

**EN BUSCA DEL
DISTRITO PROMETIDO**

**PARTICIPACIÓN DIRECTA
Y CONSULTA VECINAL
EN ALTO TRUJILLO**

Henry Ayala
Giovanni Arriola
Pámela Cantuarias



EN BUSCA DEL DISTRITO PROMETIDO
Participación directa y Consulta Vecinal en Alto Trujillo

**EN BUSCA DEL
DISTRITO PROMETIDO**

**PARTICIPACIÓN DIRECTA
Y CONSULTA VECINAL
EN ALTO TRUJILLO**

Henry Ayala
Giovanni Arriola
Pámela Cantuarias



Perú. Jurado Nacional de Elecciones

EN BUSCA DEL DISTRITO PROMETIDO.
PARTICIPACIÓN DIRECTA Y CONSULTA VECINAL EN ALTO TRUJILLO
Henry Ayala Abril, Giovanni Arriola Laura, Pámela Cantuarias Ayo
Lima, primera edición, noviembre de 2020
168 págs.

Política subnacional / Inclusión / Participación ciudadana / Derechos civiles
Consulta vecinal / Centros poblados / Referéndum / Ciudadanía / Democracia directa

En busca del distrito prometido. Participación directa y Consulta Vecinal en Alto Trujillo.
© Henry Ayala Abril, Pámela Cantuarias Ayo, Giovanni Arriola Laura

De esta edición:

© Jurado Nacional de Elecciones

Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana

Fondo Editorial

Jr. Nazca 598, Jesús María, Lima

Teléfono: (511) 311-1700

www.jne.gob.pe

Primera edición. Noviembre de 2020

Dirección del proyecto editorial: Milagros Suito Acuña *Directora Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana (DNEF)*

Cuidado de edición y corrección de textos: Enrique Hulerig Villegas *Fondo Editorial del JNE*

Diseño de carátula: Saúl Soria Sánchez *DNEF*

Diseño y diagramación: Danitza Hidalgo Velit *Fondo Editorial del JNE*

Imagen de carátula: Planos distritales de Alto Trujillo, Trujillo, Florencia de Mora y El Porvenir.

Impresión: 500 ejemplares

Reservados todos los derechos. Queda prohibida la reproducción total o parcial, por cualquier medio, sin la autorización escrita de los titulares del copyright.

Impreso en Perú.

Representaciones e Impresiones Don Bosco E.I.R.L.

Jr. Rodolfo Beltrán 989, Lima

Telef. 715-8162

impresionesdonboscoeirl@gmail.com

ISBN: 978-612-4453-12-0

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2020-08606



MIEMBROS DEL PLENO

Jorge Luis Salas Arenas
Presidente del JNE

Luis Carlos Arce Córdova
Jovian Valentín Sanjinez Salazar
Jorge Armando Rodríguez Vélez

Lourdes Vargas Huamán
Secretaria general

Jaime Gómez Valverde
Director Central de Gestión Institucional

Milagros Janet Suito Acuña
Directora Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	13
INTRODUCCIÓN	15
1. LOS MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA Y SU USO EN AMÉRICA LATINA	21
1.1. Definición y origen	21
1.2. La crisis de la democracia liberal en América Latina: contexto y nuevos usos de los MDD en el siglo XXI	27
1.3. Perú y los Mecanismos de Democracia Directa	29
2. LA DISTRITALIZACIÓN DE LA POLÍTICA: LAS MUNICIPALIDADES DE CENTRO POBLADO Y LA ADMINISTRACIÓN TERRITORIAL EN PERÚ	39
2.1. Las Municipalidades de Centro Poblado (MCP)	41
2.2. La municipalización de los centros poblados	44
2.3. De centro poblado a distrito: luchas institucionales y no institucionales por el reconocimiento estatal	50
2.4. Una aproximación a la implementación de nuevos distritos ...	59
3. ALTO TRUJILLO: CONTEXTO HISTÓRICO Y NECESIDADES DE LA POBLACIÓN	67
3.1 El Porvenir: historia, crecimiento y desarrollo	67
3.2 Desigualdad, pobreza e inseguridad en El Porvenir	73
3.3 Nuevos ganadores y fracturas electorales: escenario político en Trujillo	77
3.4 El centro poblado de Alto Trujillo	80

