

EL NUEVO MAPA POLÍTICO PERUANO
Partidos políticos, movimientos nacionales
e independientes*

Carlos Vargas León

DOCUMENTO DE TRABAJO N° 103

*Este documento de trabajo es un primer avance de la investigación Redefiniendo el escenario político nacional: movimientos políticos nacionales, liderazgos regionales y partidos políticos, dentro del Proyecto de Promoción de Jóvenes Investigadores en Política, llevado a cabo en el Instituto de Estudios Peruanos en el periodo 1998-1999, bajo el auspicio de la Fundación Ford. Una síntesis del presente informe y algunos elementos de análisis serán presentados al seminario Democracia, representación política y ciudadanía en el Perú.

Serie: Sociología y Política 22

Esta publicación forma parte del “Proyecto de promoción de jóvenes investigadores”, auspiciado por la Fundación Ford.

© Instituto de Estudios Peruanos, IEP
Horacio Urteaga 694, Lima 11
☎ 332-6194 / 424-4856
Fax (51 1) 332-6173
E-mail: iepedit@iep.org.pe

ISSN 1022-0356 (Documento de Trabajo IEP)
ISSN 1022-0429 (Serie Sociología y Política)

Impreso en el Perú
Setiembre de 1999
300 ejemplares

Hecho el depósito legal: 15010599-3498

VARGAS LEÓN, Carlos

El nuevo mapa político peruano: partidos políticos, movimientos nacionales e independientes.-- Lima: IEP, 1999.-- (Documento de Trabajo, 103. Serie Sociología y Política, 22).

/PARTIDOS POLÍTICOS/MOVIMIENTOS SOCIALES/ACTORES SOCIALES/
PARTICIPACIÓN POLÍTICA/GOBIERNO LOCAL/DEMOCRACIA/PERÚ/
AREQUIPA/CUSCO/TRUJILLO/

WD/05.01.01/SP/22

CONTENIDO

I.	INTRODUCCIÓN	
1.	Nuevos actores políticos en el escenario nacional	7
2.	La importancia política de los municipios provinciales	10
II.	EL REPLIEGUE DE LOS PARTIDOS. EL CASO DE TRUJILLO	
1.	Escenario post electoral	12
2.	La identidad política y su vigencia en el tiempo	15
3.	Murgia: liderazgo autoritario, gobierno concertador	17
4.	Expectativas frente a la gestión local	21
III.	MOVIMIENTOS NACIONALES DÉBILES Y FUERTE SENTIMIENTO REGIONALISTA. EL CASO DE CUSCO	
1.	Escenario post electoral	28
2.	El ascenso de los tecnócratas a la política	33
3.	Valencia y Vamos Vecino: movimiento de gobierno, movimiento del gobierno	35
4.	Expectativas frente a la gestión local	37
IV.	LOS INDEPENDIENTES Y SU LIMITADA VISIÓN LOCALISTA. EL CASO DE AREQUIPA	
1.	Escenario post electoral	42
2.	La visión sesgada y ambigua de los independientes	46
3.	Guillén: de lo académico a lo político	47
4.	Expectativas frente a la gestión local	49
V.	ALGUNAS OBSERVACIONES FINALES	53
VI.	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	57

Es objetivo de la presente investigación analizar tres lógicas de articulación política: los partidos, los movimientos nacionales y los independientes. Analizar el tipo de liderazgo y modelo de gestión que promueven, su relación con las diversas instancias de la sociedad civil y su posible articulación en un escenario político nacional. Con este fin se seleccionaron tres escenarios y actores teniendo en cuenta los resultados electorales de 1998: Trujillo gobernado por un alcalde aprista, Cusco gobernado por un representante del movimiento Vamos Vecino, y Arequipa gobernado por un independiente. Este documento presenta algunos elementos descriptivos y comparativos encontrados durante la investigación e introduce elementos de análisis aún en elaboración.

La investigación parte de la hipótesis general de que el país está atravesando un proceso de renovación de las instancias de participación más no de las formas de representación política. El personalismo es aún un elemento importante a tener en cuenta. Los representantes de los partidos, movimientos e independientes aún persiguen intereses particulares y logran sobresalir si estos no se contradicen con el interés general. Sin embargo, estos elementos no solamente deterioran los espacios locales de poder sino que no generan instancias consensuales que puedan convertirse en alternativa de gobierno a nivel nacional.

La presente investigación se realizó en base a una revisión documental, bibliográfica y en base a entrevistas realizadas en mis dos visitas a Trujillo en febrero y mayo, Cusco en mayo y Arequipa en junio del presente año. Durante estas visitas se entrevistaron a autoridades políticas, dirigentes vecinales, periodistas, investigadores de ONGs, docentes universitarios y otras personalidades importantes dentro de los cuales me gustaría rescatar para el caso de Trujillo la entrevista a José Murgia, Alcalde Provincial de Trujillo; Juan José Córdova, alcalde reelecto como independiente en el distrito Víctor Larco Herrera; Carlos Sánchez, Director de Participación Vecinal y Defensa Civil de la Municipalidad Provincial de Trujillo; Carlos Malca, Director Técnico del PLANDEMETRU; Julio Gutiérrez, presidente de junta vecinal del territorio vecinal Nro. 17; Gonzalo Gutiérrez, presidente de junta vecinal del territorio vecinal Nro. 21; Emilio Roman, Sub Gerente Técnico de la Cámara de Comercio de La Libertad; Rodolfo Quiroz, Decano del Colegio de Ingenieros de La Libertad y candidato por Somos Perú en las últimas elecciones provinciales; Arturo Vilchez, candidato por Acción Po-

pular en las últimas elecciones provinciales; Juan Carlos Zavala, profesor de derecho de la Universidad Nacional de Trujillo y ex Presidente del Directorio de SEDALIB de 1997 a 1999; Humberto Valverde y Demetrio Ramos, funcionarios del INDES; Luis Miguel Gonzales, encargado de la página editorial del diario La Industria. Para el caso de Cusco se entrevistó a Carlos Malpartida, regidor de la Municipalidad Provincial del Cusco y ex Presidente del directorio de SEDACUSCO; Rolando Saliza, Director General de Planificación y Presupuesto del Municipio Provincial del Cusco; Nelly Castañeda, Gerente de Operaciones del CTAR-Cusco; Celso Palomino, alcalde del distrito de San Sebastian por Vamos Vecino; José Parra, funcionario del CEDEP-AYLLU; Javier Azpur, Director Ejecutivo de la Asociación Arariwa; Inés Fernández, investigadora del Centro Guaman Poma de Ayala; Epifanio Baca, investigador del Centro Bartolomé de las Casas. Para el caso de Arequipa se entrevistó a Juan Manuel Guillén, Alcalde Provincial de Arequipa; José Flores, regidor y Presidente de la Comisión de Desarrollo Urbano de la Municipalidad Provincial; Jaime Escudero, Director de Planificación del CTAR-Arequipa; Nexmy Daza, periodista de El Gran Sur-La República; William Cornejo, Director Periodístico del diario El Pueblo; Julio Fuentes, profesor de sociología de la Universidad Nacional de San Agustín. La realización de este trabajo no hubiera sido posible sin la acogida y el interés mostrado por ellos. Además fue importante la participación en el Seminario Macro Regional del Norte: Descentralización, organizado por la Municipalidad Metropolitana de Lima y el diario La República en la ciudad de Trujillo, y en el Seminario sobre Gestión Ambiental organizado por la CTAR-Arequipa. Finalmente, quisiera expresar mi agradecimiento a Julio Díaz Palacios por facilitarme los contactos con los alcaldes provinciales anteriormente señalados, a los integrantes del Proyecto de Promoción de Investigadores Jóvenes en Política del IEP, Patricia Ames, Francesca Ucelli, David Sulmont y Martín Tanaka, y a Romeo Grompone y Carlos Iván Degregori por sus comentarios y sugerencias al presente trabajo.

I. INTRODUCCIÓN

1. Nuevos actores políticos en el escenario nacional

Desde fines de la década anterior se empezó a cuestionar la capacidad de representación de los partidos, sobretodo a partir de los resultados electorales municipales de 1989. Según los datos que brinda Alberto Adrianzen, si se toma en cuenta las elecciones presidenciales de 1980 los votos que obtuvieron los partidos (Acción Popular, Partido Popular Cristiano, Partido Aprista Peruano y las izquierdas) representaban un poco más del 60% del padrón electoral, en los comicios presidenciales de 1995, sin contar a Unión por el Perú y el PPC, estos mismos partidos representaron casi al 6% de un padrón electoral que respecto de 1980 se había incrementado en un 100% pasando de 6 a 12 millones de electores (Adrianzen, 1998).

Las agrupaciones políticas que contaron con el permiso del Jurado Nacional de Elecciones para participar en las últimas elecciones municipales fueron AP, PAP, UPP, Cambio 90, Nueva Mayoría, Vamos Vecino y Somos Perú. Todas ellas salvo C90 y NM participaron en las elecciones con candidatos propios a nivel nacional. La imposibilidad de los partidos de constituir candidaturas unitarias en las principales ciudades del país exacerbó aún más su débil capacidad mediadora. Con el fin de evitar un mayor distanciamiento con el electorado optaron en algunos casos por apoyar la candidatura de oposición al gobierno con mayor aceptación en las encuestas. Esta posición, sin embargo, no evitó las deserciones de elementos partidarios y su adhesión a movimientos políticos o a listas independientes. Al respecto el caso más interesante a rescatar en el escenario nacional es el de los ex apristas. La existencia de ex militantes apristas participando en el esfuerzo electoral de Vamos Vecino por todo el país no fue ningún secreto, sin embargo, se trato de mantener este hecho con discreción. A la organización no le convenía ventilar sus coincidencias operativas con los apristas, al Partido Aprista no le interesaba divulgar la fuga de cuadros, y los propios desertores hasta ahora prefieren mantener un perfil bajo. El reclutar a cuadros apristas sin empleo político buscaba compensar la falta de estructura partidaria en esta organización.

Los resultados electorales municipales corroboraron una vez más la situación de crisis que atraviesan los partidos. Los resultados obtenidos por Unión por el Perú en estas contiendas es una muestra de ello. Esta agrupación que integra a antiguos líderes partidarios se convirtió en la segunda fuerza política en 1995. Los problemas internos, propio de las cúpulas partidistas de donde provenían sus integrantes, hicieron que su nivel de aceptación en el electorado descendiera significativamente. Así en las elecciones municipales de 1998 esta agrupación no obtuvo ni una sola alcaldía distrital en Lima y solamente una representación provincial en el departamento de Huánuco. Los dos partidos que fueron gobierno en los 80, AP y PAP, vieron reducidos sus ámbitos de poder a espacios locales. Pasaron de tener 17

representaciones provinciales en 1995 a tener solamente 14 en estas últimas elecciones. Perdieron representaciones provinciales en los departamentos de Amazonas, Ancash, Cusco, Ica, Junín, Lambayeque, Loreto y Piura, pero han reconquistado antiguos espacios de poder en La Libertad y San Martín.

Los movimientos políticos nacionales surgidos en estas elecciones municipales, Vamos Vecino y Somos Perú, presentan algunas similitudes que son importantes rescatar. Primero, esta la concepción vertical de poder. Una cúpula no elegida democráticamente hace y deshace al interior de la organización. Segundo, quieren ser representativos a nivel nacional aún cuando mantienen una estructura política centralizada. Tercero, tratan de captar a líderes locales con prescindencia de cualquier ideología (y mejor aún si son parientes o amigos incondicionales como en el caso de Somos Perú).

Estas características se manifestaron de forma más evidente en el caso de Vamos Vecino, organización política auspiciada por el gobierno. Ser candidato de Vamos Vecino implicaba una competencia desigual, feroz y bastante cara. En varios distritos y provincias llegaron a existir múltiples pre-candidatos que peleaban por el reconocimiento oficial. Al interior de este movimiento se formaron grupos de poder liderados por personajes cercanos al gobierno, quienes llevaron a cabo una competencia para designar el mayor número de candidaturas, lo cual originó conflictos que se ventilaban en público más de una vez. La supuesta independencia del movimiento político se ponían en cuestión al identificar tres grupos a su interior, conformado por ex militantes apristas, pepecistas e izquierdistas, grupos en pugna que seguían manteniendo antiguas lealtades personales.

La sobrepoblación de candidatos y los enfrentamientos protagonizados por los mismos afectaron las posibilidades de conseguir adhesión electoral en poco tiempo. Esta situación forzó la aparición de congresistas del oficialismo para poner orden en la organización. Ellos fueron finalmente quienes designaron candidatos al interior del país. Los criterios que utilizaron en principio fueron, primero, la identificación de personalidades importantes en determinado ámbito y su nivel de aprobación a su candidatura mediante encuestas, y, segundo, el parentesco o relación amical con alguna personalidad destacada del oficialismo. Esto último fue lo que determinó la mayoría de las candidaturas en las principales provincias del país, sin descuidar por su parte el nivel de aprobación a la candidatura por parte de la población, buscando reforzarla o consolidarla.

A pesar de los escándalos que acompañaba la campaña de estos candidatos, los resultados obtenidos por los mismos no son desestimables. Se constituyen en la segunda fuerza electoral en Lima y la primera en provincias. Si bien no recibe el apoyo de las más importantes capitales de departamento, la conquista de 76 de las 194 provincias constituirá la base de apoyo a la campaña reeleccionista del presidente Fujimori. Un elemento adicional a tener en cuenta es la cooptación por parte de los nuevos alcaldes de Vamos Vecino

de la estructura de la Asociación de Municipalidades del Perú. La AMPE le brinda al gobierno una estructura política más democrática en apariencia que Vamos Vecino, que vinculado a organismos del estado, le permitirá articular a alcaldes oficialista e independientes oficiosos. Es importante señalar al respecto que la nueva directiva de la AMPE fue elegida por 126 de los 194 alcaldes provinciales y 1016 de los 1810 alcaldes distritales.

El fenómeno independiente no es nuevo en la política peruana. Lo novedoso es que candidaturas independientes ganen a candidaturas de partido en las principales ciudades del país. La victoria de Belmont en Lima y de Fujimori a nivel nacional dejó el mensaje de que no era necesario militar en una organización política para acceder a cargos públicos mediante elecciones. El mejor camino que tiene un candidato independiente para ganar las elecciones, es constituir una lista electoral compuesta en lo posible por personas desligadas del quehacer político y construir un discurso que los aleje de él. Así el término independiente se vuelve un comodín. Se señala como independiente aquella candidatura que lo es al margen de los partidos políticos, de las agrupaciones gobiernistas, del movimiento político de Andrade y de las agrupaciones políticas que tienen representantes en el parlamento. Según Tuesta son candidaturas que provienen de todos lados y que intentan estar equidistantes de todo aquello que tenga nombre, líder, bancada y tiempo de nacimiento. Los independientes son independientes incluso entre sí mismos (Tuesta, 1998a).

La euforia de los independientes se ha ido reduciendo en Lima y ha ido en aumento en otras provincias y distritos. En 1993 fue su año de euforia electoral, la aparición de movimientos regionales en 1995 hizo que disminuyera su presencia al igual que en 1998 con la aparición de los movimientos nacionales y la persistencia de los regionales. El independiente, sin embargo, a lo largo de estos años ha modificado ciertos elementos de identidad. Como señala Mirko Lauer, ser independiente en 1989 y 1993 era una manera de desidentificarse respecto de una institucionalidad política en crisis, serlo en 1998 era una manera de afirmar identidades locales y regionales desengañadas de la supuesta democracia directa del gobierno e interesadas en fortalecer las instancias democráticas de participación (Lauer, 1998). En las últimas elecciones municipales los líderes independientes han ganado en 88 provincias, sin embargo, su victoria no los convierte en la principal fuerza electoral en la medida que son tan distintos e independientes entre sí que difícilmente se los puede articular. Los une el rechazo al centralismo, los separa su mirada localista y su tendencia a mirarse a sí mismos.

Lo interesante de los últimos resultados electorales municipales es que difícilmente encontraremos líderes independientes exitosos a nivel provincial sin pasado político. Es el caso de los ex pepecistas Alberto Andrade (Lima) y Alex Kouri (Callao), los ex acciopopulistas Miguel Angel Bartra (Chiclayo) y Francisco Hilbeck (Piura), los ex izquierdistas Manuel Guillén (Arequipa) y Gregorio Ticona (Puno). Si a ellos se agrega a José Murgia

(Trujillo), tenemos a los alcaldes con más alta votación a nivel nacional. Según Fernando Tuesta (1998b), este hecho es un indicador de que gran parte de sus triunfos se lo deben a su experiencia partidaria, ahora canalizada por otros rumbos. Estos nuevos liderazgos no se conciben bajo instancias rígidas de organización y participación, ni conocen y conciben pasiones y adhesiones firmes. Lo pragmático, lo coyuntural, sería lo que marcan el compás de estos liderazgos.

2. La importancia política de los municipios provinciales

A continuación pasaremos a ubicar a los tres casos dentro del desigual crecimiento urbano experimentado en el país en los últimos años, poniendo énfasis en la importancia política de los municipios provinciales como interlocutores directos frente al gobierno central. De acuerdo a Pedro Planas y Manuel Dammert (1999), en el país se ha formado una estructura urbana distorsionada, de tercios marcadamente distintos:

a) Tenemos en Lima una metrópoli de 6,345,856 habitantes en 1993 (que ahora puede ser cerca de 8 millones), en la que el hipercentralismo gubernamental ha concentrado las principales actividades nacionales.

b) Luego existe un conjunto de 29 ciudades de más de 50 mil hasta el millón de habitantes, en las que en 1993 vivían 5,015,479 personas (que pueden ser ahora cerca de 7 millones). Estas ciudades, unas más que otras, y a veces interrelacionadas entre sí, lideran la formación de espacios regionales, con proyectos estratégicos de desarrollo.

c) A la base de esta estructura urbana nacional, con escaso número de pobladores en una amplia cantidad de pequeños conglomerados, en una extensa gama urbano y rural distribuida en todo el territorio, habitan en la actualidad aproximadamente 9 millones de personas.

Cuadro Nro. 1: Ciudades de más de 50,000 personas: nivel de urbanización y de fuerza económica laboral

Nivel de fuerza económica laboral	Urbanización nivel alto	Urbanización nivel medio	Urbanización nivel bajo	Urbanización nivel muy bajo
Alto	Trujillo	Tacna	Ilo	
Medio	Arequipa, Chiclayo	Cusco, Huancayo, Iquitos, Juliaca, Piura	Chincha Alta, Huacho, Tarapoto	Pasco
Bajo		Chimbote, Huánuco, Huaraz, Ica, Pucallpa	Ayacucho, Cajamarca, Puno, Sullana, Tumbes	Barranca, Huaral, Pisco, San Vicente de Cañete, Talara

Nota: La ubicación de Pasco y Huaraz han sido puesta por los autores al no aparecer en el cuadro del INEI, pese a incluirse en su texto de análisis.

