

# Gestión urbana, participación popular y derecho en Perú

LUIS A. CHIRINOS

## I. CRISIS Y REFORMA MUNICIPAL

**A** LO LARGO DEL PRESENTE siglo y hasta 1980, el gobierno y la gestión urbana en Perú estuvieron a cargo del gobierno central: Ministerio de Vivienda, instituciones públicas y empresas estatales de servicios públicos. Pese a que los gobiernos locales detentaban legalmente estas atribuciones, su capacidad real y efectiva de gobernar la ciudad desmentía flagrantemente la ley. Desde inicios de siglo el gobierno central, progresiva y sistemáticamente les “expropió” recursos y funciones, despojándolos de protagonismo en la ciudad. Únicamente les quedaron algunas funciones menores como la recolección de la basura, el ornato, la regulación del comercio ambulante y otras, que cumplían en forma precaria dadas las condiciones políticas y económicas (Chirinos, 1980; Sánchez León y Zolezzi, 1979).

A esta situación se agregaba la ausencia de democracia local: a pesar de que la ley municipal de 1894 establecía que las autoridades eran elegidas por la población, en realidad eran designadas por el Ministerio del Interior, salvo durante 1963-1969.<sup>1</sup> Ello fue expresión del centralismo político y el clientelismo de la sociedad peruana, por lo cual no había tampoco formas de participación de la población en la gestión urbana.

Las municipalidades atravesaban una crisis que afectaba su naturaleza: eran víctimas del proceso de centralización de la gestión gubernamental que caracteriza la segunda mitad del siglo. El auge de este proceso tuvo lugar durante el gobierno militar de 1968-1980, cuando los ministerios de Vivienda y de Transportes asumieron gran parte de las funciones de los gobiernos locales, lo que los condujo a su ahogamiento. A ello se añade la centralización de los servicios públicos como agua potable, alcantarillado y electricidad en empresas estatales. En sus de-

<sup>1</sup> En 1963, al asumir al gobierno Fernando Belaúnde Terry convocó a elecciones municipales, que se realizaron en 1963 y 1966. Desde 1969 hasta 1980 los alcaldes volvieron a ser designados por el gobierno militar.

ciones, los gobiernos locales tenían poco o nada que decir: ni siquiera tenían representación en sus directorios.

En materia de gestión y planificación urbanas, el papel de los gobiernos locales fue nulo. El Ministerio de Vivienda elaboraba los planes urbanos y decidía su ejecución. No puede decirse, por otro lado, que la planificación urbana tuviera un estatus importante: es apenas a inicios de la década de los setenta que se elaboró el Plan de Desarrollo Metropolitano de Lima y Callao (PLANDEMET). En algunas ciudades del interior, los esfuerzos de planificación urbana empezaron entonces, aunque sin mayor éxito.

Estos planes fueron formulados desde el gabinete, con diagnósticos adecuados, pero con una perspectiva maximalista: el énfasis en los objetivos y en las obras públicas impidió que se incidiera sobre las estrategias de intervención, la estructuración de agentes estatales y sociales, y la descentralización de las acciones. De este modo, ambiciosos planes quedaron como esfuerzos teóricos que poco sirvieron como instrumentos de gestión de la ciudad. Los planes urbanos otorgaron escaso protagonismo a las municipalidades y a las organizaciones sociales. El resultado es que fueron incumplidos por el Estado, por los gobiernos locales, el sector privado y los sectores populares. En vez de racionalizar el desarrollo, los planes fueron una oportunidad más para profundizar la crisis urbana.

La situación cambió a inicios de la década de los ochenta, con el fin del gobierno militar. Como reacción contra el centralismo de la sociedad peruana, la Constitución de 1979 aprobó una definición del Estado como “unitario, democrático y descentralizado”. Ello significó la creación de gobiernos regionales y el fortalecimiento de los gobiernos locales (Rubió y Bernal, 1985)

En relación con el fortalecimiento de los gobiernos locales, la Constitución de 1979 fue precisa: estableció la elección popular de las autoridades; estipuló su autonomía económica y administrativa; fijó sus competencias; determinó sus recursos económicos, y planteó su democratización: debían ser promotores de la participación vecinal en la gestión local.

Quizás la función más importante atribuida a los gobiernos locales fue la gestión y planificación urbanas. Se les restituía así una función “expropiada” por el Ministerio de Vivienda. En adelante, el protagonismo del desarrollo urbano estaría en los gobiernos locales.

Sin embargo, no bastó la Constitución para propiciar el cambio, pues no hizo otra cosa que establecer el marco legal de la reforma municipal. Fue necesaria la decisión política para desencadenarla, cosa que hizo el gobierno de Belaúnde Terry al convocar a elecciones municipales para noviembre de 1980. En marzo de 1981 promulgó la Ley Orgánica de Municipalidades, Decreto Legislativo 051, que incorporaba importantes modificaciones al régimen vigente. Si bien esta norma fue severamente criticada, se convirtió en el instrumento central de la reforma.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> El Decreto Legislativo 051 fue elaborado en secreto cuando desde la sociedad civil y el Congreso se formularon propuestas. Su promulgación sorprendió incluso a los partidarios del régimen, como lo demostró el acuerdo unánime de la MLM —que incluía a Acción Popular, partido de gobierno— de rechazarlo.

Desde entonces, los gobiernos locales han desarrollado una ardua labor de reforma y modernización. Al mismo tiempo, se fue ampliando su marco legal: una nueva ley orgánica (Ley 23 853) de 1984, mejoró sustantivamente el Decreto Legislativo 051 a partir, entre otras cosas, de las críticas que se le hicieran. Por otro lado, la reforma tributaria de 1985 creó nuevos recursos para las municipalidades. Recientemente, la Constitución de 1993 y el Decreto Legislativo 776 han introducido cambios que han infligido un duro golpe a la reforma municipal.

El presente trabajo pretende analizar una dimensión de esta experiencia: el papel del derecho en los procesos de gestión y planificación urbana, y la participación política ciudadana. A este efecto, revisaremos dos experiencias concretas de planificación participativa: los casos del distrito de El Agustino en Lima y el de la provincia de Ilo en el departamento de Moquegua, en la costa sur. Concluiremos con algunas reflexiones derivadas de las experiencias.

## 2. LAS ORGANIZACIONES POPULARES: ACTORES CLAVE DE LA CIUDAD

El proceso social más importante en las ciudades peruanas ha sido el surgimiento, en la década de los setenta, de un vasto movimiento social que, buscando representar a los pobladores de los barrios populares, ha asumido un creciente protagonismo en los procesos de gestión urbana. Las organizaciones vecinales de los pueblos jóvenes se convirtieron en los actores clave de las ciudades.

Si bien los pobladores de las barriadas siempre se organizaron desde que se inició la invasión de terrenos,<sup>3</sup> a fines de la década de los sesenta sus instituciones representativas estaban en crisis. La organización vecinal como forma organizativa fue implantada durante el gobierno militar, con la idea de que fuera base de apoyo del régimen en un esquema populista-corporativo<sup>4</sup> y canal de la demanda por servicios urbanos.

La importancia de las organizaciones vecinales radica en su capacidad para representar a los vecinos como pobladores<sup>5</sup> de un asentamiento y para promover el desarrollo mediante el acceso a servicios públicos. Se puede decir que la “habilitación urbana” tras la invasión de terrenos, la selección de pobladores, la distri-

<sup>3</sup> Se trata de uno de los temas más complejos de la sociología urbana. De Soto habla del “contrato de invasión”, forzando una analogía con el derecho privado. Chirinos lo plantea desde la teoría de la organización social y la lógica de las necesidades. Las primeras referencias al tema están en Matos Mar, 1977. Véase De Soto, 1986 y Chirinos, 1983.

<sup>4</sup> Para una caracterización del régimen puede consultarse: Cotler, 1969 y Pease, 1979. Sobre la organización vecinal en el contexto del régimen militar, véase Henry, 1978.

<sup>5</sup> La condición de los pobladores de las barriadas es la de casi-propietarios: una vez consolidada la invasión por el compromiso del Estado de no reprimirla, los pobladores ejecutan en los terrenos los actos posesorios típicos de la propiedad: construcción con material noble, compra-venta y arrendamiento. Desde la Ley 13 517 (1961), la condición jurídica de los pobladores es de “propietarios espectacitivos”, al establecer el derecho a ser adjudicatario del terreno ocupado. Si bien la Ley 13 517 fijó un plazo límite (septiembre de 1961) para ser beneficiario, sucesivas leyes lo han ampliado beneficiando a los ocupantes irregulares posteriores.

bución de lotes<sup>6</sup> y demás procesos han corrido a cargo de las organizaciones vecinales con una intervención marginal de los organismos estatales. En este sentido, las organizaciones vecinales han sido actores reales —aunque informales— de la planificación urbana. De hecho, la gestión real del hábitat e incluso la seguridad ciudadana (Iturregui y Price, 1979) han estado muchas veces bajo su responsabilidad.

