



DEMOCRACIA PARTICIPATIVA PARA EL DESARROLLO LOCAL



La Experiencia
del Alcalde
Daniel Estrada
en el Cusco



PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS
PARA EL DESARROLLO (PNUD)

Víctor Vidal Pino Zambrano
Consultor

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA PARA EL DESARROLLO LOCAL
La Experiencia del Alcalde Daniel Estrada en el Cusco

Hecho el Depósito Legal Nº 1501012004- 3393
ISBN: 9972-612-12-0

Copyright 2004
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD
Av. Benavides 786, Miraflores, Lima 18, Perú
Teléfono: (511) 213 3200
Fax: (511) 447 2278
E-Mail: INDH-PERU@pnud.org.pe
Página Web: www.PNUD.org.pe

Primera Edición: Junio 2004, Tiraje 1,000 ejemplares

Carátula, diseño, diagramación e impresión:
INNOVA ARQUITECTURA INTEGRAL S.R.L.
Federico Villarreal 616, San Isidro, Lima 27 - Perú
Telfs.: 440 4490 - 222 6152
innova@ec-red.com

Este Ensayo ha sido realizado por el Sr. Víctor Vidal Pino Zambrano por encargo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD- Perú), como un referente del Informe sobre Desarrollo Humano, Perú 2004, que tiene como temas centrales el desarrollo local y la competitividad. En este caso, pretende mostrar los retos que tuvo que afrontar el Gobierno Municipal del Cusco para impulsar procesos de desarrollo local participativo en los periodos en los que el Dr. Daniel Estrada fue su Alcalde. El contenido del Ensayo es de entera responsabilidad de su autor.

Aspectos específicos del Ensayo pueden ser tomados siempre y cuando se cite esta fuente.

Presentación

La descentralización ha vuelto a traer como prioridad nacional a la municipalidad, como expresión de gobierno local. La Municipalidad es sin ninguna duda la más antigua y consolidada institución de vecinos, que en el tiempo de los romanos significaba ciudad libre que se gobernaba por sus propias leyes. Llegó a América por la influencia europea y desde la colonia estuvo vinculado al poder central. Su función se conectaba básicamente con el manejo de los registros civiles, el ornato ciudadano, la dotación elemental de sistemas de agua y desagüe y la limpieza pública. La Municipalidad bajo muy diferentes regímenes nacionales, totalitarios o democráticos, centralistas o federales e inclusive monárquicos ha sabido labrar su espacio y servir para el gobierno de la sociedad local. Sus Alcaldes han dirigido, acompañados por el Ayuntamiento o Consejo Municipal, procesos de desarrollo tan diversos en sus escenarios y tan comunes en sus preocupaciones.

En este Ensayo, el Equipo para el Desarrollo Humano del PNUD, en su incesante búsqueda de casos que ilustren –no para copia sino como inspiración– procesos exitosos donde los pobladores, productores y dirigentes, funcionarios y académicos, amas de casa y luchadores sociales, se juntan para pensar y trabajar por un mejor futuro conjunto; encontraron la experiencia de la larga y fructífera gestión municipal del finado doctor Daniel Estrada al frente de la Municipalidad Provincial del Cusco. Para sistematizar dicha experiencia se encargó al señor Víctor Vidal Pino Zambrano, quién acompañó buena parte de la gestión del doctor Estrada, en su calidad de Regidor Provincial.

El PNUD quiere a través de esta publicación poner a disposición de muchos interesados en la gestión local y el desarrollo, un proceso que con el estilo muy particular de liderazgo del doctor Estrada, supo movilizar los mejores sentimientos de la identidad regional así como generar confianza para la inversión y la tributación al servicio de la dinámica de desarrollo local y el mejoramiento de la calidad de vida de sus pobladores.

Nuevamente la búsqueda de caminos hacia el desarrollo humano nos permite constatar que en el espíritu y la vocación del pueblo peruano están instalados los principios éticos para el fomento de la equidad, la libertad y la cooperación. Sobre estas bases, la creatividad, la empresarialidad y la asociatividad jugarán el rol de detonantes del desarrollo esperado.

Atentamente,

Martín Santiago-Herrero
Representante Residente
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUD – Perú
Junio del 2004

Preámbulo

En el Perú, históricamente, no ha existido de forma regular un nexo sólido entre el Estado y la comunidad. Esta perspectiva cambió de manera parcial y formalmente con la elección de las autoridades locales, apenas desde 1963. Reformas posteriores hasta llegar a la última Ley Orgánica de Municipalidades permiten dos acercamientos interesantes: el liderazgo que surge del poder local al no ser impuesto por el gobierno central; y la representatividad de las organizaciones sociales en los Consejos de Coordinación y en los Comités de Vigilancia. Ambos factores aproximan las aspiraciones inmediatas de la población a la autoridad, la cual se torna más sensible a la problemática local. Debe admitirse sin embargo que estas opciones abiertas a una gestión participativa y más amplia en el sentido de impulsar mejoras en el nivel del bienestar de las mayorías, constituye una demanda para los gobiernos regionales y locales que puede tornarse peligrosa si no son satisfechas al menos en una medida que sea convincente para los distintos grupos colectivos que resguardan sus particulares intereses. Es precisamente en este campo confrontacional y retador donde los Alcaldes se ven impelidos a mostrar sus capacidades políticas, técnicas y concertadoras.

Este proceso muchas veces se ve limitado por la relativa ambigüedad de las normas que definen las facultades o competencias municipales; por los escasos recursos que les impide concretar proyectos prioritarios para el desarrollo y armar una eficiente administración de los servicios básicos; y por la fragilidad de una red institucional (social y política) en la cual debe apoyarse para validar sus decisiones y franquear la gobernabilidad.

Estas limitaciones ponen en cuestión una antigua y justificada lucha descentralista que busca un acercamiento directo de la autoridad con la población que hace visible una democracia real y reconoce los enfoques del desarrollo humano sostenible y participatorio. Los conflictos y tensiones que presenciamos en muchos lugares del país alrededor de la gestión municipal, quizá puedan explicarse adecuadamente por una combinación de las restricciones anteriormente señaladas, en un escenario cubierto por un amplio manto de demandas insatisfechas, particularmente en el lado de los grupos mas desprotegidos y empobrecidos del Perú.

Por ello, hoy más que antes, se pone en vigencia la necesidad de contar con experiencias exitosas de gestión municipal que sirvan de paradigma para la construcción del desarrollo humano en los espacios vecinales basados en la construcción democrática del poder local; que muestren que aún en condiciones adversas, han desenvuelto experiencias de gestión municipal verdaderamente innovadoras y aleccionadoras por su visión de desarrollo integrador y, en particular, por el involucramiento de las organizaciones colectivas en el diseño, ejecución y vigilancia sistemática de los proyectos o planes que las involucran. Uno de estos casos fue la gestión municipal realizada en la ciudad del Cusco en tres periodos comprendidos entre 1984-1995, conducida por el Doctor Daniel Estrada.

En efecto, uno de los principales méritos de aquella administración fue construir una relación virtuosa entre la gestión edil y la ciudadanía. El municipio (ámbito territorial) y la municipalidad (gobierno del municipio) dejó de ser un edificio o una entidad abstracta surgida de normas institucionales. Por el contrario, la municipalidad provincial del Cusco se extendió y fundió con las fuerzas que representaban a la sociedad civil, dotándose así de un nuevo contenido con fortaleza y simbolismo en dos vertientes: territorial y social.

En ese entonces se daba un gran debate sobre el cambio de la sociedad para ofrecer un futuro más humano, solidario y equitativo. La administración municipal orientada por el doctor Estrada se alejó de las posturas extremadamente teóricas y apostó por una visión de futuro viable que se ensamblaba nítidamente con la resolución de problemas cotidianos donde prevalecían elementos causales ligados a la pobreza y al desorden en la gestión pública. Se dio entonces un nuevo estilo de movilización social al impulsar consensos y soluciones prácticas más que promover el desfile de pobladores detrás de pancartas reivindicativas. Se instituyó la deliberación pública en los asuntos municipales y sobre esa base de participación se construyó una mística de trabajo de los ciudadanos, funcionarios municipales y representantes de movimientos políticos.

Otro factor de éxito de aquella gestión fue el reconocer que si bien al nivel municipal no resuelven los problemas estructurales, como el empleo o los ingresos, por lo menos puede convertirse en un factor importante para incidir sobre los desequilibrios extremos, aminorando la precariedad de servicios y condiciones de vida de la población, aliviando así los conflictos y construyendo estrategias para el ejercicio de la ciudadanía. El desarrollo se empezó a percibir como la consecuencia de acciones concretas sobre una visión correcta del futuro; que se adoptó como una guía para la gestión edil. Haber entendido que el éxito de esta gestión se basa en la independencia del municipio frente a las agrupaciones políticas fue un hecho de capital importancia.

Haber sido capaz de prever los cambios en la sociedad local, tales como el incremento demográfico, la importancia de la población juvenil como nueva fuerza laboral y el incremento en la esperanza de vida; así como entender el rol de la ciudad como espacio de articulación e integración regional y comprender el surgimiento de nuevos actores sociales y económicos, le permitieron a Estrada y a su equipo llevar a cabo un buen gobierno, tal como es ampliamente reconocido dentro y fuera del Cusco.

Tal como lo plantea el autor de este Ensayo, el desarrollo local, la descentralización y el porvenir de los pueblos, pasa por el surgimiento y consolidación de liderazgos locales; que no pueden ser confundidos como el culto a una personalidad sino como una visión colectiva basada en la confianza y en el respeto entre la autoridad que lidera y la comunidad que comparte con ella sus aspiraciones y desafíos. Ese ha sido el sentido de la apuesta que se aplicó en la gestión del doctor Daniel Estrada en sus tres mandatos como Alcalde Provincial del Cusco; en una agenda donde primaban los requerimientos de los sectores más excluidos y la ampliación cualitativa y cuantitativa de los servicios públicos.

Son los interesantes logros y estilos de la gestión del Alcalde Daniel Estrada los que han motivado la edición de este Ensayo a quienes estamos comprometidos desde el PNUD a abogar por la viabilidad intrínseca de los gobiernos locales como depositarios fundamentales de procesos participativos a favor del desarrollo humano, en la movilización de las potencialidades regionales y en el impulso de cadenas productivas competitivas al nivel local y regional.

Luis Vargas Aybar
Coordinador General
Informe Nacional sobre Desarrollo Humano (INDH)
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD – Perú)

Contenido

Introducción

Primera Sección: Resumen

Segunda Sección: Antecedentes y Características de la Gestión Municipal

- 2.1 Breve referencia a la vida política municipal
- 2.2 Caracterizando el entorno y la cuestión estructural de la gestión municipal
- 2.3 Caracterización del espacio cusqueño

Tercera Sección: El Proceso de una Gestión Municipal Acertada en el Cusco

- 3.1 Objetivos de una primera etapa (1984-86)
- 3.2 Las características del gobierno local
- 3.3 Obras importantes
- 3.4 Las estrategias de la gestión
- 3.5 Elementos fundamentales para la acción local
- 3.6 Las claves del éxito en la gestión municipal de Daniel Estrada en el Cusco

Anexos

- A. Perfil de la gestión del Alcalde Daniel Estrada
- B. Resultados de la Encuesta de hechos del siglo XX en el Cusco
- C. Carta a la Región

Introducción

En este ensayo se intentará explicar los factores y las condiciones que encuadraron una experiencia exitosa de gestión municipal durante los tres períodos municipales desarrollados entre 1984 y 1995, a cargo del Dr. Daniel Estrada. En esos ejercicios de gestión local se realizaron cambios en la vida económica, social y política de la ciudad del Cusco, que marcaron, así mismo, una nueva perspectiva sobre el pensamiento de la gestión municipal y la acción y el compromiso para construir y convertir las gestiones locales en espacios de poder político local, como elemento o factor indispensable para un adecuado proceso de construcción local y descentralización.

Esta experiencia fue liderada, por Daniel Estrada, quien fue elegido en dos oportunidades como candidato de la Izquierda Unida y en un tercer periodo como integrante de un movimiento local denominado el Frente Unido.

La Primera Sección del Ensayo es un resumen sistematizado del Ensayo. La Segunda Sección comprende la revisión de la historia municipal en el Perú, donde la característica fundamental es la construcción absolutamente nueva en la vida política y social del país: apenas 20 años de elecciones municipales continuas en un marco de gobiernos democráticos y autoritarios. Asimismo, se profundiza sobre la importancia de los gobiernos locales en la construcción de los procesos socioeconómicos determinantes del desarrollo local, haciendo mención a los debates y a la formación de nuevos conceptos sobre este tema.

En la Tercera Sección se precisa los objetivos y las estrategias, así como se adelanta algunas ideas en torno a los componentes sociales que fueron las claves del éxito, sin dejar de dar una opinión sobre los conceptos y definiciones que fueron abordados en torno al desarrollo local. Después de casi 20 años de iniciada la experiencia municipal, es imprescindible recordar la naturaleza de la discusión política en los años 80 y resaltar la certeza de esa acción municipal, que ponía en el centro del trabajo la construcción, la lógica y la racionalidad local. En este punto radica el aporte fundamental de la gestión que se reseña. Finalmente, se subraya los aspectos centrales de la intervención, sobre todo los referidos al desarrollo económico de la ciudad, al desarrollo humano, al reconocimiento político, a la representación nacional e internacional, así como a algunas estrategias corporativas que condujeron al logro de una gestión considerada dentro y fuera del Cusco como creativa.

Tomando en consideración el momento económico y político que vivió el país, de manera general, la experiencia se puede dividir en dos etapas que corresponden también a dos objetivos a alcanzar en cada uno de los periodos.

Entre los objetivos fundamentales de la primera etapa (1984-86), están:

- Reconocimiento y construcción de la ciudadanía, el desarrollo de programas de sobrevivencia popular como son los comedores populares, el Programa del Vaso de Leche, centros de expendio de alimentos de primera necesidad, Tambos Municipales.
- Programas de acceso a los servicios básicos: agua, desagüe y electricidad para toda la población.
- Desarrollo de servicios públicos: principalmente vías.
- Reconocimiento político de los municipios y compromiso ciudadano.
- Reconocimiento cultural.
- Incremento de rentas y reforma administrativa municipal.

Entre los objetivos de una segunda etapa (1990-95) están:

- Desarrollo económico y productivo de la ciudad.
- Fuerte énfasis en la construcción de infraestructuras, que faciliten el funcionamiento de la ciudad y algunas bases materiales para lograr su crecimiento armónico.
- Mejorar la administración municipal haciéndola más eficiente.
- Crear y recrear espacios sociales y económicos a fin de mejorar la calidad de vida.
- Contribuir al desarrollo humano (biblioteca, teatro, museo, publicación de libros, premios y reconocimientos públicos a personalidades que contribuyeron al desarrollo de la Provincia).
- Desarrollo ambiental.
- Representación nacional e internacional de la Municipalidad.

Como estrategias de gestión, después de varios, amplios y permanentes debates políticos, se logró construir un marco de intervención caracterizado por las siguientes destrezas:

- Definición adecuada del rol del municipio. Más allá de lo estrictamente legal, se construyó una relación entre gestión institucional y gestión del poder local.
- Hacer que los municipios sean espacios de estímulo para la movilización social, entendida como participación y compromiso por el desarrollo local, donde las presiones colectivas frente a las postergaciones regionales se incorporan dentro de la estrategia de impulso al desarrollo local.
- Tener planes de crecimiento y mejoramiento socio económico del Cusco bajo el concepto claro de Territorio.
- Articulación de actores sociales que representaban diversos intereses: creación de espacios para la participación de profesionales, intelectuales, organizaciones populares y de ciudadanía.
- Incorporación de los pobres a la ciudad.
- Gestión de recursos financieros y humanos para apuntalar la gestión municipal.
- Construcción de relaciones internacionales.

Víctor Vidal Pino Zambrano
Consultor

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA PARA EL DESARROLLO LOCAL
La Experiencia del Alcalde Daniel Estrada en el Cusco



Primera Sección: Resumen

Cuando se habla de cambios significativos realizados en el campo de la gestión municipal, generalmente se asocian a quien eventualmente está ocupando el cargo de alcalde, con lo que se termina personalizando el mandato público. Este ensayo intenta, sin negar el liderazgo y la capacidad de gestión de Daniel Estrada, resaltar las circunstancias particulares de la labor municipal en el contexto en el que se encontraba el país: crisis económica, una guerra interna prolongada, servicios locales prácticamente colapsados y, en general, un ambiente social sumamente convulsionado.

Lo rescatable de ese proceso es que en medio de una situación social y política difícil, se pudo construir una de las gestiones más exitosas que cambiaron una parte significativa de la vida de la sociedad cusqueña.