Fuente: INEI (1996) Dimensiones y características del crecimiento urbano en el Perú 1961-1993. Citado por Pedro Planas y Manuel Dammert (1999).

Las 29 ciudades que conforman este segundo tercio, la mayoría de las cuales son núcleos de desarrollo territorial regional, han sufrido los efectos del vertiginoso crecimiento urbano de las últimas décadas. Sus infraestructuras y servicios urbanos han colapsado o son notoriamente insuficientes ante el crecimiento poblacional, debiendo renovarse sustancialmente. La calificación que de ellas hace el INEI en base a los datos del Censo de 1993, entre su nivel de urbanización y de fuerza ocupacional, es ilustrativa aunque ha variado por su propia dinámica interna y los efectos perniciosos del modelo económico. Uno de sus rasgos centrales es que se ha virtualmente devastado lo avanzado en fuerza ocupacional, en especial en actividades industriales y promoción de la pequeña y micro empresa como en Arequipa, Trujillo, Chimbote, Tacna, Piura, Huancayo, empobreciéndose sustancialmente estas áreas urbanas. Similar suerte ha acontecido en ciudades más ligadas a la producción agropecuaria o que se han desarticulado de vías centrales de comunicación. Otra dinámica han tenido las ciudades más ligadas al comercio, la minería y el turismo como Cusco.

El modelo de gestión centralista del actual gobierno ha puesto trabas al desarrollo de estas ciudades. Como se verá en los tres casos en estudio, el gobierno central ha debilitado las instituciones municipales al recortar el presupuesto y la autonomía de estas instancias de gobierno.

Según Pedraglio y Adrianzen, el actual gobierno ha incrementado significativamente el gasto público en términos generales y el gasto social en términos particulares, pero esto no se refleja en lo asignado a los sectores educación y salud, y al Fondo de Compensación Municipal, debido a que los incrementos en el presupuesto son centralizados o concentrados en dos ministerios, Presidencia y Economía y Finanzas, y en diversas agencias controladas por el ejecutivo. Es significativo señalar que el presupuesto asignado a tres agencias, FONCODES, INFES y PRONAA, es equivalente al Fondo de Compensación Municipal (Pedraglio y Adrianzen, 1997).

Según Planas y Dammert (1999), las ciudades región son sujetos activos de la lucha descentralista, con sus propias exigencias y reclamos, pues acumulan las sinergias de conocimiento-producción-mercado-información. Estos contingentes son fundamentales para vencer el hipercentralismo con el afianzamiento de la institución municipal y la necesaria elección democrática de gobiernos regionales con autonomía, cuyo rol no pueden cumplir ni suplir los Concejos Transitorios de Administración Regional. Estas 29 ciudades región son los aliados de la base extendida de pequeñas ciudades o centros poblados rurales, a las que el hipercentralismo bloquea en su desarrollo y sólo atiende como clientela electoral marginal. Es por eso importante tener en cuenta los esfuerzos de distintas provincias de conformar bloques regionales de poder desde el municipio a través de la macroregión, o desde la sociedad civil con los frentes y las asambleas regionales.

II. EL REPLIEGUE DE LOS PARTIDOS. EL CASO DE TRUJILLO.

1. Escenario post electoral

José Murgia, candidato por el APRA, gana las elecciones municipales de 1998 con el 55.27% de los votos válidos. Este es su cuarto periodo de gobierno y el quinto en la cual participa (anteriormente se desempeñó como Teniente Alcalde), manteniendo un nivel alto de aprobación a su gestión. Si bien en estas elecciones gana con menos porcentaje que en la anterior contienda electoral, esta dista de ser una expresión de crisis de su gobierno.

En las anteriores elecciones municipales de 1995 se presenta con el movimiento local "Trabajo + Trabajo", debido a que el partido aprista, por los magros resultados obtenidos en las elecciones generales de ese mismo año, no se encontraba habilitada para participar en esas contiendas electorales. Analizando los resultados de 1995 podríamos decir que las 12 alcaldías provinciales fueron ganadas por candidaturas independientes, si tenemos en cuenta la inhabilitación de los partidos de participar en esas contiendas que obligó a candidatos de partidos a postular con otra organización provisional.

Este escenario varía en las últimas elecciones. En 12 alcaldías provinciales, 3 son ganadas por candidatos de Vamos Vecino, 3 por independientes y 6 por partidos políticos (5 del APRA y 1 de Acción Popular). En estas provincias, 4 alcaldes fueron reelectos, 1 proveniente de partido, 1 de Vamos Vecino y 2 que mantuvieron su independencia.

A nivel distrital, la provincia de Trujillo después de las elecciones de 1995 estaba gobernada por 4 alcaldes distritales de "Trabajo + Trabajo" y 6 alcaldes independientes. Este escenario varió en 1998. La euforia por los candidatos independientes se mantuvo pero la población empezó a desconfiar de ellos. En los 10 distritos de Trujillo (sin contar la capital) salieron elegidos 1 alcalde por Vamos Vecino, 5 por el APRA y 4 independientes. Sin embargo, es importante anotar que solamente 2 alcaldes fueron reelectos, 1 por el APRA y 1 independiente.

Cuadro Nro 2: Comparación de los resultados de las elecciones municipales en Trujillo de 1995 y 1998.

Listas electorales en 1995	Votos válidos	Listas electorales en 1998	Votos válidos
Trabajo + Trabajo	62.86%	Partido Aprista Peruano	55.27%
Fuerza Vecinal	13.37%	Vamos Vecino	20.41%
Otras listas:		Somos Perú	12.62%
Independientes	19.77%	Otras listas:	
		Independientes	8.79%
		Partidos Políticos	2.91%
Votos válidos	83.11%	Votos válidos	89.03%
Votos nulos y en blanco	16.89%	Votos nulos y en blanco	10.07%

Fuente: Jurado Nacional de Elecciones, Oficina Nacional de Procesos Electorales.

Es importante rescatar la lectura que dan los actores locales del nuevo escenario político. Para Luis Miguel Gonzales, encargado de la página editorial del diario La Industria, las elecciones municipales significó un cambio en el mapa político de Trujillo. Si bien el APRA y AP, han retomado ciertos espacios de poder a nivel local, no ve este proceso como el inicio de un proceso de reconstitución de los partidos. Un elemento que cuestiona la victoria del APRA a nivel provincial son los resultados de algunos distritos. En dos bastiones tradicionalmente apristas como Huanchaco y Moche, perdieron sus candidatos, una situación sin precedentes, teniendo en cuenta que los alcaldes habían realizado regulares gestiones y contaban con todo el apoyo del alcalde provincial. Como contrapartida recuperó un distrito aprista importante, que en las anteriores elecciones lo había perdido, como es El Porvenir. Esto es un elemento a tener en cuenta más allá de la victoria de Murgia. Es decir, en las últimas elecciones los apristas no ganan por adhesión partidaria sino por el mérito del candidato.

La victoria de Murgia, se explicaría así por su carisma y por su experiencia de gobierno eficiente y adecuado. No hubo otro candidato con igual carisma que le haga la competencia. Las otras candidaturas pudieron haber tenido mejores propuestas técnicas y equipos de gobierno mejor capacitados pero, como dice Gonzales, la gente no vota por equipos y propuestas, sino por el candidato.

El APRA mantiene aún una presencia importante en la provincia y no da pie para que surja otro tipo de alternativa. Varios de los candidatos al municipio, sabiendo que no iban a ganar, usaron las elecciones para promover su imagen y tentarían una posible candidatura al Congreso, dentro de una lista de Somos Perú, Vamos Vecino u otro movimiento político.

El candidato por Somos Perú, Rodolfo Quiroz, quedó en tercer lugar a nivel local, y tercero en lo que se refiere a número de votos por un candidato provincial de Somos Perú a nivel nacional, después de Lima e Iquitos. Somos Perú obtuvo unos 36,498 votos de un total de 313,000 electores (12.6%), número de votos superior al obtenido por los candidatos de esa agrupación en Arequipa y Chiclayo, ciudades que tienen más electores que Trujillo (ver anexo nro. 1). Quiroz considera su participación como exitosa teniendo en cuenta la tradición aprista y la participación de Murgia, una persona muy carismática, lo cual le da una ventaja sobre los demás candidatos. Además es importante anotar que su campaña electoral fue muy corta. Fue invitado a mediados de Junio a participar como candidato. Nuestra campaña empezó en Agosto mientras se presentaba y se nombraba candidatos en todos los distrito, tarea difícil porque Somos Perú no había avanzado por acá. Andrade no pudo venir a apoyar nuestra campaña, lo cual evaluamos posteriormente de manera positiva, porque a pesar de que no vino obtuvimos una votación importante. Esto nos limitó hacer un trabajo de más amplitud, con más tiempo, felizmente nuestra propuesta fue escuchada en los diversos eventos a los cuales nos invitaban y se entendió, por lo menos el periodismo

entendió, que la mejor propuesta era la de Somos Perú, la más técnica, la más profesional, y por eso creo que la población del centro de Trujillo fue la que más captó, estuvo más preparada, fue más fácil llegar a ellos.

Somos Perú obtiene una votación importante en el distrito de Trujillo, pero en los distritos circundantes no tuvo ese mismo nivel de aceptación debido a la campaña del gobierno local y del gobierno central. La presencia del alcalde era continua en la inauguración de obras, en la juramentación de clubes de madres y otras asociaciones vecinales, tuvo una presencia que para nosotros fue difícil revertir en dos meses de campaña. El gobierno a través de Vamos Vecino también hizo un importante trabajo de bases, invirtiendo mucho dinero, regalando cosas, como se dio a nivel nacional. Si bien el voto no es condicionado, este tipo de actitudes populistas influyó de todas maneras en la decisión de la gente. Nuestra campaña a comparación, ha sido muy austera, con publicidad radial limitada, a diferencia de los candidatos señalados que hicieron propaganda televisiva, señala Quiroz.

En este escenario político es importante rescatar la posición de los independientes, en este caso la del alcalde Juan José Córdova, reelecto por el distrito Víctor Larco Herrera con el Frente Independiente La Libertad. Este Frente, según el alcalde, es la unión de varias iniciativas locales. He tenido conversaciones con varias organizaciones políticas, pero preferí mantener un perfil independiente para *negociar*. Considera que por las obras realizadas durante su anterior gestión el distrito que más obras ha hecho a nivel provincial es que ha sido reelegido. Para realizar estas obras ha sido necesario no solo la participación de la población sino el apoyo de otras instancias de gobierno. Coordina con el municipio provincial, con la región y con otras instancias de gobierno, todos somos amigos, no miramos la tienda política, soy independiente... Es más, tengo detrás mío al chino (en un cuadro) como presidente, pero yo no estoy con alguien. Esta ha sido la posición de la mayoría de los candidatos independientes a nivel provincial. No postular por alguna de las organizaciones políticas importantes a nivel local como el APRA o Vamos Vecino, para evitar distanciamientos respecto del apoyo provincial o del gobierno central, manteniendo una posición de centro que le de la posibilidad de negociar ayuda con ambas instancias.

Las elecciones municipales sirvieron para medir el nivel de aceptación a posibles candidaturas a las elecciones generales del 2000. Para la mayoría de los entrevistados, una alternativa a Fujimori que esta adquiriendo fuerza a nivel provincial es la candidatura de Castañeda Lossio, por su origen norteño, chiclayano. En segundo lugar estaría la candidatura de Andrade, que es identificado como un candidato de oposición pero que no se identifica con los partidos. Sin embargo, el problema con Andrade es su imagen de político limeño criollo que contrasta con la imagen del norteño apacible y tranquilo. Según Luis Miguel Gonzales, Andrade tiene el mismo estilo de Bedoya. Al provinciano, el criollo no le gusta mucho. Bedoya en provincias no caló y Andrade tiene el mismo problema. Ellos no se dan cuenta de su comporta-

miento, pero el provinciano ve la agresión de su lenguaje e imagen de otra forma.

Respecto a los movimientos provincianos, como Perú Ahora, habría que señalar que el alcalde de Huancavelica no tiene presencia a nivel local como en Lima. En la provincia existe una comunidad de cajamarquinos muy grande, pero Guerrero no tiene aceptación por parte de los locales. Los alcaldes del norte no tienen mucha presencia en términos de imagen en la sociedad local.

Lo que aún tiene importancia es la definición de la candidatura aprista. Sin embargo, si en las elecciones del 2000 la población tiene que decidir entre el APRA con Alan García encabezando una lista de congresistas y una lista de oposición alternativa, los entrevistados no creen que la población apoye masivamente al primero. La votación por el APRA en elecciones generales ha disminuido considerablemente en los últimos tiempos. La población no quiere seguir con Fujimori, sin embargo quieren otra alternativa que no sea la aprista. Al respecto señala Gonzales: cuando Alan García anunció su postulación al Congreso, nosotros sacamos dos páginas de evaluación de su gobierno. Llamaron a quejarse los líderes apristas como el ex alcalde Santamaría y Murgia, que lo siguen promoviendo como una alternativa de oposición al régimen. No toman conciencia de que una alternativa unitaria de oposición no será posible teniendo a García de por medio. Las personas preferirán votar por Andrade, Castañeda o Fujimori.

15

Al respecto es importante rescatar las declaraciones de Murgia sobre la última entrevista difundida por televisión a Alan García y su decisión de postular al Congreso: Es positiva la autocrítica que Alan García hizo a su gobierno en la entrevista de ayer, pues durante siete años se le acusó de muchas cosas pero hasta ayer no se le había dado la oportunidad de dar su versión. El periodista pregunta si es creíble la afirmación de García que ha madurado, a lo que Murgia respondió: No tenemos porque dudar. Su posición como ex presidente es muy valiente al reconocer los errores de su gobierno y manifestar su propósito de rectificación. Por eso yo volvería a votar por él si candidateara (Ver entrevista a José Murgia publicado en *La Industria*, 15/02/1999).

2. La identidad política y su vigencia en el tiempo

Una situación en la cual la población apoya a un candidato por el APRA a nivel local y rechaza una candidatura a nivel nacional nos lleva a cuestionar que tan fuerte puede ser la identidad partidaria a nivel local en un escenario de crisis de partidos a nivel nacional. En las últimas elecciones todavía existía la imagen en algunos candidatos de oposición de que en la región el aprista vota a ciegas, no piensa la propuesta sino evalúa su candidato quien sea el que fuera, como señala Rodolfo Quiroz, pero esta apreciación tiende a cambiar cuando de las elecciones generales se trata. En las elecciones generales de

1995, solamente el 14.09% de los votos válidos a nivel provincial apoyaban la candidatura aprista, porcentaje muy inferior al obtenido por los candidatos de C90-NM (57.80%) y Unión por el Perú (22.15%).

Teorías sobre la identificación partidaria se desarrollaron en Estados Unidos en los años 50 para dar cuenta de la estabilidad de las preferencias electorales. La identificación de los electores con un partido se consideraba ante todo como una actitud psicológica y el interés por su estudio surge por las limitaciones comparativas de los análisis europeos al respecto. Mientras que en Europa las actitudes políticas vienen asociadas a la clase, la religión o la etnia, es decir, a formas de agrupamiento social (*clivajes*), en Estados Unidos al igual que en Perú no es perceptible esa correlación, y por lo tanto, la estabilidad de las preferencias electorales debe entenderse como consecuencia de una identificación partidaria: los electores no son fieles a un partido en función de su clase social, su raza o su religión, sino porque se sienten identificados con él (Paramio, 1998a y 1998b).

Para explicar esa identificación se recurre en primer lugar a la socialización: la familia reproduciría las actitudes políticas. Converse, en un artículo sobre la estabilidad partidaria en el tiempo, citado por Paramio (1998b), desarrolló un modelo muy sencillo en el que la socialización se combina con el aprendizaje para producir una identificación partidaria estable. Quien vota por primera vez lo hará por el partido por el que lo hace su familia, y si los resultados de ese voto le parecen satisfactorios lo repetirá en la siguiente convocatoria. Cuantas más veces se repita el voto al mismo partido más fuerte se hará la preferencia (identificación) partidaria, y este efecto se relaciona con el tiempo de participación electoral, independientemente de la edad del elector (no es consecuencia de un conservadurismo biográfico).

Tomando en cuenta esta explicación, las razones de la menor fuerza de los vínculos de identificación política se hallan probablemente en la disminución del peso de la familia en la socialización, y la diversificación y diferenciación del grupo o grupo de pares. Repensando el caso de Trujillo con el razonamiento de Converse: mientras que en el tiempo de las haciendas se podía prever una fuerte socialización política de los hijos de las familias políticamente identificadas, el peso de la familia en la definición política de los hijos es hoy menor y probablemente de menos intensidad, aunque solo sea por la intrusión de la televisión en el medio familiar.

Al respecto Paramio señala que más importante quizá es el cambio en el entorno extrafamiliar. En la escuela, el trabajo, el barrio o los ambientes de ocio se ha producido una cierta diversificación social y sobre todo una diversificación cultural, provocada en parte por la diversificación de los vínculos sociales pero especialmente por la elevación del nivel educativo y el impacto de los medios de comunicación. Hoy un joven puede tener varios grupos de pares según el ámbito en que se mueve en cada momento (escuela, trabajo y ocio, por ejemplo), aunque estos grupos no sean disjuntos, y

dentro de ellos se puede dar una mayor diferenciación social y cultural (Paramio, 1998b).

Un ejemplo de crisis de estos espacios de socialización es el local del APRA en Trujillo, donde la cafetería no funciona, sus ambientes están cerrados, no se encuentra personas que den información sobre sus miembros, las pizarras no tienen noticias relevantes y sólo se encuentra abierto porque en su entrada prestan servicios de fotocopiado.

Para analizar la vigencia de la afiliación partidaria aprista en Trujillo hay que tomar en cuenta otros elementos culturales. Carol Graham en su análisis sobre el aprismo popular en la política peruana destaca algunos elementos místicos que explican parte de su vigencia a lo largo del tiempo. En determinados sectores populares, el aprismo es considerado parte de una tradición familiar que es conservada de generación en generación. No sería diferente al peronismo en Argentina ya que perpetúa un culto similar al héroe o mártir. Las familias apristas tienen miembros que han muerto o han sido prisioneros durante los años de persecución de las dictaduras militares. La fe en el APRA y en Haya en particular, fue el principio que los guió a través de tales experiencias. Cuando se refieren a Haya, incluso en el presente contexto, lo hacen como si fuera una persona con cualidades extraordinarias, un líder, un salvador.

