

Distr.  
RESTRINGIDA

LC/R.1164  
8 de julio de 1992

ORIGINAL: ESPAÑOL

---

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

GESTION URBANA EN TRUJILLO, PERU:  
LA PERSPECTIVA DEL MUNICIPIO

Este documento fue elaborado por el señor José Murgia, Alcalde de Trujillo, como un aporte a la Reunión Regional sobre "Ciudades medianas seleccionadas de América Latina", celebrada en Santiago de Chile del 11 al 15 de mayo de 1992 y organizada por la CEPAL en el marco del proyecto "Gestión urbana en ciudades intermedias seleccionadas de América Latina", que realiza con el apoyo del Gobierno de los Países Bajos. Las opiniones expresadas en este trabajo, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

92-7-1020

I N D I C E

	Pág.
- INTRODUCCION	2 - 4
- CARACTERISTICAS SALTANTES DEL PROCESO DE DESARROLLO URBANO DE TRUJILLO	5 - 14
. Espacio Urbano y Población	
. Economía Urbana	
. Administración Municipal	
- GESTION MUNICIPAL EN TRUJILLO: DESAFIOS CENTRALES Y ALGUNAS MEDIDAS PARA SUPERAR LAS	15 - 24
. Administración Sectorial de la Planificación Urbana	
. Suministro Sectorial de Servicios Básicos	
. Interferencias de otros niveles de Gobierno en asuntos Municipales	
. Escasez de Rentas	
. Déficit Cualitativo de Recursos Humanos	
- LIMITANTES PARA UN MAYOR DESARROLLO URBANO DE TRUJILLO Y DE SU MUNICIPALIDAD	25 - 28
- DESCENTRALIZACION MUNICIPAL Y NUEVAS FORMAS DE GESTION EN TRUJILLO	29 - 31
- LA MUNICIPALIDAD DE TRUJILLO Y EL PROYECTO DE GESTION URBANA EN CIUDADES MEDIANAS SELECCIONADAS DE AMERICA LATINA	32 - 33

## INTRODUCCION:

Para mejor entender el proceso de desarrollo urbano que se viene dando en la ciudad de Trujillo, es necesario dar, por lo menos radiográficamente, una idea del fenómeno centralista ocurrido en el Perú, y de la evolución de la base legal relacionada con los gobiernos municipales, en la etapa republicana hasta 1979.

El centralismo en el manejo estatal del Perú como modelo de gobierno, al igual que en los otros países latinoamericanos se presenta con nitidez a fines del siglo XIX. Este modelo está íntimamente relacionado con la serie de gobiernos dictatoriales, de origen castrense, que tuvieron lugar en el Perú a fines del siglo pasado y a lo largo del presente.

Una de las más saltantes características del centralismo peruano fue la de ir sustituyendo a los gobiernos municipales en sus competencias y atribuciones. El manejo centralista del Perú se consolida entre las décadas del treinta y cuarenta debido a la concentración de rentas de naturaleza municipal y al manejo centralizado de la provisión de servicios municipales como los de agua potable, alcantarillado, suministro de energía eléctrica, educación, circulación vial y seguridad ciudadana, etc, que se encargaron a los ministerios del gobierno central.

Es a partir de los años 30 en que pensadores como Víctor Raúl Haya de La Torre, Víctor Andrés Belaunde, y José Carlos Mariategui, cada uno desde su óptica política, inician el movimiento en defensa de la descentralización y, consecuentemente, en favor de la restitución a los municipios de su verdadero rol como gestores del desarrollo local, ya

sea en el pueblo, la villa o la ciudad. Este movimiento se plasma finalmente, luego de sendos reclamos populares e institucionales, en la Constitución Política del Perú promulgada en 1979, en el Capítulo XII denominado "De la descentralización, Gobiernos Locales y Regionales".

La Constitución de 1979 sentó las bases para que en 1984 se promulgara la Ley Nº 23853 ó Ley Orgánica de Municipalidades, la misma, que derogó la Ley de Municipalidades que se dió en la última década del siglo XIX. Luego entre 1988 y 1990 se han promulgado las leyes de creación de los gobiernos regionales. Al amparo de dispositivos legales citados en el Perú estamos viendo, desde 1984, el proceso de profundizar la descentralización via la municipalización y la regionalización respectivamente y cada día se nota, con más nítidez, que el Estado tiende a gobernarse descentralizadamente con autonomía económica y administrativa en el nivel municipal y en el nivel regional.

No estaría completa la radiografía presentada si no se menciona el crecimiento poblacional. El Perú en 1940 tenía aproximadamente 7'000,000 de habitantes y en 1992 se calcula que tiene 22'000,000. Se estima que en 1991 el crecimiento poblacional fué de 2.6% al año. Lima, la capital concentra más de 7'500,000 de habitantes equivalente a más del 33% de la población del país, con los consiguientes problemas de su ministro de servicios. El segundo tercio de la población vive en las ciudades pequeñas y medianas. El último tercio lo conforma la población rural.

En la actualidad el Perú tiene casi el 70% de su población clasificada como urbana y con un sistema urbano basicamente conformado por una ciudad capital, un medio centenar de ciudades medianas, cuyas poblaciones oscilan entre 100,000

habitantes y 700,000 habitantes, y más de un millar de ciudades pequeñas que fluctúan entre 5,000 y 100,000 habitantes.

Trujillo en la actualidad es una ciudad mediana del sistema urbano peruano. Presenta características metropolitanas y ha adquirido esa dimensión creciendo 16 veces en 5 décadas, vale decir, de 42,000 habitantes en 1940 a 680,000 habitantes en 1992. Tal crecimiento sugiere los siguientes temas de análisis:

- a) Características saltantes de su proceso de desarrollo urbano.
- b) Gestión Municipal en Trujillo: Desafíos Centrales y principales medidas para superarlos.
- c) Limitantes para lograr un mayor desarrollo urbano de Trujillo y de su municipalidad.
- d) Descentralización municipal y nuevas formas de gestión en Trujillo.

Trujillo en síntesis tiene una configuración tal, en su proceso de desarrollo, que le ha valido ser la representante del Perú en el "Proyecto de Gestión Urbana de Ciudades Medianas seleccionadas de América Latina" que está ejecutando la División de Medio Ambiente y Asentamientos de la CEPAL. Con el financiamiento del Gobierno de Holanda.

