

Distr.  
RESTRINGIDA

LC/R.1289  
9 de julio de 1993

ORIGINAL: ESPAÑOL

---

**CEPAL**

**Comisión Económica para América Latina y el Caribe**

**CIUDAD Y MUNICIPIO DE TRUJILLO, PERU:  
SINTESIS DEL ESTUDIO DE CASO**

Este documento fue preparado por el señor Ricardo de la Flor, consultor de la Unidad Conjunta CEPAL/CNUAH de Asentamientos Humanos de la División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos. 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.

93-7-874

## INDICE

	<u>Página</u>
Introducción . . . . .	v
I. CARACTERIZACION DE LA CIUDAD DE TRUJILLO . . . . .	1
A. INFORMACION GENERAL . . . . .	1
B. UBICACION . . . . .	1
C. LA CIUDAD DE TRUJILLO EN EL CONTEXTO DE LA MACRORREGION NORTE . . . . .	2
D. ASPECTOS POBLACIONALES . . . . .	2
E. ESTRUCTURA DE LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA .	6
F. LA FUNCION DE LA MICROEMPRESA . . . . .	7
G. AGENTES DE CAMBIO Y GESTION. ESTRUCTURA DE PARTICIPACION Y TOMA DE DECISIONES . . . . .	11
II. AREAS Y PUNTOS CRITICOS DE LA GESTION URBANA . . . . .	13
A. DIMENSION ESPACIAL . . . . .	13
B. DIMENSION POLITICO-ADMINISTRATIVA . . . . .	17
1. Competencias y capacidad normativa . . . . .	17
2. Plan de desarrollo . . . . .	18
3. Estructura orgánica . . . . .	19
4. Administración del personal . . . . .	20
5. Del control . . . . .	21
C. TOMA DE DECISIONES . . . . .	21
D. LAS RENTAS MUNICIPALES . . . . .	22
III. CONCLUSIONES . . . . .	24
IV. CONSIDERACIONES FINALES . . . . .	29

## Introducción

La realización del proyecto "Gestión urbana en ciudades intermedias seleccionadas de América Latina" por parte de la CEPAL planteó la posibilidad de abordar el análisis integrado de las variables que en Perú condicionan, de manera real, los procesos de asentamiento humano y desarrollo urbano en una ciudad intermedia.

El caso seleccionado, la ciudad de Trujillo, muestra dos elementos característicos que la hicieron elegible entre otras ciudades intermedias peruanas. Por un lado, su calidad y grado de consolidación de las áreas de reciente urbanización, su cobertura de servicios básicos, su equipamiento urbano y su nivel de saneamiento físico-legal son significativamente superiores al promedio nacional, no obstante tener una inversión pública por habitante similar; por el otro, su proceso de urbanización no ha respondido a los planes de desarrollo físico-espacial.

La hipótesis general, producto de las observaciones preliminares, indicaba que dichos procesos no respondían a la acción de los agentes institucionales responsables, sino más bien a una particular dinámica económico-productiva sustentada de manera fundamental por la actividad microempresarial, en su mayor parte informal, situación propia de la mayoría de las ciudades intermedias del Perú.

El análisis de la gestión urbana en Trujillo ofrece la oportunidad de establecer diferencias claras entre sus procesos de planificación y urbanización, identificar las variables a las que responden, las distorsiones que se generan y su impacto sobre el gobierno de la ciudad.

Este documento resume el estudio realizado en el marco del proyecto indicado, señala los elementos más importantes del proceso de la gestión urbana en la ciudad de Trujillo y permite, asimismo, determinar los desafíos a futuro y la posibilidad real de enfrentarlos con la legislación actual y los recursos disponibles.

## I. CARACTERIZACION DE LA CIUDAD DE TRUJILLO

### A. INFORMACION GENERAL

La ciudad de Trujillo fue fundada en 1535 por Francisco Pizarro en la cuenca del río Moche, donde se desarrolló la cultura Mochica y, posteriormente, el reino de los Chimús, cuya capital Chan Chan estaba a 4 km de Trujillo. En 1466 los Incas conquistaron a los Chimús, siendo éstos dominados hasta la llegada de los españoles. El 20 de noviembre de 1535 el rey de España, Carlos V, otorgó a Trujillo el título de 'ciudad'.

### B. UBICACION

La ciudad de Trujillo está situada al norte de la costa occidental de América del Sur, a 570 km de Lima, capital del Perú.

El distrito de Trujillo se ubica en las inmediaciones del río Moche, en la parte baja del Valle de Santa Catalina, cerca del puerto de Salaverry, a 10 km de distancia.

La ciudad metropolitana de Trujillo cuenta con el 50% de la población total del Departamento La Libertad y con aproximadamente 60% de los habitantes urbanos.

El continuo urbano de la ciudad metropolitana de Trujillo está formado, además del distrito de Trujillo, por los distritos La Esperanza, El Porvenir, Florencia de Mora y Víctor Larco. De los distritos restantes, los que tienen una mayor integración con la ciudad de Trujillo por su proximidad promedio de 10 km son: Huanchaco, Laredo, Salaverry y Moche, siendo Laredo y Huanchaco los más próximos a formar parte del continuo urbano de la ciudad de Trujillo, además de la creciente vocación de distrito del asentamiento humano de El Milagro (que actualmente cuenta con una municipalidad independiente, pese a no tener aún reconocimiento de distrito independiente), próximo al distrito La Esperanza.

Trujillo es considerada como provincia litoral por el extenso territorio que limita con el Océano Pacífico, aunque no se tiene esa lectura de la ciudad, salvo algunos asentamientos próximos a las zonas de playa, tanto formales como informales (pueblos jóvenes).

### C. LA CIUDAD DE TRUJILLO EN EL CONTEXTO DE LA MACRORREGION NORTE

Hasta hace algunos años la base económica de la ciudad fue la agricultura, la cual produjo en las primeras décadas de este siglo un proceso de concentración de la tenencia de la tierra y expansión de la producción de caña de azúcar, en detrimento de los pequeños y medianos productores. Esto dio como resultado la decadencia de los centros urbanos comerciales y artesanales y la concentración de las actividades económico-productivas en las haciendas azucareras, que hoy son complejos agroindustriales autosuficientes ligados a Lima y al exterior, con la consiguiente traslación de excedentes fuera de Trujillo, impidiendo tanto la dinamización de grupos intermediarios como la aparición de otros grupos sociales.

En el decenio de 1970 Trujillo dejó de ser un centro exclusivamente administrativo, de consumo y de servicios, para asumir una función incipiente como centro de producción de base industrial (papel en Santiago de Cao, azúcar en Laredo, metalmecánica en Trujillo), lo que no obstante no repercutió en el desarrollo urbano y regional en la forma y magnitud deseables.

Trujillo concentra el porcentaje más alto de población ocupada en actividades administrativas, financieras, de servicios y comerciales a nivel provincial y departamental, y cuenta con la base económica más diversificada de la macrorregión norte.

Su función como centro comercial, administrativo y de servicios tiene una cobertura regional, facilitado por su accesibilidad al norte, sur y al interior a través de la red vial existente. En Trujillo se centralizan prácticamente todas las actividades políticas, administrativas, financieras, comerciales, de salud y educación, así como las actividades manufactureras y los establecimientos policiales y de las fuerzas armadas de la macrorregión norte.

### D. ASPECTOS POBLACIONALES

La provincia de Trujillo tiene un crecimiento poblacional significativamente mayor que el crecimiento regional y nacional. En el período 1961-1972 tuvo un crecimiento acelerado de 6.7%, mucho más alto que el 2.8 y 2.9% de la Región Víctor Raúl Haya de la Torre (ex Departamento La Libertad) y del país, respectivamente. Este comportamiento se explica principalmente por el intenso proceso migratorio generado por el sismo de mayo de 1970, que incrementó fuertemente la corriente migratoria natural de la sierra hacia la costa.

En el período 1976-1981 la ciudad de Trujillo se convirtió en receptora neta de migrantes, provenientes en su mayoría de los

departamentos vecinos como Ancash, Cajamarca y Lambayeque, siendo el trabajo (28%) y los estudios (25%) las principales causas de la migración. Actualmente el 44% de la población es migrante.

Trujillo constituye el núcleo regional de educación superior y tecnológica. Los niveles de escolaridad son homogéneos en relación con las ciudades intermedias de Piura, Cajamarca y Lambayeque. Sin embargo, a nivel universitario y tecnológico, las matriculas tienden a concentrarse en Trujillo. En el nivel universitario, el 55% del movimiento de postulantes, el 50% de las matriculas y el 35% de los docentes de la región se encuentran en Trujillo y, a nivel tecnológico, el 36% de los matriculados de la región están en Trujillo.

La ciudad es el área más dinámica del antiguo departamento, pues concentra el 87% de la industria, el 50% de los servicios financieros, altos porcentajes de servicios básicos de salud y educación, y la casi totalidad del aparato administrativo estatal, convirtiéndose de esta manera en el principal foco de atracción departamental, lo que justifica que la provincia haya concentrado el 16.8%, 25.6%, 38.5% y 44.8% de la población departamental, según cifras de los cuatro últimos censos realizados en el país.