La fe compartida a través de estas dolorosas experiencias se convirtió en una parte integral del aprismo. El padre de Alan García estuvo preso durante su infancia y esta cultura popular se convirtió en parte importante de su formación que lo hicieron aceptable como sucesor de Haya. García y Haya no son recordados de la misma manera, sin embargo, pasado el tiempo, cuando se refieren al periodo de persecución, son mencionados con un aura de misterio y reverencia. Esta cultura aprista popular parece estar basada más en el entonces que en el ahora. Sin embargo, esta división entre los sectores populares y la dirigencia partidaria tras la muerte de Haya, y los múltiples conflictos al interior de esta última, son elementos que han mermado esta cultura popular que tuvo tanta predominancia hasta fines de la década anterior (Graham, 1992). Más aún, el explosivo crecimiento demográfico y el proceso migratorio han difuminado estas antiguas formas de identidad política. La población está más preocupada, tomando los términos de Graham, por el ahora que por el entonces, y en estas condiciones que un candidato sea del partido aprista o no ya no es un factor condicionante para resultar elegido.

3. Murgia: liderazgo autoritario, gobierno concertador

En su análisis sobre los orígenes del APRA, Peter Klarén señalaba que el APRA era otro ejemplo de una larga tradición de movimientos políticos peruanos, cuyos partidarios han sido captados y reunidos, por así decirlo, gracias a la poderosa atracción personal de un hijo de la región (Klarén,

1970). En un primer momento fue Haya, luego García y ahora Murgia. Sin embargo, varios de los entrevistados coinciden en señalar que en el tipo de liderazgo Murgia esta más cerca de Fujimori y más lejos de Haya.

Definir el tipo de liderazgo que Murgia ejerce en la política local nos remite a señalar dos versiones contrapuestas desde el punto de vista de los actores locales. Murgia sería para algunos un líder autoritario y personalista en el manejo del municipio, y para otros, carismático y concertador en su acercamiento con la población. Al respecto es interesante lo que menciona Rodolfo Quiroz, candidato por Somos Perú en las últimas elecciones: Se dice que el alcalde es una persona muy autoritaria en el municipio y sus regidores son sus seguidores incondicionales, sin embargo, fuera del municipio es una persona que no se quiere llevar mal con nadie, trata de tener contentos a todos, lo cual no funciona y en beneficio de la ciudad no es bueno. El alcalde tiene que poner orden, y para hacerlo no puede estar bien con todos.

Según Luis Miguel Gonzales, editor del diario La Industria, Murgia tiene en sí mucha fuerza como líder, se impone dentro del partido aprista, el partido aprista pierde a Murgia y no tiene a quien recurrir. Esto en parte explica la centralización del poder en una sola persona. Murgia no delega poder y no da lugar a la aparición de líderes alternos. En su lista de regidores no existe una personalidad que este siendo preparada para continuar con su gestión, no hay un delfín. A todos los manda, no existe una personalidad que le objete a Murgia alguna decisión. Los que hacen las críticas son los regidores de otras agrupaciones políticas, Vamos Vecino y Somos Perú. Murgia en su lista no lleva personas con cierto nivel de liderazgo y arraigo social, como son los presidentes de juntas vecinales, aún cuando pudiera hacerlo porque él impone la lista de candidatos.

La otra versión del liderazgo de Murgia es la que señala Carlos Sánchez, Director de Participación Vecinal y Defensa Civil de la Municipalidad Provincial de Trujillo. Según Sánchez, una de las razones por las cuales se da un acercamiento del municipio con la población es el trato del alcalde. Es una persona modesta, amigable, que recibe indistintamente a todas las personas interesadas en el desarrollo de la provincia. El personalmente va a juramentar las juntas vecinales, no designa a otro regidor porque le gusta mantener un contacto más directo con los vecinos. A diferencia de otros alcaldes que han sido reelegidos por hacer obras monumentales, este ha sido reelegido por su contacto con la población. Es una persona práctica que recibe en audiencia a la población y designa al funcionario respectivo para que solucione determinados problemas.

Una de las críticas frecuentes al presente gobierno local es el cuestionamiento a la capacidad de los regidores, más que del alcalde, y el excesivo burocratismo que está afectando a la administración local. Según Humberto Valverde y Demetrio Ramos, funcionarios del INDES, el equipo de regidores se le va de la mano al alcalde. Los regidores son apristas, varios de

ellos reelegidos como los encargados de las oficinas de planificación, participación ciudadana, transportes. Son profesionales elegidos por el partido. Nunca han sido dirigentes vecinales. Otros entrevistados como Rodolfo Quiroz, coinciden al señalar que los colaboradores de Murgia no son los más idóneos para manejar la ciudad, es gente que ha estado trabajando con él, que ha demostrado un trabajo ineficiente y van a continuar. De los ocho regidores que han sido elegidos por su partido, siete han sido reelegidos. Eso lo va a limitar porque un alcalde solo no puede hacer toda la labor, tiene que tener colaboradores que le digan que esta equivocado o esta bien, pero si todos le dicen que todo esta bien, entonces es difícil avanzar.

Sin embargo, un elemento positivo que rescatan de la nueva gestión es que el alcalde esta empezando a asumir iniciativas de los otros candidatos. Es muy posible en la medida que el alcalde es una persona asequible, además que es ingeniero y miembro del Colegio de Ingenieros, siempre que ha habido la oportunidad de decirle verdades se la decimos. Sin embargo, no es una persona tan consecuente en aceptar planteamientos, cuando él cree que tiene la razón no acepta otra razón, lo cual considero uno de sus errores. No se si todos los planteamientos que se le pueda hacer los acepte o no. Creo que los planteamientos que le están haciendo los regidores de Somos Perú los esta aceptando y apoyando y eso es saludable, señala Quiroz.

Acerca de la no incorporación de los presidentes de las juntas vecinales en la lista de regidores, Gonzalo Gutiérrez, presidente de junta vecinal del territorio vecinal Nro. 21, señala que los alcaldes vecinales somos de diferente tendencia política, mientras que el alcalde provincial es del APRA. Entonces, no teníamos la capacidad moral de exigirle al alcalde que nos lleve en su lista por ser solo conocedores de la problemática local, cuando a sus candidatos a regidores los han elegido en su partido. En una reunión con las autoridades vecinales el alcalde se disculpó de no poder incorporar los porque era una decisión del partido la confección de las listas. Hubo una propuesta de pedir a los otros candidatos que lleven en su lista a los presidentes de juntas vecinales, sin embargo estos últimos no se animaron porque ellos querían jugar a ganador con el alcalde Murgia. Además la mayoría de los alcaldes vecinales reclamantes eran apristas, pero que no se animaban a presentarse a su partido para ser elegidos candidatos a regidores.

Otra versión al respecto es la que da Julio Gutiérrez, presidente de junta vecinal del territorio vecinal Nro. 17. En las elecciones municipales, los dirigentes de las juntas vecinales nos acercamos al ingeniero Murgia para solicitarle nos incorpore en su listas de regidores (por lo menos dos personas), dado que nosotros partíamos de una elección en las bases. El ingeniero aceptó en un primer momento, pero al final no nos incorporó. Después alguien nos hizo reflexionar que fácilmente nosotros podíamos haber confeccionado una lista y ganado las elecciones provinciales. Nosotros paramos todo el día en la calle viendo el problemas de los vecinos, conocemos la problemática vecinal, quién más idóneo que nosotros para gobernar la ciudad.

Hubieron experiencia previas de participación de alcaldes vecinales en elecciones municipales provinciales. En 1995 esa lista fracasó por problemas internos, algunos dejaron de ser alcaldes y otros fueron reelegidos. Según Gutiérrez, hay muchas personas que mantienen su identidad partidaria. Sin embargo, esa identidad ya no pesa mucho. Cuando en 1995 Murgia se presenta como independiente ante la no inscripción del APRA al JNE, saca mayor porcentaje de votos que en otras elecciones. Eso significa que la gente vota por Murgia. Yo no soy aprista pero voto por Murgia porque es nuestro amigo y ayuda a la comunidad. Hay varios no apristas que le dan su voto porque tiene mística, es un buen alcalde y una buena persona, y más que nada se vota por la persona.

Otro problema que enfrenta la actual gestión es la burocracia. Según Humberto Valverde y Demetrio Ramos, no hay despido significativo de empleados, y menos aún si son compañeros apristas. Los empleados deben estar llegando a mil. Aún así el municipio esta caminando. Al respecto, Julio Gutierrez, presidente de junta vecinal coincide en señalar que un problema grave es la excesiva burocracia del municipio, la municipalidad tiene problemas presupuestarios en el pago de sus empleados y en la ejecución de obras. Incluso se ha contratado *service*, cuando más económicamente sale capacitar a los dirigentes vecinales p. e. en jardinería, albañilería, administración de mercados, con lo cual se estarían recurriendo a la vez que contribuyen al desarrollo local. Lo que hace falta es una visión empresarial en las autoridades municipales .

20

Frente a estas críticas José Murgia, señala que un hombre solo no puede hacer las cosas. En todos los periodos de gobierno municipal, la lista de regidores no ha sido la misma. Ha tenido una característica que es el nivel de traslape, además todos los miembros del Concejo son profesionales. En este momento el promedio de edad de los funcionarios del concejo municipal y de los que pertenecen al partido esta en los 40 años. Hay cuadros, hay ingenieros, arquitectos, sociólogos, médicos. El teniente alcalde es el Decano del Colegio Médico. A veces se concentran los comentarios en torno a la cabeza y un poco que se descuida el análisis del resto. Otorgo total delegación a los regidores para que sean alcaldes en cada una de sus áreas, no interfiero con ellos. Yo me dedico a la parte que me corresponde de ejercer la representación de la municipalidad y coordinar los aspectos de la política general de la municipalidad.

Respecto a la continuidad de algunos regidores, el alcalde señala que lo característico es el traslape, no se entra a improvisar. Ha habido un proceso de gobierno a gobierno, un seguimiento, con normalidad, no hemos perdido tiempo, no avanzamos más sencillamente porque no hay más recursos, pero ese análisis también hay que hacerlo. Es muy común entrar a un concejo, cuando se entra con un equipo nuevo, y encontrarse en situaciones en las cuales se demora el cuerpo edilicio en decidir, hasta que toma conocimiento del ritmo de las cosas. En nuestro caso no ha sucedido eso porque

tuve la suerte anteriormente de ser teniente alcalde, conocer la municipalidad por dentro, conocer un poco de administración pública. La mayoría de casos que han sido controvertidos en la administración municipal se han dado cuando el cuerpo municipal tenía muy poco conocimiento de la administración pública. No quiero decir con esto que somos un dechado de virtudes, porque la administración pública tiene su proceso, las normas son muchas, las circunstancias con las que uno se encuentra en el día a día, cada una presenta su propia problemática”.

Respecto al problema burocrático que enfrenta su gestión, Murgia señala que el gasto en sueldos y salarios merece una justificación para evitar mal entendidos. “La municipalidad es una entidad de servicios, p. e. servicios de limpieza y jardinería. Para barrer una ciudad que tiene 400 km. de calles y que produce 250 toneladas de basura y 35 toneladas de desmonte al día, la atención de 150 de las 250 has. de parques, y poner guardianía en algunos mercados, se necesita 400 obreros. Para el resto de servicios pasando por registros civiles, mercado, participación vecinal, obras públicas, cultura, educación, DEMUNA, oficina de rentas y oficina de administración, se tiene 380 empleados. Tengo así un contingente de unas 800 personas activas en planillas, pero eso no alcanza, por lo cual se tiene un *service* de 160 personas. Esto explica porque mi planillas significa al mes un promedio de 1.5 millones de soles. De esta cantidad el 30% lo pago en cesantes y jubilados, los cuales suman 370”. El alcalde reconoce la gran presión presupuestaria que significa manejar un municipio provincial con esta cantidad de burocracia, sin embargo señala que se mantiene por debajo de los estándares. “Existen estándares internacionales para medir la burocracia, y nosotros nos encontramos muy por debajo de esos estándares. Estamos a una razón de 3.7 servidores por cada mil habitantes. Las ciudades norteamericanas sobrepasan los 9 servidores por cada mil habitantes”.

4. Expectativas frente a la gestión local

La preocupación por el desarrollo local ha sido una de las constantes del actual gobierno local. Es así que en 1995 se crea el Plan de Desarrollo Metropolitano (PLANDEMETRU). Según el alcalde Murgia, el Plan de Desarrollo Metropolitano fue aprobado después de un proceso de año y medio en el cual hubo reuniones con el Colegio de Arquitectos, Colegio de Ingenieros, Colegio de Economistas, juntas vecinales, dirigentes de asentamientos humanos, entre otros. Después de este proceso de intercambio de información, el Plan estuvo expuesto más de cinco meses para recibir las opiniones y las críticas. Finalmente terminado ese periodo se aprobó en noviembre de 1995, un trabajo que comenzó a finales de 1993. El único problema para el alcalde es la falta de difusión de este Plan que no se ha dado por la insuficiencia de recursos.

Según Carlos Malca, director técnico del PLANDEMETRU, este documento desde su aprobación ha servido de base para realizar obras de de-

sarrollo urbano. El Plan tiene como base la zonificación de la ciudad, a partir del cual se hacen planeamientos integrales por sectores, de acuerdo a la densidad poblacional. En lo que se refiere a la expansión urbana, se prioriza el desarrollo del Alto Trujillo, en la cual se realiza labores de saneamiento físico antes de que se produzcan las invasiones para reducir los costos a los nuevos propietarios, previo empadronamiento y evaluación de los mismos (personas sin vivienda y con familia conformada).

El PLANDEMETRU tiene dos áreas: la planificación metropolitana y la información técnica metropolitana. Dentro de la planificación metropolitana se realizan los estudios urbanos, saneamiento físico legal, recuperación del centro histórico, proyectos de interés metropolitano. Dentro de la información técnica, se implementa la información catastral y todo lo que se requiere en la construcción de obras. Otros planes importantes son la Agenda Local 21 y los planes de ordenamiento urbano a nivel distrital. A nivel distrital existen mecanismos de consulta de estos planes con la población, a nivel provincial se recurre a otras instancias representativas de la sociedad civil.

La participación de otras instancias de la sociedad civil en la elaboración de planes de desarrollo y en la ejecución de sus directivas ha sido importante. La Agenda Local 21 es un ejemplo de ello. Esta conformada por un comité central de gestión liderado por la Municipalidad Provincial, el Colegio de Ingenieros, la Cámara de Comercio, el gobierno regional, SEDALIB y el Proyecto Chavimochic. Instituciones cuyos representantes se reúnen periódicamente. Eventualmente participan otras instituciones públicas, empresas y ONGs.

La elaboración de la Agenda Local 21 esta en su fase inicial, se esta repensando una visión de futuro desde diferentes sectores. Para Emilio Román, Sub-gerente Técnico de la Cámara de Comercio de La Libertad, lo importante de esta experiencia es el compromiso de las instituciones y las personas en los objetivos trazados. Aparte de tener una visión de futuro se busca definir acciones inmediatas, para evaluar nuestras posibilidades de hacer cumplir los grandes objetivos trazados.

Es importante resaltar el papel de la Cámara de Comercio en la elaboración de esta Agenda, ya que busca que el desarrollo de la ciudad tenga sostenibilidad, un soporte económico de proyección y desarrollo. La Cámara de Comercio se ocupa de ver los aspectos que corresponden a la proyección sobre la producción, el comercio y el desarrollo empresarial, sin que eso signifique dejar de lado elementos de contexto. Según Emilio Román, las propuestas electorales no toman en cuenta aspectos empresariales, de competitividad, más se centran en otros aspectos sociales como es la satisfacción de servicios básicos, seguridad, recreación, que sí atraen más votos. Instituciones como la nuestra tratan de suplir ese vacío, dándole cierta complementaridad al trabajo municipal, aún cuando la ley de municipalidad le asigna como uno de sus roles la promoción de la economía local urbana, lo cual más se da

en los distritos pequeños. En distritos de la sierra el comportamiento es diferente. El alcalde se preocupa principalmente por desarrollar canales de irrigación, carreteras de penetración, proyectos de electrificación, tratando de mejorar la actividad económica. Grandes ciudades como Trujillo que no padecen de ese problema tratan de ampliar esos servicios, pero la actividad productiva tiene un impulso mayor desde los gremios empresariales.

Esta visión optimista de los actores que participan en la elaboración de planes de desarrollo contrasta con la de otros analistas de la realidad local. Según Humberto Valverde y Demetrio Ramos, funcionarios del INDES, la provincia de Trujillo soporta un alto índice de crecimiento demográfico y de extrema pobreza, lo cual hace difícil elaborar planes de desarrollo de corto y mediano plazo. Para ellos el PLANDEMETRU tiene una posición subordinada a la tendencia de crecimiento poblacional. No existe la autoridad, ni los instrumentos legales, económicos y políticos para aplicarla. Existen problemas que sobrepasan la capacidad y el plan municipal, por ejemplo, el comercio ambulatorio y el transporte público. Existen proyectos de reubicación y reordenamiento, sin embargo el proceso de negociación por ambas partes no tiene fin. Buscar la concertación no siempre es positivo cuando esta se extiende por años, debido a que las situaciones cambian y se añaden nuevos problemas. El alcalde cada vez más tiene deficiencias técnicas y políticas, porque el crecimiento urbano le plantea una problemática frente a la cual no tiene capacidad para solucionarlas.

23

Uno de los mecanismos que han hecho posible la realización de pequeños proyectos de desarrollo han sido las juntas vecinales y los comités de progreso. Estas juntas y comités de alguna manera han aliviado la demanda por obras involucrando a la población en la ejecución de las mismas. Las juntas vecinales surgieron en 1981. Existen actualmente 44 territorios vecinales en el distrito capital de Trujillo, con sus debidos representantes que conforman la junta vecinal. Carlos Sánchez, director de participación vecinal de la Municipalidad Provincial de Trujillo, señala que antiguamente los vecinos designaban un delegado de manzana y estos un alcalde vecinal. Esta era una elección indirecta. Luego se cambia el sistema electoral siendo actualmente el vecino el que elige directamente a su representante. Actualmente la junta esta conformada por un presidente y cinco secretarios.