## CARACTERISTICAS SALTANTES DEL PROCESO DE DESARROLLO URBANO DE TRUJILLO

### Espacio Urbano y Población

A fines de 1534, Diego de Almagro funda la ciudad de Trujillo, escogiendo una planicie suave ubicada a 4 Kms. tanto de la margen derecha del río Moche como del Océano Pacífico. La ubicación escogida coloca a la plaza de la nueva ciudad a 7 Kms. aproximadamente de las ruinas, hasta la actualidad existente y pertenecientes a Chan Chan ciudad que fuera capital del imperio pre incaico Chimú.

Tomando como centro la plaza y utilizando el patrón de damero, se trazan las primeras catorce manzanas para ubicar los solares de los 31 fundadores, de la Iglesia, del conquistador Pizarro y de los futuros conventos de La Merced, Santo Domingo, San Francisco que nacieron casi con la ciudad. Al centro poblado, así constituido lo rodeaban terrenos para pastoreo y expansión futura. Así se fue configurando como característica urbana de Trujillo, la trama cuadrangular con manzanas de 100 metros o más por lado y calles con más de 12 metros de ancho de derecho de vía. Esta característica se mantiene hasta la actualidad en el Centro Cívico Monumental y ha influenciado en el desarrollo de toda la ciudad.

Entre los años 1569 y 1581, que coinciden con el gobierno del Virrey Toledo se registra un proceso de asentamientos humanos ubicados en las cercanías a Trujillo, a distancias que fluctúan entre 5 y 8 Kms. de la plaza de armas, configurándose así el nacimiento de caseríos como Mansiche, Mampuesto, Huamán, Moche, etc, algunos de los cuales hoy forman parte del continuo urbano de Trujillo.

En 1616 Trujillo queda en escombros por efectos de un Terremoto. Su recuperación dura más de 50 años y culmina con la construcción de la muralla de traza elíptica entre 1687 y 1689 para la defenza de posibles atacas de piratas y corsarios. En la actualidad los terrenos ocupados por la muralla han sido utilizados por la Avda. España, constituyendo el primer anillo vial circunvalatorio de la ciudad, con más de 3 Kms. de largo y 25 metros de derecho de vía.

Entre 1689 y 1889 vale decir 200 años no se produjeron acontecimientos importantes en el desarrollo urbano de Trujillo. La ciudad capital de la importante Intendencia de Trujillo, durante el virreynato, pasa a ser Capital del Departamento de La Libertad con la Independencia del Perú en 1821. Se registra que en 1860 la ciudad al interior de la muralla no ha variado fundamentalmente y alberga aproximadamente 18,000 habitantes. Sin embargo, también se registran asentamientos humanos a lo largo de los caminos que conducen a la sierra, al cementerio de miraflores y a la caleta de Huanchaco. Con esos asentamientos humanos se inicia el proceso de urbanización fuera de la muralla y comienza a configurarse el actual sistema radial de avenidas que hoy presenta la ciudad.

En 1934, Trujillo celebra los cuatro siglos de fundada. Para tal año la ciudad contó con flamantes servicios de agua potable, alcantarillado, luz eléctrica y había derribado gran parte de su antigüa muralla.

Las 110 Has. encerradas por la avenida España (trazo de la antigüa muralla) están urbanísticamente desarrolladas y conforman el cercado antigüo. Como una continuación urbana del cercado antigüo, en 1934 la ciudad muestra otras 100 Has. urbanizadas con tramas viales cuadrículares, conformando el

barrio de Chicago, ubicado al este; el barrio de la portada de la Sierra al nor-este y el barrio del paseo Muñiz al Oeste.

El censo de 1940 registra en Trujillo 42,000 habitantes para 210 Has. urbanizadas, consecuentemente la densidad promedio es 200 Hab/Ha. La década del 40 marca el inicio del proceso de migración campo-ciudad o también denominado Sierra-Costa. Este fenómeno en Trujillo, en las siguientes décadas hace que el crecimiento poblacional de la ciudad muestre velocidades de aproximadamente de 4% al año, bastantes superiores al promedio del crecimiento poblacional peruano registrado en 2.8% anual. En efecto ese proceso queda graficado en la siguiente progresión del crecimiento de la población de Trujillo en cifras redondas :

AÑOS	1940	1950	1960	1970	1980	1992
Habitantes	42,000	70,000	150,000	305,000	460,000	680,000

En los últimos 52 años que van de 1940 a 1992, acompañando al rápido crecimiento poblacional señalado la ocupación del espacio para el desarrollo urbano se dá en dos escenarios paralelamente: el primero es de la continuación urbana de la ciudad antigua que absorbe tierras de cultivo, en su gran mayoría, con proyectos de urbanizaciones reglamentariamente autorizadas y que en 1992 registra aproximadamente 1600 Has. de terrenos eriazos urbanizados con todos sus servicios, a razón de 200 Hab/Ha.; y el segundo escenario de desarrollo se configura en los terrenos eriazos ubicados al norte, nor-este y oeste de la antigua ciudad que registran a la fecha 1500 Has. de terrenos eriazos urbanizados en su totalidad por los asentamientos humanos espontáneos hoy denominados pueblos jó



venes cuyos orígenes datan de 1940, y que desde hace 25 años están organizados en cuatro municipalidades distritales a saber: Porvenir, Florencia de Mora, Esperanza y Víctor Larco.

Es importante resaltar que, a pesar del centralismo administrativo reinante en el período de los años 40 a los años 80 la Municipalidad Provincial de Trujillo logró coordinaciones exitosas con el nivel central de gobierno para inducir y regular la ocupación de terrenos eriazos, reduciendo así la presión sobre los terrenos de cultivo.

De igual manera es importante resaltar que, en el mismo período paulatinamente se va construyendo casi concéntricamente a la avenida España el segundo anillo circunvalatorio denominado avenida América y que hoy tiene una longitud de más de 8 Kms. Paralelamente se han construido avenidas radiales. De estas hay que destacar las que unen la ciudad antigua o regularmente urbanizada y, los asentamientos espontáneos o pueblos jóvenes creando lo que denominamos el continuo urbano del Trujillo Metropolitano.