Consideraciones importantes para el análisis del caso de Trujillo:

1) El distrito de Trujillo es el que concentra más pueblos jóvenes (pequeños asentamientos de 50 u 80 lotes), pero con una población menor (10 344 habitantes) que la de los pueblos jóvenes de los otros distritos que forman el continuo urbano de la ciudad de Trujillo.

2) Los distritos El Porvenir (106 284 habitantes) y La Esperanza (90 798 habitantes) son los que cuentan con mayor población en pueblos jóvenes.

3) Los distritos de la zona norte que forman el continuo urbano están constituidos principalmente por este tipo de asentamientos humanos (PPJJ).

4) La mayoría de los inmigrantes de Trujillo (atraída por la concentración de servicios educativos y de salud, fuentes de trabajo, facilidades financieras, y por su condición de centro de las decisiones políticas), reside en PPJJ de los distritos que forman su continuo urbano.

5) A partir del decenio de 1960 —y principalmente en el de 1970, en el que hubo un terremoto y sequía— aumentaron las migraciones hacia Trujillo (los migrantes se instalaron en PPJJ). En 1957 sólo el 7.8% de los habitantes de la ciudad vivía en PPJJ; en 1961 el porcentaje aumentó a 33, y en 1970, a 59. En 1991 el 47% de los habitantes residía en PPJJ, aumentando la inmigración

hacia el distrito de Virú (Provincia de Trujillo) debido a que los pobladores huían del terrorismo -fundamentalmente del sur del país- y a la atracción que ejercen las grandes obras de infraestructura.

6) La tendencia del crecimiento de la ciudad se da en áreas no previstas en los planes urbanos, en asentamientos precarios, que van delineando el nuevo perfil y aspecto de la ciudad.

7) Muchos de estos asentamientos no son el resultado de planes urbanos realizados por la Municipalidad ni se dan en las zonas de expansión urbana, sino que son el producto de invasiones de terrenos, muchas veces en zonas de uso público o reservadas para tales fines (por ejemplo, el asentamiento humano ubicado en el parque industrial de Trujillo), zonas arqueológicas (como en el caso de Chan Chan), o de alto riesgo (PPJJ ubicados por encima de la cota de agua, sobre troncales canalizadoras de agua, o cerca de torres de alta tensión).

8) La Municipalidad provincial ha dejado de lado su función ordenadora del crecimiento urbano, principalmente en los distritos que forman el continuo urbano de la ciudad. En 1983 dejó de funcionar la Oficina de Planeamiento Urbano, que realizó los planes directores de los distritos de Salaverry, Huanchaco y Laredo. Es por ello que ya no se hacen planes directores ni se apoya técnicamente a los distritos en su formulación. Dichos planes deberían incorporarse al Plan de Acondicionamiento Territorial. En la Municipalidad provincial de Trujillo sólo existe la Dirección de Asentamientos Humanos, encargada del reconocimiento, remodelación y titulación de los pueblos jóvenes.

9) Es necesaria la intervención de las municipalidades en la demarcación de terrenos y la planificación y ejecución de programas municipales de vivienda -tanto de la Municipalidad provincial como de las distritales-, debido a la gran migración de las poblaciones rurales hacia la ciudad; personas y empresas inescrupulosas promueven la invasión violenta de terrenos públicos y privados, reservas naturales y arqueológicas, terrenos de uso agrícola o industrial, y forman asociaciones y cooperativas con afán de lucro.

10) No hay ningún programa coordinado, por parte del Concejo Provincial de Trujillo y la Región Víctor Raúl Haya de la Torre, de afianzamiento poblacional en sus zonas de origen (rurales y serranas), que disminuya las migraciones hacia la ciudad de Trujillo.

11) Para abril de 1992 la mayoría de los asentamientos humanos están reconocidos, remodelados y titulados, acción a cargo del Concejo Provincial de Trujillo. Esta situación contrasta con los datos de 1991 proporcionados por la empresa productora y comercializadora de agua potable de Trujillo SEDAPAT, que indican que una gran cantidad de pueblos jóvenes no han sido reconocidos.

12) El Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Trujillo (SEDAPAT) no alcanza a cubrir las necesidades de los distritos formados principalmente por pueblos jóvenes. En el distrito La Esperanza sólo el 18.75% tiene conexiones de agua y desagüe; el 81.25% cubre sus necesidades de agua con piletas; y el 56.25% de sus asentamientos humanos no tiene proyectos de agua y desagüe. En Florencia de Mora el 37.50% de los asentamientos humanos cuenta con conexión de agua, y ningún asentamiento dispone de conexión de desagüe; situación similar se presenta en El Porvenir y Víctor Larco. En Florencia de Mora el 62.50% de los asentamientos humanos se abastece de agua en piletas, y el 25% no tiene proyecto de agua y desagüe. En El Porvenir el 33% cuenta con conexiones realizadas por SEDAPAT y el 44% con conexiones de agua realizadas por los vecinos a través de sus propias organizaciones; el 67% de los asentamientos humanos no cuenta con proyectos de agua y el 78% no tiene proyectos de desagüe. En Víctor Larco el 29% de los asentamientos humanos se sirve de piletas; el 57% de los asentamientos cuenta con conexiones de agua realizadas por SEDAPAT, y el 43% no cuenta con proyectos de agua y desagüe. En Trujillo el 55% de los asentamientos humanos se sirve de piletas; el 36% de los asentamientos posee conexiones de agua, pero ningún asentamiento cuenta con conexiones de desagüe; el 45% no cuenta con proyectos de agua y desagüe.

13) No existe mayor coordinación entre la Municipalidad de Trujillo y SEDAPAT; tampoco hay una concordancia mínima entre la información estadística y la terminología que utilizan ambas instituciones.

14) El Concejo Provincial de Trujillo no programa, ejecuta o supervisa los proyectos y obras de infraestructura pública y las obras de edificación en la provincia de Trujillo, incidiendo mayormente en obras ubicadas en el distrito capital de Trujillo. Obras como las rutas de acceso sur y norte a la ciudad, la rehabilitación de áreas verdes y jardines, el mantenimiento de las vías principales por medio del reasfaltado de viviendas, y la pavimentación de pistas y veredas se realizan en el distrito de Trujillo. El ámbito de la provincia no es visto como jurisdicción del Concejo Provincial de Trujillo. El Provincial se ocupa del distrito capital y mantiene una relación paternalista con los otros distritos y sus pueblos jóvenes, participando en aspectos de dirección técnica, donación de plantas y árboles, y préstamo de maquinarias y volquetes cuando los distritos lo solicitan y las condiciones lo permiten. El desarrollo de la provincia no responde a una dirección, planificación y regulación del Provincial. Si a esto se añade que algunos distritos, en lugar de limitarse a canalizar los expedientes de los asentamientos humanos al Provincial, se atribuyen competencias y funciones propias del Provincial —como la adjudicación de terrenos y los cambios de uso del suelo—, tenemos un desarrollo desordenado de la ciudad. Esto es peor aún cuando los distritos delegan a los Concejos de los Centros Poblados menores estas competencias y funciones.

## E. ESTRUCTURA DE LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA

La estructura poblacional de Trujillo en 1990 presentaba los siguientes elementos:

- Tasa de actividad: 55.67%
- Desempleo abierto: 8%
- PEA adecuadamente empleada: 5.4%
- Subempleo por ingresos: 86%

En la última década Trujillo registró una tasa de crecimiento anual de la PEA de 5.4% por encima del promedio nacional (3.2%). Alrededor del 42% de la PEA está en el grupo entre 25 a 39 años.

Un breve análisis de las actividades económicas que absorben una importante porción del empleo local nos permite la siguiente presentación:

1) La actividad que genera el mayor empleo es el comercio (35%). En esta actividad es más numeroso el empleo de la mujer (56%) en edades que fluctúan entre 14 y 39 años. Asimismo es la actividad que permite el acceso de trabajadores con menor capacitación.

2) La relación de trabajo más usual es la no asalariada (80%) e independiente (60% de los microcomerciantes). En cuanto al tamaño de la empresa, el 37% son unipersonales y el 47% tiene entre 2 y 4 trabajadores.

3) En 1990 —año al que corresponden todos estos datos— el ingreso es bajo; el 57% percibe menos de 50 dólares mensuales.

4) La segunda actividad importante son los servicios no personales (24%); las ocupaciones principales son las de profesional y empleado de oficina.

5) El nivel de calificación de estos trabajadores es el más alto, pues el 32% tiene instrucción universitaria y el 27% instrucción superior técnica; la presencia masculina es mayoritaria (66%) y casi la mitad de los trabajadores tiene entre 25 y 39 años.

6) Este tipo de actividad es eminentemente asalariado (83%) y la fuente laboral es principalmente el Estado (55%). El nivel de ingresos de este sector es superior al anterior; el 68% percibe sueldos que fluctúan entre 50 y 80 dólares mensuales.