Las organizaciones vecinales demostraron ser eficientes canales de relación con el Estado en la satisfacción de necesidades básicas, logrando así su legitimación (Collier, 1978). Sin embargo, con el advenimiento de la crisis política y económica, y al agotarse las posibilidades de atención por parte del Estado, las relaciones entre ambos se deterioraron. Al enfrentar la cuantiosa demanda barrial y el creciente radicalismo de la acción vecinal, el gobierno militar endureció su política.

Las organizaciones populares, por su parte, cambiaron su estrategia pasando de la petición a la reivindicación. Ello produjo una intensa politización de las organizaciones y las luchas urbanas (Henry, 1978).

En este contexto se desarrollaron dos tendencias complejamente articuladas: por un lado, un proceso de centralización de las organizaciones a nivel distrital, provincial y nacional y, por el otro, una diversificación de las formas organizativas que llevó al surgimiento de organizaciones femeninas (en salud y alimentación), juveniles (en la educación, la cultura y la recreación), de enfermos (por ejemplo, tuberculosos, para enfrentar colectivamente los costos y el tratamiento), de microempresarios, para la producción, y muchas otras.<sup>7</sup>

La centralización de las organizaciones vecinales buscó articular la acción colectiva frente al gobierno central más allá del barrio: a nivel distrital, provincial y nacional. En lo fundamental, buscaba dotarlas de un perfil político más definido, así como expresar una nueva reivindicación: la de participar en las decisiones de política urbana. No es casual que los partidos políticos de la izquierda jugaran un papel central: la lucha antidictatorial encontraba en el frente barrial un campo significativo de acción y elevaba el nivel de las reivindicaciones (Henry, 1978). Entre 1978 y 1982 se constituyeron federaciones en diversas ciudades del país: Lima, Cuzco, La Libertad, Lambayeque, Iquitos, Chimbote, Huancayo, Ayacucho, Juliaca, y otras. A nivel nacional se creó la Confederación General de Pobladores del Perú (CGPP) en 1982.

Si bien el proceso de centralización fue vertiginoso, se apagó rápidamente. Su debilidad principal consistió en su articulación al proceso político: la centralización culminó cuando el gobierno central inició el proceso de descentralización y la reforma municipal. A ello se añade el impacto desmovilizador de la crisis

<sup>6</sup> Para una análisis de experiencias de los procesos populares de selección de pobladores y distribución de lotes, véase Matos Mar, 1977. La experiencia de Carabayllo, que incluyó delegación de facultades por la municipalidad y la participación vecinal (1986) es analizada por Serrano, 1987.

<sup>7</sup> La organización popular y la multiplicidad de formas organizativas y de sectores involucrados, es quizás el más significativo proceso sociopolítico ocurrido en Perú en la segunda mitad del siglo xx. Sobre los distintos tipos de organización puede verse Chirinos, 1984, y Tovar, 1989.

económica y la crisis de representación política. Progresivamente las instancias de centralización decayeron y se desarticularon, y las organizaciones vecinales entraron en un lento proceso de crisis, aunque siguieron manteniendo cierta presencia hasta 1986.<sup>8</sup> Más vigorosa fue la diversificación de las organizaciones sociales en los barrios. Su surgimiento estuvo determinado por: *a*) su vinculación al desarrollo del barrio y la multiplicación de los intereses y necesidades sectoriales, una vez alcanzada la vivienda y los servicios básicos; *b*) la rigidez de las organizaciones vecinales para representar estos diversos intereses, y satisfacer las correspondientes necesidades (Frías, 1989); *c*) la dureza de la crisis económica que agravó los problemas de alimentación y salud, lo que llevó a que las mujeres populares se organizaran para enfrentar estos problemas. Estas organizaciones —llamadas “funcionales”— desarrollaron un perfil autogestionario para enfrentar sus necesidades, adoptando la forma de “comedores populares” y similares. Desde entonces, su papel ha sido central en los procesos de reproducción social de los sectores populares.

Al inicio de la reforma municipal en 1980, el mapa organizativo popular es extenso y complejo: su rasgo central es la existencia de múltiples tipos de organizaciones, cada una con intereses propios, atendiendo necesidades específicas y representando a sectores particulares de ciudadanos.

Al asumir las municipalidades la gestión y la planificación urbanas, las organizaciones populares aparecieron como sus interlocutores, como las instancias de representación ciudadana más legítimas en el nivel local. En correspondencia, en las organizaciones surgió el interés de participar en estos procesos, como una demanda ligada a la construcción de la ciudadanía. Asistimos al nacimiento de una reivindicación: la participación política en el gobierno local.

### 3. GESTIÓN URBANA Y GOBIERNO LOCAL

La reforma municipal fue el más importante avance de la Constitución de 1979, y dentro de ella, el que se restituyera a los gobiernos locales la gestión y la planificación urbanas. Sin embargo, la concreción de este objetivo supuso vencer graves obstáculos y problemas. Dada la crisis preexistente, las condiciones en que los gobiernos locales debían asumir la función eran sumamente precarias. Señalamos a continuación los principales problemas que, a lo largo de la reforma municipal, afectaron la capacidad de los gobiernos locales de cumplir la función de manera adecuada y eficiente.

*a*) El primer problema fue garantizar que el Ministerio de Vivienda transfiriera efectivamente la función: recursos económicos, infraestructura, personal y acervo documental a las municipalidades. Los dos primeros años de reforma se dedicaron a luchar por la transferencia. La resistencia del Ministerio de Vivienda fue

<sup>8</sup> Ello fue posible debido a la agudización de la crisis, al auge de la movilización social y al impulso de la Ordenanza 192 de la MLM que les otorgó “personería municipal”. Cf. Chirinos, 1991.

grande debido a los intereses creados en el manejo de la política urbana. La transferencia fue gradual a lo largo de 1980-1985 y estuvo plagada de intentos del poder ejecutivo de recuperar algunas funciones, como la titulación de lotes en pueblos jóvenes.<sup>9</sup>

b) Los gobiernos locales no controlan instancias clave de la gestión urbana, como son las empresas estatales de servicios públicos (agua potable, alcantarillado, electricidad y teléfonos) y los terrenos fiscales. Esto ocurre a pesar de que las dos leyes orgánicas de municipalidades (Decreto Legislativo 51 y Ley 23 853) establecieron la competencia municipal sobre los servicios públicos. La consecuencia es que los planes urbanos están limitados por la intervención de estas empresas que actúan, por lo general, con una lógica distinta a la del gobierno local y no pocas veces en contra.<sup>10</sup>

La experiencia de 14 años de reforma municipal demuestra que a pesar de los esfuerzos desplegados, los gobiernos locales y las empresas públicas de servicios no han logrado acuerdos que garanticen la subordinación de dichas empresas a los planes urbanos o siquiera una mayor coordinación. Si bien desde 1989 se ha empezado a transferir a las municipalidades provinciales las empresas de agua potable y alcantarillado, el proceso es aún incipiente.

En la actual coyuntura de privatización de las empresas estatales, esta situación se torna más compleja porque dicha privatización se lleva a cabo sin la participación de los gobiernos locales y debido a que no se estipula condición alguna en relación con los planes urbanos o la acción municipal. De esta manera, se prevé que el futuro estará plagado de conflictos. El resultado es que las posibilidades de planificar el desarrollo urbano —y la infraestructura de servicios, elemento clave— quedarán sumamente limitadas.

c) La ambigüedad legal de las funciones municipales es un problema. La ley distingue entre municipalidades provinciales y distritales, existiendo entre ambas relaciones complejas: de un lado, son autónomas y cumplen funciones comunes en su jurisdicción; del otro, las municipalidades distritales se subordinan a las provinciales en determinadas funciones que cubren el ámbito provincial.<sup>11</sup>

La Ley Orgánica de Municipalidades no ha distinguido de manera tajante la función de planificación, pues se la atribuye a ambas en su respectiva jurisdicción y establece un marco de relaciones, que a menudo es impracticable. El mejor ejemplo es la norma que dispone que el plan provincial se formula con base en

<sup>9</sup> En 1986, en medio de la campaña electoral, se promulgó la Ley 24 513, que facultaba al Ministerio de Vivienda para sustituir a las municipalidades en la regulación de lotes.

<sup>10</sup> La situación es compleja pues estamos frente a un conflicto de leyes: de un lado, las competencias legales de estos organismos y del otro, las municipales. La Ley 23 853 —Ley Orgánica de Municipalidades— pretende resolver el problema estipulando (art. 62) que los planes de las empresas deben someterse al requerimiento municipal. Sin embargo, en la práctica ello no ocurre así.