### Economía Urbana

La economía urbana de Trujillo, en su desarrollo presenta dos grandes etapas, las que pasamos a reseñar.

La etapa de casi cuatro siglos que va desde 1534, año de la fundación española de la ciudad hasta 1900 inicio del Siglo XX. Esta etapa presenta un lento desarrollo económico que va aparejado con el lento crecimiento de la población. Las actividades económicas principales que dieron sustento al desarrollo de la ciudad en esta época estuvieron relacionadas con la agricultura, ganadería, pesquería y pequeña minería. En los primeros años, que siguen a los de la funda

ción tales actividades tuvieron mucho que ver con el autosostenimiento de la población. Luego al convertirse la ciudad en Capital de la Intendencia de Trujillo recibe los excedentes que se van produciendo en muchas de las localidades del interior de su jurisdicción. Paralelamente se desarrollaron en la ciudad actividades de construcción, comerciales, de servicio relacionadas con las mencionadas actividades económicas predominantes hasta los inicios del Siglo XX. El uso del suelo urbano no se daba con intensidad de allí que el valor del suelo no hera un factor importante en la economía urbana.

En la segunda etapa que va de 1900 a 1992, el desarrollo económico de la ciudad está relacionado con:

- a) la consolidación de la agroindustria vinculada a las plantaciones de azúcar iniciadas a mediados del Siglo XIX y, - ubicadas en las afueras de la ciudad a 50 Kms. de la misma. La producción de azúcar estaba dirigida principalmente a la exportación hasta 1980.
- b) el inicio en la década de los años cincuenta de actividades industriales relacionadas con la fabricación de tejidos para prendas de vestir, cueros y suelas, zapatos, aguas gaseosas, cerveza, etc.
- c) La consolidación de Trujillo en el norte del Perú, a partir de 1900, como centro cultural regional, por la presencia en la ciudad de prestigiosos colegios secundarios y el funcionamiento de la ciudad de Trujillo, ha ido creando una oferta cultural atractiva para la población estudiantil no solo de la ciudad sino de la región con el consecuente transbase de importantes recursos económicos del interior de la región hacia Trujillo.

- d) La aparición casi explosiva, a partir de 1950 de un mercado para bienes y servicios constituidos por la población que se asienta en forma espontánea en los terrenos eriazos ubicados al norte y nor-este de la ciudad.
- e) los roles que comienza a jugar Trujillo a partir de 1960 como centro de distribución para la zona norte de productos manufacturados en Lima como centro de operaciones de las oficinas regionales de entidades bancarias con sede en Lima. Estos nuevos roles producen adicionalmente efectos multiplicadores en la economía urbana y complementan el funcionamiento económico de la ciudad.
- f) al desarrollo de la industria de construcción principalmente relacionada con programas de viviendas que se ejecutaron para atender las necesidades de quienes impulsados por el terremoto de 1970 buscaron a Trujillo para fijar su residencia.
- g) el establecimiento a partir de 1960, de una industria del enlatado y envasado de espárragos para la exportación a Europa y que a la fecha en pleno proceso de expansión de manda aproximadamente 250 toneladas diarias de materia prima.
- h) el funcionamiento , a partir de 1975 de micro y pequeños empresarios dedicados a: la fabricación de calzado, la carpintería de madera, la confección de prendas de vestir, la fabricación de pan, la actividad metal mecánica, la artesanía, etc. Solo los 2500 micro y pequeños empresarios dedicados a la fabricación del calzado produjeron en Trujillo en 1990 el 30 % de todo el calzado producido en el Perú.
- j) el desarrollo de la cría de aves, que iniciándose con métodos industriales en 1970, llega en 1990 el Departamento

de La Libertad, cuya capital es Trujillo, a registrar el 20 % de la producción total nacional.

- k) las perspectivas agro industriales que, para la década de los 90, representan la puesta en marcha de la primera etapa de la irrigación de CHAVIMOCHIC, proyecto que tiene como epicentro a la ciudad de Trujillo.
- l) el perfeccionamiento y diversificación de la oferta de servicios y comercialización de bienes.

Hemos dicho que Trujillo metropolitano, en 1992, tiene 680,000 habitantes. Las proyecciones estadísticas nos permiten señalar en números redondos que la producción productiva de la ciudad o sea en edad y/o capacidad de trabajar alcanza los 340,000 habitantes y la población dependiente llega a 330,000. Siguiendo con el desagregado de los 340,000 considerados productivos económicamente encontramos que 130,000 habitantes entre estudiantes de más de 18 años, amas de casa jubilados, etc, conforman la población económicamente inactiva. El saldo 210,000 conforman la población económicamente activa, o sea P.E.A. total, si a esta última cifra le restamos aproximadamente el 15% o sea 31,500 considerado como PEA desocupada encontramos que la PEA ocupada de Trujillo es alrededor de 180,000 habitantes. De este total de ocupados 80,000 son asalariados por el sector privado público y aproximadamente 100,000 o sea 48% de la PEA total, son trabajadores independientes en su mayoría vinculados a actividades informales de comercio, industria y servicios.

Finalmente alejándonos de cifras, podemos afirmar que Trujillo principalmente a nivel nacional es conocida por las siguientes actividades económicas: producción de azúcar, producción de espárragos enlatados y envasados para la exportación, producción avícola, producción de zapatos, y producción de servicios educacionales.

Administración Municipal

La administración municipal en la Municipalidad de Trujillo, palanca indispensable para el desarrollo urbano de la ciudad, está retrasada respecto a las exigencias que viene planteando el rápido crecimiento de la misma. Las principales características que definen este retraso son:

- 1.- Débil presencia del proceso de planificación para definir, evaluar y replantear objetivos, políticas y estrategias que permitan mantener un plan integral de desarrollo en el mediano plazo y un plan operativo de corto plazo. Las principales causas de esta realidad es la falta de personal calificado y la falta de información sistematizada.
- 2.- Formulación del presupuesto anual utilizando procedimientos manuales y empíricos, tanto en la determinación de los ingresos: a base de supuestos generales como en la determinación de los egresos apelando a aproximaciones históricas.
- 3.- Centralización de las decisiones ejecutivas en el alcalde y regidores lo que ha limitado la iniciativa y la autoridad de los servidores de carrera.
- 4.- Deficiente estructura del personal debido a la presencia de 2 empleados por 1 obrero. Así mismo, dentro del universo de empleados existe un excesivo número de auxiliares sin mayor preparación respecto al número de técnicos y profesionales. Esta situación se debe a que la toma de personal siempre ha estado más influenciada por razones de tipo político que por razones técnicas. Tal situación se hace más grave por la escasa programación de capacitación de personal y el paralelo desinterés que

muestra el personal por mejorar su nivel de conocimiento al contar con la seguridad legal de permanencia en sus puestos.