4. DEMANDAS, AGENDACIÓN Y ACTIVACIÓN DE LA CONSULTA VECINAL 2020	87
4.1 Agendación y desarrollo del proceso de distritalización	87
4.2 Los problemas limítrofes	95
4.3 La promesa institucional latente y las demandas históricas en Alto Trujillo	104
5. FEBRERO 2020. LA HISTÓRICA CONSULTA VECINAL DE ALTO TRUJILLO	117
5.1 La perspectiva de la población: la necesidad de la distritalización y la consulta ciudadana	117
5.2 El desarrollo de la consulta y los vaivenes del proceso	121
6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	133
7. EPÍLOGO: ALTO TRUJILLO POST CONSULTA Y EL IMPACTO DE LA PANDEMIA POR LA COVID-19S	141
ANEXOS	145
BIBLIOGRAFÍA	149

PRESENTACIÓN

La función educativa que realiza el Jurado Nacional de Elecciones a través de la Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana tiene como principal objetivo contribuir al fortalecimiento de la democracia y la gobernabilidad, al igual que una ciudadanía informada con conciencia cívica. Como parte de estas funciones, la DNEF promueve espacios de deliberación y transmisión de información cívica para la sensibilización de la ciudadanía en general, a través de la producción de evidencias respecto a la situación de la participación política, dinámicas electorales y situación de la ciudadanía en el Perú.

La presente investigación ha sido desarrollada por investigadores de la Línea de Investigación de la DNEF y centra su atención en el desarrollo del proceso de consulta vecinal de Alto Trujillo, realizado el pasado 16 de febrero del presente año. Esta consulta vecinal es el primer proceso en la historia electoral nacional que se aplica en el marco de un proceso de distritalización, iniciado en 2011, y pasa a ser supervisado y evaluado administrativamente por la Secretaría Nacional de Demarcación y Ordenamiento Territorial (SDOT) en 2017.

La particularidad de este proceso recae en la naturaleza de la localidad de Alto Trujillo y la demanda histórica de la población para obtener su independencia jurisdiccional respecto al distrito de El Porvenir. Alto Trujillo se caracteriza por tener una población de origen diverso, principalmente migrantes de las zonas de la sierra de La Libertad, además de personas desplazadas víctimas del Fenómeno de El niño desde 1998. Desde el año 2002, Alto Trujillo se estableció como Municipalidad de Centro Poblado de Alto Trujillo, resaltando un rol político activo de la

población, especialmente de las dirigencias barriales, por la demanda de acceso a mejores servicios públicos y garantía de seguridad.

A partir del entendimiento de los mecanismos de democracia directa como espacios deliberativos en el que la participación activa de la ciudadanía es un elemento clave para su activación, los hallazgos de la presente publicación abordan la relevancia de la participación de la dirigencia barrial altotrujillana y el Comité Pro Distrito, comprometidos con el desarrollo de la distritalización de Alto Trujillo. Dado el protagonismo de la ciudadanía en este proceso, uno de los principales aportes del presente documento recae en la presentación del balance de su percepción mayoritariamente a favor del de consulta vecinal. Dicha aprobación se evidenció claramente en los resultados de consulta, con un 98% de votos a favor de la demarcación del distrito de Alto Trujillo.

La producción de este tipo de investigaciones resulta fundamental en el contexto de pandemia en el que nos encontramos actualmente, lo que conlleva analizar e innovar en mecanismos de democratización que prevean una mayor participación ciudadana. De esta manera, se espera que esta información sea de utilidad para la ciudadanía como evidencia de la relevancia de una participación ciudadana activa que contribuya a una mejor calidad democrática.