Un primer factor a rescatar de esa experiencia es la conjunción de esfuerzos y voluntades locales, para construir un cometido novedoso, innovador, creativo, eficiente, donde, sin duda, el liderazgo del alcalde Estrada logró construir una fuerza social, más amplia que el estrictamente municipal. El verdadero desarrollo local no sólo recayó en las autoridades municipales, sino que principal y fundamentalmente en el conjunto de las "fuerzas vivas" del Cusco.

Un segundo factor, vital, fue enfrentarse con viejos conceptos sobre el rol y la tarea municipal. Como se explica, el Perú es un país con poca experiencia municipal democrática. Históricamente, incluso desde la época de la colonia, los municipios han sido apéndices del virreinato o el gobierno central, con pocas responsabilidades, capacidades de gestión y autonomía y con reducidas tareas elementales, sobre todo las que tenían que ver con los registros civiles, la limpieza y el ornato.

La experiencia analizada tuvo un componente político en la conducción por construir mayores espacios de reconocimiento al poder local, siendo uno de ellos la capacidad para la generación de rentas municipales; como el Edicto 002 (una tasa a la fabricación de la cerveza), el boleto turístico (acuerdos entre instituciones públicas y la iglesia), la tasa municipal de embarque, el cobro de peajes, etc. En ese sentido, la obtención de nuevas rentas tenía una orientación muy precisa en cuanto a descentralización fiscal, que se convierte sin duda en una lucha política. Como se explica más adelante, en 1983, el monto total de las inversiones de la municipalidad, fue de 352 mil dólares, mientras que en el año 1992 se llegó a prácticamente 9 millones de dólares. Es decir,

aumento en casi 30 veces más la inversión en un lapso de diez años. En ese sentido, se utilizó mucho la imaginación en la consecución de recursos y aun más en la responsabilidad y eficiencia para la utilización de los mismos.

Aparecen así los acuerdos y las ordenanzas municipales que deben tener rango de ley en el ámbito local, la capacidad de creación de ingresos propios y la administración de los servicios básicos de la ciudad por medio de empresas municipales; como la empresa de Agua Potable, de Limpieza Pública, de Transportes, la Caja Municipal de Crédito. Anteriormente, por ejemplo, el servicio de agua potable y alcantarillado era administrado por el gobierno central.

Se resalta, así mismo, las características y las condiciones conflictivas, sociales, económicas y políticas en el periodo al que se refiere este ensayo (una guerra interna cruel y despiadada que costó la vida a más de 60 mil personas; una inflación de más de 6 mil por ciento en el año 90). Este escenario provocó grandes debates políticos en torno al cambio radical de las estructuras sociales. En ese marco, el eje de la experiencia estuvo bien marcado por una visión de futuro que se armonizó con respuestas coherentes y rápidas a las necesidades cotidianas que enfrentaba gran parte del pueblo cusqueño.

Entonces, la característica central es que la gestión tuvo la habilidad de precisar de manera coherente los objetivos de la acción sobre la base de un adecuado diagnóstico de la situación existente. Se trató de una Gestión Pública marcada por objetivos y resultados precisos, sobre los cuales se logró justamente construir los consensos locales adecuados.

Para el logro de esos objetivos, se avanzó en algunos componentes importantes como: la participación entendida como la movilización del conjunto de la sociedad en función de sus intereses genuinos, la construcción de reglas transparentes en la gestión y la administración de los recursos, la institucionalidad de la información y la transparencia en la conducción municipal, cuyo eje fundamental estaba dado por los espacios de concertación social y política expresados principalmente en las sesiones de concejo, que eran públicas. Es allí donde podían expresarse las distintas fuerzas y corrientes sociales y los acuerdos eran inmediatamente difundidos. Las organizaciones y la población en general eran informadas de manera permanente de los acuerdos y las acciones desarrolladas.

Otro componente estaba marcado por la construcción de espacios de representación política en el sentido de que los municipios deben ser también espacios de gobierno y confrontación constructiva del espacio local, rompiendo la clásica función de ser apéndices del gobierno central, que históricamente ha creado relaciones de clientelaje o sometimiento. En ese sentido, la descentralización se entendió como un proceso de reconocimiento de la representación y la autonomía municipal para la adecuada gestión

del conjunto de los recursos locales. El mensaje aquí es que el gobierno local debe representar adecuadamente las aspiraciones sociales de la comunidad dentro de un proceso de descentralización.

Internamente se logró conformar un equipo de trabajo que tenía como función la definición de las políticas municipales, el manejo en la elaboración y creación colectiva de los ingresos y los gastos y el seguimiento permanente a la acción municipal. La evaluación era permanente para asegurar justamente el cumplimiento de los objetivos y los resultados que se esperaba, asegurando una adecuada relación entre el diagnóstico y los objetivos y logros, a partir de una estrategia operativa que sugería tiempos, responsabilidades y aportes concretos.

En el ensayo también se analiza aspectos relacionados a la construcción de factores de identidad local: el himno, la bandera, el escudo, el idioma, etc., a partir de los cuales se logró armar un movimiento social importante, donde se reafirmaba valores ancestrales que son cruciales y vitales para la construcción de la identidad territorial y local, sin la cual no es posible lanzar un adecuado proceso de desarrollo local.

Se concluye señalando las claves del éxito, que son en realidad aspectos muy simples y sencillos. Conceptos como responsabilidad y seriedad en la función encomendada, planificar pensando en la sociedad que se viene, construir no solamente políticas, sino también entender la necesidad de tener buenos políticos, etc. fueron las preocupaciones permanentes de esa gestión. En cierto modo se pretende reconocer la acción aleccionadora del Alcalde Daniel Estrada, quien sin duda fue el líder de la experiencia que en este ensayo se resume, y que en buena parte están en plena vigencia: la construcción de la democracia participativa verdaderamente válida, el uso ético del gobierno municipal como espacio de representación política de los intereses locales, la afirmación de la ciudadanía, la movilización creciente de las organizaciones sociales y el desarrollo humano.



DEMOCRACIA PARTICIPATIVA PARA EL DESARROLLO LOCAL
La Experiencia del Alcalde Daniel Estrada en el Cusco



Segunda Sección: Antecedentes y Características de la Gestión Municipal

2.1 Breve referencia a la vida política municipal

El Perú se independiza de España en el año 1821 y solamente 50 años después tuvo su primer presidente electo (Pardo en 1871). Los demás fueron caudillos civiles y militares que se disputaron la conducción nacional. Después de casi siglo y medio, recién en 1963, se realizaron las primeras elecciones municipales, bajo el gobierno constitucional del presidente Fernando Belaúnde, quien fuera depuesto por un golpe militar en 1968.

A finales de 1969, el gobierno militar nombra a las nuevas autoridades municipales: alcaldes y regidores a nivel nacional, rompiendo el embrionario proceso de elección municipal, que duró apenas cinco años.

En 1980, cuando vuelve la democracia, Belaúnde gana las elecciones nacionales y es nuevamente bajo su administración que se retorna al sistema electoral para la elección de las autoridades locales municipales.

Desde 1980 hasta la fecha hay elecciones municipales continuas en el país. Se puede percibir que este proceso tiene visos de ser irreversible; no obstante las debilidades persistentes en cuanto a la decisión política de reforzar la descentralización. Cuando en abril del 1992 Alberto Fujimori da el golpe de Estado, cerrando el Congreso y anulando las autoridades regionales, no se atreve a cerrar las municipalidades, como lo hizo el gobierno militar en 1969. Esta es una muestra de que como país se ha logrado un avance importante en lo que se refiere a la elección democrática de las autoridades locales, lo que significa que se ha logrado consolidar esta instancia como una expresión de la voluntad popular que debe respetarse.

Es necesario resaltar la función desempeñada por numerosos alcaldes electos (al margen del partido político a que pertenecen), que supieron asumir de manera responsable y creativa el nuevo reto de la gestión edil. Este juicio es importante cuando frecuentemente, de manera injusta, se sataniza a los gobiernos municipales y a sus autoridades.

Hasta 1980, los recursos, la función y las tareas municipales eran muy limitados. El alcalde y los regidores eran nominados y por lo tanto, su función estaba más por el lado de la representación formal y el protocolo. Los municipios, por su parte, estaban abocados

a una tarea clásica que tenía que ver con funciones como el registro civil, limpieza pública, ornato y muy poco en realizaciones de infraestructura e impulso a la economía.

Todos partieron de esa base: escasos recursos, poco personal capacitado, frágil presencia en la vida social y política. Lo rescatable es que pese a estas dificultades de carácter estructural, hubo liderazgos que supieron demostrar a la población justamente la importancia de tener autoridades electas, que por el origen de su mandato hacía que estos se sintieran comprometidos con el desarrollo de sus pueblos y comunidades.

Si bien, la lista de estos liderazgos no es demasiado grande, se puede mencionar a Eduardo Orrego y Alfonso Barrantes en la capital, Larco Cox y José Murgia en el norte, Daniel Estrada en el sur; quienes dentro de sus propias corrientes políticas tuvieron la capacidad para armar equipos de trabajo y entender el sentimiento de la población en función al rol y el significado de los gobiernos municipales. Estos municipios fueron verdaderos baluartes de la construcción democrática luego de muchos años de dictadura militar, también de años de movimientos armados que venían desde la década de los 60 hasta la violencia desatada por Sendero Luminoso, que costó la vida a cientos de alcaldes y regidores en todo el país.

En ese sentido, una justa y adecuada evaluación debe recoger esta característica. Estas autoridades locales y sus equipos no sólo hicieron obras y mejoraron ostensiblemente la gestión de sus municipios, sino que principalmente fueron constructores de la democracia local, enfrentaron la violencia provocada por la guerra interna; y estuvieron al lado de sus pueblos edificando la identidad territorial comunal y municipal.

De otro lado, es también necesario mencionar los avances en el contexto jurídico. Las elecciones municipales de 1980 se realizan bajo el Decreto Ley 051 y las de 1985 hasta el 2002 bajo la ley 23853 (Ley Orgánica de Municipalidades). Este dispositivo, aún frágil, proporciona un nuevo marco para la acción municipal, precisando sus competencias, así como definiendo la transferencia de recursos por parte del Gobierno Central. El argumento es que pese a sus debilidades, la Ley Orgánica de Municipalidades es un avance en la búsqueda de consolidar la descentralización y crear mecanismos de mayor participación de la población en el diseño y en la conducción de los mismos. Al respecto debe resaltarse la inclusión de los Consejos de Coordinación Local Provinciales y Distritales como espacios de participación ciudadana, la formulación de presupuestos participativos y planes concertados, el régimen especial de municipalidades rurales, la asignación de funciones más específicas y también compartidas entre la municipalidad provincial y sus distritos.

Otro aspecto también importante está referido al mandato legal que modifica el presupuesto nacional. Las transferencias a las municipalidades se incrementarán de manera progresiva, habiéndose previsto que para el año 2004 se llegará al 6% del presupuesto nacional y posteriormente al 12% en los siguientes cinco años. Estos cambios pondrán nuevamente en debate el tema de competencias y presupuestos y

principalmente la calidad de los líderes y las dirigencias locales (capital humano y social) para enfrentar exitosamente estos nuevos retos. Debe sin embargo mencionarse que estos procesos siguen siendo complejos y se está aplicando con una cadencia extremadamente limitada.

No es cuestión solamente de contar con mayores competencias y presupuestos. Se trata de construir visiones claras sobre las prioridades en la inversión local (capital físico) que permitan la acumulación de los stocks necesarios que faciliten el desarrollo local y la descentralización en el país.

Lo local y la satanización del Estado:

La función del Estado fue muy satanizada, sobre todo a finales de la década de los 80. En medio de una crisis tan fuerte como la vivida en esos años, se buscaba un culpable y éste era el Estado en todas sus instancias, que iban desde lo nacional hasta lo local. Se percibía su responsabilidad en: el desempleo, la pobreza, la ineficiencia de los servicios. Contrariamente, el mercado pareciera contener las soluciones a estos problemas. Al igual que el viejo debate entre este y oeste (el capitalismo es bueno y el comunismo es malo), se pensaba que todo lo que hace y conduce el Estado es muy malo, ineficiente, corrupto y lo que hace el mercado es competitivo, sano, transparente, genera confianza, etc. Esto afectaba el rol y la función política de los municipios. Se decía que el alcalde debe ser un gerente que recaude impuestos y llame a licitaciones para las obras y los servicios públicos, con la menor participación posible de la entidad municipal concertadora, en armonía con la voluntad colectiva.

¿Cómo convencer a estos grupos radicalmente neoliberales, que el mercado por sí solo no puede solucionar las carencias? Y al mismo tiempo ¿cómo convencer a los viejos izquierdistas en el sentido de que reducir la función municipal a la sola movilización y organización popular también produce distorsiones y aumenta la penuria de los pobres a quienes se pretende defender o representar?.

En este marco de críticas, se agudizó la situación política, por el ambiente cada vez más violento impuesto por la guerra interna. Con autoridades electas eliminadas y amenazadas de muerte, se llegó al convencimiento de que el senderismo asesinaba a alcaldes, regidores y funcionarios justamente porque éstos asumían el compromiso de atender las necesidades fundamentales de la población local. Este punto debe ser tomado en cuenta para valorar la calidad de las gestiones municipales, ya que éstas tenían que enfrentar los retos del cumplimiento de su oferta electoral, los objetivos y estrategias trazadas, en un contexto de amenazas permanentes. Fueron momentos, entre finales de los 80 e inicios de los 90, de gran tensión y zozobra. Sin embargo, hubo mujeres y hombres que inclusive arriesgando la vida fueron capaces de avanzar en ese momento tan difícil, pero al mismo tiempo tan interesante y fértil para la vida de los municipios.

2.2 Caracterización del entorno y las cuestiones estructurales en la gestión de los municipios.

a. Politiquería, Política y Políticas.

La discusión política en los años 80 estaba sellada por el debate general y nacional en torno a los grandes bloques económicos y políticos; es decir, el sistema socialista y el capitalista. En ese sentido, la discusión nunca, o en muy pocas ocasiones, se centró en lo local, en lo territorial, en las dinámicas internas, etc., sino que estuvo muy marcada por lo que pasaba en el mundo. En ese entendimiento era una discusión mundializada. Quienes creen que el tema de la globalización es nuevo, están equivocados. La globalización nunca fue un tema nuevo en el Perú ni en la región. Era y es un debate continuo especialmente desde inicios del siglo XX.

La descentralización era también un tema general, aunque menos fuerte que el debate referido a la dependencia y la confrontación internacional entre los bloques. En los 80, comienza germinalmente a hablarse de la descentralización como parte de la agenda política. Inicialmente se presenta como la confrontación contra el Estado central. Se percibe a los gobiernos nacionales como los responsables de las relaciones económicas y sociales centralistas a lo largo de la historia. De otro lado, se descubre con más nitidez la construcción de la descentralización como elemento de reivindicación de la diversidad y el desarrollo regional, la necesidad de ir construyendo espacios de autonomía para que el Estado pueda responder a los retos de la modernización, ya que a lo largo de la historia esta estructura no había logrado tomar en cuenta la naturaleza y las características de su propia crisis. La descentralización tenía que ser una forma de afirmar la democracia.

Las estrategias y los temas planteados como formas innovadoras aparecían como poco serios, estaban muy marcados, por lo menos en el discurso, por posiciones que planteaban que el desarrollo necesitaba el cumplimiento de una precondition: la transformación necesaria de la sociedad como proceso inicial e irreversible.

En ese sentido, se asumía que los municipios bajo conducción de la Izquierda Unida, deberían cumplir una función transitoria, en la tarea de acumulación de fuerzas para la transformación radical de la sociedad. La visión política en el caso del Cusco, fue diferente. Más bien se pensaba que los municipios eran la base y el sustento para el Desarrollo Local y que éste debería ser pensado como un proceso continuo y permanente para la acumulación de capital social, la construcción de infraestructuras, el fortalecimiento de las capacidades locales, el cuidado y la protección del patrimonio cultural y natural, etc. Este nuevo concepto, puso en debate un aspecto central en el accionar en las corrientes de izquierda, entre quienes eran partidarios de la idea de ceñir la función municipal entendida como una labor transitoria, de acumulación de fuerzas para el cambio social; frente al nuevo concepto de un permanente proceso de construcción de las bases para el desarrollo de la ciudadanía y las dinámicas económicas territoriales.

b. Agresiones a las gestiones municipales

La gestión municipal, sobre todo durante el gobierno del ex presidente Fujimori, fue desprestigiada intencionalmente. A los alcaldes y funcionarios municipales se les acusó de ineficientes y corruptos sobre la base de algunos casos de gestión municipal inapropiada, con el fin de crear una imagen de insolvencia moral de los gobiernos locales para manejar los recursos públicos centralmente con una supuesta imagen de eficiencia y honradez del gobierno nacional. En realidad, como se llegó a constatar después, el de Fujimori fue el gobierno más corrupto y autoritario que tuvo el Perú. Este desprestigio trajo consecuencias negativas para las municipalidades, las que no logran aún recuperar una imagen de solvencia moral y el reconocimiento necesario de la ciudadanía para el ejercicio de sus funciones.