<sup>11</sup> El régimen político territorial comprende departamentos, provincias y distritos. Hay gobierno local en provincias y distritos. Ambos son autónomos pero las competencias son diferentes: las primeras detentan competencias exclusivas que corresponden al ámbito provisional. Los distritos tienen también competencias propias, pero se subordinan a las provincias en lo referente a sus competencias exclusivas.

los planes distritales y comunales. Ello no ha hecho otra cosa que crear confusiones y conflictos, que dificultan la gestión. Dependiendo del poder relativo de cada una de ellas, en unos casos las municipalidades provinciales han avasallado a las distritales; en otros, éstas han hecho caso omiso de los planes provinciales. En ambos casos, el resultado ha sido la agudización de los problemas y el caos.

Debido a la crisis municipal no ha existido una “cultura cívica urbana”. La consecuencia es, por un lado, el desconocimiento de los procesos urbanos, de los deberes y derechos ciudadanos, del papel de la municipalidad y de los mecanismos de gestión, y ello se expresa en la planificación urbana. Y por el otro, que quienes son elegidos —cada tres años— tengan que aprender rápida y, a menudo, precariamente, los rudimentos de la gestión. Ello dificulta que la planificación urbana sea asumida cabalmente por las autoridades, si bien en los últimos años esta tendencia se ha ido modificando.

*d)* La burocracia municipal es desmesurada, técnicamente deficiente, de escasa profesionalización<sup>12</sup> y a menudo, corrupta. La consecuencia es que los esfuerzos por modernizar o hacer más eficiente la gestión municipal han chocado con la resistencia —activa o pasiva— de la burocracia. A ello se añaden las restricciones legales para contratar personal, la incapacidad de pagar remuneraciones adecuadas y, aunque puedan hacerlo, la prohibición legal de incrementarlas; a esto hay que agregar el escaso prestigio del funcionario municipal. La consecuencia es la mantención de una “costra” burocrática que controla los mecanismos de gestión, limitando los empeños de reforma.

Hay que mencionar, asimismo, el retraso tecnológico de la administración municipal que impide avanzar de manera más consistente en la mejora de las condiciones para la gestión y la planificación.

*e)* Para que el gobierno local garantice que los planes se cumplan y no queden como documentos programáticos, requiere recursos económicos que permitan ejecutarlos. Sin embargo, la mayoría de las municipalidades carecen de los recursos necesarios no sólo para formular los planes de desarrollo, sino para aplicarlos. La situación económica municipal, especialmente la de predominancia popular, hace imposible garantizar la planificación. Recientemente el poder ejecutivo ha agravado esta situación, con el Decreto Legislativo 776 que recorta recursos, especialmente a las municipalidades provinciales.

*f)* La ausencia de una tradición de planificación participativa es un importante obstáculo. No existen en la sociedad civil estructuras institucionales ni procesos que la incorporen. De ahí que la experiencia de planificación urbana haya sido siempre frustrante.

La planificación participativa ha alcanzado un cierto nivel de legitimación en el espacio local debido a las experiencias de organizaciones no gubernamentales

<sup>12</sup> La baja tasa de profesionalización de las municipalidades es grave problema de todos los gobiernos locales. En Ilo no había ningún profesional en 1981; en 1989, debido a la política de fortalecimiento de recursos humanos se llegó al 15%. En Juliaca en 1981, había uno; en 1989, sólo llegaba al 4%. La situación es aún más dramática en las municipalidades distritales y rurales, donde casi no hay personal.

(ONGs) en la formulación de planes integrales de desarrollo.<sup>13</sup> Estas experiencias lograron transferir a los sectores directivos, capacidad y “tecnología” social para la planificación. Estas habilidades son base fundamental para incrementar la participación de las organizaciones sociales.

Aunque éstos no son todos los problemas, son quizás los de mayor incidencia sobre los procesos de planificación. Y son ciertamente clave para entender dichos procesos desde los gobiernos locales en proceso de reforma.

#### 4. DOS EXPERIENCIAS DE PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA: ILO Y EL AGUSTINO

En esta sección presentamos la experiencia de planificación y gestión participativa en dos municipalidades: Ilo y El Agustino. A partir de ellas analizaremos el papel del derecho en los procesos de gestión del gobierno local.

##### 4.1. Ilo<sup>14</sup>

Ilo es una ciudad intermedia ubicada en el departamento de Moquegua (costa sur del Perú), que cuenta con más de 50 000 habitantes y crece a una tasa anual de 5.1%, superior a la tasa promedio nacional. A pesar de ser capital de provincia, su importancia económica y demográfica excede con largueza a Moquegua, la capital departamental. Ello se debe a que se trata de una ciudad minero-metalúrgica en la cual se asientan dos empresas clave para la actividad minera: la Southern Peru Copper Corporation (SPCC), una empresa estadounidense que explota el cobre de Toquepala y Cuajone, y que opera una fundición en Ilo; y la refinería de cobre Minero-Perú. De menor importancia relativa es la actividad pesquera de consumo humano y de harina de pescado.

Hasta 1979, Ilo fue una pequeña población que funcionaba con base en el dinamismo de la SPCC y Minero-Perú. De hecho, su crecimiento poblacional se debe, sobre todo, a la migración de mano de obra para SPCC y Minero-Perú. Ello da cuenta, asimismo, del componente obrero de la población: casi 50 por ciento.

El crecimiento urbano de Ilo ha sido vertiginoso. En los últimos 15 años se han formado multitud de pueblos jóvenes para albergar a la nueva población. Ello ha elevado la presión para que existan servicios públicos (electricidad, alcantarillado y agua potable) y sociales (educación, vivienda y salud).

Desde 1980, la municipalidad de Ilo ha sido gobernada por Izquierda Unida —(IU), que ha triunfado con ventaja sobre sus oponentes. Desde entonces, las autoridades municipales emprendieron una profunda reforma institucional que ha convertido al gobierno local en un verdadero motor del desarrollo local. Ele-

<sup>13</sup> Las experiencias de planificación desarrolladas por las ONG's se caracterizan por ser participativas e integrales. Si bien, algunos de estos planes fueron publicados, no hay un análisis evaluativo que dé cuenta de sus resultados.

<sup>14</sup> En el desarrollo del caso de Ilo nos basamos en el trabajo de Luis Chirinos, Eduardo Neira y Miguel Ramos, 1991.

mentos de la estrategia han sido la reestructuración del aparato municipal, al que se ha dotado de un alto nivel profesional; una reforma progresiva; la flexibilidad frente a nuevas circunstancias; la búsqueda de la generación de consensos en la gestión, y el fortalecimiento económico-financiero municipal. Sin embargo, el instrumento central fue la participación política de los vecinos.

En Ilo se ha producido una decidida y sistemática búsqueda de mecanismos de participación vecinal. Esto se debe a dos circunstancias: por un lado, a la propuesta democrático-participativa que planteó la IU en los planes de gobierno municipal con que se presentó a las elecciones municipales; y, por otro, a la existencia de una base social popular con experiencia organizativa, sobre todo sindical.

La propuesta participativa se desarrolló sobre todo en la gestión urbana. En ella se reflejaban con dramática intensidad los efectos del crecimiento poblacional y el surgimiento de pueblos jóvenes. Con el objetivo de garantizar que el desarrollo urbano tuviera una direccionalidad y un orden, se planteó una estrategia para incorporar a la población al proceso.

La estrategia comprendió el reforzamiento institucional de las organizaciones populares, lo que se llevó a cabo a través del llamado a las organizaciones vecinales a reestructurarse mediante elecciones democráticas, como condición para ser reconocidas formalmente por la municipalidad. Si bien no se promulgó una ordenanza específica para ello (como en Lima), la municipalidad abrió una explícita política de reconocimiento a las organizaciones. El resultado fue la democratización de las organizaciones vecinales y la constitución de la Federación de Pueblos Jóvenes, la Federación de Promoción y Desarrollo de la Mujer Ilena (FEPRODEMI) y el Frente de Defensa de los Intereses de Ilo. Estas organizaciones asumieron la representación social de la población y se convirtieron en sujetos activos de la política de participación vecinal de la municipalidad.

El paso siguiente fue el establecimiento de mecanismos de participación a través de la comunicación e información permanente de la acción municipal, así como un sistema de consultas permanentes con la población, a fin de garantizar el máximo posible de consenso en decisiones de crucial importancia. Finalmente, se avanzó en dos estrategias que involucraron la delegación del poder municipal a instancias sociales: los comités de gestión y la transferencia de recursos municipales a la Federación de Pueblos Jóvenes.

Los comités de gestión son instancias de participación de la población organizada en la toma de decisiones en áreas clave de la gestión urbana: transporte público, abastecimiento y comercialización de alimentos, limpieza pública y medio ambiente, y tarifas municipales. Se conforman con representantes de los diversos sectores sociales del área respectiva (organizaciones sociales, sector privado, gremios profesionales, etc.), regidores y funcionarios municipales.