7) La tercera actividad económica importante en lo que a generación de empleo se trata es la industria (21%); el 78% son hombres y el 65% tiene edades entre 25 y 54 años.

8) Este segmento de trabajadores tiene un nivel de instrucción medio, puesto que un 14% tiene instrucción superior y un 42% tiene secundaria completa; la mayoría (87%) posee calificación técnica; la mayoría de los trabajadores de esta actividad son asalariados.

9) Un 22% de estas empresas son unipersonales y un 34% tiene entre 2 y 4 trabajadores.

10) Por último, otras dos actividades económicas que generan empleo significativo en Trujillo son los servicios personales (6%) y la construcción (5.3%).

#### F. LA FUNCION DE LA MICROEMPRESA

Un argumento muy extendido entre los estudiosos del tema de la microempresa es que estas actividades (productivas, comerciales y de servicios) de pequeña escala se originan y desarrollan como resultado de las economías de aglomeración surgidas a la luz de las ciudades y que, por sí mismas, no son capaces de iniciar un proceso de urbanización. En otras palabras, primero es la urbanización y luego la formación de microempresas.

Por otro lado, es incuestionable que la actividad microempresarial urbana cumple una función triple: es fuente generadora de empleo, toda vez que se trata de una actividad intensiva en el uso de mano de obra relativamente poco capacitada y requiere de un capital de entrada exiguo; articula el conjunto de las actividades productivas de la localidad, reduciendo los costos de las transacciones urbanas y produciendo rentas alternativas y posibilidad de acumulación; y, por último, es generadora de externalidades al resto de las actividades urbanas al disminuir los costos de reproducción del resto de la mano de obra urbana, porque genera ingresos a un sector de la población que, bajo otras circunstancias, no podría acceder a ellos dado que por su dimensión hace que los excedentes acumulados sean invertidos dentro de la localidad.

La importancia de la microempresa en Trujillo se refleja en el hecho de que absorbe algo más del 57% del empleo urbano; esta PEA se distribuye, según actividad económica, de la siguiente manera: comercio 52%, industria de consumo final 21.7%, servicios personales 8.8%, servicios no personales 6.8%, construcción 5.3%, industria de bienes intermedios 4.6%. En las actividades agrícola y minera no existen microempresas.

La importancia relativa de la microempresa, en términos de generación de empleo sectorial, se refleja en que el 67% del comercio, el 23% de la producción, el 28% de los servicios y el 44% del transporte es generado por la microempresa.

En cuanto al número de microempresas por actividad productiva, cabe mencionar que en la industria el 56.6% son actividades de esta escala; en la construcción el 57%, en el comercio el 84%, en servicios no personales el 21%, y en servicios personales el 82%.

Respecto a la calidad del empleo de la actividad microempresarial, analizada a partir de la duración de la jornada laboral, más del 37% trabaja por encima de 48 horas a la semana; también existe un 28% que labora parcialmente, con menos de 35 horas semanales.

La década pasada vio aparecer al 68% de las microempresas actualmente instaladas en Trujillo, siendo el último lustro el período de más alto crecimiento. El 16% tiene entre 15 y 20 años de operación, y las restantes son más antiguas. Como puede observarse, el período de mayor crecimiento de las microempresas en Trujillo coincide con el período en que la ciudad fue receptora neta de migrantes.

A fines del decenio de 1970 se observaba el siguiente nivel de ingresos sectoriales de la microempresa trujillana:

- i) En la actividad microproductora, cerca del 60% percibe ingresos que van de 120 a 350 dólares mensuales; el 12% entre 400 y 750 dólares mensuales; y el 7% más de 1 000 dólares mensuales.
- ii) En la actividad microcomercial cerca del 48% percibe ingresos que van de 120 a 350 dólares mensuales; el 13% entre 400 y 750 dólares mensuales; y el 6% de 1 000 a 3 000 dólares.
- iii) Los servicios de pequeña escala concentran sus ingresos entre los 60 y 250 dólares mensuales (48%); el 30% está en la escala de 300 a 500 dólares mensuales; y sólo el 5% tiene ingresos de entre 750 y 1 500 dólares mensuales.

Once años después, en 1990, los ingresos de estos microempresarios se vieron deteriorados significativamente:

- i) Algo más del 58% de los microproductores percibe ingresos de entre 20 y 80 dólares mensuales; el 16% tiene ingresos de entre 100 y 300 dólares; y sólo algo más del 1% tiene ingresos superiores a los 400 dólares.
- ii) Entre los microcomerciantes el 58.1% tiene ingresos de entre 20 y 50 dólares; el 17% de entre 100 y 300 dólares y el 1% tiene ingresos superiores a los 400 dólares. Cabe mencionar que cerca del 11% de los trabajadores no recibe remuneración.

- iii) En la actividad de servicios, el 42% tiene ingresos inferiores a los 50 dólares mensuales; alrededor del 27% tiene ingresos de entre 100 y 300 dólares mensuales y el 2% percibe más de 400 dólares mensuales.

Como puede observarse, en estas actividades de pequeña escala —y principalmente en ciertos segmentos de la producción y el comercio— existieron en las décadas anteriores a la de 1980 importantes posibilidades de ahorro —las que actualmente parecen haberse diluido—, aunque el nivel del mismo fue relativamente pequeño para servir como base para invertir fuera de la localidad. Dado que el promedio de los microempresarios no tiene clara la idea de que su empresa es distinta a su familia, los excedentes rara vez son reinvertidos en su empresa y, en cambio, lo dedican al mejoramiento del bienestar familiar, por lo que ello debe contrastarse con los períodos de consolidación de la vivienda de los microempresarios y la etapa en la que Trujillo se convierte en receptor neto de migrantes.

En cuanto a la microproducción, en El Porvenir está el 39%; en Trujillo, el 27.8%; en La Esperanza, el 14.4%; en Florencia de Mora, el 11%; y en Víctor Larco, el 3.5%.

El distrito El Porvenir es el más dinámico de Trujillo en lo que respecta a la actividad microempresarial, destacando como el más importante en la industria del calzado pues en él se concentra el 58% del total de las microempresas de toda la ciudad de Trujillo; le siguen la metalmecánica, con el 42% del total, y las confecciones en cuero, con el 48%. Ocupa el segundo lugar en importancia en confecciones de ropa, con el 24% del total; carpintería de madera, con el 19%, y panadería, con 25% del total.

El siguiente distrito en importancia microempresarial es Trujillo. Ocupa el primer lugar en cuanto a número de empresas —a nivel provincial— en carpintería de madera (49%), confecciones de ropa (34%) y panadería (36%). Es segundo en artesanías (19%), metalmecánica (28%) y confecciones en cuero (22%).

Por otro lado, es interesante mencionar que mientras las empresas de confección de calzado están concentradas en el distrito El Porvenir, las de carpintería y confección de ropa lo están en Trujillo, y que mientras que en el distrito La Esperanza estas tres actividades se encuentran distribuidas más homogéneamente, en este distrito se ubican microproductores que producen bienes intermedios (tacos de madera y cajas para zapatos) y artesanías. Esto llevaría a pensar que hay una suerte de especialización natural de la producción distrital, lo que podría explicarse por su cercanía a los insumos, los puntos de venta o las economías externas producidas por la especialización.

La dinámica y lógica del crecimiento de esta actividad en Trujillo también se sustenta en la decisión de la Población-

Objetivo (que podría resumirse en la necesidad de cercanía a los puntos de venta, compra, producción o vivienda), que explicaría la expansión física de la ciudad de Trujillo hacia las zonas aledañas a la carretera, al margen de la planificación urbana del municipio. Es igualmente consistente decir que esta actividad explica, al menos en parte, el proceso migratorio hacia Trujillo, al ser éste de carácter laboral.

Por último, puede argumentarse que dada la dinámica de la actividad microempresarial, ésta podría convertirse en el mediano plazo en la que marque la propia dinámica de la ciudad. Por ello es vital entenderla y explicarla, para poder luego orientarla.

En atención a lo anterior, este estudio busca analizar el desenvolvimiento de la actividad microempresarial en Trujillo, tratando de identificar su dinámica de inserción en la economía trujillana, y enfatizando el carácter de sus eslabonamientos productivos. En tal sentido, se busca evaluar sectorialmente las actividades microempresariales; explicar, a partir de ella, la expansión física de la ciudad; y analizar la futura evolución de las demandas urbanas que deben ser satisfechas por el municipio.

En tal sentido este estudio debe proveer el insumo básico para la acción futura de la Municipalidad de Trujillo, a fin de orientar, corregir y optimizar la evolución de la microempresa en el mediano y largo plazo y, en el corto plazo, aprovechar las externalidades positivas y atenuar las externalidades negativas de esta actividad.