Las juntas vecinales se renuevan cada dos años en elecciones generales, presentándose a veces varias listas en un solo territorio vecinal. Previamente se hace un empadronamiento de la población que participará en estas elecciones, y en un fin de semana se eligen a las 44 juntas vecinales, bajo un mecanismo de elección supervisado por la municipalidad y las asambleas locales. Es decir, señala Sánchez, que la comunidad no solamente participa en las obras sino también se prepara en como desempeñarse en una jornada electoral. Se enseña no solo a votar sino a postular y participar como comité electoral. Esto ha dado buenos resultados no solo porque se crea cultura cívica sino porque se promueven nuevos liderazgos. La población se da

cuenta que la existencia de una junta vecinal es un requisito para solicitar fondos a la municipalidad para ejecutar obras. Esto conviene a la municipalidad porque se abarata el costo de las obras y se realizan más.

Sin embargo, es importante señalar que muchos de los territorios vecinales son amplios en su extensión, por lo cual el contacto se desvanece entre la población y sus dirigentes. La municipalidad está revisando las jurisdicciones y se está evaluando la formación de espacios más controlables, que permita un mayor acercamiento de los vecinos con su organización. Además, se ha propuesto la convocatoria a reuniones periódicas con las autoridades vecinales, en diferentes áreas y competencias municipales, para encontrar soluciones conjuntas a determinados temas.

Organizaciones más pequeñas que las juntas, son los comités de progreso, conformado por un grupo de vecinos elegidos por la comunidad que se organizan para un determinado fin: comité pro-templo, pro-agua, pro-mercado, pro-vereda, pro-losa deportiva. Estos comités usualmente duran el tiempo que dura la obra. La municipalidad reconoce a los representantes elegidos por la comunidad. Se aplica la simplificación administrativa, viene el expediente y hacemos el reconocimiento para ver si han modificado la verdad, se averigua si hubo la asamblea y si esta fue representativa, señala Sánchez. En el distrito de Trujillo existen 453 comités de progreso reconocidos al 31 de diciembre de 1998, y a nivel provincial existen 831 comités de progreso. Es decir que en el corto plazo se están ejecutando 831 obras por iniciativa de los vecinos y con el aporte de la municipalidad. Después de Trujillo los distritos que tienen más comités de progreso son La Esperanza con 111, El Porvenir con 94, siendo los que menos tienen Simbal y Poroto, con 2 y 1 comité, respectivamente. Esto demuestra el nivel de participación vecinal existente en estos distritos.

Para evaluar la importancia de estos espacios de participación en la gestión local, se tomará como referencia dos experiencias de junta vecinal, la del territorio vecinal Nro. 17 y la territorio vecinal Nro. 21. Ambas juntas asumen el cargo en octubre de 1996. Julio Gutiérrez, presidente de junta vecinal del territorio vecinal Nro. 17 nos cuenta que a las elecciones de 1996 se presentaron tres listas vecinales. La participación de los vecinos en estas elecciones no es obligatoria, pero aún así se dio una participación masiva. Este territorio vecinal alberga a unos dos mil pobladores. Gonzalo Gutiérrez, presidente de la junta vecinal del territorio vecinal Nro. 21, por su parte nos cuenta que en su ámbito se presentaron dos listas, estando su jurisdicción conformada por 1,300 familias, siendo uno de los territorios vecinales más pequeños. Estas autoridades se dan cuenta de la responsabilidad que tiene en su cargo y del peso electoral de su jurisdicción, fácilmente se podrían reunir diez juntas vecinales y proponer un candidato al Congreso.

Las juntas vecinales no se han renovado desde 1996, estuvo programado la elección de las nuevas autoridades para fines del año pasado pero el

municipio lo prorrogó por las elecciones municipales, porque se iba a politizar estas elecciones. En estos momentos hay un proceso de reempadronamiento de los vecinos del distrito de Trujillo en vísperas de las próximas elecciones de juntas vecinales.

La junta vecinal es definida por sus autoridades como un ente administrativo que pertenece al municipio. Por lo tanto realiza gestiones solamente con el municipio y la comunidad, son intermediarios entre estos actores. La junta que preside Gonzalo Gutiérrez tiene buenas relaciones con el alcalde, porque nosotros cumplimos. Las juntas vecinales hacen conocer al municipio las necesidades de la población y su demanda por la ejecución de algunas obras. Estas obras son ejecutadas por comités de progreso, los cuales se conforman en una asamblea y por la población beneficiaria de las obras. La junta vecinal y los ingenieros del municipio se encargan de supervisar la ejecución de esas obras. Los comités de progreso, a diferencia de las juntas vecinales, usualmente duran el tiempo que duran las obras.

Al respecto Gutiérrez señala que cuando se presentan problemas en su territorio vecinal ellos forman los comités de progreso. Si hay un problema por solucionar, los vecinos forman su comité, su junta directiva, y por intermedio de la junta vecinal hacemos las gestiones ante el municipio para darle solución al problema. Cuando finaliza la gestión, el comité desaparece, aunque en muchos casos el comité ha seguido funcionando, realizan continuamente actividades por el bien de la comunidad, por ejemplo el comité de la cuarta cuadra de Ortega y Gasset, que tiene como 15 años de fundado, los cuales celebran todos los años su aniversario. Los vecinos beneficiarios de las obras, eligen su comité de progreso y solicitan su reconocimiento ante la municipalidad provincial. Las juntas vecinales no participamos en la elección, solo hacemos la juramentación de su directiva, para que no piensen que hubo manipuleo. Los comités no pueden hacer gestiones directamente con el municipio, si quieren solicitar algún material o ayuda, lo tienen que hacer por intermedio de la junta vecinal. Nosotros hacemos las gestiones, acompañamos con un documento todo su expediente, y se le da el trámite. Y las gestiones se hacen de forma conjunta, entre el comité y la junta.

Algunos presidentes de juntas vecinales se quejan de que no se les hace caso en sus demandas, si existen demoras por parte de la Dirección de Participación Vecinal apelan al Alcalde directamente, cuando el alcalde viene a nuestra jurisdicción, lo comprometemos en público para que realice algunas obras. A nosotros nos ayuda porque cumplimos, y porque el vecino participa, señala Gutiérrez. Sin embargo reconocen que no existe comunicación por parte de estas autoridades con otras instancias de gobierno municipal. La comunicación entre los dirigentes de las juntas vecinales y las regidurías ha sido negativa. No conocemos a la mayoría de los regidores. Este año ha habido mayor comunicación, la relación está mejorando. Nosotros mismos somos los culpables porque nos distanciamos. Nos invitan a una reunión con el director de participación vecinal, vamos 20 y somos 44. Hay alcaldes

vecinales que no conocemos. Hay un descuido por nuestra parte. Los que permanentemente estamos ahí por lo menos conseguimos algo porque estamos insistiendo.

Por su parte, Julio Gutiérrez da una visión más pesimista de la situación. “Los actuales regidores, reelegidos en su mayoría, en vez de mejorar la imagen del alcalde han hecho lo contrario, porque este ha sacado menos votación que en elecciones anteriores. Si nos llevaba a nosotros como regidores los resultados hubieran sido diferentes. La explicación que dan las autoridades por no habernos incorporados es que ha habido presiones e intereses de parte de los regidores. Creo que toda municipalidad debe oxigenarse, cambiar. Los dirigentes vecinales nos reuníamos con los regidores cada quince días para auscultar la problemática de la municipalidad en las diferentes áreas de salud, educación, transporte y áreas verdes. La misma continuidad ya no te hace ver el panorama. El ingeniero debe ya cambiar o rotar a sus regidores, los cuales se van especializando en el manejo municipal con un panorama más amplio. El problema con la permanencia en el cargo es que una autoridad se enquistada, y tiene intereses creados que se expresan en la contratación de *service* de conocidos. Si se rota, se rompe ese enquistamiento”.

26

Ultimamente las juntas vecinales están buscando asumir otras funciones. En una reunión con los ejecutivos de la empresa de servicio de agua Sedalib, se estaba evaluando la posibilidad de que las juntas vecinales se encarguen del reparto de los recibos a cambio del cual recibirían recursos económicos del cual no disponen. “Si esto funciona bien se puede solicitar el mismo servicio a Telefónica e Hidrandina”. Esta es una forma de conseguir fondos, porque no tienen ingresos de ningún tipo. Por otra parte, demandan que el municipio les de más autoridad en lo que se refiere a supervisión de obras de infraestructura privada, para ver si tienen los permisos correspondientes. “En estos momentos solamente somos intermediarios entre la población y sus gobernantes, sin autoridad suficiente, aunque imponemos disciplina dentro de nuestro territorio”.

Una de las críticas que surgen respecto a las juntas vecinales es su tendencia a la politización de sus directivos. Rodolfo Quiroz, candidato por Somos Perú, señala que en las últimas elecciones municipales encontraron a las juntas vecinales muy politizadas. “Entiendo el trabajo de los partidos que quieren agua para su molino y tratan de controlar las juntas porque le dan respaldo, pero honestamente eso no debería ser, porque si no lo fuera, el gobierno municipal recibiría más apoyo”. En muchas juntas vecinales se critica que los directivos sean del partido aprista, que tengan un compromiso político, critican que sean directivos puestos por el alcalde provincial y no por los vecinos que han votado, porque han dirigido la campaña, lo han manejado. “Si no hubiera ese matiz político, el representante sería de todos los vecinos y se esforzarían por trabajar por su vecindad. Estos dirigentes vecinales apoyan la labor del alcalde provincial, y van a hacerlo más abiertamente y con más aceptación, lo que no ocurre con el sentir de muchos de

los pobladores. Estas juntas se renuevan supuestamente cada tres años, pero lo hacen de un día para otro para dar la apariencia de renovación. Si lográramos despolitizar a las juntas vecinales y darle un perfil más vecinal, más representativo, estoy seguro que ellos colaborarían más con el alcalde de turno que si son personas cercanas a su partido”.

El alcalde provincial hace frente a estas críticas y resalta el papel de las juntas vecinales. Según Murgia, la Municipalidad Provincial de Trujillo hace participar a la sociedad civil en la gestión local en muchos aspectos. Aparte de las coordinaciones realizadas con diversas instancias de gobierno y de la sociedad civil en la elaboración del PLANDEMETRU y la Agenda Local 21, la municipalidad de Trujillo hace un sin número de pequeñas obras con las juntas vecinales y los comités de progreso. “Le decimos a la junta vecinal que el alcalde también tiene que distribuir su trabajo haciendo participar a la comunidad. Entonces una junta vecinal puede tener 20 a 30 comités de progreso. Hay una participación de la población bien intensa. Se trabaja incluso con los colegios, con las asociaciones de padres de familia, cuando quieren mejorar los cercos y los baños del colegio, los techos de las aulas o construir nuevas aulas. No es mucho lo que le podemos brindar, son obras a los cuales destinamos 1,500 a 3,000 nuevos soles. Muchas veces atendemos lo que el gobierno central no atiende. Si trabajamos con la sociedad civil, no hacemos un gobierno de acuerdo a los intereses de los gobernantes sino de los gobernados. Estamos promoviendo una democracia participativa”.

27

Respecto a la relación entre el gobierno local y las agencias del gobierno central, Murgia señala que “nuestra actitud respecto a otros órganos de gobierno es el siguiente: las municipalidades son autónomas dentro de la ley, así no estemos de acuerdo y tratamos de sacarle provecho. Discrepamos que COFOPRI dé los títulos de propiedad, pero es una ley, entonces firmamos un convenio con COFOPRI para interrelacionar a las dos instituciones. El debate ideológico, político, programático, hay que hacerlo en otra instancia, mientras tanto, tenemos tan pocos recursos que no podemos estar en discusiones que pueden causar una desaceleración de las acciones en favor de la población”.

Lo cierto es que existe una relación distante entre el gobierno local y el gobierno central. Según Humberto Valverde y Demetrio Ramos, funcionarios del INDES, “frente al gobierno central no existe una oposición radical desde el gobierno local, sin embargo, han habido visitas de Fujimori a la provincia a inaugurar obras y no ha cruzado palabras con el alcalde”. Durante el periodo de prevención y reconstrucción de las zonas afectadas por el Fenómeno del Niño, se hizo evidente este distanciamiento. Las principales obras se hicieron con recursos del Ministerio de la Presidencia, las cuales estuvieron supervisadas directamente por el Presidente de la República. Estas obras no fueron coordinadas con el Municipio Provincial. Es más, solamente un mes, febrero de 1998 se le permitió al municipio el uso de los magros recursos del Fondo de Compensación Municipal en gastos de prevención y no ex-

clusivamente en inversiones de capital como estipula la norma (Ver Zapata y Sueiro, 1999). Es lógico pensar que frente a estos hechos ocurra un distanciamiento entre ambas instancias de gobierno.

III. MOVIMIENTOS NACIONALES DÉBILES Y FUERTE SENTIMIENTO REGIONALISTA. EL CASO DE CUSCO

1. Escenario post electoral

Carlos Valencia, candidato por Vamos Vecino, gana las elecciones municipales de 1998 con el 23.48% de los votos válidos, obteniendo uno de los porcentajes más bajos a nivel nacional, aún cuando queda quinto en lo que se refiere a número de votos por un candidato provincial de Vamos Vecino a nivel nacional (ver anexo nro. 2). Esto en parte refleja el fragmentado escenario político local puesto que los candidatos por el Frente Amplio y Somos Perú logran el 21.75% y el 19.51% de los votos válidos, respectivamente. Como se verá más adelante, este bajo nivel de aprobación obtenido por el recién electo alcalde no ha podido ser revertido en los últimos meses, configurándose un escenario que amenaza la gobernabilidad local en el corto plazo.

Este escenario de fragmentación de las preferencias políticas se refleja también a nivel departamental y provincial. Analizando el escenario departamental en 1995, tenemos que solamente dos alcaldías provinciales fueron ganadas por un partido (Acción Popular) mientras que en las 11 restantes ganaron candidaturas independientes. En 1998, los partidos ceden lugar a los independientes y surge Vamos Vecino como alternativa de representación en otros espacios de poder. Así tenemos que 9 alcaldías son ganadas por independientes y 4 por candidatos de Vamos Vecino. En este escenario solamente 3 alcaldes son reelegidos, dos de ellos se mantienen como independientes y 1 es reelegido con Vamos Vecino.

A nivel distrital, la provincia del Cusco después de las elecciones de 1995 estaba gobernada en sus 7 alcaldías distritales por independientes, siendo 2 de ellos del Frente Amplio. Este escenario varió en 1998, cediendo lugar los independientes a 3 representantes de Vamos Vecino, 1 de Somos Perú y 3 independientes. Es importante anotar que de estos 7 alcaldes, 3 fueron reelectos, 2 de ellos antiguos independientes cambiaron su vinculación política a candidaturas por Vamos Vecino e Inka Pachakuteq, mientras que un tercero pasó de ser alcalde por el movimiento local Inka Pachakuteq a ser alcalde por el Frente Amplio.

Para Javier Azpur, Director Ejecutivo de la Asociación Arariwa, el escenario de fragmentación hizo posible que Vamos Vecino gané las elecciones provinciales. "Si uno ve los resultados electorales, Carlos Valencia saca la más baja votación que haya obtenido un alcalde del Cusco desde el reestablecimiento de la democracia en 1980 y uno de los más bajos a nivel nacio-

nal. En segundo lugar queda un frente regional, en tercer lugar Somos Perú y en cuarto lugar un independiente, listas de clara oposición al gobierno. Si dos de estas opciones hubieran logrado confluir hubiera sido muy difícil para Vamos Vecino y el actual alcalde salir electo.

Cuadro Nro. 3: Comparación de los resultados de las elecciones municipales en Cusco de 1995 y 1998.

Listas electorales en 1995	Votos válidos	Listas electorales en 1998	Votos válidos
Inka Pachakuteq	33.48%	Vamos Vecino	23.48%
Frente Amplio	22.40%	Frente Amplio	21.75%
Desarrollo 95	19.83%	Somos Perú	19.51%
		Inka Pachakuteq	18.36%
Otras listas:		Otras listas:	
Independientes	24.29%	Independientes	13.04%
		Partidos Políticos	3.86%
Votos válidos	85.40%	Votos válidos	91.46%
Votos nulos y en blanco	14.60%	Votos nulos y en blanco	8.54%

Fuente: Jurado Nacional de Elecciones, Oficina Nacional de Procesos Electorales.

Otro elemento que explica el triunfo de Vamos Vecino es la imagen del candidato. La mayoría de los entrevistados están de acuerdo al señalar que es una buena imagen. Otro candidato de Vamos Vecino en Cusco, a pesar del escenario de fragmentación, no hubiera ganado. Hay mucho mérito de la imagen de capacidad técnica y profesional de Valencia. Al respecto, Inés Fernández, investigadora del Centro Guamán Poma de Ayala, coincide al señalar que quien gana las elecciones es la persona más que el movimiento. Valencia es reconocido como un gerente exitoso, que ha tenido una buena trayectoria en el gobierno regional, tuvo capacidad para gestionar recursos para la región y su afinidad con el gobierno le permitió eso. Además tuvo un trato cordial con los municipios durante su gestión en la región. Su imagen es la de un buen técnico y gerente. Existe el reconocimiento de la población de que un candidato afín al gobierno puede derivar recursos, lo hizo en el gobierno regional y lo va a hacer en el provincial.

El equipo de gobierno que acompañaba a Carlos Valencia trató de sacar provecho de esta imagen durante la campaña. Al respecto Carlos Malpartida, regidor de la Municipalidad Provincial del Cusco, señala que en principio pensamos que el reto era convencer a la población que el municipio necesitaba un equipo más que un líder necesariamente, en el que el *perfil técnico* como el de los regidores pudiera ser la oferta electoral, y teníamos como opositores a personas que habían tenido participación y experiencia. Jugamos por el lado del nuevo equipo que no tenía experiencia, pero teníamos en contra el perfil del candidato que viene de las canteras del gobierno. Pusimos en la balanza ambas cosas y decidimos trabajar con un perfil no necesariamente ligado a la cabeza, que esta muy ligado al gobierno, sino con un perfil de equipo y con ofertas concretas para sacar adelante la ciudad.

Sin embargo, la imagen del gobierno en la coyuntura electoral hizo que saquen poca votación. La lid electoral vecinal de alguna manera fue un termómetro de cómo andaba la aceptación del régimen. La campaña en contra de Vamos Vecino era justamente no en contra Carlos Valencia, sino en contra del gobierno. Eso pesó bastante en esa coyuntura electoral, en la cual la imagen del gobierno no era muy buena. Los niveles de aceptación a la candidatura estuvieron al mismo nivel de aceptación del gobierno central. En Cusco el escenario fue más adverso todavía. A favor nuestro teníamos la imagen de Carlos Valencia como un personaje técnico, que había demostrado honestidad a su paso por la región y creo que también el equipo donde iba él. A la gente le gustó que vayan empresarios que nunca antes habían estado en política, lo cual fue un aspecto positivo, en cambio las otras listas tenían algunos personajes que habían tenido experiencia municipal y un pasado dudoso. Nosotros optamos por no atacar esas candidaturas, mantuvimos un perfil de propuestas y no de enfrentamientos, señala Malpartida.