Los comités de gestión son convocados para discutir asuntos sobre los cuales se debe tomar una decisión. La particularidad es que el alcalde delega en el comité la capacidad de decidir sobre la materia, a condición de que se arribe a un acuerdo por consenso entre todos los sectores. En tal caso, el alcalde presenta la decisión al Concejo y éste la aprueba. De no alcanzarse el consenso, el poder de de-

cisión retorna al alcalde y/o al Concejo. Los comités de gestión son instancias que no están previstas en la ley; de hecho, tampoco se deriva de la ley la posibilidad de delegar poder de decisión a instancias sociales. Son, en ese sentido, una creación inédita del proceso municipal de Ilo.

La experiencia demuestra que a pesar de las dificultades iniciales, en Ilo se viene desarrollando una cultura ciudadana participativa y de negociación que ha hecho de los comités de gestión actores clave del sistema de poder local.

Otra estrategia consistió en transferir a la Federación de Pueblos Jóvenes la capacidad de decisión del gasto en obras locales. El mecanismo es el siguiente: la municipalidad entrega a la Federación el monto de lo recaudado en pueblos jóvenes por concepto de impuesto predial, con el fin de que ésta, a través de los comités de obras, decida el plan de obras y los montos de la inversión. Por su parte, la municipalidad presta apoyo técnico en la formulación de proyectos y en maquinaria. Al final del ejercicio, la Federación rinde cuentas de las obras y de lo gastado. Como consecuencia, la inversión municipal ha logrado mayor eficiencia y legitimidad, ya que la decisión ha sido adoptada por la población.

Como en el caso anterior, no se trata de una forma de participación prevista en la ley, e incluso implica delegar un poder que celosamente ha estado en manos de la autoridad: el de decidir sobre el gasto público. Pero, como en el caso anterior, esta modalidad implica desplegar, hasta sus últimas consecuencias y posibilidades, el ejercicio de la facultad de legislar propia del gobierno local. En este sentido, ambas estrategias se integran a un proyecto político de gobierno local mucho más amplio y complejo, que ha hecho de Ilo un modelo de gestión municipal democrático-participativa.

#### *4.2. El Agustino*

El Agustino es un distrito de Lima metropolitana que cuenta con más de 350 000 habitantes y se ubica en el tercer lugar en el mapa de pobreza de esta área. Se trata de un distrito sumamente heterogéneo y con un grave problema de desarticulación urbana. Conformado mayoritariamente por pueblos jóvenes, tiene una larga trayectoria de organización y lucha, y ha sido un importante protagonista de las luchas urbanas de la década de los setenta. No en vano fue uno de los primeros distritos donde se logró constituir una Federación Distrital de Pueblos Jóvenes.

Este distrito ha sido gobernado por alcaldes de IU durante cuatro períodos entre 1980 y 1992. La municipalidad de El Agustino se caracterizó hasta entonces por ser un distrito pobre y de escasas rentas. Tan sólo entre 1984-1986 se benefició con mayores transferencias de la Municipalidad de Lima Metropolitana (MLM), en gran medida debido a que la gestión correspondió a la IU. En el período siguiente, el alcalde aprista cortó las transferencias, y volvió a sumirla en la estrechez económica.

En ese período se plantea un modelo de gestión local alternativa. La idea surgió en 1987, cuando dos estudios urbanos propusieron la división del distrito en

zonas homogéneas a fin de garantizar una mejor administración, mayor articulación urbana y mayor participación de la población. Es allí donde surge el modelo de Micro Áreas de Desarrollo (MIADES).

Las MIADES eran áreas territoriales homogéneas que tenían factores propiciadores de desarrollo: unidades productivas, infraestructura vial integradora, un mercado local, mano de obra disponible, servicios públicos y equipamiento urbano. Fueron creadas por acuerdo de Concejo en sesión pública, el 25 de junio de 1987, y sus objetivos eran: ser los agentes del desarrollo integral e instancia de centralización de las organizaciones vecinales; ser la base para la creación de agencias municipales, y permitir la generación de un plan de desarrollo integral a través de una metodología participativa (Calderón y Valdeavellano, 1991)

En el camino, el objetivo político fue perfilándose. Se atribuyó a las MIADES un carácter revolucionario; éstas "...debían constituir factores de poder popular, generando bases desde la sociedad civil. La autogestión, la democratización del Estado y la utopía socialista pasaban a formar parte de la propuesta como tal" (Calderón y Valdeavellano, 1991:147). En palabras del alcalde: "El objetivo del proyecto popular NO es el PLAN, no la ejecución de la obra física, sino ... las condiciones para que el pueblo se organice en ....(MIADES) y allí comience a hacer ejercicios de gobierno popular" (Calderón y Valdeavellano, 1991:162). El proyecto de MIADES quiere

... consolidar la organización independiente, autónoma. Estos embriones (del nuevo Estado), estas nuevas direcciones, esas juntas de gobierno, o como se llamen más adelante, tendrán que ir asumiendo nuevos roles en la medida que pueda hacerse una transferencia progresiva; podemos darles capacidad de decisión, no sólo de decidir cuándo hacer una marcha, sino su propio destino (citado por Romero, 1993:30-31)

Sin embargo, esta concepción no fue hegemónica. De hecho, en el interior del Concejo, los restantes partidos de IU no la compartían; más aún, parece ser que incluso dentro del propio partido del alcalde, las posiciones no eran homogéneas (Romero, 1993:31). Frente al maximalismo del alcalde, coexistía la concepción de que las MIADES debían ser mecanismos de participación y democratización del gobierno local, sin necesidad de atribuirles la calidad de embriones del poder popular. Las divergencias se acentuaban en la dirigencia popular y la población, a lo cual se añadían las deficiencias en la información; las autoridades nunca llevaron a cabo una amplia campaña de difusión e información que permitiera generar un consenso básico en la población.

La puesta en marcha de las MIADES empezó convocando a los dirigentes de las organizaciones vecinales, por considerarse que ello era fundamental, pero se dejó de lado a las organizaciones funcionales que congregaban a amplios sectores de la población, sobre todo femenina. Esto fue motivo de descontento generalizado en este sector hacia el proyecto. Y aunque posteriormente se corrigió esta actitud, no se logró modificar la desconfianza inicial de las organizaciones femeninas.

La convocatoria a la constitución de las MIADES planteó tres tareas: la elección de junta directiva, la aprobación de estatutos y la formación de talleres de autodiagnóstico con objeto de determinar las principales obras a ejecutar. Ello era crucial en la medida en que el proyecto tomaba en cuenta un elemento clave: el Fondo de Desarrollo Comunal (FODECO).

El FODECO era un fondo constituido con recursos de El Agustino y transferidos de la MLM, cuyo objeto era financiar las obras decididas por la población. Los recursos serían transferidos a las MIADES, cuya población aportaría mano de obra. Más adelante, ante los problemas económicos, el aporte del FODECO se limitó al 50% (Romero, 1993:38). Como en Ilo, se trataba de la delegación del poder de decisión sobre obras vecinales. La propuesta original planteaba la transferencia del poder de ejecución de gastos, pero ello no se llevó a cabo con el argumento de que era imposible debido a restricciones legales.

El resultado del proceso fue la constitución de las MIADES, la elección de juntas directivas y la aprobación de sus estatutos, lográndose un alto nivel de institucionalización. Sin embargo, la situación de las organizaciones vecinales era de una profunda debilidad orgánica (Romero, 1993:16-20), lo que hizo que cualquier instancia surgida desde esa base acarreará esta debilidad. La consecuencia fue que, en términos reales, la dinámica de las MIADES se mantuvo en un nivel de dirigencia, sin calar en las bases, más que de manera superficial.

Por otro lado, los talleres de autodiagnóstico produjeron una lista innumerable de obras que se convirtieron en expectativas de la población. El problema fue que el financiamiento no estaba asegurado pues dependía de las transferencias de la MLM que, bajo control del APRA, no proveyó los recursos para ponerlo en funcionamiento. Al parecer, esta negativa estaba prevista; la idea era que, frente a la negativa de la MLM, había que impulsar una lucha política para “arrancarle” recursos para el FODECO. Dice Romero:

Se trataba de generar una capacidad de presión... que creara condiciones para la constitución paulatina de una suerte de contraestado... Estamos ante una forma más sofisticada de la lógica que relaciona necesidad con frustración (ante la necesidad no resuelta) que produciría el descubrimiento de las condiciones que impiden su satisfacción y que llevarían a comportamientos de ruptura con el sistema (Romero, 1993:50).

Lo más grave fue que las deficiencias de información municipal a los dirigentes y a la población impidieron comunicar cabalmente la idea, y —cuando se hizo— convencer de su conveniencia. Ello condujo a la frustración de las expectativas en la población, que no logró financiar las obras, ni se movilizó por mayores recursos.

Frente a las complicaciones económicas y de legitimidad de la propuesta, se planteó la elaboración del Plan Integral de Desarrollo, que contó con el apoyo de las ONG's, las cuales constituyeron la Comisión Técnica Intercentros (CTIC). El plan se formularía desde las MIADES con una metodología participativa, lo cual le

garantizaría ser un instrumento orientador del ejercicio de autogobierno de las MIADES.