La pequeña escala de producción de la actividad microempresarial sólo le permite generar, en los casos exitosos, pequeños niveles de excedentes, lo que por ser pequeños no pueden ser exportados fuera de la ciudad de origen y, al quedarse, han permitido la consolidación de Trujillo como ciudad.

Dados los patrones culturales del microempresario, sus excedentes generalmente no son reinvertidos en la empresa (por ejemplo, para incrementar la escala de producción, comprar activos fijos, capacitarse para la gestión empresarial o incrementar sus stocks de insumos), sino que son gastados en incrementar el bienestar del microempresario y su familia (consolidación de la vivienda, adquisición de artículos para el hogar, educación de los hijos y esparcimiento).

La expansión física de la ciudad de Trujillo, a nivel urbano marginal, no ha obedecido a los criterios de la planificación urbana municipal, sino a las necesidades de cercanía a los puntos de venta, compra, producción o vivienda de los microempresarios.

La estrategia de inserción de la microempresa en Trujillo ha sido la compresión de sus ingresos, lo que ha incentivado una dinámica productiva en la ciudad que, gracias a las economías de

aglomeración, ha permitido transferir parte de la acumulación de capital local hacia ciertos sectores de la economía urbana trujillana, lo que ha derivado en una consolidación de Trujillo como ciudad.

Dado que por sus características económicas, financieras, laborales y educativas, Trujillo corresponde a una ciudad intermedia tipo, la actividad microempresarial marca la dinámica de crecimiento económico, social, laboral y de expansión física de la ciudad de Trujillo.

Dado el actual deterioro de los ingresos reales de la actividad microempresarial, ésta no refleja verdaderamente su función protagónica en Trujillo; si bien podemos mencionar que, su explosivo crecimiento se produjo en los años setenta y permitió la consolidación de un importante sector de la población, siendo causante de la oleada migratoria de fines de ese decenio.

A pesar del crecimiento y expansión de la actividad microempresarial en el período arriba mencionado, que derivó en niveles de acumulación significativos para la dimensión empresarial, no alcanzó un nivel que permitiese su exportación.

El hecho de que la acumulación microempresarial del decenio de 1970 no fuese exportado permitió que, debido a la idiosincrasia del microempresario de no diferenciar su familia de su empresa, sirvió para sustentar la consolidación material y el bienestar familiar.

#### G. AGENTES DE CAMBIO Y GESTION. ESTRUCTURA DE PARTICIPACION Y TOMA DE DECISIONES

La planificación del desarrollo local es una opción que implica —en sus diferentes etapas— que la población debe participar en la elaboración de los planes y programas de desarrollo; debe intervenir en la identificación de sus problemas y necesidades y su priorización, en la evaluación de las acciones, y en la elección de los medios más apropiados para el logro de un crecimiento equilibrado, dinámico y equitativo.

A nivel local, es condición esencial la participación de la población organizada en la toma de decisiones sobre los planes y programas de desarrollo y las acciones a realizar, pues permite un mayor cumplimiento de las metas y un proceso autosostenido en el largo plazo, asegurando la continuidad de los esfuerzos estructurados de desarrollo, aun cuando el período de gobierno municipal culmine y se inicie uno nuevo, con una administración de signo político distinto y hasta contrario.

Esta participación debe darse mediante la identificación de los problemas centrales del espacio local, la conducción y administración de los programas de desarrollo y el seguimiento y control de las acciones programadas y ejecutadas para el logro de

los objetivos planteados, siendo los gobiernos locales los llamados a convocar a la población y promover e institucionalizar su participación orgánica.

La población organizada en juntas de vecinos, comités comunales, organizaciones vecinales y empresariales, entidades sociales y otras formas de organización —como los cabildos abiertos—, debe participar en la formulación, aprobación, ejecución y supervisión del plan integral de desarrollo, el plan de acondicionamiento territorial y los planes urbanos, en concordancia con la política nacional y regional de desarrollo. Estas acciones deben ser responsabilidad compartida con el Estado, representado por el gobierno local, el cual debe garantizar que el proceso de toma de decisiones y su ejecución sea descentralizado y concertado con los vecinos de cada circunscripción.

Las juntas vecinales son organismos de apoyo y representación del vecindario, creados por el Concejo Provincial de Trujillo en 1981, en el marco de la Constitución Política del Perú (art. 256) y la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 23853, art. 8. Cada junta vecinal es convocada en Asamblea General de Vecinos para elegir su Concejo Vecinal (alcalde y 5 regidores) y sus delegados de manzana, llegándose por la vía democrática a obtener su representación dentro de la comunidad.

Entre los principales objetivos de las juntas vecinales de la provincia de Trujillo están promover acciones educativas, culturales, sociales y deportivas; incentivar y lograr la participación de los vecinos en el gobierno de su jurisdicción; fomentar el interés de los pobladores en la solución de los problemas de su ámbito; e impulsar y elaborar programas de obras públicas y de servicios en coordinación con su municipalidad.

Las juntas vecinales se relacionan con la Municipalidad a través de la Asamblea de Alcaldes Vecinales —presidida por el Alcalde Provincial—, siendo nexo la Dirección de Participación Vecinal de la Municipalidad Provincial de Trujillo. Sus demandas las gestionan directamente ante la Municipalidad Provincial, luego de priorizar sus necesidades y obras en asamblea promovida por el Concejo Vecinal. Por ejemplo, la Junta Vecina N° 4 La Perla, solicitó al Concejo Provincial material para la construcción de veredas; éste les otorgó 200 bolsas de cemento y el resto de agregados y mano de obra estuvo a cargo del vecindario.

Otra forma de promover la participación comunal es la constitución y consolidación de los Comités de Desarrollo o Comités de Progreso, formados por los vecinos en base a una necesidad específica; luego son reconocidos en primera instancia por el Concejo Vecinal, y posteriormente por el Concejo Provincial, para el caso de la ciudad de Trujillo. Si el Comité se forma en un distrito que no es Trujillo, primero es reconocido por el Concejo Distrital y luego por el Provincial. Actualmente en la ciudad de Trujillo y su continuo urbano hay 98 Comités de Progreso.

## II. AREAS Y PUNTOS CRITICOS DE LA GESTION URBANA

### A. DIMENSION ESPACIAL

En los últimos 52 años, acompañando al rápido crecimiento poblacional señalado la ocupación del espacio se da paralelamente en dos escenarios: el primero es el de la continuación urbana de la ciudad antigua que absorbe tierras de cultivo, en su gran mayoría, con proyectos de urbanizaciones autorizadas y que en 1992 registró aproximadamente 1 600 ha de terrenos eriazos urbanizados con todos sus servicios, a razón de 200 habitantes por hectárea; el segundo escenario de desarrollo se configura en los terrenos eriazos ubicados al norte, noreste y oeste de la antigua ciudad, que registra 1 500 ha de terrenos eriazos urbanizados en su totalidad por los asentamientos humanos espontáneos, hoy denominados pueblos jóvenes, cuyos orígenes datan de 1940 y que desde hace 25 años están organizados en cuatro municipalidades distritales, a saber: El Porvenir, Florencia de Mora, La Esperanza y Víctor Larco.

Actualmente el distrito de Trujillo concentra alrededor del 37% de la población provincial, mientras que los distritos de La Esperanza y El Porvenir concentran el 26% de la población provincial. Asimismo, el crecimiento poblacional y el gran número de población inmigrante ha originado la aparición de gran cantidad de asentamientos humanos en base a la invasión de terrenos, surgiendo problemas de índole social al margen de cualquier plan de desarrollo urbano.

Por otro lado, si bien la ciudad de Trujillo forma un continuo urbano integrado por cinco distritos, a pesar de su integración física espacial se pueden observar dos calidades de ciudad por la desigualdad de su desarrollo, y la calidad y cantidad de servicios de atención que les presta el gobierno local. Esta falta de integración y la diferencia de tratamiento que les brinda, indican que puede ocurrir una mayor desorganización del desarrollo urbano de la ciudad y su continuo urbano —en el futuro—, al carecer de una imagen objetivo de la ciudad de Trujillo.

Un factor que podría explicar la expansión física de la ciudad de Trujillo hacia las zonas aledañas a la carretera, al margen de la planificación urbana, es la dinámica y lógica del crecimiento de

la actividad microempresarial en Trujillo, que obedece a la necesidad de cercanía a los centros de producción, mercado o vivienda de los microempresarios. Esta actividad puede explicar también el proceso migratorio hacia Trujillo, el cual es fundamentalmente de carácter laboral; la población tiende a asentarse en los pueblos jóvenes de los distritos que conforman el continuo urbano de la ciudad.

Las áreas correspondientes a familias de ingreso económico medio o elevado con su deseo de adquirir terrenos se han expandido más de lo esperado y en forma relativamente rápida; en tanto, los asentamientos humanos de nivel de ingreso bajo han buscado tierra barata o desperdiciada que pudiera ocuparse mediante invasiones, sin desencadenar represión. Ambos tipos de distribución de la población, de acuerdo con el poder de compra, han fomentado la expansión urbana. Bajo tales condiciones, dicho proceso está determinando una inmanejable presión sobre la capacidad de la ciudad de satisfacer, inclusive, las necesidades más urgentes de inversiones en infraestructura, servicios sociales y transporte público.

