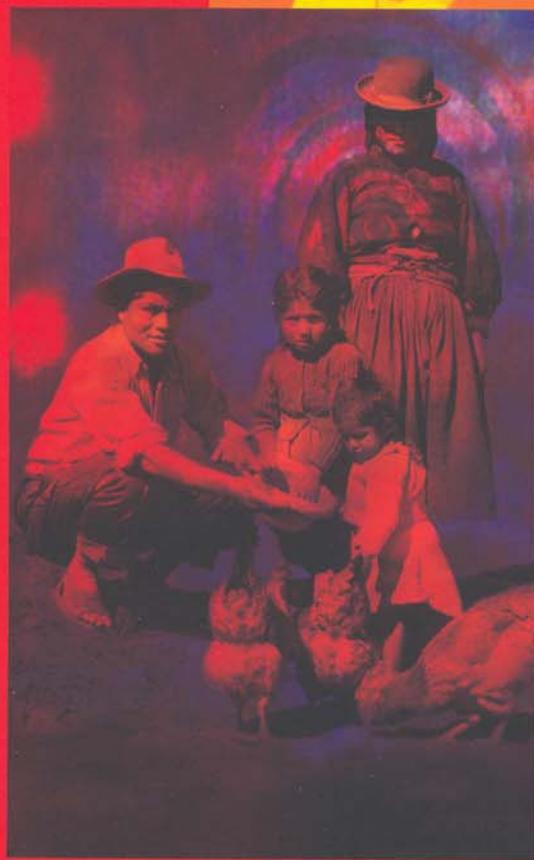


PERU

GOBIERNOS LOCALES Y PUEBLOS INDIGENAS



JULIO
DAVILA
PUÑO



*Dedicado a mis dos chiquitas, que siempre aguardan mi llegada
y a mi pequeño que me observa desde el cielo*

PERU: GOBIERNOS LOCALES Y PUEBLOS INDIGENAS

Julio Davila Puño

**GRUPO DE TRABAJO
RACIMOS DE UNGURAHUI**

Lima 2005

PERU: GOBIERNOS LOCALES Y PUEBLOS INDIGENAS

Autor: Julio Davila Puño

Copyright: el autor, RACIMOS DE UNGURAHUI e IWGIA
Todos los derechos reservados - 2005

Gráfica, tipografía y layout: Jorge Monrás

Impresión: Tarea Gráfica Educativa - Lima, Perú

ISSN: 0105-4503

ISBN: 87-91563-12-7



GRUPO DE TRABAJO
RACIMOS DE UNGURAHUI
Calle Islas Canarias - Manzana J-6, Lote 20
Cedros de Villa - Chorrillos - Lima - Perú
Telfax: (511) 254-2490 - E-mail: ungurahui@ungurahui.com



GRUPO INTERNACIONAL DE TRABAJO
SOBRE ASUNTOS INDIGENAS
Classensgade 11 E, DK 2100 - Copenhagen, Denmark
Tel: (45) 35 27 05 00 - Fax: (45) 35 27 05 07
E-mail: iwgia@iwgia.org - Web: www.iwgia.org

Esta publicación se ha realizado gracias al apoyo de la Comisión Europea

CONTENIDO

Introducción	8
I. Las comunidades nativas en el Perú y el alcance de la autonomía comunal	11
• Las comunidades nativas en el Perú	11
• La autonomía comunal.....	13
II. Los gobiernos locales y su marco legal	
La autonomía municipal	17
• Las municipalidades y su regulación en la ley Peruana.....	17
• La organización de los gobiernos locales.....	18
• La administración municipal	27
• La autonomía en el contexto de los gobiernos locales: La autonomía municipal	30
III. Ventajas y conflictos derivados de la coexistencia de las dos autonomías sobre una misma jurisdicción territorial: la comunal y la municipal	32
IV. Las organizaciones indígenas y el acceso al poder político. Perspectivas de las organizaciones indígenas frente a las instancias de gobierno local, regional y nacional.....	35
• El MIAP y su desarrollo en la amazonía peruana.....	36
• El MIAP y la ley de partidos políticos	37
V. Formas de intervención de los pueblos indígenas en los gobiernos locales	41
• Gobiernos locales donde el alcalde es representante de uno o varios pueblos indígenas	41
• Gobiernos locales donde el alcalde no es representante de un pueblo indígena	44
• El gobierno local que los indígenas del Perú proponen	45

VI.	La participación ciudadana como una opción de los pueblos indígenas para poder gobernar.....	47
VII.	Municipalidades fronterizas y ubicadas en zonas rurales	53
VIII.	La ausencia de multiculturalidad y los gobiernos locales.....	57
	• Dificultad que suponen las leyes de presupuesto público y otras normas para que los pueblos indígenas puedan gobernar adecuadamente.....	57
	• El programa del vaso de leche. Las municipalidades, su adquisición distribución y beneficios a la población indígena	59
	• El gobierno local indígena y el medio ambiente	61
IX.	Análisis de las municipalidades visitadas objetos del presente informe, 2002 (julio).....	65
X.	Conclusiones y recomendaciones.....	108
XI.	Bibliografía	110
XII.	Notas	112

INTRODUCCION

El presente informe busca ubicar al lector dentro del contexto legal que corresponde a los temas de gobiernos locales y pueblos indígenas y al mismo tiempo darle una idea sobre su real situación, todo esto fuera de un contexto urbano. Ambos temas, si bien son de una gran importancia en el Perú hoy en día; el primero, debido a que existe una gran demanda por parte de la población que habita fuera de Lima, a que las decisiones y funciones de gobierno que les incumben les sean transferidas a sus localidades, de modo que puedan ser asumidas en su total amplitud y el segundo sobre pueblos indígenas, ya que a partir de nuestra Constitución Política se ha reconocido que el Perú es una nación integrada por otras naciones o pueblos, muchos de ellos descendientes directos de aquellos pobladores existentes al momento de la llegada de los conquistadores europeos, como es el caso de los pueblos indígenas amazónicos, sin embargo, si es cierto que han sido tratados por parte de gobierno central a través de medidas legislativas o administrativas, estas no siempre han satisfecho las verdaderas necesidades de la población involucrada, en especial la indígena u originaria.

En lo que respecta al tema de los gobiernos locales y al proceso de descentralización, a partir del año 2002, una serie de leyes sobre estos temas comenzaron a entrar en vigencia, entra las que destacan la ley de Bases de la Descentralización (Ley N° 27783), la ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley N° 27867) y la ley Orgánica de Municipalidades (Ley N° 27972). Todas ellas introducen una serie de formas administrativas de gobierno modernas, con procesos de participación ciudadana que pretenden ser lo más representativos posibles y que van aunadas a normas presupuestarias, de control y transparencia, con las cuales se busca desarrollar procesos de gobiernos locales eficaces y con respaldo y reconocimiento popular.

Dentro de todo este marco legal de gobiernos descentralizados, observamos que los Pueblos Indígenas al igual que en la mayoría de los demás temas nacionales aun no son considerados ni integrados como lo dispone la normatividad internacional y nacional. Es mas se puede aseverar que a través de normas como la ley 27734, se busca que la participación de este sector de nuestra sociedad sea minimizada lo mayormente posible.

La actuación de los pueblos indígenas en los gobiernos locales ha pasado hasta el momento por dos fases: una debidamente organizada a través del Movimiento Indígena de la Amazonía Peruana en las elecciones de los años 1996 y 1998 y en una segunda en las del año 2002 a través de partidos tradicionales o de movimientos independientes no indígenas. En lo que se refiere a gestión de gobierno, las autoridades indígenas elegidas han marchado por el mismo derrotero que los partidos o movimientos no indígenas, con las mismas virtudes y defectos, esto debido en mayor parte a que han tenido que hacer uso de funcionarios y técnicos ajenos al movimiento indígena, por no contar este con los cuadros necesarios para afrontar esta problemática. Existe asimismo un déficit en lo que refiere a la legislación que abarca lo concerniente a gobiernos locales existentes en territorios indígenas y consiste en el simple hecho de que se tratan de leyes adecuadas a realidades urbanas y que en ningún caso se colocan en la situación de los alcaldes indígenas, con lo cual estos se encuentran desprovisto de las herramientas adecuadas para ejercer un gobierno adecuado a su realidad, debido a que dicho marco legal no es ni multi y menos intercultural.

Aun se ve lo indígena como extraño e incluso ubicado fuera de tiempo, no se alcanza a ver lo bien adaptado que se encuentran sus modelos organizativos a su realidad y se trata de no reconocer ello imponiendo a través de normas legales y administrativas nuevos modelos de organización que si bien representan la posibilidad de desarrollo, como es el caso de los gobiernos locales, tal como se encuentran concebidos en la práctica no resulta tal desarrollo como consecuencia de su aplicación, sino por el contrario muchas veces coloca a los pueblos indígenas en una situación de conflicto con sus autoridades elegidas y al mismo tiempo han generado brotes significativos de insatisfacción por la aplicación de tales "moldes". El conflicto entre una forma de organización desarrollada para las urbes y otra que responde a procesos culturales y organizativos autónomos como lo es la organización comunal queda evidenciado a través de diversas manifestaciones las cuales han tratado de ser recogidas en el presente informe.

Para avanzar en el proceso hacia un desarrollo autónomo de los pueblos indígenas desde la perspectiva de los gobiernos locales, será necesario que las autoridades indígenas de estos gobiernos cuenten con los técnicos y profesionales adecuados a su realidad, lo que sumado a la fortaleza que le otorgan las comunidades de sus jurisdicciones, a través de verdaderos espacios participativos donde la transparencia sea la regla general, coadyuven a alcanzar dicho objetivo.

El presente trabajo se inicia a mediados de julio del año 2002 y culminó a mediados del año 2004. La visita a las municipalidades citadas en el presente informe coincidió con la campaña electoral del año 2002, emprendida por los distintos partidos y movimientos políticos, pudiendo en algunos casos recoger posiciones

y proyectos de varios candidatos, que posteriormente llegaron a ser alcaldes. A pesar de tratarse de municipalidades ubicadas en la amazonía peruana y habitadas por una mayoría indígena, cada una de ellas responde a realidades geográficas, sociales y económicas distintas, por lo que pretender uniformizarlas, por el solo hechos de encontrarse en la selva y contar con pueblos indígenas en su interior resultaría estéril. Así mismo la información de estas municipalidades ha sido actualizada en lo posible hasta el año 2004.

Esperamos que este trabajo sea de utilidad, tanto para los integrantes del movimiento indígena a nivel de bases, regional y nacional, así como a las autoridades indígenas de los gobiernos locales y a las instituciones técnicas de apoyo internacional y en un sentido crítico y de autocorrección a las entidades gubernamentales, que ven en lo indígena un elemento aletargante y no como el movimiento innovador que realmente representa.

Estamos muy agradecidos con el apoyo que el equipo multidisciplinario del Grupo de Trabajo Racimos de Ungurahui ha brindado a la elaboración del presente informe, el cual ha sido realmente valioso por la experiencia con que cuenta en lo que se refiere a la problemática de los pueblos indígenas, así mismo agradecemos la cooperación brindada por la organización indígena AIDESEP y por las organizaciones regionales, lo que nos ha permitido mayor información y por lo tanto mayor objetividad y finalmente a las autoridades indígenas y no indígenas de los gobiernos locales visitados, por alcanzarnos en forma transparente la información solicitada. □

LAS COMUNIDADES INDIGENAS EN EL PERU Y EL ALCANCE DE LA AUTONOMIA COMUNAL

LAS COMUNIDADES INDIGENAS EN EL PERU

La colonización tuvo como uno de sus efectos el tratamiento uniformizado e indiferenciado a los distintos pueblos indígenas que habitaban el Perú hace mas de quinientos años, calificándolos con el término de “indios”¹. Pero además,

“Las arbitrariedades de la colonización contra los pueblos indígenas, como el despojo de sus territorios, causó la depredación de su medio y, como resultado, existen pueblos indígenas que han sobrevivido adaptándose al cambio y otros que han desaparecido como los Shetebos, Panatahuas y Cholones, bien por el genocidio inicial, las epidemias, los inhumanos sistemas de trabajo o el intenso mestizaje.”²

Este proceso continuó y se presentó durante la época Republicana hasta la fecha, con mayor o menor intensidad.

Con el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre los Pueblos Indígenas y Tribales se ha conseguido que muchos Estados reconozcan el carácter multiétnico y pluricultural de sus naciones y la necesidad de respetar esa diversidad, promoviendo el respeto por las culturas, las formas de vida, las tradiciones y el derecho consuetudinario de los pueblos indígenas y tribales.

En dicho instrumento internacional se denomina como Pueblos Indígenas a las poblaciones que habitan América del Norte, Central y del Sur, y ciertas regiones del Pacífico, y que conservan total o parcialmente sus propias tradiciones, instituciones o estilos de vida, que los distinguen de la sociedad dominante y que habitaban un área específica antes de la llegada de otros grupos³ o del proceso de conquista y colonización. Sin embargo, el término que engloba a todos estos pueblos, así como a aquéllos que son nativos de un determinado territorio y que se consideran distintos de otros grupos nacionales, es “Pueblos Originarios”. No obstante, en este trabajo utilizaremos el término “pueblos indígenas” que es aquél

con el que se identifican mayormente los pueblos amazónicos, sin dejar de mencionar que el término ‘pueblo originario’ ha comenzado a tomar fuerza entre ellos.

En el Perú, los Decretos Leyes 20653⁴ y 22175, este último aprobado el 10 de mayo de 1978 y denominada “Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva”, constituyen la base legal con la que se da inicio al reconocimiento formal de las comunidades que formaban parte de los distintos pueblos indígenas u originarios que habitan en la Amazonía Peruana. Conforme a dichos decretos estas Comunidades Nativas tendrían su origen en los grupos tribales de la Selva y Ceja de Selva, estando constituidas por los conjuntos de familias vinculadas entre si por el idioma, la cultura, su propia forma de organización social, tenencia y usufructo común y permanente de un mismo territorio, con asentamiento nucleado y disperso.

Un aspecto importante de ambas normas es que no hablan de tierras o tierras comunales o parcelas comunales sino de “territorio”. Este concepto se encuentra ligado directamente al de *pueblo*⁵, por lo que al constituir una propiedad colectiva ninguna persona o individuo puede disponer de él según su libre albedrío. La posibilidad de que un pueblo indígena pueda proyectar su existencia en el futuro depende únicamente de que haya podido consolidar hoy el territorio que le proveerá más adelante de todos los elementos necesarios para su vida y la de su descendencia. Aquellos pueblos que cuenten con territorios fragmentados, depredados o que no estén siendo conducidos por ellos mismos, cuentan con mínimas posibilidades de garantizar su territorio en el futuro.

El artículo 89º de la Constitución Política del Perú de 1993, al referirse tanto a las comunidades campesinas como a las nativas como personas jurídicas y, por lo tanto, con existencia legal, introduce un concepto importante para los pueblos indígenas: *la autonomía*. Ésta es aplicable, según la Ley, a su organización, trabajo comunal y el uso y la libre disposición de sus tierras, así como en lo económico y en lo administrativo.

El artículo 7º del Convenio N° 169 de la OIT, ratificado en el Perú mediante la resolución legislativa 26253, prescribe que los Estados deben garantizar a los pueblos indígenas el “derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural”.

El derecho a decidir sobre todo aquello que les incumbe a los pueblos indígenas sin ninguna intromisión o presión del algún poder o sector del Estado es el precedente sobre el cual se fundamenta la “autonomía” prevista en el artículo 89° de nuestra Constitución Política. Ello incluye determinar la forma de su gobierno comunal, cómo se denominarán sus distintas instancias; reglamentar el manejo de sus territorios y cómo pretenden usarlos, etc. Todo ello tiene validez interna como externa. Es decir, puede ser oponible a terceros. El establecimiento de las pautas para su desarrollo que pueden ir en un camino distinto al de aquél planteado por el Estado, debe ser respetado por este último, al igual que las vías que los 64 Pueblos Indígenas hayan diseñado para interrelacionarse y para relacionarse con la sociedad en general.

LA AUTONOMIA COMUNAL

El derecho a la autodeterminación o libre determinación es aquel al que todos los pueblos tienen derecho, conforme lo dispuesto en el artículo 1° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁶. Este concepto incluye situaciones que van desde formas de autogobierno a nivel local hasta aquéllas que pretenden el establecimiento de Estados independientes. Este derecho tiene varias características⁷ entre las cuales podemos encontrar:

- La *autoafirmación*, que implica el derecho que tiene un pueblo a proclamar su existencia y a ser reconocido como tal.
- La *autodefinición*, que consiste en la facultad de determinar quiénes son los miembros que integran ese pueblo.
- La *autodelimitación*, que conlleva el derecho a definir los propios límites territoriales.
- La *autoorganización*, que es el poder reconocido a un pueblo de procurarse a sí mismo su propio estatuto, dentro de un marco estatal.
- La *autogestión*, que expresa la facultad de un pueblo para gestionar sus propios asuntos, es decir, para gobernarse y administrarse libremente en el marco de su estatuto.

La libre determinación sólo puede ser ejercida a través de la autonomía. Ésta es una facultad que permite la expresión de la libre determinación interna de los pueblos, por lo que no sugiere en ningún momento el derecho de la libre determinación externa⁸, es decir a ser sujetos del Derecho Internacional Público. “Au-

tonomía”, por consiguiente, no debe confundirse con “soberanía”, pues esta última, es una facultad que únicamente poseen los estados, la cual implica “la potestad suprema... de decidir en última instancia de todo lo que corresponde al bien público, con el monopolio de la coacción física”⁹.

La autonomía es un derecho de los pueblos indígenas que les permite identificarse y desenvolverse como tales. Los pueblos indígenas definen su identidad en primer lugar como parte de un ente colectivo (la familia, la comunidad y el Pueblo)¹⁰. El ente autónomo, denominado en el caso peruano la “Comunidad Nativa”, podrá establecer cuál es el alcance de su autonomía y cuáles son las competencias para su aplicación, pero para ello es preciso que exista un reconocimiento del Estado. Ello supone, a su vez, una negociación entre ambas partes, lo que depende de condiciones políticas, sociales, económicas de índole interno y externo. La autonomía deberá entenderse cambiante ya que responde a fenómenos sociales y, por lo tanto, mutables.

Respecto a los territorios indígenas esa autonomía debe expresarse en:

- Una autonomía de uso y administración que excluye imposición de fórmulas de explotación o de reglamentos de uso ajenos a los determinados por cada pueblo de acuerdo con sus peculiaridades culturales.
- Un control social espiritual y cultural sobre el territorio y sus recursos, incluyendo la protección de los propios conocimientos sobre la biodiversidad, el control sobre la transmisión de los valores que constituyen la ética económica de cada pueblo y la capacidad de autogeneración de conocimientos en los nuevos contextos interculturales.
- El control económico de las variables que pueden afectar las relaciones sociales de producción, reposición y redistribución de los recursos.
- Un ámbito de jurisdicción sobre el territorio que permita la regulación interna de la tenencia y uso de los recursos y el respeto externo de esas normas y de los órganos comunales encargados de aplicarlas.¹¹

Y ¿Por qué hablamos de autonomía para las comunidades nativas que forman parte de pueblos indígenas? La autonomía como reivindicación de las comunidades nativas se fundamenta en las siguientes razones:

- Son culturalmente diferentes al resto de los integrantes de la sociedad peruana.
- Se auto-identifican como pueblo, es decir, son sociedades organizadas en base a su propia identidad.
- La búsqueda de la igualdad de oportunidades no implica un trato más favorable sino diferente.

- Sus pedidos o reclamos sobre los territorios que ocupan y sobre territorios a los que han tenido acceso ancestral deben ser priorizados antes que los de otros grupos distintos.

La autonomía de las comunidades nativas se expresa en las siguientes competencias o ámbitos:

Económico

- Control y gestión del aprovechamiento de los territorios comunales y de los recursos naturales existentes en ellos.
- Derecho a diagnosticar, planificar y ejecutar proyectos de desarrollo de acuerdo a su propia visión.

Político:

- Elegir y nombrar a sus propias autoridades de acuerdo a sus propios mecanismos.
- Acordar en asambleas las decisiones que consideren necesarias para el funcionamiento de la vida comunal.

Jurídico:

- Establecer y modificar las normas consuetudinarias que regulen la vida de la comunidad.
- Establecer el sistema de sanciones equitativo orientado a mantener la estabilidad social al interior de la comunidad.

Religioso:

- Practicar sus creencias sin injerencia de ninguna iglesia o fe distinta.

Educativo:

- Decidir sobre los planes de enseñanza y los maestros que van a intervenir en la misma.

Por otro lado, todas las actividades que realice la comunidad deben ser inherentes o propias¹² de la comunidad y en segundo lugar, ninguna de ellas debe ser contraria¹³ a la ley. Estas dos restricciones constituyen los límites a la autonomía comunal.

Actualmente la autonomía de las comunidades nativas en el Perú está cambiando del ámbito meramente declarativo hacia el funcional, sin embargo, esto último sólo ha sido posible debido al propio empuje de los pueblos indígenas, lo que generalmente ha sido incomprendido por la sociedad mestiza.¹⁴ Instituciones como el INRENA, el Ministerio de Energía y Minas, e incluso Gobiernos Locales y

Regionales, y otros, constantemente violentan mediante actos administrativos la autonomía de las comunidades o pueblos indígenas reconocida en la Constitución y los Pactos Internacionales ratificados por el Perú.

La falta de solidaridad y de entendimiento de nuestra realidad total nos hace insensibles ante los sufrimientos de nuestros demás con-nacionales. Esta falta de solidaridad es la misma que explica lo sucedido con el terrorismo en la década de los ochenta. En efecto, a pesar de las noticias de constantes masacres en Ayacucho, Junín, Cajamarca, incluso en la sierra de Lima, recién pudimos entender la magnitud del fenómeno y sentirnos agraviados como peruanos con el atentado ocurrido en la Calle Tarata, en el Distrito de Miraflores, en Lima.

La falta de sensibilidad de los gobiernos por la realidad de los pueblos indígenas seguirá determinando que sean los propios pueblos indígenas los que defiendan su autonomía amparada en la Ley pese a la incomprendición de muchos. Esta situación determinará que el Estado se pronuncie en algún momento o, en todo caso, si pretende omitir este tema de importancia “deberá ser puesto en tela de juicio y revisarse el pacto social”¹⁵. □

LOS GOBIERNOS LOCALES Y SU MARCO LEGAL AUTONOMIA MUNICIPAL

La Constitución Política del Estado se refiere a la descentralización en primer lugar como un proceso reivindicativo mediante el cual el poder retorna al ciudadano promoviendo la participación ciudadana; en segundo lugar como el reconocimiento de la autonomía integral de los municipios o gobiernos locales. La Constitución Peruana de 1993 define al proceso de descentralización como “un proceso permanente que tiene como objetivo el desarrollo integral del país”.

El artículo 2º de la Ley Marco de Descentralización N° 26922¹⁶, del 22 de febrero de 1998, define “descentralización” como la transferencia de facultades y competencias del gobierno central y de los recursos del Estado a las instancias descentralizadas. A su vez, el artículo 3º de la Ley de Bases de la Descentralización N° 27783, señala que este proceso tiene como finalidad el desarrollo integral, armónico y sostenible del país mediante la separación de las competencias y funciones y el equilibrado ejercicio del poder por los distintos niveles de gobierno en beneficio de la población.

Cabe mencionar que a consecuencia del proceso colonizador en el Perú la municipalidad adoptó un modelo transplantado de la Europa de esa época sin hacer variantes o modificaciones que correspondían a su realidad. Este modelo de municipalidad está constituido por un gobierno con doble instancia; una ejecutiva, a cargo de un funcionario denominado Alcalde; y una legislativa y fiscalizadora, representada por un organismo colegiado denominado Concejo Municipal e integrado por el funcionario antes indicado y los Regidores o Concejales. Más adelante ofrecemos una explicación más detallada sobre este punto.

LAS MUNICIPALIDADES Y SU REGULACION EN LA LEY PERUANA

De acuerdo a la nueva Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972, promulgada el 26 de mayo del año 2003, las municipalidades o gobiernos locales son entidades básicas de la organización territorial del Estado y canales inmediatos de par-

ticipación vecinal en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades. Sus elementos esenciales son el territorio, la población y la organización.

Conforme al artículo I del Título Preliminar de la nueva Ley Orgánica de Municipalidades, éstas pueden ser Provinciales y/o Distritales y están encargadas del gobierno local. Asimismo, cuentan con autonomía política, económica y administrativa¹⁷. En el caso de las Municipalidades Delegadas, este nuevo texto legal difiere del marco establecido en la Constitución Política vigente que en el artículo 191° les otorga el carácter de órgano de gobierno local, así como la autonomía antes referida, lo que en la nueva Ley Orgánica se entiende reservado únicamente a las Provinciales y Distritales.

La consecuencia de esta discrepancia normativa tendría efectos concretos en el estatus reservado por la Constitución a las Municipalidades Delegadas, que, según la nueva LOM pasaría a ser una especie de agencia municipal con ciertos privilegios económicos correspondiente a un centro poblado menor (Ley 27972). Por lo tanto, este texto va en contra del espíritu de la Constitución del 93 que busca que poblaciones significativas, poblacional y económicamente hablando puedan regular sus propios servicios, administrar sus recursos, solucionar sus problemas y alcanzar sus propias aspiraciones por medio de la autonomía sin necesidad de ser un Municipio legalmente reconocido. En conclusión, el artículo I del Título Preliminar de la Ley 27972 tendría el carácter de inconstitucional y procedería, por lo tanto, el planteamiento de una acción de inconstitucionalidad conforme el artículo 200° numeral 4 de la Constitución Política vigente.

Por su jurisdicción, las Municipalidades se clasifican según la Ley en:

- 1 **Municipalidad Provincial**, cuya jurisdicción es el territorio de la respectiva provincia y los distritos de la misma.
- 2 **Municipalidad Distrital**, cuya jurisdicción es el territorio del distrito.
- 3 **Municipalidad de Centro Poblado**, cuya jurisdicción la determina el respectivo concejo provincial, a propuesta del Concejo Distrital.

Asimismo, por su ámbito las municipalidades pueden ser “Urbanas” y “Rurales”¹⁸.

LA ORGANIZACIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES

La estructura orgánica de las municipalidades está compuesta por el Concejo Municipal y la Alcaldía.

El Concejo Municipal

De acuerdo al artículo 5° de la LOM, el Concejo Municipal provincial o distrital está conformado por el alcalde y el número de regidores que establezca el Jurado Nacional de Elecciones, conforme a la Ley de Elecciones Municipales. En el caso de los Concejos Municipales de los centros poblados están integrados por un alcalde y 5 regidores.

El Concejo Municipal ejerce funciones normativas y fiscalizadoras. La función normativa del Concejo Municipal está orientada en primer lugar a establecer el marco regulador interno de la Municipalidad, es decir, aprobar los instrumentos de gestión tales como su Reglamento Interno de Concejo (RIC) o el Reglamento y el Manual de Organización y Funciones (ROF y MOF) entre otros, los cuales son de vital importancia ya que por medio de ellos se establece el funcionamiento y comportamiento del aparato administrativo municipal. Por otro lado, será el Concejo Municipal el que regule todo el marco normativo destinado a señalar cómo debe comportarse el ciudadano ante el ente municipal en temas como:

- Aprobar el sistema de gestión ambiental local y sus instrumentos, en concordancia con el sistema de gestión ambiental nacional y regional.
- Crear, modificar, suprimir o exonerar de contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos, conforme a ley.
- Aprobar normas que garanticen una efectiva participación vecinal.
- Aprobar el presupuesto anual y sus modificaciones dentro de los plazos señalados por ley, bajo responsabilidad.
- Aprobar el balance y la memoria anual.
- Aprobar la entrega de construcciones de infraestructura y servicios públicos municipales al sector privado a través de concesiones o cualquier otra forma de participación de la inversión privada permitida por ley, conforme a los artículos 32° y 35° de la ley 27972.
- Aprobar la creación de centros poblados y de agencias municipales.
- Aprobar el Plan de Desarrollo Urbano, el Plan de Desarrollo Rural, el Esquema de Zonificación de áreas urbanas, el Plan de Desarrollo de Asentamientos Humanos y demás planes específicos sobre la base del Plan de Acondicionamiento Territorial.
- Aprobar el Plan de Acondicionamiento Territorial de nivel provincial, que identifique las áreas urbanas y de expansión urbana; las áreas de protección o de seguridad por riesgos naturales; las áreas agrícolas y las áreas de conservación ambiental declaradas conforme a ley.

Para ello los Concejos Municipales cuentan con la facultad de promulgar las siguientes normas:

- *Ordenanzas*
- *Acuerdos de Concejo*
- *Resoluciones de Concejo*

Las ordenanzas de las municipalidades provinciales y distritales en la materia de su competencia son normas de carácter general de mayor jerarquía en la estructura normativa municipal por medio de las cuales se aprueba la organización interna, la regulación, administración y supervisión de los servicios públicos y las materias en las que la municipalidad tiene competencia normativa. Con dichas normas se crean, modifican, suprimen o exoneran, los arbitrios, tasas, licencias, derechos y contribuciones, dentro de los límites establecidos por ley. Las ordenanzas en materia tributaria expedidas por las municipalidades distritales deben ser ratificadas por las municipalidades provinciales de su circunscripción para su vigencia.

