

**LAS MUNICIPALIDADES  
Y SU PAPEL EN LA  
DEMOCRATIZACIÓN  
Y EL DESARROLLO DEL PAÍS**

**II Seminario de Alcaldes**

**Mayo 1998**

Las municipalidades y su papel en la democratización y el desarrollo del país.  
II Seminario de Alcaldes / SER-ITDG. - Lima 1998  
126p.

GOBIERNO LOCAL / PLANIFICACIÓN LOCAL / DESCENTRALIZACIÓN /  
DESARROLLO LOCAL / DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL /  
DEMOCRATIZACIÓN / PE

ISBN 9972-47-029-6

©1998, Intermediate Technology Development Group, ITDG - Perú

Av. Jorge Chávez 275, Miraflores

Casilla Postal: 18-0620

Lima 18, Perú

Teléfonos: 444-7055, 446-7324, 447-5127

Fax: 446-6621

E-mail: [postmaster@itdg.org.pe](mailto:postmaster@itdg.org.pe)

<http://www.itdg.org.pe>

©1998, Asociación Servicios Educativos Rurales, SER

Pezet y Monel (Ex-Túpac Amaru) 1870, Lince

Lima 14, Perú

Teléfonos: 472-7950, 471-1734

Telefax: 472-7937

E-mail: [postmast@ser.org.pe](mailto:postmast@ser.org.pe)

Editora : Patricia Marín

Corrección de estilo: Luis Andrade

Diagramación, diseño de carátula e impresión: Ali arte gráfico - publicaciones S.R.L.

Américo Vespucio 107 COVIMA, La Molina.

Teléfono : 348-4782

1,000 ejemplares. 1998

## ÍNDICE

<b>Presentación</b>	<b>7</b>
<b>Sección 1. Las municipalidades en el Perú de hoy</b>	<b>9</b>
La coyuntura municipal: balance y perspectivas <i>Maximiliano Ruiz</i>	<b>11</b>
Descentralización política y económica <i>Javier Iguñiz</i>	<b>17</b>
<b>Sección 2. Municipalidades y economía local</b>	<b>35</b>
Desarrollo económico local <i>Marco Velasco</i>	<b>37</b>
Experiencia y lecciones del proyecto Minga <i>Marco Velasco</i>	<b>47</b>
Iniciativas de desarrollo local <i>Marco Velasco</i>	<b>59</b>
El "plan de vuelo" <i>Neiro Delgado</i>	<b>67</b>
Bases sólidas para el desarrollo <i>Agustín Sosa Chambí</i>	<b>71</b>
<b>Sección 3. Papel de las municipalidades en la construcción de la democracia.</b>	<b>77</b>
Los Cimientos de un Estado Democrático. <i>José Távara</i>	<b>79</b>
Una pregunta permanente. <i>Luis Chirinos</i>	<b>85</b>
Redistribución efectiva de poder. <i>Luis Chirinos</i>	<b>95</b>
<b>Sección 4. La voz de los alcaldes en la democratización y el desarrollo del país.</b>	<b>103</b>
También es Democracia escuchar a la Mujer. <i>Delia Vergara</i>	<b>105</b>
El pueblo no pide cita <i>Federico Salas</i>	<b>111</b>

## PRESENTACIÓN

Las municipalidades ocupan un lugar cada vez más importante en la discusión pública del Perú sobre temas como el desarrollo y la democracia, asuntos que forman parte de la agenda política de los próximos años en la medida en que constituyen dos de las preocupaciones fundamentales de la mayoría de peruanos.

No es casual este vínculo entre municipalidades, desarrollo y democracia. Desde hace ya tiempo, de manera a veces silenciosa, muchos gobiernos locales incursionan en ambos terrenos colaborando activamente en la construcción de condiciones que permitan una mayor calidad de vida para los habitantes de sus jurisdicciones y promoviendo que ese proceso sea expresión de una participación más sostenida de los ciudadanos.

Lentamente, se está produciendo una sustancial modificación del papel de las municipalidades, que dejan de ser instituciones públicas dedicadas exclusivamente a la prestación de algunos servicios públicos para convertirse en espacios de representación política y en promotoras del desarrollo local, tanto urbano como rural. Los gobiernos locales se identifican cada vez menos de manera exclusiva con el cuidado del ornato y la limpieza de sus jurisdicciones al intervenir más activamente en la construcción de vías de comunicación, en el mejoramiento de la infraestructura y los servicios de las comunidades y caseríos, en la promoción y la modernización de la producción, etcétera.

Lo que en un primer momento fue una intervención espontánea y voluntariosa de las autoridades municipales se está convirtiendo poco a poco en un conjunto de políticas diseñadas de manera más racional, utilizando instrumentos y técnicas que permiten que la labor de los gobiernos locales sea más eficaz y genere condiciones de sostenibilidad. Por eso es cada vez más común encontrar municipalidades que hacen uso de la planificación estratégica y promueven experiencias de participación ciudadana y de concertación interinstitucional. De esa manera, avanzan en ser gobierno y no mera administración, ya que persiguen no limitarse a la atención de los problemas inmediatos sobre la base de sus escasos recursos, sino que aspiran a proyectarse en el mediano y largo plazos, estableciendo alianzas con diversos actores para hacer realidad un futuro caracterizado por el bienestar y la convivencia sobre la base de principios y mecanismos democráticos.

Sin embargo, debemos constatar al mismo tiempo que muchas veces los municipios no han prestado suficiente atención a lo que sucede en el entorno de los distritos y las provincias. Por momentos, da la impresión de que las autoridades municipales y los demás actores locales suponen que es posible promover el desarrollo y la democracia en sus jurisdicciones al margen de lo que acontece alrededor de ellas. Muchas veces se deja de tomar en cuenta la influencia y el impacto que las acciones de los gobiernos locales tienen en jurisdicciones distintas de las suyas y en otros niveles del Estado. De ese modo se desaprovechan oportunidades y se difumina la percepción de los obstáculos existentes, cuya modificación debiera ser incorporada en la agenda de la discusión local. Respecto a esto último, cabe preguntarse, por ejemplo, por qué el Perú es uno de los pocos países de América Latina en los cuales las municipalidades aún reciben un porcentaje del presupuesto del Estado que no les permite ejercer las competencias y las funciones establecidas por la Constitución. Sin lugar a dudas, una de las razones para explicarlo es el centralismo estatal, pero éste tiene como contraparte la debilidad del municipalismo peruano, que impide una acción más coherente en el plano nacional relativa al fortalecimiento institucional y económico de los gobiernos locales.

En ese marco, Intermediate Technology Development Group (ITDG) y Servicios Educativos Rurales (SER) organizaron el Segundo Seminario de Alcaldes bajo el título “Las municipalidades y su papel en la democratización y el desarrollo del país”, realizado en Lima del 13 al 15 de mayo de 1998.

Este evento tuvo como objetivo promover un espacio de debate y de intercambio de experiencias de gestión local que sirviera para el fortalecimiento de las municipalidades como promotoras del desarrollo y como soportes institucionales de la descentralización. Convocamos a alcaldes de diversos municipios que se encuentran transitando por el proceso antes descrito, así como a especialistas vinculados a los temas del desarrollo humano y local, la democracia y la descentralización. El fortalecimiento de los gobiernos locales tiene como condiciones principales una mayor articulación entre autoridades y expertos, así como una visión de gobierno que vincule la política con la economía y la cultura, y la experiencia de gestión con la reflexión conceptual.

La presente publicación reúne las exposiciones de las autoridades y los profesionales participantes en dicho evento, por cuyas contribuciones les agradecemos. Queremos agradecer también a la Fundación Nacional para la Democracia (NED) y a la Comunidad Europea, que con su apoyo permitieron la realización del seminario y la publicación de este libro.

S e c c i ó n I

*Las municipalidades en el Perú de hoy*

## La coyuntura municipal: balance y perspectivas

*Maximiliano Ruiz*

*Alcalde distrital de Morropón, Piura*

A casi cinco meses de las elecciones municipales, es de suma importancia profundizar el análisis de la cuestión municipal. Reflexionar sobre lo que significa este nivel de gobierno para las perspectivas de desarrollo del Perú es un tema todavía vigente, más aún en la actual coyuntura, signada por una fuerte tendencia centralista protagonizada por el gobierno en contraposición con la corriente de fortalecimiento de los gobiernos locales que impera en América Latina y en el mundo.

En el Perú, como en muchos países de América Latina, subsiste un conjunto de precariedades que afectan el débil sistema democrático: la persistencia de “enclaves autoritarios”, el ahondamiento de los desequilibrios sociales y las altas prerrogativas que mantienen las Fuerzas Armadas son quizá las más saltantes. Muchos están convencidos de que se trata de “problemas de transición” en el camino hacia un Estado más democrático. Esta transición, lamentablemente, no está conllevando una reconstrucción de la política y de las prácticas democráticas, y ello constituye un motivo de preocupación para quienes están interesados en la mejora de la vida ciudadana.

Queda claro que las municipalidades tienen hoy una gran responsabilidad e injerencia en la satisfacción de las necesidades de la población, así como relevancia política y administrativa como escenarios del juego político local y nacional. Sin embargo, la relación actual entre los gobiernos central y municipal no contribuye a profundizar el proceso de democratización y desarrollo del país.

En el plano municipal, se pretende separar gobierno de administración, lo que en buena cuenta significa que el municipio sea básicamente una administración territorial, que esté encargado del manejo de recursos para la prestación de servicios y no de la promoción del crecimiento y de la equidad, ni de la definición

concertada de las estrategias de desarrollo local, de la modernización y de la democratización de la gestión pública.

Por la histórica debilidad de las municipalidades en la organización del Estado peruano, las nuevas relaciones de autonomía política, administrativa y fiscal se han desenvuelto en medio de tensiones y desequilibrios que han afectado seriamente la gobernabilidad local, entendida como la capacidad de los gobernantes para liderar procesos de concertación en la definición de estrategias de desarrollo local. El gobierno central muestra una marcada tendencia a imponer políticas y requisitos, así como a intervenir de manera explícita y velada en varios aspectos de la vida de las municipalidades, pretendiendo mantener un control estratégico sobre ellas.

Observando el tema desde el ángulo de la sociedad civil, las elecciones municipales no sólo han fortalecido la imagen y la autonomía política de las municipalidades sino que han contribuido a “pluralizar” los sistemas políticos locales. Surgen nuevas fuerzas que entienden la importancia del poder político local y construyen movimientos propios con vocación de poder democrático. Los espacios municipales se han constituido en plataformas de proyección política cada vez más apetecidas.

Sin embargo, la simple elección democrática de los representantes municipales no garantiza el carácter democrático de la gestión y la vida política local. Ello dependerá del tipo de relaciones que se generen. También existe un desencanto de los ciudadanos frente al gobierno municipal cuando no lo estiman eficiente y democrático. Por ello insisto en la importancia de un acercamiento serio y responsable entre el ciudadano y el gobierno local. Hay que proponernos lograr este acercamiento de la mejor manera posible porque ello contribuirá al fortalecimiento de la democracia en el país.

Lamentablemente, no se conocen resultados provenientes de investigaciones sobre el impacto de la acción municipal en la vida comunitaria. Por lo general se acepta que los gobiernos locales son importantes para la vida ciudadana, que son más eficientes que otras instancias de gobierno, que la corrupción es menor que en otros niveles y que el manejo de recursos es más democrático y transparente, aunque no estamos exentos de casos que relativizan estas apreciaciones y que son tratados como grandes escándalos por los medios de comunicación locales, regionales y nacionales.



En el momento actual existe mucha expectativa por lo que puede pasar en el siguiente período municipal. Podemos decir que el ambiente está polarizándose innecesariamente entre quienes apoyan al gobierno y quienes no lo hacen, lo que no beneficia al desarrollo de la institucionalidad municipal y de la gobernabilidad local.

El presidente Alberto Fujimori está interesado en contar con gobernantes municipales que toleren su comportamiento político, —que como hemos mencionado— no se sustenta en bases que apuntalen el fortalecimiento democrático del país. Le interesa, además, que las autoridades locales apoyen —o, por lo menos, no dificulten— sus pretensiones reeleccionistas. En muchos casos, esta actitud calza con aspiraciones de algunos alcaldes, aunque, por supuesto, existen los que no comparten esta lógica. Además, el gobierno viene implementando una “cacería” de cuadros municipales importantes para garantizar triunfos, incluso al margen de que se integren o no a la agrupación Vamos Vecino.

Las secuelas del fenómeno de El Niño y el comportamiento del presidente alientan a que la ciudadanía piense que se necesitan gobiernos municipales proclives al gobierno para facilitar el proceso de recuperación y reconstrucción local. Es un elemento de la coyuntura que no podemos despreciar en el momento de analizar lo que será el campo municipal en el futuro.

## Perspectivas

Es estratégico contribuir a una democratización de la gestión local que incorpore elementos de eficiencia, equidad, transparencia y responsabilidad pública.

Ello exige:

- Crear escenarios de encuentro entre el Estado, la sociedad y el mercado.
- Fortalecer la capacidad de los gobiernos locales de convocar a —y de concertar con— representantes de otros niveles de la administración pública, así como con los centros de decisión.
- Fortalecer la capacidad de gestión de los gobiernos locales, para que su intervención en el territorio sea más eficiente, eficaz y beneficiosa para la gente, en su función de garante del bien común.

- Fortalecer a la sociedad civil para que pueda ejercer una función crítica frente al Estado y al mercado, incidiendo en la formulación de políticas públicas y en las decisiones, lo cual está muy ligado al surgimiento y a la promoción de liderazgos.
- Crear mecanismos de participación ciudadana allí donde no existen y fortalecer los ya existentes.
- Dotar a los municipios de instrumentos administrativos, financieros, técnicos y de autonomía adecuados.

Existen dos aspectos básicos que es necesario reforzar en las gestiones municipales: por un lado, la eficiencia y la eficacia de los gobiernos locales en el cumplimiento de las responsabilidades orientadas a la satisfacción de las necesidades de la población; por otro, la redefinición de sus relaciones con el ciudadano, orientándolas a la democratización de las decisiones y a la legitimidad del sistema político.

*La eficiencia y la eficacia* suponen una determinada capacidad de gestión; es decir, un conjunto de habilidades y destrezas con ayuda de las cuales los responsables del municipio puedan garantizar el mejoramiento de la calidad de vida en el territorio. En este contexto, es necesario evitar varios riesgos:

- El despilfarro de los recursos financieros por estilos clientelistas de gestión, atomización del gasto, etcétera. Este riesgo se puede superar con la elaboración de planes y programas que orienten y establezcan prioridades en el gasto.
- La falta de estos planes produce un vacío a la hora de decidir y actuar, lo que abre el camino a la imposición de intereses bien sea de tipo económico, bien político.
- En los pequeños territorios los gobiernos locales se suelen abrumar con responsabilidades que se convierten en pesadas cargas imposibles de cumplir por falta de recursos, pese a tener las facultades para ello.

En no pocos casos la ineficiencia se produce no tanto por una débil capacidad de gestión sino por criterios ligados al modelo dominante de gestión. Uno de estos criterios es la satisfacción de clientelas mediante el manejo de la nómina o planilla municipal, otro es la orientación del gasto hacia proyectos urbanísticos antes que hacia la inversión social, a pesar de las restricciones que imponen las normas correspondientes.

En síntesis, en cuanto a la eficiencia y la eficacia de la gestión municipal es necesario aceptar que si bien no han sido transformadas algunas de las viejas costumbres, sí se han dado pasos importantes hacia la modernización. Sobre todo algunos alcaldes han demostrado que existiendo voluntad de cambio, recursos y una buena cuota de intervención ciudadana, es posible transformar esos viejos estilos y satisfacer de manera oportuna y con buen nivel de calidad las demandas ciudadanas.

Existe un conjunto de indicadores—aún por definir— para medir la eficiencia y la eficacia de la gestión municipal. Lamentablemente, estos indicadores no son conocidos por la mayoría de los responsables de los municipios. Ellos deberían servir de guías para evaluar la gestión, lo que muchas veces se realiza sin los instrumentos adecuados.

## La democratización

El acercamiento entre los ciudadanos y el gobierno local es vital. Tiene como requisitos:

- El fomento de instancias y canales reglamentados y cuya existencia sea seriamente difundida.
- Un clima social y político propicio para la expresión de la acción individual y colectiva, como reflejo de la aceptación general de la importancia de la participación en la asignación de recursos y en la toma de decisiones.
- La conciencia ciudadana sobre la importancia de intervenir en los asuntos locales, sustentada en el número, densidad y calidad de las organizaciones sociales de la localidad.

Esto aún es débil; necesitamos reforzarlo. Es insuficiente la reglamentación de los mecanismos de participación. Por otra parte, se necesitan actores y condiciones que permitan aplicar de manera adecuada estos mecanismos.

Los problemas que se generan en este terreno son derivados de:

- Una reglamentación no clara de los mecanismos de participación.
- La falta de difusión de estas reglas entre la población.
- La puesta en marcha de estos mecanismos depende de las autoridades locales; la sociedad civil no puede decidir esto por sí sola.
- La poca eficacia de algunos mecanismos de participación les resta credibilidad.
- No siempre existe acuerdo en torno al significado de la participación.

El tema de la descentralización es crucial para el desarrollo del país. Si bien es cierto que las municipalidades son órganos importantes en este proceso, si éste no está enmarcado en un proyecto nacional de cambio social y político hacia la democracia, se puede cometer el error de construir poco a poco una ideología “municipalista” que convierta a los gobiernos locales en panaceas para todos los problemas del país.

Para terminar, considero que un mejor “posicionamiento” de las municipalidades en la sociedad pasa por consideraciones que comprometen a todos los actores involucrados. Mencionaré los más saltantes:

- El gobierno central deberá confiar en la capacidad de gestión de las municipalidades.
- Los políticos tradicionales deben alejar de sí el temor de que se desplomen sus bases de ejercicio de poder mediante la gestión municipal.
- Los políticos locales deben alejar de sí el temor al surgimiento de nuevos liderazgos con potencial político que resquebrajen su hegemonía.
- Los funcionarios municipales deben dejar de sentirse amenazados por los necesarios cambios en la gestión, orientados a la modernización y a la transparencia.
- Los agentes privados deben dejar de percibir a los municipios como amenazas para su “reinado” como asignadores de recursos.

Es bueno resaltar que diversas instituciones —entre las que hay un número creciente de municipalidades— están dispuestas a impulsar el proceso de descentralización en el marco de consideraciones expuesto más arriba. Es necesario mejorar la articulación entre estas instituciones para potenciar el trabajo que están realizando.

Para aprovechar lo ya avanzado —que no es insignificante— debemos hacer un inventario y buscar espacios que hagan posible la reproducción de estos logros en otras zonas. Por otro lado, es necesario llenar el vacío de una investigación destinada a medir el impacto de la gestión municipal en el país durante los últimos quince años. También es indispensable fortalecer la Asociación de Municipalidades del Perú, así como sus instancias departamentales y regionales, dirigiendo sus objetivos a la generación de espacios de concertación de estrategias de desarrollo.

Finalmente, debemos estar pendientes de lo que sucederá con la nueva Ley Orgánica de Municipalidades, ya que en este marco se juegan aspectos importantes de la gestión municipal.

# Descentralización económica y política

*Javier Iguñiz*

*Doctor en Economía*

*Pontificia Universidad Católica del Perú*

## Introducción

Agradezco la oportunidad que me dan para presentar algunas ideas sobre un problema que nos preocupa a todos en el país: ¿son los distintos lugares del Perú espacios de progreso, de futuro? Se trata de un asunto que trasciende el campo municipal, en el cual yo no soy particularmente experto, pero tengo una antigua inquietud y una cierta continuidad en el análisis de la economía en el terreno de la descentralización.

El futuro de las provincias del Perú dependerá, en parte, de su ámbito, de sus contornos, de sus regiones, etcétera. Pienso que es necesario analizar con realismo y seriedad las verdaderas posibilidades de los distintos lugares del país. No todos estos lugares tienen garantizada la viabilidad económica. Por lo tanto, hay que discutir, estudiar, compartir experiencias y proyectos con la finalidad de ver cada lugar con el rigor y la seriedad que merecen, y a la vez, observar su viabilidad con realismo.

Los temas que trataré serán:

- Futuro de la sierra: ¿campo o ciudad?
- ¿Es viable un desarrollo descentralizado?
- Aplanar los Andes.

En esta oportunidad no me ocuparé de la costa porque constituye un problema distinto.

## Futuro de la sierra: ¿campo o ciudad?

Hace varios años atrás se hacían foros como *Puno: 2010, Ayacucho: siglo XXI, La Libertad: 2005*. Estábamos llenos de foros sobre la ciudad. Todo ello me hizo pensar que finalmente estábamos viviendo un despertar de la región, de la ciudad, de las provincias, pensando proyectos, haciendo una especie de bosquejo con el cual podíamos proyectarnos a un futuro tan largo como el que se planteaba en esos títulos. Se estaba dedicando un espacio a mirar lejos y a ordenar la cabeza respecto de lo que era necesario hacer. Se hacía claro que los beneficios no se verían tan pronto, cosa para la cual en los últimos tiempos no hay mucha tranquilidad. Actualmente se quiere que las cosas se hagan más rápido y rindan pronto.

Pensé que todo ello había generado una dinámica más tranquila, más “planificadora”, en cierto sentido. Sin embargo, esto no duró mucho; como vino, se fue. La crisis siguió, al igual que las políticas de asignación de recursos del gobierno central, así como la cantidad de realidades que no facilitan la tranquilidad necesaria para dedicarse a cosas que rindan en el largo plazo.

Un hecho habla por sí solo, a pesar de que podríamos añadir más: demasiada gente se va de las provincias; ése es el termómetro. Es como la Bolsa de Valores: si la gente se va, existen indicios de que no se están ofreciendo las oportunidades necesarias para que se quede.

Para entrar al tema de la viabilidad, haré un recorrido algo académico por los pasos seguidos en la investigación de la realidad descentralizada. Hay muchos aspectos, pero voy a escoger sólo algunos.

Antes de la Reforma Agraria de Velasco —que es cuando se va al campo realmente— existía el famoso informe del CIDA sobre la distribución de la tierra en el Perú. Después nos dimos cuenta de que esa información era falsa. Se creía que había mucho menos minifundio que el que se encontró, y se comprobó que había más latifundio que el que se pensaba. Se consideraba entonces que la Reforma Agraria beneficiaría a muchas más personas que las que benefició en los hechos.

En ese momento se inició un debate académico sobre si las comunidades campesinas eran un ámbito económico con futuro. Fue una de las grandes preguntas que se hicieron después de la Reforma Agraria. Se había distribuido la tierra y venía al caso empezar a preguntarse qué hacer con ella. Aunque no se

consideraba siempre satisfactorio lo que se hubiera hecho, la agenda nueva era: con lo que hay, ¿cómo salimos adelante?

En los años finales de los setenta sobre todo y hasta comienzos de los ochenta, las opiniones eran muy negativas. Había muchos argumentos culturales y educativos en este sentido, pero uno coronaba el pesimismo respecto de la viabilidad de las zonas más alejadas de la capital. Era lo que yo llamo *el problema ecológico*. Se sostenía que la calidad de la tierra era muy mala, la minifundización muy grande, que había pocos sistemas de irrigación, alto índice de trabajo agrícola de secano, plantas depredadoras, sobrepastoreo, y así se iban añadiendo uno detrás de otro factores que, sumados, hacían del panorama un problema sin salida. La conclusión era que esas zonas andinas prácticamente no tenían futuro.

Entonces surgió una respuesta y un segundo tipo de investigación, según el cual las comunidades campesinas no tenían recursos suficientes como para salir adelante de una manera capitalista; es decir, para que del fruto de ese producto no sólo vivieran los productores sino también los dueños de los recursos. Entonces, se concluyó: “en las comunidades campesinas no hay recursos ni aun bien trabajados”. Se dijo: “los comuneros son pobres, pero eficientes”. El problema era que tenían pocos recursos y no que los usaran mal; eran tan pobres que aun usándolos bien, no obtenían lo suficiente como para salir de la situación de estrechez. Pero quizás sí sirve —se dijo— para que las familias comuneras vivan decentemente aunque no se formen empresas en rigor capitalistas. De todas maneras, el nivel de productividad permitirá que las familias, las propias comunidades, sí logren un estado económico más o menos adecuado.

Entonces se comenzó a estudiar a varias comunidades de Puno y de la sierra central. Se encontró que existe una gran diferencia de productividad al interior de cada comunidad, una gran desigualdad entre la gente, algunos muy avanzados —generalmente “paperos” o productores de papa—y otros muy atrasados y pobres. La conclusión fue: si hay algunos que en cada comunidad están muy adelantados, quiere decir que sí se puede, y lo que hay que hacer es que los atrasados se emparejen. Entonces, se dijo: “es necesario hacer difusión tecnológica”. Había que modernizar la comunidad, hacer que los que estaban atrasados copiasen de los adelantados. Ello generó un cierto optimismo sobre la viabilidad económica de los pequeños municipios y de las comunidades de la sierra y de la selva, pero no se tomaba en cuenta que el que está adelantado produce más, tiene mejor infraestruc-

tura y compite con el que está atrasado. Por lo tanto, no es tan fácil enseñarles a los que están más atrasados para que se emparejen con los adelantados, porque el apoyo no va a venir de éstos; eso no les conviene. A ellos les conviene dominar sus pequeños mercados y no hacerles sitio a los competidores. En economía uno no les hace sitio tan fácilmente a los demás. Entonces la cosa se quedó en un territorio ambiguo respecto del futuro económico de las comunidades y de las ciudades pequeñas.

## El nuevo lugar de la ciudad

Mientras continuaba este debate entre investigadores y economistas dedicados al tema del agro, surgió otra pista para responder si las zonas del país alejadas de la capital y de las grandes ciudades —principalmente de la costa— tenían viabilidad. Se empezó a sostener la idea de que las ciudades no necesitan del campo para salir adelante. Que éstas aumentan su productividad por la división del trabajo que se da dentro de ellas. Es decir, la propia ciudad empieza a fragmentar sus tareas: cuando la ciudad crece, el que antes era herrero y sacaba muelas, se dedica ya a una sola cosa, se especializa. Esa especialización —se decía— produce progreso; entonces, las ciudades no necesitan del campo para salir adelante. Es importante que sigan creciendo en tamaño y ése será el futuro de la descentralización en el Perú, ya no el campo. Se dio un cambio radical: durante décadas el futuro de las zonas descentralizadas del Perú estaba asociado al agro, al campo, a los recursos naturales, a las minas, a la naturaleza en general. En los últimos años se empezó a plantear que el futuro económico está en las propias ciudades.

Sin embargo, en este planteamiento también hay una exageración, así como es exagerado decir que las comunidades campesinas no tienen ninguna viabilidad. Los dos extremos son inadecuados para diagnosticar la viabilidad de las distintas regiones del país.

Es cierto. La ciudad más grande produce muchas cosas que la ciudad pequeña necesita. Ésta importa bienes de aquélla, y no tiene por qué tratarse sólo de Lima, Arequipa, Cusco, Trujillo o Chiclayo. También hablamos de ciudades intermedias. Pero, la gran pregunta es: si la ciudad grande tiene más que vender a la ciudad chica, ¿qué le va a vender la pequeña a la grande para poderle comprar?