Finalmente, considero importante agradecer al equipo de especialistas de la Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana por su contribución en el desarrollo de la propuesta de investigación, las gestiones para el trabajo de campo y la logística para sacar adelante este documento. Asimismo, expresar nuestro agradecimiento a Jorge Aragón, docente e investigador de la Pontificia Universidad Católica del Perú y del Instituto de Estudios Peruanos, por haber colaborado con la evaluación externa de la investigación, con la finalidad de asegurar el carácter y calidad académica del volumen.

Milagros Suito Acuña

*Directora Nacional de Educación
y Formación Cívica Ciudadana*

INTRODUCCIÓN

Desde inicios de los años ochenta, los regímenes democráticos en América Latina han ido ganando institucionalidad y mayor legitimidad frente a su población y sus élites políticas a través de la realización de elecciones periódicas, abiertas y competitivas que se han mantenido desde la llamada tercera ola democrática (Huntington 1991; International IDEA 2016; Zovatto 2018). No obstante, el malestar de la ciudadanía hacia el funcionamiento de la democracia se ha incrementado en estos últimos años (Geissel & Newton 2012; Zechmeister & Lupu 2019). Alrededor del mundo, una de los principales cuestionamientos al sistema democrático liberal es la demanda por mayor participación ciudadana en las decisiones de las altas esferas.

Por ello, desde fines del siglo XX en América Latina, los liderazgos políticos han reaccionado a este pedido a través del establecimiento de Mecanismos de Democracia Directa (MDD) que permitan ir más allá de la representatividad de un proceso electoral por cada cierto periodo de tiempo (Altman 2019: 2; Newton & Geissel 2012). En el caso peruano en particular, estos mecanismos se han implementado desde 1994 y han cobrado la forma de consultas ciudadanas, reformas constitucionales, iniciativas legislativas, revocatoria de autoridades y demás procedimientos en los cuales la población puede tomar decisiones sobre cómo quiere ser gobernada, cómo debe ser tratado un tema en específico por las autoridades, o inclusive determinar si dichas autoridades deben o no permanecer en sus cargos.

Este movimiento hacia la participación directa estuvo acompañado del proyecto descentralizador iniciado en 2002, en el cual el sistema de administración política se divide en tres niveles: regional, provincial y distrital. Así, cada una de las dimensiones de gobierno está acompañada de diferentes mecanismos de democracia directa, dentro de las cuales el que más ha proliferado durante las últimas décadas son las consultas populares de revocatoria (Tuesta 2014). Con ello, la arena regional se abre en medio de una demanda de la ciudadanía por fiscalizar a sus autoridades e incidir más activamente en los órganos de gobierno subnacional, pero a la vez dinamiza las demandas particulares de organizaciones políticas, sociales o económicas dentro de cada localidad.

En este clima de descentralización y participación directa de la población es donde se empieza a poner en debate la entrada a la escena institucional de los modos de organización local de nuestro territorio, particularmente sobre la demanda de centros poblados y comunidades campesinas hacia convertirse en distrito. En ese sentido, una consecuencia indirecta del proceso de autonomía política y fiscal del espacio subnacional termina siendo la demanda de las poblaciones al margen del Estado por ser reconocidas en el esquema institucional del mismo (Bonfiglio 2017). Es por ello que, como parte estas demandas locales por participar directamente en la toma de decisiones se empiezan a activar otro tipo de consultas ciudadanas de carácter local.

Un referente importante de esta participación es el establecimiento de la Ley de Consulta Previa en 2011 con la que, a partir de su aprobación, las comunidades indígenas podían tener injerencia en las medidas legislativas o administrativas que afecten a su territorio y a sus vidas (Sanborn, Hurtado & Ramírez 2016: 8) a través de procesos de consulta llevados a cabo por el Poder Ejecutivo. Sin embargo, quizás el proceso que inaugura la institucionalidad electoral de estos procesos de consulta es el caso de las localidades de Las Lomas y Tambogrande en Piura en 2015, en donde se concretó el primer proceso de consulta vecinal en la historia peruana sobre demarcación territorial con la participación de los organismos electorales. Este mecanismo reconocido por la Ley de Demarcación y Organización Territorial (Ley N.º 27795) es

una de las alternativas para la demarcación geográfica en situaciones de conflicto. Es así que este acontecimiento estableció un precedente a los posibles conflictos territoriales futuros que puedan desarrollarse en el país.