La cuestión de la imagen del candidato no funcionó en ámbitos distritales y en otras provincias con alcaldes que habían hecho una gestión concertadora, con participación de la población, pero que al momento de pasar a Vamos Vecino por buscar una mejor relación con el gobierno y acceso a recursos, fueron dejados de lado. Fue una visión de oportunismo que la población castigó.

30

Al respecto Javier Azpur señala que en nuestra región no ha funcionado la lógica de cuanto más alejada y pobre la provincia, mayor impacto tiene el populismo electoral. La distribución de alimentos, la entrega de pequeñas obras de infraestructura y los regalos de diverso tipo fueron características del periodo electoral. El resultado ha sido que la gente recibió estas donaciones y votó contra el gobierno. Es bastante claro que para cambiar la actual visión de la población respecto al gobierno se requiere mucho más que acciones asistencialistas (ver Azpur, 1998).

Tomando como ejemplo los distritos de la provincia de Calca, José Parra, funcionario del CEDEP-AYLLU, señala que la característica de la campaña de Vamos Vecino fue comprometer a las personas más influyentes, a las autoridades que habían hecho un papel aceptable y que tenían posibilidades de ser reelectas. No se fijaron a que tiendas políticas o partidos pertenecían. En base a sondeos, en San Salvador Vamos Vecino no encuentra a una personalidad clave, busca un ingeniero que en política es desconocido y lo presentan como candidato. En Pisac comprometen al alcalde Camacho, que había tenido vinculaciones con el APRA pero que había llegado al concejo como independiente. En Taray, convencen a la alcaldesa, quien había llegado al concejo con un movimiento provinciano independiente. En San Salvador y Coya, se sabe de los ofrecimientos hechos a los ex alcaldes independientes. En Lamay convencen al alcalde que gobernaba por dos periodos consecutivos, bastante estimado y querido en su localidad, trabajando bastante en lo que es comités de concertación, y tenía todas las posibilidades de

salir reelegido. El resultado es que a pesar de que habían sido buenos alcaldes, pierden en San Salvador quedando en el último lugar, en Pisac queda en tercer lugar, en Taray la ex alcaldesa, quien se dio el lujo de no hacer campaña porque PRONAMACH sería la institución encargada de hacer la campaña en base a los ofrecimientos, queda en tercer lugar, en Coya al igual que Lamay salen derrotados. En conclusión, alcaldes que habían hecho una buena gestión pierden su cargo por comprometerse con Vamos Vecino.

Diversas agencias del gobierno central estuvieron comprometidas en las campañas electorales locales. PRONAMACH estuvo comprometido con la presencia de sus funcionarios que buscaban convencer a la comunidad de la importancia de la elección de un candidato de Vamos Vecino para que continúen las obras. Además, la ejecución, supervisión y entrega de obras lo hacían los ingenieros y los candidatos a alcalde por Vamos Vecino. En ese mismo periodo electoral a nivel nacional se dan las denuncias de mal uso de recursos del estado en campaña electoral (caso CORDELICA), que obstaculiza que PRONAMACH se dé de lleno a la campaña electoral. Sin embargo, en el campo continuaron los proyectos de supervisión de crédito en la parte agrícola, asistencia con insumos (semillas, fertilizantes), mejoramiento de carreteras rurales, obras usadas políticamente pero que de paso fueron provechosas para la comunidad.

Dar una explicación de por qué estas candidaturas gobiernistas no tuvieron aceptación a nivel regional, pese a la ostentosa campaña desplegada por las agencias del gobierno central, nos remite a pensar los orígenes inmediatos de ese sentimiento antigobierno que todos apelan como explicación.

Según Azpur, es necesario hacer encuestas a profundidad para saber si en Cusco a diferencia de otras regiones, existe un espíritu más crítico de la población respecto a su realidad inmediata. Mi percepción es que hay en la mayoría de la población una posición de oposición y confrontación con el gobierno, y que esto se ha reflejado en las elecciones municipales. En el departamento han ganado las candidaturas independientes que tenían en común ser críticos frente a Fujimori y plantear el tema de la descentralización como un tema fundamental.

A nivel rural, Parra señala que frente a la crisis están adquiriendo fuerza antiguas formas de organización social. Las organizaciones campesinas, a pesar de que viven un periodo de crisis, por lo menos en lo que es el Valle Sagrado tienen aún importancia política al hacer reflexionar a la población sobre la situación de recesión política que se expresa en los problemas de crédito, de pobreza generalizada, que se traduce en crítica para el gobierno. Es cierto que los organismos centrales llegan con alimentos, pero es un pequeño volumen frente a las necesidades de las comunidades. Lo opuesto a esta situación es que los cultivos de los pobladores locales, resultado de toda una campaña agrícola, no tienen mercado, entonces algo les llega a ellos como regalo, pero lo que normalmente les permite subsistir, la venta de sus

productos y su posicionamiento en el mercado, se les presenta con una desventaja enorme. Más que una actitud de mayor receptividad a una propaganda negativa frente al gobierno (teniendo en cuenta que los canales de televisión y radio son en su mayoría pro gobiernistas), ellos se dan cuenta de sus necesidades y eso los hace mantener una postura crítica frente al gobierno que se expresa en demandas por descentralización.

En este escenario se empieza a identificar centralismo con pobreza, exclusión, marginación. La población no ve con esperanza que el gobierno central vaya a solucionar los problemas de desempleo y marginación rural. Surge la idea de que la descentralización puede ser un camino para solucionar estos problemas, a pesar de que existe una opinión crítica a la experiencia descentralista anterior. Frente a esta situación adquiere fuerza la asamblea regional a nivel departamental.

Algunos analistas señalan que resultado de las últimas elecciones uno estaría asistiendo al surgimiento de movimientos regionales. Sin embargo, no se puede hablar de la existencia de un movimiento regional, sino de un conjunto de núcleos y movimientos locales que se han articulado y buscado posibilidades de ser y ejercer gobierno en sus respectivos espacios. A nivel local la población siente la disponibilidad de actuar y ver que es lo que puede hacer, y sin duda la existencia de municipios distritales y provinciales facilita ese proceso. La pregunta es si esta situación de oposición al régimen será suficiente para generar un movimiento regional. La asamblea es un paso pero es insuficiente, porque es un espacio de concertación de corrientes y sectores sociales divergentes, que tienen puntos de acuerdo, pero que difícilmente se van a convertir en sí mismo en una opción de gobierno. Un elemento positivo al respecto es que no existe un líder regional incuestionable como lo fue Daniel Estrada en su momento. En algunos espacios regionales aún persisten los liderazgos fuertes, caudillos regionales que no constituyen institucionalidad, marcos referenciales que trasciendan su propia persona, y por tanto, hacen y deshacen convirtiéndose en una réplica del gobierno de Fujimori. Al respecto Azpur señala lo que siento es que hay iniciativas en la región que están buscando construir movimientos políticos regionales y conformarse en alternativa de gobierno, donde hay personalidades interesantes de diverso signo y formación, y creo yo que pueden ser una perspectiva interesante de constituir un movimiento al interior del cual los liderazgos vayan surgiendo, más que una especie de núcleo alrededor de un caudillo, que considero lo más inadecuado para hablar de institucionalidad democrática.

Sería un error pensar que la crítica al centralismo se ha limitado al gobierno. La derrota de Somos Perú en todas las provincias y distritos de la región y la marginación experimentada por las otras fuerzas políticas legalmente inscritas, son un buen ejemplo de la resistencia frente a una forma de hacer política profundamente centralista. La población percibe que mientras se critica al gobierno por no descentralizar, los partidos de oposición mantienen una estructura de dirección y decisión profundamente centralis-

ta, así como una visión unilateral que no entiende ni recoge las diversas realidades y procesos que existen en el país. Esta doble actitud ha sido castigada por la sociedad regional, que ha rechazado a todas las candidaturas provinciales, y a la abrumadora mayoría de las distritales, que le fueron planteadas por los partidos de oposición, nuevos o tradicionales (ver Azpur, 1998).

Analizando el escenario postelectoral habría que señalar que el fracaso de Vamos Vecino se revirtió con la conformación de la Asociación de Municipalidades Regionales. Según José Parra del CEDEP-AYLLU, el esfuerzo de Vamos Vecino por copar los concejos en el Valle Sagrado fracasó, sin embargo, sus preocupaciones postelecciones no han fracasado. Antes de que los nuevos alcaldes juramenten como autoridades se había constituido la Asociación de Municipalidades Regionales, instancia copada por los alcaldes electos de Vamos Vecino que consigue el apoyo de los independientes con promesas de maquinarias y ayuda del estado. Así todos los alcaldes resultaron siendo oficialistas. La población sintió como una traición el hecho de que sus nuevas autoridades elegidas mediante un voto claramente antigubernista, empiecen a apoyar instancias como la AMRE. Así, durante el paro nacional, la población rechazó la participación de las autoridades en este evento, fue una movilización contra los alcaldes cercanos al gobierno central.

2. El ascenso de los tecnócratas a la política

33

A diferencia de otras regiones del país, los candidatos gobiernistas salieron elegidos por la presencia de un escenario de fragmentación de las preferencias políticas en sus respectivas instancias y por la imagen del candidato. Esta vez no es el carisma del líder lo que explica la elección, sino el perfil frío del técnico. El ascenso de los tecnócratas en política retoma el interés de los académicos y merece una línea lo investigado al respecto.

Según Verónica Montecinos, en los debates académicos recientes sobre el fenómeno tecnocrático en América Latina, se reconoce la dificultad de definir claramente las categorías de tecnócrata y tecnocracia. A veces, estos términos se usan como equivalentes del debilitamiento de la política y, más específicamente, la sustitución de los mecanismos de representación de intereses por técnicas de administración gerencial. En otros contextos, tecnocracia se refiere en forma amplia a la sobrevaloración del conocimiento especializado en el área de las políticas públicas. El estilo de gobierno tecnocrático se basa así no tanto en el contenido de las políticas propuestas como en la convicción de que el buen gobierno requiere de la activa participación de expertos y de la aplicación de conocimientos avanzados. El enfoque tecnocrático busca asegurar que las decisiones sean óptimas. Por ello, las luchas ideológicas y las negociaciones políticas que normalmente preceden al diseño y aplicación de programas y políticas públicas, tienden a ser reemplazadas por el uso de criterios de eficiencia técnica y racionalidad instrumental. Esta postura de neutralidad científica y antipolítica se defiende como garantía de que

los recursos de la nación se orientaran hacia el logro de objetivos de largo plazo, beneficiando al conjunto de los ciudadanos y no sólo a intereses parciales con acceso privilegiado al poder político (Montecinos, 1997).

Los tecnócratas son retratados por diversos analistas como personajes heroicos, salvadores de escenarios en crisis, los únicos capaces de encontrar soluciones a problemas nunca antes resueltos. Su disposición para batallar contra la demagogía y la politiquería se interpreta como manifestación de neutralidad y objetividad científica. Su empeño en desenmascarar al oscurantismo de los intereses creados, combatir la corrupción, el compadrazgo y otras formas de provincialismo aparecen como el único camino hacia el progreso, la racionalidad técnica y la eficiencia.

Los críticos a esta perspectiva señalan que la retórica científicista sirve para ocultar sesgos ideológicos y de clase. La evasión de controles burocráticos y políticos, la imposición de supuestas soluciones técnicas que desafían mandatos electorales, tienden a producir políticas que favorecen a los grupos más poderosos. Los tecnócratas extienden su desdén por los intereses creados a todo tipo de organizaciones sociales, a toda forma de representación popular, a toda forma de negociación y debate. Las campañas en que los tecnócratas se dirigen directamente al público para persuadirlo de las ventajas de sus propuestas tienden a manipular al consumidor más que a convencer al ciudadano. Los medios de comunicación se usan para desprestigiar y excluir a los actores políticos. Por su parte, los juegos de la política burocrática están orientados a concentrar poder en grupos pequeños y homogéneos, que operan al amparo del ejecutivo, lejos del escrutinio popular. El fervor misionario, la impaciencia y arrogancia con que los tecnócratas emprenden sus propuestas de reforma son usados para indicar la determinación y el empeño del gobierno por implementar ciertas medidas, reduciendo así la incertidumbre de inversionistas y acreedores interesados en ellas. Sin embargo, estas actitudes y comportamientos, lejos de aumentar la estabilidad y eficiencia del aparato público pueden, por el contrario, aumentar la centralización del poder en grupos de especialistas, creando incertidumbre respecto a cómo y cuándo se tomarán las decisiones, aumentando así la desconfianza entre quienes quedan excluidos de los círculos de poder (Montecinos, 1997).

Según Conaghan y Malloy, la coexistencia de prácticas democráticas con estilos tecnocráticos de gobierno habría generado en estos últimos años democracias incompletas. Lo que se está dando en los últimos años es la formación técnica de políticos o la incursión de los técnicos en espacios políticos representativos. Al respecto, señala Robert Bates que si los tecnócratas poseen poder político, generalmente se debe a que les es otorgado por los políticos. La comprensión del comportamiento de los políticos es, por tanto, esencial en cualquier explicación sobre la función de los tecnócratas. A lo que agrega Conaghan que, en efecto, el hecho de reconocer el poder superior que ejercen los políticos hace que, con frecuencia, los tecnócratas

busquen el ejercicio directo del poder transformándose ellos mismos en candidatos (Conaghan, 1997).

3. Valencia y Vamos Vecino: movimiento de gobierno, movimiento del gobierno

Vamos Vecino es una organización política creada con fines electorales, que buscaba poner personalidades afines al gobierno en alcaldías provinciales y distritales. Se la considera en esta investigación como un movimiento político para diferenciarlo de los partidos en su origen, estructura y tipo de articulación política con la sociedad. Los partidos políticos peruanos surgieron al igual que estos movimientos en un escenario de crisis de representación. Expresan un sentimiento de rechazo a anteriores formas de hacer política. Sin embargo, estos movimientos surgen solamente con fines electorales, no existe una estructura política que permita recoger intereses y demandas y plasmarlos en planes de gobierno, esta responsabilidad es delegada a los técnicos, su finalidad es constituirse en base de apoyo electoral de sus creadores. No crean institucionalidad democrática, instancias de participación y expresión política sostenibles en el tiempo.

Vamos Vecino surge a iniciativa del gobierno. Tiene como finalidad incorporar como alcaldes a personalidades que tengan afinidad con el gobierno y cierto nivel de aceptación a nivel local. Estos alcaldes se constituirían así en la nueva base de apoyo a la campaña electoral reeleccionista del gobierno central junto con los gobiernos regionales y los organismos públicos desconcentrados.

En las últimas elecciones municipales, los funcionarios de las agencias estatales y los gobiernos regionales no solamente tuvieron la obligación de apoyar candidaturas vecinistas sino que también fueron invitados a participar en estas contiendas ante la ausencia de otro candidato. Ese es el caso del ex Vice Ministro de Desarrollo Regional del Ministerio de la Presidencia, Carlos Valencia, quien renunció a su cargo para postular a la alcaldía provincial del Cusco.

El bajo nivel de aprobación al gobierno en los últimos dos años influyó en la baja votación obtenida por los candidatos de Vamos Vecino. En dos procesos electorales municipales anteriores se hizo evidente la débil capacidad de endose que tiene el actual gobierno. Esta vez los candidatos intentaron distanciarse y mantener un perfil independiente e incluso señalar algunas críticas generales al gobierno central.

Es importante rescatar dos ejemplos al respecto, el del candidato a alcalde de Lima, Hurtado Miller, y el candidato y hoy alcalde de Cusco, Carlos Valencia. Durante su campaña electoral Hurtado Miller optó por tomar distancias del gobierno e incluso de Vamos Vecino, organización a la cual declaraba no pertenecer pero del cual recibía apoyo. Yo no soy miembro de

Vamos Vecino, ellos apoyan mi candidatura, que es distinto. Señalaba que desconocía la vinculación de Vamos Vecino con el gobierno. Lo importante es que el gobierno no me manifieste su apoyo públicamente. Señalaba además ser crítico al gobierno, al cual nunca había pertenecido, según sus declaraciones. Criticaba que el programa económico no transformara la estabilización en desarrollo. Su objetivo fue, en síntesis, consolidar la imagen de un candidato independiente (ver entrevista a Hurtado Miller publicada en Domingo, La República, 02/08/1998).

En el caso del Cusco, Carlos Malpartida, Regidor de la Municipalidad Provincial señala que durante las elecciones municipales nosotros queríamos desligarnos de todo apoyo del gobierno en la medida que su baja popularidad nos estaba afectando, a tal punto que en declaraciones públicas teníamos que decir que discrepábamos del gobierno en algunos aspectos de su gestión. No proponíamos una imagen de Vamos Vecino como movimiento independiente, sino la imagen de que nosotros habíamos sido invitados por el movimiento para participar en estas elecciones, y cuando una persona es invitada, acepta ciertas reglas de juego pero no pierde su identidad.

Si bien los candidatos de Vamos Vecino no salen elegidos en las más importantes capitales de departamento, la conquista de 76 provincias constituirá la base de apoyo a la campaña reeleccionista del gobierno central. Pero más importante aún que los resultados obtenidos es la cooptación por parte de Vamos Vecino de la Asociación de Municipalidades del Perú. A fines del año pasado, tres de los cuatro miembros del comité directivo de la AMPE, que compartían cierta filiación gobiernista, decidieron convocar a un Congreso Extraordinario a comienzos de este año, en el cual se eligió a su nueva directiva, siendo elegido como Vicepresidente el Alcalde Provincial de Cusco, Carlos Valencia. Los dirigentes de Vamos Vecino eran conscientes de ser la segunda fuerza política surgida en las últimas elecciones después de los independientes. Sin embargo, la AMPE le brinda al gobierno una estructura política más democrática en apariencia que Vamos Vecino, el cual vinculado a los organismos del estado, le permitirá articular a alcaldes oficialistas e independientes oficiosos. Es importante señalar que la nueva directiva de la AMPE fue elegida por 126 de los 194 alcaldes provinciales y 1016 de los 1810 alcaldes distritales, lo cual nos da una idea de la fortaleza de esta institución.