Asimismo, la LOM establece que para efectos de la estabilización de tributos municipales las municipalidades pueden suscribir convenios de estabilidad tributaria municipal dentro del plazo que establece la ley. Dispone, a la vez, que los conflictos derivados de la ejecución de dichos convenios de estabilidad serán resueltos mediante arbitraje.

Un aspecto importante que debe resaltarse es que las ordenanzas (Art. 40º LOM) de acuerdo a lo establecido en el artículo 200º, numeral 4, de la Constitución Política vigente, tienen rango de Ley. Es decir mediante este instrumento legal, una municipalidad puede establecer toda una política de desarrollo coherente dentro de su jurisdicción en concordancia con la normatividad de carácter nacional. Ningún dispositivo emitido por alguna dirección desconcentrada de un ministerio a nivel regional, provincial o distrital, proyecto especial u análogo, están por encima de la ordenanza emitida en la materia de la competencia, siempre que no contradiga la normatividad de carácter nacional.

Los Acuerdos de Concejo son decisiones que toma el Concejo Municipal referidas a asuntos específicos de interés público, vecinal o institucional, que expresan la voluntad del órgano de gobierno para practicar un determinado acto o sujetarse a una conducta o norma institucional. Por medio de las *Resoluciones de Concejo* se resuelven los asuntos administrativos concernientes a su organización interna.

Los Regidores

Los Regidores son funcionarios públicos y representantes del vecindario elegidos por votación popular y constituyen, junto con el Alcalde, el Concejo Municipal provincial o distrital. Son responsables individualmente por los actos violatorios de la ley practicados en el ejercicio de sus funciones y, solidariamente, por los acuerdos adoptados contra la ley, a menos que salven expresamente su voto, dejando constancia de ello en actas.

Los regidores no pueden ejercer funciones ni cargos ejecutivos o administrativos, sean de carrera o de confianza ni ocupar cargos de miembros de directorio, gerente u otro en la misma municipalidad o en las empresas municipales o de nivel municipal de su jurisdicción. Todos los actos que contravengan esta disposición son nulos y la infracción de esta prohibición es causal de vacancia en el cargo de regidor.

Les corresponden a los regidores las siguientes atribuciones y obligaciones (Artículo 10º LOM):

- 1 Proponer proyectos de ordenanzas y acuerdos.
- 2 Formular pedidos y mociones de orden del día.
- 3 Desempeñar por delegación las atribuciones políticas del alcalde.
- 4 Desempeñar funciones de fiscalización de la gestión municipal.
- 5 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.
- 6 Mantener comunicación con las organizaciones sociales y los vecinos a fin de informar al Concejo Municipal y proponer la solución de problemas.

Realizan sus labores en tiempo parcial, debiendo principalmente elaborar informes de fiscalización y proyectos que beneficien al vecindario. Aquellos regidores que laboran en la actividad pública o privada tienen el derecho a una licencia de hasta 20 horas con goce de haber en su centro laboral. Al igual que los miembros del directorio de una empresa, reciben dietas que no tiene carácter remunerativo. Dentro del primer trimestre del primer año de la gestión deben fijar mediante acuerdo de Concejo Municipal el monto de dicha dieta, que se otorgan por la asistencia efectiva a las sesiones.

Las sesiones del Concejo Municipal

El artículo 13º de la Ley 27927 (LOM) introdujo una limitación al carácter público de las sesiones de Concejo al considerar que si se refieren a asuntos que puedan

afectar los derechos fundamentales al honor, la intimidad personal o familiar y la propia imagen deben ser de índole privado. Si bien es cierto que se trata de derechos garantizados y protegidos por la Constitución, también es cierto que en una sesión de Concejo sólo se discuten temas relacionados a la economía municipal, servicios públicos, eficacia de la labor de los funcionarios, solicitudes y quejas de los ciudadanos, comunicaciones de otras instituciones, informes de las distintas áreas, etc.; es decir, no se afectan dichos derechos. Creemos que el legislador¹⁹ tuvo en mente que una posible fiscalización que demuestre la participación del Alcalde y otros funcionarios en una malversación de fondos públicos podría afectar los derechos constitucionales de dichos funcionarios, y, por lo tanto, la sesión de Consejo debería ser privada. En este trabajo consideramos que ello no es así ya que la publicidad de tales situaciones permite la fiscalización del ciudadano común y corriente. El carácter privado de las sesiones contribuye, más bien, a la impunidad²⁰.

De acuerdo al artículo 13° de la LOM, el alcalde preside las sesiones del Concejo Municipal y en su ausencia las preside el primer regidor de su lista. El Concejo Municipal se reúne en sesión ordinaria no menos de dos ni más de cuatro veces al mes para tratar los asuntos de trámite regular. En la sesión extraordinaria sólo se tratan los asuntos prefijados en la agenda. Ésta tiene lugar cuando la convoca el alcalde o a solicitud de una tercera parte del número legal de sus miembros. En el caso de no ser convocada por el alcalde dentro de los 5 (cinco) días hábiles siguientes a la petición, puede hacerlo el primer regidor o cualquier otro regidor, previa notificación escrita al alcalde. Entre la convocatoria y la sesión mediará, cuando menos, un lapso de 5 días hábiles.

En situaciones de emergencia declaradas conforme a ley el Concejo Municipal podrá dispensar del trámite de convocatoria a sesión extraordinaria, siempre que se encuentren presentes suficientes regidores como para hacer quórum, según la presente ley. En caso de que el Concejo Municipal no pueda sesionar por falta de quórum, el alcalde o quien convoca a la sesión deberá notificar a los regidores que, aunque debidamente notificados, dejaron de asistir a la sesión convocada dejando constancia de dicha inasistencia para efectos de lo establecido en el artículo 22° de la LOM referido a la vacancia del cargo de Alcalde o Regidor. Se puede convocar a sesión solemne en los casos que señala el respectivo reglamento de organización interior.

De acuerdo al artículo 14° de la LOM, desde el día de la convocatoria, los documentos, mociones y proyectos relacionados con el objeto de la sesión deben estar a disposición de los regidores en las oficinas de la municipalidad o en el lugar de celebración de la sesión durante el horario de oficina. Los regidores pueden solicitar con anterioridad a la sesión, o durante el curso de ella los informes o aclaraciones

ciones que estimen necesarios acerca de los asuntos comprendidos en la convocatoria. El alcalde o quien convoque, está obligado a proporcionárselos en el término perentorio de 5 días hábiles, bajo su responsabilidad. El requerimiento de información de los regidores se dirige al alcalde o quien convoca la sesión.

El quórum para las sesiones del concejo municipal es de la mitad más uno de sus miembros hábiles. Los acuerdos son adoptados por mayoría calificada o mayoría simple, según lo establece la presente ley. Como miembro del concejo, el alcalde tiene voto dirimente en caso de empate, además de su voto. Para efecto del cómputo del quórum y las votaciones, se considera en el número legal de miembros del concejo municipal, al alcalde y los regidores elegidos conforme a la ley electoral correspondiente. Se considera como número hábil de regidores el número legal menos el de los regidores con licencia o suspendidos.

La Alcaldía

De acuerdo al artículo 6º de la misma ley, la alcaldía es el órgano ejecutivo del gobierno local. El Alcalde es el representante legal de la municipalidad y su máxima autoridad administrativa. De acuerdo a la Ley de Presupuesto éste es el Titular del Pliego, por lo que es responsable del cumplimiento de las metas presupuestarias determinadas para un año fiscal en función a los objetivos institucionales definidos para el mismo año.

Entre sus atribuciones podemos distinguir:

Atribuciones Representativas

- Convocar, presidir y dar por concluidas las sesiones del concejo municipal.
- Defender y cautelar los derechos e intereses de la municipalidad y los vecinos.
- Presidir las Comisiones Provinciales de Formalización de la Propiedad Informal o designar a su representante, en aquellos lugares en que se implementen.
- Presidir el comité de defensa civil de su jurisdicción.

Atribuciones Administrativas

- Ejecutar los acuerdos del concejo municipal, bajo responsabilidad.
- Dirigir la ejecución de los planes de desarrollo municipal.
- Aprobar el presupuesto municipal, en caso de que el concejo municipal no lo apruebe dentro del plazo previsto en la presente ley.

- Someter a aprobación del concejo municipal, dentro del primer trimestre del ejercicio presupuestal siguiente y bajo responsabilidad, el balance general y la memoria del ejercicio económico fenecido.
- Informar al concejo municipal mensualmente respecto al control de la recaudación de los ingresos municipales y autorizar los egresos de conformidad con la ley y el presupuesto aprobado.
- Celebrar matrimonios civiles de los vecinos, de acuerdo con las normas del Código Civil.
- Designar y cesar al gerente municipal y, a propuesta de éste, a los demás funcionarios de confianza.
- Autorizar las licencias solicitadas por los funcionarios y demás servidores de la municipalidad.
- Someter a aprobación del concejo municipal, bajo responsabilidad y dentro de los plazos y modalidades establecidos en la Ley Anual de Presupuesto de la República, el Presupuesto Municipal Participativo, debidamente equilibrado y financiado.
- Cumplir y hacer cumplir las disposiciones municipales con el auxilio del serenazgo y la Policía Nacional.
- Delegar sus atribuciones políticas en un regidor hábil y las administrativas en el gerente municipal.
- Proponer al concejo municipal la realización de auditorías, exámenes especiales y otros actos de control.
- Implementar, bajo responsabilidad, las recomendaciones contenidas en los informes de auditoría interna.
- Celebrar los actos, contratos y convenios necesarios para el ejercicio de sus funciones.
- Proponer la creación de empresas municipales bajo cualquier modalidad legalmente permitida, sugerir la participación accionaria, y recomendar la concesión de obras de infraestructura y servicios públicos municipales.
- Supervisar la recaudación municipal, el buen funcionamiento y los resultados económicos y financieros de las empresas municipales y de las obras y servicios públicos municipales ofrecidos directamente o bajo delegación al sector privado.
- Otorgar los títulos de propiedad emitidos en el ámbito de su jurisdicción y competencia.
- Nombrar, contratar, cesar y sancionar a los servidores municipales de carrera.
- Proponer al concejo municipal las operaciones de crédito interno y externo, conforme a Ley.
- Suscribir convenios con otras municipalidades para la ejecución de obras y prestación de servicios comunes.

- Atender y resolver los pedidos que formulen las organizaciones vecinales o, de ser el caso, tramitarlos ante el concejo municipal.
- Resolver en última instancia administrativa los asuntos de su competencia de acuerdo al Texto Único de Procedimientos Administrativos de la Municipalidad.

Atribuciones de Iniciativa Legislativa

- Proponer al concejo municipal proyectos de ordenanzas y acuerdos.
- Promulgar las ordenanzas y disponer su publicación.
- Dictar decretos y resoluciones de alcaldía, con sujeción a las leyes y ordenanzas.
- Dirigir la formulación y someter a aprobación del concejo el plan integral de desarrollo sostenible local y el programa de inversiones concertado con la sociedad civil.
- Proponer al concejo municipal la creación, modificación, supresión o exoneración de contribuciones, tasas, arbitrios, derechos y licencias; y, con acuerdo del concejo municipal, solicitar al Poder Legislativo la creación de los impuestos que considere necesarios.
- Someter al concejo municipal la aprobación del sistema de gestión ambiental local y de sus instrumentos, dentro del marco del sistema de gestión ambiental nacional y regional.
- Proponer al concejo municipal los proyectos de reglamento interno del concejo municipal, los de personal, los administrativos y todos los que sean necesarios para el gobierno y la administración municipal.
- Proponer al concejo municipal espacios de concertación y participación vecinal.

Algo que se observa en el desempeño de distintos Alcaldes es, en primer lugar, una actitud autoritaria por querer gobernar sólo con su equipo administrativo, marginando y negando información a los Regidores. En segundo lugar, disponen del presupuesto de inversiones diseñando presupuestos con obras de su propio interés, sin considerar las necesidades de sus conciudadanos. Se espera que con las leyes de transparencia de la administración pública y la inclusión en forma obligatoria en la nueva ley de municipalidades de la figura de los presupuestos participativos estos vicios sean menos frecuentes.

Los órganos de coordinación

Son órganos de coordinación (Art. 7º LOM):

- 1 El Consejo de Coordinación Local Provincial.
- 2 El Consejo de Coordinación Local Distrital.
- 3 La Junta de Delegados Vecinales.

Los Consejos de Coordinación Local de nivel provincial o distrital son órganos de coordinación y concertación de las municipalidades. En ambos casos los preside el Alcalde, pudiendo delegar tal función en el Teniente Alcalde.

El Consejo de Coordinación Local Provincial (art. 98° LOM) esta integrado por: el Alcalde Provincial que lo preside, pudiendo delegar tal función en el Teniente Alcalde, y los regidores provinciales; por los Alcaldes distritales de la respectiva jurisdicción provincial y por los representantes de las organizaciones sociales de base, comunidades campesinas y nativas, asociaciones, organizaciones de productores, gremios empresariales, profesionales, universidades, juntas vecinales y cualquier otra forma de organización de nivel provincial, con las funciones y atribuciones que le señala la presente Ley.

A su vez el Consejo de Coordinación Local Distrital (art. 102° LOM) esta integrado por el Alcalde Distrital que lo preside, pudiendo delegar tal función en el Teniente Alcalde, y los regidores Distritales; por los Alcaldes de Centros Poblados de la respectiva jurisdicción distrital y por los representantes de las organizaciones sociales de base, comunidades campesinas y nativas, asociaciones, organizaciones de productores, gremios empresariales, juntas vecinales y cualquier otra forma de organización de nivel distrital, con las funciones y atribuciones que le señala la presente Ley.

La proporción de los representantes de la sociedad civil será del cuarenta por ciento (40%) del número que resulte de la sumatoria del total de miembros del respectivo Concejo Municipal Provincial y la totalidad de los Alcaldes Distritales de la jurisdicción provincial que corresponda, para el caso del Consejo de Coordinación Local Provincial. En el caso del Consejo de Coordinación Local Distrital, la proporción de los representantes de la sociedad civil será del 40% (cuarenta por ciento) del número que resulte de la sumatoria del total de miembros del respectivo Concejo Municipal Distrital y la totalidad de los Alcaldes de Centros Poblados de la jurisdicción distrital que corresponda. En el caso de jurisdicciones municipales que no cuenten con municipalidades de centros poblados o su número sea inferior al 40% del número legal de miembros del respectivo concejo municipal distrital, la representación de la sociedad civil será del 40% sobre dicho número legal. Por ejemplo: El Concejo Municipal del Distrito de Pastaza cuenta con 6 integrantes y 1 Alcalde de Centro Poblado Menor, por lo tanto le correspondería a la sociedad civil 2 integrantes en el Consejo de Coordinación Local Distrital.

La ley señala que los representantes de la sociedad civil son elegidos democráticamente por un período de 2 años entre los delegados legalmente acreditados de las organizaciones de nivel provincial como distrital que se hayan inscrito en el

registro que abrirán para tal efecto las municipalidades provinciales y distritales, siempre y cuando acrediten personería jurídica y un mínimo de 3 (tres) años de actividad institucional comprobada. La elección de representantes será supervisada por el organismo electoral correspondiente. Asimismo, se establece la prohibición de que una misma organización o componente de ella no pueda acreditarse simultáneamente a nivel provincial y distrital.

La LOM es permisiva en el sentido que dispone que los gobiernos locales pueden establecer otros mecanismos de participación que aseguren una permanente comunicación entre la población y las autoridades municipales. Es un dispositivo muy importante ya que, en primer lugar, permite establecer formas de participación ciudadana (que pueden tener el carácter de obligatorias a través de las ordenanzas) que sean respetuosas de la cultura e idiosincrasia de cada población o pueblo (en el caso de los indígenas) y, en segundo lugar, sumando el aporte de la tecnología, que sean innovadoras, pragmáticas y eficaces.

LA ADMINISTRACION MUNICIPAL

La administración municipal está formada por los funcionarios y servidores públicos²¹, empleados y obreros que prestan servicios para la municipalidad. Estos últimos se encuentran bajo el régimen de la actividad privada, regulada por el decreto legislativo 728.

Adopta una estructura gerencial, sustentándose en principios de programación, dirección, ejecución, supervisión, control concurrente y posterior. Se rige por los principios de legalidad, economía, transparencia, simplicidad, eficacia, eficiencia, participación y seguridad ciudadana, y por los contenidos en la Ley 27444. Está bajo la dirección y responsabilidad del gerente municipal, funcionario de confianza a tiempo completo y dedicación exclusiva designado por el Alcalde, quien puede cesarlo sin expresión de causa. También puede ser cesado mediante acuerdo del concejo municipal adoptado por dos tercios del número hábil de regidores, en tanto se presenten cualquiera de las causales previstas en su atribución contenida en el artículo 9º de la LOM, es decir:

- Cuando exista acto doloso, o
- Falta grave

La estructura orgánica municipal básica comprende en el ámbito administrativo a la gerencia municipal, el órgano de auditoría interna, la procuraduría pública municipal, la oficina de asesoría jurídica y la oficina de planeamiento y presu-

puesto; que depende de su disponibilidad económica y los límites presupuestales asignados para el gasto corriente. La existencia de tales órganos no es obligatoria y depende en primer lugar de un proceso de selección de prioridades en materia de personal y, en un segundo lugar, de la disponibilidad de presupuesto.

Corresponde a cada municipalidad organizar la administración de acuerdo con sus necesidades y presupuesto según el artículo 8° de la LOM, lo que a su vez es concordante con el artículo 19° de la Directiva N° 008-2002-EF/76.01, que regula la programación formulación y aprobación de los Presupuestos Institucionales de Apertura-PIA, de los gobiernos locales para el año fiscal 2003 y el artículo 8° de la Directiva N° 010-2003-EF/76.01 para el año fiscal 2004.

El equipo administrativo de toda municipalidad está conformado por lo general por un administrador, un tesorero, un jefe de abastecimiento y un contador. El administrador es el responsable de la marcha del aparato administrativo, dirige la ejecución del gasto de acuerdo a lo dispuesto en el presupuesto y coordina con el contador el control del gasto efectuado.

El jefe de abastecimiento es el encargado de ejecutar la verificación adecuada del ingreso y egreso de bienes a almacenes de la municipalidad, mediante procedimientos de control tales como el inventario de bienes, kardex, verificación de las órdenes de compra de bienes y guías de internamiento de bienes en el almacén y las órdenes de servicio. Cuando se encarga la adquisición de bienes a dicha área debido a que los montos disponibles para la compra no son muy altos, esta área deberá cumplir con adquirirlos mediante un proceso previo de comparación de cotizaciones.

El tesorero es el funcionario encargado de ejecutar el gasto mediante la elaboración de cheques, previa autorización y verificación de los comprobantes de pago, instrumentos que deben ser revisados tanto por la administración y la alta dirección integrada por el Gerente Municipal y el Alcalde. Asimismo, es el encargado de ejecutar descuentos a nivel de planilla de aquellos funcionarios que no hayan rendido oportunamente las comisiones encargadas.

El contador es el profesional a cargo de elaborar los balances de las instituciones municipales y de elaborar adecuadamente la información de los libros contables de la institución municipal. Asimismo, se encarga de realizar el control posterior de la ejecución del gasto; es decir, verificar si el gasto efectuado por la municipalidad ha cumplido con las normas y directivas presupuestales y de tesorería en forma adecuada. También se encarga de la elaboración de la información presupuestal y la contable en forma semestral y anual, bajo su responsabilidad.

Por ultimo, es necesario realizar una mención sobre el Gerente Municipal. Ocupa el lugar del Director Municipal señalado por la Ley Orgánica de Municipalidades derogada. Es un cargo de confianza exclusiva del Alcalde y es el funcionario integrante de la Alta Dirección Municipal, conjuntamente con los miembros del Concejo Municipal, que se encarga del funcionamiento adecuado y legal de los programas de gastos corrientes (administrativos) y de gastos de inversión o de capital (obras). Sin embargo, en las municipalidades visitadas este cargo aún no se encuentra ocupado por ninguna persona, por lo que toda la responsabilidad recae en los administradores.

Los cargos mencionados son de naturaleza funcional, en tanto que los de asesoría por lo general corresponden al Área de Planificación y Presupuesto y al Área de Asesoría Legal.

El Área de Planificación y Presupuesto está encargada de diseñar cómo debe ejecutarse el gasto en los distintos programas guiándose de documentos tales como el Plan de Desarrollo y, actualmente, de los Presupuestos Participativos en lo que respecta al programa de inversiones, y de los documentos de gestión municipal (i.e. el Cuadro de Asignación de Personal - C.A.P., etc.) y del Presupuesto de Asignación de Personal (P.A.P), entre otros, para el programa de gastos corrientes. Asimismo, se encarga del control de la ejecución del presupuesto anual, debiendo dar las recomendaciones respectivas para que sea ejecutado de acuerdo a los presupuestos institucionales de apertura y modificado respectivamente.

El Área de Asesoría Legal está a cargo de uno o varios abogados externos o internos. Se encarga de dar las recomendaciones legales pertinentes tanto a la Alta Dirección, como al área administrativa de la Municipalidad. Esta la labor generalmente se realiza previo requerimiento del área que solicite la asesoría, pero en algunos casos el asesor podrá dar sugerencias o recomendaciones al tomar conocimiento de cierto hecho que pueden traer repercusiones legales a la institución.

Pese a que la mayoría de Municipalidades visitadas en el presente informe cuenta con dicho aparato administrativo y de asesoramiento, se han observado varias irregularidades: ejecutan gastos corrientes excesivos y no presupuestados, la contabilidad se encuentra atrasada por varios meses, no se puede determinar el número de bienes con que cuenta la institución municipal y la información presupuestal y contable no ha sido remitida a tiempo o de modo conforme a las normas de las instituciones públicas de control como la Contraloría General de la República y la Contaduría Pública de la Nación.

LA AUTONOMIA EN EL CONTEXTO DE LOS GOBIERNOS LOCALES

La autonomía municipal

Las Municipalidades o gobiernos locales gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. El artículo II del Título Preliminar de la LOM dispone que la autonomía que la Constitución Política del Perú en su artículo 191º señala para las municipalidades radica en la facultad de ejercer actos de gobierno, administrativos y de administración con sujeción al ordenamiento jurídico.

La Constitución de 1993 establece que el gobierno peruano es unitario, representativo y descentralizado, organizado mediante la separación de poderes. Es un solo gobierno con funciones separadas y que son ejercidas en toda la nación mediante la descentralización. Es aquí donde los conceptos de gobierno local y autonomía interactúan. Esta última debe ser entendida como la facultad reconocida por la función legislativa del Gobierno Central que le permite al gobierno local autorregularse política, económica y administrativamente en todos aquellos asuntos que son de su incumbencia en beneficio de la población de su jurisdicción. Por lo tanto, esta autonomía es variable o cambiante negativa o positivamente. Es cambiante negativamente cuando las facultades de regularse autónomamente de un gobierno local disminuyen en perjuicio del mismo²² y de su población y, positivamente, cuando éstas son incrementadas a nivel constitucional, debido a su naturaleza (son municipales pero no les habían sido concedidas) o por la necesidad social del servicio.

Un elemento vital para la autonomía es la participación ciudadana. La acción oportuna, eficaz, apropiada o coherente ante un problema o la omisión o inacción ante el mismo por parte de la municipalidad siempre afectará de alguna manera al ciudadano; le beneficiará o le perjudicará. El ciudadano integrante de un municipio o gobierno local debe tener el derecho de y la obligación a participar en la vida de la institución municipal, ya que de ese modo propiciara que la solución le beneficie y minimizará los efectos perjudiciales.

Económicamente, el gobierno local otorga la oportunidad de contar con recursos que si bien no son abundantes, bien distribuidos, utilizados y administrados pueden establecer las bases para un desarrollo local sostenible. Para ello, una participación ciudadana eficaz y oportuna es imprescindible.

La autonomía municipal debe comprender como mínimo las siguientes facultades:

Derecho de elegir y ser elegidos, que se encuentra constitucionalmente garantizado.

Auto Organización, por medio de la cual la municipalidad asume la forma organizativa más adecuada a la realidad social, económica y a sus necesidades

Recursos Económicos Suficientes, debiendo entender que provienen de una partida presupuestal adecuada del Gobierno Central, así como de la capacidad de poder generar sus propios ingresos.

Determinación de sus competencias, dentro de los parámetros establecidos por la Constitución y la Ley.

La participación ciudadana, basada en las formas establecidas por ley y estimulada desde la municipalidad con otras modalidades que la hagan más directa y práctica.

Garantía jurisdiccional de la autonomía municipal, es la función judicial del Gobierno Central, a través de sus procedimientos legales, la encargada de hacer respetar la autonomía de los gobiernos locales, en especial, frente a controles administrativos que no sean justificados o constitucionales.

Debemos puntualizar que muchas municipalidades no fomentan la participación de sus ciudadanos. Existe el concepto errado de que el ciudadano desconoce las normas de participación y, si las conoce, actúa de mala fe. También es una forma de encubrir una gestión nada transparente. En varias municipalidades las sesiones de concejo no son públicas, que es la forma básica de establecer una relación entre el ciudadano y la municipalidad; en otras, se establecen pagos de derechos muy onerosos e inaccesibles para los ciudadanos más pobres que requieren información. Estas prácticas son ilegales²³, además de dificultar a los ciudadanos el acceso a información sobre la situación de la municipalidad. Ello atenta directamente contra la adecuada gestión y la autonomía del gobierno local pues generalmente alienta las sospechas del ciudadano sobre la existencia de actos de corrupción en la administración municipal. La falta de transparencia y de información conlleva a fortalecer esas ideas. □

VENTAJAS Y CONFLICTOS DERIVADOS DE LA COEXISTENCIA DE LAS DOS AUTONOMIAS SOBRE UNA MISMA JURISDICCION TERRITORIAL: LA COMUNAL Y LA MUNICIPAL

La implantación de un sistema organizativo territorial como el de los municipios respondió a la política del conquistador de no reconocer otras formas de organización. El caso de las comunidades nativas responde a la misma receta, ante la cual los distintos pueblos han tenido que adaptarse y, a partir de ello, plantear soluciones de carácter reivindicativo para evitar nuevos despojos.

La derogada ley de Municipalidades N° 23853 establecía normas que enfrentaban por un lado a una organización creada para regular situaciones que podían ocurrir en cualquier ciudad, como son los municipios, y otra, como las comunidades nativas, basada en la cultura, la herencia ancestral, el bienestar del grupo, el respeto y la protección de un territorio entendido en toda su amplitud, común e indivisible. Se trataba de imponer la forma de actuar en una urbe a pueblos cuya forma de vida y de desarrollo están orientados en una dirección diferente.

La problemática podía tener distintos niveles. En algunos casos, estas dimensiones del problema pasaban desapercibidos, en otros era evidente la confrontación entre el poder comunal y el poder municipal. Ello dependía del nivel de conciencia que tuvieran los miembros de la comunidad.

El caso del establecimiento de una Municipalidad de Centro Poblado mediante una Ordenanza Provincial en el territorio de una Comunidad rodeada por poblaciones colonas y con un buen porcentaje de comuneros colonos asimilados²⁴, tendría una respuesta muy débil o inexistente por parte de los indígenas o quizás lo verían como una posibilidad de progreso o desarrollo. En tanto que en otras comunidades donde la autoridad comunal persiste y prevalece sobre otras impuestas²⁵, la respuesta será contundente e irreversible.

“La introducción del sistema de elección democrática para generar el cabildo, vino a producir una quiebra fundamental con el tradicional equilibrio de fuerzas y con el sistema de arreglos o alianzas entre los líderes reconocidos como cabecillas de diferentes grupos de la comunidad... En tales condiciones no es sorprendente que surjan iniciativas al margen del cabildo... como tampoco es extraño en ciertos casos que la labor misma del cabildo aparezca neutralizada por el juego de fuerzas sociales reales.”²⁶

Ello explica cómo, en un primer momento, la imposición de un sistema para la toma de decisiones trajo como resultado un conflicto interno dentro de las comunidades ante el peligro de desplazar sus formas de actuar tradicionales. Sin embargo, posteriormente el sistema democrático se adaptó a ciertas situaciones, manteniendo las formas tradicionales para aquéllas que revistieran mayor importancia para el destino de la comunidad. Esta situación es observable en aquellos pueblos²⁷ que conservan y defienden sus territorios con mayor eficacia.

La elaboración del catastro, la creación de agencias municipales o de municipalidades de centro poblado menor, el nombramiento de sus autoridades respectivas, eran formas sutiles y amparadas en la ley de menoscabar el poder y la autonomía de las Comunidades, las cuales eran vistas generalmente como un escollo para el “progreso”. En un gran porcentaje, las comunidades nativas son poseedoras de tierras aún no explotadas agrícolamente, recursos forestales y fauna abundante y otros recursos aún no explotados. Ello no significa que dichos recursos no sean usados y que las comunidades nativas y los miembros de los pueblos indígenas tengan una aptitud acaparadora sino que ellos han desarrollado a través de siglos de experiencia un modo racional de aprovechamiento de dichos recursos a diferencia del modo de producción de la colonización y de las empresas forestales, petroleras y mineras, que realizan actividades explotadoras y depredadoras de recursos.