Por otra parte, la gestión municipal carece en general de suficiente capacidad coercitiva para hacer cumplir las normas en cuanto a la administración territorial y al ejercicio de los deberes y derechos ciudadanos, reconocidos legalmente para las jurisdicciones municipales. Esta limitación institucional se debe a dos factores: el primero a la injerencia de las instancias del gobierno central en asuntos municipales; y el segundo a la resistencia de los ciudadanos para cumplir con las normas que emite el gobierno municipal. Por estas razones, es necesario emprender acciones de educación ciudadana y ganar poder para los gobiernos locales.

Otro problema que enfrentan las municipalidades es la falta de tolerancia y consenso social para emprender y concretar proyectos sociales que beneficien a las mayorías, a partir del establecimiento de alianzas de intereses de determinados grupos sociales. Esta situación se debe a la falta de prácticas democráticas entre los ciudadanos, que durante las décadas anteriores fueron avasallados por grupos de poder local en acuerdo con grupos de poder nacional, permitiendo el avance del centralismo que en algunas ocasiones descartó las propuestas de desarrollo local y en otras permitió la existencia de gobiernos autoritarios como el del ex presidente Fujimori. Para enfrentar este problema es necesario contar con visiones que se concreten en proyectos de interés común elaborados con la participación de las organizaciones sociales y los grupos de interés que buscan el desarrollo local.

c. El contexto político local y regional de la gestión municipal cusqueña

La gestión municipal en la Provincia del Cusco bajo el liderazgo de Daniel Estrada, arranca en enero de 1984, en el último tramo del gobierno democrático de Fernando Belaúnde y en medio del accionar más violento de Sendero Luminoso. Ocurre cuando, además, la inflación y la devaluación hacían estragos en el país. En esa época la Izquierda Unida (IU) gana también otros municipios importantes, como es el caso de Lima con Alfonso Barrantes.

**NUMERO DE ALCALDES PROVINCIALES
 POR AGRUPACIÓN POLÍTICA A NIVEL NACIONAL**

Año	Ambito	Partidos Políticos				
		AP	PAP	IU	PPC	Otros
1980	Capitales de Dpto.	16	3	6	-	-
	Otras provincias	85	20	7	-	9
	Total	101	23	13	-	9
1983	Capitales de Dpto.	-	14	8	1	2
	Otras provincias	36	64	25	1	6
	Total	36	78	33	2	8
1986	Capitales de Dpto.	*	20	3	1	1
	Otras provincias	*	140	7	-	1
	Total	*	160	10	1	2

Nota: AP: Acción Popular; PAP: Partido Aprista Peruano; IU: Izquierda Unida, PPC: Partido Popular Cristiano; (*) No Participó

La Izquierda Unida (IU) logró en 1980 trece alcaldías provinciales a nivel nacional, en el año 1983 treinta y tres, entre ellas la de Lima y Cusco, y en 1986 solamente diez. De 25 alcaldías capitales de departamento, ocho fueron conquistadas por IU (30%). Entre estos municipios se pueden mencionar los casos de Lima, Cusco y Puno.

Sin duda, el reto era tremendo. Se asumía la tarea de construir los gobiernos locales liderados sobre todo por la izquierda en medio de dos condiciones: por un lado una significativa convulsión social y grandes manifestaciones de descontento y, por otro, la gran esperanza por lo que sería capaz de hacer la izquierda desde los gobiernos locales. Un marco evidentemente complicado.

Desde fines de los años ochenta en adelante, el país ha experimentado una serie de mutaciones económicas, sociales y políticas que han puesto en cuestión los paradigmas que se tenían de la relación entre el Estado y la sociedad, dando una mayor intensidad a la relación entre municipios y ciudadanía, que tiene que ver más con los procesos de transformación social en el ámbito local y los nuevos roles del Estado en los procesos de cambio del modelo macroeconómico. El lema es actuar localmente pensando globalmente.

Se pone en el eje del debate la inercia de la organización política del Estado y una visión estática sobre el rol y las funciones de las ciudades, principalmente andinas, como espacio de acumulación de ventajas y dominio de un sector privilegiado que puede aprovechar de los servicios para su crecimiento y reproducción como grupo social.

Estos cambios políticos y sociales y el surgimiento de nuevos grupos sociales emergentes, que también pugnan por mejorar los servicios básicos, empiezan a tomar más cuerpo

y ponen en la agenda de gobernabilidad temas como: política pública eficiente, construcción de una verdadera "ciudadanía" y acabar con la exclusión social. Había que construir una propuesta sobre el sentido de las políticas sociales en el marco de la democracia. Entonces se tenía que gobernar incorporando efectivamente las nuevas demandas sociales para dar viabilidad a la ciudad, tarea nada fácil sin la incorporación de la ciudadanía y sin un cambio y fortalecimiento institucional, en paralelo.

Para ello es clave una comprensión de los rasgos culturales y mecanismos de funcionamiento particulares de la sociedad local. Desconocerlos o ignorarlos terminaba creando problemas de gobernabilidad.

Los cambios que se dieron en la ley municipal de 1983 permitían, a quien ganase las elecciones, tener automáticamente una composición municipal mayoritaria, que construiría la gobernabilidad, contrariamente a lo que pasó en las elecciones de 1980, donde la representación era proporcional al tamaño de la votación obtenida. Esta forma de representación, sin duda, es pertinente en esta etapa, ya que permite la implementación del plan de gobierno de quienes tienen la mayoría independientemente del caudal electoral. Sin embargo, a futuro se debería pensar en volver a la representación proporcional como un mecanismo que permite disminuir la figura del alcalde. La modificación de este mecanismo requerirá del fortalecimiento institucional que involucra a los partidos o movimientos políticos tanto nacionales como regionales. Actualmente la preferencia electoral se da todavía en función de quien es candidato a la alcaldía. Y este es un riesgo permanente que debería evitarse.

d. Cambios en la representación social

Como consecuencia de las sucesivas crisis económicas que golpearon duramente a los sectores productivos del Perú, se produjo una desestructuración social. Al desaparecer prácticamente las relaciones laborales formales, se fragmenta y debilita el accionar sindical; tienen que ceder cada vez más o pierden espacio, tanto por su importancia económica cuanto por el número de trabajadores, y da paso al surgimiento de nuevos actores locales, con intereses particulares y fragmentados, como son:

- Desde el ámbito espacial o territorial (los movimientos barriales, comités de obras, frentes de defensa zonales, etc).
- Desde lo cultural (movimientos de defensa del patrimonio, distintas asociaciones de pintores, artistas, clubes ecológicos, etc.)
- Desde la demanda de servicios fundamentales y de la sobrevivencia o reducción de la pobreza (comités de limpieza pública, agua y desagüe, electrificación, pistas, manejo de cuencas y ríos, protección ambiental, comedores populares, los programas del vaso de leche, etc.).

Estos nuevos actores se movilizan y organizan con una plataforma estrictamente local, se concentran en las ciudades y encuentran en los municipios la instancia a través de los cuales canalizar sus demandas con diferentes formas de lucha, frente al gobierno central. Los alcaldes toman mayor iniciativa y son la base de los movimientos regionales y de los frentes de defensa de los intereses locales. Los municipios aparecen como espacios de discusión y también de conflicto, pero en casi todos los casos está marcado por demandas asistenciales que exigen el cumplimiento de objetivos políticos inmediatos, lo que, paradójicamente, debilita la política local.

e. Crisis de representación.

En lo social hay también una diversidad de intereses. Los sindicatos o dirigentes sindicales tienen que ver más con ingresos, salarios, condiciones laborales, etc. Los otros tipos de dirigentes, como de mercados, ambulantes, transportistas, etc., buscan defender intereses sectoriales. Las organizaciones barriales y del vaso de leche son muy funcionales. Todo esto contribuye a una crisis de representación ciudadana y de gobernabilidad.

En lo político tenían que afrontarse los cambios en las estructuras económicas y sociales, de una parte, y la inercia de las estructuras políticas y sociales tradicionales, de otra. Por tanto, se trataba de conjurar y procesar las demandas ciudadanas dentro de un marco democrático, que es un tema de la gobernabilidad.

f. Cambios en los ingresos y en el mercado laboral urbano

Es importante analizar la composición y la calidad de los ingresos de la población por sus efectos directos en su propia calidad de vida, en la eficiencia de los servicios que reciben a partir de su capacidad para pagar impuestos y arbitrios municipales.

Una de las características importantes del período que analizamos es el incremento de la oferta laboral, producto del crecimiento de la población económicamente activa (PEA) local, así como una mayor oferta de trabajo calificado como producto de un mayor nivel de escolarización y profesionalización. Las universidades, los institutos, los centros diversos de capacitación, han modificado radicalmente la composición del desempleo y del sub empleo.

La legislación del empleo ha favorecido la creación y expansión del trabajo por servicios (contratos a tiempo determinado o por actividades precisas), aumentando los índices de inestabilidad, desregulación, reducción o desaparición de un salario mínimo; fomentando altos índices de informalidad. Esta situación del trabajo y de los ingresos genera nuevas relaciones sociales y económicas que inciden directamente en la masa global de dinero en el ámbito local y en una precariedad también de las economías locales y regionales.

2.3 Caracterización del espacio cusqueño.

a. El crecimiento de la población.

En 1961, la población del Cusco, era de 80 mil habitantes aproximadamente y en el año de 1993 estaba alrededor de 279 mil, teniendo una tasa de crecimiento promedio de cuatro por ciento anual durante 30 años. Entre 1972 – 1981, Cusco creció a una tasa de 4.2%, siendo una de las más altas a nivel nacional, algunas provincias articuladas al Cusco, como Puno, San Román y Abancay crecieron en 1.7%, 4.8% y 1.8% anual respectivamente.

En el periodo entre 1981- 1993, la provincia de Cusco creció a 2.1%, mientras que las provincias de Puno, San Román y Abancay crecieron 1%, 4.2% y 3.4% anual. De otro lado, es necesario mencionar los cambios en la utilización del espacio regional. Más personas viven en conglomerados, tanto en ciudades grandes como también en ciudades intermedias. Cada vez hay una mayor tendencia a vivir en ciudades de más de 100 mil habitantes y también en ciudades entre 20 y 50 mil habitantes. El significado de los espacios menores a 2 mil personas se reduce.

Al año 2003 la población del departamento del Cusco fue de 1'232,248 (4.5% del país), y la provincia del Cusco 323,248 personas (26.5% del departamento). La participación de los distritos del Cusco a nivel provincial es: distrito de Cusco Cercado (31.4%), Santiago (26.5%), Wanchaq (19.2%), San Sebastián (14.9%), San Jerónimo (6.1%), Corcha y Poroy (0.8% respectivamente) y Saylla (0.3%). Las tasas de crecimiento poblacional más altas la tienen los distritos de San Sebastián y Poroy.

EVOLUCION DE LA POBLACIÓN DE CUSCO 1981 AL 2003

AMBITO	1981	1993	Tasa 1981/1993	2003	Tasa (1) 1993/2003
PERU	17'762,231	22'639,443	2.0	27'148,101	1.8
Lima Metropolitana	4'835,793	6'434,323	2.4	7'912,274	2.1
Cusco Departamento	874,463	1'066,495	1.7	1'223,248	1.4
Cusco Provincia	218,025	278,794	2.1	323,644	1.5
Distritos:					
Cusco	93,861	96,107	0.2	101,504	0.5
Ccorca	2,540	2,662	0.4	2,705	0.2
Poroy	958	1,637	4.6	2,464	4.2
San Jerónimo	10,959	15,641	3.0	19,767	2.4
San Sebastián	15,114	33,141	6.8	48,068	3.8
Santiago	54,997	75,420	2.7	85,831	1.3
Saylla	1,002	986	- 0.1	1,067	0.8
Wanchaq	38,594	53,200	2.7	62,238	1.6

Nota : (1) Tasa de crecimiento poblacional entre 1993 al 2003 estimación propia.

Fuentes : - Censo de Población y Vivienda de 1981 y 1993.

- Anuario Estadístico Perú en Números 2003. Cuanto S.A.

b. Las aglomeraciones y la ciudad. ¿Cómo se gobierna esa nueva escena urbana?

Estas nuevas formas de organización espacial generan y expresan nuevos conflictos y demandas sociales, como parte de las dinámicas que se dan en el mercado, en su interdependencia con el Estado y en la construcción de nuevos actores sociales. Se expresan en forma distinta en la relación entre individuos e intereses y también en diferentes estilos de ejercer y organizar el poder. Entonces, el tema social no puede reducirse a una simple noción de ricos o pobres y, mucho menos, a los conceptos de clases; si no que lo social y el poder local tienen que entenderse bajo un concepto de gobernabilidad y desarrollo al mismo tiempo.

Los cambios de ocupación y construcción territorial son un fenómeno nacional y mundial. Estos cambios son muy fuertes y ocurren en tiempos muy cortos, creando en las sociedades locales situaciones confusas entre la incertidumbre y la posibilidad de conseguir mejores condiciones de vida en espacios más aglutinados. Las migraciones rural – urbanas constituyen una fiel manifestación de este tipo de dilemas y desestructuración del territorio, vistos en sus aristas sociales y económicas, más que puramente físicas.

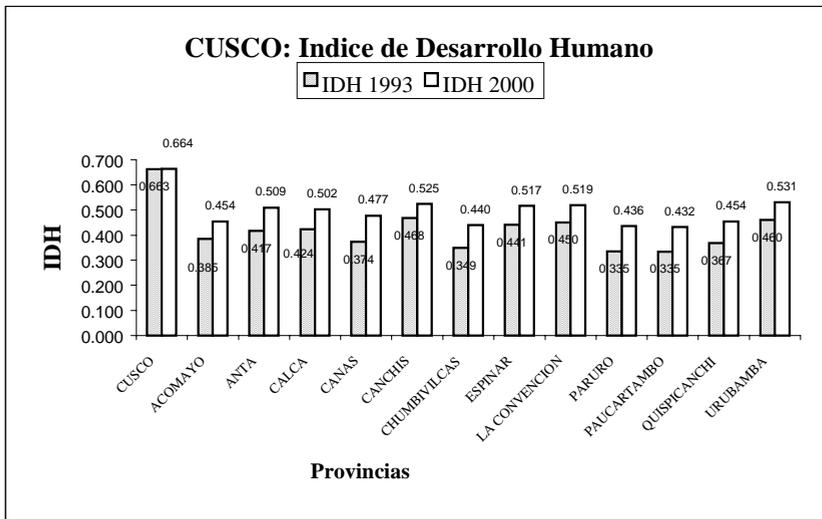
En el Plan de Gobierno municipal que presentó el equipo de Daniel Estrada, para las elecciones municipales de 1989, se puso énfasis al proceso de formación de los nuevos espacios urbanos como expresión de las dinámicas locales y al argumento de que un gobierno municipal debería renovar su visión respecto a la importancia del espacio local y su relación con otros espacios económicos regionales y con el gobierno central. Esta nueva tendencia, generaba problemas y conflictos relacionados a la nueva situación urbana que se desarrollaba y experimentaba en lo local: pobreza urbana, problemas sociales, desigualdad y precariedad de la fuerza de trabajo, oportunidades a tener ingresos independientes, etc. Estos problemas representan nuevas demandas insatisfechas y nuevas contraposiciones de intereses económicos, sociales y políticos.

Por tanto, el debate abierto con la presentación del Plan de Gobierno ya mencionado, fue la condición clave para definir la sostenibilidad de la gestión y su capacidad de priorizar los recursos municipales, así como para intentar encarar las distintas demandas colectivas.

La Municipalidad no puede resolver de manera completa todos esos conflictos. Tiene que apuntalar, desde su escala, esos procesos y opciones maximizando su claridad para distribuir, los beneficios y costos, perjudicando lo menos posible a la estabilidad y continuidad del desarrollo de las sociedades locales. En suma, las estrategias de resolución de conflictos y la incorporación de demandas, que tienen componentes tanto urbanos como rurales, están siendo jaladas por componentes típicos de espacios y sociedades en urbanización.

c. El Índice de Desarrollo Humano en el Departamento del Cusco.