Esta situación se agudiza porque el crecimiento de la ciudad de Trujillo y los distritos que forman su continuo urbano no es planificado. Si bien se han formulado diversos Planes Reguladores de Trujillo, la Municipalidad Provincial no ha cumplido en forma efectiva su función de planificar y controlar el desarrollo urbano de su ámbito, debido principalmente a la falta de capacidad operativa, la escasez de recursos económicos y la falta de decisión política para formular y ejecutar un Plan de Desarrollo Urbano. A esto se suma que la Oficina de Desarrollo Urbano de la Municipalidad de Trujillo no funciona desde 1983. El Esquema Director de Expansión Urbana vigente data de 1979 y, si bien en 1983 se planteó la necesidad de revisarlo y actualizarlo, ha sido superado por el crecimiento poblacional de la ciudad; además, no ha sido actualizado en forma permanente. Aparte de la falta de un Plan de Desarrollo Urbano, que debe ser actualizado permanentemente y al cual debe responder el crecimiento actual de Trujillo, se puede observar que las regularizaciones y actualizaciones de los planes no han compensado las deficiencias en equipamiento urbano, debidas a la urbanización compulsiva. Es decir, las áreas de expansión y uso del suelo no responden a un Plan de Desarrollo, sino que éste se va modificando -'parchando'- a medida que se producen las invasiones, aparecen nuevos asentamientos o se modifica el uso del suelo.

En cuanto a los Concejos Distritales, una gran parte de ellos carece de planes de desarrollo, y sólo tienen un listado de intenciones que no se reflejan en objetivos y metas, con tiempos y costos. Cabe señalar que el Concejo Distrital de El Porvenir, por convenio, ha encargado a la Universidad Ricardo Palma la formulación de un Plan Director.

De lo anterior se desprende que hay una carencia general de planes y programas de desarrollo. Entre las principales causas de esto, podemos señalar las siguientes:

i) Desconocimiento y poca importancia concedida a la planificación. Muy pocas autoridades y funcionarios conocen la verdadera dimensión e importancia de la planificación como instrumento básico y estratégico de la gestión municipal. Continuamente se puede escuchar que la planificación no merece mayor dedicación de tiempo, recursos, insumos o personal, por cuanto es una actividad intangible, que no es observada por los vecinos directamente y es, por lo tanto, secundaria.

ii) Dinámica burocrática. Las actividades y funciones de las municipalidades se desarrollan de acuerdo con lo que podría llamarse 'dinámica burocrática', es decir, prestan servicios en función a coyunturas, presiones y ánimo, y no en función a un programa de obras y servicios estructurados racionalmente, con objetivos y metas preestablecidos y priorizados.

iii) Escasa información. Para la formulación de planes y programas se requiere de un mínimo de información estadística, la cual es sumamente escasa para el nivel municipal; por lo general, la información estadística está estructurada con magnitudes macroeconómicas que rebazan el nivel distrital y provincial.

iv) Carencia de personal y recursos. El personal calificado en las municipalidades es escaso. No hay planificadores urbanos ni analistas en programación. Los recursos son precarios y los pocos existentes se emplean para cubrir plazas de segundo orden como, por ejemplo, de apoyo administrativo de servicios internos.

Si bien el gobierno local provincial de Trujillo ha adoptado planes reguladores, éstos se han centrado en los aspectos espaciales del crecimiento urbano y en consideraciones arquitectónicas, dejando de lado determinantes del proceso integral de desarrollo urbano como el nivel de ingreso, las características sociales de las familias que buscan trabajo y vivienda, y la demanda de servicios sociales, así como la inserción coordinada del accionar municipal con los planes y proyectos de alcance regional. Es decir, se han elaborado fundamentalmente planes de desarrollo físico que regulan el acondicionamiento territorial del Municipio, señalando la infraestructura básica y de apoyo para el desarrollo físico de la ciudad. Sin embargo, hay una carencia de planes de desarrollo socioeconómico, los cuales deben contener los diagnósticos, proyecciones y provisión de los servicios y obras que debe ejecutar la Municipalidad en beneficio de la colectividad. En resumen, se han elaborado planes físicos pero no hay planes de desarrollo socioeconómico, por lo que resultan ineficaces para controlar la expansión que está teniendo la ciudad de Trujillo y su continuo urbano, y satisfacer las demandas económico-sociales de la población.

Por ello en la ciudad de Trujillo la planificación integral del desarrollo provincial es de urgente necesidad, porque sin ella no es posible superar los desequilibrios urbano-rurales, formular una adecuada política poblacional que permita una distribución racional de la población en el ámbito provincial, y tomar decisiones acertadamente. En tanto no exista esa coordinación estrecha que debe haber entre la planificación a nivel económico-social y la planificación a nivel físico, no se va a dar una priorización adecuada de las inversiones en proyectos de desarrollo urbano, ni se podrán determinar las posibles áreas generadoras de empleo por la explotación de sus recursos naturales. Hasta ahora los planes no han sido elaborados sobre la base del análisis de las implicancias económicas, sociales y políticas.

Por lo tanto, la toma de decisiones, al no responder a una adecuada planificación de objetivos, se circunscribe a ciertas obras de infraestructura básica, sin mayor trascendencia para la gestión municipal y el logro del desarrollo urbano de la ciudad de Trujillo. Asimismo, no se han establecido canales eficientes de participación de los agentes de cambio, por lo que éstos no participan directamente en la toma de decisiones y gestión del gobierno local, limitándose a hacer llegar sus demandas sobre la prestación adecuada de los servicios públicos locales. Esta problemática se agudiza por la falta de coordinación entre el gobierno local y las empresas públicas prestadoras de servicios, ya que uno y otras programan por separado las obras a realizar en la jurisdicción del gobierno local, y manejan su propia información estadística.

El número de familias que vive en los distintos asentamientos humanos no puede estimarse con seguridad y cualquier cálculo actual se vuelve inexacto muy pronto, por el rápido crecimiento que experimenta esta cifra en el presente. Las estadísticas citadas comúnmente sobre la cantidad de familias que viven en pueblos jóvenes, o que se encuentran incluidas en el déficit o demanda de vivienda, proporcionan sólo una visión general de las dimensiones del problema (vivienda improvisada, extrema pobreza y carencia de servicios). Lo mismo sucede con la información sobre la prestación y demanda de los servicios básicos: el gobierno local, SEDAPAT e HIDRANDINA (empresa transformadora y comercializadora de energía eléctrica) manejan estadísticas completamente diferentes en temas similares.

Si no hay un sistema de información veraz y actualizado y un proceso de planificación permanente es imposible contar con un gobierno real y efectivo de la ciudad; la ausencia de información estadística actualizada y de un proceso de planificación adecuado determina que el gobierno local esté imposibilitado para cumplir con su atribución de organizar y conducir el desarrollo de la ciudad. Esta situación se agrava por la falta de coordinación —como ya se ha señalado— entre la Municipalidad provincial —a través de sus entes técnicos y políticos— y las dos principales

empresas de servicios (agua potable y alcantarillado, y energía eléctrica), y de una articulación orgánica entre las acciones de la Municipalidad provincial y las distritales.

## B. DIMENSION POLITICO-ADMINISTRATIVA

### 1. Competencias y capacidad normativa

La Municipalidad de Trujillo ha venido manejando el tema de los *servicios urbanos* con bastantes dificultades. En primer lugar, los *planes reguladores* y los *planes de acondicionamiento territorial* eran elaborados por el gobierno central, a través del Ministerio de Vivienda y Construcción. Recién en 1983 se transfirió esta competencia a la Municipalidad, por mandato de la nueva Ley de Municipalidades. Hasta entonces la ciudad de Trujillo era sólo espectadora de la planificación de sus propias necesidades.

Por otro lado, el *servicio de agua* no está bajo la dirección de la Municipalidad, sino bajo la jurisdicción de SEDAPAT, empresa dependiente del gobierno central. Lo mismo sucede con el servicio de electricidad, que está a cargo de HIDRANDINA, empresa dependiente del gobierno central.

*Los servicios de educación* (educación inicial y primaria), culturales y recreativos, y de *salud* (postas médicas, medicina preventiva y primeros auxilios) están bajo la jurisdicción del nivel central y el regional, donde la Municipalidad no tiene casi ninguna injerencia ni responsabilidad. En este sentido, hay que pensar en transferir dichos servicios a la jurisdicción del gobierno local.

Uno de los aspectos más críticos es la no participación de la Municipalidad en las políticas nacionales y regionales vinculadas a tareas urbanas como son las de *población, empleo e irrigación*. Si no hay una vinculación directa de las municipalidades en la formulación de políticas y programas sociales relacionados con el manejo y conducción del desarrollo urbano, la Municipalidad estará condenada a actuar 'remendando' problemas, sin tener opción para intervenir en decisiones de mayor envergadura.