El pasado gobiernista de Carlos Valencia y su nuevo cargo como vicepresidente de la AMPE da una idea de la estrecha relación de la actual gestión con el gobierno central. El equipo de gobierno, según Carlos Malpartida, trata de mantenerse al margen de las opciones políticas del alcalde e incluso discrepa con el uso político que le dan a la AMPE. Nosotros estamos al margen como municipio. El alcalde no aceptó la Presidencia de la AMPE a pesar de que tenía la primera opción, para dedicarse a la ciudad. Pienso que si bien la AMPE es un órgano concertador, la autonomía municipal es algo

que no debemos perder y estas organizaciones deben servir no a fines políticos sino más bien deben ser canales de coordinación entre municipalidades.

Al respecto Inés Fernández, investigadora del Centro Guamán Poma de Ayala señala que hay un evidente manejo político del gobierno municipal, en alguna manera dependiente de las ordenanzas del gobierno central lo cual cuestiona la autonomía de la autoridad local. Un ejemplo de ello es que el alcalde del Cusco promovió la participación de otros alcaldes provinciales y distritales en el evento de la AMPE efectuado en Lima, con recursos del estado. Hay aún un importante trabajo de base de la plana dirigencial de Vamos Vecino que se evidencia en las visitas de Absalón Vásquez, quien viene a prometer y coordinar obras.

Como se señala líneas arriba, Vamos Vecino fue concebido como una organización con fines electorales, y esto es algo de lo cual están conscientes las nuevas autoridades. Carlos Malpartida señala que siempre he visto a Vamos Vecino como un movimiento descartable, un membrete para cumplir un requisito electoral. Sin embargo, buscamos tratar de vertebrar como movimiento una propuesta municipal con la idea de convocar a las individualidades. Esa es la percepción que tengo, ahora que estoy al interior del grupo veo que es así. No hay una estructura partidaria, no hay un secretario general que diga a quienes hay que elegir e integrar a la organización. Me siento libre en ese aspecto. Sin embargo, el regidor cree que los partidos son necesarios en un país que quiere vivir en democracia. Los partidos políticos deben ser organizados, deben tener una estructura partidaria, y deben participar activamente en el desarrollo del país, en ese sentido yo no le veo un futuro muy claro a Vamos Vecino ni como movimiento ni como futura organización partidaria.

4. Expectativas frente a la gestión local

Haciendo una evaluación de los primeros meses del actual gobierno local, los regidores de la municipalidad coinciden en señalar que cuando entraron al municipio encontraron una institución caótica, con muchos problemas administrativos, información desactualizada, cuadro de personal bastante pobre, falta de planes y falta de autoridad. Uno de los primeros objetivos de la nueva gestión es recuperar el principio de autoridad. La primera medida que toman fue retirar a las personas cuyos contratos acababan el 31 de diciembre, evaluar a los trabajadores nombrados para rotarlos y no tenerlos en los mismos lugares, y captar cuadros que sean más profesionales y técnicos.

Según las nuevas autoridades no se han encontrado planes de desarrollo elaborados previamente, lo cual señalan como una gran limitación. Desconocemos la existencia de planes previos. En todo caso el alcalde anterior durante su campaña dijo que no tenía planes y no creía en ellos. Por eso este año nos hemos propuesto trabajar algunos planes, siendo uno de ellos el Plan de

Desarrollo Urbano de la Provincia de Cusco, señala el regidor Malpartida. El nuevo gobierno local ha decidido no elaborar este plan de desarrollo urbano como municipalidad, para quitarle el matiz político. Han decidido hacer un convenio con el Plan COPESCO, institución que tiene experiencia en manejo urbano y recuperación de la infraestructura turística. Ellos van a ser los facilitadores para que vía concertación con todas las instituciones locales se pueda plasmar un plan. Ahora nos encontramos en una primera etapa, y en seis meses más deben entregar el trabajo. Se está preparando la información para preparar talleres en el mes de junio donde participen los municipios distritales, colegios profesionales y otras instituciones. Después de la concertación con las autoridades va a haber una interacción con todas las asociaciones de vivienda para ver que opinan de estos planes, y así hacer válido este documento con la aprobación de la población, de manera que se convierta en un documento que no pueda ser modificado en el tiempo, y no sea desconocido por las futuras autoridades, señala Malpartida.

Dentro de la normatividad vigente, la Municipalidad Provincial está obligada a interactuar con las municipalidades distritales y provinciales, en temas de desarrollo urbano de la ciudad y la región. Ejemplos de diálogo y concertación entre estas instancias se han dado con el fin de solucionar el problema de la basura o con el fin de reimpulsar la empresa de servicio de agua en Cusco, del cual son accionistas. Por otra parte, las nuevas autoridades consideran la relación con otras instancias del gobierno central como muy buenas, debido a la presencia del Alcalde Provincial. La relación es fluida y no tienen obstáculos para gestionar obras. Prueba de ello es que han conseguido que el gobierno central les financie una obra importante como es la descontaminación de la cuenca del río Huatanay, el cual atraviesa la ciudad, y la realización de obras conjuntas con instituciones como el INFES en la construcción del mercado de artesanos.

Las nuevas autoridades señalan que es necesario vincular a la población en las obras que realizan. Una de las opciones sería mediante las juntas vecinales. El problema al respecto es la falta de acreditación de la población respecto a su gobierno local, existen solamente dos juntas vecinales reconocidas, legalmente constituidas en la ciudad, a nivel de toda la provincia. Otra de las prioridades de la nueva gestión sería conformar estos órganos de gobierno. Piensan crearlos y articularlos con la idea de que compartan responsabilidades en la gestión de la ciudad ya sea teniendo iniciativa en la ejecución de las obras o participando en las comisiones de trabajo de la municipalidad.

Estas son buenas intenciones del equipo de gobierno que lamentablemente no están siendo plasmadas del todo por la actual gestión. La actuación de Valencia en el gobierno local ha sorprendido a la mayoría de los entrevistados, porque pensaron que iba a ser más eficiente, iba a tener más iniciativa, teniendo en cuenta el apoyo del gobierno. No dudan de la capacidad del nuevo alcalde, y esperan que haga una buena gestión en la cual

exista apertura hacia las iniciativas de la población, en la cual constituya un proyecto de ciudad que no existe. Al respecto es interesante lo que se viene haciendo a nivel distrital, como en el caso de Wanchaq, donde la nueva alcaldía trabaja en campañas de limpieza, cerrando bares, buscando promover una imagen de distrito ordenado y seguro. A nivel provincial existen aún muchos problemas por resolver, heredados de la anterior gestión, pero no es necesario hacer un diagnóstico general para actuar sobre ellos.

No se espera mucho de Valencia en este año por ser periodo electoral, pero se espera que logre desentenderse de eso y tome un cauce mucho más autónomo. La anterior gestión no ha creado proyectos de desarrollo que puedan orientar algunas acciones a la nueva gestión. La evaluación que hacen de ella es negativa en todos los aspectos. Sin embargo, gobiernos anteriores e instituciones privadas hicieron avances al respecto. Durante la gestión de Estrada se elaboró un plan maestro y un proyecto de ciudad. Desde esa época varias ONGs han ido trabajando en proyectos de desarrollo urbano. Existen algunas experiencias de concertación para el desarrollo local, pero es necesario que la nueva gestión asuma el liderazgo de las mismas y desarrolle una dinámica diferente de articulación con los diversos sectores sociales a través de gremios, sindicatos, colegios profesionales, ONGs. El problema es saber cuanto de flexibilidad, disponibilidad y de capacidad autónoma de ejercer un estilo de gobierno tiene la actual gestión.

Una experiencia de concertación institucional creada a iniciativa de las ONGs fue el PPRED. Según Ines Fernández, investigadora del Centro Guaman Poma de Ayala, el PPRED fue una propuesta de concertación inicialmente creada para preservar el centro histórico y cuyos objetivos fueron ampliados con el fin de crear un proyecto de ciudad sostenible en el tiempo. La actual gestión local no ha tenido una actitud muy decidida para apoyar el PPRED. Es más, Valencia quiere desconocer este tipo de iniciativas al plantear una propuesta diferente como es delegar al Plan COPESCO la elaboración de un plan de desarrollo para el centro histórico. Delega y no lidera un proceso de concertación como debería ser, señala Fernández.

Otra crítica que plantean los entrevistados es que empieza a configurarse un manejo del municipio similar al realizado desde la región y las demás agencias del estado, en la cual se desconoce instancias intermedias de mediación y organización social y se prefiere un acercamiento directo con la población en la ejecución de obras. Esta modalidad de gestión efectivista tiene como efecto negativo el debilitamiento de las ya frágiles instancias de organización y participación de la comunidad. Según José Parra, funcionario del CEDEP-AYLLU, instituciones del estado que tienen una presencia importante en la provincia como PRONAMACH, no reconocen a las comunidades en sus obras, no las involucran, incluso quieren que comités creados bajo su patrocinio tenga una vida muy independiente de la comunidad. Estas instituciones señalan como pretexto que la comunidad en su conjunto no trabaja, no colabora, entonces prefieren trabajar con pequeños grupos que son

más funcionales. Trabajar con la comunidad generaría un proceso engorroso y los resultados no serían los mismos. Es por eso que el resto de la comunidad se siente ajena, y la directiva siempre esta en pugna, debilitándose finalmente como instancia de organización y participación.

Se empieza a gestar también un sentimiento en el cual las nuevas autoridades esperan se cumpla los ofrecimientos del gobierno en vez de plantearse ellos mismos algunas iniciativas para solucionar sus problemas locales. Hay expectativa de la población respecto a sus autoridades, y de estas respecto al gobierno provincial, regional y central. El gobierno regional sigue su campaña de ofrecimiento similar al realizado durante las elecciones municipales y antes de la conformación de la nueva directiva de la AMPE. La CTAR aparece así como un ente mediador entre las autoridades municipalidades y el gobierno central en la búsqueda de ayuda en obras y donaciones.

Esta situación de dependencia de las nuevas autoridades respecto a la ayuda que puedan recibir del gobierno central ha sido altamente cuestionada por los pobladores y se hizo evidente en el paro regional y el paro nacional del mes de abril. La población no solamente protestó contra la privatización de las empresas públicas y contra la actual política económica, sino contra la actitud de sus nuevas autoridades elegidas como independientes y que asumen una actitud pro gobiernista. José Parra señala que si las autoridades municipales son ahora oficialistas es por el afán de no desaprovechar una oportunidad, no se identifican necesariamente con el gobierno. El mismo Valencia dice que no es fujimorista u oficialista.

Existe la necesidad de que las nuevas autoridades provinciales tomen cierta distancia del gobierno central frente a la pérdida de popularidad que esta sufriendo, para evitar una situación de desgaste de su gestión y la emergencia de una situación de ingobernabilidad a nivel local. Como señala Inés Fernández, la autoridad municipal no sólo cumple un rol gerencial sino que asume un liderazgo social. Una vez elegida debe independizarse del sector que lo ha promovido y convertirse en representante de todos los cusqueños (Fernández, 1998).

A mediados de abril, la Escuela de Marketing del Instituto Americano del Cusco realizó una encuesta cuyos resultados evaluaban como ineficiente e impopular los 100 primeros días de la gestión provincial. Todo alcalde recién electo suele sumar a su favor el respaldo de amplios sectores ciudadanos, más aún durante los cien primeros días de gestión, etapa de expectativa, considerada como un periodo de gracia, donde no se le puede exigir mayores obras. Por eso resulta insólito apreciar el rechazo a Valencia, cuya gestión es aprobada sólo por el 7.58% de los cusqueños, mientras un altísimo 78.96% la desapruueba, cifra que se reitera al sumar el número de ciudadanos (70.68%) que califica como malos o pésimos sus cien primeros días de gestión.

Con su actual 7.58% de respaldo, ha perdido más de la mitad del escaso respaldo electoral que logró en octubre pasado. Las razones de ese nivel de desaprobación serían los siguientes: un 42.75% le critica a Valencia carecer de un plan de gobierno municipal, mientras otro 28.96% le critica a él y sus regidores desconocer la realidad del Cusco.

Cuadro Nro. 4: En su opinión el Alcalde Provincial del Cusco es:

Independiente en sus decisiones	4.13%
Dependiente en sus decisiones del gobierno central	84.48%
No sabe/No opina	11.37%

Cuadro Nro. 5: A su parecer, aprueba o desaprueba a la actual gestión municipal de la Provincia del Cusco:

Aprueba	7.58%
Desaprueba	78.96%
No sabe/No opina	13.44%

Cuadro Nro. 6: Cuáles cree que han sido los motivos por los que la actual gestión municipal se encuentra así:

A la constante ausencia del alcalde provincial	2.41%
A la carencia de un plan de gobierno municipal	42.75%
Al desconocimiento de parte del alcalde y de sus regidores de las necesidades reales del Cusco	28.96%
A la falta de presupuesto para realizar obras	16.20%
No sabe/No opina	9.65%

Fuente: Encuesta realizada por la Escuela de Marketing, Instituto Americano del Cusco.

Muestra: 280 personas, entre 18 y 60 años.

Fecha del sondeo: entre el 12 y el 16 de abril de 1999.

Margen de error: 3.4%

Encuesta citada por Planas y Dammert (1999).

Frente a los resultados de la encuesta, Planas y Dammert se preguntan cómo un ex presidente del CTAR-Cusco, que además fue Viceministro de Desarrollo Regional, puede carecer de programa municipal y desconocer, según la población encuestada, la realidad del Cusco. Intentan dar una respuesta señalando que ese vacío no debe extrañar, a juzgar por las prioridades y orientaciones que suelen primar en ambas dependencias del Ministerio de la Presidencia, las cuales se ejecutan en el departamento de forma inconsulta. La encuesta refleja un sentir de la población que considera que un alcalde provincial debe situarse próximo a las demandas de la ciudadanía y lejos de la hegemonía del centralismo. Sin embargo, como lo demuestra el Cuadro nro. 4, los encuestados en un 84.48% consideran a Valencia como un alcalde dependiente del gobierno central, percepción que no puede dejar de asociarse con las dos posteriores referidas a su carencia de programa municipal y a su eventual desconocimiento de la realidad cusqueña (Planas y Dammert, 1999).

Inés Fernández, encargada de analizar los sondeos de opinión aplicados por el Centro Guaman Poma de Ayala, coincide en señalar que en los sondeos de opinión la población evalúa de forma negativa la actual gestión local. Ella da explicaciones más localistas a este bajo nivel de aprobación. Su baja popularidad con la que fue elegido disminuye aún más cuando los nuevos funcionarios intentaron aumentarse el sueldo ni bien asumieron el gobierno. Un segundo momento fue cuando no participaron en la movilización regional. Y un tercer elemento es la continua ausencia del alcalde de la provincia, por lo cual se ha perdido el poco diálogo que mantenía con la población. Existe así un fuerte sentimiento antigobierno que se expresa en la desaprobación del alcalde, de la autoridad municipal y de la institución en su conjunto, como se aprecia en el siguiente cuadro.

Cuadro Nro. 7: Las peores instituciones del Cusco de 1995 a 1998

Instituciones	1998	1997	1996	1995
Municipios	12.2	(2) 19.06	(2) 13.00	(3) 9.0
SUNAT	12.2	8.70	6.80	6.5
Limpieza pública	11.7	23.41	22.80	32.0
Telefónica	11.7	15.72	12.10	5.0
Poder Judicial	8.8	6.35	8.50	10.8
SEDA-CUSCO	6.0	8.36	4.90	8.3
Electro Sur Este	5.4	3.34	2.60	2.9
Policía Nacional	4.8	5.69	8.50	6.8
IPSS	4.3	4.35	2.90	5.0
Beneficencia	2.2			

Fuente: *Parlante. Revista del Cusco*, Nro. 67. Centro Guaman Poma de Ayala, Cusco.

IV. LOS INDEPENDIENTES Y SU LIMITADA VISIÓN LOCALISTA. EL CASO DE AREQUIPA

1. Escenario post electoral

Juan Manuel Guillén, candidato por la lista independiente Arequipa: tradición y futuro gana las elecciones municipales de 1998 con el 67.28% de los votos válidos, cifra de aprobación que mantuvo desde antes de anunciar su postulación.

Estos resultados electorales expresan una demanda de cambio de la autoridad edil y de la administración municipal provincial. Analizando el escenario departamental en 1995, tenemos que 7 alcaldías provinciales fueron ganadas por independientes y la capital por un movimiento regional como lo es el FRENATRACA. En 1998, los independientes gobiernan solamente 4 alcaldías provinciales, 2 alcaldías son gobernadas por representantes de Vamos Vecino y 1 por el representante de Acción Popular. En este escenario solamente 1 alcalde provincial es reelegido como independiente.

A nivel distrital, la provincia de Arequipa después de las elecciones de 1995 estaba gobernada en 14 alcaldías por independientes y en las otras 14

alcaldías por representantes del FRENATRACA. Este escenario varió en 1998, donde los alcaldes independientes aumentaron a 15, los del FRENATRACA disminuyeron a 5, lo cual dio lugar a la aparición de representantes de Vamos Vecino en 4 alcaldías distritales, de Somos Perú en 2 y de Acción Popular en 2. Es importante señalar que de estos 28 alcaldes distritales, 12 fueron reelectos, 6 como independientes, 4 por el FRENATRACA y 2 por Vamos Vecino.

Cuadro Nro. 8: Comparación de los resultados de las elecciones municipales en Arequipa de 1995 y 1998.

Listas electorales en 1995	Votos válidos	Listas electorales en 1998	Votos válidos
FRENATRACA	63.06%	Arequipa: tradición y futuro	67.26%
De la Univ.	33.04%	Vamos Vecino	16.30%
Acción Popular	2.70%	FRENATRACA	9.48%
Otras listas:		Somos Perú	2.89%
Independientes	1.20%	Otras listas:	
		Independientes	1.09%
		Partidos Políticos	2.98%
Votos válidos	7.64%	Votos válidos	91.03%
Votos nulos y en blanco	22.36%	Votos nulos y en blanco	8.97%

Fuente: Jurado Nacional de Elecciones, Oficina Nacional de Procesos Electorales.

Los resultados electorales obtenidos a nivel provincial eran los esperados. De acuerdo a los sondeos que se hicieron dos meses antes, se daba como ganador absoluto a Guillén y los demás candidatos que se presentaban tenían muy pocas preferencias a nivel provincial. El alcalde decidió postular al cierre de las inscripciones, no se definía si iba a ser candidato o no, a pesar de que había un grupo que lo respaldaba por la gestión que hizo en la universidad. Tenía una imagen que había trascendido los ámbitos universitarios, emergiendo como un candidato de consenso. Su plan de gobierno no fue presentado a plenitud. En una conferencia de prensa que dio días antes de que cerraran las inscripciones, estableció solamente unos lineamientos generales.