Demarcación territorial y el deseo de autonomía política y económica de la población se combinan, precisamente, en 2019 con la activación del proceso de distritalización de la Municipalidad de Centro Poblado de Alto Trujillo, caracterizada por ser uno con el mayor número de habitantes en el país. Ubicada en el distrito de El Porvenir, provincia de Trujillo (La Libertad), esta localidad fue demandando convertirse en distrito desde 2011, pedido que logró consolidarse con la convocatoria a consulta vecinal para la aprobación de la creación del nuevo distrito en febrero de 2020. Este suceso se ubica como un caso precedente en los procesos electorales peruanos, ya que nunca antes en la historia se había convocado a una consulta ciudadana para la creación de un nuevo órgano político-administrativo, ni los organismos electorales se habían desplegado directamente en la organización y supervisión de una creación de distrito.

Como parte de las labores de diagnóstico y estudio de la ciudadanía en nuestro país, la Línea de Investigación de la Dirección Nacional de Educación y Formación Cívico Ciudadana del Jurado Nacional de Elecciones llevó a cabo un proyecto de investigación cuyo objetivo fue comprender el proceso de activación de este mecanismo pionero de democracia directa en el centro poblado de Alto Trujillo.

Dada la particularidad de este caso, que combina la singular historia del distrito de El Porvenir —calificado por el Ministerio del Interior como uno de los distritos más inseguros del país—¹ y una serie de impasses entre autoridades gubernamentales con la dirigencia local, Alto Trujillo engloba un cúmulo de preguntas novedosas, puesto que se encuentra entre la activación de un mecanismo de democracia directa y el proceso de atomización político-administrativa del que viene siendo parte nuestro país. A partir del proceso de descentralización la tendencia es hacia el aumento del número de distritos y municipalidades de

¹ Ver: <https://peru21.pe/peru/trujillo-distrito-indice-delitos-ano-430044-noticia/>

centro poblado, lo cual presenta un reto de articulación y coordinación intergubernamental para la implementación de servicios públicos a la ciudadanía. En ese sentido, el caso de Alto Trujillo es un caso representativo, pues ejemplifica un fenómeno que ocurre en diferentes partes de nuestro territorio, en donde los límites de la descentralización y la poca capacidad del Estado para garantizar necesidades básicas están provocando la búsqueda de autonomía y presupuesto propio a niveles locales.

Para la implementación de la investigación se utilizó una metodología cualitativa que constó de aplicación de entrevistas semiestructuradas a actores clave dentro del proceso de distritalización, y la realización de cuatro grupos focales con la población de Alto Trujillo. De este modo, dos de dichos grupos —uno de hombres y otro de mujeres— se realizaron días anteriores de la consulta vecinal (16 de febrero de 2020), mientras que los otros dos grupos focales —uno con los dirigentes locales y otro de mujeres— se realizaron una vez se conocieron los resultados a la semana siguiente. Así, se pudo recoger información vital no solo del desarrollo del proceso de consulta si no de la historia del proceso y de la percepción de la población sobre el mismo antes y después del acto electoral sin precedentes.

Así, se encontró que la activación de la consulta ciudadana en el proceso de distritalización de Alto Trujillo si bien respondió, directamente, a una decisión político-técnica de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), esta se adoptó como un espacio institucional legítimo que canalizó la demanda histórica de la ciudadanía de esta circunscripción de convertirse en un distrito. Más allá de un acto meramente administrativo, la activación de este MDD estuvo acompañada de una sustanciosa participación política de parte de las dirigencias barriales del centro poblado. Esta activa y constante participación en el proceso de consulta ciudadana se explica por dos razones: las históricas dinámicas conflictivas entre los distritos de El Porvenir, Florencia de Mora y el propio centro poblado de Alto Trujillo, producto del proceso de crecimiento urbano marginal acelerado de las últimas tres décadas, y la *promesa institucional* latente de convertir el centro poblado de Alto Trujillo en distrito municipal desde fines de los años noventa.