Según el Informe sobre Desarrollo Humano en el Perú 2002, el Índice de Desarrollo Humano (IDH), entre 1993 y el 2000, el departamento del Cusco, presenta ciertas mejoras, a pesar que este se encuentra en la ubicación 18 a nivel nacional. Sin embargo la provincia del Cusco es la única provincia de los andes peruanos que esta en el Estrato Alto, el resto de provincias esta en los dos últimos estratos, en los niveles medio bajo y bajo. En el cuadro se presenta información de los componentes del IDH para el año 2002.



Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2002. PNUD - 2002

Cusco: Índice de Desarrollo Humano al Año 2000

AMBITO	INDICE DE DESARROLLO	POBLACION AL AÑO 2000	ESPERANZA DE VIDA AL NACER	ALFABETOS (%)	MATRICULADOS EN SECUNDARIA (%)	LOGRO EDUCATIVO (%)	INGRESO FAMILIAR PER CAPITA MENSUAL (Nuevos Soles)
TOTAL PAIS	0.620	25,661,690	66.8	89.3	77.5	85.4	352.9
DPTO CUZCO	0.537	1,158,142	64.9	83.3	65.4	77.3	259.8
CUSCO	0.664	304,152	70.7	94.5	89.1	92.7	391.1
URUBAMBA	0.531	54,197	65.5	84.9	65.7	78.5	230.2
CANCHIS	0.525	100,934	61.4	82.5	81.7	82.2	242.0
LA CONVENCION	0.519	189,628	66.8	84.1	55.9	74.7	212.3
ESPINAR	0.517	63,360	63.7	83.7	67.9	78.4	221.8
ANTA	0.509	61,508	64.2	78.8	71.8	76.5	208.0
CALCA	0.502	64,619	65.1	77.9	60.1	72.0	215.8
CANAS	0.477	43,481	60.7	80.0	60.7	73.6	200.7
QUISPICANCHI	0.454	84,067	61.1	75.7	43.0	64.8	211.8
ACOMAYO	0.454	38,626	61.7	76.7	35.9	63.1	217.6
CHUMBIVILCAS	0.440	73,109	62.3	68.8	48.0	61.9	182.3
PARURO	0.436	35,240	62.2	70.7	36.1	59.2	197.0
PAUCARTAMBO	0.432	45,221	62.6	71.0	31.1	57.7	192.8

Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2002. PNUD - 2002

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA PARA EL DESARROLLO LOCAL
La Experiencia del Alcalde Daniel Estrada en el Cusco



Tercera Sección: El Proceso de una Gestión Municipal Acertada en el Cusco

3.1 Objetivos de una primera etapa (1984-86).

a. Reconocimiento y respeto a la ciudadanía: Modernización del Registro Civil.

Aún cuando puede parecer poco trascendental, es necesario precisar que uno de los primeros actos de gobierno, en el año 1984, fue la actualización y modernización del servicio de Registro Civil. Este representaba el control del “viejo poder” y las antiguas formas de la relación municipalidad–población¹. Todos tenían necesidad de una partida de nacimiento, la mayoría había tenido serias dificultades para obtenerla y una parte significativa había sido objeto de abusos. Entonces, para la población la figura de la Municipalidad era el símbolo del abuso y la arbitrariedad, ligado a tres momentos importantes del ser humano: el nacimiento, el matrimonio y la defunción.

Había que eliminar esa visión negativa que tenía impregnada la población. Así, el sistema registral municipal entró en un proceso de modernización, uno de cuyos elementos radicó en la microfilmación de los registros, con lo que la obtención de estos documentos se agilizó gradualmente: no debía tardar más de 24 horas².

b. Programas de supervivencia popular.

Frente a la difícil situación que se vivió a mediados de los 80': largas colas para conseguir alimentos y otros productos de las canastas básicas de consumo, actuación de grandes grupos especuladores, alteración de precios, volúmenes y pesos de productos en los mercados; el municipio participó activamente en el fortalecimiento del programa del vaso de leche, se iniciaron comedores populares, centros municipales para el expendio y regulación de precios, sobre todo en productos de primera necesidad. Las organizaciones barriales, con el apoyo del municipio y la cooperación internacional, lograron montar Tambos Comunes, ubicados en puntos estratégicos que se encargaban del acopio, distribución y venta de los productos esenciales como azúcar, leche, aceite, harinas.

¹ Dar una partida de nacimiento podía tardar muchas veces hasta más de un mes, se modificaban las partidas de nacimiento, corrupción para obtener cualquier tipo de certificación por matrimonio, nacimiento o defunción, etc.

² Los movimientos terroristas, principalmente Sendero Luminoso, cuando atacaban un pueblo iban al municipio y quemaban el registro civil, con el objetivo de romper la relación entre la población y el gobierno local y dejar a las personas indocumentadas, convirtiéndolo en verdaderos parias y desterrados en su propio territorio.

c. Programas de acceso a los servicios básicos.

Servicios como el agua, desagüe y la electricidad, eran muy deficitarios. Sólo el 50% de la población contaba con conexiones domiciliarias, un 15% tenía acceso a piletas públicas y el resto de la población, sobre todo en las zonas urbanas marginales, carecían de este servicio fundamental. El 30% tenía acceso al alcantarillado, el 60% tenía cableado domiciliario para el servicio eléctrico y sólo el 20% de las familias eran favorecidas con servicio telefónico.

En este aspecto, se trató de aprovechar al máximo las fuentes de agua existentes en los alrededores de la ciudad, construyendo un micro proyecto para el abastecimiento de este importante elemento. Se amplió también la cobertura para el alcantarillado y, en convenios con la empresa de electricidad, se fueron incorporando más viviendas en este servicio. Sin embargo, la acción fue sólo un paliativo, ya que la solución definitiva dependía de poner en práctica la ejecución de mega proyectos para atender a toda la ciudad y prever su crecimiento. Esto fue abordado de manera definitiva como objetivos de una segunda etapa.

d. Inicio del desarrollo de servicios públicos, principalmente vías.

Las zonas que contaban con vías asfaltadas, veredas, sistemas de alcantarillado, defensas ribereñas, redes para el manejo de aguas pluviales eran muy escasas. Aproximadamente un 20% de las viviendas, contaban con servicios públicos aceptables, siendo pequeñas islas en medio de un mar de carencias.

En ese sentido, se fueron creando las condiciones, para incrementar el presupuesto dedicado a obras públicas, como se podrá apreciar en el rubro correspondiente a la evolución de las inversiones, en los tres periodos municipales que se analizan. La gestión municipal se inicia con una inversión de solamente 360 mil dólares al año, dándose prioridad a los nuevos asentamientos humanos fundamentalmente para pequeñas obras de agua potable, electrificación y construcción de vías de acceso.

e. Reconocimiento político de los municipios y compromiso ciudadano.

En 1983, en un ambiente muy marcado por conflictos sociales y carencias económicas, la imagen de los líderes políticos incluía su escasa o desviada claridad sobre la función y el deber del gobierno municipal. Algunos consideraban al gobierno municipal como un espacio únicamente de confrontación con el gobierno central y los poderes locales. Un aspecto meritorio de la gestión de Daniel Estrada, fue justamente haber tenido la capacidad o la intuición de activar la movilización social justa, como es el caso del abordaje del conflicto con la compañía cervecera por el uso de aguas subterráneas, y al mismo tiempo movilizar la fuerza de los municipios al lado de las organizaciones populares, asumiendo que desde allí se podrían construir espacios novedosos para anidar cambios institucionales en el país y para fortalecer la descentralización.

En ese sentido, se dieron pasos trascendentales. Por ejemplo, en el año 1983, la municipalidad del Cusco tenía pocos profesionales calificados³, de 170 trabajadores sólo nueve tenían nivel universitario. Se tenía que construir un aparato de gestión, de administración y de proyectos acorde con los nuevos retos y al mismo tiempo romper con el viejo concepto de que el personal de la entidad tenía que implicar la contratación de activistas del movimiento partidario.

f. Participación social e independencia.

Otro aspecto a considerar es la forma y la manera de concebir y construir la intervención ciudadana, no sólo como el activismo de los sectores populares sino como la movilización de todo tipo de organizaciones locales ("fuerzas vivas") que representan diferentes formas de identidad local, territorial, funcional, profesional, sindical, etc. Tal actitud decidida no sólo puede ser considerada como un hecho social o político; sino como una necesidad de integrar a las diferentes fuerzas económicas, profesionales, culturales en torno a un proyecto conjunto de desarrollo humano y construcción de "ciudadanía" (calidad de la persona y de las instituciones sociales de ejercitar derechos y obligaciones, en un contexto de solidaridad y respeto).

Durante los tres periodos de la gestión municipal, se trató de integrar fuerzas económicas, artísticas, profesionales, y también identidades más específicas como los diferentes clubes y asociaciones. De estos hay ejemplos varios, como la Comisión Intersectorial de Turismo, la Comisión Mixta de Transporte, las Comisiones Mixtas para las Edificaciones, el Programa Municipal del Millón de Árboles. etc.

Durante todos los periodos de la gestión conducida por Daniel Estrada, se mantuvo una concepción muy clara sobre la necesidad de custodiar la independencia de las organizaciones sociales en su relación con el Municipio, como un elemento importante para la integración social y colectiva. Se observó respeto por su representación social, funcional y simbólica, evitando convertirlas en espacios de clientelaje.

En el equipo municipal había un concepto preciso favorable a la participación autónoma de las organizaciones sociales y a que éstas, así mismo, puedan ir creciendo y logrando su reconocimiento en el ámbito barrial y también local. Eran organizaciones "territoriales" porque defendían y construían su espacio de hábitat; y también eran "funcionales" porque respondían a tareas muy precisas como mejorar la alimentación en los comités del vaso de leche, de obras para tener pistas, veredas, electrificación, etc.

Había un clima propicio, para la construcción horizontal de la relación sociedad civil y gobierno local y ello consistía en romper con los conceptos caducos de correlaciones de fuerzas colectivas adecuadamente organizadas, que garanticen de manera continua,

³ De 170 trabajadores entre contratados y nombrados, sólo nueve eran profesionales: 1 Antropólogo, 3 abogados, 2 bachilleres en arquitectura, 1 contadora y 1 bachiller y 1 Ing. Civil respectivamente. Cuando se tenía que hacer obras públicas se contrataba temporalmente ingenieros civiles.

no partidaria y permanente, la capacidad de gestión del equipo municipal y del nuevo movimiento político que se había armado (el Frente Unido – FU como una alternativa renovadora, diferente a los tradicionales partidos vigentes entonces. Muchas personas se preguntan ahora: ¿Por qué en el Cusco no ha permanecido el FU? ¿Por qué a la salida de Estrada de la municipalidad la conducción no ha continuado en manos de alguno de sus seguidores?. Una de las respuestas, que se puede adelantar, es que justamente la manera de relacionarse con las nuevas organizaciones sociales de la población, basada en la independencia, con un gobierno local que fomentaba este concepto, abrió de manera decisiva el curso de su incorporación social y política buscando su representación política de manera más libre y autónoma. De allí que muchas de las nuevas listas municipales que se han formado desde 1995 hasta la fecha, cuenten con la participación de estos nuevos líderes, que se formaron y desarrollaron en este concepto de soberanía y libertad, con las autoridades del gobierno local, como requisito para construir y fortalecer el capital humano y social.

¿Cómo construir la participación? De los cabildos a la participación.

Los cabildos, pueden ser considerados como rezagos embrionarios de participación directa. Lo importante es que los ciudadanos se organicen en torno a una propuesta, y desde allí construyan sus visiones y sus objetivos. La mejor forma es que las elecciones deban ser principalmente vecinales y menos politizadas y que la población se exprese de la mejor forma a través de su organización vecinal.

Se promovió la participación sobre una estrategia distinta; basada en el desarrollo local en el cual los pueblos tengan mayor participación económica y política. Se avanzó en la lucha contra los desequilibrios que revelan pobreza y marginalidad y se impulso mejorar la calidad del personal calificado. En ese sentido se actuó para:

- Abrir y crear una estructura tecnocrática local capacitada y con una gestión dinámica y transparente;
- Potenciar la artesanía y talleres locales;
- Realizar obras eran por administración directa, pero con la participación de los pequeños talleres privados;
- Crear un espíritu de participación y responsabilidad de la población organizada; que permita que los ciudadanos se expresen a través de convocatorias, exposiciones y debates;
- Informar al público sobre el proceso de la gestión municipal, en sus diferentes dimensiones.

Los debates ponen de manifiesto los distintos puntos de vista y las formas contrarias y de oposición y luego la adopción del programa a las sugerencias ejerciendo fiscalización sobre el plan de trabajo presentado. De allí que ahora son obligatorias las presentaciones del Programa de Gobierno. Se consideró que en el futuro los programas de gobierno presentados puedan estar acompañados del presupuesto correspondiente, lo que permitiría evidentemente un verdadero control y fiscalización de los elegidos.

3.2 Las características del gobierno local

a. Decidir hasta conseguir

Se debe formar una verdadera comunidad de ideas, que debe estar a la base de la elaboración de un programa. Ello no quita que el alcalde pueda seleccionar el equipo de profesionales altamente calificados para apoyar su gestión. El acuerdo entre los objetivos y los resultados entonces es completo ya que el alcalde, el equipo y los responsables de hacer las obras, puedan poner todo el esfuerzo técnico para el éxito.

Estrada y el equipo municipal, entendieron que la política necesita correspondencia entre la palabra empeñada, a través de un plan de gobierno y el enorme esfuerzo y creatividad que exige su cumplimiento. Había que construir las condiciones para la credibilidad, como instrumento para desterrar la demagogia, muy frecuente en la vida política nacional. Se tenía que crear las bases para revertir la situación de «No Futuro» y demostrar que el desarrollo es una posibilidad real, tangible y actual. En ese sentido, la política no es sólo plantear propuestas, sino que esta depende mucho de la calidad y responsabilidad de los políticos. El desarrollo funciona solamente desde las políticas y desde los políticos.

b. Reconocimiento cultural: Creando símbolos de identidad

Durante el primer período de gestión municipal, se avanzó en esta perspectiva. Mediante el Acuerdo Municipal Número 021 A/CPC.SG.84, se declara como lengua oficial en la ciudad del Cusco, el idioma Quechua. De otro lado, con Acuerdo Municipal Número 017 A/CPC. SG 84, se declara oficial e intangible el texto original de las letras del himno al Cusco, como un reconocimiento a su autor el poeta Luis Nieto. De igual manera mediante dos acuerdos municipales se instituye como el escudo oficial del Cusco el disco denominado «Placa de Echenique» y se proscribida toda representación heráldica impuesta por la conquista, como el «Escudo de Armas del Cusco». Finalmente, se instituye la Bandera del Qosqo, los siete colores que representan al arco iris y se dispone la obligatoriedad de su uso en fiestas y actuaciones oficiales en la región.

Frente a estas medidas, las críticas fueron muy ácidas. Sin embargo, en un tiempo relativamente corto, estos símbolos han logrado ser la base de la representación local y regional. Hoy en día, sólo las autoridades electas pueden llevar un pequeño escudo en la solapa, y hacer uso de los siete colores a manera de bandas, fajines, lazos, para diferenciarlos de las autoridades nombradas como los prefectos o subprefectos y las autoridades que tienen cargos como: representantes del poder judicial, funcionarios públicos, del ejército, la policía, etc. En tal sentido, el simbolismo también fue un elemento de afirmación democrática, de autoestima social local y de reconocimiento del poder que emana de las autoridades.

c. Mejorar los ingresos y revertir la estructura en inversiones.

El ingreso de la Municipalidad era insuficiente para construir el andamiaje de objetivos y demandas. La gestión de Estrada se propuso mejorar las limitaciones de su caja financiera municipal. Se debía luchar por más rentas transferidas y propias, al mismo tiempo hacer más eficiente el uso de las mismas. Históricamente casi el 100% de los ingresos propios del municipio se iban en gasto corriente; los pocos impuestos o tasas pagados por la población no revertían en calidad de servicios, eran solamente para mantener el escaso personal y los gastos de funcionamiento que ello demandaba. La inversión era muy pequeña, limitando el crecimiento de la ciudad.

Se tenía que trabajar la base fiscal, con una idea clara de presión y concertación, lucha y diálogo. Pocos están dispuestos a la filantropía. La forma de conseguir más recursos debe hacerse desde la presión política sensata y bien diseñada. Era importante conseguir consensos de que esta lucha es correcta. En ese terreno, el Edicto Municipal Número 002, es particularmente imaginativo y característico. Fue acordado en un Cabildo realizado el 18 de enero de 1984, donde participaron dirigentes y organizaciones sociales muy representativas. El Edicto decía, entre otras cosas:

“.....Constitúyase un derecho municipal, como renta propia del consejo provincial del Cusco, consiste en el pago que debe hacer la Compañía Cervecera del Sur del Perú, por el uso de vías públicas por la instalación de redes de agua y el aprovechamiento de la canalización municipal para el desagüe industrial”.