No se puede permanecer todo el tiempo como importador neto. Un pueblo no puede estar siempre comprando más de lo que vende. Tiene que vender para comprar. La pregunta es: si la ciudad grande tiene ventajas sobre la pequeña para ofrecer lo que se consume en ésta, ¿a cambio de qué vende?

Y es aquí donde entra nuevamente el campo. Cuanto más pequeña la ciudad, más necesita de "no ciudad" para seguir adelante. Cuanto más grande, al revés: menos necesita de una mina, de una tierra, de un resto arqueológico o de una frontera.

En resumen, el futuro de las ciudades pequeñas, de los pueblos pequeños, está en discusión, no está garantizado. Ya empiezan a haber lugares cuya población descende. El crecimiento demográfico en el Perú todavía es grande, en las zonas más pobres es mayor aun, y eso impide ver todavía la declinación poblacional.

Conforme caiga el crecimiento demográfico general del país y se reduzca el de las zonas que lo tienen alto —que son justamente las provincias— sucederá que muchas ciudades pequeñas empezarán a registrar declinaciones en su tamaño, y esto en política es importante porque se considera más a las zonas que tienen más votantes. Se da, por lo tanto, un círculo vicioso que se debe pensar con seriedad, porque de lo contrario estaríamos reflexionando en un plazo muy corto, apagando incendios o haciendo cosas inmediatas pero sin trayectoria de continuidad.

Me parece que el futuro de la descentralización depende principalmente del tamaño de las ciudades en las distintas regiones del país. Ni siquiera depende de si tienen tierras o minas, porque, conforme avanzamos hacia el nuevo siglo, la descentralización es descentralización de la inteligencia o no es tal.

Si no descentralizamos a los profesionales, a los técnicos, a los ingenieros, a los artistas, a los maestros —es decir, a los que ejercitan sus habilidades con requerimientos culturales apreciables— no hay descentralización. Por la historia del Perú sabemos de sobra que se ha explotado una mina en casi todo el territorio, pero ello no implica descentralización si todos los gerentes, los ingenieros, las familias de todos ellos, los proveedores de materia prima, no están allí. Eso dura lo que el trabajo como mano de obra; acaba el plazo y el personal se retira. Ésa es la historia de muchos sitios del Perú: épocas de gloria y adiós.

Entonces, no basta cualquier tamaño de ciudad. Una región tiene que tener un tamaño relativamente grande, y no grande por mercado, sino suficientemente grande como para que se quede en ese lugar, en una proporción creciente, la gente más preparada. Si un pueblo o una ciudad expulsa a su gente más preparada está quitándose la sangre, anemizándose. La prueba de fuego es que una ciudad, un pueblo, retenga a sus profesionales, a sus técnicos agrícolas, a sus artesanos, etcétera, con una calificación y una habilidad crecientes.

En el Perú no hay problema de gente calificada, y menos en provincias: no hay un solo departamento que no tenga una universidad. Las provincias del Perú preparan a los profesionales que necesitan a pesar de la mala calidad de la educación, pero el problema es que no los retienen. El gran reto es retenerlos, y no mediante una cárcel; el asunto es aumentar la proporción de la gente calificada y experimentada que se quede por decisión propia.

Lamentablemente, el censo no ayuda a observar este problema en detalle porque no se preguntó lo suficiente sobre el carácter de la migración en el Perú. Hay algunas preguntas pero no las que sería necesarias para realizar un estudio que, por ejemplo, permita decir: "Hemos formado cien zootecnistas en esta capital de departamento. ¿Cuántos están en los alrededores cinco años después?" Esa pregunta no se puede responder con los datos disponibles. Es necesario cambiar la manera de hacer el censo para evaluar en qué medida una región retiene proporciones crecientes de personal formado en ella, y con perspectivas de futuro.

La ciudad es un lugar que retiene si cuenta con algunas características, y por eso el tamaño mínimo es un tema importante de discusión. ¿En qué tamaño de ciudad se queda un ingeniero, sobre todo si tiene familia e hijos en edad escolar? ¿Es la calidad del sistema educativo lo suficientemente buena como para que un profesional, un técnico, un artesano con experiencia y con mercado decida que sus hijos no quedan en desventaja en la lucha por el futuro al estudiar allí? Ésa es una opción que toman muchas personas y deciden en consecuencia. Lamentablemente, la mayor parte opta por irse, porque quedarse es un sacrificio no sólo para uno sino para los hijos, que quedan en inferioridad de condiciones respecto de aquellos con quienes competirán en el futuro al buscar trabajo. Todo esto ocurre íntimamente en cada familia. Se ve la manera de que los hijos salgan del lugar para sembrar el mejor futuro posible para las siguientes generaciones. Y si la ciudad no está asociada al futuro, se queda, no retiene a su mejor gente, y no en el sentido moral sino a la que está más preparada para asumir responsabilidades cada vez más complicadas.

No basta, por lo tanto, cualquier tamaño de ciudad. Las ciudades pequeñas tendrán que integrarse en alguna red de ciudades más grandes para tener viabilidad. Quien esté en una ciudad pequeña —de profesional, de autoridad, de lo que sea— tiene que saber dónde está en relación con otros sitios. Quien vive en un pueblo sabe con quién se comercia, de dónde vienen las cosas y a dónde se intenta llevarlas. Es necesario trabajar todo esto de manera sistemática, porque es determinante para definir si una ciudad está quedándose ya fuera del camino.

## Aplanar los Andes o enderezar los ríos.

Las posibilidades de desarrollo de las distintas regiones del Perú no son pocas, pero hay que saber cómo utilizarlas. Planteo la disyuntiva *aplanar los Andes o enderezar los ríos* como una imagen que destaca el hecho de que las localidades del Perú están en su mayor parte en lugares geográficamente difíciles.

La ruta más conocida para resolver este problema es mejorar las carreteras, pero éstas son de ida y vuelta: benefician, pero también perjudican. Uno mejora una carretera y ciertamente baja el costo de transporte, pero también el costo de transporte de lo que produce la ciudad más grande que esté cerca. Algunas cosas que se producían ya no pueden seguirse produciendo, porque quien produce en mayor escala en la ciudad más grande proveerá a la ciudad más pequeña. Algunas veces una mala carretera constituye una protección de ciertas actividades gracias al costo de transporte, porque permite que al competidor de fuera también le sea más caro colocar su producto en el mercado local. Es decir, una buena carretera ayuda pero hay que ser conscientes de que cuando aparece, algunas actividades mueren y otras crecen. Cada lugar tiene que efectuar su análisis. No para decir "No hagan la carretera": la carretera tiene un significado más amplio que el económico, estrictamente hablando; comunica a la familia, permite que los enfermos sean atendidos más rápido, pero, por más mejoradas que estén, no resuelven el problema económico.

Se pueden mejorar las vías de transporte, pero el cambio es fuerte cuando se pasa de una carretera de tierra a una de asfalto. Allí hay un salto: la escala de transporte cambia, el costo de transporte baja y se genera una nueva situación, pero se puede hacer algo más.

Por ejemplo, supongamos que yo traiga de Huancayo a Lima un kilo de papa. El kilo de papa chacra está a un nuevo sol y el costo de transporte, también: el costo de transporte encarece el producto en un 100%. Ahora, supongamos que no traigo un kilo de papa, sino un kilo de carne que cuesta 10 nuevos soles por kilo y que el costo de transporte sea un nuevo sol: el costo de transporte encarecerá el producto en un 10%. Ya podemos ver por dónde va el asunto. Supongamos que traigo de Huancayo un kilo de lana baby alpaca, que sea de color plomo, que cuesta 100 nuevos soles por kilo y que el costo de transporte sea un nuevo sol por kilo. ¿Cuánto daño le hace el transporte a la competitividad del producto?: 1%. Con todo esto ya deben haberse dado cuenta de qué quiero decir con *aplanar los Andes*.

Supongamos que el kilo cueste mil nuevos soles en Huancayo y que el costo de transporte por kilo sea un nuevo sol. En este caso, el transporte —o, mejor dicho, el accidente geográfico, la distancia, la sierra— encarece uno por mil, 0.1%.

Entonces, da lo mismo traer el producto de Huancayo a Lima que de Cañete a Lima. Si el mismo producto se produce en Cañete, es como si Huancayo estuviera plano respecto de Lima. El accidente geográfico ya no le hace daño al productor, porque ya no tiene que ajustarse el cinturón para poner las cosas al precio del mercado de Lima. Si el transporte es muy caro y el precio del mercado de Lima es uno, al productor le queda el residuo, y cuanto más caro sea el transporte menos residuo le quedará y la actividad terminará no siendo rentable. Si no se cambian los productos que se transportan desde los lugares alejados de las ciudades, la distancia geográfica y el costo de transporte reducirán la competitividad de muchas actividades. Lo que es necesario lograr es que el costo de transporte no sea un problema y la manera de conseguirlo es, a largo plazo, hacer que el valor por unidad de peso del producto aumente, por ejemplo transformando el producto original quitándole peso. Se trata, pues, de transformar antes de transportar; ésa es la consigna. Tratar de no colocar nada en el camión antes de hacerle algo, aunque sea envolverlo en un plástico elegante con una etiqueta.

No hace falta gran ingeniería en el caso de la fruta. Por ejemplo, en San Francisco, se produce fruta seca, y ésta, por definición, implica quitarle peso antes de transportarla, y así se hace viable económicamente lo que muchas veces, por el puro peso del agua, por su menor valor y por la competencia a la que está sometido en el mercado final, no rinde, no sirve como producto en el mercado.

Eso es aplanar: hacer como si la distancia fuera plana en términos económicos. No hemos movido una piedra y los cerros quedan en su sitio; la transformación es económica. La pregunta es: ¿qué es viable económicamente allá donde la dificultad de comunicación es grande, incluso con una buena carretera? Los ejemplos que se pueden dar son muchos: traer un pie cúbico de madera de Pucallpa a Lima cuando la carretera estaba mal costaba sólo en transporte lo mismo que mover ese pie cúbico del Callao a Japón; en ese momento, Pucallpa estaba más lejos de Lima que Japón. Traer un kilo de arroz de Bagua a Lima era más caro que traerlo de Tailandia. Cuando hablamos del Perú, el transporte y la distancia afectan fuertemente la viabilidad de los lugares.

Asesoro a un estudiante que ha hecho un estudio en Chiclayo y Piura con la finalidad de detectar ventajas de competencia y determinar la forma y los puntos en que el transporte afecta al vendedor. ¿Hasta qué lugar entre Piura y Chiclayo puede llegar a vender un piurano con sus costos de producción y la carretera disponible? ¿Hasta qué punto rumbo al norte desde Chiclayo puede vender el lambayecano? Estas preguntas conducen a cálculos muy precisos respecto de los límites del mercado de una localidad, y uno de los factores que lo deciden es, por supuesto, el transporte, pero no sólo eso, sino también la calidad del producto y otros.

Eso es lo que llamo *bajar de peso y agregar valor*. Todo esta fríamente calculado en esta tesis de transformar antes de transportar. A veces no se trata de transformar de fruta a fruta seca, sino cambiar de producto por uno bueno. Si sabemos que es un buen producto, si hay plata, no importa dónde esté: en el cerro más inhóspito, detrás de mil quebradas y nevados, y es suficiente por kilo, se lo transporta si es necesario por avioneta o por helicóptero, porque el valor por unidad de peso es alto. Es cuestión de evaluar los recursos de cada lugar. Felizmente en el Perú tenemos diversidad de recursos en casi todas las regiones, casi no hay región que no tenga algún lugar de donde agarrarse para no ahogarse. Lo importante es analizar cada lugar y no gastar pólvora en gallinazo, como se dice popularmente, porque a veces impulsamos cosas que no tienen perspectiva.

Existen ejemplos desatacados de las ventajas de transformar antes de transportar. Estuve en Italia hace seis meses y me enseñaron un catálogo a todo color y en italiano con fotos de muebles producidos en Chacas (Callejón de Conchucos, Ancash). Los productos se vendían en Italia, por supuesto caros, porque los italia-

nos pagan bien. Otro ejemplo: en Sicuani (Cuzco) me dieron de almuerzo *trucha ahumada en sobres al vacío*. Yo pensé que la habían traído de Lima y no era así: el producto provenía de una comunidad cercana, y lo venden en tiendas Wong, lo compran los embajadores para sus cocteles.

En síntesis, en el Perú no existe un problema de recursos sino de posibilidades físicas, de dificultades naturales, y pienso que los habitantes de cada lugar saben qué es lo podría tener perspectiva para superarlas.

El último punto, que es complementario al anterior, tiene que ver con las ciudades y las localidades más alejadas, las que están en las fronteras con otros países. Pienso que esos lugares tienen perspectiva si los procesos de integración con los países vecinos se aceleran. Las zonas de Piura, Sullana, con Chiclayo y Trujillo a un lado —para no hablar de Lima— tienen una ubicación estratégica en términos geopolíticos, y no sólo en términos geográficos, sino económicos, gracias a que Guayaquil está al otro lado. El desarrollo de ciertos lugares depende de que se esté entre dos pueblos, con una ubicación geográfica que haga rentable poner algo allí para ambos. Ése es el caso de Julliyaca. Como dice el dicho popular, *Mientras Puno danza, Julliyaca avanza*. Julliyaca tiene perspectivas en la medida en que está cerca de Arequipa y Cuzco, pero también de La Paz. Es decir que Julliyaca y Puno no pueden verse aislados, sino que tienen que planificarse como ciudades complementarias.

Cuando fui a una universidad de La Paz a dictar conferencias, encontré varios puneños. En Guayaquil hay muchos piuranos estudiando, casándose y haciendo negocios. Ésa es la realidad. Igual sucede en el sur: Ilo, Moquegua, Tacna. Claro que allí tienen la minería, que constituye una fuente de recursos y hace a sus pobladores menos sensibles hacia la frontera, pero Tacna no: Tacna y Arica son lo mismo, no hay una sin la otra, no hay Tacna contra Arica ni Arica contra Tacna.

El futuro de muchas zonas del Perú es precario, está en situación delicada, pero pienso que a la vez en muchos sitios hay mucho que hacer. Para los sitios que todavía pueden parecer poco prometedores, el reto es concentrarse en pensar lo que es viable o en hacer viable lo que hasta ahora no lo es.

Esto cambia también el significado de las obras y del trabajo en las ciudades y los municipios. El municipio no es importante por el mercado, porque la única

viabilidad es salir, pero dentro es fundamental, porque es clave todo aquello que retenga a la gente más preparada o a una proporción creciente de ella. Antes yo estaba en contra de todos los alcaldes que ponían la plaza bonita, pero ahora ya estoy empezando a valorar algunos esfuerzos. Por ejemplo, el Paseo de las Musas, de Chiclayo, que ha reemplazado al basural que antes había, y sitios de recreo y esparcimiento donde una familia de técnicos, de artesanos, de agricultores experimentados, etcétera, se sientan cómodos; esto también es decisivo. Por lo tanto, es fundamental la generación de ambientes urbanos acogedores donde la familia viva con tranquilidad, con menos delincuencia que en las ciudades más grandes y con un ambiente cultural mínimo.

Educación, salud, nutrición, lucha contra la extrema pobreza, tienen que ser tratados en cada localidad, pero la política de empleo tiene que ser manejada a nivel regional, en la medida de lo posible. Y entonces, se plantea la pregunta: ¿departamento o región? Depende de dónde estemos, porque en algunas zonas hace falta una región—Arequipa, por ejemplo—, y en otras, el departamento tiene una ubicación tal que debería convertirse en región con pequeños cambios—por ejemplo, los chiclayanos quisieran un pedazo del norte de Cajamarca—; es decir, hay algunas zonas que requieren un poco de reajuste en términos de la vida diaria, porque así es la comunicación cotidiana.

Sobre políticas de empleo descentralizadas, puedo decir que hacerlas a escala local es inconveniente, porque la gente busca empleo en ámbitos mucho más grandes que la localidad, aunque sea por un tiempo. Entonces, hace falta un departamento o una región, un gobierno más amplio que el municipal. Por ejemplo, la planificación de la infraestructura es totalmente distinta cuando es centralizada y cuando es descentralizada. ¿Qué es prioritario? ¿La carretera Cajamarca-Lima o la vía Cajamarca-Pacasmayo o la carretera norte-sur de Cajamarca? Eso depende de quién decide y del planeamiento de largo plazo, porque una carretera que une a un mercado grande con un mercado chico, está bien, pero tiene su precio. La pregunta es: ¿con cuál diseño pagamos más precio comparándolo con los beneficios? Y eso no es evidente en todos los lugares. En algunos es necesario hacer la troncal de la región, pero los pueblos no se juntan en torno a este proyecto, hace falta una visión de conjunto.

Por otro lado, frente a Lima y ante el centralismo hacen falta cuerpos políticos fuertes en las provincias. Pienso, por ejemplo, que las regiones y las ciudades grandes como Huancayo y Cuzco tienen que retener más a sus propios dirigentes

políticos, pues en cuanto éstos surgen, hacen un par de gestiones municipales y adquieren vuelo, se trasladan a Lima y se pierden.

Entonces, se trata de retener profesionales, pero también a los líderes, a los políticos, a los que puedan decidir: “Hago mi carrera acá, y desde acá me ‘fajo’ con Lima o con quien sea”. Pienso que eso sólo es posible en ciudades grandes y más aun si hay gobiernos regionales. Lo que sí hace falta fuera de Lima son entidades fuertes desde el punto de vista económico y político.

Desde mi punto de vista —que es económico—, en lo último en que hay que pensar es en la demarcación. Lamentablemente, los políticos piensan primero en eso y luego en qué hacer dentro del territorio. Primero hay que pensar en qué hacer y luego decidir con quiénes. El problema principal no es no estar seguros de los límites, sino carecer de un planteamiento políticamente poderoso y económicamente viable en torno al cual coincidan varias voluntades como para decir: “Vamos a jugarlos treinta años en esto hasta que salgamos adelante”.

En general, pienso que si no hay una relación con el campo, si un municipio se encierra en lo propio, está renunciando a una potencia, a un poder.

Dicen que en Jauja ya no hay jaujinos; eso quiere decir que la elite jaujina ya no vive en Jauja, y sin embargo su población está creciendo, pero la elite se ha ido, para bien y para mal. El conservar las elites es importante, pero lo que llamamos elites son los estudiantes universitarios recién graduados. Ésas son las elites, las personas que habría que retener.

La inversión de capitales es necesaria, pero los capitales van donde hay rentabilidad. Esa rentabilidad depende de la solución de carencias graves y en esto hay una agenda enorme en el Perú; no hay que hacer mucha filosofía para saber qué hacer: la infraestructura, por ejemplo, es clave para la rentabilidad. Si no hay electricidad continua, regular, garantizada, no podemos empezar a hablar de nada más que de iluminar un poquito la plaza.

Hay muchas tareas del día, pero nos falta saber de dónde conseguimos la plata. Para eso no se requiere de una gran genialidad sino de estar detrás, conseguir el dinero e instalar el asunto. Por eso es que no hablamos de infraestructura, sabiendo que la energía, la electricidad, son decisivas. Ése no es el reto de la



dirección, porque la energía tiene que ser del tipo y de las características necesarias para apuntalar lo que queremos hacer. El déficit es saber qué queremos hacer para conseguir la energía, la inversión, atraer o retener los capitales, porque sabemos que la migración en el Perú no es sólo de gente, sino de gente con plata y con capacidades. Si observamos la relación entre colocaciones y depósitos en las agencias bancarias de las ciudades importantes de provincias, en todos los casos los depósitos son mayores que las colocaciones. Esto quiere decir que los bancos en las provincias son succionadores de recursos para la capital. La gente no sólo se va porque no hay dinero; lo que falta son iniciativas rentables, falta en qué invertir el dinero para que rinda más.

La viabilidad también depende del tamaño. En pueblos muy pequeños el problema económico es muy difícil. Pienso que tienen viabilidad dependiendo de dónde estén ubicados, de qué tan cerca estén de una ciudad grande, de qué le ofrecen a ésta: productos de panllevar, horticultura, fruta, productos perecibles, a poca distancia. En otras palabras, si están ubicados alrededor de una ciudad grande, tienen viabilidad, pero un pueblo pequeño y aislado no; sólo si es ganadero o minero, o tiene un atractivo turístico importante.

Un pueblo ganadero, aunque esté lejos y sea pequeño, tiene posibilidades de surgir. Como el ganado tiene ruedas propias, la distancia no cuenta y no se necesita carretera. La ganadería sí hace viable lo pequeño y alejado. Si se trata sólo de agricultura, el pueblo tiene que ser cercano; si no, el costo de transporte mata.

## Comentarios a las inquietudes de los participantes

### *Sobre Barranca, la propiedad de la tierra y la agroindustria*

El asunto principal es ver cuánto valor por metro cuadrado o por hectárea se genera y cuánto se queda en Barranca. Ése es el cálculo económico: cuánto sale de la tierra en plata y cuánto se queda allí. Se sabe que en algunas zonas se queda más de lo que se produce de acuerdo con el régimen de propiedad. La propiedad de tamaño parejo y no muy pequeña es lo que más rinde económicamente. La propiedad muy pequeña o muy grande normalmente o bien no produce, o bien el producto se va fuera. No es fácil discutir sobre el régimen de propiedad porque nadie quiere volver a hablar sobre reforma agraria.

No conozco de manera suficiente qué proyectos existen en Barranca como para saber si hay algo en marcha en el terreno de la agroindustria. Yo diría que en la costa, en general, el gran reto es poner en uso pleno los recursos de tierra cultivable con la ayuda de cambios en los sistemas de irrigación, generando un tipo de distribución de las zonas de tal manera que éstas puedan ser irrigadas gracias a los nuevos sistemas, pero que sean distribuidas entre la gente de la región en la mayor medida posible. Que los hijos que salen de las universidades, de los institutos tecnológicos, tengan la mayor opción de acceder a un pedazo de tierra e implementar cambios en los sistemas de riego, en productos de alto valor por unidad de hectárea. Barranca tiene la ventaja y la desgracia de estar cerca de Lima; tiene un mercado.

Diría que en Barranca la agroindustria y la distribución de la tierra son los factores que en gran medida deciden qué se puede hacer. Agroindustria sí, pero el asunto es quién la hace y dónde se queda la plata. ¿Qué porción se queda en Barranca?

Un punto importante es el ambiente urbano. Es necesario mejorar el ambiente de los que viven en Barranca. Eso supone un buen colegio, de alto nivel, y debe de haber alguno que haya sido bueno; antes de la crisis de la educación, muchas de las ciudades de provincias tenían muy buenos colegios. Entonces se podría ofrecer un buen ambiente urbano aprovechando que la carretera no pasa por allí, hay menos problemas de polución y menos ruido; una renovación urbana permitiría que un profesional, un técnico, un agricultor, un granjero, diga: “Qué bien se vive acá, no me muevo”.

### *Sobre Huancayo y las ferias.*

Con respecto a Huancayo, debo resaltar la importancia de las ferias; en ellas la gente aprende mucho. Es importante compartir experiencias entre productores de diferentes lugares o países. Por ejemplo, un grupo de mujeres que realizaban actividades parecidas y viajaron entre Perú y Ecuador señalaron haber aprendido a gran velocidad mirando y regresaron con nuevas ideas. La experiencia es que el sistema de ferias en donde se enseña a “hacer” y se ve “haciendo” a personas de zonas alejadas, rinde mucho. Claro que trasladar a la gente no es tan sencillo, pero al parecer el aprendizaje es mejor.

### *Sobre el problema fitosanitario.*

¿Por qué no obtenemos más producción y de más valor en muchos lugares? Exclusivamente porque el problema fitosanitario nos arruina. Incluso en la costa hay muy pocos valles que están totalmente saneados como para decir que podemos vender el producto en Londres.

También hay elementos políticos, pero el hecho fitosanitario —sobre todo en quienes han intentado hacer algo grande— parece ser el talón de Aquiles en muchos lugares. Yo diría que en ese aspecto habría que hacer algo municipal, no sé en qué instancias, para que sea un elemento presente en todo programa de rehabilitación.

Es necesario buscar formas de que el gobierno colabore en el incremento de las zonas libres de problemas fitosanitarios, porque por la diversidad biológica del país, por el calendario agrícola, hay cantidad de ventajas para exportar. Recién estamos exportando papa amarilla. Gran conquista: en Estados Unidos ya se empieza vender papa amarilla, y hay que exportar así, porque se va a poder vender a un dólar por unidad. El futuro no está en la papa blanca; eso lo produce cualquiera. El futuro está en la papa amarilla, en la papa *huayro* y en otras variantes, pero nuevamente nos encontramos con el problema fitosanitario. Este aspecto me parece central y no está muy atendido.

### *Acopio y minifundio.*

En las zonas donde hay mucho minifundio la situación agraria es muy complicada. La salida es que exista un centro de acopio que concentre todos los productos de la zona. Tampoco puede haber un centro de transformación en cada sitio, porque allí tienen que estar los técnicos. Van a tener que ser las ciudades más grandes las que acopien, pese a todos los problemas de aprovechamiento indebido que hay, pero ya sabemos que esto no es un paraíso. No estoy hablando de algo sencillo, pero debemos transformar antes de transportar. La pregunta es dónde.

En la zona sur tendrá que ser el Valle Sagrado. Es allí donde la gente querrá quedarse y donde se acopien los productos de las alturas de Espinar, y así en cada zona. Cajamarca tiene toda la zona norte-sur. Allí tienen que realizarse las transformaciones. Es allí donde un egresado de un instituto técnico, de una universidad,

dirá: “Yo me quiero quedar porque acá esta mi enamorada y me ‘amarro’, pero a la vez quiero hacer algo como traer productos de varios sitios y transformarlos antes de sacarlos fuera”. Eso tiene que hacerse en las ciudades, no en los minifundios ni en ciudades demasiado pequeñas. Hay conocer los productos y el mercado.

¿Qué se puede hacer para transformar? ¿Se seca, se hace harina, se enlata, se puede mezclar? El asunto aquí es la audacia, porque incluso el problema fitosanitario es menos complicado una vez transformado el producto, y ésta es también una ventaja.

Si de lo que se trata es de procesar harina, por ejemplo, hay que ponerla en un sobre de plástico muy bonito, sellado a presión y con una etiqueta que diga: “Nunca vio un fertilizante”. Todo eso eleva el valor del producto para venderlo.

Parece fácil, pero hace falta mucho aprendizaje. Los chilenos dicen: “Nosotros no estamos haciendo industria, estamos haciendo más que industria. No sólo hemos aprendido a vender la fruta: cámaras de frío, cumplimiento de plazos, diseño de las fechas de salida de los productos para que coincidan con el día en el que compran en los mercados de San Francisco”. Con las uvas han aprendido todo lo que se tiene que saber para colocar el producto en un mercado exigente, en el momento preciso, en la cantidad adecuada y con el color, brillo y tamaño correspondientes. Se trata de un aprendizaje, y eso cuesta, y son los jóvenes los que tienen que hacerlo, pero guiados por alguien más viejo, porque ellos solos no van a lograr nada. San Pablo (Cajamarca) solo no lo va a hacer, no produce en el volumen necesario, pero San Pablo e Ichocán, todo ese valle, sí hacen un conjunto agroindustrial. En zonas como Apurímac también tiene sentido lo que decíamos sobre San Pablo, pero no hay que comercializar los productos tal como los sacamos del árbol o del agua. Hay que darles valor agregado y no conformarnos. Porque los jóvenes preparados sólo se van a quedar en esos sitios si tiene algo que hacer, algo que represente para ellos un reto, una innovación, un esfuerzo, generación de autoestima, sentir que están haciendo algo. Es en ese sentido que los municipios tienen que hacer empresa, viabilizar las condiciones para hacerlo, y eso ya es un avance. Si esto se logra, en cinco años se irán dos de diez jóvenes.