Para llegar a dicha conclusión, la presente publicación se divide de la siguiente manera: En el primer capítulo se hace una revisión teórica de los mecanismos de democracia directa y su aplicación en América Latina y el Perú en el siglo XXI. En el segundo capítulo se estudia la naturaleza y evolución de las Municipalidades de Centro Poblado en el Perú y el proceso de distritalización en ciernes. En el tercer capítulo se desarrolla el caso de estudio de Alto Trujillo a través de la contextualización de la localidad, su historia y su largo proceso de cambio institucional. En el cuarto capítulo, se pasa a presentar detalles del proceso de agendación de la distritalización de Alto Trujillo y cómo se da el de activación de la consulta ciudadana. Posteriormente, se presenta en el quinto un capítulo todo lo referido al proceso de la consulta ciudadana y los resultados. Finalmente, en el sexto capítulo se presentan las conclusiones y recomendaciones que se extraen del estudio para el estudio de la política local en Perú, así como para el desarrollo y supervisión de mecanismos de consultas ciudadanas en el futuro.

Esta investigación no habría sido posible sin la disposición y la amabilidad de los dirigentes locales de Alto Trujillo, en particular del alcalde de centro poblado Nover Cruz, así como los miembros del Comité Pro Distrito de Alto Trujillo, en particular Carlos Urriza y Roger Villacorta. Las conversaciones con Víctor Moya y Fernando Nuñuvero fueron además muy útiles para comprender la historia del centro poblado. Asimismo, agradecemos el apoyo del Jurado Electoral Especial de Trujillo, en particular de la presidenta María Elena Alcántara y el secretario técnico Óscar Liendo, quienes se encargaron de brindarnos las pautas legales y administrativas correspondientes al proceso electoral. La implementación de los grupos focales no podría haberse llevado a cabo si no fuera por el apoyo de Cindy García en el reclutamiento y de Raúl Moya, gerente de participación vecinal del centro poblado, por el apoyo logístico. De igual manera, agradecemos a Jorge López por la labor de guía ante la inmensidad de la localidad.

Agradecemos también a Mónica Mauricio, Elena Jaimes y Verónica Leyton por el apoyo en la parte administrativa del proyecto, sobre todo en medio de un proceso electoral a nivel nacional. Finalmente, agrade-

ceamos a Milagros Suito por la confianza y el empuje para poder sacar adelante este tipo de investigaciones que ayudan a fortalecer nuestros conocimientos sobre cómo actúa la ciudadanía y, por ende, sobre cómo funciona nuestra democracia actual.

LOS MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA Y SU USO EN AMÉRICA LATINA

1.1. Definición y origen

Los Mecanismos de la Democracia Directa (MDD) son instituciones públicas y reconocidas (Altman 2005: 621) con las que la ciudadanía toma una decisión directa sobre un tema en específico en las urnas (Welp & Serdült 2011: 124). Dichas instituciones establecen procesos participativos diferentes a los procesos electorales clásicos, pues la decisión es acerca de un tema o programa en específico y no sobre quién o quiénes representarán a la ciudadanía para la toma de decisiones ejecutivas. Así, por citar ejemplos, a través de un MDD la población podría decidir por aprobar una reforma constitucional, o establecer prerrogativas en el sistema de gobierno; mientras que bajo un esquema representativo clásico la ciudadanía escoge representantes para que lleven su voz ante los espacios de decisión de este tipo de temas y otros más.