Las autoridades y funcionarios municipales suelen desconocer o desconsiderar todo lo relacionado a la protección de la autonomía comunal. Ello se debe no sólo a una ausencia de conocimiento del marco teórico relacionado a las comunidades nativas sino también a la discriminación de la población indígena por razones raciales.

La construcción de una carretera por parte de las Municipalidades²⁸, que atraviesa zonas forestales o comunidades nativas sin realizar los estudios de factibilidad o los planes de manejo ambiental es algo muy común en zona de selva; el desarrollo de los medios de comunicación, el comercio, la industria, están por encima de la protección del territorio y la vida de los pueblos indígenas o de las comunidades nativas. La autonomía municipal es empleada en algunas ocasiones para

beneficios o intereses personales, no se respetan los derechos de los demás integrantes del municipio como las comunidades indígenas ya que en ningún momento se ha efectuado las consultas a las que obliga el Convenio 169 - OIT.

La decisión de las autoridades de las comunidades debe respetarse teniendo en cuenta su carácter de persona jurídica y titular de derechos, así como su derecho a la autonomía consagrado en nuestra Constitución. Por ello, la Municipalidad no puede imponer la ejecución de obras, proyectos o programas que previamente las comunidades nativas no hayan analizado, discutido y aprobado. El modelo de desarrollo que proponga el gobierno local debe ser coherente con el que desean o anhelan los pueblos indígenas. El desarrollo debe implicar una mejora en la calidad de vida de cada poblador. La instalación de un sistema de luz eléctrica en una comunidad nativa, por ejemplo, no implica desarrollo porque si sus miembros no disponen de ingresos para pagar el servicio simplemente los recursos públicos se han invertido mal y se ha acentuado más la necesidad de la gente generando frustración en los comuneros. Describiremos más ejemplos similares en el capítulo correspondiente a la gestión de cada municipalidad investigada.

En un acierto del legislador, el artículo 140° de la ley 27972 dispone que les corresponderán a las municipalidades ubicadas en zonas rurales todas aquellas competencias, atribuciones, funciones, etc. que les corresponden a la municipalidades provinciales y distritales, según el caso. Es una solución parcial al problema pues de esta forma las municipalidades ya no están obligadas a realizar actividades o proyectos no acordes con su realidad. Sin embargo, se requiere de sanciones y/o medidas drásticas que se apliquen a aquellas autoridades o funcionarios que amparándose en las facultades que la ley otorga a los gobiernos locales las usen para favorecer intereses ajenos al bienestar de las comunidades nativas y perjudicándolas. □

LAS ORGANIZACIONES INDIGENAS Y EL ACCESO AL PODER POLITICO

PERSPECTIVAS DE LAS ORGANIZACIONES INDIGENAS FRENTE A LAS INSTANCIAS DE GOBIERNO LOCAL, REGIONAL Y NACIONAL

Como consecuencia de un proceso generado en la década de los '70 y '80 del siglo pasado, a partir de los años '90 los Pueblos Indígenas se han visto afectados principalmente por:

- Amenazas constantes de desaparición de varios pueblos llegando en algunos casos a constituirse como delito de genocidio, tal como ha ocurrido con los pueblos indígenas Asháninka y Nomatsiguenga en la Selva central del Perú. Estos pueblos fueron víctimas de las acciones armadas del grupo terrorista Sendero Luminoso que causaron la muerte o la desaparición de aproximadamente 5 mil personas de estos pueblos indígenas.
- La colonización auspiciada por el Gobierno Central y/o sus órganos descentralizados que amenaza con invadir territorios titulados de Comunidades Nativas y aquellas tierras que podrían servir para una expansión futura.
- Las actividades de explotación maderera, minera y petrolera que, en muchos casos con la protección del Estado, se han aprovechado de las poblaciones indígenas ingresando en sus territorios sin otorgarles la reparación indemnizatoria equitativa al daño ocasionado, e incluso en territorios o hábitats de pueblos indígenas no contactados. Para ello han utilizado marcos normativos establecidos por el Gobierno Central. Los casos del Pueblo Indígena Achuar y los indígenas no contactados de Madre de Dios son ilustrativos.
- Medidas o líneas de trabajo en el campo de la educación y la salud, que han ido dirigidas contra la integridad y continuidad de la cultura de los diferentes pueblos indígenas amazónicos.

Ante los peligros y amenazas que enfrentan, las organizaciones indígenas se han visto obligadas a organizarse teniendo como objetivos iniciales asumir el gobierno municipal o local para convertirlo en una institución que garantice sus derechos y reconozca sus reivindicaciones, **sin olvidar el papel de la Municipalidad**. Para alcanzar tal objetivo ha sido necesario que la Organización Indígena cree un órgano o aparato con carácter de partido o movimiento político con la finalidad de que compita con otras organizaciones políticas para alcanzar alguna representación ciñéndose al marco legal electoral vigente. Se debe resaltar que debido al poco éxito alcanzado en las elecciones municipales para el periodo 1999-2002, en el último proceso electoral municipal para el período 2003-2006 las organizaciones indígenas se han visto obligadas a buscar alianzas con otros movimientos o partidos políticos para poder participar en dichas elecciones.

EL MIAP Y SU DESARROLLO EN LA SELVA PERUANA

El Movimiento Indígena de la Selva Peruana – MIAP- surge a mediados de la década del '90 dentro de la estructura orgánica de AIDESEP con la finalidad de unificar a las diferentes iniciativas de las organizaciones regionales indígenas en los distintos procesos electorales bajo un solo símbolo.

En el último proceso electoral ocurrido en noviembre del año 2002, se pudo observar que el MIAP no ha tenido mayor participación, motivo por el cual los distintos candidatos han tenido que participar a través de distintos movimientos o partidos políticos. A pesar de que en las elecciones municipales del período 1996-1998 el MIAP organizó a distintos candidatos a lo largo de la Amazonía y procedió a su capacitación, los resultados no fueron favorables, especialmente en la provincia de Atalaya. Conversamos con el actual Coordinador Nacional del MIAP, señor Guillermo Ñaco Rosas, para conocer el motivo por el cual el MIAP no había tenido mayor participación en las últimas elecciones. Al respecto, nos manifestó que cada región era autónoma y también diferente.

A ello se sumó la norma incluida en el inciso 3 del artículo 10° de la ley 27734 que dividía al movimiento indígena en lugar de promover su participación en los procesos electorales, tal como la norma indicaba:

“El número correlativo que indique la posición de los candidatos en la lista, que debe estar conformada por no menos del 30% de hombres o mujeres y un mínimo de 15% de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios de cada provincia correspondiente, donde existan, conforme lo determine el Jurado Nacional de Elecciones”.

La primera parte de ese dispositivo trata de favorecer la participación de la mujer en las listas de los partidos o movimientos políticos, estableciendo un cupo de 30% de participación. Sin embargo, en aquellos lugares donde existía población indígena cualquier partido político tradicional podía cumplir con el requisito incluyendo en sus listas mujeres indígenas, con lo cual cumplía la exigencia legal. El efecto más negativo de esta ley es que los partidos o movimientos políticos tradicionales convencieron a los dirigentes más notables de las organizaciones regionales con la finalidad de incluirlos en sus listas, descabezando así al movimiento político indígena que perdía sus principales cuadros políticos.

LA LEY DE PARTIDOS POLITICOS Y EL MOVIMIENTO INDIGENA MIAP

Las distintas organizaciones indígenas agrupadas en la AIDESEP han planteado la necesidad de contar con un aparato político a nivel nacional, por medio del cual se pudieran identificar ante todos los pueblos indígenas y presentarse ante los órganos electorales para competir en los procesos electorales que se convocuen.

Con fecha 1 de Noviembre del año 2003 se promulgó la Ley de Partidos Políticos N° 28094, que los define como organizaciones que expresan el pluralismo democrático y que son fundamentales para la participación política de la ciudadanía y base del sistema democrático. Mediante esta norma se pretende establecer un marco regulador que fomente la fundación, inscripción y participación protagónica de los partidos políticos en el quehacer político peruano, cortando de esa manera más de una década de informalidad política expresada por la participación de los denominados movimientos políticos, cuya duración generalmente alcanzaba un proceso electoral y cuya finalidad se reducía a participar en dicho proceso.

El numeral 17 del artículo 2° y el artículo 35° de la Constitución Política establecen la facultad de todo ciudadano de poder participar individual o colectivamente en la vida política del país. Se busca que los ciudadanos se interesen en el desarrollo nuestras instituciones, observando, fiscalizando y participando en las mismas, por lo que se entienden que las limitaciones para ejercer el derecho de participación política deben ser mínimas. Para los pueblos indígenas, el Convenio 169 de la OIT establece en su artículo 2° literal a, que los gobiernos deben asegurar a los miembros de dichos pueblos gozar en pie de igualdad de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población. Por otro lado, al referirse a la participación política de los mismos, el artículo 6° del mencionado instrumento internacional, en su literal b, dispone

que, los gobiernos deberán establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan.

Aparentemente, el literal b) del artículo 5° de la Ley de Partidos Políticos recientemente promulgada favorece los intereses de todos los grupos sociales al establecer como uno de los requisitos para la inscripción de un partido político, “la relación de firmas equivalente al 1% del total de ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones de carácter nacional, con la firma y el numero de DNI de cada de éstos”. Esta norma facilitaría las cosas para cualquier sector de la sociedad que tenga aspiraciones de participación política. En el caso específico de los pueblos indígenas de la amazonía peruana, cuyos miembros son aproximadamente un poco más de 300 mil, la recolección del 1% que equivale a 80 mil firmas aproximadamente no sería nada difícil para sus organizaciones con una buena organización y preparación oportuna. De ese modo se podría inscribir un partido a nivel nacional que sí los represente.

Sin embargo, el legislador incluye una traba difícil de superar. El mismo artículo en su literal e) dispone que también es requisito para la inscripción de un partido político la presentación del estatuto del partido que debe contener cuando menos lo establecido en el artículo 8° de dicha ley. Dicho artículo en su primer párrafo refiere lo siguiente:

La solicitud de inscripción a la que se refiere el artículo 5° debe estar acompañada de las actas de constitución de comités del partido en, cuando menos, el tercio de las provincias del país, ubicadas en por lo menos las dos terceras partes de los departamentos.

Las dos terceras partes de los departamentos del país vienen a ser en total 16, lo cual significa una gran limitación para los pueblos indígenas amazónicos quienes abarcan algunas provincias de 9 departamentos²⁹, con lo cual ven dificultadas sus posibilidades de poder aspirar a tener un partido que los represente a nivel nacional. Sólo en los departamentos de Amazonas, Loreto y Ucayali existen varias provincias con presencia de población indígena importante. En el caso de los demás departamentos sólo alcanzan a dos o tres provincias con presencia de comunidades nativas, frente a un número mayor de provincias con población predominantemente andina o no indígena.

A nivel regional la situación también se presenta difícil ya que el segundo párrafo del artículo 9° establece que:

En el caso de un partido cuyo ámbito de acción es regional, la solicitud de inscripción debe estar acompañada de las actas de constitución de comités del partido en la mitad mas uno del número de provincias que componen la región correspondiente

Esto contradice el espíritu de la Constitución y del Convenio 169 de la OIT, mostrando rasgos de inconstitucionalidad puesto que no se permite a los pueblos indígenas tener la posibilidad de contar con una organización política que les permita plantear y mostrar al resto de la sociedad peruana sus reivindicaciones, el planteamiento de soluciones a sus problemas, su propia visión del desarrollo del país, es decir, sus propias alternativas. Se les limita a buscar alianzas o pactos con los políticos tradicionales, quienes solo los utilizan como comparsas en el momento electoral.

La Resolución N° 15-2004-JNE que regula el registro de organizaciones políticas establece una diferenciación según la jurisdicción de la organización política, otorgándole un ámbito nacional a los partidos políticos, en tanto que a los movimientos les confiere un ámbito regional o departamental, con lo cual se limitarían las posibilidades de los pueblos indígenas a contar con una representación política adecuada a nivel nacional.

Con la ley N° 27734 se logró dividirlos para las últimas elecciones municipales, con la ley de partidos políticos se pretende que esta división se profundice más. Las alianzas o pactos y, en el peor de los casos, la figura de los de movimientos que son las únicas alternativas que les quedan a los pueblos indígenas impiden la madurez de una propuesta política. Para evitar esta discriminación podría buscarse alianzas con las comunidades andinas, pero desafortunadamente las organizaciones que las representan aún no han alcanzado la madurez suficiente.

Este atropello se fundamentaría en el temor de nuestra clase política dominante al observar de forma cercana lo que viene ocurriendo en Ecuador y Bolivia donde la propuesta política indígena es ya una alternativa frente a lo tradicional. Estos movimientos no sólo captan o atraen la simpatía de los suyos sino de aquellos sectores marginados en nuestra sociedad como campesinos, obreros, personas desposeídas. Se sabe muy bien que sólo las organizaciones indígenas pudieron soportar de pie todos los atropellos que sufrieron por parte del gobierno de Alberto Fujimori. Las distintas organizaciones de nuestra sociedad, sindicatos laborales y campesinos, partidos políticos tradicionales, colegios profesionales, movimientos estudiantiles y otras organizaciones análogas aún no se recuperan de los golpes recibidos. Fujimori destruyó la poca institucionalidad existente en el país, sin embargo, de entre esos escombros sólo las organizaciones indígenas sostenidas por el apoyo de sus pueblos pudieron mantenerse incólumes. Ahora se pre-

tende esconder tras un disfraz democrático; es decir, mediante estas normas, la ruptura de la unidad política del movimiento indígena.

Les corresponde a las organizaciones indígenas exigir al Congreso de la República la modificación de tales artículos o asumir las acciones constitucionales del caso puesto que no representan los intereses de una sociedad que además de desear la igualdad ante la ley reclama la igualdad de oportunidades. □

FORMAS DE INTERVENCION DE LOS PUEBLOS INDIGENAS EN LOS GOBIERNOS LOCALES

GOBIERNOS LOCALES DONDE EL ALCALDE ES REPRESENTANTE DE UNO O VARIOS PUEBLOS INDIGENAS

El triunfo de una lista de candidatos indígenas vinculada a una organización indígena en las elecciones municipales tendrá como base fundamental el trabajo hecho por la organización en cada comunidad nativa de la jurisdicción electoral. Cuando nos referimos a trabajo se debe tener en cuenta todas las gestiones hechas por la organización en el campo de la capacitación, defensa del territorio indígena, educación bilingüe, proyectos de naturaleza productiva; es decir, todo aquello que haya favorecido a las comunidades. La población indígena hará un recuento de todo ello y entonces sabrá que la propuesta política presentada por la organización debe ser apoyada. Además de ello exigirá a los candidatos un requisito esencial: honestidad.

Obtenido el triunfo viene la parte más difícil tanto para las nuevas autoridades como para la organización indígena: asumir el poder y la autonomía municipal y gobernar:

- Las nuevas autoridades se encuentran ante un tipo de organización administrativa totalmente ajena y desconocida para ellos, la que es desconocida incluso para aquellos que no son indígenas. En ese momento necesitan el mayor apoyo posible. Por lo general, la organización indígena está dispuesta a apoyar pero en algunos casos se observa que el Alcalde y su gobierno van tomando gradualmente cierta distancia con respecto a la organización. Este problema observado se origina generalmente cuando el candidato no ha tenido participación o ésta ha sido muy escasa dentro de la vida organizativa del pueblo indígena que lo ha elegido. Otros factores que determinan esta situación son las diferentes formas en que el representante se ve seducido por ventajas que le otorga su nueva posición política y en otros casos por recomendaciones o asesoramientos tendenciosos recibidos por sus asesores o funcionarios que terminan por alejarlo de su organización.

- Ante el reto de llevar adelante un gobierno municipal las autoridades municipales indígenas se ven en la necesidad de contratar personal administrativo que, por lo general, no tiene el conocimiento suficiente sobre la administración de una municipalidad y, mucho menos, de la condición sui generis de las comunidades nativas y sus respectivas organizaciones indígenas. Generalmente, se trata de profesionales y/o técnicos que han laborado con instituciones públicas del gobierno central, cuyos marcos legales y directivas difieren mucho de los que se aplican a las municipalidades. En algunos casos dichas personas ya han trabajado en otras municipalidades pero su labor ha sido cuestionada, resultando procesados por delitos cometidos en la administración pública. Lo ideal sería que el aparato municipal funcionara con profesionales o técnicos en diferentes materias provenientes de la propia organización indígena, pero desafortunadamente ellas aún no cuentan con los cuadros profesionales para que asuman dichas funciones.
- La esperanza de que un alcalde y sus regidores indígenas puedan gobernar satisfactoriamente a favor de sus comunidades nativas se diluye por el hecho de que si bien conocen el discurso del movimiento indígena, al desconocer los diferentes mecanismos que hacen funcionar a la Municipalidad se ven impedidos de concretar un gobierno que satisfaga los reclamos indígenas y, por lo tanto, su gobierno culmina sin diferenciarse mucho de lo hecho por aquellos gobernantes locales no-indígenas que les antecedieron.

Un aspecto importante y que debe ser aprovechado, es el hecho concreto de que en aquellos municipios donde el movimiento indígena ha logrado una victoria electoral, la población indígena se encuentra totalmente identificada con sus autoridades, con la municipalidad y sus problemas. No se trata de un interés individual para tratar de obtener algo para sí sino que el triunfo obtenido es compartido no sólo por el movimiento sino también por toda la población indígena. Es satisfactorio, poder escuchar ya sea a hombres o mujeres adultos opinar y/o criticar la gestión de "su Alcalde y Regidores".

La población no-indígena de un municipio donde no han podido obtener la victoria a través de sus propios representantes en pocos casos aprobará la gestión de los gobernantes indígenas. Por lo general, consideran que dicho gobierno es un retraso para la jurisdicción respectiva y a los gobernantes indígenas se les considera como ignorantes. Tales imputaciones responden al racismo de cierto sector de la población no indígena. Podemos citar los casos de la Provincia de Atalaya - Ucayali, Provincia de Condorcanqui - Amazonas, Distrito de Puerto Bermúdez - Pasco, donde las autoridades indígenas a cargo del gobierno municipal han si-

do constantemente cuestionados por las familias influyentes o personas notables de dichas localidades, cuyos comentarios agraviantes son generalmente reproducidos por el resto de ciudadanos no indígenas³⁰.

Un aspecto muy criticado por la población no indígena es el hecho de que la mayoría de las obras se ejecutan en comunidades nativas y justifican su opinión en el hecho de que la población indígena no realiza ningún tipo de tributo o pago a la municipalidad, por lo tanto no debería priorizarse el presupuesto municipal en la ejecución de obras en dichas comunidades. El Gobierno Municipal Indígena fundamenta su posición en el hecho que sus antecesores por lo general nunca ejecutaron obras en las comunidades, por lo que priorizan a las comunidades. Por otro lado, el presupuesto municipal no sólo es para la ciudad. Sin embargo, un aspecto negativo y derivado de lo señalado en el punto tercero es que varias obras ejecutadas por la municipalidad en las comunidades nativas no responden a sus realidades ni necesidades prioritarias; es decir, no se está respetando su identidad como pueblo indígena.

Tal es el caso de la comunidad nativa de Huampami, ubicada en la cuenca del río Cenepa, perteneciente al pueblo indígena Awajun, donde se encuentra ubicada la municipalidad del distrito del Cenepa y, a pesar de que el Alcalde³¹ y sus regidores son pobladores indígenas pertenecientes al mencionado pueblo se ha dotado a la comunidad del servicio de luz eléctrica sin tomar en cuenta que la población de dicho lugar no posee los recursos económicos para pagar el servicio. En la actualidad se pueden observar postes de luz a punto de caerse y el servicio no se brinda por falta de pago. Lo único que se ha logrado al imponer un tipo de desarrollo ajeno a la identidad y realidad de un pueblo indígena es crearle una nueva necesidad y nueva frustración.

Existen pocos municipios donde toda la población y sus autoridades son indígenas, como la municipalidad del Río Cenepa. Tienen la ventaja de contar con una organización fuerte como ODECOFROC. Existen otros municipios como la municipalidad distrital de Río Tambo, provincia de Satipo, en el departamento de Junín, en los cuales la mayoría de la población y sus autoridades son indígenas y tienen una población minoritaria no indígena, además cuentan con organizaciones indígenas fuertes como la Central Asháninka del Río Tambo – CART y la Asociación de Comunidades Asháninkas del Río Pichis – ANAP de la Municipalidad Distrital de Puerto Bermúdez.

El objetivo común de todas estas organizaciones es el fortalecimiento de sus pueblos y el suyo propio a través del gobierno local, para desde allí afianzar políticas orientadas a su bienestar como la defensa de sus territorios, la educación bilingüe, la protección de recursos naturales, el desarrollo sostenible, etc. Ello depen-

de la unidad y coordinación que puedan lograr la organización y el gobierno local indígena. Como se ha descrito anteriormente, las posibilidades de alejamiento son varias pero las razones y vínculos para lograr la unidad son muchas y más fuertes.

GOBIERNOS LOCALES DONDE EL ALCALDE NO ES REPRESENTANTE DE UN PUEBLO INDIGENA

En estos casos ocurre todo lo contrario a una participación activa por parte de la mayoría de la población indígena, que participa lo menos posible en la gestión municipal. Ello se puede deber a:

1. El temor o la desconfianza por parte de la población indígena a participar conjuntamente con la población no indígena en actividades o tareas municipales.
2. El racismo evidente o en algunos casos camuflado de las autoridades no indígenas, que no hacen participar a la población indígena, o si lo hacen les otorgan un papel decorativo.
3. La consideración de que su participación en la actividad municipal es una tarea secundaria frente a otras que consideran mucho más importantes.

Un ejemplo de lo señalado fue lo ocurrido en la comunidad de Boca Kiatari, a comienzos del año 2001, donde se llevaba acabo un Congreso de la Organización Indígena Ashaninka Nomatsiguenga – KANUJA, con la presencia del Alcalde del distrito de Pangoa. Cuando se criticó a las distintas organizaciones del Estado en el sentido de que no realizaban ninguna actividad provechosa a favor de los pueblos indígenas del distrito de Pangoa se incluyó en dicha crítica a la municipalidad distrital. Ante ello, el Alcalde propuso a la organización trabajar coordinadamente para lo cual cedía a la organización una oficina dentro de la Municipalidad, de manera que ella, con el apoyo de los distintos profesionales existentes dentro de la municipalidad, pudiera elaborar proyectos o realizar otro tipo de trabajos que fueran convenientes a los pueblos indígenas. Sin embargo, y pese a las sucesivas invitaciones hechas a los dirigentes de la organización, éstos nunca se presentaron para trabajar en dicha oficina. Ante ello, a mediados del año 2002, dicho ambiente pasó a ser el local del Programa del Vaso de Leche.

Aparentemente, el indígena intuye que el mestizo o no indígena lo convoca con la finalidad de responsabilizarlo de hechos negativos, que su propuesta de tra-

jo coordinado es sólo un disfraz y que si acepta sus ofrecimientos tendrá que asumir todas las consecuencias.

EL GOBIERNO LOCAL QUE PROPONEN LOS INDIGENAS DEL PERU

Hasta el momento hemos venido observando los problemas, limitaciones, aspiraciones e iniciativas que los alcaldes y regidores indígenas han venido enfrentando y proponiendo, sin embargo, todos se producen dentro del modelo de municipalidad existente hoy y regulado por la ley 27972. Lo que sí ha quedado evidenciado es que mientras no se permitan iniciativas y modelos pluriculturales e interculturales de gobierno y de desarrollo los pueblos indígenas continuarán siendo relegados a un segundo plano. Esto nos lleva a pensar que sólo hay dos posibilidades, asimilarse al modelo existente hoy o proponer un gobierno municipal indígena paralelo al modelo existente, con una administración indígena y con una jurisdicción que podría corresponder a las de las comunidades nativas.

La propuesta de reforma de la Constitución elaborada por la COPPIP esbozaba una posibilidad como la antes detallada sin llegar a mayores precisiones. Al parecer en el nuevo proyecto de reforma de la Constitución este modelo ha sido obviado. El movimiento indígena mexicano, en especial el de Chiapas, propone una alternativa similar que se encuentra en debate pues el gobierno mexicano aún no ha reconocido la organización de gobierno local indígena.

Actualmente, en Perú sólo se reconocen 3 niveles de gobierno:

- El Central.
- El Regional, y
- El Local o Municipal

Las organizaciones indígenas de la amazonía del Perú reunidas en un Taller Internacional realizado en Huampaní, Chosica, Lima – Perú concluyeron que:

- La Municipalidad Indígena debe contar con espacios que tengan carácter participativo.
- Que sean transparente y que la toma de decisiones sean realizadas en un marco de equidad.
- Que el uso de recursos corrientes y de inversión sea una decisión que le corresponda al pueblo indígena.

- Que las autoridades y funcionarios sean mayormente indígenas.
- Que las normas y procedimientos sean simplificados y acordes con el mundo indígena.

A los dirigentes, autoridades indígenas municipales y regionales actuales, así como los profesionales indígenas les queda claro que para que ello ocurra se debe empezar a organizar y crear la filosofía del movimiento indígena desde el MIAP con sus propios reglamentos internos que deben regir para todos sus integrantes. Lo cierto es que la posibilidad del reconocimiento por parte del Estado peruano de un municipio indígena paralelo es algo difícil de concebir. En todo caso, un paso importante que deben buscar los pueblos indígenas en estos momentos es lograr la unidad a fin de:

- No permitir la participación de candidatos indígenas en listas no indígenas, salvo que la máxima instancia del MIAP, lo considere oportuno.
- Constituir propuestas de candidatos indígenas atractivas no sólo para los indígenas sino también para los no indígenas.
- Demostrar que constituyen una fuerza y alternativa coherente de gobierno a nivel local, regional y nacional.

De lograrlo lo primero que debe exigirse es que se derogue toda norma legal o administrativa que atente o limite los derechos de participación de los pueblos indígenas. Una vez alcanzado esto será posible proponer lo antes detallado para que sea aplicable en un futuro cercano. □

LA PARTICIPACION CIUDADANA COMO UNA OPCION DE LOS PUEBLOS INDIGENAS PARA PODER GOBERNAR

La infinidad y especialización de las distintas formas como el Estado se manifiesta en relación con los ciudadanos han hecho más complejos los mecanismos de relación entre ellos. Mientras esta relación sea menos directa más lejano y extraño será el Estado del ciudadano. Es lo que ocurre con el Presidente de la República e incluso los congresistas, quienes solamente durante los procesos para su elección se acercan a los ciudadanos para conseguir su simpatía y la preferencia en el momento de emitir su voto. Luego de ello, casi de una manera automática, toman distancia respecto a sus electores. Para estos últimos resultará un poco complicado contactarse con sus autoridades elegidas a nivel del gobierno central, mucho menos podrán fiscalizarlas. Similar actitud tuvieron en algún momento las autoridades municipales, lo cual era una verdadera contradicción ya que su razón de ser era servir a los ciudadanos y resolver sus necesidades más cercanas.

El elector requiere que le consulten sobre lo que necesita para mejorar su condición de vida, saber que lo que tributa está siendo utilizado para su bienestar y el de la colectividad, que el presupuesto que se destina a cada uno de los servicios que brinda el Estado está siendo bien administrado y que las autoridades que él(ella) ha elegido cumplan con su promesa electoral y se comporten con honestidad y a la altura del cargo que se les ha confiado.

Municipios como Pichanaki, Perene, Pangoa, Mazamari, Satipo, Atalaya, en la Selva Central; Barranca, Manseriche, Cahuapanas, Lagunas, Balsapuerto, Jeberos, en la provincia de Alto Amazonas – Loreto, donde por diversas razones³² los pueblos indígenas y sus organizaciones no pudieron alcanzar el gobierno local, actualmente pueden orientar las diferentes políticas y los programas de las municipalidades para que los beneficien. La ciudadanía y particularmente los pueblos indígenas cuentan con un marco normativo que les permite participar individual o colectivamente en el conocimiento, manejo y fiscalización de los recursos públicos destinados a los diferentes entes del Estado, con mayor acceso y facilidad en el caso de los gobiernos locales o municipalidades.

La participación ciudadana es la alternativa que permite a los integrantes de una sociedad actuar política y activamente en forma seria en los asuntos del Estado. Mientras el Estado se manifieste en instituciones más cercanas a los ciudadanos, éstos tendrán una injerencia más directa, eficaz y oportuna en los asuntos públicos.