A pesar del apoyo de la CTIC al Plan Integral de Desarrollo, rápidamente el proyecto fue agotándose. Diversos fueron los nudos problemáticos. En primer lugar, la ambigüedad del proyecto mismo desde el inicio, la falta de acuerdo sobre su naturaleza, impidió el consenso básico necesario para llevarlo adelante. A ello se añade el que por lo menos para un sector de las autoridades, las expectativas políticas puestas en las MIADES (“embriones del nuevo Estado, factores de poder popular”) excedieran ampliamente el nivel de su puesta en marcha y las posibilidades de una gestión municipal. Ello produjo, además, un doble y ambiguo discurso que oscilaba entre el protagonismo de la municipalidad y el de la población.

El eje central del conflicto fue la determinación de roles. Al mismo tiempo que las autoridades municipales hacían énfasis en el papel del pueblo en la autogestión, tenían un comportamiento cada vez más vertical y rígido en la puesta en marcha del proyecto. Romero señala que en las autoridades “conviven ambiguamente visiones de un pueblo omnipotente junto con otras que, por el contrario, lo subestiman. Mientras que el pueblo es idealizado respecto a lo que en el futuro puede llevar a cabo, es criticado por sus preocupaciones prácticas e inmediatas” (1993:47). Por su lado, quienes subrayaban el protagonismo popular y criticaban el “municipalismo” de las autoridades, minimizaban el papel del gobierno local. Es claro que ambos compartían una visión económica de la realidad. No es posible construir la autogestión con una municipalidad que presiona y ahoga la espontaneidad popular, ni tampoco pretendiendo debilitar al gobierno local y postulando su desvanecimiento.

Ello acarreó conflictos entre los diferentes actores (entre ellos, la división de IU y del partido del alcalde), y en la dirigencia popular, en cuya conciencia se produjo lo que se ha llamado una escisión entre una lógica pragmática y una lógica programática (Romero, 1993). Esto llevó a un sector de las autoridades a considerar que la población había sido ganada por el “obrismo” y el inmediateísmo, y que no fue capaz de generar un nivel de conciencia adecuado para asumir la propuesta política (Calderón y Valdeavellano, 1991:167).

El problema más grave fue el surgimiento de expectativas que no se cumplieron. La consecuencia fue la deslegitimación de la propuesta y el desprestigio de la municipalidad. El tema es clave: si se tratara de un estilo populista de gestión, no hubiera sido una más de tantas promesas incumplidas. En una propuesta democrático-participativa, sin embargo, se trata del incumplimiento de un compromiso entre la población y la municipalidad. El resultado fue la pérdida de la confianza que es base del acuerdo. Y desde la municipalidad, el riesgo casi inevitable de caer en el clientelismo.

Un último problema fue la ausencia de estrategia en la puesta en marcha del proyecto. El esfuerzo por desarrollar una “imagen objetivo” del futuro papel revolucionario de las MIADES, llevó a descuidar el diseño de estrategias que se adecuaban a las características y particularidades del medio y de la coyuntura. La conse-

cuencia fue la exacerbación de la disputa ideológica y la incapacidad de respuesta frente a situaciones cambiantes.

En el proceso se constituyeron ocho MIADES con un alto nivel de institucionalización debido al reconocimiento municipal. Se trata de un proyecto de descentralización y participación vecinal que no está previsto en la legislación y que, por incorporar —como en Ilo— la delegación del poder de decisión de inversión e incluso —aunque frustrado— de ejecución del gasto, lindaba con los márgenes de la legalidad. A diferencia del caso de Ilo, sin embargo, la experiencia de El Agustino no llegó a cuajar debido a los problemas mencionados. Empero, más allá de ello, el proyecto MIADES abrió las puertas de un nuevo escenario posible: el de la participación democrática de la población en la gestión urbana. A pesar de los problemas y la indiferencia de la actual gestión municipal, las MIADES siguen funcionando como instancias de centralización de las organizaciones populares del distrito y, sin duda, tendrán un papel importante en el futuro cercano.

##### 5. EL DERECHO, LA PARTICIPACIÓN Y LA GESTIÓN URBANA

Los casos de Ilo y El Agustino permiten evaluar dos experiencias de gestión y planificación urbana participativas. Sus objetivos no se limitaron a optimizar las dimensiones técnicas del proceso, sino que pusieron como condición la participación de las organizaciones populares. Más allá de sus grandes objetivos y graves problemas, ellas buscaron legitimar un tipo alternativo de gobierno y ejercicio del poder.

Estas experiencias fueron procesos complejos. Sin embargo, a menudo los estudios sobre el tema se han limitado a captarlas como “meros hechos sociales”, soslayando el papel que ha jugado el derecho en ellos. Queremos resaltar algunos perfiles de la dimensión jurídica de estos procesos.

Dos consideraciones nos llevan a ello: por un lado, las experiencias muestran que en los espacios locales se viene produciendo lo que podríamos llamar la “fundación de un nuevo orden local” (Blondet *et al.*, 1986)<sup>15</sup> con un alto nivel de respuesta. Los resultados serían una elevación sustancial de las prácticas democráticas y de las condiciones de vida de la población de menores recursos. Lo importante de este “nuevo orden” —a diferencia de lo resaltado por otros estudios— no es su carácter (relativamente) paralelo al orden formal, sino que se expresa a través de un activo papel de los gobiernos locales. Por ello la mantención y reproducción de este “nuevo orden” requiere dotarse de medios formales de legitimación. El derecho es, en este contexto, un privilegiado medio para ello.

Por otro lado, en la medida en que el derecho es una estructura básica de las relaciones sociales, es crucial que exprese cada vez más cabalmente la dinámica social y política y, por elló, sea más accesible a la población, y no necesariamente

<sup>15</sup> La noción proviene de Blondet *et al.*, 1986.

que “refleje” las costumbres o que legalice mecánicamente lo que sucede en la sociedad. Se trata de que sus contenidos estén anclados en los procesos sociales, en la interacción ciudadana, y no sólo en los “principios generales” o “modelos universales”.

Ello será posible si se avanza en una “desmitificación” del derecho que permita que la población se lo apropie y lo maneje conscientemente. Las experiencias muestran que un factor clave en ellas, fue el incremento de la capacidad de los gobiernos locales y las organizaciones de “manipular” las normas legales a su favor, a través de originales métodos de interpretación, y de crear normas que formalizaran sus acuerdos.<sup>16</sup>

### *5.1. La forma jurídica de los proyectos políticos*

En Ilo y El Agustino las autoridades locales apostaron a proyectos políticos claramente definidos<sup>17</sup> y adscritos a la IU. Lo crucial —y diferente— es que los proyectos políticos encontraron fórmulas viables y eficientes de expresión legal.

Es importante mencionar este proceso de transformación de proyectos políticos en normas legales. Algunos aspectos relevantes a destacar son: el hecho de que se trata de espacios locales reducidos; la “forma” verbal de expresión de la legislación; el carácter explicativo de los considerandos de la norma, y sus modos de publicación. En ese sentido, se puede decir que las “formas” jurídicas van expresando los procesos populares de su producción.<sup>18</sup>

### *5.2. Los sujetos de la participación*

Un factor clave de las experiencias participativas fue el reconocimiento jurídico de las organizaciones sociales por el gobierno local, es decir, de los sujetos de la participación. Se les dotó de “personería municipal”<sup>19</sup> y de capacidad de ser “sujeto jurídico” frente a las autoridades locales e incluso al gobierno central y al

<sup>16</sup> Iturregui y Price (1979) concluyen que tras las decisiones de administración de “justicia popular”, hay una racionalidad jurídica sustantiva. Cecilia Serrano (1987) llega a la misma conclusión en relación con los criterios de distribución de lotes por la organización vecinal.

<sup>17</sup> Cabe señalar que hay importantes diferencias; mientras que la propuesta de las MIADES en El Agustino fue una iniciativa que se perfiló desde un inicio y se orientó hacia un modelo de organización sociopolítica, en Ilo el modelo se fue construyendo poco a poco, con base en dos ejes de orientación: desarrollo local y participación democrática. En contraste, mientras que en El Agustino los autores de la propuesta fueron tan rígidos como el modelo, en Ilo hubo una mayor flexibilidad, mayor pragmatismo y, por lo tanto, más capacidad para enfrentar los problemas.

<sup>18</sup> El proceso es complejo y tiene como protagonista a la Izquierda Unida, sus partidos, sus militantes y la intrincada dinámica resultante. Destacan los Planes de Gobierno Municipal de Lima en 1981, 1983 y 1986, y los programas de gobierno nacional de 1985 y 1990. Asimismo, los proyectos de ley presentados al Congreso y las ordenanzas municipales. Merece destacarse el hecho de que los miembros de las comisiones provinieron en su mayor parte de las ONG's.