- 5.- Sistemas obsoletos de tramitación administrativa que, en muchos casos, deviene en oferta de servicios lentos, de mala calidad que dañan la imagen de la institución y no contribuyen a identificar al contribuyente con la municipalidad.
- 6.- Falta de catastro como instrumento esencial para la captación y fiscalización de las rentas vinculadas a la propiedad, las mismas que, actualmente, responden por el 50% de los ingresos anuales. Recien a partir de 1992 se ha establecido la Dirección de Catastro.
- 7.- Retrazo en la utilización de fórmulas modernas que franquea la ley de municipalidades de 1984, para ofertar servicios en forma especializada vía la creación de empresas municipales y/o la contratación de servicios por terceros.

Se pretende anualmente superar las deficientes características antes citadas, perfeccionando, el actual organigrama de la Municipalidad de Trujillo, el mismo que ahora presenta la siguiente estructura básica.

- . Alta Dirección, compuesta por el Concejo Municipal, la Alcaldía y la Dirección Municipal.
- . Organos de Control y Coordinación como: la Oficina General de Inspectoría y la Asamblea de Alcaldes Vecinales y Juntas Vecinales. respectivamente.
- . Organos de Asesoramiento como: las oficinas generales de Planificación y Presupuesto y Asesoría Jurídica.

- . Organos de Apoyo como: las oficinas generales de Administración y Rentas y las oficinas de Personal, Policía Municipal y Ejecución Coactiva.
- . Organos de línea como: las direcciones generales de Salud Pública y Limpieza Pública, de Servicios al Comercio y la Producción, de Servicios Sociales, de Acondionamiento Territorial y Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano.
- . Organos Descentralizados como: Programa del Vaso de Leche y el Programa de Bienes Inmuebles.
- . Organos Descentralizados como: La Caja Municipal de Ahorro y Crédito, la Empresa Municipal de Servicios de Computación y la Empresa de Servicios de Limpieza Pública en proceso de implementación.

En la organización de la Municipalidad de Trujillo, a partir de 1990, se ha comenzado a experimentar con los órganos descentralizados a nivel de programas y, con los órganos descentralizados a nivel de empresas municipales.

## GESTION MUNICIPAL EN TRUJILLO: DESAFIOS CENTRALES Y ALGUNAS MEDIDAS ADOPTADAS PARA SUPERARLAS

Como hemos visto anteriormente, Trujillo es una ciudad cuya población crece 16 veces en los últimos 50 años. En igual proporción han crecido sus necesidades de servicios de agua, alcantarillado, luz eléctrica, teléfonos, limpieza pública, saneamiento ambiental, vialidad, transporte de comercialización de alimentos, educacionales, culturales y de recreación, etc. El crecimiento señalado ha ocurrido en un momento en que el modelo centralista de gestión gubernamental venía agotándose, en primer lugar por haber debilitado a la Municipalidad económica y administrativamente, en segundo lugar al haber generado diversas instituciones sectoriales encargadas de brindar o regular servicios urbanos, municipales alejando de esta manera la toma de decisiones relacionadas con el desarrollo urbano de la población.

Este cuadro general nos permite visualizar como principales desafíos de la gestión municipal en Trujillo los siguientes:

- 1) Administración sectorial de la planificación urbana,
- 2) Suministro sectorial de servicios básicos,
- 3) Interferencias de otros niveles de gobierno en asuntos municipales,
- 4) Escasez de rentas,
- 5) Déficit cualitativo de recursos humanos.

Cualquier reseña sobre la capacidad de gestión, de las Municipalidades peruanas, estaría incompleta si se deja de mencionar que la Constitución de 1979, en los artículos pertinentes a descentralización y gobiernos locales, sienta las bases de una nueva etapa en la vida de las Municipalidades



peruanas y por ende en la de Trujillo. Complementa el marco institucional, la Ley 23853 o Ley Orgánica de Municipalidades promulgada en 1984 que reemplazó a la antigua Ley de Municipalidades de 1892.

A continuación describimos someramente cada problema de gestión y las medidas que están permitiendo el repotenciamiento de la gestión municipal en Trujillo.

### Administración sectorial de la Planificación Urbana

El Ministerio de Vivienda a través de una de sus direcciones generales e Institutos especializados hasta 1980, administró centralistamente la planificación urbana de Trujillo, al igual que la de otras ciudades del Perú, al extremo de que los proyectos públicos o privados de urbanización eran autorizados en Lima en las dependencias del referido Ministerio. Este hecho evidentemente limitaba la capacidad de gestión de la Municipalidad, principalmente, en la determinación de las áreas de expansión urbana, en la configuración del sistema vial urbano y, así mismo, limitaba la capacidad municipal de definir, administrar, autorizar y controlar el uso del suelo urbano, principal instrumento para el crecimiento ordenado de la ciudad.

El manejo centralizado de la planificación urbana obligaba a múltiples coordinaciones institucionales y sectoriales que retrazaba la toma de decisiones frenando el desarrollo de la ciudad en algunos casos entorpecidiéndolo. Hasta 1980, todos los planes directores de Trujillo fueron elaborados en Lima.

La Municipalidad de Trujillo sin embargo nunca dejó de gestionar y reclamar el manejo de la planificación de la ciudad. Al año siguiente de aprobada la Constitución, vale decir en 1980, el Ministerio de Vivienda a solicitud de la Municipalidad representada por sus autoridades elegidas, transfirió a la Corporación edil definitivamente el manejo de la planificación urbana y el esquema director aprobado en 1978 y vigente a la fecha de la transferencia.