## Decisión política y descentralización

En parte, mi interés por la regionalización viene de mi suegro, Emilio Romero. Él fue constituyente en 1931 y fundó, junto con ocho parlamentarios en 1930, el Partido Descentralista. Fracasaron en la Constituyente, porque era un grupo de provincianos recién migrados, y en el debate de la nueva Constitución los derrotaron totalmente. Entonces escribió un libro muy amargo contra todos los partidos de la época, que se llamó *El descentralismo* (del que yo he impulsado la segunda edición hace pocos años). Hay, entonces, una cuestión familiar, no de revancha, pero sí de mantener caliente, activo, el interés descentralista.

No hay descentralización sin voluntad política. Las razones económicas solas no logran la descentralización. Habrá tres o cuatro pozos petroleros por aquí, ocho minas por allá... Para eso no hace falta política: el valor por unidad de peso de lo que se produce allí sale con política o sin ella, pero para transformar la naturaleza; para hacer agroindustria; para hacer que los productos sean más accesibles a largas distancias, a mercados más grandes; para poder hacer economía, riqueza, acumulación, sí se requiere voluntad política, porque todo ello supone transformar antes de transportar, e implica tecnología, transferencia de conocimientos: enseñar a hacer sobres al vacío, cómo manejar la máquina que prensa el envase, con qué imprenta negociar en la capital. Un conjunto de cosas que es necesario aprender, pues el producto no sale así no más, es toda una escuela. Y eso supone apoyo político en infraestructura, energía garantizada, sistemas de comunicación. Un pueblo no puede producir si no tiene un teléfono perfecto para comunicarse con los clientes y estar todo el tiempo en permanente contacto. Ésa es infraestructura que sólo se puede hacer con apoyo del Estado. No será rentable para la Telefónica. Eso tiene que venir con una voluntad implícita que no dependa de los votos, sino de tradiciones, de cultura, de respeto mutuo, de aprecio por ciertos lugares independientemente de cuántos votos me den, y eso —es claro—no abunda, pero todavía hay voluntades que responden a razones de historia, de patriotismo, etcétera.

En el Perú la voluntad política descentralista ha fracasado siempre. Entonces, ¿qué voluntad política hace falta? Es la voluntad política de ustedes. Cuando hablamos de voluntad política no miremos a la Plaza Mayor. De allí no saldrá voluntad política para un pueblo mediano y pequeño.

La voluntad política tiene que venir de la provincia. A mi juicio la voluntad política capaz de revertir el centralismo es la de la ciudad grande de provincia, o la de una red de ciudades grandes y chicas cohesionadas. Es necesario diseñar un nuevo modelo de región que una a la ciudad grande y a la pequeña.

*Una vez más, transformar.*

No traigamos a Lima nada que salga de un pedazo de tierra sin antes transformarlo. Ése es el recurso de ustedes. ¿Cómo agregar valor? Ése es el punto. Es la única posibilidad. Con esto no estoy diciendo que cada sitio tiene viabilidad, pero sí que cada sitio puede buscar una salida.

Ha sido muy grato compartir con ustedes estas ideas generales. Soy un profesor, no un agricultor ni un alcalde municipal, pero creo que al estudiar el asunto a veces salen sugerencias que pueden darles algún ingrediente que no hayan pensado o que no valoraban de manera suficiente. Sé lo difícil que es sacar adelante el desarrollo. Es un esfuerzo que no se paga, y ustedes no están en esto por pago.

Normalmente en esto no se está por una razón de recompensa. El esfuerzo es muy grande, eso nos consta a todos. Lo que nos indigna es que rinda tan poco y que exista poco apoyo de Lima, poco apoyo del gobierno central, poca consideración hacia esa realidad. Eso es lo que hay que cambiar. Estamos en el peor lugar de América Latina en cuanto a centralismo. Entonces sólo se puede mejorar. Peor ya no se puede estar.

S e c c i ó n 2

---

*Municipalidades y economía local*

## Desarrollo económico local

*Marco Velasco*  
*Consultor internacional*  
*IULA-Ecuador*

El tema del desarrollo económico local y la inclusión de la promoción del desarrollo económico en la agenda de los municipios son temas nuevos. Me atrevería a decir que nosotros, en el Proyecto para el Desarrollo de Municipios Intermedios del Grupo Andino, fuimos pioneros en este campo hace cuatro o cinco años. Muy poco se ha escuchado que los municipios promuevan el desarrollo económico. El papel tradicional de las municipalidades ha estado centrado en la producción de servicios de infraestructura básica para la comunidad, aunque ése es un papel que tiene relevancia en la economía, pero el papel de promotores del desarrollo es efectivamente un ítem nuevo en la agenda de los gobiernos locales. Y en tanto es un tema nuevo, no hay mucha precisión y sí mucha ambigüedad. Además, es un tema interdisciplinario, donde intervienen variables de la más diversa naturaleza.

### Globalización y desarrollo local

Un primer factor que se debe considerar es la paradoja de la simultaneidad entre globalización y revalorización de los ámbitos locales. Muchos, como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, piensan ahora que los ámbitos locales son mejores escenarios para el desarrollo económico y para el fortalecimiento de la democracia.

Se perciben cambios en los ejes de análisis del desarrollo económico; por ejemplo, los sectoriales. Antes se pensaba básicamente en sectores económicos: agricultura, industria, etcétera. Hoy los ejes se han desplazado hacia los ámbitos locales y eso es bueno para los municipios, porque abre posibilidades de desarrollo.



Hay quienes sostienen que estamos ante el surgimiento de una combinación entre lo global y lo local, lo “glocal”. Parecería que con la globalización, con la internacionalización de la economía, con el espectacular desarrollo de los medios de comunicación, con la Internet — que integra al mundo en segundos—, la tendencia natural sería que lo local pierda vigencia, pero simultáneamente se han reforzado, por ejemplo, los temas de la identidad y la cultura local. Esto tiene dos lados, y uno de ellos tal vez incluye una tendencia perversa, como ocurre todavía en Yugoslavia, donde el nacionalismo y el fundamentalismo religioso se expresan negativamente, de manera terrible para los pueblos. Pero las identidades locales también son fuerzas de desarrollo. Es algo paradójico: en un mundo globalizado se fortalecen los nacionalismos y las identidades locales. Además, por ser el del desarrollo económico local y el del papel de los municipios en el tratamiento de la economía local temas nuevos, hay foros internacionales, mucha teoría, muchos artículos, pero pocas experiencias prácticas.

## Municipalidades y desarrollo económico local

Se trata de un tema complejo porque admite múltiples abordajes. En la primera parte de mi exposición intentaré mostrar algunas de las posibles entradas para definir el ámbito en el cual pretendemos movernos.

Un primer abordaje proviene de los enfoques o modelos económicos que se discuten para el desarrollo latinoamericano y que se pueden aplicar en el ámbito local. Esta entrada nos remite a una pregunta: ¿debe o no intervenir el gobierno municipal en el desarrollo económico local? Quienes adopten la postura neoclásica, neoliberal ortodoxa, sostendrán que no, que el municipio — en tanto parte del Estado— debe intervenir lo menos posible en el desarrollo económico y dejar que las fuerzas del mercado estimulen el desarrollo.

La otra posición —tradicional en la economía de la política latinoamericana— plantea que las fuerzas liberadas del mercado generan fuertes desequilibrios económicos y sociales, y que el Estado debe intervenir en este proceso. Por lo tanto, el municipio también debe participar en el desarrollo económico local, crear empresas municipales y regular el desarrollo económico; es decir, intervencionismo.

Ésas son las dos posiciones extremas, pero ello admite mucha discusión. Como en todo, la verdad está en el medio. En efecto, el mercado genera desequilibrio, distorsiones y también progreso; se hace indispensable algún grado de intervención. Para no situarnos en los extremos es importante un punto de equilibrio.

La posición de las Naciones Unidas es la concepción del desarrollo. Esta concepción, desarrollada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de Lima, no se contrapone, sino que es bastante similar a la postura que hemos asumido y a la estrategia de competitividad. Entre esos dos extremos—dejar funcionar libremente el mercado e intervenir en la economía—, el municipio puede optar por una estrategia de promoción del desarrollo humano. El desarrollo humano, en términos de la propuesta elaborada por el PNUD, está medido en un índice. Este índice se publica anualmente en los informes de este organismo, que en su formulación básica incluye tres variables: ingresos reales, esperanza de vida y escolaridad.

La combinación de estas tres variables permite formular una estrategia apropiada de desarrollo. Los municipios deberíamos garantizar el desarrollo humano. Esto quiere decir que deberíamos garantizar el acceso a los recursos para generar empleo, ingresos, acceso a la salud para incrementar la esperanza de vida y a la educación, al conocimiento. Para garantizar el acceso a esas tres condiciones el municipio tiene que promover el desarrollo económico. Éste es un enfoque y un tema por discutir cuando analizamos el desarrollo económico local.

## Concertación y participación

Otro gran tema es el binomio democracia y desarrollo. Carlos Frías ha escrito un artículo —publicado en uno de los cuadernos del IULA— que se denomina “La concertación: un nuevo nombre para el desarrollo local”. Efectivamente es imposible pensar el tema de la promoción del desarrollo económico local desde el municipio sin considerar la participación ciudadana y la democracia. Se sostiene que en el ámbito local es más viable crear instancias, mecanismos, formas de participación ciudadana. Es mucho más sencillo ver que el ciudadano se acerque al alcalde que al ministro de Estado. En este aspecto, el ámbito local tiene ventajas comparativas en relación con el ámbito nacional para promover la democracia. Entonces, la concertación, la participación democrática, la planificación participativa, la formación de consensos, son temas que no podemos dejar de lado cuando pensamos en el desarrollo económico local.

Desde nuestra experiencia, uno de los principales obstáculos para establecer acuerdos y concretar programas de promoción del desarrollo económico local ha sido el conflicto permanente entre los sectores público y privado, la mutua descon-

fianza entre ellos. Uno de los logros que obtuvimos en algunas de las ciudades en donde actuamos fue el sentar en una mesa a la Cámara de Comercio y a la municipalidad, que habían vivido en un permanente conflicto.

Se trata de un tema que genera amplia discusión y sobre el cual ya se ha desarrollado un conjunto de instrumentos de aplicación para negociar, para lograr consensos. Hace poco, en un seminario sobre planificación estratégica desarrollado en la ciudad de Bogotá, se presentó la experiencia de planificación estratégica—también denominada “planificación por escenarios”—aplicada en Sudáfrica durante el fin del Apartheid y se mostró cómo este proceso de democratización llevó a Mandela al poder. Es algo interesante, porque el desgarramiento económico, social, racial, y el nivel de desarrollo de Sudáfrica eran comparables con la situación de muchas sociedades de América Latina. Con una abismal diferenciación social, racial, con situaciones tribales, en Sudáfrica se logró un acuerdo mediante la aplicación de esta técnica, de este procedimiento.

Esta experiencia describe que se reunieron los representantes más conspicuos, las fuerzas vivas de la sociedad sudafricana. En primer lugar, los medios blancos con los medios negros, las fuerzas económicas, las fuerzas sociales e intelectuales, y lograron discutir y ponerse de acuerdo sobre cuatro escenarios posibles del desarrollo.

Al primer escenario lo denominaron “El avestruz”: ¿qué pasa si en la situación actual no hacemos nada? Como el avestruz, escondemos la cara y llegamos a una situación insostenible mientras el país está dirigido por un gobierno no representativo. Era un primer escenario sobre el que lograron ponerse de acuerdo: si no hacían nada, esa inacción conducía a una situación de crisis.

El segundo escenario fue denominado “El pato herido”. Era una situación en la cual las partes alcanzaban un acuerdo para resolver la crisis, pero la transición era lenta e indecisa: un gobierno de coalición débil que no podía llevar a cabo los cambios necesarios y que no duraría mucho. Este escenario exploraba la frontera entre el compromiso y la incapacidad para llevar a cabo los cambios requeridos.

El tercer escenario se denominó “Ícaro”. Se podía llegar a un acuerdo negociado y la transición era rápida, pero el nuevo gobierno implantaría una política económica populista que a la larga resultaría insostenible.

El cuarto escenario se denominó “El vuelo de los flamencos”. Estaba centrado en alcanzar una democracia participativa con crecimiento. El nombre alude al hecho de que las aves mencionadas despegan lentamente, pero vuelan alto y juntas. Ésta me parece una imagen extraordinaria, un lindo escenario.

Se trata de un buen ejemplo de las ventajas de un instrumento y de lo que se puede hacer mediante la negociación y la formulación de estrategias conjuntas, mediante la formación de consensos, de acuerdos, a través del énfasis en lo que une y en lo que divide. Éste es el primer paso de la planificación estratégica, que está tan de moda en América Latina: el establecer acuerdos sobre escenarios posibles del desarrollo, un escenario tendencial, un escenario probable y un escenario deseable.

El escenario tendencial sería el del “Avestruz”. El probable es aquel en el que si hacemos algo, algo puede cambiar. El deseable es aquel en el cual todos nos ponemos de acuerdo y ponemos todo nuestro empeño en alcanzarlo. En el caso de Sudáfrica se trató de “El vuelo de los flamencos”.

Sobre la planificación estratégica se ha exagerado un poco. Resulta que el municipio más infeliz de cualquier país de América Latina está estratégicamente ubicado, pero no tiene ninguna viabilidad. Sobre esto hay que ser realistas. Una dosis de realismo en la planificación y en la evaluación de la situación siempre es buena; hay que formularse objetivos alcanzables, difíciles pero realistas.

## **La internacionalización de la economía y su impacto en las municipalidades**

El tercer abordaje posible surge de tomar en cuenta la relación entre lo local y lo global. Se incluye aquí el tema de quiénes ganan y quiénes pierden con la internacionalización de la economía. Cuando se producen fenómenos de apertura económica, hay algunos municipios que pierden. Se ha dado el caso en Medellín (Colombia), que desarrolla básicamente actividades en el sector textil. Con la apertura económica, el ingreso de mercancías de diversas partes del mundo a precios más bajos hizo que muchas de las fábricas textiles de Medellín entraran en crisis, quebraran y generaran desempleo. Es indispensable que exista una cierta sintonía entre el ámbito local y el nacional en los programas de la internacionalización de la economía. Sin embargo, yo nunca he escuchado en algún país de América Latina que los alcaldes por lo menos reivindicuen la presencia de los gobiernos locales en la discusión de los procesos de internacionalización de la economía, cuando muchas localidades son afectadas por ellos.

Este abordaje nos conduce al tema de la competitividad. Los municipios tienen la responsabilidad de establecer lo que se denomina “la plataforma de competitividad” para las empresas: se trata básicamente de infraestructura, comunicaciones, mano de obra calificada, dotación de talentos. Aquí hay que distinguir las ventajas comparativas de las competitivas.

Las ventajas comparativas residían básicamente en la dotación de recursos naturales. Un país de la zona tropical tiene ventajas comparativas mayores para producir plátano: producirlos en Alaska resultaría altamente costoso, mientras que en Ecuador y en Costa Rica hay ventajas comparativas para hacerlo.

Las ventajas competitivas, en cambio, están centradas en el acceso a la información y en lo que se ha denominado la dotación de talentos, es decir en la calidad de los recursos humanos. Es tanto más competitiva una ciudad, una municipalidad o un país cuanto mejor dotados estén de información, de comunicación, de Internet, de *software*, de *hardware*. Eso es calificación del recurso humano.

Entonces, una ciudad y un municipio son tanto más competitivos cuanto mayor acceso tengan a la información y a la tecnología y cuanto más calificada esté su mano de obra. Ése es el tema de la competitividad. La pregunta es: ¿qué pueden hacer los municipios para incrementar la posición competitiva de su ciudad? (Finalmente, las ciudades compiten; las ciudades grandes en el mercado internacional, y las pequeñas, en mercados nacionales y regionales).

Para redondear la idea, el desarrollo humano y la competitividad no se oponen porque ésta se centra en la dotación de mano de obra calificada, de talentos, y esto tiene que ver con nuestra realidad, con niveles de educación y con la esperanza de vida. Si uno quiere tener mano de obra calificada, si uno quiere dotar de talentos a la ciudad o al municipio, debe garantizar el acceso a la salud; es decir, una población saludable. Y esto genera más inversión, más empleo, más ingresos, de tal manera que competitividad y desarrollo humano no son conceptos opuestos.

Finalmente, está el tema de las identidades locales como factores de desarrollo. Es decir, que los ciudadanos se sientan identificados con su tierra, se reconozcan en su ciudad, con la legitimidad de las autoridades locales, y esto depende de que se sientan representados por ellas. Se trata de fuerzas movilizadoras, porque si uno quiere a su tierra, a su ciudad, está más dispuesto a hacer sacrificios por ella.

¿Se les puede pedir más a los ciudadanos? Éste es un factor crucial. Las ciudades más competitivas siempre tienen municipios con fuertes identidades locales. Generalmente las ciudades con mayor antigüedad, con mayor tradición cultural, tienen una identidad local más fuerte que aquellas de reciente formación, que son ciudades de paso, de migrantes, ciudades-dormitorio.

Suele ocurrir que cuando uno visita una ciudad los amigos le advierten sobre los peligros que se corren en ella, pero eso normalmente no es tan cierto. Ellos hacen quedar mal a su ciudad, aterrizando a los demás respecto de lo peligroso que es permanecer en ella. Es cierto que algunas ciudades son más peligrosas que otras—sobre todo algunos lugares—, pero creo que así no se promueve la ciudad.

Una ciudad que tenga una mala imagen de sí misma tiene una desventaja respecto de otras cuyos ciudadanos tienen un buen concepto de su localidad. Éste es un factor de competitividad y es otro abordaje posible en la promoción del desarrollo de las economías locales.

He podido advertir estos cuatro abordajes a partir de mi propia experiencia de trabajo en algunos municipios de los cinco países del Grupo Andino. No son entradas que se oponen sino que se cruzan y complementan. En mi criterio, deberían constituirse en factores por considerar en toda estrategia de desarrollo económico local.

## Comentarios a las inquietudes de los participantes

### *Planificación participativa, pero sustentada en información*

El tema de la planificación es un tema más largo y complicado. En general yo creo que la planificación como se entendía hace diez o veinte años —la macroplanificación que se hacía en las grandes entidades centralizadas— ha muerto y se ha desplazado a los ámbitos locales.

Actualmente, todas las escuelas de planificación —la “microplanificación”, el método ZAP de la GTZ alemana— se orientan hacia los microespacios institucionales, los territoriales y hasta regionales. Ya no se habla más de la gran planificación nacional, de esos grandes planes quinquenales de desarrollo que se solían hacer en todos nuestros países. Esta tarea se ha desplazado al ámbito local y eso es bueno para los gobiernos locales. Los nuevos métodos de planificación tienen características que podríamos discutir muy brevemente.

Ahora la planificación se hace con los ciudadanos. Se piensa mucho en el reto de construir sentidos de pertenencia, identidad institucional, legitimidad, gobernabilidad, consenso. Pesa mucho la formulación conjunta de objetivos. Se rechazan las concepciones teleológicas; es decir, los fines predeterminados, el socialismo, etcétera. Eso ya se acabó. Se han dejado de lado los modelos apriorísticos.

Se trata de construir propósitos de bienestar junto con la ciudadanía, considerando las variables específicas y las identidades propias de cada lugar. Entonces se privilegian mucho las opiniones, los intereses de los actores sociales y de los integrantes de la organización, de la ciudad o de los municipios, y esto se incluye en el plan. Los participantes, los ciudadanos, se han convertido en sujeto y objeto de la planificación, y se suele desconfiar de los modelos estadísticos argumentando que la realidad del microcosmos local es mucho más compleja que ellos.

Pienso que, en general, eso es positivo. Lo único que no me gusta de esta tendencia es el cierto rechazo que hay hacia la técnica, porque se requiere información, y las estadísticas son necesarias. Creo que no hay que pecar de extremistas sino tomar las cosas positivas de la vieja escuela de planificación. Los viejos modelos sirven en algunos casos. Las estadísticas sí son imprescindibles, pero también lo es el considerar las opiniones de la ciudadanía.

### *Creatividad e imaginación para generar participación ciudadana*

Existen múltiples mecanismos de participación que, con un poco de imaginación y voluntad, se podrían incorporar en la práctica municipal. Por ejemplo, el conocido caso del concejal invitado: la ley no prohíbe que el concejo invite a un ciudadano destacado del territorio cuando se está discutiendo, por ejemplo, el problema agrícola; cuando se está tratando el problema urbanístico de la ciudad, se podría invitar al representante del Colegio de Arquitectos o de Ingenieros a un cabildo sectorial para discutir el problema. Eso es participación ciudadana y escuchar la voz de la ciudadanía. Sólo se requiere un poco de iniciativa, de imaginación, y principalmente voluntad política.

Existe el riesgo de caer en un estilo populista, sacralizando las ideas populares, las costumbres, las supuestas necesidades auténticas de la comunidad —porque a veces son supuestamente auténticas— y esto nos ha ocurrido a todos los que hemos trabajado en la promoción del desarrollo local. Si al pueblo se le da a elegir

entre el monumento del santo patrón de la localidad o el sistema de alcantarillado, es casi seguro que elegirá el primero a pesar de todos los argumentos técnicos y económicos que se puedan dar. Hay que tener cuidado con ese tipo de desviaciones populistas de la participación ciudadana, pues se pueden convertir en acciones nada convenientes para la ciudadanía.

Quiero añadir que el tema del liderazgo se vincula al de la democracia y el desarrollo, porque si hablamos de democracia participativa, nos estamos refiriendo a un estilo de liderazgo participativo, a un estilo de gerencia pública democrática; se trata de un estilo de liderazgo.

### *La concertación en las grandes ciudades*

Es sencillo iniciar procesos participativos en pequeñas comunidades, donde la convocatoria no presenta mayor complejidad, donde las diferenciaciones económicas, sociales o ideológicas no son mayores, todo el mundo se conoce y no hay problema en construir identidades y unificar voluntades, pero en ciudades grandes esto es bastante más complicado.

Las aguas suelen alborotarse en determinado momento, pero la tendencia es que vuelvan a su nivel. A las ciudades grandes y a las intermedias hay que alborotarlas constantemente. Éste fue un problema que afrontamos en la ejecución de los proyectos que yo dirigí. Normalmente, cuando aparece un agente externo en la ciudad, tiene credibilidad, porque es una persona no vinculada a ningún tipo de interés específico y suele alborotar las aguas y dinamizar, se constituyen grupos de trabajo y se crean instancias participativas, pero el problema surge cuando dicho agente desaparece: las aguas vuelven a su nivel. Normalmente hay cosas que así son y así funcionan. Lo que la municipalidad tendría que hacer es crear unidades municipales que alboroten las aguas constantemente.



## Experiencia y lecciones del proyecto Minga

*Marco Velasco*

Biblando es una zona donde hay mucha migración hacia Estados Unidos y, por lo tanto, hay fuertes remesas de dólares de los migrantes hacia su región. Esas remesas se utilizan básicamente en la construcción de unas viviendas espectaculares al estilo Miami en una zona mayormente empobrecida, donde uno puede encontrar casas con ascensores que no tienen luz eléctrica y se los usa para la crianza de cuyes. La ciudad creció a partir de estas inversiones en vivienda. Al incluir estas construcciones en el nuevo catastro, se evidenció el incremento el perímetro urbano. El potencial de recaudación creció. Estimábamos que podía crecer aún de 500 a 40,000 dólares.

Cuando el estudio ya estaba hecho y sólo faltaba la aprobación del concejo municipal, surgió un persistente rechazo para aprobar el nuevo catastro y pasar a cobrar los impuestos correspondientes. Nosotros queríamos descubrir cuál era el motivo por el cual esto se retrasaba cada vez más y encontramos que la mayoría de los concejales eran profesores de un colegio técnico agropecuario que antes quedaba en el área rural y ahora, en el nuevo catastro, estaba localizado en el área urbana. Al quedar el colegio incluido dentro del área urbana, los profesores dejaban de ser profesores rurales y, por lo tanto, no percibían una bonificación por situación geográfica. Entonces llegamos a un acuerdo: hacer una pequeña curva con la finalidad de que el colegio quedara fuera del perímetro urbano y de esta manera el catastro se aprobó. Los impuestos se incrementaron 160 veces y el municipio resolvió por lo menos en ese momento su problema financiero.

La conclusión de este caso es importante, y es que normalmente el problema está en el hombre y la solución también. En gran número de casos no se trata de un problema de recursos sino de conducta, de actitudes, de resistencia, de negociaciones, de concertación, de lo que la voluntad humana se resiste a hacer, y ése es un tema clave para el desarrollo.

Ésa sería una de las lecciones fundamentales de la experiencia del Proyecto para el Desarrollo de Municipios Intermedios del Grupo Andino Minga. El proyecto, financiado por la Comisión Europea, tenía como propósito efectuar una experiencia por la cual algunos municipios de ciudades intermedias del Grupo Andino incluyeran en su agenda la promoción del desarrollo económico local.

## Dónde y cómo se constituye el proyecto Minga

El proyecto tenía las siguientes características. Primero, había que elegir en los cinco países del Grupo Andino —Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia— una ciudad por país. El reto era establecer en cada uno de estos países un convenio con una institución municipal para incluir en su agenda el desarrollo económico local. Con estos criterios hicimos una preselección de ciudades. Las preseleccionadas en el Perú fueron Piura, Cajamarca e Ilo.

Nuestro procedimiento de selección tomó en cuenta dos variables: desarrollo socioeconómico y desarrollo institucional, entendido como capacidad y voluntad política municipal para emprender la promoción del desarrollo económico. Previamente, distribuimos en un cuadro las ciudades según ambas variables, y observamos que en algunos casos había bastante desarrollo institucional y escaso desarrollo socioeconómico, y que en otros se daba la situación contraria.

En un primer momento, nuestra elección fue cuestionada. ¿Por qué habíamos elegido municipios con fuerte desarrollo socioeconómico e institucional? ¿Por qué no más bien municipios con muchas carencias, muy pobres, si son ellos los que necesitan desarrollarse?

Se trataba, al comienzo, de un proyecto experimental y en este tipo de proyectos es necesario garantizar el éxito. Por otro lado, era un proyecto que tenía recursos para apoyar la capacitación y dar asistencia técnica, no era de inversión. La primera pregunta que surgía cuando visitábamos las municipalidades era: “¿Y dónde está la plata?” Aún no se tenía en cuenta que normalmente el problema está en el hombre y la solución también, que la solución puede estar en el manejo de los recursos humanos, en las conductas de la gente, en las actitudes de las personas.

Elegimos Piura en el caso de Perú. Al conversar con el alcalde y los regidores de la municipalidad para que se embarcaran en la propuesta, efectivamente la primera pregunta que se nos hizo fue: “¿Y dónde está el dinero?” Cuando entré a la sala de regidores del municipio me asusté, porque vi una foto del alcalde de Piura nada menos que con Enrique Iglesias, el presidente del BID. Parecía que lo de la plata lo tenían resuelto. Estaban aspirando a bastante más de lo que nosotros les podíamos ofrecer y, bueno, en esas circunstancias, no pudimos convenir con Piura y optamos por Cajamarca.