Aparte del mérito profesional de Guillén, la población evaluó la necesidad de contar con un alcalde arequipeño. Recientes alcaldes como los Cáceres provienen de Juliaca y Fernando Ramírez es de Chíncha. El único líder local nacido en Arequipa es Guillén.

Juan Manuel Guillén, señala que Arequipa, tradición y futuro tiene un doble origen. Por un lado en el conjunto de expectativas y presiones que surgen de algunos sectores de la población para que postule a la alcaldía teniendo como antecedente su cargo como Rector, y esa presión y reclamo involucra la idea muy chauvinista y peligrosa de que un arequipeño asumiera la alcaldía de la ciudad y se recuperara Arequipa, bajo la consigna Arequipa para los arequipeños. El otro origen es estrictamente universitario, porque desde la universidad hay presiones para iniciar una labor de re-

cuperación histórica, de valores, y de ganar una gran presencia cultural, y a la vez modernizar la ciudad. Por eso la expresión *tradición y futuro* expresa una recuperación de nuestra herencia acompañada de una modernización de la ciudad.

Respecto a la coyuntura electoral, el recién electo alcalde señala que antes de las elecciones veía a los otros candidatos con mucha prudencia, se daba cuenta que no era necesario gastar mucho dinero en la campaña publicitaria, y lo que se debía hacer era llegar de forma más directa a los sectores populares más distantes, menos en los sectores medios y altos porque de acuerdo a la información que tenía su imagen estaba consolidada. El trato fue de mucho respeto con los otros candidatos, de mucha prudencia también, y tomamos la opción de no participar en los debates o encuentros que podían tener impacto periodístico pero que en términos de confrontación con los problemas local tenía poco significado. A nosotros nos interesaba confrontarnos con los problemas no con las personas.

La decisión de candidatear a último momento no hizo posible la formación de un movimiento provincial en la cual se presentaran candidaturas en los diferentes distritos. Nexmy Daza, periodista de El Gran Sur-La República, señala que incluso meses antes de las elecciones, candidatos de otros distritos mencionaban que ellos iban a formar una plancha con el candidato Guillén, y él faltando un mes dijo que no, que iba a apoyar a cualquiera de los candidatos que resultasen electos. Entonces a las personas cercanas a él los hizo quedar mal, porque parte de su campaña era mostrar un compromiso del futuro alcalde para trabajar con ellos. Parece que desde un comienzo no quiso comprometerse con nadie, porque habían muchos intereses de por medio.

Algunos entrevistados señalan que en un escenario donde la mayoría de alcaldes iban como favoritos a la reelección, Guillén no quiso sumir compromisos con ellos, con personas que ya estuvieran manchadas políticamente. Él quería que su candidatura sea vista como la de un neto independiente. Al respecto el alcalde señala que no presentaron candidatos distritales por lo siguiente: uno puede conocer a alguien a través de una relación personal, amical e incluso profesional, pero uno no sabe siempre como es apreciado esa persona en su respectivo vecindario, uno no sabe si esa persona respecto a la tarea municipal, distrital en este caso, puede tener los mismos rasgos de eficiencia que pueda tener en otros niveles. De manera que no queríamos que la población votara por alguien simplemente porque formaba parte de una tendencia que estaba mostrándose como mayoritaria, sino que efectivamente eligiera en su distrito a quien consideraba el mejor. Su idea era conformar equipos de trabajo con los actuales alcaldes distritales respetando lo que los vecinos eligieran, cualquiera fuera la tendencia de quien resulto elegido. En la práctica no nos hemos equivocado con esa modalidad. La elección en cada distrito ha arrojado resultados sorprendentes, eligiendo a candidatos de Frenatraca, Somos Perú, Vamos Vecino,

independientes, y sin embargo, con todos ellos estamos trabajando de forma comunitaria.

A nivel provincial habría que agregar como elemento adicional el evidente desprestigio de la autoridad saliente que también postulaba a la reelección. Según Daza, en su último año de gobierno, Roger Cáceres tuvo muchos problemas, se produjo un incidente grave como el desalojo en el terminal pesquero que terminó con la muerte de tres personas. Si bien no hizo tantas obras como el padre, esos aspectos negativos de su gestión le restaron popularidad. Empezó a confrontar una serie de juicios en su contra que lo desgastaron. Por eso quedó tercero, obteniendo casi los mismos votos que el candidato del gobierno, Gustavo Rondón, cuyo aspecto positivo de su campaña ha sido el carisma más que su vinculación con el gobierno.

Al respecto, William Cornejo, director periodístico del diario El Pueblo, señala que desde el comienzo de la gestión de Roger Cáceres se hizo evidente la sombra del padre. El problema con los Cáceres es que son *todistas*, no ceden poder, lo cual lleva a un desgaste de su gobierno y de su persona. Sin embargo, a diferencia del desgaste de otros caudillos en el sur, este fue un desgaste que vino acompañado con denuncias y juicios.

En la mayoría de los distritos, los alcaldes postularon a la reelección, lo lograron aquellos que tuvieron una buena gestión como el alcalde de Jacobo Hunter que va por su tercer periodo consecutivo. El alcalde de Miraflores también salió reelegido a pesar de su origen aprista, debido a su trabajo. Los otros candidatos que les hacían la competencia no tenían mucho que mostrar, eran nuevos en la política, a pesar de que eran conocidos como empresarios, pero en el manejo administrativo edilicio no tenían experiencia. En el distrito de Paucarpata, el de mayor densidad demográfica a nivel provincial, el alcalde ha sido reelegido porque está haciendo obras como lozas deportivas. La población en ese sentido ha tenido un voto práctico, si el alcalde ha hecho buenas obras lo han reelegido, más allá de cual sea su tendencia política. La población está acostumbrada a evaluar sus autoridades de acuerdo a las obras tangibles, que tienen que ver con el arreglo de la plaza de armas y el mejoramiento de la infraestructura urbana. Ellos evalúan más este tipo de obras que cuestiones políticas, señala Daza.

La mayoría de los entrevistados coinciden en señalar que en estas elecciones la población ha votado más por personas que por listas. Al no apoyar Guillén candidaturas distritales, la población se ha visto menos influenciada al elegir sus autoridades. Señalan que Arequipa siempre se ha caracterizado por no tener una cultura política partidaria ni lealtades fuertes frente a sus líderes, lo cual da lugar a una reconfiguración permanente del mapa político a nivel local.

2. La visión sesgada y ambigua de los independientes

La crisis de las formas previas de representación política dio lugar a la aparición de los independientes. Al respecto rescatamos dos versiones sobre un mismo fenómeno.

Según Nicolás Lynch, los independientes surgen en el Perú ante el fracaso de los partidos y esto los hace aparecer como pertenecientes a una especie distinta a la partidaria. Aparecer distinto es lo que les permite generarse un espacio propio y desplazar a los partidos. Viendo similitudes y diferencias con los partidos, Lynch señala que en ambos caso partidos e independientes son actores que luchan por el poder y en este proceso buscan cumplir con una función de intermediación política entre la sociedad y el estado, es decir se constituyen en actores políticos. En contextos con un sistema partidario asentado, la diferencia inmediata que salta a la vista sería una mayor densidad organizativa en los partidos y un definitivo sello personal entre los independientes, pero es tal el grado de personalización de la política en el Perú, que el sello personal también caracteriza a los partidos, por lo que sólo podríamos decir que los independientes llevan esa característica personal a su grado más extremo. El acento ideológico programático quizá podría aparecer también como una diferencia, donde los partidos serían los apegados a determinados puntos de vista, más bien rígidos y pasados de moda, y los independientes desarrollarían un perfil pragmático. Sin embargo, no encontramos independientes que se atrevan a salir del también rígido guión de la moda neoliberal. Es más bien este último horizonte ideológico, al seguir las pautas de un orden secularmente dominante, el que aparece en sus recetas como pragmático, y encuentra a los independientes entre sus portavoces más eficaces (Lynch, 1996).

46

Tomando en cuenta el escenario nacional, Lynch califica a los independientes como actores políticos que aparecen en momento de crisis por fuera del sistema o proto-sistema de interacción entre los partidos. Estos outsiders no formularían un nuevo tipo de interacción con otros actores políticos, particularmente si se trata de actores partidarios. Por el contrario, lo que pretenden es jugar solos eliminando a otros posibles actores políticos, en el entendimiento de que no se trata de adversarios sino de enemigos. Además, el independiente opta por una relación directa entre la masa y el líder, que eventualmente se legitima vía las encuestas. Esta relación busca darse con individuos atomizados fuera de estructuras de grupo y menos aún de instituciones. La relación tiende, por ello, a obviar los mecanismos representativos, erosionando los existentes y evitando crear nuevas formas más efectivas. Esta relación de identificación directa entre los individuos atomizados y el líder tiene la virtud para el independiente que produce en la población una ilusión de participación de la que carecía en la época de predominio partidario, lo que le brinda sustento ciudadano a esta irrupción desde fuera del escenario.

Finalmente, Lynch señala que la particularidad de los independientes al evitar la interacción y no desarrollar nuevas formas de representación le restan drásticamente posibilidades a la institucionalización del régimen democrático. Si no hay interacción como competencia, ni representación como sistema institucionalizado de control, difícilmente puede haber institucionalización democrática (Lynch, 1996).

Romeo Grompone va más allá de este análisis al aventurarse en señalar que los independientes exitosos lo son por su pasado político. Las elecciones municipales de 1998 le dan la razón puesto que las principales alcaldías provinciales fueron ganadas por quienes habiendo sido políticos de partido desistieron de pertenecer a alguna organización y se proclamaron independientes. Muchos de estos nuevos independientes, habiendo sido anteriormente alcaldes, regidores o dirigentes locales, estaban acostumbrados a tomar decisiones con considerable margen de discrecionalidad debido a que las estructuras y normas partidarias sólo funcionaban a nivel de las direcciones centrales, los representantes parlamentarios y su entorno cercano. Las instancias de coordinación partidaria se hacían más laxas o simplemente dejaban de funcionar cuando intentaban extenderse al conjunto de miembros activos. Las personalidades de un partido a nivel local tenían influencia por su prestigio en la zona, sustentado a partir de acuerdos informales con otras organizaciones políticas o con asociaciones de la comunidad (Grompone, 1996).

47

En los hechos, señala Grompone, entre la dirección partidaria y sus representantes a nivel local existía un acuerdo implícito. El partido le daba al candidato a alcalde o regidor la cobertura que éste necesitaba al integrarlo a una propuesta de alcance nacional que le otorgaba más márgenes de credibilidad. Los postulantes sabían que tenían libertad para definir prioridades y alianzas en el ambiente en que se movían sin necesidad de atenerse a las instrucciones estrictas de una dirección central. Los miembros más destacados de los partidos sentían que estaban sumando votos que les permitían acceder o mantenerse en el parlamento o en los concejos provinciales. Aparentemente ganaban todos y además se proyectaba la imagen de un partido descentralizado y democrático que confiaba en la capacidad de todos sus integrantes. Esta división de tareas podía mantenerse mientras las organizaciones políticas tuvieran niveles de influencia en el gobierno o en los poderes locales. Cuando en 1990 se advierte la crisis de los partidos, quienes ahora son independientes disponen de una opción de salida. El apoyo que encontraron en provincias y distritos hoy pueden atribuirlo a su propia capacidad de convocatoria (Grompone, 1996).

3. Guillén: de lo académico a lo político

Los problemas heredados de la anterior gestión, la falta de experiencia en el manejo del gobierno local y la ausencia de un plan de gobierno esta creando una situación de pérdida de credibilidad de la nueva administración municipal. El alcalde al comienzo de su gobierno hizo promesas de reforma

de la administración municipal y transparencia en la gestión, sin embargo, el problema burocrático aún se mantiene y no se ha rendido cuenta de las pocas obras que hasta el momento se han realizado. Existe todavía un gran sector de la población que cree que va a hacer una buena gestión, pero la desilusión va en aumento. Muchos piensan que hay que darle un plazo de evaluación de un año a este gobierno, porque tiene que poner en orden el municipio, por un lado sanear las deudas y por otro corregir las irregularidades ya que la municipalidad tiene juicios de todos lados. Sin embargo, una de las críticas que le hacen a la actual gestión, es que si bien ha tenido problemas, se las ha pasado lamentándose de las mismas y no plantea soluciones. Según Nexmy Daza, esto ha fastidiado no solo a los anteriores gobernantes sino a la población en general, porque ya se sabía de antemano que habían esos problemas, uno piensa que la nueva autoridad va a asumir la gestión con criterio para solucionarlos.

La mayoría de los entrevistados coinciden en señalar que la debilidad de la actual gestión radica en el equipo de gobierno constituido por el entorno universitario del alcalde. William Cornejo señala que si bien el municipio afronta problemas presupuestarios, deudas, sin embargo considera que el más grave problema es que Guillén se haya replegado a su entorno. No sale a dialogar con otros actores.

48

Al respecto es interesante lo que señala Javier Azpur, Director Ejecutivo de la Asociación Arariwa en Cusco: El sustento de Guillén es él mismo. Tejido organizativo, espacios democráticos, institución detrás de Guillén no existen. Existe la voluntad de crear institucionalidad, pero hacerlo implica discutir, debatir, ceder espacios de poder en la cual uno se constituye como líder.

La mayoría de los integrantes del equipo de regidores de Guillén son de la universidad, tienen nivel académico y han desempeñado algún cargo administrativo en la misma, sin embargo, el manejo municipal es algo diferente a lo cual no estaban preparados. Se observa que la mayoría de los regidores recién está aprendiendo sobre legislación municipal y los problemas que esta enfrenta. Recién se están conformando los equipos de trabajo. Una de sus primeras medidas de la nueva gestión fue deshacerse de anteriores funcionarios de carrera, algunos vinculados al FRENATRACA pero que tenían conocimiento acerca del manejo municipal, reemplazándolos por funcionarios sin experiencia, de la universidad. Se experimenta una situación de estancamiento en la comuna provincial, porque ni el regidor ni los demás funcionarios saben muy bien en que consiste el manejo municipal, salvo algunos técnicos los cuales sin embargo no tienen injerencia en el manejo del gobierno local.

Guillén señala al respecto que sus regidores son profesionales y técnicos. Entre ellos destacan un médico que fue vicerrector administrativo durante su gestión universitaria, un ingeniero civil que fue decano de la facul-

tad de ingeniería, dos arquitectos con estudios en planificación urbana y con estudios en ecología y en desarrollo ambiental. “Combinamos nuestra presencia con la de ex regidores como el vicedecano del Colegio de Abogados, quien ha sido regidor en la administración anterior y para nosotros era fundamental su visión ya que tiene experiencia previa. Además hemos incorporado a antiguos trabajadores para suplir la falta de experiencia, aún cuando varios de ellos no son arequipeños .

Existe en las nuevas autoridades locales una concepción ingenua de la administración municipal y esperanzadora respecto a lo que puedan conseguir. Para el alcalde la falta de experiencia de su equipo de gobierno tendría sus ventajas. “Se ingresa con ganas de hacer las cosas sin los prejuicios, sin el conocimiento de las limitaciones que alguien con experiencia adquiere, y sin los malos hábitos y los temores. Alguien que viene sin esas limitaciones, sin esas experiencias negativas y positivas, tiene una visión más virginal, limpia, transparente, más esperanzadoras de las tareas por hacer, y por consiguiente es una persona que esta mirando siempre hacía el futuro, mira menos al pasado, y esta menos atado y comprometido con grupos sociales que siempre lo apoyaron. La otra ventaja es que en esas condiciones es mucho más fácil hacer este tipo de trabajo, que es lo que nos ha ocurrido. Con varios de los regidores estamos participando por primera vez en una gestión municipal, pero se esta conformando un equipo de trabajo extraordinario, y en este equipo de trabajo estamos incorporando incluso a los representantes de la minoría y a quienes estamos tratando de iguales, con los mismos derechos y obligaciones”.

49

Varias personas entrevistadas coinciden en señalar que esta falta de experiencia se esta traduciendo en una imagen de incompetencia por parte de la población. Llegan incluso a señalar que la actual gestión local esta desestabilizando el funcionamiento del órgano municipal. Al respecto Nexmy Daza señala que la nueva administración anuncia alguna medida, pasa el tiempo y desisten. “Por ejemplo, ahora ha salido una ordenanza para controlar la contaminación vehicular (humos y ruidos). Sale la norma, pero no dicen como la van aplicar, simplemente que a partir de tal fecha entra en vigencia. No dicen con que presupuesto, como van a intervenir, cuales son los castigos, con quienes van a hacer las coordinaciones. Lo que puede pasar es que fracasen desde el comienzo, si no tienen un programa, una estructura, una estrategia”. A nivel de obras se están completando algunas que fueron planificadas en anteriores gestiones como la construcción del anillo vial que esta avanzado en un 90%. Es decir no existe una obra que la población identifique como iniciativa de la actual gestión.

4. Expectativas frente a la gestión local

El alcalde provincial reconoce que la situación de la municipalidad es dramática. Se tiene una deuda de más de 40 millones de soles, existe una gran desorganización a su interior, un exceso de burocratización, pero de

todos estos problemas el que considera más delicado es la precaria imagen de la institución frente a la población. La municipalidad ha venido teniendo una imagen muy débil, moralmente deleznable, si uno hace una encuesta ahora a la población de cómo aprecia a los funcionarios la respuesta va a ser enormemente negativa, señala el alcalde.

Las nuevas autoridades están enfrentando este problema institucional en tres niveles. Primero a nivel financiero buscando sanear la economía de la municipalidad. Segundo en los aspectos estrictamente orgánicos al interior de la municipalidad, lo cual significa desburocratizar e informatizar la administración pública. Y tercero buscando fortalecer el ejercicio de sus atribuciones y funciones.

El alcalde señala que las ordenanzas que están aprobando al respecto corresponden a un programa de desarrollo, a una visión de futuro cuyo objetivo sería hacer de Arequipa una ciudad sustentable, una capital cultural y turística, lo cual incluye la recuperación de un centro histórico con proyectos específicos como el cableado subterráneo hasta la consolidación de un nuevo sistema vial, renovación del parque automotor, la implantación del sistema de transporte masivo, trabajos de reforestación, recuperación de parques y jardines, lo que se traduce en la elaboración de un nuevo plan de desarrollo urbano, la revisión del plan director, y el diseño de un proyecto de mediano y largo plazo cuyo resultado ayude a desarrollar la ciudad.