A partir de 1980, la Municipalidad de Trujillo, autónomamente ha rebisado y aprobado el esquema director en 1982 y el presente año, el concejo municipal, vale decir la asamblea legislativa de la ciudad, ha aprobado la revisión, estudio y actualización del esquema aprobado en 1982. Teniendo como instrumento rector el esquema director, entre 1980 y 1990 se han otorgado aproximadamente 30,000 títulos de propiedad en los asentamientos humanos desarrollados en terrenos eriazos de propiedad del Estado, legalizando la tenencia de la tierra, en los denominados pueblos jóvenes, con observancia de una buena trama urbana y definiendo la necesaria reserva de terreno para recreación, equipamiento urbano y servicios comunales. Por otro lado el manejo del esquema director a nivel local ha permitido desarrollar y ejecutar proyectos de ocupación de los eriazos, lo que ha permitido alejar los procesos de invasión desordenada de terrenos.

Diez años de manejo de la planificación urbana por la Municipalidad de Trujillo, principalmente ha permitido: a) reforzar el rol de la municipalidad; b) reducir las instancias sectoriales de coordinación; c) agilizar las tramitaciones pertinentes.

Sin embargo es importante y urgente reforzar la capacidad técnica y operativa de las dependencias municipales, a cargo de la planificación y el control del desarrollo urbano de Trujillo.

### Suministro Sectorial de Servicios Básicos

Como resultado del modelo centralista de gobierno que imperaba en el Perú, en ciudades medianas como Trujillo, el gobierno central, después de una serie de ensayos organizó, en la década de los 70 empresas estatales, al margen de la municipalidad, para la oferta y administración de los servicios de agua potable y alcantarillado, servicios de energía eléctrica y servicios de telefonía. Si bien es cierto que, este modelo, facilitó la financiación de la infraestructura troncal necesaria para la aplicación de los servicios indicados; también es cierto que las coordinaciones con las Municipalidades fueron muy débiles, llegándose en no pocas circunstancias a desconocerse la autoridad municipal.

La Constitución de 1979, y la Ley Orgánica de Municipalidades Nº 23853, han creado los mecanismos legales por los que la Municipalidad de Trujillo igual que otras Municipalidades, asuman progresivamente la dirección de las referidas empresas de servicios. A partir de la promulgación de la Ley Orgánica de Municipalidades las coordinaciones entre la Municipalidad y las empresas ha mejorado, principalmente, en lo concerniente al planeamiento y ejecución de obras que gravitan en el desarrollo urbano de la ciudad.

La Municipalidad de Trujillo viene exigiendo, como paso previo a coparticipación en la gestión que el gobierno central a través de las empresas respectivas haga las inversio

nes necesarias para conjurar el déficit de suministro de agua, desagüe, energía que afecta en la ciudad a alrededor de 30,000 unidades de vivienda de las 120,000 que aproximadamente tiene Trujillo metropolitano. Mientras tanto, desde el punto de vista municipal, se plantea la incorporación progresiva de representantes de la Municipalidad en los directorios de las mencionadas empresas, a fin de facilitar la coordinación de los planes y programas de los referidos servicios con los planes y programas de desarrollo urbano.

### Interferencias de otros niveles de gobierno en asuntos municipales.

Hasta 1980 el proceso de debilitamiento institucional de las municipalidades permitió que otros niveles de gobierno cubran espacios administrativos de neta competencia municipal. Prueban estas afirmaciones: a) el hecho que cualquier establecimiento comercial o industrial tenia que obtener previamente licencia del Ministerio de Industria y Comercio par poder tener licencia municipal de funcionamiento; b) el hecho que las autorizaciones y tarifas para cubrir rutas de transporte urbano eran otorgadas por el Ministerio de Transporte y Comunicaciones; c) el hecho que el Instituto Nacional de Cultura, dependiente del Ministerio de Educación calificaba y autorizaba diversos espectáculos antes que la Municipalidad; d) el hecho que el Instituto Peruano del Deporte dependiente del Ministerio de Educación competía y sigue compitiendo con la Municipalidad en la promoción de las actividades deportivas; y e) el hecho que el gobierno central ha impulsado programas e instituciones de compensación social con fuerte carga de proselitismo político como el sistema de cooperación popular o el programa de apoyo al ingre

so temporal, totalmente al margen de la municipalidad pero compitiendo con ella en la ejecución de obras como alcantarillado, veredas, sin establecer coordinación alguna.

A partir de 1980, la Municipalidad de Trujillo paulatinamente al amparo de la Constitución de 1979 y la Ley Orgánica de Municipalidades viene sentando su autoridad en lo concerniente a licencias de funcionamiento; ha asumido la responsabilidad total en la regulación y administración del servicio de transporte urbano de pasajeros y el tránsito dentro de la ciudad; y tiene el control total en la autorización de espectáculos públicos no deportivos. Todavía no se clarifica el panorama en lo concerniente a la preminencia municipal en materia de promoción del deporte y se sigue reclamando que los programas de compensación social sean administrados por la municipalidad para evitar descordinaciones en la ejecución de obras.

#### Escasez de Rentas

El proceso centralista en el Perú, entre 1900 y 1980 dejó a las municipalidades con escasas rentas propias. Estas rentas provenían del rendimiento principalmente de: 1) Arbitrios entendidos como tributos que se pagan contra la prestación de servicios públicos como por ejemplo la limpieza pública, el alumbrado público, etc; 2) Derechos, entendidos como tributos que se pagan por la prestación de servicios administrativos como por ejemplo expedición de certificados, control de pesas y medidas, numeración de fincas, etc; y 3) Licencias entendidas como tributos que se pagan por la obtención de autorizaciones específicas para la realización de actividades de provecho particular como por ejemplo la construcción de un inmueble, la colocación de un anuncio propaga

gandístico, el funcionamiento de un establecimiento comercial y/o industrial, etc.

Con las rentas antes citadas, la Municipalidad de Trujillo, al igual que todas las municipalidades peruanas, no podía atender las crecientes demandas de servicios. evidentemente su capacidad de gestión estaba disminuída y, por tanto era dependiente de las transferencias que podía otorgar el gobierno central. Grafica la gravedad de la situación descrita el conocer que todos los gobiernos locales en el Perú no ejecutaban hasta antes de 1980 más del 4% del gasto público total, indicador que colocaba al Perú como país altamente centralizado, y con gobiernos locales totalmente dependientes del gobierno central.