La Tasa del Derecho Municipal era de 9% del precio de venta en fábrica, por cada botella de la denominada “cerveza cusqueña” en cualquiera de sus variantes. La recaudación proveniente de este derecho sería designada exclusivamente a la ejecución de obras y prestación de servicios en beneficio de la población del Cusco. Era un pago que se exigía a una empresa con grandes tasas de utilidad y que jamás había pagado por los servicios que utilizaba, como es el agua y el uso de la alcantarilla, que además, algo aún más grave, no cumplía con la disposición que exige a las empresas cerveceras a tratar sus aguas antes de ser arrojadas al servicio general de alcantarillado. Evidentemente era discutible el monto ¿por qué 9%?, y no otra cantidad. Esto después se convirtió en el lado débil de la propuesta.

La pelea en torno al Edicto 002 fue muy larga y ardua. Se inició en 1984 y se concluye en el año 1990, después de seis años, mediante un arreglo entre el Municipio y la Compañía Cervecera. La cervecera ofreció hacer una obra por el valor de un millón de dólares como gesto de transacción. El Municipio planteó una solución diferente, en el sentido de dotar de un ingreso permanente para la ciudad. Se terminó transando un aporte anual de 180 mil dólares por tiempo indeterminado.

d. La creación de otros ingresos.

Mediante las leyes Número 23892 y 24230, se consiguió la transferencia de fondos hacia la municipalidad provenientes de la Corporación Departamental del Cusco. Estas fueron, en cierto modo, la base administrativa de los gobiernos regionales.

Mediante la ley Número 24489, se otorgó un crédito suplementario por aproximadamente 500 mil dólares, sentando un precedente importante para la capacidad de endeudamiento que ahora tienen todos los municipios con el Banco de la Nación. Anteriormente, sobre todo los municipios pequeños, no podían iniciar la realización de obras de mediana envergadura, porque sus presupuestos mensuales o anuales eran pequeños. Al darse la capacidad de endeudamiento, sobre la seguridad de reembolso, en base a los ingresos seguros que tienen por el FONCOMUN, no solamente el Banco de la Nación sino cualquier entidad financiera, pueden prestar a los municipios para hacer obras como agua potable y alcantarillado, limpieza pública, reservorios, etc. que por su naturaleza no pueden cubrirse con el pequeño presupuesto de una sola gestión.

Se consiguió la aprobación de la Ley Número 24331, que transfiere el 2% de los impuestos selectivos al consumo y general a las ventas sobre los cigarrillos y el tabaco. Estos recursos, son una fuente fundamental que continúa hasta ahora.

Se logró establecer también la Tasa Municipal de Embarque, que consistía en el pago por el uso del aeropuerto de dos dólares a los extranjeros y un dólar a los nacionales. De otro lado, se establecieron las bases para la integración de los servicios Turístico-Culturales, que consistía en un acuerdo entre el Municipio Provincial, el Instituto Nacional de Cultura y la Iglesia, creando el Boleto Turístico, que es un pago único de diez dólares (en esa oportunidad) que hacen los turistas por visitar los diferentes atractivos que tiene la ciudad. Los ingresos se reparten proporcionalmente, entre cuatro instituciones, así:

- | | |
|---|--------|
| - Concejo Provincial | : 50%. |
| - Instituto Nacional de Cultura | : 30%. |
| - Ministerio de Turismo (en ese entonces) | : 10%. |
| - Arzobispado del Cusco | : 10%. |

Este era un fondo intangible, que tenía por finalidad realizar obras de conservación y desarrollo de la ciudad, investigación y puesta en valor del patrimonio monumental, integrando y mejorando los servicios turístico-culturales que prestan cada una de las partes.

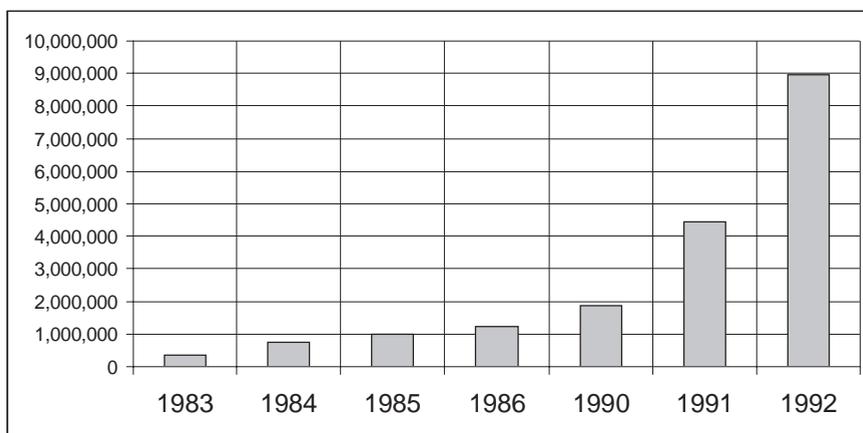
e. Desarrollo en las inversiones para la competitividad de la ciudad.

De otro lado, se fue modificando de manera significativa el uso de los recursos. No era posible plantearse el desarrollo local sino se avanzaba en el desarrollo económico y productivo de la ciudad. Sin infraestructura mínima no hay crecimiento. Así, se dio un fuerte énfasis en infraestructura. Anteriormente casi 100% de los ingresos propios iban al pago de planillas y gastos de funcionamiento. Esta situación cambió tal como se puede apreciar en el cuadro y en el gráfico siguientes:

Evolución del Gasto en Inversiones 1993 a 1992

Evolución del presupuesto destinado a la ejecución de obras (en dólares)						
1983	1984	1985	1986	1990	1991	1992
352,964	754,384	973,390	1'222,046	1'866,478	4'455,685	8'986,291

Evolución del Gasto de Inversiones 1983 a 1992



El Cuadro y el Gráfico explican de manera certera, el esfuerzo y la síntesis de todo el trabajo realizado para mejorar los ingresos, el ajuste institucional para mejorar las rentas municipales y una decisión firme para mejorar la estructura y la relación entre ingresos totales y gastos. Se pasó de 352 mil dólares de inversión en el año 83 a prácticamente nueve millones de dólares en el año 92 y esta cifra se mantuvo hasta el año 1995. Es decir casi 30 veces más de inversión que cuando se había empezado la experiencia.

En 1983, menos del 10% del presupuesto total se dedicaba a inversiones. Desde el año 1992 hasta el 1995, esta proporción creció en un 70%. Entonces no sólo se

mejoraron los ingresos sino que también se mejoró la composición del gasto presupuestal. Para llegar a un esquema de este tipo en una primera etapa se crearon las condiciones, que después, en los dos siguientes periodos de su gestión, se consiguieron ingresos apropiados para invertir en infraestructuras y también en el mejoramiento ambiental. Se hizo patente un avance hacia una mejor calidad de vida y consiguientemente hacia el desarrollo humano.

3.3 Obras importantes

a. Ligadas a los servicios públicos fundamentales:

- Creación y puesta en funcionamiento de la Empresa Municipal de Limpieza Pública del Qosqo (LIMPUQO). Esta empresa llegó a recoger hasta 260 toneladas diarias de basura, teniendo una cobertura del 100% en las zonas que tienen infraestructura vial y un 70% en los espacios marginales.
- Recuperación, fortalecimiento y expansión de la Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado (SEDA Qosqo). Realización del Mega Proyecto, por un monto de 35 millones de dólares que logró solucionar el déficit de agua en toda la ciudad. Actualmente el servicio de agua potable atiende a más del 90% de la población.
- Construcción o mejoramiento de Ejes de articulación vial y veredas (aproximadamente 200 kilómetros)
- Programa de electrificación municipal. Mediante un convenio con la Empresa Eléctrica de la región y la participación de la población y la municipalidad se llegó a una cobertura del 90% en ese servicio en la ciudad. También incluyo a varias comunidades campesinas cercanas a la ciudad.
- Espacios públicos y calidad de vida. Mejoramiento y construcción de plazas, parques y monumentos, ornamentación, parques infantiles y losas deportivas, por un monto cercano a los cinco millones de dólares. Implicó la realización de Proyectos especiales: monumento al Inca Pachacutec y al Cóndor "Apuchin", intervención integral en el Centro Histórico monumental, habilitación urbana del histórico Barrio de San Blas, puesta en valor del Templo Inca del Coricancha.
- Apoyo técnico a otras provincias y departamentos en programas de habilitación urbana.

b. Ligadas al desarrollo humano:

- La nueva biblioteca.
- El nuevo teatro municipal.
- El museo de arte contemporáneo.
- La publicación de libros (más de cien títulos).
- Publicación anual de 20 mil ejemplares de una guía para el aprendizaje infantil, distribuidos gratuitamente a los centros educativos.

- Publicación del libro "Guía para los Padres" que se entregaba a todas las parejas que contraían matrimonio.
- Medallas y reconocimientos públicos de personalidades e instituciones comprometidas con el desarrollo local.
- Construcción del Hemiciclo Municipal.

c. Ligadas al desarrollo ambiental:

- Programa de conservación de laderas y protección del centro monumental. Se llegó a construir 600 kilómetros de zanjas de infiltración, para el control de la erosión y la defensa de cárcavas.
- Mediante la participación de la comunidad y un convenio con la Asociación Inca, se llegó a plantar tres millones de árboles.
- Mediante convenio con otras instituciones públicas y privadas se hicieron obras de protección de los ríos que atraviesan la ciudad
- Puesta en funcionamiento y reubicación del Camal Municipal.

d. Ligadas a la Administración Municipal:

- El Plan de Desarrollo de la Provincia del Cusco.
- Elaboración del Código de Protección del Centro Histórico del Qosqo.
- Informatización de los sistemas de planificación, gestión, registro y contabilidad.

e. Ligadas al desarrollo económico:

- Caja Municipal de Crédito (ampliación a otras provincias en el Sur del Perú).
- Mediante el crédito y acciones de capacitación se apoyó a la micro y mediana empresa.
- Apoyo a la creación de ferias artesanales y concursos de platos andinos.
- Apoyo al turismo mediante la creación de una comisión mixta con intervención directa en la gestión municipal.

f. Ligadas a la representación nacional e internacional:

- El reconocimiento de la ciudad del Cusco por la UNESCO como PATRIMONIO CULTURAL DE LA HUMANIDAD.
- La vicepresidencia de la Asamblea Mundial de Ciudades Patrimonio.
- El hermanamiento con ciudades como: Atenas, La Habana, Belén en Palestina, Moscú, México, La Paz.
- Reconocimiento de la ciudad del Cusco, en la Constitución Política del Perú de 1992 como CAPITAL HISTORICA DEL PERU.

3.4 Las estrategias de la gestión.

a. Definición del rol político de la Municipalidad.

El Perú, al igual que muchos países del tercer mundo que pasaron y vivieron procesos muy largos de colonización y destrucción de sus sociedades originales; enfrenta una serie de trabas sociales como consecuencia de ese proceso, siendo una de las principales la que dificulta la capacidad local y nacional para construir una sociedad más descentralizada.

Si bien el país, tiene más de 180 años de vida republicana o “independiente”, durante todo este tiempo no ha logrado integrarse como una unidad nacional. Las decisiones políticas se mantienen en su gran mayoría amarradas a un modelo vertical y con fuertes rasgos autoritarios. Casi todas las organizaciones mantienen una estructura piramidal, caudillesca, centralista; desde el gobierno nacional hasta las municipalidades provinciales y distritales, pasando por los gobiernos regionales.

Por lo tanto, todavía no hemos logrado construir instituciones e instancias de decisiones compartidas y de autonomía real de poderes. En general los poderes Judicial, Legislativo, Electoral, Municipal, Regional, etc. son cautivos del poder ejecutivo central. En el imaginario popular se mantiene la idea de que: “el centro decide, el centro político del Perú es Lima y el centro de Lima es Palacio de Gobierno”.

Es en este marco general, desde donde debe plantearse también el análisis de la exitosa gestión municipal del Cusco. El origen de los liderazgos está marcado por esa huella cultural y el modelo social, ya que pretender un cambio en tres períodos municipales, hubiera sido una ilusión. No obstante que la figura de Daniel Estrada era muy fuerte y definida, su comportamiento no podía escapar al ambiente social y cultural que se vivía. Sin embargo, los aportes para fortalecer la democracia y el poder local, han sido importantes, así como también su enfrentamiento abierto con las fuerzas ultra conservadoras y defensoras del estatus quo. Un mensaje importante es que en lo sustantivo los retos a los que se enfrentó Estrada no han sido sustancialmente removidos todavía.

La virtud de la gestión de Daniel Estrada es haber planteado ideas innovadoras, con anticipación y también realizado importantes proyectos estratégicos. Asumía que en el Perú era necesario abrir el curso a cambios significativos, como condición necesaria para remediar las graves contradicciones creadas a lo largo de muchos siglos, generadas por la falta de cohesión e integración social, la verticalidad centralista de sus instituciones, la forma caduca del modelo económico vigente.

Estas afirmaciones, no pretenden justificar en términos absolutos la gestión de Estrada; sino dar un justo posicionamiento a un líder regional que logró gravitar por sus capacidades en la política nacional, regional y local.

b. ¿Qué ciudad y qué gobierno?

La ciudad y su gobierno o el gobierno de la ciudad⁴, debía enfrentar y resolver los conflictos entre los diferentes sectores sociales, y sus grados de pobreza o exclusión. Implicaba balancear los diferentes intereses que se encuentran en juego en toda la provincia: personas y empresas ligadas al turismo, transportistas, ambulantes, defensores del patrimonio arquitectónico, actores políticos, trabajadores en general. La primera respuesta era que el gobierno de la ciudad tenía que incorporar en sus proyectos esta gama y variedad de intereses y el éxito o fracaso de la gestión dependía de la manera como se encaraba estos conflictos y de la estrategia para desamarrar la idea de que: Municipio = gobierno local = gobierno de la ciudad, casi como el casco urbano central de la metrópoli.

No cabe duda, que esta preocupación ha sido también la misma de muchas autoridades elegidas localmente, de tal manera, que ahora la importancia política de los municipios es mucho mayor que hace 20 años. La valorización del gobierno local está ligada a su consolidación democrática que se inició en el Perú en los años 80 y que ahora podría tener más peso con el reforzamiento integral del proceso de descentralización, la desconcentración del aparato del Estado, las políticas sociales focalizadas tanto a los requerimientos sociales como al desarrollo de las potencialidades y la asignación mayor de presupuesto. En todos estos aspectos existe aún un largo y complejo camino por recorrer.

c. El tema de la pobreza ¿Cómo se incorporan los pobres a la ciudad?

Se debió comprender también que por la situación de pobreza extrema, eran los pobres los que menos tributaban pero al mismo tiempo los que más necesitaban. Entonces se tenían que crear mecanismos de compensación. En el caso de limpieza pública, el agua potable, electricidad, los que más tienen debían pagar más, para los que menos tienen accedan a tales servicios; pero poniendo límites. De allí la idea de tarifas mínimas, para evitar los aprovechamientos de los que pudiendo, no quieren pagar los costos. Luchar contra la pobreza es dar la oportunidad a todos los habitantes de contar con los servicios básicos, sin diferencia de calidades, pero en condiciones que correspondan a su situación económica.

Como ya se indicó anteriormente, la ciudad del Cusco en prácticamente 20 años había doblado el número de sus habitantes. Este incremento no estuvo acompañado de un crecimiento ni de servicios, ni de empleo en la misma medida. De otro lado, es necesario también indicar que el centro histórico del Cusco debido al turismo, fue prácticamente tomado por las nuevas instalaciones que requiere esta actividad: hoteles, hostales, restaurantes, agencias de turismo, casas de cambio, etc., desalojando de estos espacios a las poblaciones que habitaron históricamente en ellas.

⁴ La ciudad debe entenderse no solamente al área aglomerada que correspondería a un espacio únicamente urbano, sino que la ciudad debe pensarse como un espacio donde hay un cierto dominio de lo urbano, pero que a su vez esta articulado a un entorno rural sin el cual sencillamente no podría existir.

Como parte del proceso de movilidad de los campesinos y la búsqueda de espacios para acceder a los servicios que no se tiene en el campo, la ciudad se vio poblada por emigrantes rurales que se vieron forzados a vivir en la parte periférica formando los "pueblos jóvenes" y los barrios populares, espacios donde se encontraron con los pobres de la ciudad que habían sido "expulsados" del centro histórico. Esta situación planteaba nuevos retos a la gestión local para superar dos aspectos. Por un lado, la exclusión territorial principalmente por la falta de servicios y por otro lado, su incorporación política a la vida de la ciudad, dotándoles de las mismas calidades de servicios, información y participación que al resto de los habitantes.