Comprendiendo toda esta realidad, el legislador ha establecido todo un sistema que le permite al ciudadano desempeñar un rol fundamental en la vida política del Estado. En el caso de los pueblos indígenas encontramos:

- Los artículos 6° y 7° del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo o la Resolución Legislativa 26253.
- La Ley de participación ciudadana N° 26253.
- La ley del Procedimiento Administrativo General N° 27444.
- El reglamento del procedimiento de acceso a la información de carácter público en las dependencias estatales, DS N° 018-2001-PCM.
- Ley de prudencia y transparencia Fiscal N° 27245.
- Acceso ciudadano a información sobre finanzas públicas, Decreto de Urgencia N° 035-2001.
- Ley que regula la publicación de la declaración jurada de ingresos y de bienes y rentas de los funcionarios y servidores públicos, N° 27482.
- Ley de presupuestos participativos.

El Convenio 169 OIT brinda a los Pueblos Indígenas en primer lugar un marco protector en el sentido de que no se podrá ejecutar ninguna medida legislativa, administrativa, económica o proyectos o programas de desarrollo sin que hayan sido consultados previamente a fin de evitar efectos negativos; en segundo lugar, facultan a los pueblos indígenas a diseñar propuestas de desarrollo que consideren más favorables para ellos. Los demás dispositivos establecen un marco que, en caso de ser bien aplicado, podría permitir a los pueblos indígenas y a sus organizaciones la fiscalización efectiva de aquellos recursos que les sean destinados a fin de que lleguen a sus comunidades de manera mas directa, oportuna y sobre todo íntegra; es decir, que la mayor parte de esos presupuestos no sea aplicada a otros rubros ajenos a su problemática. Asimismo, regulan todo lo relacionado al cambio de autoridades elegidas y designadas que no hayan cumplido con sus funciones de acuerdo a ley.

Por otro lado, la nueva Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972 dispone un sistema por el cual los pobladores de un municipio deben participar en la elaboración de sus presupuestos y planes de desarrollo. Un requisito indispensable que la LOM exige a la población es que se encuentre debidamente organizada. En aquellas zonas donde hay presencia de población indígena es sabido que ésta

cuenta con un nivel de organización superior a los demás integrantes de un municipio.

Los artículos 97° al 110° de la LOM disponen que las municipalidades elaboren los siguientes documentos, con la participación de la ciudadanía debidamente organizada:

- Planes de Desarrollo Municipal Distritales y Provincial Concertados, y
- Presupuestos Participativos

Dichos instrumentos tienen un carácter orientador de la inversión, asignación y ejecución de los recursos municipales y deben ser aprobados por los respectivos Concejos Municipales. Para su elaboración es necesario que cada municipalidad distrital o provincial promueva la creación en su jurisdicción de los denominados Consejos de Coordinación Local Distrital o provincial. Estas instancias tienen su antecedente en las mesas multisectoriales y de concertación. La Ley las define justamente como órganos de coordinación y concertación donde participarán, según el nivel de municipio, el alcalde provincial y sus regidores y los alcaldes de los distritos, o solamente éstos con su respectivo equipo de regidores y alcaldes de centros poblados menores si son distritales. Asimismo, los artículos 98° y 102° establecen que las organizaciones de base más representativas deberán participar tanto en el nivel provincial, como en el distrital en un 40 % del total de las autoridades municipales e integrantes del Consejo de Coordinación Local Provincial o Distrital. Lamentablemente, los Consejos de Coordinación no son órganos de decisión.

Es aquí donde las distintas organizaciones indígenas deben luchar por generarse un espacio a fin de establecer los principios de un desarrollo autónomo de las comunidades nativas, así como orientar recursos económicos para lograrlo y evitar su marginación como ha ocurrido tanto tiempo. Por otro lado, es necesario que las organizaciones indígenas de nivel nacional les proporcionen la información necesaria, así como también les proporciones la asesoría especializada en asuntos municipales y gubernamentales con una perspectiva indígena para que el desarrollo que se proponga sea el que realmente les convenga.

Un aspecto negativo de la participación en la elaboración de los presupuestos por parte de la ciudadanía es que ésta se limite a los presupuestos de inversión, que suelen ser por lo general un 40% o 50% del presupuesto total. En tanto el otro 50% o 60% que correspondería al presupuesto de gastos corrientes queda determinado por los funcionarios y o servidores administrativos, quienes señalan la remuneración o dieta que se pagan, el personal que se contrata, los bienes inmuebles que se adquieren; es decir, deciden sin ningún control cómo destina más del 50%

del presupuesto municipal. Una situación similar ocurre a nivel regional o nacional. En efecto, los manuales instructivos sobre presupuestos participativos sólo hacen mención a los presupuestos de inversión ya que de otro modo la participación del ciudadano común y corriente; es decir, del contribuyente en el manejo presupuestal, por ejemplo, de las remuneraciones o gastos operativos del presidente, un ministro o un congresista afectaría directamente sus intereses.

La LOM establece otras formas de participación como **la junta de delegados vecinales comunales**, que es un órgano de coordinación integrado por los representantes de las agrupaciones urbanas y rurales que integran el distrito dentro de la provincia y que están organizadas principalmente como juntas vecinales. Justamente al desarrollar esta institución, el artículo 106º de la ley 27972 reconoce a las comunidades nativas al expresar:

“Asimismo, está integrada por las organizaciones sociales de base, vecinales o comunales, las comunidades nativas, respetando su autonomía y evitando cualquier injerencia que pudiera influir en sus decisiones,...”

Entre sus funciones se encuentran:

1. Concertar y proponer las prioridades de gasto e inversión dentro del distrito y los centros poblados.
2. Proponer las políticas de salubridad.
3. Apoyar la seguridad ciudadana por ejecutarse en el distrito.
4. Apoyar el mejoramiento de la calidad de los servicios públicos locales y la ejecución de obras municipales.
5. Organizar los torneos y competencias vecinales y escolares del distrito en el ámbito deportivo y en el cultural.
6. Fiscalizar la ejecución de los planes de desarrollo municipal.
7. Las demás que le delegue la municipalidad distrital.

El primer regidor de la municipalidad distrital la convoca y preside. El alcalde podrá asistir a las sesiones, en cuyo caso la presidirá. El delegado vecinal comunal es elegido en forma directa por los vecinos del área urbana o rural a la que representan. Tiene como función representar a su comunidad ante la Junta de Delegados Vecinales por el período de un año y velar por el cumplimiento de los acuerdos que se adopten en ella. Para ser elegido delegado vecinal comunal se requiere ser ciudadano en ejercicio y tener su residencia en el área urbana o rural a la que representa. Su ejercicio no constituye función pública ni genera incompatibilidad alguna. La constitución y delimitación de las Juntas Vecinales Comunales, el número de sus delegados, así como la forma de su elección y revocatoria serán establecidos mediante ordenanza de la respectiva municipal distrital.

Los artículos 111° al 122° de la LOM establecen el derecho de **Participación y Control Vecinal**, mediante el cual los vecinos de una circunscripción municipal intervienen en forma individual o colectiva en la gestión administrativa y de gobierno municipal a través de mecanismos de participación vecinal y del ejercicio de derechos políticos, de conformidad con la Constitución y la respectiva ley de la materia.

Los gobiernos locales promueven la participación vecinal (artículo 112°) en la formulación, debate y concertación de sus planes de desarrollo, presupuesto y gestión. Para alcanzar tal fin deberá garantizarse el acceso de todos los vecinos a la información.

El vecino de una jurisdicción municipal puede ejercer su derecho de participación (artículo 113°) vecinal en la municipalidad de su distrito y su provincia mediante uno o más de los mecanismos siguientes:

1. Derecho de elección a cargos municipales.
2. Iniciativa en la formación de dispositivos municipales.
3. Derecho de referéndum.
4. Derecho de denunciar infracciones y de ser informado.
5. Cabildo Abierto, conforme a la ordenanza que lo regula.
6. Participación a través de Juntas Vecinales, comités de vecinos, asociaciones vecinales, organizaciones comunales, sociales u otras similares de naturaleza vecinal.
7. Comités de gestión.

Por otro lado los vecinos pueden ejercer los siguientes derechos de control de acuerdo a la Ley de Participación y Control Ciudadano N° 26300:

1. Revocatoria de autoridades municipales
2. Demanda de rendición de cuentas

Todos estos mecanismos contenidos en la nueva Ley Orgánica de Municipalidades han sido establecidos en primer lugar con la finalidad de darles herramientas de participación y de fiscalización a los integrantes de un municipio debidamente organizados y, en segundo lugar, para recordarles a los Alcaldes, Regidores y Funcionarios de la distintas municipalidades del Perú que el gobierno que se les ha dado es sólo un encargo y que no pueden disponer a su libre albedrío de los recursos confiados, que quienes gobiernan realmente son los pobladores del municipio y que las autoridades encargadas deben limitarse a ejecutar los encargos

que la población ha transmitido, de lo contrario la población tendrá la plena facultad de sancionar e incluso cambiar a la autoridad que ha incumplido la ley.

Estos mecanismos representan una alternativa favorable para aquellos pueblos indígenas que por varios motivos no han logrado alcanzar un gobierno local en un proceso electoral. En efecto, en estos casos ya no deberán de contentarse con lo que el gobernante municipal a su libre criterio les puede dar sino que éste tendrá que otorgarles a los indígenas lo que por justicia les corresponde. Para ello es necesario que los pueblos indígenas cuenten con organizaciones locales, regionales y nacionales fuertes y dispuestas a representarlos en este nuevo espacio que se les presenta. □

MUNICIPALIDADES FRONTERIZAS Y UBICADAS EN ZONAS RURALES

El artículo 3º de la LOM establece un régimen especial que abarca a la Municipalidad Metropolitana de Lima y el de las Municipalidades Fronterizas, que son aquellas que funcionan en las capitales de provincia y distritos ubicados en zona de frontera.

En esta categoría se encuentran varias municipalidades que son gobernadas por Movimientos Indígenas y muchas otros municipios que son habitados mayoritariamente por Población Indígena. Es el caso de las municipalidades distritales de El Cenepa, Santiago y Pastaza y las Municipalidades Provinciales de El Nieva, Tigre, Trompeteros y Putumayo. La Ley otorga dos ventajas a las municipalidades que se encuadran dentro de la definición:

- *La Integración*, es decir, poder celebrar convenios y protocolos de integración entre sí y con sus similares nacionales con la asistencia técnica del Consejo Nacional de Descentralización, e internacionales, en este último caso con participación del Ministerio de Relaciones Exteriores, con el objeto de promover el intercambio de experiencias sobre la gestión municipal y planes de desarrollo conjunto, así como brindar o recibir apoyo financiero y asistencia técnica.
- *El Fondo de Desarrollo de Fronteras*, por el cual las municipalidades de frontera participan de la distribución de los recursos del Fondo de Desarrollo de Fronteras que se crea por ley y que establece la forma en que se financia. Tiene por finalidad prioritaria la implementación de planes de desarrollo sostenido de las fronteras.

En referencia al proceso de Integración, los Pueblos Indígenas ubicados en municipios fronterizos tienen el marco del artículo 32º del Convenio 169 de la OIT o la Resolución Legislativa 26253, cuyo espíritu va dirigido a mantener la integridad de los pueblos separados por el establecimiento de líneas fronterizas. En el caso del fondo de Desarrollo de Fronteras aún no se ha promulgado la Ley de su creación.

Los artículos 139° a 143° de la nueva ley³³ tienen el mérito de reconocer la existencia de municipalidades ubicadas en zonas rurales. Es decir, por primera vez el legislador reconoce que en materia municipal el Perú es urbano pero mayoritariamente rural. A estas municipalidades les otorga ciertas competencias que las diferencian de las urbanas derivadas de las realidades que las contienen. Estas competencias son muy superficiales y deberán ser materia de una reglamentación más completa.

La ley define como municipalidades ubicadas en zonas rurales a aquellas que funcionan en capitales de provincia o distrito cuya población urbana no es mayor que el 50% (cincuenta por ciento) de su población total. Asimismo, señala que tienen a su cargo la promoción del desarrollo integral, particularmente el desarrollo rural sostenible. Municipalidades con gobierno indígena como El Cenepa, Santiago, El Nieva, Pastaza, Puerto Bermúdez, Yuyapichis, Río Tambo, Padre Abad y otras con población Indígena como Manseriche, Balsapuerto, Lagunas, Perene, Pichanaki, Río Negro, Satipo, Mazamari, Pangoa, Atalaya, Quimbiri, entre otras, reúnen las características para ser definidas como rurales.

El artículo 140° de la ley dispone que les corresponden, en cuanto les sean aplicables, las competencias, atribuciones, funciones, responsabilidades, derechos, deberes y obligaciones que conforme a la ley corresponden a las municipalidades provinciales y distritales, según el caso, además de las condiciones especiales que también establece la ley.

Al reconocer que no necesariamente en un municipio ubicado en una zona rural serán aplicables las competencias y demás atribuciones y/o funciones, etc., de una municipalidad provincial o distrital, ubicada en una zona urbana, la ley plantea una solución para aquellas municipalidades como las distritales de Río Tambo (en la cuenca de el Río Tambo) o de El Cenepa, que están integradas totalmente por comunidades nativas y donde se enfrentan al problema de no poder realizar el catastro ya que sus sedes institucionales se encuentran ubicadas en una comunidad. En este caso gracias al artículo citado no estarían obligadas a elaborar el catastro, lo que significa un gran avance porque se reconoce la diversidad de situaciones sociales que existen en nuestra sociedad pluricultural.

Se establece Asimismo que la condición de municipalidad ubicada en zona rural es considerada para efecto de la distribución del FONCOMUN³⁴, canon u otras transferencias de recursos a favor de ellas.

El artículo siguiente, además de las competencias básicas, establece que las municipalidades ubicadas en zonas rurales 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.

Este artículo tiene su antecedente en la Cumbre Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo en Río de Janeiro, organizada por las Naciones Unidas en 1992, en la cual 179 países suscribieron compromisos en la Agenda 21 para garantizar en el largo plazo la sostenibilidad del planeta. El capítulo 28 de dicha Agenda establece compromisos para las municipalidades y para las organizaciones de la sociedad civil con la finalidad de cuidar el medio ambiente y establecer fundamentos para un desarrollo sostenible. Ya en la Asamblea de las Naciones Unidas de 1997, al efectuarse una evaluación sobre los compromisos asumidos por los Gobiernos, las empresas multinacionales, las Municipalidades y las organizaciones de la sociedad civil para garantizar el desarrollo sostenible en el mundo, se reconoció que habían sido las municipalidades o gobiernos locales las que mejor habían logrado los resultados propuestos en 1992 en comparación a los demás a su mejor facilidad para crear espacios de concertación y mecanismos de participación ciudadana.

En base a estas normas el legislador introdujo dos instituciones nuevas:

- a) El Plan de Desarrollo Concertado y
- b) El Presupuesto Participativo.

El primero de ellos se fundamenta en el derecho que tienen los pobladores o ciudadanos de una jurisdicción determinada a elegir qué forma de desarrollo de sean para sí. Ya no será el Concejo Municipal o el Alcalde recomendados por sus funcionarios quienes determinen en gabinete qué obras o inversiones deben efectuarse. Es el poblador común y corriente quien sabe lo que necesita. El profesional dará el enfoque técnico a la solución planteada por el ciudadano. Esto a su vez tiene la ventaja de que cualquier obra que se ejecute de aquí en adelante cumpliendo lo establecido en la ley contará siempre con el apoyo de la colectividad ya que no será el capricho de algún funcionario sino lo que la ciudadanía necesita para su bienestar. El Alcalde se limitará a recibir la propuesta del plan de desarrollo³⁵ elaborado por representantes de las organizaciones sociales representativas de la ciudadanía, previa adecuación técnica, y lo someterá al concejo para su aprobación conforme a lo establecido en el artículo 20º, numeral 7 de la LOM.

El presupuesto es el instrumento de gestión administrativa anual que permitirá a las municipalidades determinar su nivel de ingresos y equilibrarlo con sus gastos. Pero a diferencia de otros ejercicios anteriores, a partir del año 2003 este instrumento tiene la característica de ser Participativo (Art. 53º LOM). Es decir, ya

no será la oficina de Planificación y Presupuesto la que basándose en información de otros ejercicios y de las necesidades del departamento de obras formulará el Presupuesto sino que basándose en el Plan de Desarrollo Concertado e instructivos elaborados por la Dirección Nacional de Presupuesto Público –DNPP del Ministerio de Economía y Finanzas, será la población del municipio la que determine qué inversiones³⁶ son las que deben priorizarse en el Ejercicio Presupuestal Anual. □

LA AUSENCIA DE MULTICULTURALIDAD Y LOS GOBIERNOS LOCALES

DIFICULTADES QUE SUPONEN LAS LEYES DE PRESUPUESTO Y OTRAS NORMAS PARA QUE LOS PUEBLOS INDIGENAS PUEDAN GOBERNAR ADECUADAMENTE

La Constitución Peruana de 1993 establece en su artículo 2°, numeral 19, que el Perú es una Nación de carácter “Pluriétnico”; es decir, un pueblo constituido por varios otros pueblos lo que genera que se produzcan varios supuestos de solución ante una situación general. Este derecho garantiza que cada pueblo interprete un hecho concreto de acuerdo a su realidad y a su propia cultura. En la Amazonía existen por lo menos 64 pueblos indígenas amazónicos, lo que significa que el Estado Peruano debe reconocer por lo menos 64 formas, además de la suya, de entender y resolver un problema, todas ellas eficaces y legales salvo aquellos casos exceptuados por los tratados internacionales.

Sin embargo, este supuesto de hecho previsto en nuestra carta magna es incumplido constantemente tal como se puede apreciar en la Ley de Presupuesto del Sector Público de carácter anual, mediante la cual el Estado distribuye sus recursos económicos anuales a los diferentes organismos públicos. Sin embargo, consideramos que es una ley que no tiene sentido multiétnico, ya que los recursos obtenidos por la fuente de financiamiento “Canon y sobre canon”, son un porcentaje de lo producido por las diversas actividades extractivas que el Estado concede, como la minera, hidroenergética, pesquera, gasífera, forestal y petrolera. La producción forestal y la hidrocarburífera se desarrollan mayoritariamente en territorios de pueblos indígenas, sin embargo, ellos no son considerados y mucho menos nombrados en la leyes presupuestales.

En efecto, pese a existir tales recursos económicos en sus territorios no se les ha consultado tal como precisa que debe efectuarse el artículo 6° del Convenio N° 169 de la OIT, lo que constituye una contravención al convenio internacional ratificado por el Estado Peruano. Por el contrario, se uniformiza a todos los peruanos bajo el criterio de que debe prevalecer la “igualdad ante la ley”. Sin embargo, se ignora o se pretende olvidar u omitir que existen compatriotas que tienen derechos singulares derivados de situaciones singulares como las de ser ori-

ginarios de estas tierras aun antes de que sugiera el Estado, de tener un propio idioma, una cultura y una forma de entender las cosas diferente pero igual de válida que la nuestra. Ello no significa que se les va a dar privilegios pero sí prioridades. Todo esto está fundamentado en la Constitución y en Tratados Internacionales que nuestro Gobierno, en representación del Estado, ha suscrito y ratificado pero que incumple y permite que se incumpla.

Si un indígena llega a asumir un gobierno local se encuentra ante dificultades muy graves porque, por un lado, existe una diversidad de normas que desconoce. Si llegara a tener problemas, el legislador respondería que “nadie puede alegar el desconocimiento de la Ley”. Asimismo, el magistrado preguntaría “¿y si desconocía la ley, cómo pudo llegar a asumir tal cargo si no tenía la capacidad para ello?”. Finalmente, este Alcalde será visto como un infractor de la ley y un ignorante. Pero ¿que pasaría si este Alcalde de origen indígena de modo autodidacta llegara a entender lo que la ley ordena y lo pusiera en práctica?, ¿su pueblo indígena lo entendería? Existen casos en que los comuneros solicitan una diversidad de servicios a la Municipalidades, las más frecuentes son trabajo y apoyo social. Pero si los solicitantes no cuentan con RUC o con la factura o la boleta de venta para justificar el apoyo solicitado, combustibles, alimentos, etc., que en los ríos o cuencas donde habitan los beneficiarios del apoyo es casi imposible conseguir, la respuesta de la autoridad ejecutiva del Municipio será negativa y de acuerdo con la ley. Pero su población de origen, la que le confió su voluntad para que gobierne y que ahora se siente rechazada, pensará simplemente que ese Alcalde se ha ‘amestizado’ y se ha olvidado de su Pueblo.

Vemos entonces cómo la ley hecha en la capital es sobrepasada por realidades diferentes a las que sirvieron de supuestos para su elaboración. La zona alto andina y la selva amazónica no responden a los supuestos lógicos propuestos por el legislador. Esta situación no es nueva sino que viene ocurriendo desde inicios del Perú como estado independiente. Como consecuencia, personas que son de origen indígena y que en su pueblo era grandes líderes o guías terminan siendo considerados elementos no idóneos para asumir asuntos públicos y al mismo tiempo son rechazados por su pueblo.

Un Alcalde conocerá en su gestión por lo menos de los siguientes temas:

Planificación y presupuesto	(Ley de presupuesto del Sector Público y otras, anuales)
Contrataciones y Adjudicaciones	(Ley de Adjudicaciones y Contrataciones del Estado y su Reglamento DS 012 y 013 – 2001-PCM)
Saneamiento físico legal urbano y rural	

Recaudación Tributaria	(Código Tributario y D. Legislativo 776)
Registro Civil	(Código Civil y normas emitidas por la RENIEC)
Edificaciones y licencia de construcción	(Código Nacional de Construcción)
Servicios Públicos	(Normas que regulen los diversos servicios públicos)
Administración y Contabilidad	
Carrera Administrativa	(Decreto Legislativo 276 y D.S. 005-90-PCM)

La actuación de un Alcalde en cualquiera de esos temas deberá concluir siempre en la suscripción de una resolución o de una ordenanza, lo que significa que desde ese momento asume plena responsabilidad de los hechos que puedan generarse. Se podría argumentar que un Alcalde de origen indígena supera tal situación con la simple contratación de asesores. Esto no es cierto. En efecto, actualmente varios Alcaldes no indígenas que por recomendaciones de sus asesores y funcionarios firmaron normas o realizaron otras acciones están siendo sometidos al cuestionamiento público y a procesos judiciales por sus actos de gobierno, mientras que los asesores que no asumen la responsabilidad política terminan evitando los procesos judiciales.

El legislador debe dejar de favorecer intereses ajenos o foráneos y hacer prevalecer lo que nuestra Constitución establece: no sólo reconocer el carácter pluriétnico del Perú sino hacerlo ejecutivo; es decir, establecer mecanismos que permitan a un Alcalde que pertenece a un pueblo indígena gobernar conforme a sus usos y costumbres, cumpliendo al mismo tiempo con las obligaciones que el Estado impone.

EL PROGRAMA DEL VASO DE LECHE. LAS MUNICIPALIDADES, SU ADQUISICIÓN, DISTRIBUCIÓN Y BENEFICIOS A LA POBLACIÓN INDIGENA

El Programa del Vaso de Leche – PVL- fue creado a mediados de la década de los '80, durante el gobierno del Alcalde de Lima Metropolitana, Alfonso Barrantes Lingan. Estaba destinado a proporcionar desayunos diarios a los menores en edad escolar de colegios estatales de Lima.

Por medio de la ley N° 24059 se reguló la administración del denominado Programa Vaso de Leche, debiendo constituirse dentro del seno de cada municipalidad.

dad provincial o distrital un Comité de Administración formado por funcionarios municipales, prioritariamente el Alcalde y Representantes de los Comités de Madres debidamente constituidos. Posteriormente mediante la ley N° 27470 se estableció que las municipalidades distritales también tendrían jurisdicción sobre el Programa del Vaso de Leche y se agregó que este Comité de Administración fuera constituido por representantes del Ministerio de Salud y las asociaciones de productores ganaderos y agropecuarios de la región.

Este último requisito se introdujo con la finalidad de favorecer al productor local, sin embargo, el espíritu de la ley del programa del vaso de leche es en primer lugar proveer una ración alimenticia y sobre todo nutritiva a favor de los niños y madres gestantes.

Este Comité de Administración tiene como funciones:

- Elegir el tipo de producto que se va a repartir a los beneficiarios del Programa.
- Fiscalizar la recepción del producto de modo mensual a fin de verificar que este llegue en buen estado a los almacenes de la municipalidad o en el lugar que esta indique.
- Fiscalizar la adecuada distribución del producto y el buen estado de este al momento de repartirse.
- Llevar el registro de beneficiarios del programa y actualizarlo, dando de baja aquellos beneficiarios que por límite de edad ya no deban recibir el producto e ingresando a nuevos beneficiarios.
- Verificar que los niños beneficiarios reciben la ración nutricional adecuada los 30 días del mes.

El programa del vaso de leche se reparte entre las 1833 municipalidades existentes en el Perú (entre provinciales y distritales) y equivale a un monto de S/. 355,999,990.28 nuevos soles anuales, es decir aproximadamente a mas de \$100,000,000.00 de dólares americanos. Sin embargo los logros en la lucha contra la desnutrición infantil son muy escasos, lo que no justifica la inversión realizada. Esto se debe a:

1. El número de beneficiarios es muy alto, lo que determina que las raciones entregadas no lleguen a los 30 días por beneficiario.
2. El producto elegido por el comité de administración no es el adecuado y su elección se debe más a presiones externas por parte de los proveedores.

Las municipalidades gobernadas por indígenas no son ajenas a esta problemática sino, por el contrario, son las más propensas a ser afectadas. Esta vulnerabilidad

se debe, en primer lugar, al desconocimiento de todo el funcionamiento del programa del vaso de leche y, segundo lugar, a que mayormente los funcionarios asumen el manejo del mismo e imponen criterios muchas veces guiados por intereses personales.

Varias municipalidades pertenecen a una provincia o un departamento en común, sin embargo, cada una actúa independientemente de la otra sin aprovechar las oportunidades que la ley les otorga al permitirles asociarse. Ello permitiría adoptar estrategias en común para poder plantear políticas agrarias o ganaderas, incentivando la producción y adquiriéndola con la finalidad de que el programa cuente con productos alimenticios producidos en la misma región o provincia.

El panorama actual es negativo. Actualmente, la adquisición de productos lácteos para abastecer el PVL produce un alto costo en el seno de cada municipalidad debido a la necesidad de publicaciones y trámites administrativos que deben realizarse conforme a lo que se encuentra establecido en los Decretos Supremos 012-2001-PCM y 013-2001-PCM, Ley y Reglamento de Adquisiciones y Contrataciones del estado respectivamente. La exigencia de estas normas, sumadas a los altos costos de distribución del programa que las municipalidades asumen debido a las distancias existentes y a los medios de distribución, no genera ningún beneficio a la Municipalidad ni a la colectividad.

GOBIERNO LOCAL INDIGENA Y EL MEDIO AMBIENTE

Como una forma de garantizar su existencia a través de los siglos, los Pueblos Indígenas han aprendido a conservar los recursos naturales existentes en sus territorios, utilizándolos en las cantidades que garanticen la satisfacción de sus necesidades y la preservación de los recursos naturales.

Por lo general, los Alcaldes no indígenas han asumido y dirigido proyectos³⁷ que han atentado contra el medio ambiente y los recursos naturales optando por favorecer intereses de terceros. En la provincia de Alto Amazonas encontramos Alcaldes que se declaran a favor del ingreso de empresas petroleras sin importarles la salud de sus pobladores ni la conservación de los recursos naturales, entre ellos el más importante: el agua.

En este punto, los escasos Alcaldes indígenas han guardado distancia con respecto a sus colegas no indígenas, sin embargo tampoco han hecho avances significativos en este tema porque nuevamente “los asesores y funcionarios” no han sabido encaminarlos legal ni administrativamente.

La Constitución de 1993 y la Ley 27972 consagran el principio de la autonomía municipal. Esta última ley al mismo tiempo establece en sus artículos 20º y 9º que los Concejos Municipales deben aprobar a propuesta del Alcalde el Sistema de Gestión Ambiental Local y sus instrumentos, los cuales deben estar enmarcados dentro del Sistema de Gestión Ambiental Nacional y Regional. De acuerdo al artículo 3º de la Ley 28245, este sistema tiene por finalidad orientar, integrar, coordinar, supervisar, evaluar y garantizar la aplicación de las políticas, planes, programas y acciones destinados a la protección del ambiente y contribuir a la conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. Debe tenerse presente que de acuerdo al artículo 7º de la 28245 el Consejo Nacional del Ambiente – CONAM- es el ente rector de Sistema Nacional de Gestión Ambiental.

Asimismo de acuerdo al artículo 73º de la 27972, las Municipalidades Provinciales poseen funciones que pueden delegar a las Distritales, tales como las siguientes:

- 3.2 Proponer la creación de áreas de conservación ambiental.
- 3.3 Promover la educación e investigación ambiental en su localidad e incentivar la participación ciudadana en todos sus niveles.
- 3.4 Participar y apoyar a las comisiones ambientales regionales en el cumplimiento de sus funciones.
- 3.5 Coordinar con los diversos niveles de gobierno nacional, sectorial y regional, la correcta aplicación local de los instrumentos de planeamiento y de gestión ambiental, en el marco del sistema nacional y regional de gestión ambiental.

Si bien el punto 3.2 sólo habla de la facultad de proponer áreas de conservación ambiental no debe olvidarse que las municipalidades tienen autonomía legislativa, por lo que en base a ella podrían crear áreas naturales protegidas que puedan salvaguardar recursos sin despojar de sus derechos a los pueblos indígenas que pueden habitar en lugares cercanos.