En Cajamarca encontramos en proceso las mesas de concertación, bastante conocidas en América Latina, y simplemente les ofrecimos apoyar ese proceso ya iniciado, posibilitando algunas técnicas municipales y que personas de la sociedad civil de Cajamarca pudieran asistir a eventos de formación de promotores del desarrollo económico local. Ése fue el primer momento de la experiencia en el Perú.

La evolución del proyecto dependió mucho de las características específicas de cada uno de los municipios, de sus historias, de sus culturas institucionales. Cada uno tuvo resultados diversos de institucionalización de la promoción del desarrollo económico. ¿Qué entendíamos por desarrollo económico? Muy simple: posibilitar el crecimiento de las actividades económicas existentes y localizar nuevas actividades económicas, menos las contaminantes; es decir, introducir el concepto de desarrollo sustentable.

Esto supone un trabajo a un doble nivel. Por un lado, al interior del municipio como institución. Los servicios, la infraestructura de la cual está a cargo el municipio son parte de la plataforma de competitividad, de la plataforma básica en la que el desarrollo económico se constituye. Había que fortalecer institucionalmente al municipio, crear una unidad municipal de promoción del desarrollo económico e institucionalizarla. Ésa era la primera tarea, que demandaba un proceso básicamente participativo.

En algunos casos, como el ecuatoriano, este proceso suponía cambiar los estilos de gerencia y liderazgo municipales. Elegimos el municipio de Ibarra. Inicialmente el alcalde aceptó el proyecto y se comprometió con él, pero a la hora de la hora las resistencias por su estilo de liderazgo no participativo —por decirlo de algún modo— dificultaron el trabajo y lo hicieron mucho más largo de lo que inicialmente habíamos pensado. El alcalde no estaba dispuesto a crear instancias

de participación ciudadana, a ceder poder y protagonismo. Finalmente, logramos que la Cámara de Comercio se interesara y así se formuló el proyecto de construcción de un centro comercial. Finalmente, después de un proceso largo, que incluyó el cambio de alcalde, logramos que la propuesta de promoción del desarrollo económico fuera incluida en un planteamiento general, en un plan estratégico para la municipalidad. Ahora hemos terminado la formulación del plan estratégico en la promoción del desarrollo económico y se han fijado objetivos en este terreno. Se está intentando institucionalizarlo y hacer que el municipio forme parte de una comisión para la ejecución de una institución, una especie de organización no gubernamental que lleve adelante el plan estratégico local y así desligarlo de las contingencias políticas municipales.

Cuando hicimos una primera asamblea entre dirigentes de distintos sectores e instituciones de la ciudad, nos dimos cuenta de que ésta tenía una vocación turística y pensamos que en esa perspectiva se debía orientar la estrategia de desarrollo. Entonces hicimos un análisis de las actividades económicas básicas de Ibarra y resultó que lo del turismo era pura ilusión. Los indicadores decían que el turismo en Ibarra no era una actividad económica básica e importante. Sin embargo, había una especie de mito de Ibarra como ciudad turística, y así, muchas ciudades y municipios viven una especie de cuento que no les conduce a ninguna parte porque no tiene ningún asidero ni base real. Conozco, por ejemplo, un municipio perdido en la costa ecuatoriana al norte de San Lorenzo que vive del mito de la Carretera Interoceánica. Los pobladores piensan que alguna vez existirá una carretera que los comunicará con Manaos y que así tendrán un extraordinario desarrollo, pero esa carretera no se hará jamás. Es un pueblo extraordinariamente atrasado, uno de los que llamo pueblos no viables.

En el caso de Venezuela, elegimos el municipio de Mariño, que es pequeño, pero que está localizado en un polo de desarrollo industrial, a aproximadamente tres horas de Caracas. En primer término, se constituyó una organización para el desarrollo de Mariño de la cual el municipio es parte. Cabe destacar, según el reporte que nos ha enviado el alcalde, que el municipio ha logrado la instalación de 270 empresas en los planes de ejecución del proyecto porque flexibilizó ciertas ordenanzas, ciertas leyes y se hicieron ciertas excepciones fiscales. Así se ha logrado un crecimiento bastante importante.

En Bolivia tuvimos el caso de Montero. Se trata de un municipio cuyo territorio es cercano a Santa Cruz de la Sierra. Allí se constituyó también una comisión promotora del desarrollo económico local que todavía continúa funcionando, independientemente del cambio de alcalde. Además de haber institucionalizado la promoción del desarrollo económico mediante la mencionada comisión todavía no se observan logros concretos como en el caso de Venezuela.

## Lecciones y conclusiones

La incorporación de la promoción del desarrollo en la agenda municipal no es cosa sencilla. Existen obstáculos, dificultades, resistencias, porque se trata de una actividad no tradicional para los municipios. Sin embargo, es posible presentar algunas conclusiones preliminares.

La primera conclusión es que este tipo de experiencias, aparte de los procesos participativos y de concertación —como en el caso de Cajamarca— necesitan algunos efectos de adecuación práctica, como lo muestra el caso de Venezuela con la localización de empresas capaces de generar empleo e incrementar los ingresos. De lo contrario, la participación se agota, la gente se cansa de reunirse y discutir porque ello no conduce a nada, no tiene efectos prácticos, concretos, mensurables. Entonces, el municipio que decida asumir este proceso debe pensar que simultáneamente a las acciones participativas tiene que garantizar, en el corto o en el mediano plazo, algunos resultados visibles. La recomendación es gestionar y conseguir recursos para la creación de microempresas y mostrar efectos reales.

La segunda conclusión es que en el caso de los municipios pequeños, las economías son viables no por sí mismas sino sólo en tanto formen parte de una microrregión, de un ámbito territorial mayor. Por ejemplo, Montero, en Bolivia, no será viable si no la incluimos como parte del entorno de la región de Santa Cruz de la Sierra. Es necesario hacerse las siguientes preguntas desde el punto de vista económico: ¿es mi municipio viable por sí mismo?, ¿tiene alguna posibilidad de desarrollo sin articularse a su entorno regional?

En cuanto a los obstáculos, en el proyecto tuvimos que hacer frente a la concepción del municipio como Estado benefactor. Según esta ideología, el municipio estaba obligado a proveer los servicios casi de manera gratuita. Los empresarios entienden como una obligación municipal la simple ejecución de obras, de

servicios municipales. Hay resistencias al pago, al tributo, y por lo tanto también a colaborar con el municipio y a acercarse a él.

Otra resistencia identificada es lo que puede llamarse la cultura del conflicto. Se piensa en el sector público y el privado como dos sectores enfrentados. Existe mucha desconfianza entre la Cámara de Comercio y la municipalidad.

¿Qué instrumentos o recomendaciones hacer para llevar adelante procesos de participación ciudadana encaminados a la promoción del desarrollo económico?, ¿Qué hacer para que no mueran, para mantenerlos activos y para que tengan una dinámica independiente de las contingencias políticas municipales? Pienso que la experiencia principal de nuestra gestión es la constitución de organizaciones ciudadanas en las que el municipio participa, pero no tiene todo el poder de decisión. El municipio lidera, dinamiza, promueve, pero no decide absolutamente todo.

Por lo tanto, la idea es trasladar el poder de decisión hacia los ciudadanos y hacia las organizaciones de la sociedad civil participantes en esos procesos.

Otra gran medida es afrontar el problema de las actitudes, las conductas, las ideologías, la resistencia a este tipo de procesos. La experiencia nuestra la gran importancia de la organización de eventos de capacitación en los cuales los alcaldes y los funcionarios municipales intercambien experiencias y encuentren que hay cosas que se pueden hacer con éxito y que otros municipios están logrando.

Esto modifica las concepciones, cambian las conductas y todo ello se traduce en disposición para hacer cosas concretas. La simple persuasión es insuficiente para modificar conductas. Es necesario demostrar que ciertas cosas son posibles. Se tienen que vivir ciertas cosas para modificar las concepciones y los valores.

Una vez asistí a un seminario como éste, donde se propuso una dinámica grupal con el propósito de modificar conductas. Se trataba de un ejercicio llamado "de supervivencia en la selva". A uno lo enfrentan a una situación: uno está perdido en la selva, es de noche y se tiene que llegar a un lugar preciso. Luego se forman grupos para discutir y elegir las mejores decisiones. Uno de los miembros de mi grupo (una mujer) dio una sugerencia para calentarse y no tener frío. Esta sugerencia me pareció tan absurda que la discutí y me puse intransigente. Al final,

cuando se revisaron las buenas decisiones hechas por expertos, ésa resultó una de las cosas que se debían hacer. La mujer que dio la sugerencia lo sabía porque había participado en la guerrilla contra Somoza.

A partir de ese momento mi actitud ha cambiado dramáticamente. Ahora estoy mucho más dispuesto a escuchar a la gente, a respetar sus opiniones y a relativizar las mías.

## Comentarios a las inquietudes de los participantes

### *Prestación de servicios y privatización*

Pienso que como en muchas cosas, en el tema de la privatización, la municipalización no es una cuestión de principios. Es posible prestar servicios en mejores condiciones maximizando los beneficios y minimizando los costos desde el municipio y bajo la administración municipal. Ésa es la vía. Se trata de una cuestión de eficiencia, de lograr efectos prácticos.

Ahora estoy encargado de una consultoría para poner en operación el mercado municipal de la ciudad de Esmeralda, un municipio localizado en la costa norte del Ecuador, en la frontera con Colombia. Este municipio ha sido terriblemente afectado por el fenómeno de El Niño y por una virtual disolución institucional: la parte correspondiente a la nómina de pagos del municipio es de 122% del presupuesto general de la municipalidad; es decir, todo el presupuesto del municipio no alcanza para pagar sueldos y salarios, y ya se les deben siete meses de sueldo a los trabajadores y cuatro a los empleados municipales. El alcalde está escondido porque teme que lo puedan secuestrar los empleados que están en paro. La ciudad es un desastre porque todo el sistema de alcantarillado está obstruido con los derrumbes. Las calles están inundadas por las lluvias, ya no hay recolección de basura; todo es un desastre.

En esa situación estoy tratando de poner en operación el mercado municipal, que es una construcción grande, nueva y bonita. Ha surgido la discusión sobre si privatizarlo o entregarlo al municipio, que a mi juicio es irrelevante. Yo voy a tratar de poner ese mercado lo más lejos posible del municipio, pues éste se encuentra paralizado, simplemente no funciona, las contingencias políticas son terribles y se atraviesa un momento electoral. Allí la decisión es implantar cualquier forma administrativa menos administración municipal directa. No se trata de un

problema de principios sino de una cuestión práctica: lo que importa es garantizar eficiencia, efectividad y eficacia en la prestación del servicio.

### *Sobre las variables del desarrollo institucional*

¿Qué elementos incluimos en esa variable? Se trata de algo arbitrario. Uno puede incluir los elementos que quiera. Por ejemplo, indicadores como la relación entre ingresos propios y gastos corrientes municipales, el grado de dependencia de los recursos fiscales, el estilo de gestión del alcalde —aunque esto es más complicado de evaluar—, la relación entre el número de empleados municipales y el tamaño del aparato administrativo municipal *versus* la población, etcétera. Nosotros le pusimos mucho peso al tema de las experiencias de participación. Ése era un factor clave, junto con la voluntad política para embarcarse en un proyecto y desarrollarlo tal como nosotros lo proponíamos. Ésas fueron las consideraciones que empleamos para medir el desarrollo institucional. También pedíamos que se nos describiera la dotación del personal técnico, pues requeríamos un personal técnico mínimo para tener alguna garantía de éxito.

### *Por qué las municipalidades deben promover el desarrollo económico*

Esta pregunta nos remite a los fundamentos mismos del tema que nos convoca. Obviamente, admite diversas respuestas. Una puede surgir por consideraciones de principio: el municipio busca el bienestar de los ciudadanos y el desarrollo económico es una condición básica de éste. Pero creo que ése no es el objetivo de la pregunta. La pregunta incide en el tema del mercado *versus* la intervención del Estado. Todos los paradigmas dominantes conducen a la propuesta de que el municipio no debe ser intervencionista sino facilitador. En economía, un municipio intervencionista es el que crea empresas municipales, el que promueve fondos de inversión. Pienso que la opinión generalizada se orienta hacia la figura de un municipio facilitador del desarrollo económico, una instancia que cree un ambiente adecuado para las inversiones, que forme un ambiente institucional y una plataforma básica que las oriente, que genere condiciones adecuadas para el crecimiento económico. Pero esto se expresa en un incremento del empleo, del ingreso y de la oferta de algunos servicios municipales, lo que también es parte del desarrollo económico: la producción de agua potable, los servicios de alcantarillado y los recreativos contribuyen a un mejor nivel de vida de la población.



### *Sobre los estilos de gerencia*

La acción del municipio se da tanto hacia afuera, en relación con la ciudadanía, como hacia adentro, en la toma de decisiones, en el trato con los funcionarios, en la política de recursos humanos, en la definición de estrategias financieras de gestión de recursos, etcétera. Hay muchas modificaciones que se pueden emprender y muchas iniciativas por tomar en la gestión interna municipal. Se puede ser democrático y participativo no sólo con la ciudadanía sino también al interior del propio municipio. Un liderazgo democrático tendría que serlo externa e internamente. Retomando el texto de Mario Rosales (*Los secretos del buen alcalde*), los secretos del buen alcalde son: un liderazgo democrático fuerte, la constitución de equipos comprometidos y capaces y la participación ciudadana.

Estos tres secretos coinciden con todos los paradigmas del desarrollo empresarial del mercado, como la reingeniería del proceso, la búsqueda de la calidad total, el mejoramiento continuo del desarrollo, que son más o menos coincidentes con los paradigmas de la empresa privada aplicados al sector público. Gerencia democrática, participación, equipos de trabajo motivados y eficientes: éste es el quid de la buena gestión municipal.

### *Cómo superar el papel de municipalidad benefactora*

Nuevamente acudo a la concepción del municipio como facilitador del desarrollo. Es cierto que muchas municipalidades no tienen más alternativa que ofrecer estos servicios de beneficencia pública y tienen que hacerlo: atender a niños desvalidos o enterrar difuntos sin deudos. En el Ecuador, por lo menos, cuando hay un muerto que no tiene parientes, el municipio se hace cargo. Pero no habría que hacer de eso el estilo predominante de la política municipal. Yo abogaría por un estilo de instancia facilitadora del desarrollo, que crea un ambiente apropiado, atractivo para las inversiones y para el crecimiento económico.

### *Cuáles son las municipalidades promotoras del desarrollo*

Pienso que todas las municipalidades deberían asumir la tarea de crear un ambiente apropiado para la instalación de nuevas empresas y para el crecimiento de las ya existentes, para la generación de un clima que aliente el desarrollo económico tanto de las pequeñas como de las grandes empresas. Y con mayor razón

las pequeñas, por la globalización, que puede afectar negativamente a las municipalidades de menor tamaño. Por lo tanto, se deben tomar medidas que por lo menos atenúen los efectos de la internacionalización de la economía.

### *Sobre la inversión pública*

En tanto facilitador del desarrollo, el municipio tiene la obligación de coordinar con otras instancias del sector público para mejorar la infraestructura económica de su jurisdicción territorial. Me parece que es absolutamente lícito —y no sólo lícito sino imperativo— aprovechar la oportunidad de identificar inversiones probables dentro de la región y atraerlas al municipio, tomando iniciativas dinamizadoras.

### *¿Quién toma la posta del desarrollo local?*

Este tema me parece crucial. Cuando agentes externos efectúan una intervención para promover el desarrollo económico en una municipalidad surge el problema de que terminado su trabajo todo queda igual, prácticamente no pasó nada. La ausencia de impacto del proyecto es un riesgo central, y la única manera de evitarlo es dejar agentes locales responsables de asumir las tareas del proyecto y continuarlas. En el caso del proyecto Minga se trató de la Cámara de Comercio y de algunas ONG cuya misión institucional es promover el desarrollo económico. Con esto respondo el tema de quiénes deberían ser los socios del proyecto en las fases iniciales del proceso: las organizaciones empresariales en primer lugar, los sindicatos y las asociaciones de trabajadores y productores, algunos empresarios individuales; de repente hay una empresa inmensa en una localidad que domina toda la economía, como sucede en jurisdicciones pequeñas: con ella habrá que negociar y concertar, involucrándola en el proceso.

Las entidades públicas cuya misión institucional es la promoción del desarrollo económico, que ofrecen créditos a la pequeña empresa y las ONG dedicadas al mismo tema suelen ser un factor clave. En los casos de Bolivia y Venezuela trabajamos con ONG que asumieron y se apropiaron del proyecto. Ellas se quedaron como agentes responsables de llevarlo adelante. Las ONG tienen la ventaja de que son organizaciones flexibles que no tienen la rigidez institucional del municipio, o sea que pueden adaptarse fácilmente a un entorno cambiante y son muy eficientes en tanto toman decisiones rápidamente con seguridad, sin trabas buro-

cráticas, sin la rigidez normativa que caracteriza a los municipios, porque tienen que sujetarse a las normas de control.

### *Sobre la institucionalización del proceso de desarrollo local*

Tengo la impresión de que la forma de institucionalizar procesos de promoción del desarrollo económico es trasladar responsabilidades a la ciudadanía y a las organizaciones de la sociedad civil. Lo que el municipio debe hacer es liderar estos procesos aunque no tenga la última decisión. Estas organizaciones deberían, en principio, poder funcionar independientemente de las contingencias políticas y económicas.

### *Las redes de ciudades*

Éste es un tema que implica definir los roles centrales de las ciudades. Las ciudades tienen roles específicos: ser centros administrativos o proveedoras de servicios para el entorno rural. Es necesario intentar definir el papel que cumple la ciudad en su región para fortalecerlo y pensar en complementariedades con otras municipalidades con roles distintos.

### *El cliente interno*

El papel de los funcionarios es clave y hace referencia a la gerencia interna, a lo que en planificación estratégica se llama “el cliente interno”. Para echar a andar procesos de promoción del desarrollo económico tenemos que constituir equipos motivados y eficientes.

## Iniciativas de desarrollo local

*Marco Velasco*

### ¿Qué puede hacer el municipio para promover el desarrollo local?

¿Cuáles son los indicadores, potencialidades, roles y sectores básicos de la economía local? ¿Qué proyectos se deben incluir en una estrategia macroeconómica?

El tema central para promover el desarrollo económico del ámbito local es la participación. Ésta no es un fin en sí mismo sino un instrumento. La gente no participa por principio sino para obtener determinado fin, y esto es lícito.

La idea es que no debemos considerar a la participación como un procedimiento que tiene como meta lograr la eficiencia en el cumplimiento de los objetivos del gobierno local. Se trata más bien de adoptar una posición situacional. ¿Cuándo es necesaria la participación? Para alcanzar los propósitos que estamos queriendo, es necesario relacionar el tema de la participación con el del liderazgo, la administración del poder y la toma de decisiones.

Hay liderazgos que promueven la participación y otros que la impiden. Esto está relacionado con la administración del poder: concentración *versus* distribución territorial del poder. Puede tratarse de participación en el entorno municipal o en el espacio extrainstitucional, porque de alguna manera delegar responsabilidad en los ciudadanos es distribuir el poder.

### La participación: un recurso y no un principio

El tema de la participación ha estado tradicionalmente asociado a la administración de empresas. Ésa la interpretación pragmática de la participación: el gerente de una empresa decide hacer una gerencia participativa con el propósito de mejorar la calidad de sus decisiones. Una estrategia empresarial ha sido traslada-

da al sector público y particularmente a los gobiernos locales. Deberíamos concebir la participación, entonces, como un procedimiento que busca obtener eficiencia y eficacia, ayudar a quien haya que ayudar a decidir al menor costo y con los más altos beneficios. Entonces, hay darle un sentido práctico a la participación.

## ¿Qué objetivos puede tener la participación desde el punto de vista práctico?

Un propósito es incrementar la satisfacción de usuarios, electores, contribuyentes y subordinados, que se sienten partícipes de la administración. Si un empleado siente que participa en la gestión, su grado de satisfacción en el trabajo es mayor y se logra su compromiso.

Un segundo propósito es mejorar la calidad de las decisiones. Para ello es necesario definir qué es una decisión de calidad. ¿Cuándo se toma una buena decisión? ¿Cuándo se califica una decisión de buena? Cuando contribuye al logro de los objetivos de la institución se trata de una decisión de calidad, y para mejorar la calidad de las decisiones es necesaria la participación, que provee de información.

En el caso de la participación que se da en el interior de la organización, para obtener información es necesaria la presencia de los directores de departamento, de los jefes de sección, de todas las personas que puedan proveer al gerente o al alcalde de información para tomar mejores decisiones.

Otro objetivo de la participación es lograr compromiso a través de las decisiones. Cuando uno siente que ha participado en una decisión se puede comprometer más con ella.

Por otro lado, es necesario diferenciar la participación según la naturaleza del problema. Algunos problemas requieren participación y otros no. No se puede ser participativo por principio. Hay decisiones que es necesario tomar inmediatamente. Por ejemplo, si se cayó el puente, no tengo que consultarle a nadie para tomar la decisión de reconstruirlo. Se sostiene que es verdad que dos cabezas piensan mejor que una, pero también es cierto que un camello y un caballo son diseñados para un solo conductor. Hay tareas que hechas en grupo generan resultados muy malos.

Por ejemplo, redactar un documento en grupo es casi imposible porque es tarea de una sola persona. Para resolver algunos problemas el individuo es mejor que el grupo. Para resolver crucigramas el grupo es mejor, pero para elaborarlos y diseñarlos es mejor el individuo. Nuevamente, la participación no es un principio; es un recurso.

Por otra parte, es necesario diferenciar entre participación real y percepción de participación. Es posible una situación en la cual los subordinados o la ciudadanía sólo perciban que participan. Ocurre con mucha frecuencia esta especie de manipulación, en la que se emplean recursos participativos para crear una ficción de participación. Se da, por ejemplo, cuando un alcalde quiere obtener consenso para la construcción de una obra que ya está decidida, llama a la participación y crea una aparente decisión comunitaria.

Otra diferencia que es necesario tomar en cuenta es la que existe entre la oportunidad y el ejercicio de la participación. No es muy fácil llevar a la práctica la formulación colectiva en la elaboración de presupuestos municipales con participación ciudadana, por ejemplo. Muchos municipios simplemente no lo pueden hacer por falta de recursos técnicos. La Ley General de Participación Popular de Bolivia ofrecía la oportunidad de participar, pero la participación real resultó complicada. En este caso se trataba de una participación legislada, organizada en una ley que establecía los mecanismos y los procedimientos. Sin embargo, la que más se usa es la participación informal, no legislada, la que no está normada en ningún cuerpo legal. Esta participación se asocia más bien al estilo de liderazgo para un determinado estilo de vida. Las figuras del concejal invitado, de los cabildos sectoriales, de las juntas comunales, son mecanismos informales de participación no legisladas y dependen de la voluntad de las autoridades municipales.

Participar es tomar parte. Es influir en las decisiones o, por lo menos, percibir que esta influencia se da. Las decisiones, a su vez, tienen dos aspectos: uno cognitivo, que se relaciona con la información. Cuanto más información tenga, tanto mejor será la decisión que tome. Eso es seguro. El segundo aspecto de las decisiones es de tipo social, y se refiere al compromiso: si alguien percibe que participó en la toma de una decisión, se siente comprometido a ejecutarla.

Ahora bien, si somos muy pragmáticos y consideramos la participación como un medio, una estrategia, un recurso, hemos de considerar que no existe una aso-

ciación comprobada entre participación y productividad. No hay ningún estudio estadístico que compruebe la existencia de una relación entre ambas realidades. Se podría sostener desde el punto de vista científico la hipótesis de que las empresas más participativas son más productivas, pero no necesariamente es así. Nadie lo ha demostrado.

Otra condición que afecta la calidad de las decisiones participativas es que existen objetivos diversos de los institucionales entre los individuos que participan en el proceso. Estos objetivos personales pueden ser incluso opuestos a los institucionales y estar ocultos. Ello hace que la participación no sea productiva. Por ejemplo, un jefe de departamento que quiera aprovechar una reunión de toma de decisiones para destacar su trabajo porque está buscando un ascenso. Es lo que se llama "agendas ocultas", que es necesario tener en cuenta, porque ellas afectan la calidad de las decisiones participativas.

La calidad de las decisiones también dependerá de los conocimientos y del nivel de información que tengan los participantes. Éste es el efecto sinérgico del trabajo en grupo: los resultados de una reunión convocada con el objetivo de tomar una decisión dependerán del conocimiento y del volumen de información que posean los participantes. Mientras más sepan del tema, más van a poder aportar en la calidad de la decisión. Un efecto sinérgico es aquel por el cual se me ocurre una idea en función del trabajo y de la discusión realizada en el grupo; si me pusiera a pensar solo sobre el tema no se me habría ocurrido. Es el producto adicional resultante del trabajo grupal.

Otra condición que puede aportar a la calidad de la decisión es el tamaño del grupo. Cuanto más grande es el grupo más difícil será manejarlo y será menos productivo. Entonces, es necesario elegir un grupo de tamaño eficiente. Grupos de hasta doce personas son manejables para intercambiar información y tomar decisiones, pero uno de veinte o treinta personas ya no.

Finalmente, el nivel de desacuerdo entre los participantes también influirá en la calidad de la decisión; los desacuerdos pueden ser positivos. Cuando el alcalde convoca a una reunión a sus jefes de departamento para tomar una decisión, la convocatoria es para conocer los desacuerdos que ayuden a manejar la calidad de las decisiones. Hay casos famosos en los cuales la no-expresión de los desacuerdos produce decisiones pésimas, porque cuando los subordinados no expresan

desacuerdos, se dan decisiones malas. Está el ejemplo de Kennedy cuando decidió invadir la Bahía de Cochinos. Su cuerpo asesor no lo contradijo, a pesar de que había desacuerdos, y se tomó una decisión pésima. Otro ejemplo es la guerra de Vietnam: todo el mundo decía que estaba de acuerdo, nadie estimuló la expresión de desacuerdos.

Ahora bien, existen métodos distintos para tomar decisiones. La literatura nos alcanza distintas posibilidades:

1. El autocrático 1. En este método la autoridad toma la decisión sola y con la información de que dispone.
2. El autocrático 2. El líder obtiene cualquier información previa de sus subordinados para tomar la decisión.
3. El consultivo 1. La autoridad comparte el problema de forma individual, recibe sugerencias del subordinado y decide si las considera o no.
4. El consultivo democrático 2. El líder comparte el problema con el grupo y toma la decisión considerando o no las opiniones del grupo.
5. El participativo. El líder comparte el problema con el grupo. En el grupo se ponen en común la mayor información posible y las opiniones de los asistentes; se evalúan las alternativas de solución y es el grupo el que toma la decisión.

Son dos polos opuestos: el autocrático y el participativo. Yo no me atrevería a decir que siempre hay que adoptar el método participativo. Hay decisiones que no necesitan participación. Ello depende del estilo del problema y de la naturaleza del liderazgo. Hay líderes con tendencia a ser más autocráticos y otros más participativos, y esto tiene fines estrictamente prácticos.