Las políticas de ajuste estructural, implementadas desde el inicio de la década de los 90⁵, redujeron la masa laboral adecuadamente empleada y se hizo más inestable el salario. Esto también gravita en el funcionamiento de los gobiernos locales, porque hay nuevos pobres, que no pueden cumplir con sus responsabilidades frente a la tributación local. Entonces ya no se está frente a pobres que son el resultado de un momento, lo que se podría llamar pobres transitorios, sino es un nuevo elemento estructural de la ciudad y que necesita atención. En ese sentido, después del llamado Fujichok⁶, el gobierno local creó un programa de emergencia alimentaria, que llegó a distribuir cincuenta y tres mil vasos de leche y suplementos alimenticios diariamente por un período de casi un año, para aliviar esta dramática situación.

En resumen, tenía que desarrollarse una estrategia de atención e incorporación social tomando en cuenta a los pobres "expulsados", a los pobres del ajuste estructural y también a otros actores y sujetos sociales que enfrentaban condiciones similares por el arrastre de las nuevas políticas. En tal sentido, se tenía que dar un giro en la nueva aproximación de la pobreza y no verla simplemente como una cuestión de gasto público para aliviar a estos nuevos y viejos "desposeídos"; sino más bien considerarlos dentro de un concepto de integración y construcción de derechos ciudadanos.

Se levantaron políticas sociales locales, basadas en la organización autónoma y al mismo tiempo políticas de equipamiento urbano básicos y de emergencia, mediante programas como: Vaso de leche, comités de electrificación, comités de agua potable y desagüe, comités de obra, etc. Esta estrategia se basó en el reconocimiento oficial de estas formas de organización por parte del gobierno municipal, en contraposición al modelo autoritario y centralista tradicional.

⁵ Venta de empresas públicas, hoteles, cierre de bancos estatales, flexibilización de las leyes laborales, fueron muy fuertes en una ciudad y también en el espacio regional, donde gran parte de los asalariados, están justamente, en el sector público

⁶ En el mes de agosto del 90, el gobierno decretó un ajuste de precios, que significó, entre otras cosas, que por Ej. el precio de la gasolina subiera de un día para otro 16 veces.

d. Calificación de los Cuadros Técnicos.

Se comprendió la necesidad de contar con cuadros técnicos bien preparados. Se debía llamar a los mejores de la ciudad, abrirse más allá de las fronteras marcadas estrictamente por el mundo muy cerrado de los “cuadros” partidarios. Se entendió algo simple pero también complejo: el municipio tenía que tener el capital humano capaz para elaborar los presupuestos, los proyectos y los planes de desarrollo eficaces y útiles.

La incorporación de nuevos trabajadores en base a recomendaciones o “tarjetazos” se fue dejando de lado. Se comenzó a valorar las capacidades humanas. Los idóneos tenían posibilidad de ser admitidos; lo que significó la apertura a sugerencias, a ideas nuevas, al desarrollo de la creatividad y la imaginación, a un nuevo concepto de estabilidad laboral, que se conquistaba con tesón, dedicación e identificación. En suma, se logró crear una verdadera mística de trabajo y responsabilidad. Había respeto por los trabajadores, se apreciaban sus aportes y colaboraciones. Todo eso ayudó a crear un ambiente sano en las condiciones de trabajo.

e. Concertación para ampliar la acción local.

Como ya se ha mencionado, el proceso de liberalización desarrollado con mano dura y en un ambiente de corrupción, durante el gobierno de Fujimori, redefinió los roles del Estado. El Estado dejó al mercado la tarea de construir el tejido económico y social. El Estado ha sido reconfigurado por “el desmonte del carácter estatal de una serie de servicios y empresas, las nuevas tendencias de la administración pública, la valorización de la pluralidad de actores privados, la primacía de las señales del mercado y sus agentes como determinantes de la asignación de recursos en la sociedad, y la revalorización de la concepción de la democracia como un sistema político” (Restrepo; 1994)

Este nuevo contexto no se “trataba de luchar dogmáticamente contra el sistema imperante”, tampoco de “adaptarse” o “acomodarse”. Se trataba de ser realista sin abandonar las ideas de cambio. En tal sentido se definieron conceptos suficientemente claros que dieron el marco sobre el cual giraba el trabajo del municipio cusqueño.

f. Capacidad para mantener la calidad de los servicios.

Crisis largas y prolongadas como las que vive el Perú, afectan directamente a la calidad de los servicios. La pobreza reduce la capacidad de los gobiernos locales para dotar y mantener los servicios, la infraestructura y la promoción de las potencialidades competitivas locales. En particular por una muy baja captación de fondos. Mantener a los pobres fuera del alcance de los servicios elementales es una forma estructural de exclusión.

En 1994, los servicios fundamentales de la ciudad habían prácticamente colapsado, principalmente la dotación de agua potable y desagüe, la limpieza pública, la electrificación y el transporte. Este trastorno, quiebra la vida y la esperanza. La ciudad deja de funcionar como espacio de interrelación. El hecho de que estos servicios fueran deficitarios afectaba la eficiencia del total de las actividades sociales y productivas, y limitaba la competitividad sobre todo de una actividad fundamental para la ciudad como es el turismo. Por muchos atractivos que tenga el Cusco, será difícil conseguir visitantes en un ambiente de insalubridad y de deficiencia en servicios básicos como los señalados.

Otro hecho remarcable, es que estas necesidades no pueden ser resueltas con micro actividades o micro proyectos, que tiendan a solucionar parcialmente la calidad de los servicios. Estas tenían que ser atacadas en la raíz. Ello implicaba dos conceptos fundamentales. Primero, soluciones definitivas, en función de la demanda total de la ciudad y no sólo hacia los grupos que exigían su arreglo, el servicio tenía que ser para todos y segundo, introducir la noción de RED o SISTEMA. No puede haber soluciones parciales, todos debían tener acceso a esta red entendida como una unidad dentro de un sistema y al mismo tiempo crear espacios de gestión que garanticen el funcionamiento óptimo de esta Red. Eso sólo podía ser posible a través de las empresas municipales. En tal sentido, en el segundo y tercer período de la gestión de Estrada tuvieron relevancia la creación de las empresas municipales, como una adecuada y viable forma de asegurar la continuidad de los servicios.

g. Crear reglas democráticas: Debates en los Concejos Municipales.

Abrir el debate es fundamental, sobre todo en sociedades muy cerradas como es la cusqueña y, además, en un ambiente nacional donde ha primado históricamente el caudillismo y la poca experiencia de diálogo. En tal sentido, era fundamental institucionalizar las instancias de debate entre los elegidos, tanto de la lista ganadora así como las otras fuerzas, sociales y políticas, que lograron tener su representación proporcional.

Una forma simbólica de institucionalizar la discusión sobre los asuntos locales, fue justamente la construcción del hemiciclo municipal que puede parecer suntuosa, ya que es una verdadera obra de arte de la ebanistería cusqueña. Se arreglaron las viejas instalaciones de la oficina de proyectos para convertirla en el foro y el espacio para el debate, el alcalde y los regidores elegidos tenían una curul con un micro, que figuraba el poder de la palabra y decir las ideas en voz alta.

Cada sesión de consejo era transcrita íntegramente y comunicada a cada uno de los que habían intervenido, antes de la aprobación de los acuerdos. En ese sentido, se puede decir que casi el 100% de los acuerdos municipales fueron por consenso. La unanimidad muchas veces no fue posible por cuestiones formales, pero los temas

centrales y de fondo de la gestión siempre recibieron la conformidad por parte del Concejo Municipal. Al inicio de la gestión se pedía que cada "bancada política" presentara su plan de gobierno. Todos los regidores presidían una comisión y al mismo tiempo podían solicitar ser integrantes de otras comisiones. Finalmente, a solicitud también de los regidores se formaban comisiones especiales de fiscalización y en algunos casos especiales algunas comisiones tuvieron función ejecutiva.

3.5 Elementos fundamentales para la acción local.

a. La noción de Gobierno Local.

El rol del gobierno local tiene que ver con el mejoramiento de las condiciones económicas de sus habitantes, y del Municipio (Provincia) para igualar las condiciones sobre las cuales se debe mover y desarrollar la ciudadanía. Esto, sin duda, genera también nuevos campos de conflicto. No se trataba de una intervención sectorial, sino más bien de armar y construir nuevas respuestas integradoras dentro de un marco de políticas locales.

Se tenía que trabajar creativamente el tema del Poder local, del poder municipal, mediante distintas manifestaciones, como el Edicto Municipal 002 o el Boleto Turístico. Se proponía la "recuperación" de espacios de poder y autonomía hacia el gobierno central como forma indispensable de la recuperación del poder por la sociedad civil local.

b. La noción de territorio.

En el segundo periodo del gobierno municipal de Daniel Estrada, la gestión asimiló un componente clave, que a la larga fue el factor fundamental, para garantizar el éxito de sus dos gestiones futuras. Este fue el tema de lo territorial⁷. De acuerdo a este enfoque la construcción económica y social del territorio se convierte en una variable endógena que depende de las formas de ocupación, usufructo y reproducción social y económica del espacio físico. Esto implicaba el establecimiento de "zonas" con particulares características, a las cuales, por lo mismo, debían darse soluciones específicas. De otro lado, lo territorial implica tratar el tema de la naturaleza, el medio ambiente y la ecología, como el substrato sobre el cual se dan las relaciones sociales, económicas y políticas definidas por la red de organizaciones representativas⁸. La intuición y la necesidad de incorporar estos elementos, permitió un tratamiento diferente a la metodología de intervención del gobierno local.

⁷ El territorio en su definición más simple es una porción limitada de la naturaleza que ha sido apropiada por un grupo social. En esta concepción de territorio tenemos las categorías de límites, referida a las fronteras de un lugar, y de propiedad social, referida al carácter público-corporativo de la apropiación de un territorio por un grupo social organizado. Estos atributos del territorio lo definen como resultante de un proceso de construcción social sobre una porción de la naturaleza a partir de las relaciones de ocupación con el fin de obtener usufructo del territorio ocupado.

El componente territorial está en permanente cambio constituyendo un sistema que combina el espacio urbano, el peri urbano y el rural. Una visión de esta naturaleza es inevitable pero compleja, porque considerar los diferentes ejes de influencia tanto interna como externa, en relación, a los distintos tamaños de aglomeración, espacios más urbanos y otros más rurales, que hacen parte de un espacio mayor que es el territorio regional.

c. La noción de lo privado y lo público.

Fortalecer y construir “lo público”, fue una tarea difícil en un contexto fuertemente marcado por una campaña sobre las ventajas del liberalismo, donde aparecía satanizada cualquier propuesta o iniciativa de conducción estatal.

Lo público es el espacio donde se manifiesta la ínter conectividad de las decisiones políticas y sus resultados sobre el uso de los recursos económicos y sociales para el desarrollo. Es ahí donde convergen y se hace manifiesta la interdependencia entre los actores de la sociedad civil y del Estado. Y es ahí donde el sistema de toma de decisiones resuelve los problemas y conflictos sociales, económicos y políticos generados por la producción para el desarrollo. En ese sentido, lo público está íntimamente ligado al aspecto territorial.

La gestión municipal, asumió que hay roles y funciones que lo corresponden casi exclusivamente los entes privados, como es el caso por ejemplo de la principal actividad: el turismo. Hubiese sido inconcebible armar una empresa municipal para vender paquetes turísticos. De otro lado, había que hacer cosas conjuntamente con el capital privado. Por ejemplo, la construcción del terminal terrestre, que se hizo mediante la venta total de los locales, reservándose para el municipio únicamente la administración del mismo. En el caso de las empresas de agua se tomó la decisión de mantenerlas bajo conducción municipal, pero ofreciendo sistemas de control, monitoreo y seguimiento, para garantizar una buena calidad en el servicio. Finalmente en el caso de la Caja Municipal de Crédito, era una empresa que entraba a competir dentro de todo el sistema financiero en la ciudad, sin ningún tipo de ventajas o privilegios.

Entonces había un concepto muy claro de lo “mixto”, de que no podía tenerse una idea dogmática en el sentido de que o es privado o es público, frente a lo cual una de las opciones era excluyente y dominante sobre la otra. La estrategia práctica implicaba definir un tipo adecuado para brindar un servicio adecuado.

d. La noción sobre las políticas sociales.

Las políticas sociales municipales, evidentemente, no pueden atacar o aliviar problemas estructurales, como el empleo o los ingresos. Esto era muy claro, pero se podía disminuir algunos desequilibrios. Por ejemplo, había grupos humanos que tenían luz y otros no,

⁸ Ver Anexo C: Carta a la región

la calidad del agua estaba en relación con la fuente, los que tenían buenos manantiales toman buena calidad de agua frente a otros pobladores que tenían malas fuentes; o lo que era aún más grave, había varias zonas en la ciudad donde la gente sencillamente no tenía agua o la recibían por algunas horas a la semana.

La conceptualización de la pobreza y las políticas sociales municipales se tenían que orientar sobre la precariedad de servicios y condiciones de vida de una parte importante de la población, en relación, a otros sectores. Se postuló y aplicó el criterio de equilibrar la cantidad y la calidad de los servicios y la creación de espacios públicos (plazas, centros de esparcimiento, recreación, deportes, etc.) como una manera de aliviar los conflictos y la creación de espacios donde todos podrían y debían sentirse ciudadanos.

Entonces el tema de la pobreza no sólo debería ser enmarcada en el concepto de gasto social, sino en una tarea de fortalecimiento de lo local, que se expresa en la construcción de equidades, ciudadanía y derechos civiles.

3.6 Las claves del éxito de la gestión municipal de Daniel Estrada en el Cusco

a. Asumir con responsabilidad y seriedad la función encomendada.

Términos como seriedad, responsabilidad, respeto, cumplimiento de la palabra empeñada, firmeza, no eran parte del lenguaje político corriente. El Perú no sólo estaba acostumbrado a gobiernos dictatoriales, sino también estaba acostumbrado a gobiernos demagógicos o de discurso simple.⁹ La oratoria y el engaño, ofrecer una cosa y hacer las cosas en sentido contrario ha sido la moneda corriente en la vida política nacional. Daniel Estrada, solía criticar acremente aquella sentencia que dice: "prometer y prometer hasta ganar, una vez ganado, al diablo lo prometido". Entonces uno de los aportes éticos de la gestión municipal del Cusco está en el celo excesivo que se puso al cumplimiento del Plan de Gobierno propuesto, que estaba muy marcado por generar y mantener servicios hacia la totalidad de la población.

Se trató de superar o sobreponerse a los conflictos políticos y sociales, poniendo una gran voluntad para reforzar la estructura municipal sobre componentes de eficiencia en el gasto público y afirmación en los aspectos simbólicos y culturales. Alrededor de estos principios, la Municipalidad no podía ser de ninguna manera el apéndice de ningún partido político. Se tenía que construir como instancia de gobierno del conjunto de la colectividad. Esta fue la clave del éxito de la gestión, medida no sólo por la cantidad de obras que dejó esa gestión, sino que principalmente por la capacidad de revertir una indefinición conceptual de las elites políticas. Se debió revertir la pasión de algunos dirigentes nacionales y locales, que de aceptarse hubiera significado ingobernabilidad local, reforzando la confianza de la población con el cumplimiento de la promesa electoral.

⁹ El gobierno de Odría, gobernó el Perú en la década de los 50 con una frase simple "hechos y no palabras", lo que al final no fueron ni hechos ni tampoco calidad de sus propuestas.

Según esta idea, se necesitaba afirmar lo cotidiano y lo vivido. Para ello había que caminar por el terreno del simbolismo y la afirmación de la cultura andina como base y factor de cohesión social. Se desarrolló toda una fuerza a nivel de simbolismo y de identidad.

b. Planificar pensando en la sociedad que se viene.

La idea de planificar, pensar en grande y por adelantado, no se podía lograr solamente por instinto. Se desarrolló una mezcla de sentido y planificación, que exigía organización, disciplina y puntualidad (no aceptar la hora peruana era un elemento para la decisión).

El liderazgo se afianza en la capacidad de prever los cambios en la sociedad local como: el nuevo equilibrio demográfico, la importancia de la población juvenil (nueva fuerza laboral), el incremento en las edades (esperanza de vida), entender el rol de la ciudad como espacio de articulación e integración regional. Implica comprender el surgimiento de nuevos actores sociales y económicos interdependientes; como el comercio ambulatorio, nuevas oportunidades de negocios y empleo en el sector turismo, el sector informal, las micro empresas, grupos y asociaciones culturales. Así mismo, se ejecutaron mejoras en el centro histórico monumental (que tendrían efectos directos en el turismo), en la dotación de agua y energía no sólo para el consumo doméstico sino también para las pequeñas empresas, y en la creación de espacios culturales (como el Teatro Municipal, el Museo de Arte Contemporáneo, la nueva Biblioteca Municipal, etc.).

c. Transcurrir entre los políticos y las políticas.