Estas son actividades que un gobernante local indígena puede asumir sin ningún contratiempo y que podrían contrarrestar los efectos de la deforestación, la depredación de recursos naturales, prevenir posibles contaminaciones, etc. Un elemento importante en este propósito es la participación ciudadana que se constituye como el pilar fundamental mediante el cual el gobierno local puede plantear toda una iniciativa de conservación de recursos y uso sostenible de los mismos. El establecimiento de programas de reforestación, guardianes forestales financiados por la propia municipalidad contra la tala ilegal de madera en bosques de comunidades, la promoción de actividades agrícolas en tierras comunales aptas asegurando previamente la adquisición de sus productos, la capacitación y pro-

moción de la actividad forestal con un valor agregado, son algunas posibilidades de trabajo que tienen las municipalidades para preservar el medio en que viven las comunidades, contar con apoyo ciudadano y mejorar la calidad de vida, dejando de lado el viejo y equívoco sistema de fierros y cemento que no ha traído ningún verdadero provecho a las comunidades.

Un tema preocupante que ha sido planteado por algunos Alcaldes indígenas es el la instalación de sistemas del agua potable, alcantarillado y desagüe en el distrito del Cenepa. La propuesta es que el desagüe llegue al mismo río Cenepa. Este asunto quizás no preocupe mucho por ahora pero conforme aumente la población se va a convertir en un problema serio. Los ingenieros, arquitectos y otros profesionales aplican modelos de infraestructura netamente urbanos a las comunidades, que generalmente tienen resultados desfavorables y traen nuevas frustraciones.

Respecto a la organización del espacio físico y uso del suelo, una de las funciones más resaltantes de la Municipalidades Provinciales es aquella que les faculta a elaborar Estudios de Impacto Ambiental de acuerdo al artículo 79º de la Ley 27972. Esta facultad es delegable a las municipalidades distritales.

El artículo 8º del Decreto Legislativo 613 o Código del Medio Ambiente obliga a las municipalidades a contar con los EIA respectivos en los siguientes casos:

- a) Irrigaciones, represas, hidroeléctricas y otras obras hidráulicas.
- b) Obras de infraestructura vial y de transporte.
- c) Urbanizaciones.
- e) Proyectos de desarrollo energético.
- g) Obras y actividades permitidas en áreas protegidas.
- i) Construcciones y ampliaciones de zonas urbanas.
- j) Empresas agrarias.

A su vez el artículo 9º del Decreto Legislativo 613 establece los requisitos que debe cumplir el respectivo EIA. El artículo 10º del mismo cuerpo legal dispone que los estudios de impacto ambiental sólo pueden ser elaborados por las instituciones públicas o privadas debidamente calificadas y registradas ante la autoridad competente. El costo de su elaboración es de cargo del titular del proyecto o actividad. El artículo 11º del mismo Decreto Legislativo establece que los EIA una vez aprobados por la autoridad competente se encuentran a disposición del público en general.

El artículo 79º de la Ley 27972 establece que la Municipalidades Distritales tienen las siguientes funciones compartidas:

- Administrar y reglamentar, directamente o por concesión el servicio de agua potable, alcantarillado y desagüe, limpieza pública y tratamiento de residuos sólidos, cuando esté en capacidad de hacerlo.
- Proveer los servicios de saneamiento rural y coordinar con las municipalidades de centros poblados para la realización de campañas de control de epidemias y control de sanidad animal.
- Difundir programas de saneamiento ambiental en coordinación con las municipalidades provinciales y los organismos regionales y nacionales pertinentes.

En lo que respecta a áreas naturales protegidas y recursos naturales, la Ley 26834 en su artículo 8º, literal k señala como función del INRENA, como ente rector del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas – SINANPE- la de Promover la coordinación entre las instituciones públicas del gobierno central, gobiernos descentralizados de nivel regional y gobiernos locales que actúan, intervienen o participan, directa o indirectamente, en la gestión y desarrollo de las Áreas Naturales Protegidas.

Esta misma Ley en la única Disposición Complementaria que contiene, dispone que la Ley Orgánica de Municipalidades considerará el grado de participación de los Gobiernos Locales en la gestión e implementación de las Áreas Naturales Protegidas, sin embargo, debemos señalar que el legislador ha omitido dicha parte y que, en todo caso, los Concejos Municipales mediante ordenanzas deberán cubrir dicho vacío regulando tal aspecto dentro de los marcos establecidos por otras leyes conexas como la 26834 y su reglamento DS 038-2001-AG.

Finalmente, el artículo 17º de la Ley 26839 o Ley sobre la Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica, dispone que deben integrarse al SINANPE aquellas Municipalidades que actúen, intervengan, participen directa o indirectamente en la gestión y desarrollo de las Áreas Naturales Protegidas. □

ANALISIS DE LAS MUNICIPALIDADES VISITADAS OBJETOS DEL PRESENTE INFORME, 2002

A continuación se procederá a realizar una breve descripción de las Municipalidades y las Organizaciones comprendidas dentro del marco del presente informe:

1. Municipalidad Distrital de Imaza

Ubicada en el departamento de Amazonas, provincia de Bagua, cuya capital es el poblado de Chiriaco, cuenta con una población de 18727 habitantes, siendo la mayoría de origen indígena Awajum (Aguaruna). La población indígena se encuentra distribuida del siguiente modo:

Centro Poblado de Chiriaco	15 Comunidades Nativas
Centro Poblado Menor de Imacita	84 Comunidades Nativas ³⁸

Pese a que Chiriaco es la capital del distrito de Imaza, éste es un poblado pequeño. La vía de acceso a esta localidad es una carretera afirmada (no asfaltada) en mal estado de conservación que va desde la ciudad de Bagua Chica en un transcurso de 5 a 6 horas de viaje.

El Concejo Municipal se encuentra conformado por 1 Alcalde y 5 Regidores. Debido al desconocimiento de los integrantes del municipio en materia municipal, la producción de normas municipales, en especial ordenanzas, es muy limitada, con la excepción del Texto Único de Procedimientos Administrativos – TUPA.

Cuenta con un pequeño equipo administrativo integrado por un administrador, un tesorero, y un contador, que se encuentra en la ciudad de Bagua Chica. Para su funcionamiento depende principalmente de los recursos que el gobierno central le remite por concepto de FONCOMUN y canon petrolero, llegando aproxi-

madamente a 80 mil nuevos soles mensuales. Por el concepto del programa de vaso de leche reciben la suma de 40 mil nuevos soles anuales.³⁹

La administración municipal no tendría mucho interés en aumentar la recaudación en vista del poco movimiento comercial existente en la capital. Un caso diferente es lo que ocurre en el poblado de Imacita, que por su condición de puerto fluvial tiene un comercio más intenso que Chiriaco. En Imacita la población es mayoritariamente no indígena.

En lo que se refiere al programa de inversiones, la administración municipal tiene la política de contratar a los profesionales encargados de la ejecución de obras solo durante dicho proceso, finalizando su actividad en el momento de la entrega de la liquidación de obra respectiva con el fin de no generar un costo excesivo en el programa de inversiones. Se nos ha informado que la mayoría de obras se han ejecutado en las comunidades nativas. Durante la gestión del actual alcalde perteneciente a la etnia indígena Awajum, destacan dos obras en especial; una plaza en el poblado de Chiriaco y un baño público en Imacita. Sobre esta última obra debemos señalar:

- La obra ha sido ejecutada en una loma que se encuentra cercada de un lado por casas habitadas, siendo el acceso a la calle por una callejón y por otro lado por vegetación. Además de ello, cuando se quiso observar su interior, no fue posible por estar cerradas sus puertas y aseguradas con candados.
- Aparentemente los funcionarios de la municipalidad responsables de la obra no han tenido un proyecto bien elaborado. Asimismo, no han tenido el terreno adecuado para su ejecución.
- Quizás el defecto más importante de la obra señalada cuyo costo es de aproximadamente 25 mil nuevos soles es que no se ha tenido en cuenta la necesidad de la población y la posibilidad de la recuperación de la inversión efectuada o del autofinanciamiento de su mantenimiento.

Durante la gestión del ex Alcalde, señor Rubén Antuash, se construyeron centros educativos en las Comunidades Nativas de Uut, Numpatkaim, San Pablo, Tmas-hnum y una casa comunal en la Comunidad Nativa de Wachapea.

La infraestructura edificada (escuelas, colegios, postas médicas, locales comunales, etc.) por parte de la municipalidad de Imaza, siempre a cargo de gobernantes indígenas, corresponde a un modelo cultural diferente al que debería implementarse en el distrito si tenemos en consideración la mayoría indígena que lo habita y el cumplimiento estricto del numeral 19, del artículo 2º de nuestra Constitución

Política y del artículo 7º de la Resolución Legislativa N° 26253 (Convenio 169 de la OIT) que establece:

“Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que este afecte a sus vidas creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera y de controlar en la medida de lo posible su propio desarrollo económico, social y cultural. Además dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente”.

Una ampliación de esta problemática la trataremos cuando nos refiramos al distrito del Cenepa y a la provincia de Condorcanqui.

En lo referente a los servicios públicos, tanto Chiriaco como Imacita no cuentan con un servicio de electricidad pública eficiente, oportuno y cómodo. Solo se tiene luz en los hogares en horas de la tarde. La tarifa del servicio público de electricidad es de 30 nuevos soles por foco (tarifa pública) y 180 nuevos soles (tarifa comercial).

Existe una gran demanda por parte de la población urbana de energía eléctrica teniendo en consideración la existencia de una hidroeléctrica a mitad de camino de Bagua Chica que se encuentra en capacidad de generar energía suficiente para satisfacer la demanda. Las personas entrevistadas responsabilizan a las autoridades municipales por no realizar gestiones ante el Ministerio de Energía y Minas u otras entidades relacionadas con el tema para resolver esta necesidad.

La municipalidad del distrito de Imaza, al igual que la mayoría de municipalidades rurales, ha optado por enfocar los recursos asignados por el gobierno central al programa de inversiones en obras de infraestructura (escuelas, colegios, postas médicas, locales comunales, etc.) dejando generalmente en segundo lugar la implementación de servicios públicos básicos, como el servicio público de electricidad y de saneamiento (agua potable y alcantarillado). Los servicios públicos locales de acuerdo al artículo 32º de la Ley 27972 pueden ser de gestión directa e indirecta, siempre que sea permitido por ley y que se asegure el interés de los vecinos, la eficiencia y eficacia del servicio y el adecuado control municipal. Resulta ilógico que una sociedad priorice planes de desarrollo a semejanza de otras sociedades más avanzadas si la satisfacción de las necesidades vitales o básicas a través de servicios públicos oportunos, económicos y eficientes aún no se produce.

Interés de Imacita en ser distrito y tendencia de Imaza en tener un alcalde no indígena

En Imaza se ha constatado la tendencia a elegir alcaldes que no son indígenas. Éste es un problema que no ha sido evaluado adecuadamente por las autoridades indígenas a cargo del gobierno local del distrito de Imaza pero que puede explicarse debido no sólo a que las gestiones no satisfacen las necesidades de la población indígena mayoritaria en ese distrito sino que además los dirigentes indígenas de las organizaciones de nivel regional y nacional no han apoyado de manera más directa y constante a los gobiernos locales presididos por indígenas en ese distrito. Por ello, el nivel de desaprobación fue de tal magnitud en cierto momento que permitió que por primera vez una persona que no era indígena asumiera el gobierno distrital, contando para ello con el voto de la población indígena. De lo expresado tanto por indígenas como por no indígenas existe una pequeña corriente de insatisfacción que estaría proponiendo que el gobierno municipal lo asuma un “mestizo”. Si bien es un grupo minoritario el que se expresa de ese modo debe tenerse presente como un caso ejemplarizador lo que ocurrió en la provincia de Atalaya.

Otro aspecto importante que debe considerarse es la intención de la población del puerto de Imacita de obtener reconocimiento como distrito a través de una ley del Congreso de la República. En la municipalidad del Centro Poblado Menor de Imacita existe una solicitud que habría dado origen a un expediente de “Distritalización” en la oficina de Planificación del CTAR Amazonas. De darse esta circunstancia, aumentaría el ingreso de población proveniente de la costa hacia territorios de las comunidades nativas ubicadas en los ríos Marañón y Cenepa.

Falta de apoyo de otras instituciones en el distrito

Un aspecto importante que debe tenerse en consideración es que si bien muchas de las críticas dirigidas contra el gobierno municipal se encuentran fundadas, también es cierto que el único ente que representa al Estado y que realiza labores en dicho lugar es la municipalidad distrital de Imaza. Ningún órgano descentralizado del gobierno central ni proyecto especial realiza algún trabajo que pueda resaltarse, pese a que el distrito de Imaza se encuentra comprendido en el mapa de la extrema pobreza del Perú.

Debe destacarse el reconocimiento tanto de la población indígena como la no indígena hacia AIDESEP y CONAP por las gestiones emprendidas ante la ONPE para instalar una mesa de electores en la Comunidad Nativa de Yamayakat. Anteriormente sólo se sufragaba en Chiriaco.

2. Municipalidad Distrital del Cenepa

El distrito del Cenepa se encuentra ubicado en la provincia de Condorcanqui, en el departamento de Amazonas. La sede de la municipalidad del Cenepa se encuentra ubicada en la comunidad nativa de Huampami. El distrito cuenta con una población de 9626 habitantes, cuya totalidad pertenece al pueblo Awajum, y está organizada en 40 comunidades nativas que se encuentran ubicadas a lo largo de ambas márgenes del Río Cenepa.

En la cuenca del río Cenepa se ha constituido y fortalecido la Organización de Desarrollo de las Comunidades Nativas del Cenepa – ODECOFROC. La organización está dirigida por una junta directiva de 4 dirigentes: Presidente, Vice–presidente, Tesorero y un Secretario. Asimismo para desarrollar sus actividades cuenta con 5 programas:

ODECOFROC	PROGRAMAS
	TERRITORIO Y MEDIO AMBIENTE
	PRODUCCION Y COMERCIALIZACION
	EDUCACION (CAPACITACION) SALUD (PROYECTO DE SERPENTARIO)
	PROGRAMA DE MUJERES

Los dirigentes de la organización refieren que son 3 los principales problemas que afectan a las comunidades nativas:

1. Aumento desmedido de la población.
2. Explotación de los recursos naturales sin medir las consecuencias de dicha actividad (flora y fauna)⁴⁰.
3. Escasez de recursos económicos, falta de trabajo y por consiguiente desmejoramiento de la calidad de vida.

Cuando se les preguntó sobre el nivel de coordinación con la municipalidad distrital del Cenepa, refirieron que ésta ha ido desmejorando con el transcurrir de los años. El ex-Alcalde, señor Marcelino Sukcut Ariba, no buscó el diálogo con la

organización y mucho menos con la población en general, razón por la cual se le ha expulsado de la comunidad de Huampami.⁴¹

El Concejo Municipal del Cenepa se encuentra constituido por el Alcalde y 5 Regidores. En ese momento, el despacho de Alcaldía lo estaba desempeñando por “encargo” el Teniente Alcalde, ya que en ningún momento se habría declarado la vacancia (artículos 26° y 23° de la ley 23853) o suspensión (artículo 29° de la Ley 23853) del Alcalde actual. Sin embargo, entendemos que habiendo sucedido los hechos que obligaron al Alcalde a ausentarse de la municipalidad hace más de seis (6) meses, no existiría la posibilidad de la vigencia de una licencia a su favor (numeral 2 del artículo 29° de la Ley 23853) porque, según la ley, ésta no puede exceder los 45 días.

Tanto el Alcalde como los Regidores desempeñan actividades que tienen carácter de función pública (Art. 25° LOM). Por lo general un Regidor posee dos tipos de atribuciones:

1. Legislativas, al proponer proyectos de ordenanzas, edictos y acuerdos para su aprobación al Concejo Municipal.
2. Fiscalizadoras y de vigilancia de los actos de la administración municipal. Es por ello que no puede desempeñar funciones ejecutivas o administrativas ya que él mismo no podría fiscalizar sus propios actos administrativos. Los Regidores no están sujetos a horario laboral.

Por la labor que desempeña el Alcalde percibe una remuneración mensual,⁴² en tanto que a los regidores se les asigna una dieta que depende de que el presupuesto municipal la haya previsto y exista disponibilidad de recursos propios, tal como regula el artículo 12° de la LOM N° 27972. Actualmente la dieta es de S/. 900.00 nuevos soles.

El área administrativa solo cuenta con un secretario general (nombrado), un tesorero (contratado), un almacenero o jefe de abastecimientos y un contador externo con sede en Bagua Chica. El contador realiza las funciones de planificación, presupuesto y contabilidad. Existe la recomendación de que en caso de funciones de responsabilidad como las señaladas, éstas deben ser desempeñadas por funcionarios diferentes a fin de actuar con transparencia.

Personal de la municipalidad nos informó que con anterioridad han solicitado capacitación de acuerdo a las funciones de cada personal, sin embargo, no habido ninguna respuesta por parte del Concejo Municipal ni de la Alcaldía. Otro aspecto que ha sido descuidado es el de las remuneraciones ya que hasta inicios del año 2002 solo llegaba a S/.300.00 nuevos soles y sólo luego de varios reclamos se

ha aumentado a S/.681.00 nuevos soles. En relación a las dietas percibidas por los Regidores, las remuneraciones siguen siendo inferiores y no equivalen a la responsabilidad que les corresponde a los funcionarios.

Un caso irregular es el referido a la forma de actuación del Alcalde y de su Tesorero. De acuerdo a lo establecido por la Ley General del Presupuesto Público del Sector Público y a las normas expedidas para los Gobiernos Locales, así como a lo dispuesto en las Normas de Tesorería y en la Ley de Contrataciones y Adjudicaciones del Sector Público y su Reglamento, regulado en el DS 012-2001-PCM y DS 013-2001-PCM, respectivamente, toda necesidad de adquirir bienes o servicios sigue el siguiente modelo:

- La solicitud de adquisición de un bien o servicio nace de un área o departamento a través de una nota de pedido dirigida al área de abastecimiento que depende de la administración.
- El encargado de abastecimiento, dependiendo del monto del bien o servicio a adquirir y del procedimiento respectivo, realizará la cotizaciones pertinentes y otorgará la buena pro o, en todo caso, (de ser adjudicaciones de mayor cuantía o licitaciones públicas) conjuntamente con una comisión de adjudicaciones, emitirá las bases de concurso, procederá al otorgamiento de la buena pro al concursante que ofrezca la mejor oferta (precio, calidad y oportunidad), procediendo a la suscripción del contrato.
- Luego de ello y previo ingreso del bien a la entidad o en el caso de tratarse de un servicio, el otorgamiento de la garantía a favor de la entidad, se procederá a elaborar el cheque para el pago respectivo conforme al contrato, por parte de la tesorería, previa autorización del órgano de contabilidad, administración y con la suscripción de las firmas autorizadas.

Sin embargo, en la municipalidad distrital del Cenepa, el Alcalde y su tesorero se ausentan de la municipalidad y adquieren los bienes o servicios que requieran fuera de ella, sin que se observe el procedimiento detallado anteriormente. Esto ha sido observado por la población en general y por los dirigentes de ODECOFROC, que pese a no conocer los dispositivos legales enumerados en la parte superior, consideran irregular que exista un manejo del dinero público como si fuera privado.

Otro caso es el de la adjudicación del programa del vaso de leche donde se utiliza el siguiente mecanismo: las madres de los comités del PVL prueban los productos y aquél que resulta más agradable es el que recibe la buena pro. Luego de ello el Alcalde y su tesorero compran el producto.

¿Debe existir una municipalidad en el Cenepa?

De acuerdo a la Ley 23853 y al Decreto Supremo 044-90-PCM, son dos los requisitos esenciales para la creación de una municipalidad:

1. La comprobada necesidad de servicios locales.
2. Que posea medios económicos suficientes para organizar y sostener los servicios municipales básicos.

Javier Alfaro Limaya en su obra , indica sobre la modernización de los servicios públicos municipales que:

“Acorde con la modernización del Estado se debería buscar la modernización de los servicios públicos Municipales para atender satisfactoriamente las necesidades básicas de la comunidad como son: el mejoramiento del sistema de recolección de basura; el adecuado ordenamiento del comercio ambulatorio; la cobertura de agua potable, alcantarillado y energía eléctrica, mantenimiento y reparación de pistas y veredas, la implementación y optimización del servicio de seguridad ciudadana (Serenazgo, Rondas, etc.) mejoramiento del ornato, adecuada prestación de los servicios sociales dirigidos al niño, la mujer y a la población de la tercera edad, apoyar el deporte y la recreación a través de la construcción de losas deportivas, coliseos cerrados, estadios, etc; apoyar y fomentar la ferias comunales y apoyar la micro y pequeña empresa, buscando la generación de puestos de trabajo; promover la realización de todo tipo de actividades culturales; construcción e implementación de Bibliotecas Municipales; fomentar, promover y apoyar la participación vecinal, así como también registrarlas y reconocerlas; entre otros”.(1998: 347)

Esta aseveración es compartida por la mayoría de alcaldes indígenas o no indígenas. A pesar de que nuestro país presenta una serie de realidades geográficas, sociales, culturales y económicas que difieren entre sí, los alcaldes e incluso los legisladores siguen propugnando un solo modelo para todas ellas, lo cual resulta incomprensible. Los funcionarios a cargo de los gobiernos locales actuales probablemente debido a que no conocen el marco legal vigente o la realidad donde se encuentran ubicados, o por conocer únicamente ese modelo, terminan imponiéndolo sin medir las consecuencias de dicha imposición.

El caso de la municipalidad del Cenepa es un ejemplo de la imposición al pie de la letra de manuales que son considerados por los funcionarios profesionales o técnicos como modelos en gestión municipal.

- El Alcalde de la gestión municipal 1999-2002 proyectó y ejecutó, conjuntamente con un equipo técnico, la implementación del servicio de energía eléctrica a la comunidad nativa de Huampami, para lo cual consiguieron un motor generador de energía y se dotó de redes primarias y secundarias de transmisión de dicha energía eléctrica a la población.
- La tarifa mínima impuesta fue de S/.10 nuevos soles. Cerca de 70 familias se beneficiaban con el servicio, lo que daba una recaudación de S/. 700.00 nuevos soles aproximadamente al mes. Sin embargo, para mantener el servicio se requiere de 6 cilindros de combustible, que en dicho lugar llega al precio de S/. 2088.00 nuevos soles, es decir desde el comienzo en que la municipalidad empezó a prestar el servicio tuvo que subsidiarlo.
- Quizás lo más grave de todo ello fue que la población no contaba con los recursos económicos suficientes para sufragar la tarifa impuesta y, a pesar de que pudiera parecer mínima, para los habitantes de una comunidad que no poseen los medios para generar ingresos no lo era. El Alcalde, sus regidores, los funcionarios directamente involucrados (Director Municipal o Administrador, el encargado de la planificación) y su equipo técnico no tuvieron en consideración si el servicio público de energía era realmente necesario en la comunidad y si ésta disponía de los medios para sustentar el servicio.
- La Contraloría General de la República establece imperativamente que las municipalidades están impedidas de subsidiar servicios públicos, lo que la municipalidad del Cenepa desconocía cuando decidió subsidiarlo. Una vez enterados se vieron obligados a cortar el servicio.
- Con la aplicación inadecuada de un modelo de servicio se ha generado una nueva necesidad en la población indígena de la comunidad de Huampami y al mismo tiempo una nueva frustración por no poder satisfacerla. Actualmente, los postes del servicio de alumbrado se encuentran en estado de deterioro por no existir un mantenimiento oportuno.

Una primera conclusión podría ser que debido a carecer de servicios municipales clásicos o “modernos” o al no poseer los recursos económicos necesarios para satisfacerlos, la presencia de una municipalidad en una realidad como la del distrito del Cenepa (con la presencia de comunidades nativas en todo su ámbito) no se justificaría o sería prescindible por lo cual se la podría anexar a otra jurisdicción. Sin embargo, consideramos que la existencia de una municipalidad en una realidad como la del río Cenepa (Amazonas) o la del río del Tambo (Junín), tiene

amparo no solo legal sino social que es el más importante. Además, puede advertir otro tipo de necesidades y otra forma de satisfacerlas.

Sobre los recursos empleados en infraestructura

De acuerdo a la información proporcionada por ODECOPROC y por pobladores de Huampami, se ha confeccionado el siguiente cuadro sobre las obras ejecutadas por la actual gestión edil:

CC.NN	OBRAS EJECUTADAS PERÍODO 1999-2002						
	Colegios Iniciales		Losa Deportiva	Hidro-Eléctrica	Casa Club	Electrificación	Parabólica
Huampa-Mi	X	X			X	X	X
Tutito	X		X	X			
Mamayakat	X						
Suapamki	X						

Durante las gestiones del ex Alcalde del distrito del Cenepa, señor David Espejo (1990-1992 y 1993-1995), se habrían ejecutado varias obras en diferentes comunidades nativas. Es un Alcalde muy recordado por el apoyo dado a personas enfermas, huérfanos y el otorgado a estudiantes becados.

Al igual que en la mayoría de municipalidades, en la del distrito Cenepa el sentido la dirección que se le da al programa de inversiones está guiada por un espíritu materialista. Sólo se considera como obra aquello que se puede ver y tocar. Como se señaló anteriormente, la presencia de funcionarios y/o técnicos que desconocen la realidad de las poblaciones indígenas de amazonía termina imponiendo modelos que no corresponden a esos pueblos. Por ello, resulta imprescindible la actuación y/o participación de las organizaciones regionales debidamente apoyadas y asesoradas por las Organizaciones de nivel Nacional, a fin de realizar las recomendaciones y/o ajustes a los modelos de desarrollo u obras que las municipalidades tienen planificado ejecutar. Consideramos que lo señalado co-

rresponde a su papel tutelar hacia las comunidades nativas y a los pueblos indígenas en general, todo ello al amparo de:

- El Convenio 169 de Organización Internacional del Trabajo o Resolución Legislativa N° 26253, artículo 6°.
- Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadano, N° 26300 y 26670.
- Reglamento del Procedimiento de Acceso a la Información de carácter público en las Dependencias Estatales, D.S. N° 018-2001-PCM

De emplearse los mecanismos mencionados, en el futuro se podría procurar que la inversión que se realice para los Pueblos Indígenas responda a su realidad y a sus verdaderas necesidades sin que ello impida imponer ciertos criterios de modernidad, que mejoren su calidad de vida.

Un aspecto negativo de la ejecución de obras de infraestructura en municipios cuyos beneficiarios se encuentran viviendo en lugares alejados y cuyo acceso resulta muy difícil, como el caso de Imaza, Cenepa, Condorcanqui o el de las municipalidades de la provincia de Alto Amazonas, es el siguiente:

1. Los materiales deben ser comprados en ciudades grandes como Chiclayo o Trujillo. Es el caso del cemento (cemento Pacasmayo) que puede llegar a un precio entre 21 y 23 nuevos soles en Imacita pero trasladado a Nieva o al Cenepa puede llegar a 25 o 30 nuevos soles. Igual ocurre con el fierro de construcción, la arena, y los accesorios o materiales de acabados.
2. Los obreros y maestros de obra (mano de obra calificada), generalmente recomendados por los ingenieros residentes o supervisores de obras, son llevados a las comunidades nativas provenientes de las ciudades (Bagua, Chiclayo, Trujillo, Cajamarca). La población de la comunidad beneficiada con la obra sólo dispone de mano de obra no calificada y, por lo general, siempre es utilizada a través de convenios.

Así, resulta que más del 70% de los recursos remitidos por el Gobierno Central a través del Programa de Inversiones no se invierten en el Distrito.

Luego de haber visitado el distrito del Cenepa consideramos que una inversión importante y que beneficiaría a la población es el establecimiento de un servicio de transporte fluvial municipal, para lo que sería conveniente conformar una empresa municipal. Esto no sólo debería ejecutarlo el distrito mencionado sino el de Imaza y la Provincia de Condorcanqui, ya que hemos observado una urgente necesidad de la población indígena que vive a orilla de los ríos de querer trans-

portar sus productos a ciudades como Imacita o Nieva a fin de buscar ingresos a sus frágiles economías.

El otro factor es que las empresas de navegación existentes no tienen interés en recoger pasajeros indígenas y más bien prefieren llevar un pasajero “mestizo” aunque sea una distancia más corta. Otra forma de generar ingresos en la zona es la instalación de hornos para la fabricación de ladrillos, con lo que se crearían puestos de trabajo y se evitaría traer dichos materiales de otros lugares procurando, a su vez, que se inviertan más recursos directamente en el Cenepa. Otro factor económico olvidado y que podría fomentar la municipalidad para generar ingresos entre los habitantes de su jurisdicción es el agrícola, procurando previamente un mercado para dicha producción. Los recursos destinados a través del Programa del Vaso de Leche y del Programa Nacional Alimentario – PRONAA- podrían ser una alternativa de ese mercado que se necesita. Programas de reforestación impulsados por la municipalidad podrían ser otra alternativa viable para la generación de ingresos en el distrito del Cenepa.