<sup>19</sup> El concepto de “personería municipal” no existió en el universo jurídico peruano hasta la Ordenanza 192. El concepto alude al efecto jurídico que adquiere el reconocimiento formal de la organización de pobladores por la municipalidad. Se trata de un ejemplo de cómo un uso creativo del derecho y de las categorías jurídicas es eficaz para la “juridificación” de los fenómenos participativos.

sector privado (Chirinos, 1991). Este elemento es importante debido a que el régimen del Código Civil aplicable a las personas jurídicas no resulta funcional ni adecuado a la estructura, objetivos y naturaleza de las organizaciones populares.

Cuando estas organizaciones ingresan a la escena política, no encuentran cabida en este marco. Ya los sindicatos requirieron de una norma especial para adquirir personería (se discute hasta hoy si se trata de personería sindical o personería jurídica); lo mismo sucedió con las cooperativas, las asociaciones de vivienda, etc. En el caso de los pueblos jóvenes, los pobladores se organizaron desde el momento de la invasión, sin que sus formas organizativas encontraran en el Código Civil el marco legal para adaptarse a su identidad, fines y dinámica.

Y es que se trata de organizaciones que asocian a personas de una misma categoría social definitiva por su posición en la estructura socioeconómica (producción, consumo, lugar de residencia, etc.), con intereses económicos a los que pretenden acceder por vías alternativas al mercado y que buscan crear nuevos derechos (es decir, que lo que es mercancía en el mercado, pase a ser derecho), y defenderlos, sean legalizados o no. Estas organizaciones son los agentes de los derechos económico-sociales. Tal definición agrupa a sindicatos, cooperativas, organizaciones vecinales, comedores populares y otras. Para ellas, las normas civiles no corresponden a su identidad, ni les sirven para obtener sus objetivos. Por otro lado, es evidente que no serían registradas si se presentaran a los registros públicos. De alguna manera, se trata de organizaciones impensables en el universo jurídico de la sociedad de mercado.<sup>20</sup>

Por ello, cuando ingresan en la escena social a través de sus luchas, la reacción del Estado es desconocerles su legitimidad jurídica y social. Se alega que no son representativas, que son ilegales, subversivas, fachada de los partidos, etc. De ahí que un objetivo clave de su acción sea su reconocimiento legal. Enfrentado al límite de la represión y la legitimidad, el Estado votó por reconocerlas "socialmente". Con el avance de su poder social, estas organizaciones lograron adquirir personería jurídica.

Las organizaciones vecinales sólo tuvieron un reconocimiento "político-administrativo" por el SINAMOS. En 1979, FEDEPJUP levantó la demanda de reconocimiento y dotación de personería. Esta limitación legal se rompió mediante la gestión de Izquierda Unida, con el Acuerdo 192 de la MLM (6 de junio de 1984), que estableció el derecho al registro de las organizaciones de pobladores y la dotación de "personería municipal"; la norma incluía organizaciones vecinales, asociaciones de vivienda y pro-vivienda, cooperativas de vivienda y otras (Chirinos, 1991). Al cabo de dos años de gestión municipal, se registró el 85 % de las organizaciones de pobladores del área metropolitana. El impacto de la norma fue tal, que el

<sup>20</sup> Perú era ya un caso singular en relación con este tema. En 1961, la Ley 13 517 que legalizó las barriadas y dispuso la regularización de los terrenos invadidos, creó la Asociación de Pobladores como forma organizativa de los invasores.

registro se validó en la relación —a menudo conflictiva— de las organizaciones con las empresas estatales de servicios públicos.<sup>21</sup>

El avance legal continuó en la MLM con la Ordenanza 020 (11 de diciembre de 1986), que reconoció a las juntas de vecinos. En 1986 la MLM firmó un Acta de Compromiso con los Comités del Vaso de Leche, mediante la cual les proveyó de reconocimiento jurídico. Si bien no se trató de una norma estructurada formalmente, fue la base para que las municipalidades y organismos públicos y privados reconocieran la legalidad de dichos Comités. En junio de 1993 este proceso se complementó con la Ordenanza 051 de reconocimiento a las organizaciones sociales de base, dedicadas al apoyo alimentario.<sup>22</sup> Estas normas son la creación municipal de la pretensión y el objetivo de que Ilo y El Agustino alcanzaran su pleno despliegue.

En El Agustino, el reconocimiento de las organizaciones estaba ya normado por la Ordenanza 192 y no fue dificultoso. Allí el problema era cómo articular organizaciones vecinales y funcionales para constituir una instancia territorial superior: la Micro Área de Desarrollo (MIADES).

En Ilo no existía una ordenanza como en Lima y, de hecho, no se dio ninguna. Sin embargo, la municipalidad desarrolló una política mediante resoluciones que reconocían a aquellas organizaciones que se democratizaron y reestructuraron. Lo crucial no fue, entonces, una norma expresa sino el ejercicio de una facultad municipal a través de una resolución de reconocimiento a quienes cumplieron con el requisito de democratización (Chirinos, Neira y Ramos, 1991).

Ligada a ello está la cuestión de la autonomía de la organización social frente al gobierno local, condición fundamental para que la participación sea democrática y no una manipulación de la autoridad. La relación entre ambos actores no es fácil, sino extremadamente compleja. En Ilo se logró garantizar que se desarrollara de manera democrática, pues el rasgo dominante de la relación fue la delegación de poderes de decisión y de manejo de recursos.

En El Agustino la cuestión fue más compleja y difícil. En parte porque el proyecto aparecía como de sólo uno de los partidos de la IU y no era compartido por todos. Ello condujo a una ardorosa pugna entre los partidos por controlar las MIADES que se reflejó en la gestión municipal. Por otro lado, la exacerbación de las reclamaciones de las MIADES en medio de la crisis económica municipal, dificultó sobremanera la relación. El resultado fue el endurecimiento mutuo de las partes. No había claras normas de resolución de conflictos que permitieran previsión y solución (Romero, 1993).

<sup>21</sup> El caso más claro fue el de la empresa Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima (SEDAPAL), que empezó a exigir a los dirigentes barriales que iniciaban trámites, constancia del registro y credencial de dirigentes, otorgada por la municipalidad distrital.

<sup>22</sup> La ordenanza tiene como base legal la Ley 25 037, que creó el Fondo Nacional de Apoyo Alimentario, que financia el 65% de la ración diaria que imparten los comedores populares, los Comités del Vaso de Leche y demás organizaciones de apoyo alimentario, y les otorga personería jurídica. El proyecto fue elaborado por la Comisión Nacional de Comedores Populares (CNC), en un proceso en que participaron las organizaciones de base y contó con el apoyo de ONG's, fue presentado en una marcha popular al Congreso y la CNC se encargó de promoverlo.

### 5.3. *El derecho como herramienta y la interpretación jurídica*

Desde el punto de vista de la legalidad formal, ambas experiencias son atípicas. No están incluidas dentro de las formas de participación vecinal ni en las modalidades de planificación municipal ni en las funciones municipales. Podría decirse que se trata de situaciones de alegalidad (Chirinos, 1991; Pease, 1989). En Ilo, la delegación de funciones de decisión a los comites de gestión, o de ejecución de gastos municipal a la Federación de Pueblos Jóvenes son situaciones que bordean la ilegalidad.

Consciente o inconscientemente, las autoridades de Ilo y El Agustino desarrollaron un razonamiento interpretativo orientado a fines racionalmente predefinidos. Se buscó hacer de la legalidad un instrumento para vehicular propuestas políticas. El razonamiento tiene la siguiente secuencia: la ley establece el derecho de participación en la gestión local y una serie de formas para su ejercicio. La estipulación, sin embargo, no es limitativa; son sólo las formas "mínimas" de participación. Por encima de ellas, se pueden establecer otras modalidades que incrementen la participación, siempre que no se viole el principio de legalidad. Por tener los gobiernos locales capacidad legislativa, pueden dictar normas que amplíen o bien profundicen la participación. Si bien no podemos suponer que el razonamiento jurídico es explícito, es evidente que se emparenta con la lógica de interpretación del derecho del trabajo y los derechos sociales.

Aunque resulte extraño, este razonamiento no ha sido asumido plenamente por las autoridades locales en Perú. El resultado ha sido una notoria falta de "voluntad legislativa". Más allá de las deficiencias de asesoría legal, lo cierto es que no parece haber en los alcaldes una clara conciencia de que gobernar significa legislar y que tienen poder para ello.

En Ilo y El Agustino, las autoridades locales tuvieron una clara conciencia de su capacidad legislativa. El medio de legitimación de esta perspectiva fue la participación de la población en la producción normativa. Ello es claro en las ordenanzas que "traducen" legalmente las decisiones de los comités de gestión de Ilo, y en las sesiones públicas de Concejo que aprueban la creación de las MIADES en El Agustino.

Por otra parte, la legislación no fue interpretada como una camisa de fuerza, sino como un "menú de estrategias". Esta noción connota una orientación instrumental dirigida hacia el logro de resultados explícitos y no un sometimiento ciego a normas y principios tradicionales. Es considerar al derecho como instrumento dotado de ductilidad y posibilidad de manejo.