En cuanto a la *capacidad reguladora*, la Municipalidad de Trujillo ha venido sancionando normas de carácter administrativo y procesal, vinculadas a contratos de personal y adquisiciones de bienes y servicios, remuneraciones y aplicaciones de multas y sanciones contra determinados vecinos que infringen las normas municipales. La Municipalidad ha promulgado muy pocas normas vinculadas a la promoción, ejecución y evaluación del desarrollo urbano y la regulación de los servicios.

Es importante destacar que en 1990 las Resoluciones de Alcaldía alcanzaron el 69% y las Resoluciones de Concejo el 30% del total de los Actos de Gestión. Sin embargo, en 1991 el porcentaje de las Resoluciones de Alcaldía subió a 78% y las de Concejo disminuyeron a 21%. En 1992 las Resoluciones de Alcaldía aumentaron a 83% y las de Concejo descendieron a 16%.

Esta proporcionalidad nos podría indicar que la actuación del alcalde en el gobierno municipal se va acentuando en relación con la actuación del Concejo en su conjunto. En cuanto a las ordenanzas, decretos y edictos, en el período 1990-1992 no superaron el 3% de todas las decisiones con conjunto.

En 1990 los servicios municipales fueron los que mayor atención recibieron, con un 41%, y los actos de los sistemas administrativos quedaron con un 35%. En 1991 la mayor atención se centró en los sistemas administrativos, con el 47%, y los actos vinculados a los sistemas administrativos descendieron a 27%. En 1992 la tendencia fue un tanto pareja: los sistemas administrativos tuvieron el 37% de todos los actos, y los servicios municipales llegaron a 34%. Cabe señalar que repuntaron las decisiones vinculadas a las transferencias de recursos, bienes y servicios a organizaciones vecinales o distritales, ya que se iniciaron con un 2% en 1990 y llegaron a 17% en 1992, lo que refleja la política de la actual administración de la Municipalidad.

Finalmente, en 1990 las Resoluciones de Concejo fueron las de mayor operatividad en relación con los otros actos de gestión (69%). Estas incidieron mayoritariamente en los sistemas administrativos. En 1991 las Resoluciones de Concejo aumentaron a 78% de todos los actos de gestión, y su incidencia fue continuamente relacionada con los sistemas administrativos. En 1992 las Resoluciones de Concejo tuvieron el mayor porcentaje de todos los actos de gestión (83%), y volvieron a incidir en los temas vinculados a los Sistemas.

## 2. Plan de desarrollo

Sin una adecuada planificación, difícilmente podríamos hablar de una adecuada gestión urbana. El sistema de planificación se institucionalizó en la Municipalidad de Trujillo a partir del decenio de 1980, cuando entró en vigencia la Ley Orgánica de Municipalidades.

Sin embargo, la planificación tiene las siguientes características:

i) El Plan funciona con divergencias y hasta en cierto antagonismo respecto al sistema de presupuesto, y es este último el que establece las prioridades a seguir.

ii) Hay dos tipos de planes: un Plan de Desarrollo Urbano, bajo la jurisdicción de la Dirección de Desarrollo Urbano y Asentamientos humanos, y un Plan Socioeconómico, bajo la jurisdicción de la Oficina de Planificación y Presupuesto, produciéndose desfases por no haber ninguna coordinación integral.

iii) En la formulación de los planes (de los dos tipos) se nota muy poca participación o consulta vecinal; los planes son más bien de carácter 'tecnocrático' que 'democrático'.

iv) No hay un proceso continuo que interrelacione los planes locales con los regionales y nacionales.

### 3. Estructura orgánica

En cuanto a las *autoridades* y las *acciones de gestión interna*, de conformidad con la Ley Orgánica de las Municipalidades los regidores tienen funciones normativas y de control. En casos excepcionales pueden intervenir en la gestión, fundamentalmente por la falta de técnicos especializados. Lamentablemente, la excepción se ha convertido en norma en la administración de la Municipalidad de Trujillo.

Los regidores desempeñan el cargo de 'Secretarios Municipales', teniendo bajo su responsabilidad la conducción de un determinado conjunto de servicios municipales con total autonomía, incluso del Alcalde, lo que le resta coherencia, armonía y unidad de dirección a la gestión institucional. Por otro lado, la Municipalidad suprimió el cargo de 'Director Municipal', por atribuirle todos los males que la aquejaban en el plano administrativo. Con ello se perdió un elemento valioso para ayudar al Alcalde en la administración de los servicios de la ciudad, ya que el cargo no era deliberativo ni de gobierno.

Respecto a los *órganos administrativos* internos, éstos han crecido en forma desmesurada, desempeñando funciones en forma sectorializada y agregando niveles innecesarios para la toma de decisiones. Lo más lamentable es que han condicionado, con mayor número de normas y reglamentos internos, la libertad de gestión y la agilidad para actuar prontamente.

Uno de los grandes problemas es la administración especializada del llamado 'continuo urbano', espacio socioeconómico que no está a cargo de ningún órgano en particular. Creemos que una gestión especializada debiera ponerse en práctica con una administración por objetivos, con una responsabilidad específica sobre la zona del continuo urbano.

Las relaciones interdistritales han sido fluidas pero tensas, sobre todo en lo tocante a la ejecución de obras municipales. Se tiene que reforzar el Comité de Alcaldes Distritales, pero además

es necesario considerar la posibilidad de integrar a los distritos en el seno del Concejo Provincial, máximo órgano de decisión de la Municipalidad.

#### 4. Administración del personal

Algunos de los problemas más significativos de la Municipalidad son:

i) Carencia de personal calificado y especializado, fundamentalmente en las áreas de planificación, obras y administración financiera.

ii) Muchos de los servidores están desarrollando funciones ajenas a su propia formación y experiencia, debido a una deficiente asignación del personal, y excesivas reestructuraciones y rotaciones de personal.

iii) Muy pocas acciones vinculadas a la capacitación y perfeccionamiento de personal.

Las constantes rotaciones en los cargos y funciones ha propiciado cierto grado de inestabilidad que no ha permitido que el personal se proyecte en su carrera administrativa. Por el contrario, hay casos en que el personal nunca ha rotado de su puesto de trabajo, lo que ha determinado anquilosamiento, rutina y falta de proyección. La apatía es una característica que se refleja en gran parte del personal de la Municipalidad. El personal participa muy poco con iniciativas y sugerencias para mejorar su trabajo; lo que busca principalmente es asegurar su estabilidad laboral.

Otra de las dificultades es la restricción para convocar y seleccionar personal calificado, debido a las rígidas normas de austeridad establecidas por el gobierno central. Por otro lado, para cesar al personal ineficiente e ineficaz hay que seguir un engorroso procedimiento burocrático, y una vez que es cesado es restituido en su cargo por una institución llamada 'Tribunal del Servicio Civil', que en casi todos los casos falla a favor del trabajador.

El grueso del personal se ubica en el grupo ocupacional denominado 'técnico', de mando medio —como oficinistas y auxiliares—, que no tiene una especialización definida y desempeña muchas veces cargos importantes en el área de rentas, servicios municipales y mercados; estos cargos debieran ser redimensionados, favoreciendo al nivel técnico-profesional.

## 5. Del control

La Municipalidad carece de fuerza y de los instrumentos legales necesarios para supervisar, controlar y fiscalizar sus actos de gestión.

En primer lugar, tiene a su cargo sólo un cuerpo de vigilancia municipal, con funciones y responsabilidades muy restringidas para hacer cumplir, si fuere el caso, sus ordenanzas y acuerdos.

En cuanto a la gestión institucional, existe un órgano de control a nivel provincial, mas no a nivel distrital. Los mecanismos de control utilizados son demasiado rígidos, y se considera que se convierten en obstáculos para la marcha de la administración municipal. El control posterior es el mecanismo que utiliza la administración de la Municipalidad, y se han hecho pocos esfuerzos por instaurar el control previo como mecanismo ágil y directo para controlar la ejecución de las actividades.

### C. TOMA DE DECISIONES

En primer lugar, es necesario abordar el tema de la autonomía municipal. De acuerdo con la ley, las municipalidades tienen autonomía económica y administrativa. Sin embargo, dicha autonomía siempre ha estado restringida por las normas dictadas principalmente por el gobierno central. Así tenemos:

- i) Limitaciones para nombrar y contratar personal por mandato de la Ley de Presupuesto.
- ii) Limitación para adquirir bienes inmuebles en favor de la Municipalidad.
- iii) Dificultades y restricciones para el manejo y depósito de los ingresos propios.
- iv) Limitaciones para contratar servicios, atendiendo a normas de austeridad.

La autoridad municipal tiene muchas limitaciones en los actos de su gestión, y su actividad muchas veces se limita a decisiones que han sido dispuestas por el gobierno nacional. Por lo tanto, su autonomía es limitada y restringida a asuntos menudos y de procesos internos.