Tratando de corregir el panorama descrito la Constitución de 1979 y la Ley Orgánica de Municipalidades precisa como rentas municipales adicionales a las índicadas en el primer párrafo: los impuestos que por ley se consignent como rentas municipales y la cobranza de los derechos de mejoras. En efecto, a partir de 1980 se consignan como rentas municipales el 8% del precio del galón de gasolina como impuesto al rodaje, todo el impuesto predial incluyendo el que las empresas pagaban por sus predios al gobierno central, el impuesto de alcabala, vale decir a la transferencia de propiedad de predios, el impuesto a las licencias especiales, el impuesto único a los espectáculos públicos no deportivos, el impuesto a la explotación comercial del juego del bingo y del juego del pinball; así mismo en 1985 se creó el impuesto de promoción municipal que actualmente equivale a 2% del valor de las ventas de bienes y servicios. Todas las modificaciones anotadas en el régimen de impuestos que se han dado en favor de los municipios en la década de los 80 ha mejorado la capacidad de gestión de la Municipalidad de Trujillo,

aún cuando se esta muy lejos de contar con los ingresos necesarios para satisfacer todas las demandas que existen de ser vicios básicos urbanos.

A partir de 1991 la Municipalidad de Trujillo, al igual que todas las municipalidades peruanas, no recibe transfere ncias del gobierno central, consecuentemente, su presupuesto se solventa con ingresos propios, hecho que favorece la con solidación de su autonomía económica y administrativa.

El desafío que plantea la escasez de rentas en la Muni cipalidad de Trujillo motiva dos temas: primero el del manejo de las rentas y segundo el de la participación vecinal como potencializador de las mismas. En relación con el manejo de las rentas de la Municipalidad Provincial de Trujillo en los últimos años se viene haciendo esfuerzos para mejorar la estructura del gasto, a fin de evitar la capacidad de ges tión. En efecto en 1990, debido a la inflación, cerramos el ejercicio con 90% de gasto corriente y 10% de gasto de inversiones de un total de 2'000,000 de dólares de presupuesto, en 1991 hemos cerrado el ejercicio con 75% de gasto corriente y el 25% de gastos de inversión de un total de 8'000,000 de dólares de presupuesto. Proyectamos que en 1992 el gasto corriente llegue sólo al 55% y el gasto de inversión al 45% de un total de 14'000,000 de dólares de presupuesto, estructura mas racional que la lograda en 1990. Los resultados que se vienen obteniendo en la estructura del gasto principalmente se debe por un lado a la aplicación de valores reales para el cálculo de los tributos y una mejor recaudación y, por el otro, a un manejo austero del gasto.

Finalmente, en relación con la participación vecinal co mo instrumento indispensable para potencializar las escasas-rentas y así incrementar la capacidad de gestión de la Muni

cipalidad de Trujillo, debemos señalar que el sistema de más de 35 juntas vecinales, que funcionan como pequeños gobiernos municipales de barrios como alcaldes y regidores, han generado comités de progreso de toda índole a favor del mejoramiento del alcantarillado, la energía eléctrica y el alumbrado público, las veredas, la pavimentación, los campos deportivos, los jardines, etc. La Municipalidad de Trujillo habilita con dinero o materiales a las juntas vecinales y/o comités de progreso con el compromiso que la comunidad organizada contribuya con su aporte económico y/o su aporte en mano de obra para ir ejecutando las obras que la misma comunidad demanda. De esta forma se logra que las rentas Municipales financien más obras con el mismo dinero, a parte de la gran significación que tiene el lograr la participación popular en su propio desarrollo.

#### Déficit Cualitativo de Recursos Humanos en la Institución Municipal.

La gestión municipal en la Municipalidad de Trujillo tiene que remontar el gran desafío que significa contar, dentro del universo de 1100 servidores municipales aproximadamente, con 650 obreros y 350 auxiliares con bajos niveles de preparación y capacitación. Elevar el nivel de preparación de éste personal es una tarea de largo aliento en la Municipalidad de Trujillo.

La falta de preparación técnico-normativa que muestra la gran mayoría de los servidores municipales de Trujillo-explican: a) el bajo nivel de servicio que se brinda a los usuarios en las tramitaciones administrativas; b) la lentitud de la puesta en marcha de los programas operativos; c) la casi total inexistencia de estudios y/o expedientes técni



cos que sustenten un programa de corto y mediano plazo de ejecución de obras; d) la precariedad en el manejo de instrumentos de gestión como son los análisis de costos de los servicios y el catastro urbano concebido como herramienta para la recaudación, y fiscalización de rentas; etc.

La tarea de elevar el nivel de capacitación de los re cursos humanos municipales en Trujillo viene exigiendo: a) continuas evaluaciones del proceso de reestructuración y racionalización del personal, y b) acciones de capacitación a nivel de cursos y seminarios. Así mismo se está experimentando con éxito, el funcionamiento de direcciones de línea, programas y empresas que buscan la especialización del personal como, por ejemplo, en el programa de administración de inmuebles de propiedad municipal y en la empresa de cómputos. Pronto se implementará la empresa de Limpieza Pública y la Dirección de Catastro.

En la búsqueda de elevar el nivel de capacitación de los servidores municipales venimos utilizando el intercambio de experiencias con municipalidades similares o más desarro lladas y los servicios de organizaciones no gubernamentales especializadas en capacitación sobre asuntos municipales.

## LIMITANTES PARA UN MAYOR DESARROLLO DE TRUJILLO Y SU MUNICIPALIDAD

El desarrollo de Trujillo como el de todas las ciudades es el resultado del desarrollo urbano de la ciudad y del desarrollo de su municipalidad entendida como la institución que es la expresión del gobierno local. Si esperamos que el desarrollo integral vaya en ascenso es importante identificar y analizar los frenos o las limitantes que tiene la ciudad misma y los que tiene su municipalidad.