Ello hizo que existiera una gran flexibilidad interpretativa y de acción. No bastó el argumento de los "requisitos" del derecho; el factor central fue la claridad en los objetivos políticos y la búsqueda de los medios idóneos para alcanzarlos. Esto es válido a pesar de que la perspectiva en ambos casos fue distinta. En Ilo se trató de un proyecto democratizador postulado como factor dinamizador de la descentralización "dentro del sistema". En El Agustino se planteó como proyecto "revolucionario", como un embrión del "nuevo Estado", aun cuando su metodo-

logía “revolucionaria” en un plano mayor que el distrital, no fuera explícita, y quizás ni estuviera clara para sus proponentes.

Lo cierto es que, más allá de esta diferencia —poco pertinente en una visión más teórica— en ambos casos se utilizó al derecho como una herramienta para el logro de sus objetivos. En este sentido, los actores fueron conscientes al considerar la importancia y el valor estratégico del derecho como medio de legitimación política de la autoridad y de las decisiones municipales, cuando las decisiones se toman con participación popular.

#### 5.4. *La delegación de poderes*

En ambas experiencias, el eje de la participación fue la delegación de poderes a organizaciones de base. En Ilo, los comités de gestión establecen la delegación de poder de decisión sobre materias de competencia municipal; la asignación del impuesto predial a la Federación de Pueblos Jóvenes, para que decida y ejecute el gasto, implica delegar el poder de ejecución presupuestal. Las MIADES de El Agustino fueron delegadas con la capacidad de decidir sobre el gasto municipal y de ejecución de obras.

Se trata de un rasgo de lo que hemos llamado un “nuevo orden”; la asunción por instancias sociales de atribuciones hasta ahora exclusivas del Estado. Pero, a diferencia del “orden informal” paralelo al Estado, se trata del ejercicio de una atribución estatal, en nombre del Estado. En este sentido, la delegación aparece como una suerte de “renuncia” del Estado a ejercer sus atribuciones, no por incapacidad de hacerlo, sino debido a una consciente opción por la participación popular. Lo crucial es que el ejercicio de poder de decisión por las organizaciones populares incrementa el realismo de las normas, su legitimación y su eficacia; las experiencias de Ilo y El Agustino demuestran así el potencial que tiene asociar la democratización y descentralización de los espacios locales.

#### 5.5. *El contractualismo como estilo de gobierno local*

Un aspecto central de las experiencias es que su dinámica invirtió la lógica de la producción del derecho. El modelo clásico de producción normativa parte del principio de que se trata de una función exclusiva de personas expresamente designadas: el alcalde y los regidores en Concejo. La ciudadanía no participa en el proceso legislativo; su derecho es elegir a quienes desempeñan tal función. Mayor nivel de participación es siempre una situación excepcional. Supone, además, que la atribución legislativa es el ejercicio del *jus imperium estatal*. Es decir, el Estado se sitúa por encima de la sociedad y le “impone” su decisión, por ello, el legislador no está sujeto a mandato imperativo.

La participación de la ciudadanía en procesos legislativos municipales es una variante del modelo liberal. En ocasiones, el proceso asume un carácter de negociación entre las autoridades y las organizaciones sociales, siendo el resultado una norma que estipula derechos y obligaciones mutuos. De esta manera, el proceso legislativo asume un carácter “contractualista”.

El proceso de producción normativa tiene dos dimensiones: la social y la jurídica; la negociación por lo general no es formal. De hecho, las condiciones y estipulaciones “contractuales” no siempre aparecen formalizadas en la norma. Y es que las relaciones entre municipalidad y población organizada se desarrollan de acuerdo con las reglas de la confianza y la legitimidad de la representación. Una vez culminado el proceso de negociación “social”, la autoridad lo formaliza a través de un proceso “jurídico”; se aprueba como ordenanza o como resolución de alcaldía. El objetivo de esta formalización es otorgar la fuerza estatal del derecho, puesto que la legitimación se adquirió en el proceso “social”.

El caso de Villa El Salvador lo ilustra claramente; en 1984 se celebró una asamblea popular en la que los sujetos clave fueron la autoridad municipal y la organización popular: la Comunidad Urbana Autogestionaria de Villa El Salvador-CUAVES. La asamblea adoptó tres acuerdos: el reconocimiento jurídico-municipal de la CUAVES; el compromiso de que la gestión municipal se haría en permanente coordinación entre los actores clave, según el principio de que la ley comunal es la ley de todos los pobladores por igual, cualquiera que sea el monto que les correspondiera de acuerdo con la ley tributaria. Y, por último, la CUAVES se comprometía a cooperar en la recaudación del impuesto y en la utilización de los recursos provenientes de éste; así como en la compra de un camión recolector de basura, que fue acordada por la población como la necesidad más urgente.

El resultado fue la minimización de la evasión con el apoyo de la CUAVES, y la adquisición del camión por la municipalidad. La experiencia se continuó en los años siguientes: bajo los mismos términos, se acordó adquirir mobiliario escolar para los colegios del distrito. No estamos frente a una norma surgida conforme a los patrones del modelo clásico de producción normativa: se trata de un convenio, de un “contrato” entre las partes. El proceso de producción ha supuesto la participación de la organización social en el nivel más alto: como contraparte de un acuerdo “contractual”.

En los casos analizados encontramos la misma fórmula. En Ilo hay un acuerdo de base entre las municipalidades y la Federación de Pueblos Jóvenes en relación con el impuesto predial, que sustenta la transferencia de recursos a la organización y la delegación de poderes de decisión de obras y ejecución de presupuesto. En El Agustino, la propuesta de transferir recursos a las MIADES responde al mismo patrón.

Cuando hay transferencia de recursos y poder de decisión a las organizaciones de base en relación con un impuesto, el resultado suele ser la maximización del pago. Para la población, el compromiso tiene una doble dimensión: en el nivel individual, paga el tributo, no sólo porque la ley lo obliga, sino porque hay un acuerdo de por medio, y en el colectivo, lo hace en la medida en que la organización se compromete a cooperar e incluso a coaccionar a la población al pago, mediante mecanismos de presión social, a menudo más eficaces que la coerción estatal.

Este resultado se alcanza con la condición de que las partes cumplan con sus respectivas “prestaciones”. Más allá de los intereses inmediatos: pago del impues-

to, por un lado, y el destino fijo para la recaudación, por el otro, ambas partes tienen intereses que coadyuvan al cumplimiento; tienen vínculos de largo plazo; se reconocen mutuamente como instancias dotadas de poder y les interesa renovar este tipo de acuerdos en el futuro. De este modo, las partes maximizan sus intereses; la municipalidad gana en legitimidad y se fortalece política y económicamente, y la población consolida su organización y resuelve necesidades cuya prioridad ha sido determinada por ellos mismos.

Los problemas de El Agustino se debieron a que la municipalidad —más allá de la voluntad del alcalde— no fue capaz de cumplir con su compromiso de proveer de recursos económicos a las MIADES. Como hemos visto, ello se debió a las estrecheces económicas de la municipalidad y a la hostilidad de la MLM desde 1987. Debe señalarse, empero, que tampoco la municipalidad desarrolló iniciativas para estimular el pago de tributos. El problema se agravó por la falta de información sobre los problemas económicos. En esas condiciones, se generalizó la desconfianza hacia el proyecto municipal y lo que era un problema económico, se convirtió en un problema político que afectó la legitimidad del gobierno local. Esto refuerza la idea de que las políticas participativas no son unidimensionales. No es suficiente la propuesta de transferir recursos y delegar poder de decisión, si no se acompaña de información permanente.

Los mecanismos de participación puestos en práctica fueron herramientas fundamentales de legitimación de las decisiones normativas municipales. Pero además, una clara demostración de que la mayor participación en las decisiones y en el destino de los recursos tributarios es la recompensa por el cumplimiento de las obligaciones de la ciudadanía con la municipalidad.

### *5.6. La debilidad municipal como fuente de problemas*

Un grave problema de las experiencias participativas de gestión y planificación urbanas ha sido la secular debilidad del gobierno local. A pesar de los avances de la reforma, las municipalidades no controlan aún algunos resortes clave de la ciudad como son los servicios públicos, las tierras fiscales, los recursos económicos y otros. En este contexto, la oferta de participación queda fuertemente limitada.

La municipalidad no puede ofrecer participación en áreas que probablemente son de alta prioridad para la población, pero sobre las cuales no ejerce control. Esta limitación ha obligado a muchas municipalidades a desarrollar alternativas que les han permitido aplicar políticas sociales de alimentación (como el Vaso de Leche), apoyo a la microempresa y otras. En Ilo destaca el efecto que sobre los ingresos y el empleo tiene la transferencia de recursos a la Federación de Pueblos Jóvenes (Neira y Ramos, 1991).