La concentración de determinados niveles de autoridad ha dado lugar a cuellos de botella en los trámites para acceder a los servicios municipales (titulación, licencias de funcionamiento, etc.), causando perjuicios económicos a la Municipalidad y al usuario. Quienes se benefician con esta situación son los intermediarios, que ofrecen sus buenos oficios para solucionar el problema a cambio de una 'retribución económica'.

Respecto a la capacidad de concentración de la Municipalidad, ésta se ha dado principalmente en determinados pueblos jóvenes y asentamientos humanos, para la atención de servicios básicos de agua, luz, limpieza pública, pavimentación y mercados. Sin embargo, esta capacidad se debe más a la personalidad o cualidad del Alcalde que a su responsabilidad; es decir, han habido mayor interacción con determinados alcaldes que con otros, en atención a su innegable liderazgo en la localidad. Además, el hecho que los alcaldes de la Provincia de Trujillo sean del mismo partido político, les ha otorgado —a pesar de las dificultades— capacidad para concentrar y efectuar acciones comunes. Por otro lado, en las relaciones con algunas instituciones como empresas públicas y organismos regionales desconcentrados y descentralizados del Estado, el factor político-partidario ha sido un elemento de cohesión y armonización en las acciones de la Municipalidad. No obstante, cuando se ha alterado dicha estructura por efectos del cambio de gobierno, se han presentado serias dificultades en la armonización y ejecución de las obras municipales.

En lo tocante a los cargos de confianza, éstos han sido otorgados muchas veces atendiendo a consideraciones partidarias, sin tener en cuenta la calificación o la experiencia requerida. Los servidores de carrera han visto que el acceso a dichos cargos es muy difícil. Esto les ha creado un sentimiento de frustración que en ocasiones los ha llevado a negarse a colaborar con la autoridad.

La estabilidad en los cargos directivos es uno de los factores más limitantes del proceso decisorio, ya que constantemente se producen cambios cuando hay reestructuraciones o relevos de alcalde o secretario. Quienes ocupan dichos cargos saben que su permanencia es efímera y no hay opción para organizar ni dirigir acciones más allá del corto plazo.

#### D. LAS RENTAS MUNICIPALES

Algunos de los principales problemas son los siguientes:

i) La Municipalidad de Trujillo tiene como renta un conjunto de tributos con una base legal demasiado amplia, lo que dificulta su aplicación, interpretación y administración. El problema se agudiza por las continuas reformas. Una probable solución sería dictar una legislación que, a modo de texto único ordenado, comprenda todos los tributos.

ii) Dados los diversos tributos que maneja la Municipalidad, el registro de los contribuyentes es incompleto. Debido a las circunstancias, es difícil establecer en cuántos tributos está registrado cada contribuyente a fin de fiscalizarlo en forma integral. Al respecto, los técnicos de Trujillo señalan dos

posibles soluciones: abrir un registro municipal para todos los efectos tributarios vinculados a los tributos locales, y tomar el registro nacional de la libreta tributaria para mantener un padrón único.

iii) Se ha realizado un proceso de fiscalización sorpresivo y por muestreo, particularmente del Impuesto al Valor de la Propiedad Predial, ya que la estrategia de fiscalizar casa por casa rebaza la capacidad operativa de la Municipalidad. No se ha cruzado la información de los padrones de limpieza pública y los padrones de empresas como HIDRANDINA, SEDAPAT y la Empresa Nacional de Comunicaciones (ENTEL PERU).

iv) Se han hecho pocos esfuerzos por realizar programas de capacitación especializada en administración tributaria para el personal que labora en el área de rentas, sobre todo en el manejo del código tributario e interpretación del Reglamento Nacional de Construcciones, del Presupuesto Público y de las demás normas tributarias.

v) La falta de estadísticas sobre las rentas municipales y su respectiva actualización que permitan medir la eficiencia de la administración financiera (contribuyentes registrados, número de predios, número de exoneraciones), así como evaluar el comportamiento del contribuyente, sus necesidades, posibilidades y expectativas.

vi) Falta de un sistema de contabilidad de costos, que facilite la fijación de las tarifas en función de los gastos reales de cada uno de los servicios prestados por la Municipalidad.

vii) En cuanto al catastro municipal, se han hecho esfuerzos que no han podido concretizarse en un sistema de fiscalización de la propiedad y localización de los predios, lo que ha dificultado la incorporación de nuevos contribuyentes.

### III. CONCLUSIONES

1) El crecimiento de la población en la provincia se concentra en los distritos que forman el continuo urbano de la ciudad (El Porvenir, La Esperanza, Víctor Larco y Florencia de Mora); debido principalmente a las migraciones, se asienta en zonas periféricas a la ciudad en forma de barriadas, que luego se consolidan mediante su reconocimiento legal como asentamientos humanos y por el acceso paulatino a los principales servicios, pasando muchos de estos asentamientos a ser luego reconocidos como nuevos distritos.

2) Trujillo concentra el mayor porcentaje de población ocupada en actividades secundarias y terciarias, y cuenta con la base productiva más diversificada de la macrorregión norte. Pero, al mismo tiempo, tiene un desempleo abierto equivalente al 8% y un subempleo por ingreso de 86%, y sólo un 5.4% de PEA adecuadamente empleada (cifras de 1990). La Municipalidad Provincial de Trujillo no realiza en forma directa acciones tendientes a promover el empleo, generar actividad productiva, entre otras, aunque en forma indirecta canaliza fondos para obras de infraestructura que generen el ambiente adecuado para dichas actividades.

3) A partir del decenio de 1960 -y principalmente en el de 1970- aumentaron las migraciones hacia Trujillo; los migrantes fueron a residir en pueblos jóvenes. Así vemos que en 1957 sólo el 7.8% de los habitantes de la ciudad de Trujillo habitaba en pueblos jóvenes; en 1961 este porcentaje subió a 33%; y en 1970 aumentó a 59%. En 1991 el 47% de los habitantes de la ciudad de Trujillo habitaba en pueblos jóvenes.

4) La tendencia del crecimiento de la ciudad se da en áreas no planificadas, y en base a asentamientos humanos del tipo de los pueblos jóvenes, que están delineando el nuevo perfil de la ciudad. Muchos de estos asentamientos no son el resultado de planes urbanos realizados por la Municipalidad y no se dan en zonas de expansión urbana, sino que son producto de invasiones de terrenos asentados muchas veces en zonas de uso público o reservadas para este fin.

5) La Municipalidad Provincial de Trujillo ha dejado de lado su función ordenadora del crecimiento urbano, principalmente en los distritos que forman el continuo urbano de la ciudad. Desde 1983 no funciona la Oficina de Planeamiento Urbano. En la Municipalidad

Provincial de Trujillo sólo existe la Dirección de Asentamientos Humanos, encargada del reconocimiento, remodelación y titulación de los pueblos jóvenes. Actualmente la mayoría de los asentamientos humanos ha sido titulada.

6) La oferta de servicios públicos en la ciudad de Trujillo y su continuo urbano tiene déficits respecto a la demanda. Esta situación se da en los servicios de agua y alcantarillado, energía eléctrica, equipamiento de salud y educación, vivienda y transporte, infraestructura de comercialización (mercados, almacenes, camales). La ineficiencia en la prestación de muchos de estos servicios se debe a la falta de recursos económicos y al crecimiento no planificado de la ciudad, que impide la coordinación interinstitucional sobre bases técnicas (Municipalidad y empresas públicas), así como la ampliación y ejecución de obras en armonía con el crecimiento de la ciudad.

7) No hay un trabajo articulado entre la Municipalidad y las empresas que prestan servicios básicos. Este se realiza, por lo general, para enfrentar situaciones de demanda generadas por la dinámica poblacional, la cual sobrepasa la dinámica burocrática institucional. Las acciones, por lo tanto, no responden a planes o programas previamente coordinados.

8) La actividad industrial de Trujillo comprende el núcleo industrial de Trujillo Metropolitano, donde se encuentra el 49.7% del total de las empresas; el núcleo industrial de los pueblos jóvenes de Trujillo, que alberga al 40.5% del total de las empresas, se halla en los distritos El Porvenir, Florencia de Mora, La Esperanza y Víctor Larco. La característica predominante es la de albergar microempresas, las que en su mayoría son informales. Por último, está también el núcleo del Parque Industrial de Trujillo, que abarca el 0.7% del total de las empresas.

9) En el núcleo industrial de los pueblos jóvenes de Trujillo la actividad predominante es la fabricación de calzado, seguida por la de productos de panadería, prendas de vestir y muebles y accesorios, excepto los que son principalmente metálicos. La mayor parte de estas empresas industriales ocupa en promedio 3 trabajadores por unidad empresarial, los que realizan sus actividades en sus casas-habitación.

10) La importancia de la microempresa en Trujillo se refleja en que absorbe algo más del 57% del empleo urbano; realiza actividades de producción, comercio, servicios y transporte, que cumplen una función dinamizadora de la economía urbana y generan externalidades urbanas. La naturaleza de sus actividades la hace fuertemente eslabonadora de otras empresas urbanas, pues usa tecnología intermedia, materias primas e insumos locales.