En primer lugar indicaremos una relación que a nuestro criterio son los principales factores que están impidiendo un mejor desarrollo de Trujillo, para consolidarse como una ciudad que ofrezca más y mejores condiciones de vida urbana para todos sus pobladores haciendo que cuenten con más y mejores servicios públicos y equipamiento colectivo.

- 1.- El crecimiento poblacional es un freno para el desarrollo urbano integral de Trujillo, por que al mantener índices de incremento anual del 4% incrementa en forma acelerada la demanda de servicios básicos a niveles que la ciudad no está en capacidad económica-financiera ni técnica-administrativa de satisfacer. En síntesis, en Trujillo la población crece más rápido que el incremento de la oferta de servicios.
- 2.- El creciente déficit de los servicios de agua potable y energía eléctrica, que en la actualidad bordea el 35% de la demanda, por razones obvias frena el desarrollo de la ciudad, en cuanto al agua potable Trujillo se abastece de agua del subsuelo y cuya explotación ha llegado a niveles críticos. Mirando al futuro cercano la única solución para el abastecimiento de agua para Trujillo, es

derivar agua superficial del canal de irrigación de CHA  
VIMOCHIC que está en construcción y al mismo que le faltan  
50 kilómetros para llegar a Trujillo. Esta obra exi  
ge una inversión de más de 250'000,000 de dólares. En  
cuanto a la energía eléctrica Trujillo depende de plan  
tas generadoras de electricidad que abastecen el sistema  
interconectado nacional, el mismo que está retrazado en  
su plan de inversiones y ultimamente afectado por efec  
tos de la subversión. La cobertura a futuro del déficit  
de suministro de energía eléctrica, que sufre la ciudad,  
depende principalmente de las inversiones del sector público  
o el privado en los proyectos hidroeléctricos de  
Mayush, Jequetepeque o carboeléctrico del Alto Chicama.

- 3.- Los bajos niveles de ingreso que tiene la mayoría de la  
población de Trujillo, como reflejo del lento desarrollo  
económico de todo el país, hacen que los contribuyentes  
pospongan el pago de impuestos, con el consiguiente re  
trazo de obras públicas, lo que significa ponerle freno  
al incremento de la oferta de servicios y el desarrollo  
integral de la ciudad.
- 4.- El desconocimiento, por parte de políticos y legislado  
res, sobre el rol de la municipalidad y sus potencialidades  
para generar desarrollo y ofertar servicios básicos  
para la población, mantiene una centralización en los ni  
veles del gobierno central y del gobierno regional sobre  
el manejo de rentas que deben ser municipales. Esta si  
tuación, que es aplicable a todas municipalidades en el  
Perú, frena el desarrollo de las ciudades como Trujillo.  
Refuerza el argumento el hecho que las municipalidades  
en el Perú sólo responden anualmente por el 4% de los  
gastos estatales a diferencia de otras realidades como  
la Colombiana donde las municipalidades responden anualmente  
por el 50% de los gastos estatales aproximadamente.

5.- Las decisiones políticas que usualmente se dan en los niveles centrales de gobierno, la falta de conocimiento en esos mismos niveles del valor de las municipalidades como órganos de gobierno, la falta de clarificación en la normatividad legal en algunos casos, y en otros la existencia de vacíos legales propician que organismos vinculados al gobierno central que desarrollan programas de apoyo social, interfieran, con la labor municipal al ejecutar obras o proyectos de índole urbano al margen de las autoridades ediles, lo que desemboca generalmente en conflictos que frenan el desarrollo de la ciudad.

En segundo lugar nos referiremos a la institución municipal. La municipalidad como órgano de gobierno en Trujillo, atiende la regulación de la vida urbana, la construcción de obras, la prestación de servicios y la promoción del desarrollo. Para lograr tales objetivos tiene una organización y una mecánica de funcionamiento que no siempre produce los objetivos deseados, presta los servicios esperados, ni realiza las acciones adecuadas. Esto se debe a que internamente la institución tiene limitaciones que frena su propio desarrollo y que trataremos de puntualizar en el caso de Trujillo,

- 1.- Institucionalmente la Municipalidad de Trujillo, tanto en sus niveles legislativos, ejecutivos, tienen un accionar inclinado a privilegiar el manejo administrativo antes que la promoción del desarrollo de la ciudad. Esta actitud limita el desarrollo de la propia municipalidad alejándola de la población.
- 2.- El desarrollo institucional de la Municipalidad de Trujillo todavía está afectado por la tendencia de los legisladores municipales o regidores a tener protagonismos en las diarias decisiones administrativas y ejecutivas creando, por un lado el condicionamiento a privilegiar

en muchos casos las decisiones políticas en lugar de las decisiones técnicas y, creando por otro lado el condicionamiento que disminuy o minimiza la autoridad del servidor de carrera. En última instancia esta situación abre la posibilidad que se generen conflictos entre los funcionarios y el ejecutivo municipal o alcalde.

- 3.- Los recursos humanos, de la Municipalidad de Trujillo, limitan el desarrollo de la institución: a) por que sus componentes no tienen en su gran mayoría, los niveles de preparación que exigen las funciones asignadas a los cargos; b) por que existe un pequeño número de profesionales que ocupan jefaturas con respecto de un alto número de técnicos y auxiliares; c) por que las disposiciones legales hacen difíciles los procesos de racionalización de personal.
- 4.- La tendencia a alargar la tramitación de los expedientes, en muchos casos con pasos o controles innecesarios, hacen de la Municipalidad de Trujillo una institución lenta y burocratizada en algunas de sus dependencias.
- 5.- Limita el desarrollo de la Municipalidad de Trujillo como institución la falta de experiencia de sus directivos sean servidores o regidores, en la utilización de los recursos legales que permiten la utilización: a) de los sistemas de contratación con terceros para ofertar servicios sin burocratizar la institución; b) del catastro como herramienta de generación y fiscalización de rentas; y c) de los mecanismos de endeudamiento y/o concesión para la ejecución de obras.
- 6.- El desarrollo institucional de la Municipalidad de Trujillo está limitado por la lenta incorporación de sus dependencias de los sistemas computarizados.