Las nuevas autoridades desconocen la existencia de planes de desarrollo previos. Varias de las obras realizadas por la anterior gestión no han sido terminadas, y algunas se han realizado sin cumplir con lo especificado en el Plan Director. La actual gestión tiene dentro de sus prioridades el renovar el Plan Director y desarrollar un Plan de Desarrollo Provincial. Para su elaboración se está invitando a otros actores locales como los colegios profesionales, la Cámara de Comercio y las universidades.

En días previos a nuestra visita la alcaldía provincial había tenido reuniones con alcaldes distritales y con alcaldes provinciales. Sus autoridades están a punto de instalar la junta de alcaldes de acuerdo a la ley de municipalidades. Se han celebrado reuniones preparatorias y confeccionado una agenda de trabajo con ese fin. Al respecto el alcalde señala que la relación con todos ellos ha sido excelente, hay mucha cooperación, los problemas que se tuvieron anteriormente, que resquebrajaron las relaciones entre municipios se han ido superando, subsisten algunas dificultades sobre temas específicos relacionados con habilitaciones urbanas, licencias especiales y cosas por el estilo, pero todo tenemos un objetivo común que aunque no nos compete directamente como municipalidades, tenemos que promover las condiciones para enfrentar la recesión y el desempleo en la región

El último tipo de reuniones que sostiene la alcaldía provincial con este fin lo está teniendo con alcaldes provinciales de la macroregión sur, y con

los representantes de los sectores comerciales y empresariales de las provincias involucradas, sobre todo las cámaras de comercio. La idea es fortalecer una macro región del sur del país que sea capaz de desarrollar propuestas de desarrollo regional con la finalidad de gestionarlas o negociarlas frente al gobierno de manera unitaria y no de manera aislada y personal como venía ocurriendo hasta la fecha.

La reunión de alcaldes de la macroregión sur ha sido uno de los eventos más importantes en los últimos años. Ellos se dan cuenta que si no unen esfuerzos frente al centralismo van a seguir estando olvidadas. La crisis económica que afecta el país se ha hecho sentir más en las provincias. El 60% de las empresas que constituyen el parque industrial en Arequipa están cerradas. Algunas se han ido a Lima y en la provincia existe un grave problema de desempleo. Empresas importantes como Alicorp y Cervesur se están trasladando a Lima. La empresa Gloria ya tiene una nueva planta en Lima. Ellos tributan en Lima. Al respecto William Cornejo señala que la recesión y la SUNAT están destruyendo el comercio y la industria. SUNAT envía carta a los clientes de las empresas que están debiendo, para que paguen todo a la SUNAT, entonces de qué vive la empresa, de qué va a tributar.

La Macro Región es más que una instancia de oposición al gobierno, es una reacción natural frente al centralismo. Esta experiencia nace desde las cámaras de comercio que empiezan a unirse a nivel regional y a ser lideradas por la Cámara de Comercio de Arequipa, la cual maneja la secretaría técnica. Esta Cámara la conforman los hijos de empresarios tradicionales, jóvenes emprendedores y con estudios superiores que han logrado una buena cualificación y que mantienen fuertes vínculos económicos en el departamento.

Respecto a la relación con representantes de otros departamento, Guillén señala que en estas reuniones han quedado varias cosas en claro. Cada quien tiene sus propias características y su propia vocación económica, lo cual debemos respetar, pero también sabemos que aisladamente no podemos avanzar. En consecuencia, las fronteras culturales y los prejuicios entre arequipeños, cusqueños, puneños, tacneños, podemos mantenerlos pero no tienen porque constituirse en obstáculos para integrar esfuerzos respecto a un problema común, que además esta vinculado a la necesidad de descentralizar el país. El gobierno no nos va a dar más descentralización, pero por ahora la descentralización no es un programa de trabajo, no es un proyecto, es un sentimiento común, es una aspiración, pero hay que convertirlo en realidad, proyecto y programa de trabajo, y esa posibilidad es la que se ha concretado en la reunión de alcaldes de Ilo y por eso es que nosotros hemos apoyado de manera muy decidida que la próxima reunión se realice en Cusco, un polo de atracción turística y comercial a nivel nacional, una ciudad donde la población mantiene un fuerte sentimiento anticentralista.

De lo que se trata en estas reuniones es de integrar dentro de una propuesta general para la macroregión, las que ahora pueden ser consideradas

propuestas locales. Nuestro esfuerzo es integrar estos proyectos dentro de una propuesta global, de manera que no sean proyectos aislados. Luego conjuntamente hacemos presión para que el proyecto específico se realice en la localidad donde debe ejecutarse. Si algo tiene que ejecutarse en Puno, Tacna, que sea algo de lo cual sabemos que vamos a beneficiarnos todos. Eso le conviene a cualquier alcalde, independientemente de la posición política que tenga. Es muy claro que la propuesta es una propuesta política, y el espacio en el que estamos actuando es un espacio político, pero no es una propuesta partidaria, señala el alcalde.

En el evento de la macro región organizado en Ilo, Guillén surgió como el encargado de liderar esta propuesta con apoyo de los demás alcaldes. Sin embargo, existe una actitud de escepticismo hacia el futuro porque Guillén es impredecible por su ambigua posición política frente al gobierno. No se sabe si asumirá una actitud de confrontación o de oposición pasiva frente al gobierno. Se podría decir que la posición del gobierno local es de reacomodo frente al gobierno central.

La relación del alcalde con la CTAR, MIPRE y gobierno central es por ahora de cordialidad, según sus propias palabras. No existen inversiones de la CTAR de apoyo directo a la municipalidad, no obstante algunos ofrecimientos. Todo lo que esta ejecutando la municipalidad provincial proviene de su propio esfuerzo y recurso.

Según los periodistas entrevistados, Guillén desde un comienzo no ha querido enfrentarse al gobierno. En determinadas coyunturas en las cuales era necesario que manifestara una postura, se ocultó, quizá con el temor de perder toda posibilidad de acercamiento futuro. En su primer discurso como alcalde anunció que iba a invitar al Presidente de la República a visitar la ciudad. Quería recuperar los vínculos perdidos durante la anterior gestión. En las primeras movilizaciones en contra del gobierno el alcalde no se pronunciaba. Esa situación ha cambiado en el segundo trimestre, por la presión de la población, ha tenido que salir a apoyarlos, sin embargo, con los representantes de las agencias del gobierno central mantiene vínculos amicales. No se enfrenta a ellos, pero tampoco tiene bastante acercamientos, pero si tienen que hacer actividades en conjunto lo hace. El alcalde apoyó el paro nacional, aunque no salió como otros alcaldes a marchar junto con sus organizaciones. Ese apoyo se dio un día antes, y el mismo día del paro desapareció.

Finalmente es importante señalar que al actual gobierno local le falta poder de decisión antes que perfeccionismo. Se deben hacer las cosas bien pero la población no puede esperar tanto. Es mejor que salga a ejecutar obras, así motiva a la gente que quiere trabajar con él. Falta mayor participación ciudadana porque no hay liderazgo activo que lo promueva. Guillén sigue manteniendo el liderazgo en la gestión aunque no con tanta fuerza como antes.

V. ALGUNAS OBSERVACIONES FINALES

En un escenario de crisis del actual régimen y de fragmentación de las principales opciones políticas, la mirada de los analistas se dirige hacia los espacios locales, donde se manifiesta una recomposición de las formas de hacer política y de los liderazgos que de ella surgen. En respuesta a un escenario de incertidumbre a nivel nacional, la población recurre a sus gobiernos locales para expresar sus demandas y necesidades. La demanda de representación esta siendo asumida por estos nuevos liderazgos los cuales configuran diferentes modelos de gestión.

Los elementos presentados en el documento nos llevan a plantear algunas observaciones finales a manera de síntesis.

La subsistencia de la identidad partidaria ya no se explica por factores culturales. El partido aprista tiene una importante presencia en Trujillo debido no solamente al carisma de su alcalde, sino al estilo de gobierno que esta desarrollando. A diferencia de otros alcaldes exitosos, Murgia lo es no por hacer obras monumentales sino por incorporar a la población organizada en la gestión local. Un elemento de fortaleza de su gestión es la participación de la sociedad civil en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo. Los compromisos de estas instancias con el gobierno local son renovados continuamente. Además existen las juntas vecinales y los comités de progreso que permiten, por un lado, que la población se involucre en el desarrollo de su ciudad y, por otro, que el alcalde mantenga cierto control público sobre las mismas.

Un elemento de debilidad en su gestión es su negativa por ceder espacios de poder. Aún cuando reconozca dar autonomía a sus regidores en sus funciones, estos se caracterizan por ser seguidores incondicionales del alcalde. La ausencia de liderazgos intermedios reconocidos por la población puede dar lugar a una falta de comunicación de estos últimos con sus autoridades debido a la complejidad de las funciones administrativas a las cuales están sujeto. En una actitud cercana a la populista, Murgia gusta de tener una actitud directa con la población y no se compra líos si hay conflictos de intereses entre estos actores. El manejo político de las juntas vecinales le permite crear una red clientelar que sería la base de su gestión.

Las candidaturas vecinistas tuvieron éxito por el perfil del candidato y la presencia de un escenario de fragmentación política (a lo que se sumaría el amedrentamiento a las candidaturas opositoras). Sin embargo, como en el caso del Cusco, esta situación política no crea las bases para que se desarrolle un gobierno de consenso en la cual la nueva gestión incorpore propuestas de los demás candidatos e iniciativas de la población. El perfil técnico de Valencia y su situación de dependencia respecto al gobierno central explica que este no busque interlocutores a su gestión en la sociedad civil. El peligro que esto conlleva es la politización del espacio local.

Se empieza a configurar un nuevo estilo de gobierno similar al realizado por la región y las demás agencias del estado, en la cual se desconoce instancias intermedias del articulación y organización social, y se prefiere un acercamiento directo con la población en la ejecución de obras. Esta modalidad de gestión efectivista tiene como efecto negativo el debilitamiento de las ya frágiles instancias de participación de la comunidad.

Los independientes aparecen en el nuevos escenario como una forma exacerbada de personalización de la política. El sustento de estos nuevos liderazgos es su persona, su imagen. No existen tejidos organizativos, espacios democráticos y mucho menos instituciones detrás de ellos. Surgen en la mayoría de los casos como candidatos que vienen a ocupar el centro de las preferencias electorales, entre las candidaturas vinculadas al gobierno y las vinculadas a los partidos, con una claro discurso anticentralista y localista. Guillén tiene todos estos rasgos. Una imagen de buen administrados que había trascendido los ámbitos universitarios y que lo ubicaban como candidato de consenso. No quiso asumir compromisos con otros actores políticos antes de las elecciones, aunque después buscaría articular a todos ellos.

Los problemas heredados en la municipalidad sobrepasan su capacidad de resolverlos. El alcalde se repliega a su entorno político, los cuales ante la falta de experiencia en administración municipal, no tienen iniciativas claras de gobierno. Se empieza a gestar una situación de pérdida de credibilidad en la nueva gestión. Existe una voluntad de crear institucionalidad, pero eso implica discutir, debatir, ceder espacios de poder a los cuales Guillén no se siente afecto. Al actual gobierno local le hace falta poder de decisión antes que perfeccionismo.

Finalmente, es importante mencionar que un elemento común entre estos nuevos liderazgos es su rechazo a formas centralistas de ejercicio de la política. Su posición frente al gobierno definiría otro elemento de su gestión. Siguiendo a Adrianzen (1998) podríamos decir que estos líderes tienen la opción de ser cooptados por el estado, por lo cual dejarían de cuestionar el centralismo como en el caso de los representantes de *Vamos Vecino*; de ser destruidos políticamente por cuestionar el centralismo como sucede con los representantes de los partidos; de convivir con la fragmentación política debido a su incapacidad por constituir un interés superior, distinto a los intereses particulares o sectoriales como sucede con la mayoría de los independientes; o por último, quedarse eternamente como líderes locales que negocian para todo con el poder central.

Anexo Nro. 1: Comparación de los resultados obtenidos por los candidatos de Somos Perú en las principales ciudades del país en las elecciones municipales de 1998.

Ciudad	Votos emitidos	Votos por Vamos Vecino	Ubicación a nivel local	Ubicación a nivel nacional
Lima	3490540	1837100	1	1
Tumbes	48837	4422	4	18
Piura	150882	16966	n. d.	7
Chiclayo	314173	23493	6	6
Trujillo	324906	36498	3	3
Huaraz	61319	7196	3	14
Ica	145697	12464	4	10
Arequipa	431518	11335	4	11
Mariscal Nieto	33377	10198	2	12
Tacna	104630	7597	5	15
Cajamarca	104145	3104	5	20
Huánuco	84993	24273	1	5
Pasco	56604	10035	2	13
Huancayo	185456	14899	3	9
Huamanga	77408	4113	5	19
Abancay	31191	5247	3	17
Huancavelica	45748	2668	4	21
Cusco	143098	25543	3	4
Puno	103037	6124	4	16
Chachapoyas	18213	350	5	24
Maynas	147106	53926	2	2
Coronel Portillo	94077	16534	2	8
San Martín	56099	1884	4	22
Tambopata	18525	666	6	23

Una primera versión fue elaborada por Rodolfo Quiroz, candidato por Somos Perú en la provincia de Trujillo

Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales.

Anexo Nro. 2: Comparación de los resultados obtenidos por los candidatos de Vamos Vecino en las principales ciudades del país en las elecciones municipales de 1998.

Ciudad	Votos emitidos	Votos por Vamos Vecino	Ubicación a nivel local	Ubicación a nivel nacional
Lima	3490540	1021208	2	1
Tumbes	48837	9400	3	16
Piura	150882	n. d.	n. d.	n. d.
Chiclayo	313173	26170	5	7
Trujillo	313909	59039	2	3
Huaraz	61319	10757	2	13
Ica	145697	48075	2	4
Arequipa	431518	64027	2	2
Mariscal Nieto	33377	10399	1	14
Tacna	104630	9946	4	15
Cajamarca	104145	28611	2	6
Huánuco	84993	20551	2	8
Pasco	56604	7901	1	19
Huancayo	185456	14899	4	12
Huamanga	77408	17163	1	10
Abancay	31191	7172	2	21
Huancavelica	45748	8179	2	18
Cusco	143098	30737	1	5
Puno	103037	15310	3	11
Chachapoyas	18213	4671	2	23
Maynas	147106	7479	3	20
Coronel Portillo	94077	8579	5	17
San Martín	56099	19250	2	9
Tambopata	18525	5451	1	22

Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales.

VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Adrianzen, Alberto (1998) La fragilidad de los espacios locales, en *Ideas* Nro. 111. Lima.
- Azpur, Javier (1998) Elecciones en el Cusco: descentralización y fragmentación política, en *Quehacer* Nro. 115. Desco, Lima.
- Conaghan, Catherine y James Malloy (1994) *Unsettling statecraft: democracy and neoliberalism in the central andes*. University of Pittsburgh Press.
- Conaghan, Catherine (1997) Estrellas de la crisis. El ascenso de los economistas en la vida pública peruana, en *Pensamiento Iberoamericano* Nro. 30. AECI y CEPAL, Madrid.
- Converse, P. E. (1969) Of time and partisan stability, en *Comparative Political Studies* Nro. 2: 139-171 (citado por Paramio, 1998b)
- Cotler, Julio (1996) Partidos políticos y problemas de consolidación democrática en el Perú. En, Scott Mainwaring y Timothy R. Scully (editores) *La construcción de las instituciones democráticas. Sistemas de partido en América Latina*. CIEPLAN, Santiago de Chile.
- Fernández, Inés(1998) ¿Será posible concertar?, en *Parlante. Revista del Cusco*, Nro. 67. Centro Guaman Poma de Ayala, Cusco.
- Graham, Carol (1992) *Peru´s APRA. Parties, politics, and the elusive quest for democracy*. Lynne Rienner Publishers, Inc. Boulder & London.
- Grompone, Romeo (1996) El reemplazo de las elites políticas en el Perú, en *Nueva Sociedad* Nro. 144. Venezuela.
- INEI (1996) *Dimensiones y características del crecimiento urbano en el Perú 1961-1993*. Lima.
- Klarén, Peter F. (1970) *Formación de las haciendas azucareras y orígenes del APRA*. Instituto de Estudios Peruanos, Lima.
- Diario La Industria de Trujillo: www.laindustria.com/industria
- Lauer, Mirko (1998) Resistencia regionalista, en *La República*, 3/9/1998.
- Lynch, Nicolás (1996) Los partidos políticos como objeto válido de estudio en el Perú actual, en *Socialismo y Participación* Nro. 73. CEDEP, Lima.
- Entrevista a Hurtado Miller publicada en *Domingo*, La República, 02/08/1998.
- Entrevista a José Murgia publicado en *La Industria*, 15/02/1999.
- Montecinos, Verónica (1997) Ambigüedades y paradojas del poder tecnocrático en América Latina. Introducción al tema central sobre Economistas: Técnicos en Política, publicado en *Pensamiento Iberoamericano* Nro. 30. AECI y CEPAL, Madrid.
- Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) Resultados de las elecciones municipales de 1998: www.onpe.gob.pe

Paramio, Ludolfo (1998a) Si no hay confianza no hay democracia: electores e identidades políticas. Documento de Trabajo 98-03. Instituto de Estudios Sociales Avanzados (CSIC), Madrid.

———. (1998b) Cambios sociales y desconfianza política: el problema de la agregación de preferencias. Documento de Trabajo 98-11. Instituto de Estudios Sociales Avanzados (CSIC), Madrid.

———. (1998c) Clase y voto: intereses, identidades y preferencias. Documento de Trabajo 98-12. Instituto de Estudios Sociales Avanzados (CSIC), Madrid.

———. (1999) La democracia tras las reformas económicas en América Latina. Documento de Trabajo 99-03. Instituto de Estudios Sociales Avanzados (CSIC), Madrid.

Planas, Pedro y Manuel Dammert (eds.) (1999) Las ciudades región protestan, en *Memorial Descentralista* Nro. 4, Revista quincenal publicado por La República y el Municipio Metropolitano de Lima.

Pedraglio, Santiago y Alberto Adrianzen (1997) Municipios y políticas sociales. Documento presentado al Seminario sobre Descentralización y Gestión del Desarrollo Local, organizado por la AMPE, ANC, Grupo Propuesta y el Secretariado Rural Perú-Bolivia.

Tuesta, Fernando (1998a) ver artículo publicado en *Caretas*, 15/10/1998.

———. (1998b) La demarcación de los votos, en *Caretas*, 22/10/1998.

Zapata Velasco, Antonio y Juan Carlos Sueiro (1999) *Naturaleza y política: El gobierno y el Fenómeno del Niño en el Perú, 1997-1998*. Instituto de Estudios Peruanos, Lima.