## Creación y difusión de información

Durante la experiencia piloto del proyecto Minga, en cada una de las unidades municipales, de las organizaciones o de los comités que se crearon en los distintos municipios, se formularon programas. Nosotros hicimos una selección de las iniciativas que surgieron en cada caso y creamos el Inventario de Iniciativas para la Promoción del Desarrollo Económico. No es una lista exhaustiva. Ustedes pueden complementarla con sus propias propuestas respecto de qué hacer desde el municipio no para intervenir en la economía sino para facilitar el desarrollo económico.



¿Cuántas empresas existen, qué oferta educativa, qué disponibilidad de mano de obra hay en cada municipio? Ingresar toda la información que se pueda en una base de datos: ésa es una tarea de la unidad promotora del desarrollo económico. Si el municipio decidiera crear una unidad en la Oficina de Desarrollo Económico Local, una de las tareas puede ser la producción y la difusión de este tipo de informes.

Otra iniciativa respecto al marketing de las ciudades es producir y difundir un perfil de la economía local. Puede tener el formato de un folleto, de un video, de una base de datos, de un disco compacto. La idea es publicitar la ciudad, el medio, ofrecer servicios publicitarios sobre oportunidades de comercialización y exportación de la producción local. Es una tarea que perfectamente podría asumir el municipio y que no supone gastos mayores: informar a los empresarios locales sobre las oportunidades de crédito, de capacitación y de reclutamiento de mano de obra. Hay municipios grandes donde estas tareas son cumplidas por ciertas instituciones del gobierno central, pero hay jurisdicciones pequeñas donde estas funciones no las cumple nadie.

Otras iniciativas posibles se refieren a la producción de normas favorables al desarrollo económico; es decir, no desalentar la inversión, el crecimiento económico ni la localización de actividades económicas en la jurisdicción municipal, sino más bien alentarlas. Producir ordenanzas, regulaciones atractivas para la inversión y para la expansión de las empresas locales: esto es facilitar el desarrollo. No se trata de invertir sino de crear un clima apropiado para las empresas.

## Compartir objetivos

Una iniciativa necesaria es mejorar la gobernabilidad; esto es, acercar al concejo municipal y a la Cámara de Comercio. No sólo se trata de dialogo sino de ponerse de acuerdo en torno a los objetivos y a cuáles son los proyectos estratégicos que sería necesario apoyar conjuntamente. Todo esto contribuye a mejorar la gobernabilidad.

Los cabildos sectoriales para tratar temas específicos del desarrollo económico local y otras iniciativas, como la figura del concejal invitado cuando se está tratando un problema sectorial, también ayudan. El invitado es una persona con conocimientos sobre el asunto, que ayuda a la municipalidad a tomar mejores decisiones.

Hay otras iniciativas de estímulo, como el reconocimiento público del mérito empresarial. El municipio debe crear premios, dar incentivos, diplomas y estímulos. Esto supone un acercamiento al empresario, al sector privado; estimular la calidad de los productos, el cuidado del medio ambiente, la creación de empleo, la mejora del bienestar colectivo, etcétera. Son cosas que el municipio puede hacer a muy bajos costos sin mayor esfuerzo y que no asume no sé bien por qué.

## Normatividad favorable a la inversión

Otra iniciativa posible es contribuir al mejoramiento de los recursos humanos, ofreciendo servicios municipales de capacitación y asesoría empresarial. Se puede establecer convenios con universidades e instituciones académicas y programas de investigación tecnológica para determinados sectores de la población local. Asimismo, ofrecer becas de estudio en disciplinas tecnológicas asociadas con la economía y con las empresas locales para estimular la dotación de talentos y de este modo retenerlos, pues se trata de factores claves de competitividad. Los municipios podrían dar becas para que determinados profesionales estudien las especialidades apropiadas para incrementar la competitividad de la economía local.

La promoción de las empresas y de la inversión, la colaboración con diversas entidades públicas y privadas, locales, nacionales, internacionales, etcétera, para facilitar el acceso de las empresas locales a las ofertas y oportunidades de capacitación, crédito e información tecnológica, son otras iniciativas posibles.

También sugerimos ofrecer instalaciones de servicios adecuados que estimulen la expansión de los negocios existentes y la instalación de otros nuevos. Esto tiene que ver con las funciones específicas del municipio, con las plataformas de competitividad. Si el municipio provee un buen servicio de agua potable y de letrinas es más probable que las empresas se localicen en su territorio. También es probable que lo hagan si el municipio dispone de una buena oferta educativa, porque los empresarios y los técnicos de esas empresas buscan colegios apropiados para sus hijos. Esto también retiene talentos.

Los municipios pueden organizar seminarios, conferencias dirigidas a inversionistas locales, a potenciales inversionistas, facilitar la organización y apoyar las acciones emprendidas por el promotor del desarrollo económico local.

Sobre esto hay escasa experiencia en América Latina. La creación de infraestructura para empresas y parques industriales permite reducir costos fijos iniciales a una empresa o a una pequeña industria en proceso de instalación. Esto se orienta más bien a los municipios grandes. De los que yo conozco, en la Argentina existe una iniciativa en ese sentido.

Finalmente, es necesario institucionalizar el nuevo papel adoptado por la municipalidad. Si la municipalidad decide adoptar el papel de instancia facilitadora del desarrollo es necesario incluir en los planes y los programas municipales este ítem. Para institucionalizar estas tareas hay que incluirlas en el plan de desarrollo, hay que crear una oficina municipal para este propósito e incorporarla en la estructura administrativa, hay que regularla mediante ordenanzas. La otra posibilidad es emitir ordenanzas de reconocimiento y apoyo financiero a las comisiones de promoción del desarrollo, en el caso de que se creen unidades fuera del municipio como institutos de desarrollo económico, ONG o comisiones ciudadanas.

Ésas son algunas iniciativas que yo puedo sugerir a partir del desarrollo del proyecto Minga. Y estoy seguro de que si ponemos este inventario en la Internet, podríamos enriquecernos con otras propuestas.

Finalmente, antes de emprender un programa de promoción del desarrollo local es necesario saber cuál es el entorno regional de influencia de la ciudad, lo que podría denominarse el espacio económicamente viable del municipio. Asimismo, definir cuál es el papel que desempeña la ciudad o el centro poblado en el entorno regional: si la localidad provee de insumos al sector agropecuario, si hay un centro administrativo, si cumple varios roles, etcétera. Desde el punto de vista de la organización municipal, es indispensable conocer la situación de la oferta de servicios de la municipalidad, en qué estado se encuentra el suministro de agua potable, el sistema telefónico, etcétera, y medir los servicios municipales que se relacionan con la actividad de las empresas.

Necesitamos indicadores para efectuar esas mediciones, pero indicadores posibles de construir con la información que normalmente existe en los municipios del área andina. No debemos pensar en indicadores teóricos, porque a la hora de buscar la información para elaborarlos son inútiles, no es posible obtenerla. Hay que pensar, entonces, en indicadores posibles.

## El “plan de vuelo”

*Neiro Delgado*

*Alcalde de Picota, San Martín*

Quiero relatar una experiencia que viví en mi territorio, la provincia de Picota, pueblo ribereño ubicado (en el departamento de San Martín) a 240 metros sobre el nivel del mar. Un día pude ver un canal de regadío lleno de hormigas, que hacían un túnel para protegerse de las inclemencias del tiempo. Vino la lluvia, el agua comenzó a correr y a borrar todo. Curiosamente, al día siguiente, encontré el túnel reconstruido. Estas hormigas, que nosotros catalogamos como seres inferiores, son trabajadores casi perfectos, porque ordenadamente reconstruyeron el túnel a pesar de que se había borrado. Si nos comparamos con las hormigas, con el tamaño que tenemos, nos unimos y ponemos una dirección a nuestras actividades, también podríamos hacer grandes cosas. Y quiero referirme nuevamente al problema del campo.

En la selva tenemos cucarachas gigantes. Un día yo vi una que caminaba de patitas hacia arriba. Me acerqué y vi que una legión de hormigas la había matado y la llevaban a una madriguera donde finalmente la comerían. Pero había algo importante: ellas le habían puesto una dirección a su trabajo. Ordenadamente llegaron a un destino. Eso es lo que deberíamos hacer nosotros, pero lamentablemente no lo hacemos.

Los alcaldes debemos—si es posible, antes de llegar al sillón municipal— trazarnos un rumbo para guiar el período en el que trabajaremos. Incluso ver más allá del tiempo que estaremos en la municipalidad. Si ese rumbo no existe, creo que estamos mal.

Este proceso debe ser parecido a lo que hacen los pilotos antes de tomar una nave. Vamos a comparar el papel del piloto con el del alcalde: mi nave es regular, mi población es una provincia. Existen otras naves más grandes, como Tarapoto en la región San Martín y megaciudades como Lima. En cualquier caso, antes que

tomar la nave debemos contar con un “plan de vuelo”. ¿Qué significa el plan de vuelo para el piloto? Es comunicarse con la base de control y decirle: “Voy a volar a tal ciudad, a tal altura y en tal dirección, y si no llego en el tiempo previsto, me buscan”. ¿A los alcaldes quiénes los buscan? Nos busca nuestro pueblo cuando nos perdemos, y nos perdemos cuando no tenemos dirección.

Cuando llegué a la municipalidad, existía mucho desorden en la administración y en la economía. Primero tuvimos que identificar los problemas y luego concertar con los regidores y sectores amplios de la población. Era como hacer el “plan de vuelo”. Tuve que reunirme con los regidores que no eran de mi agrupación y les tuve que decir que no se preocuparan, que nadie iba a venir con cosas preestablecidas a imponer criterios. Hasta el día de hoy todos los regidores trabajamos armónicamente, a pesar de que somos de tres grupos diferentes.

El siguiente paso en la concertación fue hacer el “esquema director” de la ciudad de Picota, pues no se contaba con él, no había catastro y no teníamos dinero. Un punto importante era la imaginación. Pensamos en hacer convenios con diferentes universidades. Hicimos un convenio con la Universidad de San Martín de Porres a través de una tesis, y así obtuvimos el catastro. Luego quisimos hacer el “esquema director”. Necesitábamos tesistas de arquitectura, pero no encontramos en nuestra región ese tipo de profesionales pues no hay Facultad de Arquitectura. Entonces recurrimos a la Universidad Nacional de Ingeniería. Allí nos hicieron un presupuesto de 250,000 nuevos soles y nos dijeron que sería necesario pedir ayuda a la Unión Europea y otras cosas más. Yo pensé que no era eterno y que teníamos que hacer algo para hoy. Así que fui a la Universidad Particular Ricardo Palma e hicimos un convenio con un tesista a través del cual la municipalidad empezó aportando 1,000 dólares. Empezamos este trabajo hace dos años, y hace dos semanas nos entregaron el “esquema director” de Picota. Dentro de ese esquema se recogen trabajos anteriores, como el Plan de Desarrollo Estratégico de la Provincia de Picota, que democráticamente hicimos con los 10 distritos que la integran con la participación de 800 personas representativas de toda la provincia. Este plan estratégico nos sirve, porque así tenemos una visión de futuro de lo que quiere nuestro pueblo y cómo quiere llegar al 2005. También hemos hecho un plan de riesgo, con el apoyo de ITDG, y con una colaboración de ESAN (Escuela de Administración de Negocios para Graduados) y del foro “Ciudades para la vida”, hicimos el Plan de Defensa sobre el Medio Ambiente. Todos estos planes se han armonizado y finalmente tenemos el “esquema director”.

Recomiendo a mis colegas alcaldes tener una idea de lo que es su ciudad a una escala 1/2,000 como la que tengo. Ello nos permite elevarnos al cielo y ver cómo está nuestra ciudad, cuánto desorden hay y qué se debe arreglar, qué avenidas, qué calles, cómo anda la cosa. Una maqueta nos permite que la gente común y corriente del campo, pero también los profesionales, vengan y vean lo que falta y den su opinión. En otras palabras, hemos democratizado la gestión. Con el apoyo de una arquitecta de mucha experiencia, que nos facilitó ESAN, hemos logrado tener el “esquema director”.

Para nosotros ha sido fundamental el concepto de democracia. Quizá por la situación geográfica en la que nos encontramos, por los antecedentes históricos de nuestro pueblo, para nosotros no ha sido difícil hacer asambleas cada tres meses.

Durante mi gestión hemos hecho nueve asambleas. En enero hicimos la última y estamos por hacer la siguiente. Informamos al pueblo de todo lo que hacemos, le señalamos cuánto de ingreso y de egreso tenemos. Todo ello gracias a la concertación. En nuestras reuniones, por ejemplo, está hasta la subprefecta informando al pueblo qué hace, también el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Salud nos informan cuáles son sus aciertos y desaciertos. Entonces, nuestro pueblo va en ese camino, uniéndose a ese rumbo que hemos trazado democráticamente.

Tengo que decirles que una muestra del éxito de mi gestión es que hemos mejorado la economía en un 900%. Cuando ingresamos, teníamos ingresos propios que no llegaban a los 3,000 nuevos soles; hoy día superan los 27,000 nuevos soles mensuales. Ello se debe fundamentalmente a la concertación y al desarrollo de nuestro plan director y del catastro. Hoy día tenemos “chequeada” a toda la gente que antes no pagaba nada.

Por otra parte, aprovechamos las circunstancias de que el colegio secundario de nuestra provincia fue campeón binacional de fútbol escolar femenino hasta el año pasado y que el tercer campeonato nacional se jugaba en Picota. El desafío era cómo albergar a las delegaciones de todo el país. Nos faltaban hoteles, no teníamos estadio, en fin. Lo que hicimos fue unimos y concertar, y hoy día Picota tiene un estadio. Sembramos *grass* desde el más pequeño hasta el más adulto, todos colaboraban. Incluso ya tenemos el plano arquitectónico del estadio para el futuro.

¿Cuánto nos cuesta? Sólo un pasaje para la Universidad Nacional de Ingeniería, pues ellos han hecho un bonito estadio muy parecido al de Picota. Hablamos con el rector durante tres días y con la gerente del estadio. Finalmente obtuvimos el plano arquitectónico; los planos de estructura los haremos en Picota porque es otro tipo de terreno, pero lo importante es que obtuvimos lo fundamental. Esto para nosotros es un gran ahorro. Todo esto lo hicimos porque tenemos un horizonte. La construcción del estadio no estaba entre mis planes, pero el pueblo, amante del fútbol (tanto hombres como mujeres patean bien), quería estadio. Pensamos hacer ese estadio ecológico, es decir con sombra propia y evitando los techos de calamina.

Otra cosa que hicimos fue un festival que se llamó *Picota de mis sueños*. De allí nació el festival del Mijan, un festival musical que nació con el propósito de dinamizar la economía. Este año haremos la segunda edición con la finalidad de que venga más gente.

## Bases sólidas para el desarrollo

*Agustín Sosa Chambi*  
*Regidor de Huanta*

En estos últimos meses Huanta ha sido nuevamente declarada en estado de emergencia por la presencia de movimientos terroristas. Éste es un elemento que hay que tener en cuenta. Tenemos, pues, una pequeña desventaja en cuanto a la implementación de los mecanismos de participación ciudadana, pero esto lo hemos tenido que vencer sobre la base de la constancia, de la legitimación del gobierno local, de la transparencia en la administración, y no sólo de los fondos públicos, sino también del manejo del personal, lo que creo que es muy importante.

Primero tuvimos un conflicto con el subprefecto, que decía ser el representante del presidente Fujimori y la primera autoridad política en Huanta. En los izamientos que todos los domingos se hacen, él quería izar la bandera, pero nosotros, defendiendo el fuero municipal, nos propusimos hacer prevalecer con bastante energía el voto popular, que es la expresión de la auténtica democracia.

El mismo día de la juramentación conocí al alcalde. Nos reunimos en el despacho de la alcaldía y lo vi. Él sólo tenía referencias mías. Lo primero que me dijo fue: "Ingeniero, vamos a trabajar. Yo quiero toda su experiencia". El alcalde sabía de toda mi experiencia en la administración pública, en la investigación científica, en la docencia universitaria; sabía que le podía ser útil en la gestión, y así quedamos. Pienso que la concertación política de voluntades ha sido un punto de partida muy interesante y vital para los logros que estamos obteniendo.

En el primer año, las comisiones fueron copadas por los regidores de la mayoría. Ellos sostenían la necesidad de trabajar a la manera tradicional, pero a medida que avanzaba el desarrollo de la gestión edil, comenzaron a haber resquebrajamientos entre ellos y empezaron a destacar los regidores que teóricamente eran de la oposición. La composición de los regidores es interesante: de los catorce, trece han pasado por universidades y doce tienen título universitario.



A los pocos meses de haber asumido el cargo, tuvimos la oportunidad de que llegaran unos amigos de Aprisabac-Cajamarca con Pact Internacional. Nos contaron de los procesos de concertación, de las experiencias que habían tenido en Cajamarca. Nos entusiasmos y decidimos enfrascarnos en este negocio de la concertación y ésa es ahora la base. Después llegaron el SER, Calandria, ESAN y otras instituciones. Así comenzamos a trabajar en forma conjunta y próximamente ya debe de estar en circulación el plan estratégico.

Tenemos un proyecto de largo aliento. Hemos tenido que vencer muchas dificultades. En mi caso, implementé un proyecto de concertación que dividimos en ocho comisiones. Algunas trabajaron más rápido y otras fueron más lentas, por la naturaleza misma del trabajo, pero hemos convocado a todos. Hemos comenzado a hacer un trabajo desde la base, hemos ido a los “pagos”—anexos de comunidades campesinas—, que han formado un comité de desarrollo local, donde establecen las prioridades entre sus necesidades, y luego las analizamos, pues no se trata simplemente de hacer un listado. La diferencia, lo novedoso estaba en que esto era dirigido por ellos mismos. Lógicamente, había un facilitador de la municipalidad o de alguna ONG, y pasado este nivel se juntaban en una segunda instancia, hasta llegar al nivel distrital, donde estaban representadas todas las autoridades políticas, civiles, religiosas, militares, de autodefensa, de clubes de madres, del Vaso de Leche, de las comunidades, el sacerdote, etcétera. Es decir, nadie está excluido de la convocatoria.

Como los pisos ecológicos son diversos —existe una parte baja, una intermedia y otra alta—, los problemas son distintos. Hemos tenido cuidado en analizar primero los de abajo, luego los de la parte intermedia, los de la parte alta, y hemos llegado a dos encuentros provinciales convocando prácticamente a todas las autoridades.

Esto ha sido un gran acierto. Hemos avanzado quemando etapas rápidamente, pero ahora estamos observando algunas brechas que hemos dejado precisamente porque lo hemos hecho muy rápido.

Cuando estábamos formulando el plan estratégico de largo plazo, comenzamos a implementar proyectos, porque no se puede estar siempre reuniéndose y reuniéndose y produciendo documentos o dando información teórica solamente.

Nosotros hemos comenzado a ofrecer resultados. Por ejemplo, tenemos distritos que no tienen vías de comunicación y hemos comenzado, mediante el proceso de concertación y convocando al PAR, al Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (Foncodes), a trabajar en construcción. También buscamos fuentes de financiamiento para un área que es bastante crítica, la de la producción agropecuaria.

La AID financia a Tecnoserve, una ONG que trabaja en tres o cuatro continentes. Luego de una serie de conversaciones, ellos van a invertir un millón de dólares en Huanta, y esto no es un regalo o algo así: estamos llevando capitales.

Hace cuatro meses, Tecnoserve está trabajando en la tuna y la cochinilla. Estamos interesados en que comience a trabajar en fruticultura en general y en extensión agrícola, que es el punto flojo, porque Huanta tiene potencialidades frutícolas inmensas: se piensa que hay cuarenta ecotipos de palto, por ejemplo, pero necesitamos mejorar la tecnología para optimizar la producción y la productividad. Sabemos que hay comerciantes que sacan la palta de Lauricocha y la llevan a otras zonas, incluso a Chile, le ponen una etiqueta y la venden al extranjero. Tenemos en Huanta una gran resistencia en cuanto a buscar mercados, en cuanto a la comercialización, pero somos conscientes de eso y estamos buscando preparar a nuestra gente. Ya tenemos el compromiso de Tecnoserve de que además de trabajar con tuna y cochinilla, se adentrarán en la producción de frutales. Han decidido quintuplicar la inversión que pensaban inicialmente a través de un proceso de capacitación, paralelo a la asistencia técnica.

Por otro lado, somos conscientes de la necesidad señalada por Javier Iguñiz de convocar recursos humanos altamente capacitados. Es así que nos hemos valido de las buenas relaciones con el rector de la Universidad de Huamanga y hemos trasladado a la Escuela Profesional de Medicina Veterinaria a la localidad de Huanta. Huanta y Huamanga son como Camaná y Arequipa, dos zonas rivales. Huamanga es un filtro para Huanta y no nos dejan pasar. Por ejemplo, en las guías de Foptur (Fondo de Promoción del Turismo) no nos dejan aparecer. Sin embargo, tenemos que sobreponernos a estas dificultades que consideramos pasajeras.

Ahora estamos en tratos para trasladar la sede de otra escuela profesional a Huanta, la Facultad de Ciencias Agrarias. Hemos logrado que el Centro de Capacitación Campesina, que es el Instituto de investigación y extensión universitaria de la universidad, se traslade a Huanta. Eso ya es un hecho.

En el área en que trabajo, agricultura y ecología, me nombraron presidente de la comisión y ya tengo tres años en ello. En Huanta mucha gente cree que no es necesario trabajar en ecología y medio ambiente, pero al lado tenemos a Huamanga, que tiene muy poca vegetación, muy poco bosque. Con el programa del Banco de Materiales, se comenzó a construir casas, todas con material noble, y requerían muchas tejas y ladrillos. ¿De dónde salía la leña? Pues de Huanta: tres o cuatro camionadas de leña todos los días. La gente lo ve con normalidad y no lo siente, pero nosotros hemos hecho un pequeño estudio en el que concluimos que hay una deforestación tremenda, especialmente de las especies forestales cuyo equilibrio está en desventaja. Entonces, hemos implementado un proceso de forestación que está en su tercer año. Por eso yo siempre digo que antes que el gobierno, en Huanta declaramos 1996 el Año de la Reforestación.

El trabajo que estamos haciendo interesó mucho en la Universidad Peruana de los Andes de Huancayo. Me invitaron a dar una conferencia sobre el punto. Así que decidieron nombrar a Huanta sede del Tercer Congreso Peruano de Ecología, Medio Ambiente y Desarrollo, que debe llevarse a cabo en 1999. Ya estamos trabajando un convenio al respecto con el gobierno regional y con la Facultad de Biología de la Universidad de Ciencias Agrarias.

Como promotores del desarrollo, partimos de una situación muy difícil. Tenemos una zona económicamente deprimida. A diferencia de Picota, en vez de acrecentar, nuestros ingresos han disminuido entre 5% y 10%, porque hay mucha pobreza, hay retornantes<sup>1</sup> que están sobreviviendo porque Dios existe. Éste es un problema grave. No hay industria. Es verdad que el fenómeno de El Niño no ha afectado a Huanta como a otros lugares, pero la lluvia ha disminuido entre un 5% a 10% y el incremento de la temperatura es alto (5, 6 y hasta 7 grados sobre los valores normales). La combinación de estos factores es como si hubiera una sequía de 40% a 50% , con el agravante de que con la variación de la temperatura, los insectos y los hongos se han vuelto más virulentos, y han hecho colapsar gran parte de la producción agropecuaria, especialmente en las comunidades altoandinas.

Somos conscientes de que éste es un problema coyuntural, pero tenemos que afrontarlo. Para ello, haremos dos cosas: una campaña para ayudar al Servicio Nacional de Sanidad Agraria a eliminar una plaga que es clave y ataca a todos los frutales, incluso a los que —según la literatura— son inmunes a ella, porque ya se ha vuelto muy violenta.

---

<sup>1</sup> Los retornantes son personas -en la mayor parte de casos, familias- que fueron desplazadas de sus lugares de origen por la violencia política y en los últimos años decidieron retornar (nota de edición).

Por otra parte, estamos preparando un paquete para fomentar el desarrollo local. Queremos crear una especie de parque industrial en Huanta, donde habilitaremos zonas para los industriales que quieran ir allá. Quizás agua, energía eléctrica, no hay de sobra, pero todavía hay bastante. Haremos vías de comunicación y flexibilizaremos algunas tasas o cobros municipales para atraer un poco de capitales.

Estamos asfaltando la carretera Huanta-Lauricocha, distrito forestal y frutícola, y se está abriendo una avenida en esa dirección porque hacia ese lado crecerá Huanta. Ya tenemos una zona urbanizada de más o menos 5,000 personas. Huanta sólo tiene 20,000 habitantes y gran parte de ellos son retornantes, así que hay gente muy deprimida económicamente, a la que no se le puede cobrar ni si quiera los arbitrios.

En la concertación han participado todos. Hemos tenido éxito al llevar a Huanta desde al general del Comando Político-Militar, al prefecto regional, al fiscal, al presidente de la corte. Todas las autoridades regionales han “desfilado” en Huanta y han expuesto su plan de acción y les hemos exigido que nos digan qué es lo que piensan respecto a los próximos años.

Pensamos publicar en el diario oficial *El Peruano* un acuerdo, algo que le dé alguna institucionalidad al proceso de concertación. Las contradicciones y las pugnas se dan a escala nacional, pero a nivel local se pueden resolver muchas de las cosas por amistad o porque nos conocemos, o porque hemos trabajado juntos en alguna oportunidad. Las cosas se hacen mucho más fáciles.

Pese a que ahora el gobierno regional está ajustando su nivel de gasto, tenemos el acuerdo de que coordinarán sus acciones con el municipio. Para nosotros es un logro importante hacer que ellos intervengan como una instancia que tiene fondos, pero los estamos poniendo un poco en el carril, en una mesa de concertación donde se discuten los proyectos. Tenemos proyectos con algún perfil de presupuesto global, donde hemos tocado todos los puntos: viabilidad, vivienda, planificación familiar, salud, educación. Hasta ahora hemos logrado que las escuelas prefabricadas que está ofreciendo el Infes (Instituto Nacional de Infraestructura Educativa y de Salud) sean manejadas por el gobierno local. Hay un convenio entre Infes y la municipalidad para instalar los centros educativos prefabricados en los lugares donde faltan.

Éstos son algunos logros del municipio de Huanta. Sabemos que nos falta mucho más, pero partimos de una concepción real del asunto. Tenemos que lanzar nuestros anzuelos por todos lados. No estamos teniendo todo el éxito que quisiéramos, pero sí una buena respuesta. Esto hay que ganarlo legitimándose como autoridad, como gobierno local, y para ello hay que trabajar con transparencia, como lo estamos haciendo.

S e c c i ó n 3

---

*Papel de las municipalidades  
en la construcción de la democracia*

## Los cimientos de un Estado democrático

*José Távara*

*Servicios Educativos Rurales*

### ¿A qué nos referimos cuando hablamos de democracia?

En primer lugar quiero señalar que al hablar de democracia nos referiremos a la forma de tomar las decisiones de gobierno, porque las municipalidades son órganos de gobierno local. Las autoridades locales toman decisiones de gobierno. No se trata de decisiones administrativas solamente. Son decisiones de gobierno que tienen que ser obedecidas por una comunidad y aplicadas en un territorio determinado. Ustedes están desarrollando su capacidad de decidir, de hacerse obedecer y de que sus disposiciones surtan efectos reales en un espacio y en un período, tal como lo hacen el Poder Legislativo o el Ejecutivo en el ámbito nacional.