Desde el punto de vista de la población, la oferta municipal de participación es atractiva en la medida en que se ataquen problemas centrales de la población o se garantice el cumplimiento de los compromisos, es decir, que tengan fuerza legal. En muchos casos, las autoridades locales no han sido conscientes de este problema y han asumido compromisos que luego no han podido cumplir. En El Agustino

no éste fue uno de los problemas más graves, cuando se consumieron los recursos del FODECO. En ello no intervino para nada la buena o mala voluntad de la autoridad, sino que fue más bien consecuencia de las condiciones económicas estructurales de la municipalidad.

En términos de su relación con el derecho, este problema plantea la cuestión de la legalidad del plan en relación con los agentes externos que participan en el sistema de poder local: gobierno local, sector privado, etc. En Perú existe una grave ambigüedad, pues fuera del ámbito municipal, el valor legal del plan y de las decisiones municipales —aunque formalmente normativas— es bastante relativo, o puede ser neutralizado por otros poderes, como lo muestran las acciones de amparo presentadas al poder judicial que han enervado decisiones de la MLM.

La posibilidad de que un plan o el sistema de gestión urbana sean participativos depende de que quienes participan tengan la seguridad de que las decisiones que adopten serán efectivamente obligatorias. De no ser así, la propuesta participativa pierde legitimidad y se incrementan los costos de ambas partes. De ahí que un requisito indispensable sea el realismo de las decisiones y la garantía de su cumplimiento.

### *5.7. La producción de desarrollo urbano*

La reforma municipal iniciada en 1980 abrió un proceso de diversificación de fuentes de derecho urbano. Ya no era sólo el gobierno central el único productor de derecho, sino también las municipalidades. Ello implicó que el derecho urbano avanzara hacia un alto grado de diversidad y heterogeneidad, pero al mismo tiempo, a dotarse de una gran riqueza, pues el hecho supone que la legislación urbana será potencialmente capaz de adaptarse de manera más adecuada a la realidad local (Chirinos, 1993). Como es lógico, ello rompe con la pretensión de uniformidad y universalidad del derecho.

En Ilo y El Agustino encontramos un componente adicional: en la producción del derecho urbano y de las decisiones de política también intervienen organizaciones sociales. Ello contribuyó a volver más complejo el derecho urbano, pero sobre todo, a dotarlo de mayor legitimidad. Ciertamente algunos principios de la formalidad jurídica se resentirán, pero estará más cerca de la sociedad y servirá como instrumento de la población; actuará a partir del reconocimiento de las diferencias y se adecuará a las necesidades concretas de la ciudadanía. En una perspectiva más amplia, ello contribuye a la progresiva desmitificación del derecho.

### *5.8. La legalización de la experiencia: las estructuras institucionales*

El problema más serio de las experiencias participativas en el gobierno local ha sido su carácter eventual. Ello hizo de la participación una facultad y una concesión de la autoridad, y no un derecho de la población (Chirinos, 1991). De ahí que se considere que la institucionalización de las formas de participación es una condición clave para su efectivo aporte a la democratización.

Los casos de Ilo y El Agustino demuestran la voluntad política de institucionalizarlas, mediante la regulación de los procedimientos de planificación y gestión, así como de mecanismos de resolución de conflictos. La experiencia de Ilo es importante, pues los comités de gestión permitieron desentrampar situaciones, no por el camino de la fuerza, sino mediante la búsqueda del consenso y el ejercicio de la autoridad legítima. Uno de los aspectos más débiles de la experiencia de las MIADES en El Agustino, fue precisamente no haber previsto "legalmente" estos mecanismos de resolución de conflictos.

Asimismo, un elemento importante es la creación de estructuras institucionales de participación. No se trata de incorporar a las organizaciones sociales en el Estado, sino de generar estructuras que hagan posible su acción autónoma en el gobierno local. No estamos frente a meros "encuentros" entre la municipalidad y la población, sino frente a estructuras estatales cuya existencia está garantizada por la legislación municipal, y que tienen vocación jurídica de permanencia como derecho de la población. Su existencia, por ello, no dependió de la voluntad de las autoridades sino de la existencia de un derecho consagrado jurídicamente. Se buscó explícitamente garantizar su permanencia, aun cuando se cambiara el color político de los alcaldes.

\*\*\*

Los aspectos analizados son, quizás, los temas más importantes relacionados con la dimensión jurídica de las experiencias de planificación y gestión participativas en los gobiernos locales. Si bien hemos presentado los casos de Ilo y El Agustino, las experiencias participativas en los gobiernos locales peruanos son múltiples y complejas. Resaltar los aspectos jurídicos de estos procesos parece fundamental en la línea de construir una teoría sociojurídica de los procesos urbanos locales, pero sobre todo, para garantizar que las nuevas experiencias sean capaces de utilizar más deliberada y conscientemente el derecho en el logro de sus objetivos y en su legitimación. En este sentido, la construcción de lo que hemos llamado un "nuevo orden local" pasa necesariamente por convertir estas experiencias en estructuras formales de deberes y derechos de la ciudadanía.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Blondet, Cecilia, Carlos Iván Degrfgori y Nicolás Lynch, 1986, *Conquistadores de un nuevo mundo. De invasores a ciudadanos en San Martín de Porres*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- Calderón, Julio y Rocío Valdeavellano, 1991, *Izquierda y democracia. Entre la utopía y la realidad. Tres municipios de Lima*, Lima, CENCA.
- Collier, David, 1978, *Élites y barriadas de Odría a Velasco*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- Cotler, Julio, 1969, *Crisis política y populismo militar*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos.

- Chirinos, Luis, 1980, *Municipios: un debate más allá de lo electoral*, Lima, CIDAP.
- Chirinos, Luis, 1983, "Títulos de propiedad, Estado y movimientos de pobladores", en Lima, Leila (comp.), *La investigación-acción: en una vieja dicotomía*, Lima, CELATS.
- Chirinos, Luis, 1984, *La organización popular en barrios. Una tipología*, Lima, CIDAP.
- Chirinos, Luis, 1991a, "La participación vecinal", en Pease, Henry (ed.), *Construyendo un gobierno metropolitano*, Lima, IPADEL.
- Chirinos, Luis, 1991b, "Democracia local y participación en el gobierno local de ciudades intermedias en el Perú: hacia la construcción de modelos de gestión municipal democrático-participativo", en Chirinos, Luis et al., *Viejos escenarios, nuevos actores. Problemas y posibilidades de la gestión municipal en ciudades intermedias de América Latina*, Quito, Centro de Investigaciones CIUDAD.
- Chirinos, Luis, 1993, "El derecho y la cuestión urbana en el Perú", en Azuela, Antonio (coord.), *La urbanización popular y el orden jurídico en América Latina*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Chirinos, Luis, Eduardo Neira y Miguel Ramos, 1991, "Gobiernos locales en ciudades intermedias. Los casos de Ilo y Juliaca", Informe de investigación, Lima, CIDAP (inédito).
- De Soto, Hernando, 1986, *El otro sendero. La revolución informal*, Lima, Instituto Libertad y Democracia, 2a. edición.
- Frías, Carlos, 1989, *Características de las formas de gestión del hábitat por organizaciones populares*, Lima, CIDAP-IFFA.
- Henry Etienne, 1978, *Movimiento de pobladores y Estado*, Lima, Fondo Editorial de la Universidad Católica.
- Iturregui, Patricia y Jorge Price, 1979, "La administración de justicia en Villa El Salvador", tesis de bachillerato presentada a la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica, Lima.
- Matos Mar, José, 1977, *Las barriadas de Lima: 1975*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 2a. edición.
- Neira, Eduardo y Miguel Ramos, 1991, "Malecón Intermedio en el P.J. Kennedy. Ilo", en *Gestión popular del hábitat. Siete experiencias en el Perú*, Lima, Comisión Hábitat.
- Pease, Henry, 1979, *El ocaso del poder oligárquico. Lucha política en la escena oficial: 1968-1975*, Lima, DESCO.
- Pease, Henry, 1989, *Democracia local: reflexiones y experiencias*, Lima, DESCO.
- Romero, Fernando, 1993, *Municipalidad y pobladores. El caso de las MIADES de El Agustino*, Lima, Servicios Educativos El Agustino (SEA), serie Cuadernos.

Rubio, Marcial y Enrique Bernales, 1985, *Constitución y sociedad política*, Lima, Editorial Mesa Redonda, 2a. edición.

Sánchez León, Abelardo y Mario Zolezzi, 1979, *Municipio y gobierno local: el D.L. 22 250 en el tapete*, Lima, DESCO.

Serrano, Cecilia, 1987, "La adjudicación de lotes en Caraybaylo. Una experiencia participativa", en Haak, Roelfien y Javier Albertini Díaz (eds.), *Estrategias de vida en el sector popular urbano*, Lima, DESCO-FOVIDA, serie Experiencias de Promoción Urbana.

Tovar, Teresa, 1989, *Mapa organizativo de Villa El Salvador*, Lima, DESCO.