11) La microempresa ha permitido la consolidación de Trujillo como ciudad, expandiendo físicamente ésta hacia las zonas aledañas

a la carretera al margen de la planificación urbana de la Municipalidad, marcando de esta forma la propia dinámica de la ciudad.

12) La consolidación de la ciudad se da por la reinversión de los excedentes por parte del microempresario no en la empresa, sino en la búsqueda de bienestar familiar (consolidación de la vivienda, adquisición de artículos para el hogar, etc.).

13) La actividad microempresarial marca la dinámica de crecimiento económico, social, laboral y de expansión física de la ciudad de Trujillo.

14) Los agentes de cambio, si bien no participan directamente en la toma de decisiones y en la gestión del gobierno local de Trujillo, intervienen de una u otra forma por intermedio de las juntas vecinales, los Comités de Progreso y la canalización de sus demandas en la prestación adecuada de los servicios públicos locales y mejoras en su calidad de vida, participando también en la ejecución de obras comunales como pistas, veredas, escuelas y bibliotecas. Asimismo, se da una participación de la actividad microempresarial en el proceso de consolidación urbana.

15) El desarrollo urbano de Trujillo ha tenido y tiene una dinámica propia que no responde a ningún Plan de Desarrollo Urbano. El gobierno local no planifica el crecimiento de la ciudad y su continuo urbano, no existiendo en la actualidad un Plan de Desarrollo Urbano al cual responda el crecimiento de la ciudad. El Esquema Director de Expansión Urbana formulado en 1979 —y reactualizado en 1983— se va modificando según cómo se presente la realidad; es decir, la expansión urbana de Trujillo no responde al Esquema Director sino que éste se va modificando de acuerdo a cómo se vaya dando la expansión urbana.

16) Al no estar debidamente establecida la función de planeamiento, la toma de decisiones es deficiente por no haber planes y programas de acción que integren los objetivos y metas en aras del desarrollo armónico de la acción municipal, y proyecte al Municipio como un órgano efectivo de gobierno local, siendo más bien un ente ejecutor de actividades rutinarias que toma sus decisiones en forma vertical, sin mayor participación de la población, instituciones y otros sectores involucrados en el desarrollo de Trujillo.

17) La carencia de planes integrales de desarrollo, de acondicionamiento territorial y planes directores limita la capacidad de gestión de la Municipalidad Provincial de Trujillo; la integración de las acciones de proyectos y obras de otros sectores; la determinación de las áreas de expansión urbana; la configuración del sistema vial urbano; así como la capacidad municipal para definir, administrar y controlar el uso del suelo urbano.

18) En los últimos 50 años la ocupación del espacio en la ciudad de Trujillo se da paralelamente en dos escenarios: el de la continuación urbana de la ciudad antigua que absorbe tierras de cultivo —en su mayoría con proyectos de urbanizaciones autorizadas reglamentariamente—, y el que se configura en los terrenos eriazos ubicados al norte, noreste y oeste de la antigua ciudad, en los cuales aparecen los asentamientos humanos espontáneos, pueblos jóvenes, que actualmente están organizados en cuatro municipalidades distritales (El Porvenir, Florencia de Mora, La Esperanza y Víctor Larco).

19) Si bien la ciudad de Trujillo forma un continuo urbano integrado por cinco distritos —a pesar de su integración físico-espacial—, se pueden observar dos calidades de ciudad por la desigualdad de su desarrollo, y la calidad y cantidad de servicios de atención que les presta el gobierno local. Esta falta de integración y la diferencia de tratamiento que se les brinda indican que en el futuro puede haber una mayor desorganización del desarrollo urbano de la ciudad y su continuo urbano por carecer de una imagen objetivo de la ciudad de Trujillo.

20) En la ciudad de Trujillo la planificación integral del desarrollo provincial es de urgente necesidad, puesto que su carencia no permite superar los desequilibrios urbano-rurales; formular una adecuada política poblacional en aras de una distribución nacional de la población en el ámbito provincial; ni una acertada toma de decisiones. En tanto no exista esa estrecha coordinación que debe haber entre la planificación a nivel económico-social y la planificación a nivel físico, no se va a dar una priorización adecuada de las inversiones en proyectos de desarrollo urbano, ni una adecuada prestación de los servicios públicos locales.

21) La estructura orgánica de la Municipalidad se ha venido adecuando constantemente a las exigencias de la colectividad y a lo dispuesto por la Ley Orgánica de Municipalidades. Ha puesto en actividad sistemas de importancia estratégica como los de planificación, presupuesto y control. Sin embargo, dichos sistemas no han podido ser más eficaces puesto que no han articulado sus esfuerzos adecuadamente con los órganos de línea —y con muchos distritales—, lo que ha dado lugar a desfases en la toma de decisiones y retardo en el logro de los objetivos.

22) La estructura del presupuesto municipal ha permitido obtener mayores ingresos propios y, sobre todo, ir disminuyendo los gastos corrientes en relación con los gastos totales de la Municipalidad. En los últimos años, la tendencia del gasto en remuneraciones ha sido creciente. En 1991 el gasto por remuneraciones equivalía al 30% del total del presupuesto.

23) Las rentas municipales han venido mostrando una acción ágil y simplificadora en el proceso de recaudación, al haber organizado los cobros a través del recibo único de pagos, que facilita a los contribuyentes el pago de sus impuestos. Sin embargo, todavía no se ha podido resolver el problema de la evasión tributaria que afecta a casi todas las municipalidades, por no tener un sistema para controlar a sus contribuyentes. La Municipalidad ha hecho muchos planteamientos como el control a través del registro único de contribuyentes, y también a través del catastro municipal.

24) Se puede afirmar que la Municipalidad de Trujillo no tiene mayores problemas de burocratización. La proporción de personal guarda relación con sus ingresos. No obstante, se observan problemas vinculados a una deficiente distribución interna del personal y, principalmente, a su poca preparación. La 'pirámide del personal' descansa en mayor proporción en el personal técnico y auxiliar, con escasa especialización, y hay un porcentaje sumamente bajo de profesionales y de especialistas, que es necesario obtener aplicando los diversos procesos y políticas de personal.

25) En la Municipalidad de Trujillo la toma de decisiones se encuentra en proceso de descentralización. Por un lado, se han delegado atribuciones a las juntas vecinales en aquellas acciones vinculadas a los servicios municipales. Por otro, últimamente se ha delegado internamente a todos los funcionarios capacidad de decisión en sus respectivas esferas de acción, lo cual ha descongestionado a los órganos del gobierno municipal. Sin embargo, analizando las decisiones traducidas en resoluciones, acuerdos, ordenanzas y decretos, éstas tienen una tendencia a resolver asuntos de carácter administrativo que funciones sustantivas o de línea, que tienen relación directa con la comunidad (desarrollo urbano, educación, salud, comercialización de productos y transporte, entre otros).

26) En relación con los servicios municipales, la Municipalidad ha venido asumiendo progresivamente los servicios y funciones que la ley le reconoce como propios. Sin embargo, el gobierno central y el regional continúan ejerciendo funciones que son de carácter local, debiéndose transferirlas en un plazo breve a la Municipalidad, con sus respectivos recursos y atribuciones.

#### IV. CONSIDERACIONES FINALES

Una observación superficial o apresurada de la ciudad de Trujillo y su comparación con un área metropolitana tipo del Perú harían pensar que la acelerada dinámica del desarrollo físico, y el nivel y la calidad de la consolidación de sus asentamientos urbanos responden a una estructura y características eficaces del proceso de gestión institucional del desarrollo urbano, que se identifica, además, con una municipalidad abierta, un alcalde competente y mecanismos orgánicos de participación vecinal.

El estudio de caso de Trujillo, sin embargo, muestra una realidad compuesta por la acción de elementos externos a la Municipalidad y la reacción mediatizada y en alguna medida 'clientelar' del gobierno local.

Enfrentar el problema de la gestión urbana en la ciudad de Trujillo requiere —ante todo— de un profundo proceso de reforma y fortalecimiento institucional municipal, que le restituya la capacidad funcional y política para ejercer realmente el gobierno de la ciudad. No será posible resolver la diversidad de problemas que la afectan sin una municipalidad competente, capaz de cumplir las funciones que la Constitución y la Ley le confieren, y de adaptarse a la evolución de las demandas y condiciones que la dinámica del crecimiento económico y el asentamiento urbano determinan.

En resumen, entendemos que el problema central, el de la gestión urbana de Trujillo, reside en la estructura orgánica de su Municipalidad, la competencia de sus cuadros técnicos y profesionales, y la capacidad política para actuar con normas y recursos sobre las variables que condicionan realmente el proceso de urbanización en la ciudad.

Finalmente, creemos que esta situación, al enfrentarse de manera parcial, determina que las acciones que se vienen realizando desde el interior de la Municipalidad sean insuficientes, por no atacar la esencia de los problemas.