El PRONAA y FONCODES son las únicas instituciones que han trabajado en la zona y coordinado con la organización. Asimismo, la Municipalidad Provincial de Condorcanqui ha construido una posta médica en Chain y un club comunal en Huahuen.

Un aspecto importante es la ubicación de la sede de la Municipalidad del Distrito del Cenepa en la Comunidad Nativa de Huampami. Dentro de la Comunidad existe un área que podríamos denominar “Gubernamental” debido a la presencia de 2 locales institucionales: el de la Municipalidad y el de la Policía Nacional. Teníamos referencia de que ambas edificaciones se habían instalado en terrenos donados. Sin embargo, luego de conversar con las autoridades de la Comunidad Nativa de Huampami, nos enteramos de que tal versión no era cierta pues la comunidad sólo había cedido el terreno respectivo en calidad de uso, es decir, con un carácter temporal.

Si nos basamos en lo dispuesto por el artículo 89º de la Constitución Política y lo establecido en el artículo 10º de la Ley 22175 o Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de las Regiones de Selva y Ceja de Selva y los artículo 5º, 6º, 9º, 10º, 11º y 14º del DS 003-79-AA, se entiende que el régimen de la propiedad comunal de la tierra es “privado”. Por lo tanto, en concordancia con el Código Civil que en su título concerniente a los derechos reales establece el principio de que “lo accesorio sigue la suerte de lo principal”, se puede argumentar que siendo el terreno de propiedad de la comunidad nativa lo principal, las edificaciones construidas sobre éste deben entenderse como propiedad de la misma.

De acuerdo a ODECOFROC y el personal de la Municipalidad de Huampami existe una pugna entre la autoridad de la Comunidad “el Apu” y la autoridad de la Municipalidad. Si bien por mandato de la Constitución (artículo 191º) las Municipalidades poseen autonomía política, económica y administrativa, en los asuntos de su competencia dentro de su jurisdicción, la misma Carta Magna que en su artículo 89º dispone que las Comunidades Nativas “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 en lo administrativo, dentro del marco que la ley establece...”. Basándonos en lo señalado en el párrafo anterior, la autonomía y el poder Municipal impuestos por la Ley pierden valor desde el momento en que la municipalidad se encuentra dentro de la esfera de influencia de otra autonomía y otro poder que, además de tener el reconocimiento formal tiene un reconocimiento “real” y “ancestral” por parte de los integrantes de la Comunidad, lo que implica sujeción a las formas ya establecidas dentro de dicho grupo social.

La percepción de los dirigentes y/o autoridades de la Comunidad de Huampami es que la Municipalidad como local y las personas que laboran en ella son “*invitados*” dentro del territorio comunal. Además, el Alcalde, regidores y el representante legal de la municipalidad tienen un comportamiento poco sociable que ha ocasionado conflictos con la Comunidad, llegando incluso a enfrentarla con la Policía. Por ello, la comunidad exige a los funcionarios municipales que soliciten autorización al “Apu” o Jefe de la comunidad para realizar cualquier acción u obra de la Municipalidad en el territorio comunal, lo que está amparado por la Ley.

En los Estatutos de la Comunidades Nativas existen dispositivos que establecen la expulsión de aquellas personas que tienen la calidad de integrantes si no guardan compostura y respeto hacia las autoridades y demás miembros de la Comunidad. Con mayor razón debe entenderse que se puede expulsar a aquél que se encuentra en calidad de invitado.

Un caso similar ocurre en el Distrito de Río Tambo, Provincia de Satipo, Departamento de Junín donde la Comunidad de Puerto Ocopa ha permitido que el local de la Municipalidad se ubique en su territorio, cediéndole la sede de su Salón Comunal donde funcionan las oficinas administrativas de la institución edil. Aquí, las autoridades, funcionarios y trabajadores de la Municipalidad respetan los usos y costumbres de la comunidad por lo que tienen buenas relaciones con la autoridad comunal. En el caso de Huampami, para superar este problema a los comuneros sólo les quedaba esperar un nuevo gobierno municipal que formalizara su respeto hacia la autonomía y poder comunal, como ha ocurrido⁴³.

Durante el proceso de elecciones municipales ocurrido en noviembre del año 2002 se presentaron 7 candidatos a la Alcaldía Distrital del Cenepa:

1. Manuel Díaz
2. Miguel Espejo
3. Felipe Yu
4. Santos Burgos (Trujillano)
5. Yaker Diaz (No Indígena)
6. Salomón Samaniego
7. Virgilio Alberto Payanqui⁴⁴

3. Municipalidad Provincial de Condorcanqui

La municipalidad provincial de Condorcanqui constituye quizás el gobierno local más importante gobernado por un Alcalde Indígena. Cuenta con una población de 22,689⁴⁵ habitantes, de los cuales 18,084 son población indígena AWAJUM que representa el 79% del total de la población. Su capital es la ciudad de Santa María del Nieva. La capital de la provincia se encuentra poblada casi en su totalidad por población no indígena. El distrito del Nieva cuenta con 7,741 electores⁴⁶. El Alcalde del período 1999-2002 fue el señor Evaristo Nugkuag Ikanan. En esta región, la organización indígena “Consejo Aguaruna Huambisa” – CAH- tiene actividad desde hace casi dos décadas.

La organización de la Municipalidad cuenta con:

1. Director Municipal.
2. Administrador.
3. Contador.
4. Órgano de Auditoria Interna (Contador).
5. Presupuesto y Planificación (Economista).
6. 01 Abogado.
7. Registros Civiles.
8. Dirección de Transporte.
9. Departamento de Obras (01 Ingeniero Civil, 02 Topógrafos, 01 Ingeniero Agrícola).

Tal organización corresponde al enfoque clásico de toda Municipalidad Provincial.

Por el concepto de Fondo de Compensación Municipal – FONCOMUN- la municipalidad Provincial de Condorcanqui percibe un promedio de S/. 130,000.00 nuevos soles mensuales y S/. 1500,000.00 nuevos soles anuales. Por el concepto

de canon petrolero percibe una suma similar. Por el programa del vaso de leche percibe mensualmente la suma de S/. 35,844.84 nuevos soles.

La Municipalidad de la Provincia de Condorcanqui, debido a la composición de su población, tiene dos ámbitos de trabajo:

- I El ámbito urbano, que comparten tanto la capital Santa María del Nieva y el Pueblo Joven Juan Velasco Alvarado.
- II El ámbito rural, integrado por las Comunidades Nativas Awajum y Huambisas.

En el primer caso afronta la siguiente problemática:

- a) Limpieza publica, se mantiene el ornato de ambas poblaciones pero la basura resultante es arrojada al río contaminándolo. No existe relleno sanitario. La fauna del río Maraño n en esta región es muy pobre.
- b) Saneamiento público, problemas con el desagüe y alcantarillado.
- c) Establecimientos de expendio de debidas alcohólicas en el centro de la ciudad, cerca de oficinas públicas, lo que evidencia una ausencia de autoridad municipal al no hacer cumplir la normatividad vigente para el caso (prohibición de venta de bebidas alcohólicas a menos de 50 m. de distancia de oficinas y establecimientos públicos).

Es necesario resaltar que la población del Pueblo Joven "Juan Velasco Alvarado" asciende a 600 habitantes, de lo cuales un 60% corresponden a pobladores de ascendencia indígena que en algunos casos han abandonado el modo de vida comunal y en otros alternan ambos.

En el segundo caso, es común entre las Municipalidades Rurales sostener que la forma de satisfacer las necesidades de las comunidades nativas de la amazonía es sólo a través de la construcción de:

- a) Postas médicas.
- b) Escuelas o colegios.
- c) Locales comunales.

Ello refleja lo expuesto anteriormente acerca de la hegemonía que tienen los modelos aplicados por las municipalidades que no corresponden necesariamente a las verdaderas necesidades de los pueblos indígenas que suelen quedar insatisfechas.

La Ley Orgánica de Municipalidades 27972⁴⁷ distribuye las funciones de gobierno de las municipalidades en Legislativas o Normativas y Fiscalizadoras y Ejecutivas. La primera recae en el Concejo Municipal que se encuentra constituido por el Alcalde y Regidores o Concejales; en tanto que la segunda se concentra únicamente en la figura del Alcalde, quien cuenta con un aparto administrativo.

En la municipalidad provincial de Condorcanqui el Alcalde ejerce un nivel preponderante en la toma de decisiones, mientras los regidores desempeñan un papel secundario. Ello se debe probablemente a una mejor preparación y mayor disponibilidad de recursos. En el campo de la fiscalización, del total de Regidores sólo una mujer desempeña dicha función, mientras el resto ya sea por desconocimiento de funciones, desinterés o temor de ganarse alguna antipatía, no ejerce la función mencionada. Asimismo, se ha constatado que aquel regidor que deseara cumplir con su función no la podría llevar a cabo a plenitud debido al entorpecimiento que la administración municipal le impondría. “Predominan en la región las municipalidades con alcaldes fuertes y concejos débiles, es decir, hay una ausencia de pactos de gobierno local, de estrategias o alianzas de grupos políticos para asegurar la gobernabilidad”⁴⁸. Al respecto debemos señalar que la situación descrita ocurre en la mayoría de las Municipalidades objeto del presente estudio.

4. Municipalidad Distrital de Manseriche

La municipalidad distrital de Manseriche estuvo gobernada por un Alcalde indígena, el señor Juan Evaristo Nanantay Wayampiak, para lo que restaba del periodo 1999-2002 como consecuencia de un proceso de revocatoria contra el Alcalde anterior, señor Pozo Huanca. Cuenta actualmente con 13,664 habitantes, de los cuales 11,614 (85%) son indígenas aguarunas (awajums). La capital política del distrito se encuentra en Borja (685 habitantes), sin embargo debido a las mejores condiciones de las vías de comunicación y a un comercio más fluido en el poblado de Saramiriza (3,500 habitantes), el Concejo Municipal desempeña sus funciones allí. Decimos solo el Concejo Municipal porque el aparato administrativo (administrador, contador y tesorero) tiene una oficina de coordinación en la ciudad de Yurimaguas, capital de la provincia de Alto Amazonas, debido a la necesidad de cobrar los desembolsos del Gobierno Central en el Banco de la Nación de esa localidad. Esta situación afecta la correcta marcha de los asuntos municipales, en especial en lo que se refiere al proceso de fiscalización por parte de los Regidores que, al no poder contar con la información requerida, ven entorpecidas sus funciones. Asimismo, esta situación hace más difícil el control de los asuntos municipales por parte de los ciudadanos.

Por concepto de FONCOMUN la municipalidad distrital de Manseriche percibe mensualmente la suma de S/. 37,500.00 nuevos soles al mes, por lo que anualmente recibe aproximadamente S/. 450,000.00 nuevos soles. Una cifra similar se le remite por concepto de canon petrolero. La municipalidad de Manseriche se encuentra ubicada en el mapa de la Pobreza Extrema del Perú.

La relación entre el alcalde y sus Regidores era buena y los regidores realizan una labor adecuada. Sin embargo, el número de ordenanzas aprobadas por el Concejo Municipal de Manseriche era mínimo. Un regidor de dicha municipalidad percibe una dieta de S/. 1,800.00 nuevos soles mensuales.

En lo que se refiere al programa de inversiones, la población del distrito en general solicita infraestructura (postas medicas, escuelas, colegios, locales comunales, etc.) en sus respectivas localidades o comunidades nativas, para lo cual realizan contratos de obras a todo costo. Manifiestan haber probado el sistema de obras por administración directa sin resultados exitosos.

Inicialmente se mencionó que el señor Juan Evaristo Nanantay Wayampiak se desempeñó como Alcalde del distrito de Manseriche debido al proceso de revocatoria contra el anterior Alcalde. Para ello fue necesario conseguir mas del 25% de firmas del total de la población electoral, conforme lo establece el artículo 22º de la Ley de Participación Ciudadana N° 26300, con el apoyo de la organización indígena. El artículo 20º de dicha Ley define a la revocatoria como el derecho de la ciudadanía para destituir de sus cargos a Alcaldes y Regidores, Autoridades Regionales que provengan de elección popular y a los magistrados elegidos popularmente. Es así que en octubre del año 2001 más de la mitad de la población del distrito de Manseriche, destituyó al Alcalde Pozo Huanca. Posteriormente el señor Nanantay Wayampiak fue acreditado por el Jurado Nacional de Elecciones como reemplazante de la autoridad revocada.

Un problema serio que afecta a la municipalidad de Manseriche, así como a otras municipalidades, es tener una cartera de cuentas por pagar a terceros (proveedores), que asciende a S/. 63,000 nuevos soles. Este problema se produce debido a que no existe una adecuada coordinación entre las diferentes áreas, departamentos o jefaturas con el área de planificación y presupuesto, que es la que debe guiar y señalar la disponibilidad presupuestal y de ese modo evitar gastos excesivos que no puedan ser debidamente cubiertos con el presupuesto existente.

La municipalidad de Manseriche ha mantenido una adecuada coordinación con otras instituciones, tal es el caso del CTAR LORETO que ha hecho entrega de un grupo eléctrico en Saramiriza.

5. Municipalidad Distrital de Balsapuerto

El distrito de Balsapuerto cuenta con 6,467 habitantes, la mayoría indígena Chayahuita o Chawi (90%). De ellos 2497 corresponden a población electoral indígena, en tanto que la población electoral no indígena no supera los 200 habitantes. El Alcalde es el señor Nazario Luis Peña Panduro de origen no indígena.

Un problema que tiene la municipalidad es que la mayor parte de los recursos que llegan retornan al Estado. Por ejemplo cuando la municipalidad apoya a algún poblador por alguna enfermedad sumamente grave que requiere el traslado del paciente a la ciudad de Yurimaguas la entidad debe sufragar dichos gastos (presupuesto de apoyo social). En una ocasión se tuvo que pagar la suma de S/. 2,000.00 nuevos, que incluía 12 pasajes por avión, además de otros gastos.

El distrito de Balsapuerto percibe aproximadamente la suma de S/. 72,000.00 nuevos soles de modo mensual por concepto de FONCOMUN, llegando a S/. 864,000.00 nuevos soles anuales. Por concepto de canon petrolero percibe S/. 60,000.00 nuevos soles aproximadamente al mes. Por el programa del vaso de leche – PVL- le es remitida una partida mensual de S/. 20,820.00 nuevos soles. Nos manifiesta la administración, que asumir dicho programa es una carga para la municipalidad debido a que compromete la suma de S/. 2,000.00 nuevos soles mensuales en combustible para trasladar el producto a los beneficiarios.

El Concejo Municipal de Balsapuerto está integrado en un 80% por Regidores Indígenas. A su vez, los Regidores están organizados en las siguientes comisiones:

1. Comisión de Educación, Cultura y Turismo.
2. Comisión de Administración Planificación y Presupuesto.
3. Comisión de Comunidades Nativas y Mujer.
4. Comisión de Obras.
5. Comisión de Ecología.

El aparato administrativo consta de:

1. Dirección Municipal.
2. Director de Administración
3. Tesorería
4. Asistente Contable
5. Oficina de Presupuesto y Planificación.
6. Dirección de Proyección Comunal y Apoyo al Turismo.

7. Oficina de cómputo

Históricamente, Balsapuerto fue la primera capital de la provincia de Alto Amazonas, siendo el paso obligado del comercio entre Brasil y Perú. Existe un proyecto de carretera propuesto por la municipalidad distrital de Balsapuerto que uniría Manseriche, Barranca, Cahuapanas, Balsapuerto, Yurimaguas y Moyabamba.

Balsapuerto ha elaborado dos planes de desarrollo, uno de ellos con el apoyo de la Unión Europea, con la participación de la población en las cuencas de los ríos Paranapura, Yanayacu y Cachiyacu. Sin embargo, la ejecución del plan fue paralizada debido a los cambios políticos que ocurrieron en aquella época (Fumimori, Paniagua, Toledo). La Dirección Económica y Social – DIES- a cargo del Ministerio de la Presidencia, elaboró con la municipalidad distrital, el Plan Estratégico de Desarrollo que fue aprobado posteriormente. Con los cambios señalados, los recursos del DIES fueron transferidos a cargo de FONCODES.

El gobierno central sólo ha beneficiado tributariamente el comercio de combustibles con la Ley de la Amazonía. No existen proyectos especiales de desarrollo en la región pese a ser zona fronteriza y estar ubicados dentro del mapa de la extrema pobreza elaborado el año de 1994 por el INEI – FONCODES.

Un aspecto que creemos importante resaltar es la inversión en temas culturales efectuada por la gestión del Alcalde Nazario Luis Peña Panduro, quien pagó los servicios del arqueólogo Santiago Rivas de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos para realizar dos investigaciones:

- Los Asentamientos Pre – Hispánicos en la Cuenca del Río Cachiyacu.
- El Enigma de los Petroglifos de Balsapuerto.

En base a ambos estudios la municipalidad distrital de Balsapuerto realizó gestiones y trámites administrativos ante el Instituto Nacional de Cultura – INC-, quien ha declarado al distrito de Balsapuerto como Patrimonio Cultural de la Nación. Esta inversión ha generado un beneficio a los pobladores de la región en vista del interés turístico que ha despertado a estudiosos, investigadores y turistas del extranjero que han llegado hasta Balsapuerto para conocer de cerca sus atractivos paisajísticos y monumentos históricos.

De todas las municipalidades visitadas y analizadas, la del distrito de Balsapuerto es la única que vislumbró una posibilidad de desarrollo en la actividad turística dejando de lado el desarrollo entendido como “infraestructura”. Como Gobierno Local creó las condiciones técnicas con recursos económicos y las unió a

los recursos naturales y culturales que ya existían en su jurisdicción, lo que resultó en un doble beneficio para su comunidad. En efecto, en primer lugar logró resaltar el nombre del distrito a nivel internacional y, en segundo lugar, creó posibilidades de ingresos a sus ciudadanos en base a una riqueza que estaba olvidada.

Sin embargo, la colonización y la influencia del gobierno central han repercutido negativamente en la vida de los Chayahuitas o Chawis. Desde el año 1970 el distrito de Balsapuerto ha tenido Alcaldes no indígenas como consecuencia de la colonización de varias familias (Vásquez, Torres, Reategui, Meza) provenientes de la región de Caballocoha, departamento de Amazonas. En un primer momento eran alcaldes delegados y, posteriormente, fueron elegidos mediante sufragio. Ello ha impedido que se fomente la gobernabilidad de la organización indígena. Si bien se han titulado cerca de 75 comunidades nativas aun existen 8 comunidades que no tienen título de propiedad. En el aspecto educativo, sólo existen 2 profesionales (profesores) provenientes de los pueblos indígenas del lugar como consecuencia de las difíciles condiciones socio-económico-culturales que impiden un desarrollo adecuado para los habitantes originarios.

Un aspecto que según los Chayahuitas se ha descuidado es la salud de la población. Durante mucho tiempo solo se han construido estructuras de material noble que no han beneficiado a los pueblos indígenas. La fauna ha ido desapareciendo como consecuencia de los impactos ambientales producidos por las distintas empresas petroleras. Entre los años 1970 y 1975 la empresa petrolera TEXACO causó un gran desastre ecológico. Posteriormente de 1975 a 1985 la empresa petrolera MOBIL continuó con la actividad extractiva sin que se reparara el daño ocasionado. A partir del año 1999 la empresa petrolera Burlintong empezó sus operaciones sin tener el consentimiento del pueblo indígena Chayahuita y tampoco ha otorgado algún tipo de compensación por los daños que han producido (servidumbres, líneas sísmicas, etc.) o pudieran producirse.

Propuesta Indígenas

Frente a los diversos problemas que afronta el pueblo Chayahuita, la Federación de Comunidades Nativas Chayahuitas o FECONACHAR propone como objetivos:

- El mejoramiento de la calidad de vida.
- La participación de las comunidades y la comunicación constante con la organización.
- El trabajo coordinado de la organización con la municipalidad.

El candidato propuesto por la FECONACHAR para asumir la Alcaldía de la municipalidad distrital de Balsapuerto fue el profesor Segundo Alberto Pizango Chota. En el proceso electoral de noviembre del año 2002 volvió a ser reelegido como Alcalde el señor Nazario Luis Peña Panduro.

6. Municipalidad Distrital de Cahuapanas

La Municipalidad Distrital de Cahuapanas consta de una población de 7,500 habitantes mayoritariamente indígenas Chayahuitas y una población minoritaria Aguaruna. Su capital es Santa María de Cahuapanas. El Concejo Municipal está integrado por el Alcalde y 5 Regidores, siendo la relación con estos últimos muy buena. Cada 6 meses realizan un cabildo abierto para tratar los asuntos económicos de la municipalidad. Durante el periodo 1999 a 2002 el alcalde fue el señor Antonio Escobedo Padilla (Chayahuita).

La administración municipal de Cahuapanas se compone de:

1. Administrador
2. Tesorero
3. Jefe de Abastecimiento
4. Almacenero
5. Secretaria

Uno de los problemas más agudos que tiene el distrito son las vías de acceso. La ruta no es comercial y solo se puede llegar a la capital cuando los botes de la municipalidad surcan el río. El único ingreso económico con que cuenta la municipalidad es el FONCOMUN. La municipalidad depende mucho de los convenios que suscribe con otras entidades (CTAR LORETO, FONCODES) para la ejecución de obras.

Con respecto a las obras efectuadas por FONCODES manifestaron su inconformidad pues éstas habían sido ejecutadas sin respetar ningún criterio técnico. Citaron casos como:

- Letrinas en zonas inundables.
- Pozos artesianos que se secaron casi de inmediato, como sucedió en Santa María de Cahuapanas.

Según los entrevistados la coordinación con la municipalidad provincial de Yurimaguas no era muy fluida. En una ocasión le solicitaron apoyo en Defensa Civil para el poblado de San Ramón de Sillair y la respuesta demoró casi un mes.

Al solicitar información sobre la relación de la municipalidad con las organizaciones indígenas, el representante de la administración precisó que se percibía a CORPI y AIDESEP como organizaciones que muchas veces se entrometían en asuntos municipales y que la municipalidad no tenía por qué dar ninguna información sobre el manejo económico municipal. Se le aclaró que era obligación del sector público y en particular de las municipalidades dar la información que se les solicitara sin expresión de causa a quien la pida. Esta situación, por una parte, debilita al movimiento indígena y, por otra permite una municipalidad autoritaria que termina gobernando sin escuchar ni comprender la realidad de sus ciudadanos y vecinos. En las últimas elecciones municipales no fue elegido el candidato indígena.

7. Municipalidad Distrital de Lagunas

El distrito de Lagunas cuenta con 13 mil habitantes aproximadamente, de los cuales el 50 % es indígena. Habitán en 45 comunidades nativas correspondientes a los pueblos indígenas Cocamilla y Candoshi. El Alcalde para el periodo 1999–2002 fue el señor Juan Tapayuri Murayari (Cocamilla). El Alcalde electo para el periodo 2003–2006 es un no indígena.

El gobierno central les remite una partida mensual de S/. 53,000.00 nuevos soles aproximadamente al mes por concepto de FONCOMUN, lo que significa un ingreso anual por ese concepto de S/. 636,000.00 nuevos soles al año. En tanto que por concepto de canon petrolero percibe una partida de S/. 60,000.00 nuevos soles aproximadamente al mes, por lo que al año significa un ingreso por ese concepto de S/. 720,000.00 nuevos soles. No tiene ingresos propios. Por concepto del programa del vaso de leche percibe S/. 19,400.00 nuevos soles al mes. De acuerdo a lo manifestado por el Alcalde, dicho presupuesto es muy reducido.

Administrativamente, la municipalidad distrital de Lagunas no cuenta con un ente administrativo unificado, ya que mientras que en el poblado de Lagunas se encuentran desempeñando sus funciones el Administrador y el Tesorero en la ciudad de Yurimaguas se encuentra la asesoría contable administrativa.

En lo que respecta al Concejo Municipal, nos manifestaron que entre el Alcalde y sus Regidores existía una buena coordinación y estos últimos trabajaban bien. Existía una limitación en los demás integrantes del Concejo puesto que sólo se remitían a aprobar o desaprobar las mociones o proyectos propuestos. Una de las pocas ordenanzas significativas que existe es la que regula el texto único de procedimientos administrativos. En lo que respecta a la fiscalización son muy pocos

los casos presentados por los Regidores. Por su labor, un regidor percibe la suma de S/. 800.00 nuevos soles por sesión.

Uno de los problemas más agudos que afronta el distrito de Lagunas es la salud. La Municipalidad de Lagunas ha edificado una serie de construcciones para ambientes de salud y educación como una forma de revertir la situación de extrema pobreza que se vive en dicho lugar. A ello se suma la construcción del estadio municipal. El palacio municipal es de material noble pero ya cuenta con varios años de edificado. Sin embargo, la orientación que se da a los recursos económicos asignados al programa de inversiones municipal no soluciona los principales problemas de la población indígena.

La municipalidad tiene convenios para la ejecución de obras con el CTAR LORETO y con el Ministerio de Salud en lo que se refiere a la atención sanitaria de la población.

Se nos informó que el municipio ha elaborado Plan de Desarrollo del Distrito de Lagunas conjuntamente con el Ministerio de la Presidencia, pero que el desembolso de los presupuestos considerados por el MIPRE para el distrito demoró debido a problemas surgidos en el poblado de Lagunas porque la población pensaba erróneamente que una de las antenas parabólicas sería trasladada a una comunidad nativa, lo que originó actos de protesta violentos e incluso la toma violenta del local municipal por la población.

8. Municipalidad Distrital de Barranca

El municipio distrital de Barranca tiene como capital política al poblado de Barranca pero por motivos socio-económicos el aparato político-administrativo se encuentra ubicado y funcionando en el centro poblado de San Lorenzo donde incluso se ha construido el local de la municipalidad del distrito.

Este Distrito recibe por concepto de FONCOMUN aproximadamente S/. 41,000.00 nuevos soles mensuales y por canon petrolero aproximadamente S/. 46,000.00 nuevos soles, lo que significa que por ambos conceptos anualmente percibe S/. 1044,000,00 nuevos soles.

Un problema que afrontó la gestión 1999-2002 del Alcalde Raúl Rodríguez Meléndez fue no contar con ingresos provenientes de la recaudación municipal. Según fuentes ajenas a la municipalidad en algún momento dicha institución pudo recaudar la suma de S/. 3000.00 nuevos soles al mes.

Otro problema que atraviesa la gestión municipal actual es el descrédito ante la población en general. Durante sus primeros años de gobierno se ejecutaron una serie de obras que cambiaron la faz de San Lorenzo. En efecto, en el año 1999 se construyó el Palacio Municipal, posteriormente en el año 2000 se construyeron pistas y asfaltado. Sin embargo, durante el año 2002, no se ha ejecutado ninguna obra en la ciudad y mucho menos en comunidades nativas ni poblados ribereños. Ex-personal de la municipalidad nos ha informado que la inversión realizada se ha efectuado sin que exista un plan de desarrollo directriz.

En solo dos cuadras de pavimento se invirtió la suma de S/. 185,000.00. Si se considera que se han construido más de diez cuadras de asfaltado, esto quiere decir que hay una inversión aproximada al S/. 1850,000.00 nuevos soles solamente en pavimento, dejando de lado otras prioridades de la población que no han podido ser determinadas por la gestión municipal actual al carecer de un diagnóstico y de comunicación con sus vecinos.

Otro de los aspectos que molesta a la población es la desinformación sobre la situación económica de la municipalidad, lo que sumado a la situación de conflicto entre el Alcalde y sus regidores⁴⁹, no hace sino fundamentar sus temores sobre una mala administración municipal.

La población indígena corresponde al 5% mientras que el 95% corresponde a población no indígena. Sólo existen en este distrito 5 comunidades nativas que representan un aproximado de 200 habitantes indígenas. Sin embargo, San Lorenzo como centro político, administrativo y económico de la zona representa el punto céntrico de operaciones de la Organización Indígena “Coordinadora Regional de los Pueblos Indígenas – CORPI”, motivo por el cual para el Movimiento Independiente Integracionista de Alto Amazonas⁵⁰ ha sido importante participar en las elecciones del mes de noviembre del año 2002 con el profesor Emir Masekai Jempe, como candidato. Masekai ha sido anteriormente alcalde del Distrito de Cahuapanas en 3 ocasiones.

Entre los objetivos del profesor Masekai están:

1. Iniciar un proceso de desarrollo coordinado.
2. Mejorar la calidad y el nivel de vida.
3. Promover la participación de la comunidad del distrito en pleno.
4. Incentivar la Solidaridad como valor en todos los ciudadanos.

5. Cambiar la forma de pensar de la población de modo progresivo.
6. Capacitar permanentemente a la ciudadanía.
7. Mantener y promover los valores culturales de la población indígena.

Desafortunadamente, debido a la poca población indígena existente en el distrito y pese a la alianza con los pobladores ribereños la propuesta indígena no alcanzó la votación requerida para llegar el gobierno local.

9. Municipalidad Distrital de Pastaza

El distrito de Pastaza cuenta con más de 8 mil habitantes, siendo el 70% de origen indígena Ashuar, Quichua, Candoshi y Shapra. Éstos suman un total de 105 comunidades nativas. Su capital es el centro poblado de Andoas.