Pero la democracia también tiene que ver con los sistemas de elección de las autoridades, y ustedes son el producto de la democracia. Las autoridades locales en el Perú son elegidas por un sistema en el cual cada ciudadano tiene el poder para decidir quién es el que ejerce ese gobierno. Éste es un elemento esencial de la democracia. Quien ejerce la autoridad es designado por los ciudadanos sobre los cuales recae ese ejercicio. Estos ciudadanos delegan en estas personas la capacidad de gobernar. Los alcaldes a veces dicen que hay que delegar poder a la ciudadanía, pero se trata de todo lo contrario: es la ciudadanía la que ha delegado el poder, le rendimos cuentas a ella y estamos sujetos a su control.

La democracia también tiene que ver con los mecanismos para tomar las decisiones, con el control sobre las autoridades y con la manera como resolvemos los conflictos. Y esto es muy importante. Las personas que quieren eliminar los conflictos me parecen un tanto ilusas. No puede haber ausencia de conflictos porque cada uno tiene intereses diferentes de los demás. Los intereses de los

agricultores difieren de los de los comerciantes. Los de las poblaciones rurales son distintos de los de las poblaciones urbanas. Los de quienes ejercen el gobierno son distintos de los de las personas que están en la minoría. Los de las autoridades son diferentes de los intereses de los trabajadores y de los ciudadanos. Es posible que esos intereses no siempre coincidan, y entonces los conflictos estarán presentes. Es imposible que no existan. Lo importante es que sepamos establecer en una democracia los mecanismos para procesar esos conflictos. ¿De qué manera se procesan? Ése es el primer punto que quiero tocar: definir todos los aspectos que conciernen a una democracia, a un comportamiento democrático.

## Democracia y mecanismos de participación

¿Por qué las municipalidades tienen que ser democráticas? Parto del supuesto de que todos nosotros apostamos por una manera de decidir que involucre la mayor participación de los ciudadanos, con reglas claras que no sean impuestas. Ésa es una manera democrática de decidir.

Desde ese punto de vista, me parece que hay un problema de participación. No solamente de participación en asambleas, sino de una participación elemental: la participación electoral. En el Perú, en las comunidades de la sierra y la selva hay un alto porcentaje de población que no participa en las elecciones. Hay un alto porcentaje de ausentismo electoral. Hay casos de autoridades que están ejerciendo su cargo solamente con el 10% y algunos con el 12% de los votos de los electores, no porque los otros hayan votado en contra, sino porque ni siquiera han ido a votar. ¿Cuál es la legitimidad de esta autoridad si sólo el 12% de los ciudadanos ha dicho “Yo quiero que usted gobierne”? En este caso, no sólo la autoridad es débil, sino también la misma institución municipal.

La participación electoral no reside sólo en el hecho de votar, sino de hacerlo bien. Muchas personas no saben votar, y este problema no se da en las poblaciones serranas o analfabetas como podría pensarse. También se da a 12 kilómetros del Palacio de Gobierno o muy cerca del Ministerio de Educación de Lima, como el caso, muy conocido, del distrito de Comas, donde más del 40% votó por un candidato que no existía, y esas personas tienen educación primaria y secundaria.

Me parece que ahora, cuando estamos en una coyuntura electoral, podríamos hacer de estas elecciones una escuela nacional de educación electoral, que



es educación ciudadana. Todas las municipalidades pueden hacer campañas educativas, en primer lugar, llamando a la gente a votar, y en segundo término, enseñándole a votar. Existe en el municipio una Oficina de Educación y Cultura, que además de difundir el folclor y las danzas, puede educar para una participación ciudadana eficaz.

¿Cuáles son los criterios con que nosotros, los ciudadanos, participamos en una elección? ¿Con qué criterios elegimos a nuestras autoridades? Pienso que ahí también hay un terreno para el trabajo de las municipalidades, pero también para el de los candidatos. Las elecciones deberían ser un gran momento de educación ciudadana, de educación política, de educación electoral. Es necesario que las autoridades difundan criterios para elegir a una autoridad, porque a veces se elige por elegir, sin tener en cuenta si esta persona será eficaz en el ejercicio de gobierno.

Si la democracia significa la participación de la mayor cantidad de personas en la toma de decisiones, significa también que es necesario que estas personas sean conscientes, conozcan estas formas de participar y sus derechos de participación, y sepan ejercerlos. Éste es un aspecto en el cual las municipalidades han aportado bastante, y lo que se hace en el ámbito local repercute en el nacional. Si en una comunidad se está haciendo ejercicio de derechos de participación, de derechos ciudadanos; si el alcalde, las autoridades locales, les dicen a los ciudadanos "Miren, señores, sus derechos son éstos", eso influye a escala nacional, fortalece la democracia, porque todo está íntimamente relacionado. Pienso que el poder enseñarle a la gente cuáles son sus derechos es también una parte de la tarea municipal, un aspecto de desarrollo, que es la tarea que tienen las municipalidades, de tal manera que la gente no vea sus derechos como concesiones de la autoridad. Ustedes ahora son autoridades democráticas y tienen que enseñarles a los ciudadanos a tener conciencia del ejercicio de sus derechos. Así, estaríamos aportando sustancialmente al fortalecimiento de la democracia.

¿Cuáles son las relaciones de la municipalidad con la población?

Se ha dicho que la población es como una torre de control. Si la municipalidad se despega de los ciudadanos, de su comunidad, pierde el rumbo.

¿Cómo estar conectados con la población?. Hay algunas cosas bastante simples, como por ejemplo la información. Los ciudadanos tienen derecho a ser informados de lo que pasa en la municipalidad. Deben estar informados de la economía, de las gestiones y de los resultados de éstas. Debería ser un sistema regular, así como la consulta y la creación de instancias de participación, pero no sólo a nivel de la ejecución, sino también de la decisión.

Todos estos esfuerzos irán formando espacios democráticos, de ciudadanía, de conciencia de los derechos ciudadanos, que van a ser a su vez los cimientos del edificio democrático en el país.

Las municipalidades son las que están más cerca de los ciudadanos, y podrían ser consideradas como los cimientos, como las bases de un Estado que se organiza democráticamente. Pienso que desde 1980 ya se está haciendo un movimiento "municipalista" de carácter democrático, va en camino, se va desarrollando. Desde los inicios de los años ochenta hasta hoy, han pasado dieciocho años de ejercicio de la democracia local, y por ejemplo, cuando algunos han pretendido postergar las elecciones municipales, no lo han podido lograr, y si hoy día se quisieran clausurar las elecciones de las autoridades locales, me parece que no sería posible. Se pudo clausurar la elección de las autoridades regionales, se cerraron los gobiernos regionales, pero no se pueden cerrar los gobiernos locales, quizá porque están más consolidados, más cercanos a los ciudadanos y porque las mismas autoridades han desarrollado relaciones de cercanía con ellos. Me parece que ése es un aporte importante del ejercicio democrático del gobierno local a la construcción de la democracia en el país.

Es importante que se sepa en Lima lo que están haciendo ustedes en sus municipios a favor de la democracia. Es vital que la opinión pública sepa que sí es posible ejercer un gobierno de manera democrática, que sí es posible promover la participación de los ciudadanos y que esa participación es positiva, es valiosa y constituye la única manera de resolver los conflictos sin eliminar a la otra parte sino mediante la concertación. Si hubiera no cuatro o cinco ejemplos de concertación provincial o de concertación distrital, que estamos compartiendo hoy día; si de 200 municipalidades provinciales hubiera 75 que pudieran ser ejemplos de democracia local, eso impactaría mucho en el espacio nacional. Si en las 1,800 municipalidades distritales hubiera 900 espacios de ejercicio de participación ciudadana, si en 900 municipalidades el voto se incrementará de 50% a 75%, se fortalecería la

democracia en el país. Y eso se puede hacer. Las municipalidades también pueden participar el año 2000 ofreciendo foros, educando a la gente en cómo votar, sin necesidad de optar por éste u otro candidato. Basta que le digan a la gente: “Acá están los candidatos, éstas son sus propuestas”, “no tienen por qué hacer abstenciones en el momento de las elecciones de las municipalidades, tienen que ser muy conscientes de sus derechos de participación”.

## Fortalecimiento institucional

El fortalecimiento de la eficacia de la municipalidad y el del liderazgo de las autoridades locales son muy importantes. Las municipalidades, ya lo dijimos, son órganos de gobierno, no solamente de administración. Son líderes de sus pueblos, de sus regiones, y han ido de esa manera fortaleciendo la elección de autoridades frente a la designación de ellas. Los conflictos que existen con los subprefectos, con los jefes de las bases militares, con los jefes de las USE (Unidades de Servicios Educativos) señalan que las autoridades elegidas tienen preeminencia sobre las que son designadas. Es el fortalecimiento de la autoridad civil sobre la autoridad policial y militar. Yo creo que en eso tenemos que ser intransigentes. No podemos ceder nuestra autoridad. No podemos hacer concesiones en ese terreno porque estamos defendiendo nuestra autoridad, una autoridad elegida por las comunidades.

## Una pregunta permanente

*Luis Chirinos*

*Abogado, especialista en Derecho Municipal  
Escuela Mayor de Gestión Municipal*

### ¿Qué papel pueden jugar los gobiernos locales en la construcción de la democracia en el país?

Esta pregunta no es nueva, y sin embargo persiste en la agenda política del país. Este tipo de preguntas se replantea permanentemente porque la realidad es móvil y los gobiernos locales han ido cambiando y construyendo su propio perfil, su propia configuración, su propia personalidad.

Los gobiernos locales de 1998 no son los mismos que conocimos en 1981, cuando se redescubrió y reconquistó la democracia (fueron muchos los años en que las autoridades de los gobiernos locales eran designadas “a dedo” por los ministros del Interior). Entonces, se trata de una pregunta clave que nos seguirá persiguiendo a lo largo de los años. Es la pregunta que persistirá y se mantendrá en la medida que seamos capaces — como autoridades, regidores, funcionarios municipales, ciudadanos, líderes locales, representantes de diversas organizaciones de la sociedad civil — de transformar a las municipalidades.

El debate sobre el papel de los gobiernos locales en la construcción de la democracia tiene por lo menos 18 años desde que se inició en el Perú. En los inicios existían tres posiciones. La posición tecnocrática y apolítica, que sostenía que las municipalidades no eran entes políticos, sino más bien vecinales. Se sostenía que en la medida en que las municipalidades se modernizaran, se hicieran más eficientes y sus autoridades fueran elegidas por el Estado, aportarían a la construcción global de la democracia. El modelo que estaba detrás de este planteamiento partía básicamente de una visión tecnocrática, representada por quienes, desde el gobierno de ese entonces, promovían la reforma municipal.

La segunda posición provenía de los sectores más radicales de la izquierda. Sostenía que cuando se plantea la democratización de los gobiernos locales y la reforma de las municipalidades, en el fondo lo que se está haciendo es levantar una especie de cortina de humo para que la ciudadanía pierda de vista lo verdaderamente importante: la transformación de la gran sociedad. Por lo tanto, era muy poco lo que las municipalidades podían aportar a la construcción de la democracia en el país.

Una tercera posición tenía una visión muy instrumental. Decía que al democratizarse los gobiernos locales; se había abierto un nuevo espacio de acción social y política, así como la posibilidad de generar espacios para el desarrollo local. Planteaba que las municipalidades son importantes porque a través de ellas se puede hacer una serie de acciones en relación con la ciudadanía, su bienestar y su calidad de vida.

A 18 años de vida democrática municipal, podemos decir que más allá de las predicciones de estas tres posiciones, hoy día los gobiernos locales gozan de carta de ciudadanía en la agenda política nacional. Los gobiernos locales ya no son meras administraciones que dependen en todo del gobierno central. Han transformado su entorno, su accionar; han desarrollado una serie de experimentos en diversos campos: participación ciudadana, desarrollo local, prestación de servicios, economía, medio ambiente, promoción de la ciudadanía, etcétera. Lo que tenemos hoy día es que, en medio de una situación de crisis de representación política y en medio de una tensión entre las tendencias centralistas y las descentralistas que tiende a agudizarse, los gobiernos locales aparecen ciertamente como los órganos políticos de mayor legitimidad en el país.

Se ha producido una consolidación de los gobiernos locales, no solamente en la conciencia ciudadana, sino, sobre todo, en la vida política del país. Cuando hoy se discute sobre democracia, estamos hablando también —a diferencia de años atrás— de los gobiernos locales. Cuando hoy hablamos de desarrollo local también nos referimos a las municipalidades. Cuando hoy día ocurren situaciones trágicas como los desastres producidos a raíz del fenómeno de El Niño, también está en debate si los gobiernos locales tienen que realizar acciones en sus localidades, y qué margen de maniobra y de autonomía tienen. Si hablamos del medio ambiente, muchas veces encontraremos que quienes están a la cabeza de la defensa del medio ambiente son los gobiernos locales, y en general no hay distinciones.

Y no es que no existan diferentes posiciones políticas. Lo que creo es que hay un común denominador que hace que las autoridades locales se sientan cada vez más efectiva y realmente representativas de los intereses de su localidad, y que cuando existen situaciones de agresión al medio ambiente sean ellas las que salen al frente. Cuando hay posibilidades de generar espacios de desarrollo local, muchas veces las municipalidades están a la cabeza. Lo mismo sucede en cuanto a la seguridad ciudadana. Y no es una tendencia de ahora ni únicamente de Lima.

Entonces, insisto en que la pregunta sobre el papel de los gobiernos locales en el proceso de fortalecimiento y consolidación de la democracia se replantea permanentemente, y no porque no se den respuestas, sino porque los actores centrales—es decir, los gobiernos locales, ustedes y su ciudadanía—han ido modificando el papel de los municipios.

## Continuidad democrática

Desde 1980 hemos tenido siete elecciones municipales, algo absolutamente inédito en el Perú. Quienquiera contar siete elecciones presidenciales seguidas en el Perú quizá no las encuentre. Un intento de postergar o de no realizar las elecciones municipales en 1992 no prosperó. ¿Por qué? Porque el propio gobierno se percató de que las consecuencias de una postergación serían desastrosas, porque la propia ciudadanía tenía una gran capacidad para reaccionar frente a esta eventualidad. Hace poco tiempo —y probablemente también a ustedes les llegó el rumor— se dijo que se iban a postergar las elecciones municipales por los desastres de El Niño. Pero inmediatamente surgió una especie de contracorriente muy clara. La ciudadanía, el pueblo y las propias autoridades marcaron la posición de que las elecciones no son una concesión, que la democracia municipal, que la elección popular de las autoridades constituyen un derecho ciudadano. A lo largo de estos siete años se ha hecho sentir este derecho.

## Las canteras municipales

Un hecho importante es que en medio de la crisis de los partidos políticos, de la crisis de representación política, los mecanismos de formación y de surgimiento de liderazgos políticos en el ámbito nacional también se han modificado. Buena parte de los líderes que hoy día tienen importancia en la política nacional provienen de una experiencia municipal. En el Congreso podemos encontrar, prácticamente en todas las representaciones políticas, que algunos de sus dirigentes pro-

vienen de la arena municipal, no porque hicieron méritos en el partido, sino porque tenían una experiencia de gobierno y liderazgo local que los había lanzado a la vida política nacional: el alcalde de Ilo, Julio Díaz Palacios, fue congresista; el ex teniente alcalde de Lima, Henry Pease, también es parlamentario; Aurora Torrejón —de Cambio '90— ha sido alcaldesa en Rioja; en el PPC también hay gente que proviene de las canteras municipales: Ántero Flores Araoz y Lourdes Flores Nano fueron regidores de la Municipalidad de Lima. Esto quiere decir que en los partidos—pero también desde los sectores independientes—empiezan a surgir liderazgos cuya carta de legitimidad proviene de la experiencia municipal. Este hecho demuestra la enorme importancia que tienen los gobiernos locales para la democracia.

Otro hecho fundamental es que a pesar de los enormes problemas que tienen las municipalidades—relaciones tensas con el gobierno central, pérdida de funciones, ausencia de una auténtica descentralización fiscal de los recursos nacionales, problemas de orden administrativo y económico—, han dado muestra de que son capaces de garantizar la gobernabilidad en el nivel local, y hablo tanto a escala provincial como distrital. Muchas veces, incluso, han sabido resolver de manera ingeniosa y audaz las relaciones tensas con el gobierno central en la acción cotidiana de gobernar. También podemos decir que han desarrollado experiencias de gobierno, de ejercicio del poder político en el ámbito local, de manera muy exitosa en muchos casos, particularmente en el terreno de la participación ciudadana. No se trata de una cuestión simplemente acumulativa, sino que el impacto que tienen algunas experiencias permite que se reediten en otros lugares y sobre todo que se empiece a descubrir, a detectar, a potenciar, las capacidades de generar una conciencia ciudadana diferente, democrática y participativa. Hablo de experiencias como la mesa de concertación de Cajamarca, que no solamente tienen importancia en sí mismas, sino también por su enorme capacidad de difusión. Hoy podemos hallar experiencias de concertación en muchos lugares, y todos miran la experiencia de Cajamarca preguntándose: “¿Cómo podemos adaptarla a nuestra realidad?”

Y no es que el modelo de Cajamarca sea perfecto—no hay modelos perfectos—. Sin duda ha atravesado—y sigue atravesando—por innumerables problemas, pero experiencias como ésta han elevado las aspiraciones democráticas. Hoy día se ve que es posible hacer cosas que antes eran hasta inimaginables.

Todos estos elementos son sumamente significativos de que el papel de los gobiernos locales \_\_no solamente de las autoridades, sino también de la ciudadanía\_\_ ha sufrido una transformación sustancial. Hoy día, experiencias como el intento de fortalecer la Asociación de Municipalidades del Perú, como las luchas descentralistas de los alcaldes de Huancavelica, nos dan una idea clara de que las municipalidades también constituyen un sector fundamental en la vida política del país.

## Garantizar la gobernabilidad

Hablar de democracia supone la creación de una institucionalidad formal con estructura de derechos y obligaciones entre el Estado, en cualquiera de sus niveles, y la ciudadanía. Se supone, entonces, que existen instituciones y que estas instituciones funcionan, que se respetan las unas a las otras y que son los canales para garantizar el segundo aspecto de la democracia, la gobernabilidad. Hablar de democracia supone garantizar la gobernabilidad, es decir la capacidad de los órganos de gobierno democráticamente elegidos por el pueblo de ejercitar su poder en el ámbito de su competencia, de manera que se les garanticen condiciones eficientes para ejercer ese poder y cumplir con su función. La democracia supone siempre elementos de participación ciudadana en diversos niveles. No es posible decir que todos tienen que participar de la misma manera, pero lo que sí le cabe a un órgano de gobierno como el gobierno local, regional o nacional, es crear las condiciones para la apertura de oportunidades a la participación ciudadana. No se trata del problema de cuánto le doy a cada cual sino de cómo definimos qué cosa hacer, y en este marco, cuánto se le da a quién. El problema, entonces, no es cuánto regalo yo, por lo tanto, cuán participativo soy. El problema es cómo decidimos, cómo distribuimos lo que tenemos.

## Desarrollo y expansión de oportunidades

La democracia está íntimamente relacionada con el desarrollo en la medida en que el gobierno no es un ejercicio para el autoconsumo o el beneficio de una minoría, sino que tiene en el nivel local, regional y ciertamente central, una misión fundamental: garantizar la expansión de las oportunidades y del derecho al desarrollo de la ciudadanía. Ésa es una fuente fundamental de legitimación de cualquier instancia. En la medida en que creemos las posibilidades para que la gente pueda desarrollarse, habrá también desarrollo en el nivel municipal, en el nivel



local. No es posible decir que un gobierno impulsa el desarrollo pero no es democrático, porque ambas realidades están íntimamente ligadas. La ley de descentralización debe garantizar la permanencia y la continuidad de un proceso de distribución de los recursos y de los poderes desde los niveles centrales a los niveles inferiores.

## Municipalidades y participación electoral

Un problema muy grave está en los bajos niveles de participación electoral, y en consecuencia, en los bajos niveles con que un alcalde puede ganar elecciones municipales. A diferencia de otros países, en el nuestro se establece no solamente el derecho sino también la obligación del voto. Es decir, en primer lugar hay un problema de registro no depurado, y me parece que las municipalidades tienen un papel muy importante en relación con la depuración permanente y científica del registro electoral.

Debemos tener presente que hay gente que sale fuera de la localidad y que deja de votar, y esto se contrasta con la situación de mucha gente que reside en la localidad y que sin embargo no es elector donde reside. Entonces sufre y “paga el pato” de la mala gestión de un alcalde. De hecho, los mecanismos de participación ciudadana en el gobierno local tienden a otorgar a estos residentes no electores posibilidades de participar en el gobierno local donde viven.

Hay dos razones importantes que podrían explicar estas situaciones. En primer lugar, parece haber por lo general un menor interés histórico por las elecciones municipales *versus* las presidenciales, lo que se explica porque en un país de proyección tan centralista, se piensa que elegir al presidente es lo más importante. Pero tenemos que generar un interés efectivo de la gente por votar en las elecciones municipales, y esto no depende sólo de campañas de educación ciudadana, sino también de cómo actúen ustedes como autoridades, de manera que hagan más interesante, más lucrativo —por decirlo de otra manera— el acto de votar.

Todos sabemos que el poder disuasivo de las sanciones por no votar en elecciones municipales es poco importante, lo que ha llevado a algunos ciudadanos a pensar que se debería eliminar la obligatoriedad de voto para más bien establecer mecanismos que favorezcan el voto voluntario, como sucede en otros países. Pero ésa es otra discusión.

## Ser oposición también es un derecho

Es el derecho de los que también fueron elegidos por la voluntad popular. La democracia se rige por un principio de respeto a las minorías, y éstas no sólo tienen derecho a hablar sino también a fiscalizar, a presentar iniciativas. Hay experiencias muy interesantes en las municipalidades sobre las relaciones entre los gobernantes y la oposición. En muchos casos se ha neutralizado este conflicto sin necesidad de que el alcalde coopte a la oposición, y sin que la oposición pierda su carácter de representante de las minorías. Me parece muy importante entender que la participación ciudadana abarca también a la oposición, porque un concejo en el cual se vota siempre sin discusiones o por consigna, a favor de la iniciativa mayoritaria, la participación de la oposición es inútil, le queda sólo el "derecho al pataleo", como se dice aquí en el Perú. Pero el derecho de la opinión es mucho más que eso.

## Comentarios a las inquietudes de los participantes

### *Mecanismos de participación y ejercicio del poder*

*José Távara*

A veces tenemos temor porque nos planteamos falsos dilemas. El problema no es si decido solo en mi oficina, con quince regidores, 600 dirigentes o con el 50 % más uno de los pobladores. Ése es un falso dilema. Si nosotros nos vamos a poner en este camino, estamos cruzados de brazos, porque es imposible que en un pueblo de 10,000 habitantes me una a 5,000 más uno para decidir. Para eso se han inventado sistemas de representación. Ustedes son, en un concejo, quince personas que tienen todo el derecho de tomar una decisión. Para gobernar un distrito, para gobernar una provincia, todos los peruanos nos hemos puesto de acuerdo en la Constitución y en la ley para elegir a nuestras autoridades. Esas autoridades tienen el legítimo derecho de decidir. Para que haya democracia, lo importante no es convocar a 10,000 personas. Lo importante es establecer los mecanismos a través de los cuales voy a recoger las opiniones de esas 10,000.

¿Cuáles son esos mecanismos? Podrían ser asambleas sectoriales en las que se ponga un delegado cuando se trate el tema del comercio ambulatorio. Entonces nos vamos a reunir con los ambulantes para decidir si es posible hacer un edificio de cinco pisos, pero para eso hay que cambiar el uso del suelo. ¿A quién se le va

a consultar? ¿A todos los sanisidrineros o a los vecinos de los alrededores? Los seres humanos hemos avanzado mucho en decidir que es necesario establecer mecanismos de participación. Lo importante es que esos mecanismos nos garanticen que la opinión escuchada sea la verdadera, no la falsa, porque puede ser que yo me reúna con 500 dirigentes con credencial otorgada por la Oficina de Participación Vecinal de la municipalidad y que no me transmitan legítimamente la opinión de la gente. Entonces aún ahí hay complicaciones. Por eso insisto en que se trata de establecer los mecanismos que garanticen que la opinión de los ciudadanos será recogida de la manera más fiel posible.

Cuando un alcalde decide solo y dicta un decreto que le corresponde dictar, está ejerciendo democráticamente un poder que le ha sido asignado. No es autocrático. Sería autocrático si estuviera arrogándose una función, una potestad que no le corresponde. Se dice que para ser demócratas hay que compartir el poder y todos nos asustamos ante esa posibilidad. Pienso que hay que hacer una cosa más sencilla: no tomar el poder que no nos corresponde y ejercer todo el poder que nos corresponde, como ciudadanos, regidores, alcaldes y funcionarios dentro la legalidad, en la legitimidad y según las normas apropiadas.

### *Líderes y liderazgo institucional*

Un alcalde es un líder, un regidor también. Me parece que es necesario que se desarrollen como líderes. La municipalidad debe tener un liderazgo institucional para que funcione bien, para que sea eficaz y representativa de los intereses de los ciudadanos. Eso lo construiremos poco a poco, pero quien encarna esa institución es una persona. Es necesario que desarrollemos el liderazgo de las autoridades.

### *Sobre las mayorías y las minorías*

A veces tengo ganas de presentarme de nuevo a una elección para ser regidor de minoría, porque me parece que hasta ahora las mayorías no entienden a las minorías y las minorías no saben serlo.

No sé cómo como se desenvuelve un concejal de minoría, pero me parece interesante su función. A veces nosotros creemos que a la minoría no le debemos nada, y no es así. Ojalá que cada alcalde tuviera un regidor que lo fiscalizara, que le dijera: "Señor alcalde, por favor: con la autoridad de regidor que tengo, le solici-

to que me envíe la copia del contrato que acaba de firmar con tal empresa". Si los regidores sintieran que tienen ese derecho y lo ejercieran, el alcalde se lo reconocería y le entregaría el contrato que acaba de firmar, y estoy seguro de que muchos alcaldes que están en la cárcel no lo estarían hoy. Muchos están presos porque la minoría no los ha fiscalizado, y al no cumplir su función de fiscalización, lo que han hecho es promover actitudes y acciones que debilitan la institución. El alcalde debería escuchar a las minorías, a todas las minorías. A veces pensamos que para que funcione el concejo es mejor absorber a las minorías; entonces, me quedo sin fiscalización y sin quién me diga qué error estoy cometiendo. Y necesitamos escucharlos antes de firmar el contrato.

Es verdad que en este terreno hay muchos conflictos y que no basta una ley o la voluntad. Es necesaria una cultura del comportamiento democrático. Ayer nos decían que en Europa tienen siglos de concordar intereses entre minorías, que no es necesario que exista una mayoría para garantizar la gobernabilidad. Que estas minorías puedan concordar entre ellas es un asunto de cultura democrática. Por nuestra manera de pensar, de actuar cotidianamente, estamos acostumbrados a que los conflictos se resuelven eliminando a la otra parte, o sojuzgándola y someténdola.

