dentro de una lógica de especialización de los organismos comunales, la agencia municipal y el posterior municipio fueron vistos e investidos como comités pro-gestión de una serie de tareas, no muchas veces claras, relacionadas a la habilitación de bienes y servicios urbanos en la comunidad. La preparación de un comité de comuneros electos en asamblea comunal, pero cuyas acciones y coordinaciones fueran articuladas desde la municipalidad de la provincia, tuvo como resultado la apertura de un espacio de gobierno que fue desprendiéndose de la institucionalidad comunal y fue mostrando mayores réditos en la provisión de bienes y servicios. El dilema se presentaría de la siguiente manera: ahí dónde la especialización de la institucionalidad comunal no puede saldar la carencia de gobierno de la urbanización comunal, los costos de proveerse de este gobierno deben de ser externamente asumidos –por el municipio provincial o distrital-. En otras palabras, la capacidad de activar cooperación comunal para proveerse de bienes y servicios urbanos por parte de la institución comunal tiene altos costos –competencia por el tiempo de trabajo de los comuneros en mercados laborales rurales cada vez más dinámicos y variados, entre otras razones-, y la fórmula tradicional de la gestión externa de la directiva comunal por obras se desgasta. El financiamiento externo de un equipo de comuneros especializados e inscritos en el circuito de decisiones ediles provinciales prueba

4 La creación de mancomunidades son un ejemplo que contradice esto último, pero las lógicas de su creación provendrían de la inteligencia de la política pública en lugar de procesos locales de institucionalización de las formas ediles de gobierno a niveles más inmediatos.

ser una solución con rendimientos valorables. Dependiendo de cada caso, los recursos con los que puede contar un municipio de centro poblado puede habilitarlo a realizar pequeñas obras o financiar las coordinaciones necesarias para que un agente externo las implemente.

Pero más allá de que este dilema se presente o sea saldado de esta manera, la existencia de los municipios de centro poblado sugiere el funcionamiento de arreglos institucionales de gestión del espacio local que replican los lenguajes de gobierno de las municipalidades. Las organizaciones locales, tanto comunidades campesinas como otro tipo de instituciones, han interactuado, se han articulado y han mediado con gobiernos ediles desde la creación de estos, y sobre todo desde su puesta en funcionamiento más sostenida, desde principios de la década de 1980. El municipio como forma de gobierno y el distrito como espacio político han ido ganando protagonismo frente a la anterior política comunal, y ahora la ruralidad andina es incomprensible sin la presencia de alcaldes y regidores. Esto ha propiciado la formación de configuraciones de gobierno, *gobernanzas*, con combinaciones variadas, pero con el protagonismo edil en la mayor parte de los casos.

La disposición de un aparato burocrático –acotado y mínimo, probablemente–, su articulación con el circuito y sistema de decisiones –políticas y de política pública– y dotaciones –presupuestales, logísticas y simbólicas– del Estado, y de cuadros de representantes –alcaldes y regidores– crecientemente pensados como los interlocutores más importantes del espacio rural, presentan a la municipalidad como una institución –en lo que a relación entre reglas de juego y bienes y servicios provistos se refiere– con mayor potencial para evolucionar el manejo de los proyectos territoriales locales.

Esto lleva a una segunda hipótesis. Las sociedades rurales locales, con mayores o menores niveles de consenso, tratarían de implementar a través de los municipios de centro poblado sus propios proyectos territoriales, esto es, un recuento coherente de transformación de los activos ecológicos, económicos, demográficos

y simbólicos de su espacio. Normalmente, estos proyectos pueden ser pensados como procesos de urbanización y habilitación productiva. En el primer caso, las sociedades rurales locales persiguen la gestión de bienes, espacios y servicios asociados con la vida y el paisaje urbano, como plazas, centros cívicos, estadios, mercados, calles pavimentadas, alumbrado público, saneamiento, comercio y cierta monumentalidad cívica, además de escuelas y puestos de salud. La posibilidad de ser cabecera de su entorno geográfico inmediato y dar forma al crecimiento demográfico animaría los trámites de distritalización emprendidos por las colectividades rurales. En el segundo caso, la instalación de activos que permitan reforzar y/o propiciar actividades económicas estaría asociada a la labor de un organismo como el edil. La construcción de infraestructura productiva, programas de entrenamiento laboral, fomento de actividades agrícolas y no agrícolas, cuidado y aprovechamiento de recursos naturales, entre otras agendas, compondrían parte de este proyecto territorial local que busca transformar y evolucionar las bases ecológicas, económicas y demográficas de las sociedades rurales. Con mayor o menor nivel de acuerdo, como se dijo antes, estos proyectos territoriales son negociados por los actores, facciones y agrupaciones políticas, y por protagonistas externos que van dibujando lo que se entiende por desarrollo local. Este desarrollo estaría asociado, ahí donde existen, a la creación de entidades ediles que sirvan de vehículo para su realización, y a la constitución del espacio distrital como el lugar de formulación, disputa e implementación de estos procesos.