Por concepto de FONCOMUN le es remitida una partida mensual de S/.110,000.00 nuevos soles aproximadamente, en tanto que por Canon Petrolero les remite el gobierno central la suma S/. 78,000.00 nuevos soles aproximadamente. Por el programa del vaso de leche reciben S/. 26,000.00 nuevos soles mensuales. Por concepto de ingresos propios, tienen un ingreso anual entre los meses de Febrero y Marzo debido al pago de S/. 60,000.00 nuevos soles que efectúa PetroPerú por concepto de autovalúo. En total la municipalidad distrital de Pastaza percibe anualmente un aproximado de S/. 2628,000.00 nuevos soles.

El distrito tiene diferentes problemas que afrontar. En primer lugar la distancia existente con respecto a la capital de la provincia, Yurimaguas, es enorme. El viaje dura hasta 07 días en lancha. Otro problema que se agrava por el anterior es la salud. Enfermedades como el Paludismo y la Hepatitis B ocasionan un alto nivel de mortalidad, sobretodo en la población indígena Candoshi. Sólo en la localidad de Lago Rimachi fallecían 30 personas por mes. La municipalidad asume el gasto que ocasiona el transporte de las personas enfermas, así como el importe de las medicinas y tratamiento médico. La calidad de vida de los pobladores del Pastaza se ve constantemente afectada por tener un movimiento económico reducido debido a que toda la producción del distrito se va a la ciudad de San Lorenzo.

La administración opera igual que las demás municipalidades distritales de la provincia de Alto Amazonas, es decir, con una oficina de coordinación en la ciudad de Yurimaguas, para recibir las partidas económicas a través del Banco de la Nación. Cuenta con:

- 01 Administrador
- Tesorero
- Jefe de personal
- Contador
- Jefe de Abastecimientos
- Técnico en contabilidad
- Jefe de Rentas
- Jefe de Registros Civiles

El contador se desempeña bajo la modalidad de servicios no personales. Por otro lado, el Concejo Municipal cuenta con el Alcalde y 5 Regidores. Al mes se llevan a cabo dos sesiones de Concejo, percibiendo cada regidor por ambas la suma de S/. 2,000.00 nuevos soles. Los regidores generalmente se dedican a supervisar obras, repartir el programa del vaso de leche y otras gestiones que les son encargadas. No realizan ninguna actividad legislativa a fin de ordenar o regular la vida interna de su distrito.

El presupuesto del programa de inversiones de la municipalidad se ha dirigido a la construcción de escuelas, postas médicas, adquisición de grupos electrógenos y equipos de radiofonía. Asimismo, se ha construido en la localidad de Ullpayacu un almacén donde ejercen funciones el jefe de Abastecimiento y un almacenero.

En lo que se refiere a relaciones inter-institucionales, debe resaltarse que con la municipalidad Provincial no tienen ningún tipo de coordinación ni reciben apoyo alguno de parte de ella. Con FONCODES han ejecutado pistas peatonales, sistemas de electrificación y construido escuelas. Sin embargo, aquí se repitió una queja similar a la que se recibió de parte de la Municipalidad de Cahuapanas. El CTAR LORETO ha ejecutado un total de 8 obras, entre ellas una losa deportiva en Ullpayacu y 2 locales comunales en comunidades nativas.

Un punto importante a tratar es la gestión del ex – Alcalde Wellington Tuesta, quien en los últimos dos años de gestión ha realizado un gobierno irregular caracterizado sobre todo por el mal manejo económico de la municipalidad. De allí que la nueva gestión haya heredado una relación de deudas por conceptos de remuneraciones, honorarios, pago servicios de terceros, servicios públicos, adquisición de bienes y alimentos y otros, que ascienden a la suma de 1 millón de nuevos soles. En muchos casos no existe documentación que acredite la adquisición de bienes o la contratación de servicios, sin embargo existe una larga fila de proveedores con sus respectivos comprobantes de pagos exigiendo la cancelación de los mismos. El nuevo Alcalde elegido por el

movimiento indígena, el profesor Mateo Peas Ayui, ha asumido una gestión que enfrenta este grave problema, por lo cual ha tenido que definir cuáles son los acreedores que reúnen las condiciones que exige la ley para cancelar la deuda y de ese modo elaborar el respectivo cronograma de pagos. Este proceso durará los tres primeros años de su gestión, limitando por ello la ejecución de programas u obras en beneficio de la población del Distrito de Pastaza.

10. La Municipalidad Provincial de Alto Amazonas

La provincia de Alto Amazonas cuenta con una población de 136,706 habitantes. Se caracteriza por tener un área eminentemente urbana y otra rural con necesidades de distinta naturaleza. El área urbana está conformada por dos ciudades: Yurimaguas capital de la provincia con 34,200 habitantes y Lagunas con 9.000 habitantes. En el área rural cuenta con 12 centros poblados menores, 229 caseríos y 243 comunidades nativas⁵¹. Todas cuentan con servicios de educación y salud pero carecen de los servicios de agua potable, desagüe y energía eléctrica.

Yurimaguas es la segunda ciudad en importancia del departamento de Loreto, después de Iquitos (la Capital de Loreto). Posee una gran capacidad instalada en lo que respecta a instituciones públicas, así como “servicios públicos y privados, entidades religiosas, fuerzas armadas, fuerzas policiales, empresas productivas privadas, empresas de teléfono, canales de televisión, estaciones de radio, universidad, institutos superiores, etc.”⁵²

En lo que respecta a pueblos indígenas Alto Amazonas tiene 40.656 habitantes, que representan el 29.7% de la población de la provincia. Como se señaló anteriormente, se encuentran reunidos en 243 comunidades nativas que pertenecen a 11 pueblos indígenas distintos que representan el 48% del total de la población indígena de la Región Loreto⁵³. Su economía es de autoconsumo y sus actividades principales son la caza, la pesca, la recolección de frutos nativos y la agricultura. Asimismo, han incorporado a sus actividades tradicionales una ganadería primaria.

La municipalidad provincial de Alto Amazonas ha percibido por concepto de FONCOMUN⁵⁴ desde el año 1999 hasta el presente los siguientes ingresos:

FONCOMUN	
1999	4519,216.80 NUEVOS SOLES
2000	5034,977.66 NUEVOS SOLES
2001	4792,262.44 NUEVOS SOLES
2002	2199,647.70 NUEVOS SOLES -hasta junio del 2002-

Por concepto de Canon Petrolero⁵⁵, la municipalidad provincial ha percibido desde 1999:

CANON PETROLERO	
1999	2025,146.86 NUEVOS SOLES
2000	3804,544.47 NUEVOS SOLES
2001	3080,653.65 NUEVOS SOLES
2002	1177,307.04 NUEVOS SOLES -hasta mayo del 2002-

Por el programa del vaso de leche, el gobierno central les remite una partida mensual de 71,078.00 nuevos soles, lo que significa un monto anual de S/. 852,936 nuevos soles.

Por información proveniente de ex-personal administrativo de la municipalidad de Alto Amazonas, esta maneja un presupuesto promedio anual que supera lo diez millones de nuevos soles al año considerando sus ingresos propios. Sin embargo, por información de la misma fuente esta municipalidad adolece también del problema de “cuentas por pagar” por la suma de S/. 380 nuevos soles

En lo que se refiere a infraestructura, la municipalidad de Alto Amazonas cuenta con local institucional que le permite cubrir mínimamente las diferentes funciones de una municipalidad moderna. Asimismo, en lo que respecta a equipamiento, cuenta con los siguientes vehículos:

- 5 volquetes
- 2 cargadores frontales
- 2 compactadoras
- 2 camionetas
- 5 motos
- 1 cargador marca Pegaso
- 1 tractor excavadora
- 2 moto niveladoras
- 2 tractores orugas

También cuenta con una planta de asfaltado. Pese a contar con todo el equipamiento descrito para facilitar el manejo presupuestal y de ese modo poder cubrir otras necesidades, la municipalidad no ha constituido una empresa municipal de maquinarias que le permitiría aliviar su carga administrativa.

Por información de varios Alcaldes Distritales (Barranca, Manseriche, Cahuapanas) la municipalidad provincial sólo utiliza sus recursos económicos en la ciudad así como en las zonas rurales cercanas. Las municipalidades distritales antes descritas tienen que afrontar con sus exiguos recursos los distintos problemas que afectan a sus poblaciones. Todas han manifestado no tener ningún nivel de coordinación o de colaboración con o de parte de la entidad provincial. Los más afectados en este sentido son los pueblos indígenas. Así lo indica la propia municipalidad provincial en su Plan Estratégico de Desarrollo:

“Las comunidades indígenas constituyen los grupos humanos más afectados por el brote de enfermedades propias del clima tropical y también las menos atendidas por el servicio de salud del Estado; ello se debe por las condiciones de su ambiente natural, de orden cultural y las características de la articulación espacial selvática ya explicadas. Sin embargo la práctica de tratamientos de curanderismo a base de hierbas que vienen desde los ancestros se conservan aun, como un tratamiento prioritario frente a la penetración de la medicina y farmacología moderna”.

"Los principales problemas de salud de esta zona son las enfermedades gastrointestinales por causa de la parositosis, las bronco pulmonares, la desnutrición y epidemias con cierta frecuencia de malaria, dengue, fiebre amarilla, hepatitis, lepra, etc. En general la mayor incidencia de enfermedades se da en la niñez. El alto índice de mortalidad infantil en las etnias se debe fundamentalmente a la alta agresividad microbiana del medio trópico en que viven, la falta de medios sanitarios y de una cultura de previsión a las enfermedades".⁵⁶

La principal actividad en la provincia de Alto Amazonas es de tipo extractivo, siendo la más importante la petrolera. Existen indicios suficientes de que esta actividad genera una serie de impactos que afectan el medio ambiente donde los pueblos indígenas han vivido durante siglos. Las enfermedades y otros impactos, como la disminución del promedio de vida, tienen mayor incidencia en aquellos lugares donde el monte (el hábitat tradicional indígena) ha sido más depreddado o invadido. Esta afirmación la realizamos basándonos en el diagnóstico efectuado entre la Unión Europea PRODEV y la Comisión de Emergencia Ashaninka – CEA⁵⁷ en el año 1997 en la zona de la Selva Central (Chanchamayo, Satipo, La Mar, La Convención):

"Al observar los planos adjuntos en el diagnóstico, tanto de la cuenca del Apurímac como el mapa base de Pangoa, Ene, Bajo Perene y Tambo, podremos darnos cuenta de algo importante. Los mas bajos índices de esperanza de vida y los altos índices de cólera y TBC se encuentran en las cuencas donde la colonización, la destrucción del monte y la desaparición de los recursos naturales (Apurímac y bajo Perene), son comprobables sin recurrir a análisis profundos".

Todo lo señalado muestra un enfoque por parte del gobierno provincial de Alto Amazonas y de las municipalidades distritales que no considera la posibilidad de un desarrollo indígena autónomo, elegido y dirigido por ellos. A lo único que apuntan con la aplicación de sus pseudo planes de desarrollo es a la asimilación de estos pueblos y finalmente su extinción.

SELVA CENTRAL

11. Municipalidad Distrital de Perené

Según el Instituto Nacional de Estadísticas e Informática (INEI) la población del distrito de Perené al 30 de junio del 2000, es de 37,216 habitantes, representando

el 25.88% de la población total de la provincia de Chanchamayo. Sin embargo de acuerdo a las fuentes que maneja la municipalidad distrital del Perené⁵⁸, tienen un estimado poblacional de 62,380 habitantes.

El distrito de Perené fue creado por la Ley 24445 el 15 de enero de 1986. La capital del distrito es la ciudad de Villa Perené. Cuenta con 185 anexos o centros poblados colonos y con 40 comunidades nativas, que representan el 20% de la población perteneciente a dos pueblos indígenas: el Asháninka y Yanesha ubicados en la zona de Alto Yurinaki.

El gobierno local de Perené ha sido ejercido durante los dos últimos periodos municipales por la Srta. Liv Haug, ciudadana de origen noruego. El Alcalde anterior fue el señor Miguel Angel Saldaña.

La Municipalidad de Perené recibe un FONCOMUN aproximado a los S/. 100,000.00 nuevos soles mensuales. Los ingresos propios son muy exiguos pese al movimiento comercial que muestra el área urbana. La administración municipal responsabiliza de esta situación a la falta de conciencia de parte de los ciudadanos.

El Concejo Municipal no cuenta con pobladores indígenas y esto se debe al hecho de que estos se encuentran ajenos a lo que significa el gobierno local y lo dejan en manos de la población colonia. Otro factor no menos importante para que este alejamiento ocurra es el rechazo de la población colonia a 'lo indígena', lo que se puede demostrar con sólo revisar las listas de movimientos o partidos políticos que competían en las últimas elecciones. En efecto, de 5 listas sólo dos consideraban a un integrante indígena.

PARTIDOS POLITICOS	
Todos por Junin	Sr. Quinchisa
Partido Aprista Peruano	Sr. Misayauri

Pero esta es solo una parte del problema de la marginación que sufren los pueblos indígenas en esta parte de la selva central. La mayor parte del presupuesto va dirigido a la rehabilitación de carreteras. Una de las gestiones más importan-

tes realizada por la Alcaldesa distrital ha sido obtener un presupuesto de \$ 5,000.00 dólares por parte del Unión Europea. Al revisarse los planes publicados por los candidatos a la municipalidad todos inciden en un apoyo al sector agrario, dominado totalmente por el sector poblacional colono. Ninguna propuesta hace referencia a la población indígena y a su trato especial conforme el ordenamiento legal peruano establece. Sólo cuando se hace referencia al desarrollo del sector turismo en el distrito se menciona a las comunidades nativas, su historia, sus costumbres y sus potencialidades. Sin embargo, cuando se hace referencia a su plan de desarrollo, se uniformiza el mismo para ser aplicado tanto a la población indígena como colona.

La municipalidad distrital de Perené ha instituido un Programa de Capacitación para Mujeres Indígenas gestión empresarial, proyectos productivos, como por ejemplo, elaboración de zapatos, tejidos, etc. Sus productos son promocionados o vendidos en tres ferias que promueve la municipalidad anualmente.

Una de las obras que la municipalidad de Perené ha estado impulsando para su ejecución en convenio con el Proyecto Especial Pichis Palcazú – PEPP (INADE-MIPRE) es la construcción del puente Chirani que uniría las dos riveras del río Perené. Este proyecto constituye parte del proyecto “Vía Pichis” que busca unir el distrito de Puerto Bermúdez (Oxapampa) con la provincia de Chanchamayo a través de los bosques de protección de San Matías y San Carlos. Tendría como finalidad permitir que cerca de 6,000 agricultores transporten sus productos del Valle de Ubiriqui a Chanchamayo. Una de las observaciones que el PEPP habría planteado es que la ruta que tendría la vía Pichis tal como ha sido propuesta es que no une centros poblados de importancia y, en segundo lugar, afectaría una zona de protección que cuenta con recursos forestales. Esta sería la razón por la que este proyecto vial estaría siendo promovido por intereses de extractores madereros.

Asimismo, existe un interés en colonizar el bosque de protección San Carlos, por lo que se oponen a la titulación de comunidades nativas al interior del bosque y para ello cuentan con el apoyo de distintas autoridades administrativas y políticas del lugar e incluso de los militares. Estos hechos han sido denunciados al Poder Judicial (Juzgados de la Merced) y se encuentran bajo el conocimiento de la Defensoría del Pueblo.

Otro fenómeno social que está ocasionando un temor constante a las comunidades nativas y propietarios de parcelas agrícolas independientes son los continuos procesos de invasión de tierras que vienen ocurriendo en el distrito de Perené. El último se produjo cerca de la Comunidad Nativa de Maranquiari. Estos hechos de ocupación violenta de tierras de propiedad privada o del Estado estarían sien-

do propiciados por intereses políticos (elecciones) y económicos. Esta situación pone en riesgo los territorios de las comunidades nativas asháninkas debido a que si bien poseen mayor extensión de terrenos, por otro lado carecen de medios económicos para ejercer una defensa judicial efectiva. Frente a ellos se requiere que las autoridades, (Municipio, Gobernación, Policía Nacional, Poder Judicial) cambie su actitud permisiva y sean más determinantes para garantizar la integridad de la propiedad privada y, en particular, la de las comunidades nativas sancionando a los instigadores de estas invasiones.

Las comunidades nativas del Distrito de Perené están representadas por la organización indígena “Central de Comunidades Nativas de la Selva Central – CECONSEC”. Esta organización se ha acercado a la Municipalidad manteniendo un nivel de coordinación permanente. Sin embargo, debido a la extensión de la jurisdicción de CECONSEC es difícil poder organizar adecuadamente a sus comunidades. En las elecciones para el periodo 1998-2002 tuvieron el apoyo del MIAP, sin embargo, debido a las medidas de último momento que adoptaron no pudieron participar en dicho proceso electoral. En la última elección no habido una respuesta de la organización indígena para poder presentarse en la lista electoral, tampoco se ha visto intentos individuales por parte de algunos dirigentes como en otras ocasiones.

Las últimas elecciones municipales han dado como triunfador al ex-Alcalde, Sr. Angel Miguel Saldaña, perteneciente a la lista independiente Fuerza Chanchamayo.

12. Municipalidad Distrital de Pichanaki

Según el censo de población de 1993 el distrito de Pichanaki cuenta con 25,332 habitantes, representando el 22.21% de la población total de la provincia de Chanchamayo. Información de la municipalidad de Pichanaki señala, no obstante, que estaría sobrepasando los 47,000 habitantes.

Tanto en la municipalidad distrital de Perene como en la de Pichanaki existen proyectos de crear una provincia con la finalidad de poder obtener mayores partidas presupuestales por parte del gobierno central, de ahí que sus cifras poblacionales doblen las del INEI. En muchos casos se considera población que radica en el distrito debido a sus actividades agrícolas pero en realidad domicilian fuera de él. Por ejemplo, según la municipalidad de Perené tienen una población de 62,380 habitantes, sin embargo, en las ultimas elecciones el total de votos emitidos solo fue de 12,499⁵⁹. Entre las posibles razones para que ello ocurra así, es que las cifras municipales recogen a la población menor de 18 años,

otra de las razones es que existe una gran cantidad de población que se encuentra domiciliada fuera del distrito.

El distrito de Pichanaki fue creado el 24 de Setiembre de 1977 mediante el Decreto Ley 24941. Su capital es la ciudad de Bajo Pichanaki, que desde mediados de los años '80 a la fecha ha registrado un crecimiento poblacional y económico admirable⁶⁰. Con respecto a las comunidades nativas, el distrito de Pichanaki cuenta aproximadamente con 35 a 40 comunidades que pertenecen al pueblo indígena asháninka. La situación de las comunidades nativas de Pichanaki es similar a la que atraviesan las del Perene, es decir, la postergación como pueblo indígena y un proceso constante de asimilación a los modelos impuestos por los colonizadores que son utilizados solamente como un medio para captar recursos mediante el "turismo ecológico". En muchos casos, esto es propulsado por la municipalidad.

La municipalidad de Pichanaki recibe ingresos mensuales por:

Canon Minero	S/. 10,400.04
Fondo de Compensación Municipal	S/. 105,622.49
Otros Impuestos Municipales	S/. 13,509.58
Recursos Directamente Recaudados	S/. 42,986.15
Donaciones y Transferencias	S/. 48,464.86
	S/. 2'20983.12

De acuerdo a ello y a información complementaria la Municipalidad del Distrito de Pichanaki percibe ingresos anuales que ascienden a los S/. 2'651,797.44 nuevos soles. De acuerdo a un informe efectuado por dicha Municipalidad⁶¹, durante un semestre ésta sólo invirtió la suma de S/. 6,805.00 nuevos soles en un rubro denominado "Apoyo a Comunidades".

Debido al constante proceso migratorio de la sierra a la selva y al intenso comercio que se viene desarrollado en Pichanaki, ésta se ha transformado en la ciudad más progresista de toda la Selva Central, superando en materia económica incluso a ciudades como La Merced o Villa Rica. Debido al continuo proceso migratorio, Pichanaki se ha convertido en el punto de partida de distintos procesos de invasión que no sólo afectan a otros asentamientos colonos sino también a las comunidades nativas tituladas o aun por titular.⁶² Ello ocurre en la zona de los bosques de San Carlos y San Matías donde las comunidades nativas de San José de Kiritiyari, San Pedro de Shevonari, San Carlos de Thantare, Piahuantze y San Vicente se ven obligadas a enfrentar frecuentemente a invasores de tierras.

Las comunidades nativas asháninkas ubicadas en este distrito se caracterizan por tener poca extensión territorial, lo que ha traído como consecuencia la reducción de la expectativa de vida de los pobladores indígenas. Frente a ello la organización asháninka CECONCEC se encuentra coordinando con el Proyecto Especial de Titulación de Tierras PETT – Región Pasco, a fin de obtener la titulación de la comunidades que aún no cuentan con título de propiedad y la ampliación de aquellas con pequeños territorios. Sin embargo, los gobiernos locales que han dirigido los destinos del distrito en los últimos diez años consideraban que la construcción de carreteras de penetración hacia los territorios ocupados de modo ancestral por los indígenas era sinónimo de desarrollo. En muchos casos, la mayoría de la población indígena no podía advertir dicho peligro debido a que los propios indígenas consideraban que el desarrollo propuesto por los colonos era el más adecuado para ellos.

En las elecciones de noviembre del año 2002 nuevamente la población indígena fue ajena al proceso pues no presentó un lista que los representara e interpretara sus verdaderas necesidades.

13. Municipalidad Distrital de Pangoa

El distrito de Pangoa, se encuentra ubicado al sudeste de Satipo, en la zona denominada “Selva Central”, en el departamento de Junín. Cuenta con unos 35 mil habitantes⁶³ que habitan 120 centros poblados o anexos colonos y 26 comunidades nativas. El 4% de la población es urbano, en tanto que el 96% está en el ámbito rural. De ellos, 4,672 habitantes⁶⁴ corresponden a poblaciones indígenas Non-matsiguenga y Asháninka.

Durante principios de la década de los años 90 Pangoa se vio azotada por el flagelo del terrorismo que si bien golpeó a colonos y a indígenas, fueron estos últimos los que más sintieron la crueldad de la subversión. Más del 50% de las comu-

nidades de Pangoa se vio en la necesidad de desplazarse a poblados o comunidades más seguras. Se calcula que más de 5000 pobladores indígenas murieron a causa de las acciones subversivas, de los cuales casi un 50% correspondería a indígenas de Pangoa. Luego de un largo proceso de retorno (1995-1998) a sus comunidades de origen tanto Asháninkas como Nomatsiguengas quieren reiniciar su vida pero en muchos casos no han contado con apoyo del gobierno local.

La Municipalidad es una institución a la que se le solicita apoyo coyuntural pero de la cual no tienen ninguna dependencia ni sujeción. El Gobierno Local siempre fue ejercido por colonos, los que han sido vistos con mucha cautela y temor por parte de la Comunidades Nativas. Sin embargo, en los procesos electorales de 1998 y 2002 los indígenas⁶⁵ han tenido participación en varias listas que se han presentado en estas elecciones.

La Municipalidad Distrital de Pangoa, cuenta con un presupuesto anual⁶⁶ conformado por varias fuentes de ingresos:

Canon Minero	S/. 50,992.11
Fondo de Compensación Municipal	S/. 1 374,778.53
Otros Impuestos Municipales	S/. 108,482.80
Recursos Directamente Recaudados	S/. 266,346.87
Donaciones y Transferencias	S/. 313,564.01
	S/. 2 114,164.32

Funcionalmente se encuentra organizado de la siguiente manera:

- Dirección Municipal
- Secretaría General
- Planificación y Presupuesto

- Administración (Abastecimiento, Contabilidad)
- Jefatura de Rentas
- Jefatura de Desarrollo Urbano y Rural
- Jefatura de Servicios Comunales
- Registros Civiles
- DEMUNA

No existe dentro de esta Municipalidad un área cuyos funcionarios conozcan la realidad y las necesidades de las comunidades nativas. Entre las obras mas importantes ejecutadas por el gobierno local se aprecian:

- Palacio Municipal, ejecutado a un costo de S/. 350,000.00 nuevos soles
- Aulas de colegios y oficinas de dirección
- Colegio Agropecuario
- Lozas deportivas
- Ejecución de Servicios Básicos en la Capital y en los anexos
- Ejecución de 22 kilómetros de apertura de carretera
- Mantenimiento de 98 kilómetros de carretera
- Asistencia a 134 Comités del Vaso de Leche
- Adquisición de Maquinarias y Equipos

Todo lo expuesto demuestra que no se ha considerado en ningún momento a las poblaciones indígenas y mucho menos su hábitat. Por ejemplo, la construcción de la carretera al Río Ene, denominada también Carretera Anapate, fue realizada en convenio con el CTAR-JUNIN. Esta carretera sigue una ruta paralela al río Anapate pero no une poblaciones a lo largo de su trayectoria. Debe tenerse en consideración que el área cercana al río Ene que tiene fauna y flora de gran valor puede desaparecer frente al avance arrollador de la colonización.

Durante el proceso de violencia política, los Asháninkas y los Nomatsiguengas integraban la denominada organización CONOAP pero debido a su inacción frente a dicho problema constituyeron una nueva organización que denominaron KANUJA. Dicha nomenclatura define a aquellas personas que habitan zonas altas. En el valle de Pangoa KANUJA ha sido el eje que ha permitido la pacificación y al mismo tiempo el repoblamiento de las comunidades nativas desplazadas. En tiempos de paz ha desempeñado un papel importante en los conflictos de carácter político territorial que tienen más de 20 años entre las Municipalidades de Pangoa y de Mazamari, brindando las pautas históricas y partiendo del principio de unidad que ha regido entre los Asháninkas y Nomatsiguengas que habitan en el valle de Pangoa.

En el ámbito del río Ene existe una Municipalidad de Centro Poblado Menor o Delegada en el Centro Poblado de San Miguel del Ene pero debido a su cercanía con Ayacucho tiene mayor vinculación con la Asociación de Municipalidades del Río Apurímac–Ene–AMUNRAE. Ante la ausencia de organizaciones indígenas representativas (CARE o KANUJA), varias Comunidades Nativas se encuentran afiliadas a este movimiento. Para Pangoa, la inversión de recursos debe privilegiar el área urbana y sus anexos más cercanos. La zona antes descrita sólo distrae recursos económicos.

El proceso electoral de noviembre del año 2002, donde los indígenas sólo han participado completando listas no indígenas, ha dado como ganador al Ex–alcalde (1996 – 1998), señor Cesar Raúl Quispe Rojas,⁶⁷ por la alianza política “Unidad Nacional–PPC”, con 1,534 votos que representan el 22,756 % de la población del distrito.

14. Municipalidad Distrital de Río Tambo

De acuerdo a la información proporcionada por la Municipalidad, el Distrito de Río Tambo cuenta con una población que bordea los 18 mil habitantes. De ellos el 86% es población indígena, es decir 15480 habitantes aproximadamente. Mientras tanto, sólo un 14% es población no indígena. Casi un 98% de la población indígena pertenece al pueblo Asháninka, y el restante 2% pertenece al pueblo indígena denominado “Kakinte”.

A finales de los años 80, la subversión causó muerte y destrucción a lo largo de las cuencas del Río Ene en un primer momento, y luego la cuenca del Río Tambo. Luego de heroicas acciones, no sólo se contuvo sino se hizo retroceder al terrorismo. A partir del año 1995 se inició un proceso de reconstrucción de la vida tradicional en este distrito. El Tambo ha visto constantemente la amenaza de invasión de los territorios de sus comunidades, ya sea por colonos provenientes de Huanuco a través de Satipo o por el Río Ene desde Ayacucho. Esta última ruta se ha convertido en la posibilidad de una nueva puerta para el narcotráfico, sin embargo, la autodefensa Asháninka (ovayerite) impidió que penetre en la cuenca del Tambo.

La Municipalidad debido a cuestiones de carácter funcional ha venido desempeñando sus actividades tanto en la Comunidad de Puerto Ocopa, como en la oficina de coordinación existente en la afueras de la ciudad de Satipo. Sin embargo, de acuerdo a ley su capital es el poblado de Puerto Prado que, durante el periodo de violencia, dejó de existir. La administración municipal que dirige el Alcalde, señor Santiago Contoricon, no tiene ningún interés de volver activa la capital por

considerar que ello representa un grave peligro para el pueblo indígena Asháninka que habita la cuenca del río Tambo.

El Distrito de Río Tambo, ha sido el único caso en la Selva Central donde los Alcaldes han sido indígenas. Santiago Contoricon Antunez (1998-2002) y su antecesor Pedro Gómez Roman (1996-1998) han ejecutado una serie de obras a lo largo de las dos cuencas que surcan el distrito que, si bien siguen los parámetros de las obras de los otros distritos analizados (aulas, postas, embarcaderos, etc.), han logrado a través de las misma obtener el apoyo mayoritario de la población, sobre todo en el caso del primero.