Los municipios, si bien se ha avanzado, son todavía instituciones débiles, con deficiencias en sus cuadros técnicos, con poco poder económico que tiene que ver también con el precario desarrollo de los mercados locales y regionales, con debilidades sobre la visión política del propio gobierno descentralizado, con la muy poca autonomía municipal (por la desconfianza en las capacidades locales), con la debilidad de su autoridad (intromisión de otros poderes, principalmente el judicial)¹⁰. Todo ello limita la capacidad de gestión, da poca claridad sobre la influencia en la vida cotidiana y lleva a incomprendiones sobre la gestión de las Municipalidades y Gobiernos Regionales.

En ese sentido, se entendió claramente que para llevar a cabo un buen gobierno local, era condición imprescindible romper con el sectarismo. Se tenía que armar una coalición de esfuerzos con diversos actores y sectores que hacen parte de la vida local y al mismo tiempo generar también en cada una de estas fuerzas el sentimiento de concertación entre actores y el gobierno local. La experiencia nefasta vivida durante la guerra interna de los años 80', fue un factor que ayudó a romper el sectarismo y el espíritu de capilla, muy acendrado en la cultura política nacional y regional.

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA PARA EL DESARROLLO LOCAL
La Experiencia del Alcalde Daniel Estrada en el Cusco



ANEXOS



ANEXO A

PERFIL DE LA GESTIÓN DEL ALCALDE DANIEL ESTRADA

Por qué se alude a Daniel Estrada

Daniel Estrada, abogado de profesión, fue alcalde de la ciudad del Cusco en tres oportunidades y también electo tres veces congresista de la república. Fue actor y testigo excepcional de lo ocurrido en el Perú con tres presidentes disímiles (Belaúnde, García y Fujimori) y participó en tres movimientos políticos, que muestran su ruptura frente a organizaciones marcadas por la rigidez y el dogmatismo y la construcción de espacios de representación política popular desde el consenso y la diversidad.

Seis veces electo: un contrato de confianza

En una primera etapa Daniel Estrada, como candidato de la Izquierda Unida, ganó dos periodos 1984-1986 y 1990-1992. En una segunda etapa política, cuando consigue cuajar una coalición local de cusqueños, el movimiento independiente provincial Frente Unido (FU), logró ganar su tercera elección municipal, con el 70% de apoyo popular, la votación más alta alcanzada a nivel provincial en el país. Y en una tercera etapa política, junto a Javier Pérez de Cuéllar y otros líderes políticos del país, forma Unión por el Perú (UPP), movimiento en el cual fue tres veces consecutivo electo congresista desde 1995 obteniendo la mayor votación nacional, de la oposición, para el Congreso de la República.

Daniel Estrada cosechó electoralmente lo que sembró, con un trabajo paciente, dedicado y empeñoso, al frente de la municipalidad cusqueña.

En febrero del 2003, un cáncer lo alejó definitivamente de su familia, de sus amigos, de la política y de su ciudad: el Qosqo (Cusco).

1987-98 : Un escrutinio Político dinámico.

A finales de 1986 la campaña municipal empezaba a calentarse. Daniel Estrada, joven alcalde del Cusco, se preparaba para presentarse a la reelección, después de un primer mandato municipal. Alan García, otro joven presidente del Perú, por el APRA, quien estaba en su mejor momento de popularidad y aprovechando esta situación, intenta copar el espacio municipal. El APRA gana 160 municipios provinciales, la IU diez y la derecha con independientes sólo tres. Vale decir, el APRA controla el 94% de los municipios provinciales a nivel nacional.

Corromper el curso del surgimiento de líderes locales y de dirigentes al interior del país, ha sido también una práctica corriente en la vida política nacional. Son formas de confiscar voluntades y anhelos por el reconocimiento de los líderes y las capacidades provinciales. En ese sentido, la experiencia cusqueña fue bastante compleja y dinámica. En el 86 Estrada pierde, luego de una primera gestión remarcable con 47% de los votos, frente a un candidato Aprista con 47.2% (un margen de apenas 600 votos). Similar caso se presenta en Lima, donde Alfonso Barrantes, candidato de la Izquierda, quien hiciera también una labor encomiable, pierde las elecciones por un margen mínimo, ante el APRA.

Estas son las lecciones que deberían ayudarnos a reflexionar, sobre la necesidad de cuidar y defender la voluntad local expresada en las urnas. Las pocas elecciones municipales que hemos tenido, no han estado exentas de manipulación, aprovechamiento y utilización de fondos públicos para torcer o voltear un veredicto popular. El desarrollo local, la descentralización y el porvenir de los pueblos, pasa por el cuidado y el respeto al surgimiento y consolidación de los liderazgos locales. Esta es una condición fundamental y necesaria que pasa por construir confianza y afianzar las instituciones. Lamentablemente esta necesidad y este sentimiento no son entendidos por muchos líderes nacionales, quienes quieren imponer, supuestamente desde una "visión nacional", a sus candidatos en las provincias.

1992 y la creación de una organización local: El Frente Unido (FU)

Con la convicción de que las elecciones municipales son fundamentalmente un espacio de concertación de los actores locales, se crea el Frente Unido (FU) como una fuerza de centro izquierda en lo político y de reconocimiento plural en la gestión y participación del gobierno de la ciudad. En los "principios" del Frente Unido, se enunciaba que no era momento para el sectarismo o el dogmatismo; que lo que el país y la región necesitaban era tener espacios de creación democrática, bajo un referente de eficacia y eficiencia en la labor de gobierno. Este espacio democrático debía ser construido desde abajo, democráticamente y con un estilo claro de autoridad legitimada.

La creación del Frente Unido fue criticada por algunos sectores. Se decía que este frente era un espacio que servía para consolidar la conducción caudillista o personalista de Estrada. Esta crítica responde a nuestra historia, muy marcada por una proclividad social a encandilar a los líderes. Sin embargo, lo rescatable de este movimiento es que fue justamente una manifestación libre, con intento de romper con el esquema de imposición desde fuera sobre los liderazgos locales y de otro lado, abrir la gestión local a las iniciativas, voluntades y deseos de quienes justamente viven y construyen estos espacios.

Los gobiernos municipales no pueden ser los vehículos que pasean a los dirigentes nacionales en los pueblos del interior del país. Respetar y entender las particularidades locales es fundamental, y la imposición puede incrementar aun más las dificultades para construir liderazgos claros y definidos. Una resolución de este tipo era un elemento necesario para construir el progreso en el espacio local, y para ayudar a superar determinados conflictos. Sólo una plataforma local podría darle continuidad a la tarea compartida de reforzar las capacidades institucionales para influir en la construcción de destino común.

Polémica entre el caudillo y el líder

Esta tensión entre caudillo y líder quedará siempre como un elemento de polémica. Daniel Estrada se empeñó en rescatar el sentido de Gobierno Local. Era poco afecto a una suerte de participación que se confunde con cogobierno, entre los elegidos y los que presumen de representación política o social. Consideraba que esto en vez de ser constructivo podría llevar peligrosamente al manoseo o reparto de prebendas. Para Daniel Estrada, las autoridades elegidas, tenían la obligación de asumir el timón y construir la hoja de ruta, con un claro sentido de orientación y el temperamento para asumirla. Lo cierto es que la calidad de su liderazgo estuvo marcada por su acentuado compromiso con el cumplimiento del deber y de la oferta electoral.

ANEXO B

RESULTADOS DE ENCUESTA SOBRE HECHOS DEL SIGLO XX EN EL CUSCO

Hechos	Puntos
Embelllecimiento de Cusco	20
Huelga Universitaria de 1909	20
Desarrollo de los medios de comunicación	20
Florecimiento Cultural del Cusco	17
Reconocimiento: "Cusco Capital Histórica del Perú"	16
El Plan Maestro de Agua Potable	16
El cine cusqueño de los años 60	15
Llegada del primer avión a Cusco	15
La creación del Corporación de Reconstrucción y Fomento del Cusco (CRYF)	15
Reforma del Estado en los 90	14
Movimientos campesinos de 1910-1920	13
Acceso de la mujer a la educación	13
Derecho al voto de la mujer	13
Las organizaciones sociales de base	13
Desaparición del Distrito de Santa Teresa	12
Terrorismo y pacificación en los 80 y 90.	11
Migración del campo a la ciudad	10
La Declaración Universal de los Derechos Humanos	10
Crecimiento poblacional del Cusco	10
Construcción de Escuelas	09

La revista Parlante, impresa por el Centro Guamán Poma, de la ciudad del Cusco, realizó una encuesta a cien personas entre: autoridades, empresarios, profesionales, intelectuales y artistas de la ciudad, entre el 6 de Diciembre de 1999 y el 10 de enero del 2000, para recoger la relación de los hechos más recordados en la ciudad del Cusco, en siglo XX. Los resultados de la encuesta muestran, en el primer lugar, el embellecimiento de la ciudad como el hecho más importante del siglo, seguido de cerca por: el Desarrollo de los medios de comunicación, el florecimiento Cultural del Cusco y el reconocimiento de la ciudad del Cusco como Capital Histórica del Perú. En todas estas realizaciones la gestión municipal analizada tuvo una participación activa.

ANEXO C

CARTA A LA REGION¹¹

La regionalización es un proceso que forma parte de las aspiraciones descentralistas de los pueblos que integran la nación. Surge de nuestra experiencia histórica, traducida en la exigencia activa de los diversos grupos sociales del Perú profundo por intervenir decisivamente en la vida social de nuestras regiones y del país.

A lo largo de los años aprendimos que se consigue poco o nada reclamando o enviando memoriales; las luchas democráticas y regionales nos enseñaron, no solamente el profundo contenido popular de las mismas, sino que las esperanzas y aspiraciones de progreso y democracia integral son fruto de nuestra voluntad y trabajo, y no concesión de elites, caudillos o iluminados.

Nuestras experiencias organizativas reforzadas en las luchas populares, han ido creando el fermento de construcción de una nueva sociedad que responda a los intereses de los trabajadores del campo y la ciudad, así como de otros sectores sociales explotados y oprimidos por el capitalismo centralista y dependiente que el país soporta.

La Regionalización es una conquista popular y abre posibilidades importantes de autogobierno en las regiones. Pero, también debemos recordar que no altera las condiciones básicas de funcionamiento del capitalismo y contiene, en su formulación actual, limitaciones que sugieren que junto a las posibilidades populares de autogobierno desde las bases, persisten elementos fundamentales del centralismo. Además, recordemos que en nuestra historia republicana, los ensayos descentralistas fueron en parte resultado de las crisis de gobernabilidad y administración estatal, que una vez superadas terminaron por reforzar el centralismo. Esto debe llevarnos a asumir el compromiso de defender y profundizar la descentralización, para construir una región acorde con un futuro de desarrollo y progreso para las generaciones presentes y futuras.

Desde el interior de Izquierda Unida, convocando a sus militantes y a los sectores democráticos de la región, esta Carta presenta sus rasgos fundamentales, propone una visión de sociedad regional y plantea lineamientos mínimos para lograrla.

¹¹ Esta carta fue presentada por el Alcalde Daniel Estrada, a la comunidad cusqueña, en Junio de 1990, durante la campaña para elegir a los Presidentes Regionales. En esta época la elección del Presidente de la Región se hacía en forma indirecta, mediante la votación de los representantes regionales, de los Alcaldes y de representantes de la sociedad civil. Daniel Estrada muestra aquí no solamente algunas de las argumentaciones que definieron el particular carácter de su gestión como Alcalde, sino que abarca también propuestas y conductas de buen gobierno al nivel nacional y regional.

En el camino de nuestro reencuentro.

La historia común de Apurímac, Cusco y Madre de Dios, se remonta a los tiempos en que las culturas originarias florecieron en nuestros actuales territorios. Chancas, quechuas, machiguengas, los pobladores del legendario Camanti y muchos grupos más nos hemos encontrado desde tiempos inmemoriales. Juntos sufrimos y resistimos la opresión colonial y republicana. Contra ellas luchamos y triunfamos y mantuvimos nuestras raíces culturales, para constituirnos en la actualidad en crisol y cimiento de nuestro reencuentro y, construir con mutuo respeto, esperanza y alegría la Región Inka.

Nuestro reencuentro y progreso sólo será posible si somos conscientes de la situación que vivimos y los problemas que ésta plantea. Si ubicamos las coincidencias que nos unen, vislumbraremos en la práctica y en la teoría las alternativas para nuestro, futuro. Esto debe remitirnos a mirar la sociedad y la economía regional, así como la práctica y cultura política que las expresan.

La Historia Republicana, se reseña por la presencia de un Estado centralista y una economía dominada por grandes grupos de poder económico, nacionales y extranjeros, que privilegiaron el manejo de los recursos naturales hacia la exportación, sin interesarles el desarrollo y la integración económica de todas las regiones: Más adelante, la industrialización por sustitución de importaciones, reforzó la centralización del Estado y la concentración del aparato productivo en algunos espacios nacionales. Esta industrialización basada en la sobreprotección y con elevados niveles de ineficiencia, mantuvo la exclusión y profundizó el subdesarrollo y la desarticulación regional.

Durante el auge exportador, la lógica de dominación permitió alianzas con los grupos de poder local ligados a la propiedad de la tierra y a actividades extractivas. Sus representantes fueron absorbidos políticamente, mediante el parlamento nacional y el control local del aparato estatal. Así se generó un sistema político y económico vertical y discriminatorio que aseguraba la explotación y opresión de amplios sectores populares acentuando la miseria de campesinos adscritos a la tierra, obreros, artesanos, etc.

La sustitución de importaciones, promovida por una burguesía emergente que supo controlar el Estado y aprovechar las nuevas condiciones de la economía nacional y mundial, liquidó la frágil industria regional, debilitó a los grupos de poder tradicionales dejando un vacío de hegemonía que más adelante fue llenado por la burocracia estatal.

El Cusco fue un espacio funcional, articulado a la economía del caucho, la lana y más tarde del café. La economía cusqueña sustentada en la hacienda aseguró la viabilidad del esquema exportador. Cuando los afectos de las crisis exportadoras se unieron al escaso desarrollo de las fuerzas productivas rurales, se inicia el proceso de

descomposición de la hacienda, que fue acelerado por la emergencia de un poderoso movimiento campesino. La lucha por la tierra y la reforma agraria, liquidaron el régimen de hacienda dando lugar al surgimiento de espacios mercantiles precarios y al predominio de economías campesinas en ellos.

El proyecto de industrialización de la Corporación de Reconstrucción y Fomento del Cusco (CRYF), fue decidido por el gobierno central como consecuencia del terremoto de 1950. En dicho proyecto fue notoria la participación de expertos nacionales y extranjeros ajenos a la dinámica social del momento, caracterizada por el conflicto por la tierra entre hacendados y campesinos, y sus fundamentos teóricos no respondían a la realidad. En forma similar, el proyecto de desarrollo promovido y ejecutado por el Plan COPESCO, fue pensado desde instancias internacionales e intereses externos ligados a la actividad turística. Estos proyectos no fueron consultados con la sociedad regional, la que tuvo que asentir su ejecución y efectos participando pasivamente en ellos.

Más adelante, cuando funcionó el Organismo de Desarrollo del Sur Oriente (ORDESO) y se abrieron espacios para pensar alternativas de desarrollo e integración regional los burócratas, limeños y cusqueños, reprodujeron modelos de comportamiento, centralistas. Esto ha dejado profundas huellas y, hoy en día enfrentamos contradicciones entre los pueblos de Abancay, Maldonado y Cusco.

Las experiencias contemporáneas de desarrollo en el Cusco, han estado marcadas por tres rasgos fundamentales: fueron pensadas e impuestas desde el gobierno central; al mismo tiempo, la sociedad regional fue tomada como un agente pasivo a la cual no se le presentó ni consultó acerca de sus conveniencias y viabilidad; finalmente, los problemas centrales no fueron abordados por estas propuestas.

A pesar de la acción limitadamente positiva del Centralismo, sus efectos negativos se potenciaron por la propia vida social de nuestros departamentos.

En Cusco, el debilitamiento de los terratenientes y las relaciones sociales que impusieron, frenaron los impulsos desarrollistas siendo incapaces, por tanto, de forjar una sociedad regional. Más adelante, el triunfo de los campesinos y la reforma agraria los descalificó para construir y dirigirla. Además, su dependencia hacia el Estado central y sus vaivenes les impidió visualizar otro proyecto de desarrollo regional. El vacío de poder que, dejaron no pudo ser cubierto por otros sectores sociales y fue el Estado, a través de su burocracia, el que intentó ocupar un sitio de liderazgo mediante los proyectos, de la CRYF y el Plan COPESCO, que de alguna manera fueron propuestas integrales de desarrollo; luego de los cuales sólo se impulsaron proyectos sectoriales como la ampliación de la Hidroeléctrica de Machupicchu, las inversiones en Tintaya y otros proyectos sin mayor trascendencia.