Una tercera hipótesis apunta a la construcción de la “estatalidad” en espacios locales. Los municipios de centro poblado existen a partir de la posibilidad legal de implementarlos: son una institución posibilitada por el Estado. Esto remite a dos lecturas. La primera, sobre la forma en la que el Estado peruano ha tendido, al menos en las últimas décadas, a espacializar su presencia y ausencia, y en las modalidades de su accionar territorial. Los municipios de centro poblado no son pensados, desde el espíritu de la legislación, como una

instancia más de gobierno local, sino como una “sucursal”, un desprendimiento de funciones públicas mínimas ahí donde su presencia no se ha implementado. Por ello, genera la posibilidad de que sea construida por los mismos individuos asociados a los cuales esta carencia afecta. Esto lleva a una segunda lectura. Una vez constituido el espacio legal y formal “desde arriba”, las funciones públicas son construidas y asumidas “desde abajo”: la acción colectiva se encuentra y articula con el espacio legal, y crean “estatalidad” o, en la práctica, una nueva instancia de gestión territorial local sobre lo público. Es posible, en ese sentido, considerar al menos dos lógicas que animarían la aparición de esta instancia: por un lado, el futuro de la realización de los proyectos locales pasa por una adscripción más inmediata de las instituciones locales al dominio –al menos formal, ya no burocrático o logístico– del Estado; por el otro, esta adscripción buscaría generar mayores rangos de autonomía con respecto al nivel estatal del cual se depende, como el municipio distrital, y encarar con mayor control el desarrollo local.

Estas tres hipótesis buscan, a grandes rasgos, pensar de manera sugerente la aparición, funcionamiento y razones del municipio de centro poblado en áreas rurales. En gran medida, son propuestas ensayadas y precarias, debido a la ausencia de evidencia recogida a esta luz o desde aproximaciones cercanas, que pongan como foco de su esfuerzo a estas entidades.

CONCLUSIÓN

No obstante lo dicho, es importante no sobreestimar el papel de estos municipios. Se sabe poco sobre ellos, y lo que se sabe es fragmentario e insuficiente. Para dar definiciones más precisas sobre los municipios de centros poblados es necesario recoger más y mejores datos. Existen estudios pioneros como los de Pajuelo (2009), Quiñones (2012), Blondet (2013) y Barrio de Mendoza (2014), entre otros, que desde distintas entradas tratan de componer un cuadro más integral sobre este tema. ▲

BIBLIOGRAFÍA

- BARRIO DE MENDOZA, Rafael
2014 “Más vecinos, más distrito: la transición de la tenencia de tierra y su relación con la formación de una Municipalidad de Centro Poblado en la Comunidad Campesina de Chacán, Cusco” en Alejandro Diez, Fort, Ricardo y Ruez, Ernesto. En *Perú: el problema agrario en debate*. Sepia XV. Lima: SEPIA.
- BLONDET, Mariana
2013 *Proceso de distritalización y gestión de territorio en dos comunidades campesinas del Callejón de Huaylas, en Ancash*. Tesis para obtener el grado de bachiller en Antropología. Lima: PUCP.
- QUIÑONES, Patricia
2012 “Gobierno y gobernanza territorial en municipios de centros poblados en la zona sur de Puno: los casos de Caspa y Molino” en Raul H. Asensio, Eguren, Fernando y Ruiz, Manuel. En *Perú: el problema agrario en debate*. Sepia XIV. Lima: SEPIA, CIPCA y Universidad Nacional de Piura.
- PAJUELO, Ramón
2009 *No hay ley para nosotros. Gobierno local, sociedad y conflicto en el altiplano: el caso Ilave*. Lima: IEP, SER y Projur.