Cuando el niño llora, ¿cómo resuelve el conflicto el padre? "Cállate". Cuando el ciudadano protesta ante su autoridad, ¿cómo resuelve ésta el conflicto? Silencio, no habla. Cuando hay un conflicto en el colegio, ¿cómo lo resuelve el profesor? Con un golpe de regla en la mesa. Se cree que el conflicto se resuelve cuando la sociedad se queda en silencio y eso no es así. El silencio no es la solución a los conflictos. Aprenderlo también es parte de la cultura, y la cultura no se aprende en los libros, sino bebiéndola en la leche materna.

## Redistribución efectiva de poder

*Luis Chirinos*

Es importante reconocer que en el ámbito mundial hay un debate en torno al desarrollo, la descentralización y la democracia. Uno de los puntos más importantes que se han señalado aquí tiene que ver con el papel de los gobiernos locales en este proceso. Hay aspectos de la experiencia latinoamericana que me parecen muy importantes y que deberíamos empezar a discutir. Voy a poner algunos ejemplos.

En América Latina hay algunas experiencias de gobiernos locales en las que éstos tienen a su cargo la educación. En Chile, por ejemplo, la educación primaria está a cargo de las municipalidades, y creo que es un ejemplo que debemos observar de manera muy atenta. Recordarán ustedes que hace algunos años se planteó la municipalización de la educación. Se opinó mucho al respecto, y no fuimos capaces de plantear que las municipalidades tienen una serie de potencialidades de las que carecen órganos que están más lejanos de la población. El problema reside principalmente en cómo avanzar en la redistribución de los poderes y los recursos.

Donde hay una redistribución efectiva del poder, debe haber una redistribución de recursos, y en Chile esa situación se ha dado. El gobierno de Pinochet hizo una reforma municipal y consolidó fuertemente a las municipalidades. Hace unos días —los aficionados al deporte lo recordarán— se dio una noticia que causó conmoción: el partido de la Copa de Europa (Real Madrid-Juventus) estaba amenazado porque había un problema de aeropuertos. El aeropuerto de Amsterdam tenía regulaciones en relación con el cupo de vuelos, el medio ambiente, el ruido y la constancia del tráfico. ¿Y de dónde venían estas regulaciones? De la municipalidad. En Estados Unidos, el comisionado, que es el jefe de la Policía, ¿de quién depende? Del alcalde. Y no tenemos que ir tan lejos: en Colombia la Policía también depende de los alcaldes y todos partieron de la misma situación, una situación en la cual los gobiernos locales fueron adquiriendo cada vez mayores responsabi-

lidades frente a un gobierno central que iba reconociendo las capacidades que los gobiernos locales podían ir desarrollando y estimulando la transferencia de funciones y de recursos. Aquí se habla demasiado y creo que ya es hora de empezar a decir cosas diferentes. Se habla demasiado de la debilidad intrínseca de las municipalidades. Yo quisiera que en nuestro país también se hablara de las cosas que hacen las municipalidades, más allá de sus funciones, en materia de seguridad ciudadana, de desarrollo local, de medio ambiente, de políticas sociales, de participación ciudadana, de educación. ¿Quién es el que efectivamente garantiza la calidad de la educación en muchísimas comunidades de la sierra? Las municipalidades.

Asistí a una reunión de concejo en la provincia de Parinacochas (Ayacucho) el gran tema de discusión era el problema de la educación: los locales escolares, la asistencia de los profesores, la calidad de éstos, eran problemas municipales. La municipalidad afrontaba la situación y tomaba decisiones importantes. La misma municipalidad de Parinacochas, cuando el Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y de Conservación de Suelos (Pronamachcs) decidió retirar a sus ingenieros porque no había recursos, se le dijo a este organismo: “No se preocupen. Nosotros les vamos a pagar, porque los ingenieros de Pronamachcs están realizando una buena tarea”. Fue realmente impresionante ver cómo estábamos frente a una experiencia distinta e importante.

¿A qué tipo de fenómeno estamos asistiendo? A un fenómeno en el que los gobiernos locales están subsidiando al gobierno central. Tenemos la enorme responsabilidad, ustedes y nosotros como personas preocupadas por la problemática municipal, de difundir estas experiencias, de hacer que se conozcan, sobre todo ahora que se avecina el debate de la Ley de Municipalidades. Es importante ver que estamos siendo parte de un proceso que va más allá de nuestras fronteras, que debemos avanzar hacia la noción de que la democracia local es un derecho humano y que los sujetos fundamentales de estos derechos y los actores de la descentralización no están solamente en el gobierno central.

Creo que a lo largo de 18 años, las municipalidades han sido actores de un proceso de descentralización subterráneo, que va legitimando la nueva concepción de la democracia local. Y en este camino, muchas veces los conceptos de autonomía, de gobernabilidad y de descentralización han sido manejados de manera irresponsable. Cuando hablamos de la autonomía municipal no nos referimos a

hacer lo que al alcalde le da la gana. Autonomía municipal quiere decir garantizar el ejercicio de un poder emanado del pueblo. Hablamos de autonomía política, administrativa y económica. Se trata de una autonomía dentro de un Estado unitario.

Tener la garantía de que se pueda ejercer un poder legislativo: ésa es la esencia de la autonomía política. La legislación es un acto político por excelencia y es la médula de la autonomía política. La autonomía económica no quiere decir que uno "baila con su propio pañuelo" y que tiene que estar sujeto solamente a sus ingresos propios. Significa que la municipalidad debe tener la libertad y la garantía de que va a obtener los recursos necesarios para garantizar la gobernabilidad. En un Estado unitario como es el Perú debe garantizárseles a los municipios los recursos adecuados y suficientes para cumplir con sus funciones, y todos sabemos que eso no ocurre acá. La autonomía administrativa quiere decir que el municipio tiene la capacidad para disponer los recursos administrativos, sus instrumentos, sus herramientas, para actuar libremente. No quiere decir abuso y no es un discurso lírico.

El objetivo fundamental de una Ley Orgánica de Municipalidades no es, entonces, únicamente establecer cómo deben ser las relaciones entre el personal o fijar una serie de procedimientos. El objetivo fundamental debe ser establecer un sistema de garantías para el ejercicio de la autonomía municipal dentro de un Estado unitario. Es decir, garantizar los recursos adecuados, las condiciones necesarias para el ejercicio del poder legislativo de la municipalidad y la prevalencia de sus normas.

No podemos permitir que la democracia carezca de un proceso de descentralización, de redistribución del poder político, de las capacidades y las competencias, de los órganos de gobierno y de los recursos económicos en el ámbito nacional. Esto quiere decir una expansión de los derechos, la posibilidad de que a escala local y regional existan áreas autónomas de gestión en el contexto de un Estado unitario, en el cual el gobierno central tenga una función de dirección nacional, de coordinación y de planificación. Ése es un elemento constitutivo de la democracia.

No es que las municipalidades no puedan asumir la lucha contra la pobreza porque no tienen recursos; el problema es de poder. Si hubiera una estructura

descentralizada y se garantizaran las capacidades, el poder político de las municipalidades, ello tendría que ser acompañado por la redistribución de los recursos.

Estoy absolutamente convencido de que los recursos nacionales podrían ser mejor utilizados si las decisiones se tomaran en el ámbito local por quienes están directamente interesados, por quienes van a sufrir las consecuencias de una buena o mala decisión. Entonces, cuando nos preguntamos por el papel que tienen los gobiernos locales en la consolidación de la democracia, estamos hablando de una democracia entendida como institucionalidad, como gobernabilidad, como participación ciudadana, como desarrollo local y como descentralización. Se trata de cinco elementos fundamentales para la democracia hoy, en nuestro país.

## Gobernar es legislar

Es absolutamente necesario que los gobiernos locales, sus autoridades y sus funcionarios tomen conciencia de que la municipalidad es un órgano de gobierno. Por lo tanto, forma parte del Estado y tiene un poder político que no es una invención sino una consecuencia del principio básico de constitución de los gobiernos locales. El principio de la autonomía municipal se expresa fundamentalmente a través de lo que podríamos llamar el poder legislativo de las municipalidades. Las municipalidades tienen poder para dar ordenanzas, normas legales que tienen la misma validez que una ley en el ámbito de la jurisdicción municipal, ya sea provincial o distrital, siempre y cuando estén dentro del campo de sus atribuciones.

Las municipalidades tienen el poder legislativo para dar normas legales, ordenanzas que regulen las relaciones entre la municipalidad y los ciudadanos y las de los ciudadanos entre sí. Sin embargo, en estos 18 años de vida democrática municipal encontramos que uno de los mayores déficit de la gestión municipal está en el ámbito legislativo. Pienso que existe en los alcaldes una especie de temor, una falta de conocimiento o una falta de conciencia del enorme poder que tienen. Uno ve que se hacen cosas valiosas y le pregunta al alcalde “¿Esto está en una ordenanza?” Y me dicen que no, que es un programa municipal, y se trata de experiencias importantes en materia de desarrollo local, en el terreno del medio ambiente, en participación ciudadana, en políticas sociales, etcétera. Los gobiernos locales que ejercen este poder legislativo son eficaces no solamente porque garantizan la institucionalidad democrática sino además porque las normas que emiten esos órganos de gobierno local establecen derechos y obligaciones.



Sin embargo, muchos alcaldes han preferido hacer cosas sin ordenanzas. Me parece que en este punto tenemos que dar un salto cualitativo fundamental. Tenemos que tomar conciencia de que la institucionalidad y la gobernabilidad son posibles de ser alcanzadas en mayor medida y con eficacia y proyección histórica si somos capaces de ejercer el poder legislativo.

Hace algunos meses, a raíz del problema de la fábrica Lucchetti, la Municipalidad Metropolitana de Lima aprobó una ordenanza para regular el procedimiento de cambio de uso de la zonificación que establecía la necesidad de efectuar una consulta a la población involucrada. Acaba de haber un cambio de zonificación en San Isidro, distrito de la provincia de Lima, para instalar un hotel, ¿y quiénes han saltado? Los ciudadanos, los vecinos de los alrededores, que han protestado porque no se ha reconocido el derecho que tienen en virtud de una ordenanza municipal de la alcaldía provincial de Lima. ¿Se dan cuenta del alcance de la ordenanza? También podemos mencionar las ordenanzas que están estableciendo los mecanismos de reconocimiento legal de las organizaciones sociales para la participación marcando los procedimientos y mecanismos involucrados en los procesos de concertación. Se trata de las juntas de vecinos de Ilo, Trujillo, Huancayo. Por tanto, es muy importante el fortalecimiento de la conciencia del poder legislativo municipal y su ejercicio.

## Concertación y participación ciudadana

Sobre la construcción y la consolidación de la democracia en el Perú a través del impulso a la participación ciudadana, me parece fundamental destacar que hoy encontramos un modelo de acción municipal muy importante, que es la concertación interinstitucional. Este modelo tiene grandes posibilidades de ser potenciado. Otro aspecto que me parece destacable es la necesidad de que la participación ciudadana en los gobiernos locales ya no sea simplemente una decisión esporádica, producto de una idea brillante, pero de momento. Pienso que cada vez más los gobiernos locales tienen que caminar hacia la construcción de políticas municipales. No decisiones aisladas, sino a través de políticas de corto, mediano y largo plazo que se inserten dentro de un plan municipal. Hoy, con la introducción de la nueva metodología de formulación de presupuestos, que exige un plan operativo, tenemos la oportunidad de incorporar una forma de actuar en la autoridad y en la burocracia municipal que se encamine a la idea de trabajar sobre la base de planes. Eso también es fortalecer la institucionalidad, garantizar la participación ciudadana, las condiciones para el desarrollo local y, ciertamente, las condiciones de gobernabilidad.

## Expansión de fronteras en la acción municipal

Al revisar la Ley Orgánica de Municipalidades vigente y compararla con la acción de muchas municipalidades, encontramos un gran divorcio entre lo que dice la norma y lo que hacen los municipios. Muchas municipalidades han hecho frente a problemas nuevos sin preocuparse de averiguar si la solución estaba en la ley, si estaban efectivamente autorizados. Han buscado resolver la necesidad local muchas veces supliendo la acción del gobierno central. A lo largo de estos 18 años las municipalidades también han dibujado su propio perfil, han configurado, mediante su acción práctica, un nuevo modelo de municipalidad que aparece mucho más vital y responde más a las necesidades cotidianas de gobierno y de calidad de vida de la gente, a las necesidades del desarrollo. ¿En qué áreas encuentro avances significativos? Por ejemplo, en el campo del desarrollo local. Las municipalidades están convirtiéndose, en muchos sitios, en agentes activos del desarrollo local, en el terreno del medio ambiente, en políticas sociales. Podríamos poner muchos ejemplos.

También han actuado de forma similar en un tema que hoy día está en el centro del debate nacional, la seguridad ciudadana, y no solamente a través de los serenazgos. Todos sabemos que en el campo, en las áreas rurales, las municipalidades muchas veces han trabajado de manera muy articulada con las rondas campesinas y que han sido fundamentales para la garantía de la seguridad ciudadana al reemplazar a la Policía Nacional. Las municipalidades han empezado a ir más allá de la ley.

## Generar y gestionar recursos

También debemos destacar que últimamente los municipios están incrementando su capacidad de generar y movilizar recursos económicos en el espacio local. Esta tendencia contrasta con la práctica habitual de pedirle al gobierno que transfiera fondos. Lo han hecho, en primer lugar, a través del sistema de tributación. Pienso que es ahí donde tenemos el mayor déficit. Los alcaldes no se atreven a cobrar los tributos por temor a que no los reelijan. Y es necesario asumirlo, porque la conciencia ciudadana no solamente significa derechos sino también deberes. Por ejemplo, la municipalidad de Ilo recibió una petición de la Federación de Pueblos Jóvenes de que, debido a la crisis económica, los pobladores no podían pagar el Impuesto Predial. El alcalde les dijo que no, pero que

reconocía que existía una situación de pobreza —extrema en muchos casos— y que él estaría dispuesto a recibir una lista de los que realmente eran indigentes elaborada por la propia federación para que sea verificada por la asistente social de la municipalidad y determinar quiénes estarían exonerados del pago. Se llegó a un acuerdo, pero la municipalidad les dijo que si bien no podían cumplir su obligación tributaria en efectivo, ésta se mantenía, y que el impuesto se pagaría a través de trabajo comunal.

Esto es importante, porque se trata de una manera de impulsar la generación del desarrollo a través de la conciencia tributaria. Una segunda dimensión que me parece importante destacar es el hecho de que recientemente las municipalidades han empezado a desarrollar una capacidad mayor para movilizar y articular recursos de la propia localidad, de las ONG, de la cooperación internacional e incluso del propio gobierno central. Quizá los casos más claros son aquellos donde se han desarrollado experiencias de concertación. La movilización de recursos de las ONG y de la cooperación internacional es un instrumento para garantizar la gobernabilidad de los municipios. Ciertamente, no basta el Fondo de Compensación Municipal. Con él, lo único que se ha hecho ha sido modificar el sistema de distribución de impuestos que ya eran municipales; el gobierno central solamente los redistribuyó.

Esto plantea el problema de la descentralización fiscal. Que el gobierno central se desprenda de los recursos y los distribuya entre las municipalidades. Se trata de una tarea fundamental que no va a ser fácil, pero les corresponde a los alcaldes desempeñar un papel importante en este terreno.

La coyuntura en que nos movemos no es solamente electoral. Está también en juego el modelo de gobierno local que existirá en el Perú. Sabemos que existe en el Congreso un proyecto de Ley Orgánica de Municipalidades que tiene que ser un punto central y sustancial del debate electoral. El debate político municipal no solamente tiene que girar en torno a los planes de desarrollo local sino también en torno al modelo de gobierno local que queremos. Y creo que es fundamental que ustedes, como autoridades locales, alcaldes, regidores, funcionarios, conozcan y tengan un papel activo en la discusión y el debate de este proyecto, cuya prepublicación debería exigirse. ¿Cuántos conocen el proyecto? Nadie ha tomado la iniciativa de divulgar el contenido de esta iniciativa. El proyecto contiene elementos de suma importancia y, a mi juicio, de suma gravedad para el futuro de los gobiernos locales.

S e c c i ó n 4

---

*La voz de los alcaldes en la democratización  
y el desarrollo del país*

## También es democracia escuchar a la mujer

*Delia Vergara*

*Alcaldesa distrital de Chaclacayo*

### La democracia en las municipalidades

En primer lugar, se supone que la democracia es el poder del pueblo a través de sus autoridades, en este caso de los gobiernos locales. Por lo tanto, pienso que es importante que los alcaldes reflexionemos sobre si somos democráticos o no.

Como alcaldesa, quisiera hacer una reflexión autocrítica y preguntar qué tan democráticos somos. Habría que preguntarnos, en primer lugar, por lo más cercano que tenemos: el concejo municipal, integrado por los regidores tanto de nuestras bancadas como de las opositoras.

Pienso que muchos de nosotros escuchamos más a los regidores de nuestras propias bancadas que a los opositores, a las minorías, que también han sido elegidas por el pueblo. Y definitivamente eso es lo que vemos, por lo menos en mi experiencia en el departamento de Lima, porque también soy presidenta de la Amre-Lima en la Asociación de Municipalidades del Perú.

El alcalde al principio está aprendiendo, porque en este país no hay una escuela para preparar a los alcaldes y a los regidores, y en esos tres o seis primeros meses hay cierto *flirteo* para conseguir los votos de la oposición. Generalmente muchos alcaldes consiguen mayoría por consignas en los “concejillos” que hay antes de las sesiones, y los regidores de oposición muchas veces no son escuchados por el simple hecho de no pertenecer a nuestra bancada. He tenido la suerte de ser una regidora de oposición en la gestión anterior; entonces puedo hablar con conocimiento de causa sobre lo que se siente serlo y lo diferente que es estar en la mayoría.

Cuando era regidora de oposición —era la única independiente que había en esa gestión—, en realidad fui una alcaldesa frustrada. El regidor siempre quiere hacer las funciones del alcalde. Eso lo sentirán ustedes cuando pretenden que se haga determinada obra o acción en su jurisdicción, y el alcalde —salvo algunos de mente amplia— por supuesto nunca escucha al regidor de oposición. Ese regidor se ve frustrado porque tenía un plan de gobierno que el alcalde en funciones no hará.

Habitualmente, no ha tenido la capacitación para saber que sus funciones son solamente fiscalizar y normar, no ejecutar, pero los regidores quieren hacer obras porque tienen un compromiso que los llevó a ser elegidos. Si hablamos de democracia, ¿qué tan demócrata es ese alcalde cuando no está escuchando a las minorías? Porque no nos interesa escuchar, no es nuestra educación. Si nosotros vemos la función municipal como una cosa vecinal —como deberíamos verla— sí podríamos escuchar, pero no escuchamos a nadie. Entramos con un plan de trabajo y en el transcurso, según como se presentan las cosas, lo variamos. Creemos que al ser alcaldes lo podemos todo y nos damos contra la pared cuando vemos que muchas cosas no están permitidas y vienen las famosas malversaciones. Y desgraciadamente el poder marea. Es muy difícil ver a alcaldes que al cabo de tres años de gestión salgan iguales.

Yo he tenido la suerte de coordinar en Lima y Callao con 22 alcaldes, y me asombré al ver cómo a los cuatro meses se producía una metamorfosis: personas muy sencillas, con un diálogo muy directo con sus vecinos, repentinamente no los reciben porque están ocupados. Fijan determinados días o determinadas horas para atenderlos, y el vecino, que realmente fue el que los llevó a ser alcaldes, comienza a desilusionarse de su autoridad. Se desilusiona porque el alcalde se sube a una nube y se “desenchufa” del pueblo, que es su razón de ser. Vienen las organizaciones de base, llámense clubes de madres, Vaso de Leche, secretario general de asentamientos humanos, etcétera, y los escuchamos si es que representan a una población. Pero, ¿les consultamos a ellos cuando vamos a realizar una obra? Muy pocas veces. Generalmente nosotros tomamos la decisión de escoger cuáles son las prioridades de cada pueblo. Tal vez para muchos es muy importante poner en ese momento una posta médica, pero para la población era más importante canalizar una acequia donde se ahogaban muchos niños, pero a nosotros los alcaldes nos parece que esa obra no nos va a dar una primera plana en una revista local o en un periódico, y optamos por la posta. Pero era más importante evitar que esos niños se sigan ahogando, y seguimos actuando sin

tomar en cuenta la opinión de los que realmente nos llevaron al poder, que es un poder prestado por la población. Tenemos que tomar en cuenta algo que siempre dicen los trabajadores municipales, los famosos nombrados: somos aves de paso.

¡Qué lindo sería que el alcalde llegue y trabaje con toda su población! Y sí lo puede hacer. Para eso hay representantes en cada población y ellos llevan la voz. En Chacabuco hemos creado la Asamblea del Pueblo, en la que nos reunimos una vez al mes con todas las dirigencias de las organizaciones del distrito para escuchar sus necesidades. Y lo más importante es que todos sabemos perfectamente bien que el dinero jamás va a ser suficiente para cubrir todas las necesidades de los pobladores. Entonces, también es importante que ellos conozcan la realidad de la municipalidad, la capacidad que tiene la municipalidad.

Del Fondo de Compensación Municipal, contamos con 50,000 nuevos soles al mes. No teníamos una sola pista en ninguno de los 22 asentamientos humanos del distrito. Comprenderán que con 50,000 nuevos soles al mes jamás íbamos a hacer todas las pistas, pero también está la capacidad de gestión del alcalde no sólo ante el gobierno central sino ante las ONG, la ayuda internacional, etcétera. Para eso estamos nosotros. Somos los que tenemos que gestionar todo lo que necesite nuestro pueblo e ingeniárnoslas para poder hacer la obra aunque en ese momento no tengamos disponibilidad económica. Pero si el alcalde da la espalda al pueblo, a los regidores —no solamente de oposición sino también de su bancada— no va a llegar muy lejos, porque nos pueden sonreír, nos pueden decir “Sí, señor alcalde; sí, señora alcaldesa, está usted actuando muy bien”, pero no es cierto.

Hablamos de democracia, nos rasgamos las vestiduras por ella, pero en este país no hay democracia, y desgraciadamente en los gobiernos locales tampoco la hay, y tenemos que reconocerlo.

## Democracia y género

Hablemos ahora del tema que tanto me gusta, la equidad de género. Es importante leer las cifras. En este momento el Instituto Nacional de Estadística e Informática tiene registrado que somos 2,008 alcaldes y únicamente hay 59 mujeres alcaldesas frente a 1,751 varones. Es decir, 3.3% de alcaldesas y 96.7% de alcaldes varones en el Perú. En cuanto a regidores, estamos un poco mejor. Somos 940 regidoras a escala nacional frente a 9,853 varones. Es decir, 8.7 % de

mujeres frente a 91.3% de varones. Y yo les pregunto: ¿esto es justo? Dirán: ¿por qué no se presentan las mujeres? No es que no se presenten. No tienen la oportunidad. Ahora el 25% de una lista tiene que estar formado por mujeres. Está dispuesto por la ley, pero esto también está mal porque debió haber sido intercalado para que hablemos de equidad. Lo digo siempre y lo voy a repetir: quizás algunos de ustedes estuvieron en esa famosa reunión en Pedro Huilca, donde propuse, con el respaldo del presidente de la Ampe —Luis Guerrero— que fueran 50% de varones y 50% de mujeres; eso sí sería equidad de género. Pero ante esta propuesta más de 400 alcaldes vociferaron y me mandaron a lavar ollas, algunos de ustedes estaban allí y son mis grandes colegas. Ese día me convencí de que existe en este país —como en los demás de América Latina— un machismo solapado. Hemos llegado a tal grado de exquisitez que no lo decimos. Aseguran que todo está muy bien, pero en realidad no lo aprueban, y por eso tenemos que luchar todos como autoridades. Nosotros tenemos que fomentar la equidad de género.

Como autoridades tenemos la oportunidad de llegar a la población y prepararla, capacitarla, porque si estamos todavía en el subdesarrollo es porque nos falta educación, y nosotros tenemos que llevarla a nuestros pueblos y no pensar: “Está muy bien, ella es alcaldesa, pero mi mujer no, mi mujer sí que no postula. Ella tiene que cuidar a mis hijos y quedarse en la casa, porque si no, ¿quién me va a cocinar?” No es así. Tenemos que ver a la mujer también como individuo, como un ser humano y no asociarla únicamente con el binomio madre-hijo, la mujer-madre que está en los retratos. La mujer también es un ser pensante, que siente, que tiene que desarrollarse, porque así como es el motor del desarrollo de un hogar —porque generalmente el hombre sale a trabajar— también es el motor del desarrollo de un distrito, de una provincia, de un país. Es importante que los alcaldes tomen conciencia de que eso también es democracia. También es democracia escuchar a la mujer. A veces vamos a los clubes de madres o al Vaso de Leche a obsequiarles canastas de alimentos, seguramente para que cocinen más, pero nunca les damos un regalo para ellas como personas. Nosotros los alcaldes tenemos la obligación de regalarles otra cosa: cursos de capacitación como lideresas, fomentar que se presenten como regidoras, por ejemplo.

Los alcaldes tenemos la obligación de crear la equidad y tenemos que ser conscientes de que existe desigualdad. No podemos seguir tapando el sol con un dedo, insistiendo en que todos somos iguales, que la ley nos favorece a todos, cuando sabemos que es mentira.



A los que hablamos de democracia y decimos que el gobierno local es fundamentalmente vecinal, les preguntaría: ¿cuándo vamos a poner juegos infantiles para los niños?, ¿les preguntamos a ellos qué quieren? No, no son ciudadanos, no podemos escucharlos. Yo les puse juegos infantiles y de repente me di con la gran sorpresa de que no les había puesto "trompo", y resulta que para ellos no había juegos infantiles si no estaba el bendito "trompo". ¿Por qué no pregunté antes? Si estamos hablando de una democracia real tenemos que ir donde ellos, pues muchas veces no llegan donde el alcalde porque tienen la idea de que no los van a recibir. Sin embargo, sabemos que el vecino, cuando está desesperado, cualquiera sea el problema, va a ir a la municipalidad. Para ellos es la autoridad más cercana. Pero, ¿qué pasa cuando el alcalde no tiene sensibilidad humana? Si hablamos de democracia, nosotros tenemos que dar el ejemplo. Es tan fácil escuchar. Muchas veces no podremos solucionar el problema, pero por lo menos escuchémoslos atentamente sin sembrar falsas promesas, porque el pueblo va perdiendo la fe en las autoridades y eso es lo que tenemos que conquistar nuevamente: que el pueblo tenga fe en sus autoridades.

Yo creo que los alcaldes deberían tener una política de puertas abiertas. Nos han elegido justamente para servir a los vecinos y eso es lo importante, que escuchemos a todos, mujeres, hombres, jóvenes, niños.

## El pueblo no pide cita

*Federico Salas*

*Alcalde provincial de Huancavelica*

### Que baje a comisiones

Fui elegido alcalde de Huancavelica el año pasado en las elecciones complementarias. Heredamos un caos municipal de tres gestiones anteriores, y creo que lo más interesante ha sido la democracia que hemos ejercido. Al concejo que yo presido entraron regidores de cuatro listas diferentes, incluyendo la del gobierno. Fue importante para nosotros aclarar desde el primer día que éramos un concejo, o sea que la responsabilidad no era solamente del alcalde sino del concejo en pleno. Pusimos algunas normas o reglas que no están en la Ley de Municipalidades, pero que nos sirvieron mucho. Una de ellas fue que cuando un tema generaba controversia, debía salir del concejo, bajar a comisiones. Hemos formado comisiones de regidores, no tenemos un regidor para cada tema, sino un equipo.