Desde este análisis, el centralismo político y económico es uno de los elementos que limita nuestras posibilidades de desarrollo y de democracia. También, se debe considerar el hecho de que, desde el interior de la sociedad cusqueña no se llegó a formular una alternativa de desarrollo que fuera más allá de un listado de reivindicaciones.

En este contexto, los intereses comerciales y financieros de origen arequipeño, limeño, local y regional tampoco tuvieron interés en construir una sociedad regional en base a su liderazgo y la participación del resto de la sociedad. Su visión alcanzaba apenas para aprovechar las ventajas necesarias para conectar y hacer negocios. Por último, la fragilidad de la actividad turística no ha generado un grupo social capaz de identificar sus intereses y arrastrar tras ellos a la mayoría de la población local.

El departamento de Apurímac, dada la escasez de recursos exportables y su desarticulación vial, quedó marginada de los auges exportadores. La quiebra de los hacendados, aún antes de la reforma agraria, limitaron cualquier opción de desarrollo y construcción de sociedad local. El departamento quedó dividido en dos áreas de influencia que han marcado su desmembramiento con la regionalización. El crecimiento poblacional y la necesidad de cubrir algunas necesidades básicas hicieron del Estado y su burocracia el eje de la sociedad apurímeña. Siguiendo a éste, el comercio reforzó de alguna manera, una dinámica local; el campesinado no fue integrado a la dinámica social regional, por el contrario; fue sumido en condiciones de miseria y atraso tecnológico, produciéndose una gran migración hacia Lima y otros centros urbanos regionales.

Y Madre de Dios era considerado como emporio para la explotación de caucho, castaña, oro y madera. En Madre de Dios, la tarea de los primeros exploradores, pioneros y misioneros fue consolidándose, gradualmente, con las migraciones de los campesinos andinos que forman actualmente junto con la población nativa el sustento poblacional de dicho departamento. Sin embargo, las decisiones centralistas ignoraron en la práctica las necesidades y expectativas de desarrollo de los pueblos de Madre de Dios. No hubo el interés ni la capacidad de plantear proyectos de desarrollo departamental para este espacio. Apenas si para Madre de Dios se plantearon proyectos de colonización que no respetaron a las poblaciones nativas ni el uso, control y manejo equilibrado de los recursos. Al igual que en Cusco y Apurímac, el Estado resulta ser, por ausencia, de una hegemonía de un grupo social, el actor principal de la incorporación económica, pero en este caso con el agravante de carecer de una política de frontera que otorgue coherencia geopolítica a esta importante zona.

En esencia, la lección que aprendimos es que solamente desde los intereses populares podemos superar estos hechos y tener una visión equilibrada e integral del desarrollo. El Estado no ha podido impulsar el desarrollo y tampoco lo pensaron ni lo hicieron los sectores sociales que han alcanzado precarios grados de acumulación económica. El movimiento social en los departamentos de la Región Inka sólo adquiere peso y

significación cuando se considera al movimiento popular. Desde las antiguas centrales de trabajadores populares y campesinos, reforzados por los emergentes sectores populares urbanos, las últimas décadas muestran el peso fundamental e ineludible del movimiento popular en la construcción de la región.

Apostar por la democracia, la integración y el bienestar social.

Para el gobierno regional es imperiosa la tarea de construir un hombre nuevo en una sociedad nueva, que asuma los postulados de democracia, integración económica y bienestar social.

Entendemos por democracia el acceso de las mayorías a las decisiones de la sociedad y el estado mediante su representatividad y participación como sujetos de consulta, decisión, ejecución, evaluación y sanción. Se trata de hacer prevalecer los derechos y deberes ciudadanos consignados en la Constitución y las leyes, en particular los referidos a la vida, la justicia, la seguridad y el desarrollo. En la Región Inka, la democracia ha dado pasos significativos, pero creemos que exige considerar y aplicar la definición señalada y ampliar la participación popular.

Pero levantar las banderas de la participación popular será insuficiente si no dotamos de los instrumentos políticos y administrativos que la hagan posible. Por eso planteamos que el sustento del gobierno regional debe partir de la participación y fortalecimiento de los gobiernos locales en la decisión de las políticas regionales, en un peso y una jerarquía, que los reconozca como superiores a las instancias burocráticas y administrativas subregionales. El encuentro de los desarrollos locales en un nuevo desarrollo regional, tendrá que ser un proceso de redistribución de atribuciones y recursos que construya, desde el nivel local democracia, eficiencia y justicia, bajo, nuevas prácticas sociales y económicas que configuren una nueva cultura política. El fomento y participación desde los gobiernos locales de las organizaciones existentes y de aquellas que surgen de la sociedad, será fundamental para sustentar la democracia dentro del gobierno regional.

Frente al deterioro creciente de los comportamientos políticos y la continuación de costumbres patrimonialistas en la función e instituciones públicas, es preciso levantar una nueva ética basada en una vocación de servicio a la sociedad y justicia social para los débiles y marginados.

Necesitamos desterrar, el uso y abuso del poder político para beneficios personales y partidarios expresados en el otorgamiento de privilegios. El peculado, el nepotismo, la coima, la ineficiencia, la ociosidad y otras lacras sociales deben ser desterradas para dar contenido y prestigio a la democracia que planteamos y de esta manera acercar el estado al pueblo, para hacer que la justicia inmersa en estas ideas refuerce la confianza y las esperanzas de un espíritu renovador que será el cimiento para la paz.

Consideremos la integración como el conjunto de articulaciones económicas, geográficas y culturales que permiten a los individuos y clases sociales identificarse, pertenecer y participar, de la dinámica y resultados de la sociedad regional. Esta es una tarea que busca eliminar la marginación de vastos sectores sociales, especialmente el campesinado y los grupos nativos de nuestra selva, los que además enfrentan la marginación de sus ámbitos territoriales y de las actividades que realizan.

La integración de nuestra región debe sustentarse en un sistema vial y de comunicaciones que amplíe los flujos económicos, financieros y de información para consolidar el espacio regional y nacional. Este sistema también debe permitir la multiplicación de los nexos internos y vincularnos más con las regiones hermanas del sur, así como Brasil, Bolivia, Chile y Argentina. Asimismo, es necesario desarrollar las fuerzas productivas en base a la potenciación de las capacidades humanas y la generación de tecnologías propias, diversas y acordes a nuestros recursos y condiciones.

La articulación económica que proponemos, debe permitir la ampliación y valorización de los excedentes y su fijación en la región mediante la inversión productiva promovida por niveles aceptables de rentabilidad. Todo ello, debe contribuir también a traer capitales nacionales o extranjeros, que reviertan y potencien el mercado, interno regional.

El bienestar social a que aspiramos será producto de la integración que proponemos y buscará las condiciones y calidad de vida de la población, además de una política activa de defensa y promoción de los amplios sectores que en nuestra región se debaten en situaciones de pobreza y miseria. Ello significará orientarnos hacia la satisfacción de las necesidades básicas de la población y promover políticas de seguridad alimentaria, vivienda y servicios básicos que permitan ampliar y mejorar la cobertura de salud y educación para la formación de nuevos hombres y mujeres en la región con pleno uso de sus capacidades físicas e intelectuales en los planos individual y colectivo.

La política de desarrollo regional.

1. El principio fundamental de la política de desarrollo estriba en que, la economía regional debe estar al servicio del hombre y la sociedad. Esto significa alcanzar niveles de vida dignos, compatibles con la condición humana de los habitantes de la región. Particular atención merece el nivel de vida de la mayoría de nuestros conciudadanos, quienes necesitan con urgencia oportunidades y medios materiales para salir de la pobreza y utilizar a cabalidad sus capacidades físicas e intelectuales.
2. La Región Inka, como parte del país, está inmersa dentro de una economía de mercado regulada por un sistema de precios. Además, en este sistema interviene el gobierno central a través de su política económica, lo que hace que las decisiones

de los agentes económicos estén orientadas simultáneamente por la acción del mercado y el Estado. Estas constataciones son elementos que deben ser tomados en cuenta para determinar la política económica de planes, programas y proyectos de inversión, al interior de una orientación del sistema de precios por el gobierno regional, que contribuya a lograr niveles aceptables de vida para los habitantes de la región, evitando la marginación de oportunidades y medios materiales a las grandes mayorías.

3. En concordancia con los principios anteriores, la Política de Desarrollo Regional debe sustentarse en una inteligente combinación de crecimiento interno y externo que tienda a un desarrollo económico regional autosostenido, en base a los siguientes elementos:
 - a. La producción de bienes y servicios debe orientarse a la satisfacción de las necesidades básicas de la población y al uso del factor trabajo reconociendo en él al elemento fundamental de la generación de riqueza en cualquier proceso productivo. El pleno empleo de la fuerza laboral regional debe ser un objetivo prioritario en la elaboración de los Planes Regionales.
 - b. Dada nuestra dotación de recursos, debemos aprovechar al máximo nuestras capacidades y potencialidades en la producción de bienes y servicios exportables. De esta manera se busca ampliar nuestra capacidad productiva, limitada por el tamaño de nuestro mercado y otros factores adicionales, y conseguir los bienes y servicios que no podamos producir internamente.
 - c. Reconociendo que la crisis económica que vive el país y la región han disminuido considerablemente el nivel de vida de sus habitantes, el aparato productivo regional debe buscar en lo inmediato superar los procesos de descapitalización regional e impulsar ritmos progresivos de crecimiento. Más adelante, debe colocar a la economía regional en una senda de crecimiento continuo que sustente un desarrollo autosostenido destinado a garantizar el bienestar de las generaciones futuras.
4. En términos operativos la Política de Desarrollo Regional debe considerar los siguientes elementos:
 - a. El Gobierno Regional, coherente con sus objetivos centrales de buscar la satisfacción de las necesidades básicas de la población y lograr el pleno empleo. Deberá apoyar, invertir y/o intervenir selectivamente en la producción, comercialización y distribución de bienes absolutamente esenciales con elevada utilización de mano de obra local. Esta política requiere de la selección de aquellos bienes y servicios esenciales que el aparato productivo debe brindar a la población, la misma que deberá hacerse utilizando criterios democráticos y considerando nuestras capacidades y recursos. En este sentido, la agricultura y la pequeña industria regional, acompañadas de

modernas políticas sectoriales, deberán ser los ejes privilegiados de la Política de Desarrollo Regional. Asimismo, las unidades productivas privilegiadas serán las economías campesinas, los pequeños y medianos industriales y las unidades productivas empresariales en manos del gobierno regional.

- b. Reconociendo que las Políticas Regionales y el sistema de precios pueden inducir la producción de dichos bienes y servicios, es obvio que ello no será suficiente. En este sentido es preciso llegar a niveles adecuados de concertación que promueva la producción y defienda a los consumidores. El Gobierno Regional debe constituirse en el canal de transmisión de los objetivos de productores y consumidores, y en algunos casos imponer sus criterios y/o establecer los estímulos adecuados.

La necesidad de usar nuestro potencial exportador, si bien exige menores grados de selectividad, requiere particulares mecanismos de concertación que optimicen el uso de las divisas obtenidas. El establecimiento de metas físicas, la formación de fondos de estabilización de precios, la retención de excedentes a través de políticas tributarias, la creación de formas colectivas y fiscalizables de comercialización, etc. son elementos que deberán ser concertados y supervisados.

Considerando la importancia del sector exportador es evidente que el criterio de selectividad nos lleva a priorizar (junto a la agricultura y la industria) al sector minero, el turismo y el de energía.

- c. El riesgo de poner en peligro la subsistencia de la población al adoptar el criterio de selectividad, requiere considerar el criterio de eficiencia. No podemos manejar elevados cuadros de ineficiencia en el uso actual de nuestros recursos, es más, se deberá buscar elevar la productividad y la responsabilidad de la mano de obra y establecer mecanismos para que las ganancias de productividad beneficien preferentemente a los trabajadores de la región.
- d. Por último es necesario indicar que todo lo anterior debe ir acompañado de un principio de austeridad, especialmente en cuanto se refiere al gasto público. La austeridad debe ser entendida como el equilibrio entre la disponibilidad de ingresos y el gasto para la satisfacción de necesidades. Hacer de la necesidad virtud y aplicar severos criterios de austeridad en el control del aparato gubernamental, el sistema tributario, la educación y la censura social facilitarán la consecución de nuestros objetivos.

Planificación y política regional: herramientas de desarrollo.

1. El Gobierno Regional acepta y utilizará la Planificación como un medio para optimizar la toma de decisiones y el uso de los recursos y factores regionales en el logro del

desarrollo regional. Los planes de desarrollo regional se basarán en los lineamientos de Política de Desarrollo Regional expuestos en este documento, los lineamientos de desarrollo nacional y el uso de métodos e instrumentos científicos de planificación. El estilo de planificación adoptado no es el de metas físicas o materiales, en este sentido el uso de políticas sectoriales es aceptado, en particular para aquellos sectores donde la eficiencia de las técnicas de planificación no está garantizado. La modulación, armonización y sincronización de las políticas y los planes es otra tarea del Sistema de Planificación Regional diseñado tentativamente en este punto.

2. Los planes y políticas diseñados y ejecutados por el Sistema de Planificación Regional son obligatorios para el Sector Público Regional y orientadores para el sector privado. Los municipios provinciales y distritales constituirán Unidades Básicas de Planificación.
3. Crear el Instituto Regional de Fomento Municipal, adscrito a la Secretaria de Planificación y Presupuesto, con el fin de garantizar la incorporación de los intereses municipales en el Gobierno Regional, así como en la programación y ejecución de proyectos.
4. El sistema de Planificación Regional deberá elaborar un Plan de Desarrollo de Mediano y Largo Plazo sobre los elementos del primer punto. En el proceso de su elaboración deberá primar el criterio de la satisfacción de las necesidades básicas de la población y abastecimiento entre el Gobierno Regional y las empresas privadas regionales, nacionales y extranjeras. Añadido a esto se debe privilegiar la participación organizada de la población en las tareas de planificación, en particular en la determinación de prioridades, objetivos y evaluación de los planes. La sanción social frente a la ineficiencia en el logro de resultados será las herramientas de la población para evaluar los planes y los funcionarios encargados de implementarlos.
5. Otro elemento fundamental deberá ser la ampliación y el perfeccionamiento del Sistema de Estadística Regional para la realización, ejecución y evaluación de los planes y políticas regionales.
6. Durante el proceso de implementación del Gobierno Regional se debe constituir un sistema administrativo que sea funcional a los Planes y Programas de Desarrollo. Dicho sistema debe definir las relaciones entre el Gobierno Nacional, el Gobierno Regional, los Gobiernos Locales y las Secretarías.
7. Las Secretarías del Gobierno Regional deben ser instancias de coordinación y programación presupuestal, sujetas a la supervisión de la Asamblea Regional y los representantes de los Gobiernos Locales. El personal que labore en estos órganos será reducido y de la más alta calificación.

**LISTA DE PUBLICACIONES ELABORADAS POR EL PNUD-PERU,
EN APOYO A LOS INFORMES NACIONALES
SOBRE DESARROLLO HUMANO.**

Cuadernos PNUD:

- "El Canon como Fuente de Financiamiento del Desarrollo Regional y Local".
Serie: Desarrollo Humano. PNUD. Número 1. Lima, 2003
- "El Rol de la Prensa en el Desarrollo Humano".
Serie: Desarrollo Humano. PNUD. Número 2. Lima, 2003.
- "Descentralización, Organización Económica del Territorio y Potencial de Recursos".
Serie: Desarrollo Humano. PNUD. Número 3. Lima, 2003
- "Descentralización para el Desarrollo Humano en el Perú".
Serie: Desarrollo Humano. PNUD. Número 4. Lima, 2003.
- "Democracia y Desarrollo Humano".
Serie: Desarrollo Humano. PNUD. Número 5. Lima, 2004
- "La Provincia de Ica: Información para el Desarrollo Humano".
Serie: Desarrollo Humano. PNUD. Número 6. Lima, 2004

Ensayos:

- La Uva y el Pisco: Potencialidades Productivas. PNUD – CITEvid, Marzo del 2004.
- Generación de Ingresos Con Ejercicio de Ciudadanía. Experiencias en Ayacucho y Apurímac. PNUD – OXFAM, Marzo del 2004
- Desarrollo Regional Sostenible. Gestión Integral de la Cuenca del Río Cotahuasi, en Arequipa. PNUD – AEDES, Mayo del 2004
- Desarrollo Turístico e Identidad Cultural. La Experiencia de la Comunidad de Taquile, en Puno. PNUD, Mayo del 2004