## DESCENTRALIZACION MUNICIPAL Y NUEVAS FORMAS DE GESTION

En el Perú el nivel del gobierno local esta estructurado por aproximadamente 170 municipalidades provinciales y 1800 municipalidades distritales. Esto quiere decir que el territorio de una municipalidad provincial está dividido en ámbitos distritales. Uno de estos ámbitos distritales es la sede de la municipalidad provincial y a la vez capital de la provincia. Dentro de cada uno de los ámbitos distritales existen territorios con asentamientos humanos organizados. Uno de ellos por lo general, el más desarrollado es la sede de la municipalidad distrital y a la vez capital del distrito.

La Ley Orgánica de Municipalidades aprobada al amparo de la Constitución de 1979 otorga el marco legal para que la gestión municipal autonomamente se descentralice hasta el nivel de Juntas Vecinales y/o Comités Comunales. Al autorizar que dichos organismos participen en la supervisión de la gestión municipal y en la ejecución de obras (Art. 80 de la Ley Orgánica de Municipalidades).

Haciendo uso del mandato legal indicado, desde 1982, la Municipalidad Provincial de Trujillo, con el fín de profundizar la gestión municipal, ha subdividido el ámbito distrital que le corresponde en 35 territorios. Cada territorio corresponde a una junta vecinal y alberga aproximadamente 10,000 habitantes. Las juntas se rigen por un estatuto que permite elegir un alcalde, cinco regidores y delegados de manzana. Este grupo de ciudadanos investidos con autoridad municipal, entre sus obligaciones, asumen el encargo de supervisar los servicios y tienen iniciativa de ejecución de obras comunales aportando sus ideas y su mano de obra.. La

municipalidad apoya a los proyectos de las juntas vecinales con dinero y/o materiales según sea el caso. Las juntas vecinales para extender su radio de acción pueden descentralizar organizando los comités comunales de progreso cuando estos no se forman espontáneamente y canalizan las inquietudes de los comités de progreso formados por propia iniciativa.

Otra forma de descentralizar la gestión municipal prevista en la Ley Orgánica de Municipalidades es la facultad de crear las Municipalidades de Concejo Menor, en favor de los núcleos poblacionales, con más de 500 personas mayores de edad con necesidades de servicios locales y que no estén ubicados dentro de la continuidad urbana de la capital del distrito o de la capital de la provincia. La Municipalidad de Trujillo utilizando las facultades legales del artículo 5 de La Ley Orgánica de Municipalidades y con el objeto de descentralizar la acción municipal en su jurisdicción, ha creado en sus 12 distritos 15 Municipalidades de Concejo Menor. El gobierno de estas municipalidades es ejercido por un alcalde y cinco regidores que nombra la municipalidad provincial por un período de dos años. Progresivamente a las municipalidades así creadas se les transfiere las atribuciones del gobierno municipal y de hecho se constituyen en la base de futuras municipales distritales.

Finalmente, es importante mencionar que en el afán de descentralizar el Perú de acuerdo al mandato constitucional a partir de 1990 se ha iniciado el proceso de regionalización con la instalación de los gobiernos regionales. De esta forma han quedado establecidos como niveles descentralizados de gobierno: el nivel municipal y el nivel regional. Por el poco tiempo que tienen de instalado los gobiernos regionales se viene ensayando formas de relacionarlos con los gobiernos municipales de tal forma que las municipalidades

manteniendo su autonomía, puedan participar de una proporción de los fondos regionales para el financiamiento de parte de sus planes de obras.

A iniciativa de la Municipalidad de Trujillo, a partir de 1991, la Asamblea Regional de la Región Víctor Raúl Haya de La Torre a la que pertenece la provincia de Trujillo acordó transferir vía convenios, a las municipalidades distritales para la ejecución de obras de necesidad local, el 30% del presupuesto de inversión del gobierno regional. Este logro podemos calificarlo como un acto administrativo que consolida el proceso de descentralización en que está viviendo el Perú.



LA MUNICIPALIDAD DE TRUJILLO Y EL PROYECTO DE GESTION URBANA  
EN CIUDADES MEDIANAS SELECCIONADAS DE AMERICA LATINA.

La Municipalidad Provincial de Trujillo considera que al haberse escogido a la ciudad de Trujillo como caso de estudio del proyecto "Gestion Urbana en ciudades medianas seleccionadas de América Latina" que nos ocupa, viene a ser el inicio del reconocimiento internacional del rol, de polo de desarrollo compensatorio a Lima en la macro región norte del Perú, que juega la ciudad de Trujillo.

Es importante resaltar que el proyecto que nos ocupa ha permitido en todos los niveles de decisión de la Municipalidad de Trujillo, sean legislativos o ejecutivos, identificar con más claridad y precisión las limitantes que tiene el proceso de gestión de la ciudad y paralelamente ha permitido reconocer que para superar con la rapidez necesaria esos escollos es indispensable adoptar sistemas, métodos, y prácticas modernas de gestión con el apoyo de programas de cooperación técnica.

Dentro del marco anterior, Trujillo, en la primera etapa del proyecto, recibió la visita de los consultores encargados de levantar la información gráfica, estadística y técnico legal, labor que fué decididamente apoyada desde el nivel de la Alcaldía, regidores y funcionarios. Las secuencias posteriores del trabajo que han desarrollado dentro del marco del proyecto: el análisis de la información, la identificación de la problemática de gestión, algunas conclusiones y propuestas alternativas de solución, estimamos se hubieran enriquecido si se hubiera contemplado un intercambio de opiniones al respecto entre consultores, alcalde, regidores y funcionarios.

Las futuras acciones del proyecto van a estar relacionadas con la puesta en práctica de proyectos específicos que contarán con ayuda o cooperación técnica especializada, dirigidos a mejorar predeterminadas áreas de gestión. El éxito de los referidos proyectos específicos dependerá en gran parte de la intencidad e identificación que coloque la contraparte local. Nos permitimos recomendar áreas de trabajo lo mas específicas posibles y con posibilidades de mostrar con cierta rapidez resultados tangibles.

Dentro del marco de ideas gruesas desarrolladas, en el caso que Trujillo sea seleccionado para continuar con las siguientes etapas del proyecto, nos permitimos ofrecer una amplia y decidida participación local y plantear la prioritaria necesidad de cooperación técnica en la Municipalidad de Trujillo dirigida a mejorar la gestión en la producción de rentas, aspecto básico en el manejo municipal.