La Municipalidad de Río Tambo ha elaborado, con el apoyo de otra instituciones Gubernamentales y no gubernamentales, distintos “Planes de Desarrollo” que, debido a la óptica empleada tampoco han permitido proponer al pueblo Asháninka de las cuencas del Tambo y del Ene un desarrollo que les permita mantener su identidad sin que ello signifique la ausencia de otra serie de adelantos. Por ejemplo, el Plan de Desarrollo Distrital de la Municipalidad Distrital de Río Tambo del periodo 2001-2004, elaborado con el apoyo del Ministerio de la Presidencia a través del Programa de Apoyo al Repoblamiento –PAR-, con el auspicio de Unión Europea, si bien tiene un discurso de respeto a la pluriculturalidad al momento de desarrollar los objetivos por ejes temáticos no se vislumbra tal enunciado si se toma en cuenta que sólo se da importancia al aspecto económico y al desarrollo productivo.⁶⁸

Un punto a favor que tiene la población indígena del Río Tambo es la existencia de la Central Asháninka del Río Tambo – CART. Cuenta con una organización muy buena y respeto y credibilidad de sus dirigentes por parte de las poblaciones indígenas de ambas cuencas (Tambo y Ene). Cualquier actividad o plan que se lleve a cabo en dicho distrito sea por la Municipalidad o por cualquier otro ente, gubernamental o no, para su ejecución debe contar con el análisis previo del CART y su correspondiente visto bueno, de lo contrario no tendrá el apoyo de la población indígena.

Las últimas elecciones dieron como ganador al actual Alcalde Santiago Contoricon Antunez,⁶⁹ quien participó con la lista de Unidad Nacional, obteniendo un 40.976% de la votación que representa unos 924 votos emitidos.

15. Municipalidad Provincial de Atalaya

Hacia el año de 1986 se tomó conocimiento tanto a nivel nacional como internacional de una serie de actos ocurridos en la provincia de Atalaya que atentaban contra los derechos humanos más básicos, como la vida, la integridad física y la

libertad. Terratenientes, a los que en el lugar se les daba la denominación de “patrones”, sometían a esclavitud a pobladores indígenas. Luego de una serie de denuncias y acciones, el gobierno Peruano con la intervención de la Organización Internacional del Trabajo, tomaron las medidas que dieron fin a tales vejaciones. Es necesario resaltar la participación que tuvo la organización indígena tanto a nivel Regional como Nacional (OIRA y AIDESEP).

La organización indígena dio una importancia primordial al proceso de titulación de los territorios de las Comunidades Nativas. Una vez culminado este proceso y consolidado el Movimiento Indígena de la Amazonía Peruana – MIAP, la Organización Indígena de la Región Atalaya – OIRA- decidió participar en las justas electorales del año '95 para el periodo municipal 1996–1998, logrando el triunfo electoral y resultando como Alcalde el profesor Linder Sebastián Romano.

Debe tenerse presente que la Municipalidad Provincia de Atalaya cuenta con presupuesto anual⁷⁰ de S/. 4'940,621.00 nuevos soles.

Una vez en el gobierno municipal, los indígenas pronto comprendieron que la serie de dificultades a las que tenían que enfrentarse eran de distinta naturaleza que la de otros problemas antes enfrentados por ellos. A todo ello se sumaron los conflictos internos que terminaron por debilitar a la organización, lo que fue asumido por la población indígena en general como que sus dirigentes se habían vuelto muy soberbios y no escuchaban los pedidos de reconciliación que formulaba el pueblo. Esto culminó con la desaprobación electoral en las elecciones del año 1998 que dieron el triunfo electoral a Luis Villacorta Pinedo (No Indígena).

Como consecuencia, la organización indígena de Atalaya se encuentra sumamente debilitada. Sus principales dirigentes se encuentran trabajando para otros intereses distintos a los organizativos. Como en muchas otras regiones, el MIAP no ha tenido participación alguna, lo que ha dado lugar a que los dirigentes más importantes de OIRA participaran en distintas listas electorales. Incluso el candidato oficial de la organización se ha visto obligado a participar a través del movimiento “Somos Perú”, que finalmente ocupó el tercer lugar en la competencia electoral.⁷¹

16. Municipalidad Distrital de Puerto Bermúdez

Pese a que geográficamente (selva baja) el distrito de Puerto Bermúdez debería estar integrado ya sea a la provincia de Puerto Inca (Huanuco) o al departamento de Ucayali, por un capricho político este distrito se encuentra conformando el

departamento de Pasco, una unidad geográfica, política y socialmente distinta, dentro de la provincia de Oxapampa. Su acceso es por vía aérea y terrestre, siendo la segunda muy accidentada debido a las sucesivas zonas de derrumbe que se encuentran en el camino.

De acuerdo a datos oficiales, dentro de la provincia de Oxapampa existen 95 comunidades nativas mayormente asháninkas y en un menor número de yanashas. En el distrito de Puerto Bermúdez se encuentran registradas 57 comunidades nativas⁷², sin embargo, de acuerdo a información proporcionada por sus organizaciones representativas⁷³, el número sería mayor y se acercarían a las 90 comunidades nativas que representarían un aproximado de 10 mil habitantes.

El año de 1995 representa para los pueblos indígenas de los valles de los ríos Pichis y Palcazú un paréntesis a una época de más de 30 años de gobierno local en manos de la población colona de Puerto Bermúdez. Ello no fue una casualidad sino que se debió al proceso organizativo que desde la Asociación de la Nacionalidad Asháninka del Pichis o Apatiawaka Napintsi Asháninka Pichis –ANAP- se emprendió, partiendo de la titulación de los territorios de las Comunidades del Pichis y del Palcazú. A partir del primero de Enero del año 1996 hasta el 31 de Diciembre del año 2002 (dos períodos municipales) gobernó en calidad de Alcalde del distrito de Puerto Bermúdez el señor Luis Alcides Calderón Martínez, perteneciente al pueblo indígena asháninka, dirigente de ANAP y ex-directivo de AIDESEP.

Inicialmente, este gobierno municipal fue considerado por la Asociación Regional de Pueblos Indígenas de la Selva Central – ARPI-SC-, como un modelo de trabajo la organización indígena conjuntamente con el gobierno local. Durante su primer periodo de gobierno (1996-1998) la Municipalidad hizo obras de inversión y apoyo social dirigidos a las comunidades. Sin embargo, nuevamente la ausencia de un equipo administrativo que le indicara los procedimientos adecuados para no caer en actos ilícitos, sumada al interés de lucro personal de varios funcionarios o servidores dieron como resultado que esta gestión aparentemente exitosa fuera intervenida por la Contraloría General de la República⁷⁴, y en base a un informe especial elaborado por dicha entidad, se iniciara una serie de procesos judiciales⁷⁵ contra el Alcalde, regidores, funcionarios y ex-funcionarios de dicha Municipalidad. Todo ello repercutió en el siguiente periodo y determinó que las pretensiones re-eleccionistas de Alcidez Calderón Martínez para un tercer periodo no tuvieran éxito.

Sin embargo, afortunadamente para el Movimiento Indígena, la solidez organizativa de ANAP impidió que hechos similares a los acontecidos en Atalaya se repitieran. En las elecciones efectuadas en noviembre del 2002, resultó elegido el profesor Germán Meza Mariani por el Movimiento Unidad Nacional en acuerdo con el Movimiento Indígena Asháninka del Pichis – MIAP, aparato político de

ANAP, con 1592 votos⁷⁶ a favor que representan el 30.055% sobre Alcidez Calderón Martínez, quien sólo alcanzó 893 votos; es decir, 16.859% .

La Municipalidad Distrital de Puerto Bermúdez percibe por concepto de FON-COMUN una suma aproximada a los 50 mil nuevos mensuales⁷⁷, que suman anualmente S/. 600,000.00 nuevos soles. La recaudación de ingresos en el centro poblado de Bermúdez sólo representa unos 60 ó 70 mil nuevos soles anuales. Las comunidades nativas no tributan por ningún concepto.

Uno de los aspectos importantes de la gestión municipal de los dos períodos de Alcidez Calderón Martínez fue haber contado con una administración municipal moderna, a diferencia de sus antecesores de ascendencia colona, para lo cual no sólo adquirió equipo, vehículos y maquinaria sino también trató de contar con profesionales y técnicos en su mayoría foráneos y ajenos al movimiento indígena que, desafortunadamente, no lo supieron guiar adecuadamente.

La Administración Municipal de Puerto Bermúdez se encuentra organizada de la siguiente manera:

- Administración (Abastecimiento, Contabilidad)
- Secretaría General
- Planificación y Presupuesto
- Jefatura de Rentas
- Jefatura de Desarrollo Urbano y Rural
- Jefatura de Servicios Comunales
- Registros Civiles

En lo que respecta al programa de inversiones la Municipalidad de Puerto Bermúdez ha ejecutado las siguientes obras:

- Remodelación del Palacio Municipal
- Aulas de colegios y oficinas de dirección en aproximadamente más de 40 comunidades nativas
- Edificación de más de 30 postas médicas
- Colegio para niños especiales
- Lozas deportivas (20 aproximadamente)
- Reparación y mantenimiento de 15 kilómetros de carretera
- Asistencia a aproximadamente 90 Comités del Vaso de Leche
- Expediente técnico para la construcción de una Hidroeléctrica en el Sector de Neguachi, por aproximadamente S/. 157,000.00 nuevos soles
- Primera y segunda etapa de electrificación de Puerto Bermúdez
- Construcción de Agua Potable de Puerto Bermúdez
- Adquisición de Maquinarias y Equipos

Un punto importante que debe resaltarse es el hecho de que la población de las comunidades nativas de Puerto Bermúdez están muy al tanto y preocupadas por la marcha del gobierno local. Les interesa cómo se utilizan los recursos que posee. A través de ANAP se ha diseñado y aplicado una política de fiscalización y apoyo a la gestión municipal, lo que facilita la comprensión de los 3 períodos de gobierno municipal a cargo de Alcaldes Asháninkas del Pichis. □

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. En algunas regiones el territorio indígena aún no ha sido consolidado ya que no se ha efectuado el reconocimiento ni la titulación de varias comunidades nativas como Pangoa, Cenepa y la zona de San Carlos en Oxapampa.
2. La autonomía que poseen las comunidades nativas las protege frente a los Gobiernos Locales en casos en los que éstos ejecuten proyectos o programas que las primeras consideren innecesarios o incoherentes con el desarrollo que ellas se han propuesto.
3. Las municipalidades ubicadas en zona rural, en especial en la amazonía y en las zonas donde habitan comunidades nativas, ya no están obligadas a realizar las funciones o proyectos propios de municipalidades urbanas.
4. El Alcalde y regidores indígenas requieren equipos administrativos capaces, eficaces, honestos y que conozcan la problemática municipal e indígena.
5. Los profesionales y técnicos administrativos con los que actualmente cuentan las municipalidades con gobierno indígena no resuelven los problemas que afectan a las organizaciones, comunidades y a las propias municipalidades; por el contrario, crean nuevos problemas y no se responsabilizan por ellos.
6. Las municipalidades con gobierno indígena tienen una gran fortaleza cuando cuentan con el apoyo de sus organizaciones que canalizan las decisiones y deseos de las comunidades integrantes para poder ejecutar cualquier plan o proyecto de trabajo o de desarrollo.
7. En las municipalidades donde no existen gobiernos indígenas los pueblos indígenas no cuentan aún con espacios para participar en la vida política del municipio.
8. Es necesario regular de un modo más preciso e inequívoco lo concerniente al derecho de consulta que poseen los pueblos indígenas en los tres niveles de toma de decisiones: central, regional y local.

9. Los recursos económicos destinados a los gobiernos locales son mal distribuidos y orientados perdiéndose generalmente en gastos innecesarios o en exceso con el fin de favorecer intereses de terceros.
10. El presupuesto de inversiones de los gobiernos locales debe ser destinado a gastos en recursos humanos y materiales de la zona en el porcentaje adecuado a fin de que redunde en beneficio de la población del municipio.
11. Falta mayor decisión, apoyo y participación por parte de las instituciones estatales (Ministerio Público, Contraloría General de la República, etc.) para fortalecer el trabajo de las autoridades municipales.
12. Las organizaciones deben preocuparse por capacitar a sus miembros en los siguientes tres niveles:
 - Preparar y concientizar a la población de las comunidades nativas sobre sus derechos civiles y políticos, los alcances de los mismos y su importancia para la organización y el movimiento indígena, así como sobre los mecanismos de participación ciudadana existentes, y cómo y en qué casos usarlos.
 - Preparar y concientizar a los candidatos a los gobiernos locales antes y después de su posible elección sobre la forma de gobernar política, económica y administrativamente la municipalidad, en coordinación con las organizaciones indígenas y otras organizaciones dentro del municipio.
 - Preparar adecuadamente cuadros de técnicos indígenas en temas económicos y administrativos necesarios dentro del marco de funcionamiento del gobierno municipal (contabilidad, tesorería, presupuesto y planificación, personal, abastecimiento y almacén).
13. Las organizaciones indígenas deben luchar por la modificación del artículo 10 de la ley 27734 y la Ley de Partidos políticos en lo concerniente a la inscripción de partidos políticos en el registro correspondiente.
14. Las organizaciones y las municipalidades con gobierno indígena deben pactar y establecer mecanismos de fiscalización y control para aplicarlos de manera periódica.
15. Las organizaciones nacionales, regionales y locales conjuntamente con las comunidades nativas deben elaborar conceptos, planes, programas y proyectos sobre el desarrollo que todas ellas desean alcanzar y proponerlos a las distintas entidades del Estado.

BIBLIOGRAFIA

Alfaro Minaya, José

1998 Manual de Gestión Municipal.

Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana - AIDESEP.

1995 Informe Técnico, Reserva Comunal "El Sira". Pucallpa – Perú.

Bedoya Garlan, Eduardo, et. al.

2003 Amazonía; Lineamientos Estratégicos de Desarrollo. Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Perú-Ecuador, Capítulo Perú.

1991 Diccionario Jurídico Mexicano, Porrúa-UNAM-IIJ, México.**Escuela mayor de Gestión Municipal**

1998 (junio) Plan Estratégico de la Provincia de Alto Amazonas. Departamento de Loreto 1999-2010. Municipalidad Provincial Alto Amazonas Yurimaguas

García Hierro, Pedro; et. al.

1995 Territorios Indígenas y la Nueva legislación Agraria en el Perú. Grupo de Trabajo Racimos de Ungurahui. Documento IWGIA N° 17. Lima - Perú.

Municipalidad de Pangoa

2000 "Sentando Bases para la Provincialización" Memoria de Gestión.

Municipalidad Distrital de Río Tambo

2000 (noviembre) Plan de Desarrollo Distrital de la Municipalidad Distrital de Río Tambo, periodo 2001-2004. MIPRE – PAR – UE. Pag. 36 – 38.

ONPE

Elecciones Municipales. Datos del Distrito del Nieve.
Diciembre 2002. Elecciones municipales 2002.

Organización Internacional del Trabajo (OIT)**Equipo Técnico Multidisciplinario**

1997 Pueblos indígenas y tribales: Guía para la aplicación del Convenio núm. 169 de la OIT.

PROMUDEH – PAR/UE –PRODEV –CEA

1997 Diagnóstico sobre la Situación Actual de la Población de las Comunidades Nativas, afectadas por la Violencia en la Selva Central, Satipo.

Regino Montes, Adolfo (Coordinador General)

1996 La autonomía: una forma concreta de ejercicio del derecho a la libre determinación y sus alcances. Ponencia de Servicios del Pueblo Mixe, A.C.; en el Foro Indígena Nacional celebrado en San Cristóbal de las Casas, Enero de 1996.

Santana, Roberto

1993 Campesinado indígena y el desafío de la modernidad, citado por Alberto WRAY. Derecho, Pueblos Indígenas y Reforma del Estado. Ediciones Abya – Yala, Quito.

Victory, Catalina

1996 (junio) Gobiernos Municipales y Desarrollo Local en Iberoamérica. En: REVISTA CID d AFERS INTERNACIONALS 47. " Ciudades y Desarrollo en Iberoamérica.

Revistas:

Revista PERENE AL DESARROLLO, N°7. Municipalidad Distrital de Perené, Octubre 2001.

Revista Pichanaki "Corazón de la Selva Central". Municipalidad Distrital de Pichanaki, 2001

Normas legales:

"Ley de Comunidades Nativas y de Promoción Agropecuaria de las Regiones de Selva y Ceja de Selva". Compendio de legislación para los Pueblos Indígenas y Comunidades Nativas. República del Perú. Edición Oficial, 1999.

NOTAS

- 1 AIDESEP, 1995: 51.
- 2 Ob. Cit.: 51.
- 3 OIT. Equipo Técnico Multidisciplinario, 1997. Pag. 05.
- 4 "Ley de Comunidades Nativas y de Promoción Agropecuaria de las Regiones de Selva y Ceja de Selva".
- 5 García, et. al., 1995: 18
- 6 Tratado Internacional, ratificado por el Gobierno Peruano el 28 de Abril de 1978, Vigilado por el Comité de Derechos Humanos.
- 7 Montes 1996: 63.
- 8 Ob. Cit.: página. 72
- 9 Porrúa-UNAM-IIJ, 1991: 35.
- 10 Montes, 1996: 74.
- 11 García, et. al., 1995: 27.
- 12 La realización de una faena comunal o cualquier actividad hecha por los comuneros en el territorio comunal en beneficio de la comunidad.
- 13 El ejercicio de la autonomía comunal no incluye la aplicación de la pena de muerte debido a que el artículo 140° de la Constitución la considera exclusiva para casos de traición a la patria, quedando excluida en el caso de otros delitos. Asimismo el carácter vinculante de los Tratados sobre Derechos Humanos ratificados por el Perú impiden su aplicación. Igual ocurre con la autonomía religiosa; la ley impone limitaciones a dichas prácticas siempre y cuando no ofendan la moral ni alteren el orden público, conforme el artículo 2° inciso 3 de la Constitución.
- 14 Casos como el desalojo de invasiones a territorios indígenas en la región fronteriza de Cajamarca, llamada 'Flor de la Frontera', donde las autoridades no actuaron oportunamente, la resistencia al ingreso de empresas petroleras en la Provincia de Alto Amazonas donde los pueblos afectados sólo reclaman vivir en paz y con el derecho a una vida sana, son los más flagrantes de una secuela de arbitrariedades cometidas contra estos pueblos y que son percibidas por la prensa y la sociedad mestiza como actos violentos cometidos por salvajes.
- 15 Oscar Gutiérrez Laya, Com. Pers. 2004.
- 16 La Ley 26922 fue dejada sin efecto por la 2a. D.F. de la Ley N° 27783.- Ley de Bases de Descentralización, publicada el 20/07/2002.
- 17 Artículo II del Título Preliminar de la Ley 27972.
- 18 Artículo 139° de la Ley 27972.
- 19 Varios miembros del Congreso en la actualidad son ex-alcaldes.

- 20 El articulo 39º de la Ley Orgánica de Municipalidades N° 23853 derogada no establecía salvedades y era preciso al señalar que “Todas las sesiones son públicas”
- 21 Asimilados a la carrera administrativa y por lo tanto sometidos a la regulación del Decreto Legislativo 276 y su reglamento.
- 22 El Decreto Legislativo 776 promulgado el 30 de Diciembre de 1993 durante el Gobierno de Alberto Fujimori F. fue emitido con la finalidad de disminuir facultades tributarias a las Municipalidades y, de ese modo, disminuir sus ingresos. Como compensación recibirían otras partidas por parte del Gobierno Central. Se entendía que el verdadero propósito de dicho dispositivo fue político y consistía en disminuir las posibilidades de postular de algunos Alcaldes en las próximas elecciones presidenciales y del congreso.
- 23 Articulo 20 del DS 043-2003-PCM Texto Único Ordenado de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública N° 27806.
- 24 En el año 1997 mediante una Ordenanza de la Municipalidad Provincial de Chanchamayo se creó el Centro Poblado Menor de Marankiari, ubicado en los límites de las de la Comunidad Nativa del mismo nombre.
- 25 El Agente Municipal, Los Gobernadores, los Registradores Civiles, son funcionarios que representan órganos públicos desconcentrados dentro de la comunidad, rivalizando por la autoridad con los Jefes o dirigentes tradicionales.
- 26 Santana, 1993: 26 – 27.
- 27 Awajuns, Huambis, Achuar, Harakmbut.
- 28 Las Municipalidades Provinciales de Satipo y Atalaya y la Distrital de Pangoa han venido construyendo carreteras en las rutas de Satipo a Atalaya y de Pangoa hasta el río Ene por la dirección del río Anapate respectivamente. Igualmente ocurre con la denominada vía Pichis desde Puerto Bermúdez hasta Pichanaki. Si bien esta carretera era ejecutada por el Proyecto Especial Pichis Palcazu, el alcalde indígena de Puerto Bermúdez apoyó dicha obra. Ninguno de los tres proyectos las carreteras unen poblaciones significativas y, más bien, ingresaban por zonas forestales aún no explotadas.
- 29 Son los departamentos de Loreto, San Martín, Amazonas, Ucayali, Huánuco, Pasco, Junín, Cusco, Madre de Dios.
- 30 Un caso típico fue lo ocurrido al encontrarnos en la ciudad de Santa María del Nieve, capital de la provincia de Condorcanqui, donde el Alcalde es un Indígena Awajum (Aguaruna). Establecimos diálogo con una persona de lugar y al preguntarle sobre las obras del Alcalde nos contestó indignada que el Alcalde no había realizado ninguna obra pero al enseñarle una relación de las obras de la municipalidad ejecutadas por ese mismo Alcalde nos manifestó que sí eran sus obras pero que estaban mal hechas.
- 31 El Alcalde era el señor Marcelino Sukcut Ariba.
- 32 Poca población electoral, falta de conciencia como pueblo indígena, ausencia de organización, falta de recursos económicos, escaso conocimiento, apoyo profesional honesto y técnicamente bien preparado, y divisionismo son las razones más frecuentes para que un pueblo indígena y su organización no puedan dirigir adecuadamente un gobierno local.

- 33 La Ley Orgánica de Municipalidades derogada o N° 23853, fue diseñada considerando el modelo urbano de ciudad. Si bien en el artículo 4° se hace mención a pueblos, centros poblados, caseríos, comunidades campesinas y nativas, esto no significó que en algún momento el legislador hiciera una diferenciación de lo urbano con lo rural.
- 34 El Fondo de Compensación Municipal fue creado mediante el Decreto Legislativo 776 o ley de Tributación Municipal. Este fondo se encuentra conformado principalmente por el 2% del Impuesto General a las Ventas – I.G.V. y debe distribuirse principalmente entre las Municipalidades Provinciales y Distritales, preferentemente de zonas rurales y urbano marginales, teniendo en consideración criterios de población, pobreza, desarrollo urbano, violencia y recursos naturales.
- 35 Debe entenderse que los planes desarrollo concertados deben ser de corto, mediano y largo plazo.
- 36 En el caso de los Gobiernos Locales, la Fuente de Financiamiento denominada FONCOMUN es la partida más importante que reciben de la DNPP-MEF. Hasta el año 2002, las Municipalidades podían utilizar el 30% del la misma en gastos corrientes (administrativos) y el 70% en el Programa de Inversiones (Obras). A partir del año 2003 las Municipalidades están facultadas mediante el artículo 19° de la Directiva N° 008-2002-EF/76.01, que es la directiva para la programación, formulación y aprobación de los Presupuestos Institucionales de Apertura (PIA) de los Gobiernos Locales para el año fiscal 2003, establece que las Municipalidades utilizan íntegramente el FONCOMUN, para los fines que ellos determinen por acuerdo de Concejo Municipal, de acuerdo a sus propias necesidades reales. Es decir, si una Municipalidad considera que necesita mas del 50% en gastos corrientes puede hacerlo, aunque a criterio personal consideramos que si un gobierno local decide usar ese monto o más en gastos corrientes, su finalidad como institución podría desnaturalizarse.
- 37 Las carreteras de Pangoa al Ene y de Atalaya a Satipo son algunos de estos proyectos cuya verdadera finalidad era la extracción de recursos forestales.
- 38 Información proporcionada por autoridades de la Municipalidad del Centro Poblado Menor de Imacita.
- 39 Datos proporcionados por el regidor del centro Poblado Menor de Imacita, Lisauro González Montenegro.
- 40 De acuerdo a lo manifestado por los dirigentes de ODECOFROC, el número de peces ha descendido con relación a años anteriores, razón por la cual uno de los proyectos importantes para la organización es la instalación de piscigranjas en cochas. Igual ha ocurrido con los animales del monte. La causa sería el aumento de población que ha hecho chacras en las orillas del río perjudicando el hábitat de alimentación de los peces, y la pesca con veneno y/o dinamita. Igual ocurre con la caza desmedida que ahora obliga a caminar cerca de 2 días con dirección a la profundidad del monte.
- 41 Los regidores, encabezados por el Teniente Alcalde de la Municipalidad del Cenepa, coincidieron con un grupo influyente de la población para realizar una serie de reclamos al Alcalde y ante su negativa a acceder a las peticiones de los reclamantes procedió a solicitar el apoyo de la Policía Nacional, suscitándose un enfrentamiento con la

población de Huampami que resultó con una persona gravemente herida. Luego, el Alcalde fue expulsado y huyó a la comunidad de Tutino. Cuando llegamos se nos informó que el ex Alcalde, Marcelino Sukcut Ariba, tendría un acuerdo con los Regidores debido a que en las Sesiones de Concejo éstos hacen figurar al Alcalde en las actas como si estuviera presente. Cuando tratamos de ubicar al Alcalde en la CN. de Tutino no manifestaron que se encontraba en Bagua.

- 42 En el caso del Cenepa percibe un monto de S/. 2,100.00 nuevos soles.
- 43 A partir del 1 de enero del año 2003 el nuevo Alcalde del Distrito del Cenepa es el Prof. Virgilio Alberto Payanqui.
- 44 Este último fue elegido Alcalde del Distrito del Cenepa para la gestión 2003-2006
- 45 Bedoya Garlan, E. y otros 2003: 43.
- 46 ONPE. Elecciones Municipales. Datos del Distrito del Nieve.
- 47 La ley 23853 estuvo vigente sólo hasta el mes de mayo del año 2003.
- 48 VICTORY, Octubre, 1996: 03.
- 49 El alcalde ha denunciado a sus regidores y éstos a aquél. Como consecuencia dos concejales se encuentran presos.
- 50 Este movimiento es una variación del MIAP Indígena para poder obtener el voto de los pobladores ribereños.
- 51 Escuela mayor de Gestión Municipal. Pag. 11.
- 52 Ob. Cit. Pag. 11
- 53 Ob. Cit. Pag. 12
- 54 Datos proporcionados por la administración de la Municipalidad Provincial de Alto Amazonas.
- 55 Datos proporcionados por la administración de la Municipalidad Provincial de Alto Amazonas.
- 56 Escuela Mayor de Gestión Municipal. 1998: 11.
- 57 PROMUDEH – PAR/UE –PRODEV –CEA, 1997.
- 58 Municipalidad Distrital de Perené, 2001: 13.
- 59 ONPE, 2002.
- 60 Según manifiestan los pobladores más antiguos de la ciudad, hacia el año 1985 Bajo Pichanaki era solamente un conjunto de casas provisionales a ambos lados de la carretera marginal. Actualmente es una urbe que ha asumido el lugar del principal centro comercial no sólo de la provincia de Chanchamayo sino de toda la selva central, dejando de lado a ciudades como La Merced, Satipo y Villa Rica.
- 61 Revista Municipal: Pichanaki “Corazón de la Selva Central”. 2001: 03
- 62 PROMUDEH – PAR/UE –PRODEV –CEA, 1997: 104.
- 63 Cifras que estima y defiende la Municipalidad Distrital de Pangoa como fundamento para sustentar su categorización como Provincia.
- 64 PROMUDEH – PAR/UE –PRODEV –CEA, 1997: 57-A
- 65 A través de la participación de ex - dirigentes de sus comunidades o de su organización regional.
- 66 Municipalidad de Pangoa, 2000: 2.

- 67 ONPE, 2002
- 68 Municipalidad Distrital de Río Tambo, 2000: 36 – 38.
- 69 ONPE, 2002.
- 70 Municipalidad Provincial de Atalaya, Modificación Presupuestal a Enero del año 2002.
- 71 Información proporcionada por Bernardo Silva, Regidor de la Municipalidad de Atalaya gestión 1998 – 2002 y vice -Presidente de OIRA.
- 72 Datos proporcionados por el Instituto Nacional de Estadísticas e Informática – INEI, Censos 1993.
- 73 ANAP (Asháninka – Pichis) y UNAY (Yaneshas – Palcazú).
- 74 Informes 001 y 003 – 93-CTAR-P/GRAI.
- 75 La Sala Mixta de Chanchamayo, que es la encargada de resolver los procesos judiciales a nivel de Selva central, nunca ha condenado a ninguna autoridad municipal -sea o no indígena- por delitos cometidos contra la administración de justicia, a diferencia de la Sala Superior de Chachapoyas que si ha condenado a varias autoridades ediles por dichos delitos.
- 76 ONPE, 2002.
- 77 Datos proporcionados por la Administración Municipal de Puerto Bermúdez.