Esto nos ha permitido —y lo digo con mucho orgullo— que como concejo no tengamos una sola acta donde algún regidor o el alcalde hayan hecho constar sus discrepancias. Todo ha sido aprobado por unanimidad. Dentro de la práctica de gobierno, esto nos ha ayudado mucho, porque hoy en día, cuando las cosas están quemando, cuando vemos que un proyecto determinado genera oposición, entonces baja a comisiones, se pule, se discute y después sube. Creemos que la democracia funciona así.

En relación con el programa de obras para el año 1998 se decidió que el alcalde no era el dueño de la verdad ni la persona que iba a decir qué cosa se iba a hacer con el presupuesto, por pequeño que fuera. Y trabajamos desde octubre del año pasado hasta diciembre, cuando aprobamos el presupuesto con todos los regidores. No hubo una sesión de concejo sino talleres de trabajo para determinar las obras. Equipos de regidores salieron a los diferentes barrios a recoger información sobre lo que quería la población, de tal manera que estructuramos un

presupuesto que fue muy fácil de aceptar. La participación de los regidores fue productiva, evitamos las discusiones, la pérdida de tiempo en las sesiones de concejo y la politización. Hasta ahora las cosas están caminando bien, caminaron bien el año pasado sin mayores discusiones y este año están caminando mejor. Cada obra que se inicia tiene la participación de dos regidores como padrinos. Si vamos a hacer una plaza, se elige a los dos regidores que van a supervisar la obra. Es su plaza y ellos la tienen que pelear, ver que el material llegue a tiempo, que sea de buena calidad y en la cantidad correcta. Esto nos permite que todos participemos. No nos sentimos frustrados. Un regidor no se siente frustrado porque no participa. Él sabe que no puede abarcar lo administrativo porque no debe hacerlo, pero eso no implica que no pueda ser parte de un concejo, de un cuerpo colegiado.

## Salir e informar

En nuestro municipio el pueblo no pide cita. No hay un cartel que diga: “Recebo al público los jueves o martes de tal hora a tal hora”. En nuestro caso lo que hacemos es salir a todas partes. Hay 260 comunidades a las que hay que llegar después de cinco o seis horas en auto. De allí tres o cuatro a caballo. Están ubicadas en 16 distritos y soy alcalde provincial. Este año ya estamos llegando por segunda o tercera vez a cada una de estas comunidades. ¿Qué hacemos en estos viajes? Lo primero es informarle a la población que no contamos con los recursos. Les digo que Huancavelica como provincia recibe tres millones 800 mil nuevos soles del Fondo de Compensación Municipal. Eso significa que los 120 mil habitantes recibe la cifra de 20.77 centavos cada uno. Si el monto se divide entre 12 meses, estamos hablando de menos de dos soles por habitante. Cuando alguien me quiere fastidiar mucho, le digo toma tus dos soles y no fastidies.

Pienso que informar al pueblo en la democracia es muy importante. Cada tres o cuatro meses sacamos un boletín con lo que ha ingresado del Fondo de Compensación Municipal y lo que vamos gastando. Se informa a todos los distritos. Claro que hay alcaldes distritales que se han molestado conmigo por dar información de esta naturaleza, pero yo pienso que es bueno que el pueblo sepa y cuanto más le informemos, menos problemas tendremos contra nosotros. Hay que enseñar lo que es un balance público. A veces ni yo sé lo que dice el balance. Hago todo para interpretarlo bien, pero hay gente que sí sabe. Hay contadores que podrían quejarse del balance, pero la población está tranquila porque se le está informando.

Muchos alcaldes tienen problemas, porque la gente les pide cabildos, les pide que rindan cuentas. ¿Por qué no adelantarse a eso y darles toda la información tres o cuatro veces al año? Un boletín no cuesta gran cosa y todos sabrán lo que está pasando. Siempre habrá alguien que va a fastidiar y va a decir: “No, señor, usted está equivocado, usted no está gastando, está robando”. No va a faltar el enemigo político, pero en general el pueblo va a entender lo que está pasando porque está informado.

En cada visita a las comunidades campesinas les contamos las limitaciones de nuestro presupuesto y eso nos ayuda, aumenta la participación vecinal. Les explico de dónde sale el dinero y les digo que no es mi plata, que tampoco es la plata del presidente Fujimori y por lo tanto no me tienen que dar las gracias por lo que estoy haciendo, porque es su plata y es su derecho. Así ellos recuperan dignidad frente a ese dinero. Pero la plata que tienen es una miseria, de tal manera que lo único que queda si ellos quieren mejorar su aula escolar es que pongan su mano de obra. Que ellos hagan sus ladrillos o sus adoquines, lo que sea. Hemos logrado terminar con medio millón de soles 320 obras el año pasado, entregando un promedio de 4,000 a 4,500 nuevos soles a cada comunidad para que haga una pequeña posta médica, un aula escolar o una trocha carrozable.

Hemos buscado una alta participación de los vecinos pero informando, y ellos se han dado cuenta de que es necesario participar. Este año hemos duplicado el presupuesto. Pensamos hacer alrededor de 600 obras de esta naturaleza con los campesinos. Pienso que buscando la participación y dándoles a entender las limitaciones existentes, se puede avanzar.

Como anécdota, les cuento que cuando a cierto congresista muy cercano a mí le pedí que me ayudara a conseguir 5.000 calaminas, me dijo: “Estás loco. ¿Qué te voy a dar las 5.000 calaminas. Las van a entregar en los próximos dos meses e inmediatamente después vas ver cómo te piden otra cosa”. Yo le respondí: “¿Para qué he sido elegido? He sido elegido para servir, para atender, para darles a los pobladores apoyo moral si es que no tengo un centavo, pero tengo que estar ahí porque para eso he sido elegido. A mí me pagan por ser alcalde”. En esa oportunidad comprendí por qué teníamos que hacer la cabalgata, porque cuando como alcalde venía a hablar con los señores ministros, con el señor presidente o con los congresistas, nadie contestaba nada. Entonces llegó el momento en que, desesperadamente, el pueblo huancavelicano tuvo que decir: “No basta un puentecito, no

basta una carreterita, no basta que Foncodes nos haga un colegio. Nuestros índices de mortalidad infantil y materna son muy altos, nuestro analfabetismo es el más alto del país”; es decir, todas las lacras posibles están en Huancavelica, y estoy seguro de que algunos colegas de Ayacucho y Apurímac que están acá también pasan por lo mismo.

Tenemos, pues, que resolver los problemas de fondo, pero para esto lo importante es ser democráticos, informar al pueblo todo lo que está ocurriendo. Tienen que conocer nuestras limitaciones. Lamentablemente, señores alcaldes, lo que dijo mi colega anteriormente es cierto: nosotros somos los padres del pueblo, las madres del pueblo; de tal manera que no podemos estar cerrando las puertas. Tenemos que salir, incluyendo sábados y domingos, a las comunidades campesinas. Obviamente el sueldo no está bien, pero ¿qué voy a hacer? Asumí una responsabilidad, un compromiso con mi población, y tengo que dar lo mejor de mí y poner todo lo que sea necesario para que pueda resolver sus problemas hasta donde se pueda con el presupuesto municipal. Cuando nos vemos a nosotros como grandes pavos reales, créanme que en ese momento quien peor nos ve es el pueblo.

## Municipios y desarrollo

El camino es la descentralización. Los gobiernos locales deberíamos ser el conducto por el cual un país se desarrolla. No estoy inventando la pólvora. En Europa, en Alemania, los gobiernos locales son los impulsores del desarrollo. No el presidente ni el primer ministro; es el gobierno local y así es como yo lo veo. Si queremos ver un país desarrollado no puede ser que los alcaldes elegidos democráticamente tengamos que ir a arrodillarnos ante un funcionario de Foncodes, del Programa de Apoyo al Repoblamiento, del Programa Nacional de Asistencia Alimentaria para que por favor nos den papitas para poder hacer una carretera con nuestros campesinos. No, señores. Quienes debemos de manejar eso somos nosotros, porque nosotros somos los elegidos por el pueblo y somos los que sabemos exactamente qué es lo que necesita.

Lamentablemente, los alcaldes tenemos muchos controles. Por ejemplo, el 74% del aparato de control del Estado está dirigido hacia nosotros, que solamente manejamos el 3.8% del presupuesto, además de la Contraloría General de la República que nos agarra a todos, porque la ley está hecha de tal manera que no

importa por dónde vayas, el tigre te va a comer. Eso quiere decir que todas las golondrinas del gobierno, a través de sus instituciones, están libres. Por eso es que muchas veces llegan a nuestro pueblo y el año siguiente ya tienen casa, carro y todo. Es un buen negocio ser funcionario público. Ellos no tienen responsabilidad política con el pueblo. Nosotros estamos en vitrina. Si el alcalde estornuda, al día siguiente el periodista del pueblo lo informa. Eso no le pasa al funcionario.

## Debemos estar preparados para ser alcaldes

Estoy seguro de que los alcaldes estamos en mejores condiciones para lograr la participación municipal popular y de esta manera abaratar costos. Cuando veo el futuro a través de la descentralización, también pienso que los alcaldes deben ser personas instruidas. La ley establece que el próximo período será de cuatro años y después, de cinco años. De tal manera que no sólo debemos exigirle al gobierno un aumento del presupuesto al 10, al 15, al 20 o al 30% del presupuesto nacional. Los alcaldes tenemos que ser personas instruidas o profesionales para desempeñar cinco años de gerencia dentro del marco de la descentralización.

El Ministerio de Educación debería emitir una ley por la cual en un período no menor a seis meses ni mayor a un año se pueda capacitar en gestión municipal, en gestión administrativa, a todo aquel que desee ser postulante a una alcaldía, de tal manera que no entren personas con total desconocimiento. No se trata de capacitar sobre la marcha. Para ser elegido tienes que estar capacitado. De lo contrario, no se debería postular. De lo contrario, nos encontraremos no necesariamente con ladrones o sinvergüenzas sino con personas que no están preparadas para efectuar el gasto público, y no habrá desarrollo del país. Así veo yo la participación de los gobiernos locales en el desarrollo.

## Descentralizar funciones para gestionar recursos

En la experiencia huancavelicana, como ya tenemos nuestras obras definidas, nuestro presupuesto bien estructurado y hay regidores que están trabajando en cada proyecto, hay tiempo para que el alcalde y otros regidores puedan buscar recursos en otros lugares. No sólo se trata de lloriquearle al gobierno. En este momento es realmente miserable lo que nos están dando, pero qué vamos hacer. No se trata únicamente de ponerse a hacer cabalgatas, se trata de buscar, y para ello el alcalde tiene que estar en Lima. Tenemos que estar en relaciones con

diferentes gobiernos. Estamos consiguiendo recursos. Pienso que para el próximo año vamos a duplicar lo que el gobierno nos da gracias al apoyo de los gobiernos extranjeros, pues cuando se les presenta un buen programa, la cosa camina.

En este año estamos abocados a realizar el plan integral de desarrollo del departamento de Huancavelica. Hemos conseguido los recursos económicos necesarios. Hemos realizado dos eventos en Huancavelica. El primero de ellos fue el del eje Ayacucho-Huancavelica para la producción de alpaca, con la participación de profesionales arequipeños que les enseñaron a los campesinos cuál es el proceso que deben seguir desde el momento en que tienen que cuidar un pasto, al ganado, el mejoramiento genético, etcétera. Quisiéramos que de aquí a unos años podamos tener una industria que compita con Arequipa y no ser dependientes de este departamento como lo somos hasta ahora. Lo mismo vamos a hacer con la trucha. Cada uno de estos eventos va a contribuir a la formulación del plan de desarrollo integral.

No importará al final quién sea el alcalde, quién sea el jefe regional, el empleado de Foncodes, si tenemos un patronato huancavelicano que cuide que en los próximos diez años este plan se lleve a cabo. Si el alcalde no cumple con este plan, este “patronato del pueblo” lo revocará, y si el funcionario no cumple, lo subiremos en un burro y lo sacaremos del pueblo. La idea es que el plan de desarrollo se cumpla y que no tengamos excusas del funcionario ni del alcalde de turno. Si queremos que el alcalde sea un protagonista eficiente en su pueblo, tiene que ser un promotor del desarrollo. No queda otra alternativa.

No podemos ser solamente ejecutores de obras o administradores de recursos. Tenemos que conducir a nuestro pueblo para que salga de la situación en que se encuentra: falta de trabajo, analfabetismo, etcétera. El alcalde es el responsable y si no estamos dispuestos a asumir ese reto, mejor no seamos alcaldes. Las alcaldías no son unas minas. No son nuestro objetivo personal. Ahora se ven polarizaciones entre Vamos Vecino y Somos Perú. Veo cómo están discutiendo para ser candidatos en este año. Me pregunto: ¿por qué se pelean tanto por ser alcaldes? Realmente es un dolor de cabeza espantoso. Para mí, por lo menos. Casi me divorcio de mi mujer; es la verdad.

La responsabilidad es inmensa porque nosotros, queridos colegas, tenemos un pueblo muy pobre, nuestro gobierno por más que haga, con fujimorismo o sin

fujimorismo, no tiene los recursos para resolver nuestros problemas. Esto quiere decir que tenemos que poner de nosotros mismos y recordar la frase de John F. Kennedy, que decía: “No preguntemos qué puede hacer tu país por ti, sino qué puedes hacer tú por tu país”. Hay un compromiso de todos nosotros. Salgamos, demos lo mejor de nosotros y tratemos de contribuir al desarrollo del país hasta donde nos sea posible.

## Hay que estar alertas con las nuevas leyes

En este evento están participando alcaldes de Ayacucho, de Apurímac, de Cajamarca, que son zonas andinas. Deben saber que el gobierno, con la firma de 50 congresistas (ojo: 50), está atentado contra los pueblos de la sierra con una ley que establece que las municipalidades delegadas —es decir, los centros poblados menores— deben tener como mínimo exigible el requisito de mil habitantes con Libreta Electoral. El alcalde provincial será el responsable, bajo penalidad, de que un centro poblado se cree sin los requisitos adecuados. Eso significa que tendrán que pasar diez o quince años para que nuestras comunidades campesinas se conviertan en municipalidades delegadas. Claro, la ley tiene un dulce: “Te voy a dar el 20% de presupuesto de las municipalidades delegadas”; es decir, a un centro poblado menor le tocan 500 soles al año. Éste es otro recurso para “jalarse” a los centros poblados menores. Yo denuncié este hecho, señores alcaldes. Debemos oponernos firmemente a que se haga una barbaridad de esa naturaleza con el pueblo peruano. No importa si somos mil habitantes, no importa nuestra cantidad.

Todos tenemos necesidades y derecho a ser un centro poblado. Más bien, ojalá todas las comunidades campesinas reconocidas fueran automáticamente consideradas centros poblados menores, y ojalá pudiéramos conseguir los recursos adecuados para ellos, con tutelaje del alcalde distrital o del provincial, eso sería materia por discutir. Pero si somos un grupo de 50 habitantes que tienen necesidades básicas insatisfechas, necesitamos recursos, y además, somos contribuyentes. De promulgarse esta ley, ustedes pasarían a ser personas de segundo plano, con un presidente de regidores que esté diciéndoles si van a cumplir o no con el compromiso que le han ofrecido al pueblo. Ninguno de ustedes, que son el semillero político de este país, podría aspirar a ser congresista o presidente, porque la ley también inhabilita a los alcaldes para la postulación a cualquier otro cargo público. Aparte de todas esas barbaridades, hay un atentado contra todas las comunidades campesinas y nativas del país porque les están negando su derecho al desarrollo. Por mi parte, ya he planteado esto en el Congreso de la República.



Sé que han retirado la ley para discutirla después de las elecciones, pero, ojo, pónganse en pie de lucha porque eso realmente sería el principal atentado a nuestra autonomía. Entre otras cosas, la congresista Carmen Lozada de Gamboa se ha propuesto en esa ley como la fiscalizadora de los alcaldes del Perú. O sea, el Ejecutivo sería el fiscalizador de las municipalidades del Perú, y los fondos para la promoción municipal—que nos los quitarían—serían entregados a una institución de promoción municipal cuyo jefe sería determinado por el presidente de la República. ¿Dónde está nuestra autonomía municipal? Estamos hablando de ser municipalistas, estamos planteando que el desarrollo de nuestro país se da a través de los alcaldes debidamente elegidos por el pueblo. Entonces, empecemos por defender nuestra autonomía, por defender nuestros fondos.

## Comentarios a las inquietudes de los participantes

### *El sueño de la familia municipal*

*Delia Vergara*

A los alcaldes el poder nos lo han dado para trabajar por los ciudadanos. Si no tenemos recursos, siempre hay puertas por tocar, siempre hay inteligencia que no se compra, que Dios nos la regaló para poder avanzar. Tenemos que dejar de ser egoístas. De repente un municipio está organizado, tiene buenos ingenieros; otro está informatizado, otro tiene una propuesta importante en desarrollo social. ¿Por qué no compartimos eso con los alcaldes que no lo tienen? Es tan fácil. Quizás a algún municipio que no tiene recursos yo le podría decir: “Te presto a mi ingeniero por tantos días; trae a tu personal y lo voy a capacitar en tal cosa”. Siempre he tenido el sueño de la familia municipal. Pensé que a través de la Ampe se podía lograr. Lamentablemente no se ha logrado, porque los mismos directivos nos estamos peleando y no estamos pensando en el objetivo fundamental, que es fortalecer la asociación. Creo que desde el momento en que la cosa se politiza, comienzan todos los problemas y no avanzamos. Este país no avanza por los intereses y el afán de protagonismo de muchas personas. Si dejáramos eso de lado, si pensáramos como una gran familia municipal, la Ampe comenzaría a capacitar realmente, a preparar nuevos regidores y alcaldes, a fortalecer la misma institución.

Hay avances que tenemos que reconocer, alcaldes que destacan mucho, y también otros anónimos que con todo su esfuerzo están haciendo muchas cosas

por sus municipios y nadie lo sabe. Tenemos que compartir esas experiencias, y no ir a las asambleas de alcaldes a quejarnos todo el tiempo. Debemos pararnos y decir “Bueno, yo tengo esto y puedo darlo a este alcalde”. Eso también es parte de la democracia. Si tuviéramos la sensibilidad como para pensar en el otro, si no pensáramos sólo en elecciones y reelecciones, si escucháramos a los vecinos, si nos acercáramos más a ellos, si los viéramos como realmente nos ven a nosotros —como su papá y su mamá— y nosotros los viéramos a ellos como nuestros hijos, podríamos hacer muchas obras y avanzar mucho más.

Es muy importante exigir a nuestra Ampe más esfuerzos en torno a la capacitación de los alcaldes y regidores, porque no sabemos, vamos aprendiendo en el camino, nos equivocamos mucho. Al cabo de un año nos damos cuenta de cuánto hemos metido la pata, y a veces corregir errores es muy difícil, y más aún si tenemos enemigos políticos que van a denunciarnos por cualquier error. Ahora las leyes sobran. Tenemos la ley de revocatoria, de referéndum, y las estamos empleando mal. Yo he visto muchos alcaldes revocados que no debieron serlo. Por ejemplo, en el caso de Santa Eulalia, una alcaldesa mujer a la que yo veía yendo al Congreso con sus problemas, invitando a los congresistas para que vayan a hacer promoción de turismo, la vi caminar, no tenía ni para el pasaje, la he visto luchar, y sin embargo, ha sido revocada. ¿Y revocada por quién? Por un periodista que se dedicó las 24 horas del día a difamarla. Entonces, hay excesos que es necesario corregir para tener una real democracia.

### *La cuestión del presupuesto* *Federico Salas*

Definitivamente, el 3.8% del presupuesto nacional no alcanza para el desarrollo local. Ampe propuso el 10% en su proyecto. Si queremos impulsar el desarrollo tenemos que insistir en el 10% y luego pasar a la etapa de la capacitación de los futuros alcaldes. Quiera Dios que en el futuro alcancemos a manejar por lo menos un 30%, porque sería el mejor vehículo para el desarrollo de nuestros pueblos. Quiero señalar que en Bolivia los municipios manejan el 23% del presupuesto nacional, en Colombia el 34 ó 35%, en Alemania el 80%. Estamos yendo contra todo sentido común pero esto debemos interpretarlo como una situación política temporal, que — espero — podamos superar en el año 2000. Por la situación política temporal que está viviendo el país lamentablemente no se desea tener líderes, no se desea que ninguno de ustedes pueda surgir, que ninguno de ustedes

maneje el presupuesto. Inclusive la alcaldesa de Chaclacayo, porque estoy seguro de que ella preferiría manejar los recursos que ahora maneja el Estado y darle mayor libertad a su pueblo, porque ella los podría aprovechar de manera más eficiente.

Les cuento, para terminar, una experiencia que viví hace tres semanas en Huancavelica. Me fui a supervisar el trabajo de una carretera que estamos haciendo en una comunidad campesina que está a tres horas y media a caballo de Huancavelica. Entraba por primera vez, valgan verdades. Cuando entré hasta el mismo corazón de la comunidad, me encontré con una hermosa aula del PAR, que había invertido 32,000 nuevos soles en ella. Me pareció excelente. Los comuneros habían cargado a lomo de bestia y en sus propias espaldas el material noble para hacer esta aula. ¿Por qué? Porque esta comunidad fue muy perjudicada por el terrorismo y el gobierno había decidido repoblarla a través del PAR.

Los comuneros me contaron que no podían empezar las clases porque el Ministerio de Educación no les quiere dar el profesor y tampoco pueden seguir repoblando la localidad porque el Pronaa no quiere dar el alimento.

En Huancavelica tenemos una competencia: el PAR quiere sobresalir más que el Pronaa; la subregión compite con Transporte. Lo que es peor: ahora todos están compitiendo para ver quién es el candidato de Vamos Vecino. Se ha creado un caos. Si estos recursos estuvieran manejados por el alcalde, se harían las coordinaciones previas para poner al profesor y tendríamos un desarrollo integral a menor costo. Lamentablemente, el ministro piensa desde Lima que las cosas van a ser perfectas, da las órdenes desde el escritorio, pero los resultados son catastróficos, y eso ocurre en todas partes. Nosotros hemos levantado un mapa que ya le presenté al ministro Daniel Hokama hace unos meses, en el que se ve que el 35% de las obras realizadas por el Estado están paralizadas, deterioradas o cayéndose a pedazos.

### *Olvidarnos de los caudillos*

Creo que los alcaldes tenemos que pelear para ser nosotros, los gobiernos locales, los que manejemos el presupuesto. Mientras eso no ocurra, mientras no alcancemos un proceso de maduración y de conocimientos para manejar el 30% del presupuesto, este país no surgirá. Pienso, finalmente, que tenemos que olvi-

darnos de los caudillos, de los superhombres que van a salvar el país. Yo creo que el país tiene que empezar a trabajar en forma colegiada, y qué mejor que a través de todos los gobiernos locales, a través del fortalecimiento de la Ampe, impidiendo que se creen otras instituciones dependientes de los gobiernos de turno. Repito: no estoy hablando contra el gobierno actual ni contra la institución de la Ampe; estoy hablando a favor del fortalecimiento de los gobiernos locales.

Para pensar con perspectivas de futuro la única forma es fortalecer las instituciones. Si no peleamos por mayores recursos, si no somos un semillero político importante para el país, si no trasladamos talentos y capitales al interior, no vamos a poder descongestionar Lima y nuestros pueblos no van a desarrollarse.

Que no nos hagan el cuento. Todos trabajamos en provincias. No trabajamos en distritos ricos. Todos nosotros padecemos miserias. No nos dejemos comprar con un puentecito, con una obrita. Lo que nuestro pueblo necesita son recursos, porque tiene ganas de trabajar y de que sus alcaldes sean las autoridades preeminentes en su zona. Creo que ha llegado el momento de que todos los alcaldes del Perú, inclusive los que están tratando de favorecer al presidente Fujimori, digamos "No, esto no debe continuar. Debemos rescatar la dignidad de nuestro pueblo y manejar nosotros el presupuesto". Sólo cuando eso empiece a suceder estaremos en condiciones de hablar de desarrollo.

## Alcaldes, regidores y especialistas asistentes al seminario

Wiliam Guerra Valera  
Llimy Díaz La Torre  
Sidlia Torres Arévalo  
Marcos Chavarría Lezama

Carlos Sagástegui Díaz

Luis Cabanillas Cabanillas  
José Medina Terrones

Alejandro Angulo Bada  
Gerardo Távora Castillo  
Fernando Romero Bolaños  
Isaac Flores Gutiérrez

José Ignacio Távora Castillo  
Rafael Saavedra Díaz  
Gino Huerta Ochoa  
Amador Peñaherrera Saldaña

Máximo Villanueva Pérez

Estanislao del Águila Mendoza

Zenón Américo Chicata Pacheco  
Hugo Villaverde Casas

Vicente Nalvarte Saravia  
Oswaldo Vilchez Blas

Víctor Ruiz Montes  
Juan Félix Puntillo Limas  
Rubén Rojas Domínguez

Alcalde de la provincia de El Dorado, San Martín  
Alcalde del distrito de Calzada, San Martín  
ITDG-San Martín

Alcalde del distrito de José Manuel  
Quiroz, Cajamarca

Alcalde del distrito de Yonán,  
Tembladera, Cajamarca

Alcalde de la provincia de San Pablo, Cajamarca  
Alcalde del centro poblado de Huanico, distrito de  
Namora, Cajamarca

Cajamarca  
SER-Lima

Lima

Alcalde del distrito de San Francisco, provincia de  
La Mar, Ayacucho

SER-Lima

Alcalde de la provincia de Lamas, San Martín

SER-Lima

Alcalde del distrito de San Hilarión, provincia de  
Picota, San Martín

Alcalde del distrito de San Pablo, provincia de  
Bellavista, San Martín

Alcalde del distrito de La Banda de Shilcayo, San  
Martín

Alcalde del distrito de Colquemarca, Cuzco

Teniente alcalde del distrito de Ahuac, Chupaca,  
Junín

Huancayo, Junín

Alcalde del distrito de San Juan de Iscos, Chupaca,  
Junín

Alcalde del distrito de Luricocha

Alcalde del distrito de Shilla, Carhuaz, Ancash

Alcalde del distrito de El Tambo, La Mar,  
Ayacucho

Maximiliano Ruiz Rosales	Alcalde de Morropón, Piura
Romel Ullilén Vega	Alcalde de la provincia de Barranca, Lima
Néstor Mendoza Arroyo	Alcalde de la provincia de San Marcos, Cajamarca
Zarella Valencia Villaorduña	Asesora de la municipalidad de Chaclacayo, Lima
Flavio Vera Lino	ITDG-Lima
Agustín Sosa Chambí	Regidor de Huanta, Ayacucho
Jaime Cerna Moreno	Alcalde del distrito de Chancay, San Marcos, Cajamarca
Nilo Hilario Atao Pillaca	Alcalde del distrito de Santa Rosa, Ayacucho
Carlos Edgar Pacheco Morales	Alcalde del distrito de Pichari, Cuzco
Walter Enrique Fernández Gómez	Alcalde del distrito de San Francisco, valle del Apurímac
Neiro Delgado	Alcalde de la provincia de Picota, San Martín
Manuel Vásquez	Alcalde del distrito de Encañada, Cajamarca