Este tipo de mecanismos han funcionado como una válvula de escape ante la conflictiva existencia entre el ideal democrático y la forma de administración de los estados modernos. Al surgir por la constante demanda de mayor involucramiento de parte de la sociedad civil en los asuntos públicos, y ante la imposibilidad de que toda decisión gubernamental sea adoptada por la ciudadanía en su conjunto, los MDD se

han posicionado como un recurso importante para el funcionamiento y legitimidad del sistema democrático liberal (Altman 2005; Geissel & Newton 2012; Qvortrup 2014; Scarrow 2001). Así, antes que reemplazarlo, los mecanismos de la democracia directa (MDD) han surgido para complementar el limitado funcionamiento de la democracia representativa. Su función principal se encuentra en aumentar la participación política, para así legitimar un sistema político que con el tiempo se ha venido agotando (García 2009: 185).

Históricamente, estos mecanismos han surgido en países como Suiza, Alemania y Estados Unidos, cuyos procesos sociohistóricos permitieron desarrollar este tipo de instituciones desde diferentes aristas: sea por presentar una institucionalidad democrática consolidada, un sólido sistema de partidos políticos, una cultura cívica participativa o una fuerte presencia de organizaciones sociales, estos países han influenciado el uso y transferencia de estos mecanismos a nivel mundial (Altman 2019).

Naturalmente, también en países con democracias en desarrollo, este tipo de mecanismos no han sido ajenos. Tanaka señala que en estados donde no se ha logrado la consolidación del sistema representativo liberal —y, por ende, tampoco se puede hablar sobre un agotamiento del mismo—, salen a relucir dos problemas: en primer lugar, “sin la existencia de un sistema de partidos representativo, se corre el riesgo de que ellas den lugar a formas autoritarias de ejercicio del poder o generen serios problemas de gobernabilidad” (2007: 3). Con ello, existe el peligro de que se cree un vínculo directo entre ciudadanía y liderazgo personalista, en donde se gobierne a base de referéndum o demás mecanismos directos y no a través de la representación democrática electa. Esto se complementa con, en segundo lugar, el “riesgo de que estos devengan en espacios inoperantes o que sean copados por intereses particularistas” (Tanaka 2007: 3).

Así, la falta de consolidación de un sistema previo afectaría el desarrollo y, por ende, el objetivo de la democracia directa y sus mecanismos. Las experiencias previas advertirían que el funcionamiento de estos se encuentra condicionado por procesos sociopolíticos que esca-

pan a reformas constitucionales o legales, pues depende de un sistema de partidos funcional y legitimado, una institucionalidad estatal mínima y la existencia organizaciones sociales representativas (Tanaka 2007).

Sin embargo, la aparición de los MDD se ha dado en diferentes contextos regional, abriendo así una interesante discusión en la literatura. A partir de numerosos estudios en países latinoamericanos que precisamente no cumplirían con los requisitos mínimos para un adecuado funcionamiento de estos mecanismos, se ha intentado identificar los factores contextuales, políticos, sociales y/o económicos que permitirían la activación, el desarrollo y las consecuencias de este tipo de democracia directa.

Como se ha señalado, la activación de los MDD sería, en el mejor de los casos, el reflejo de sistemas representativos consolidados. Tomando como ejemplo las iniciativas de consulta popular, se encuentra que estas se activan contantemente en países como Uruguay y Suiza (Lissidini 2015: 141), argumentándose así que la realización de estas consultas funcionaría como una *amenaza* para la clase política sobre cierta decisión pública: su concretización reflejaría una falla de esta representación democrática liberal, pero un triunfo democrático sustancial de la sociedad civil.

Por otro lado, se argumenta que la activación de este tipo de instituciones en realidad es reflejo de la baja representación de las instituciones democráticas y no de su agotamiento, como se señaló líneas arriba. Así, se ha encontrado una constante activación de los MDD por gobernantes populistas en países latinoamericanos (Barczak 2001: 39). Esto, además, parece estar asociado a contextos de descentralización que conviven, al mismo tiempo, con la crisis de la democracia representativa (Schneider & Welp 2011: 25).

No obstante, este argumento pierde cierta fuerza ante la evidencia histórica de que los MDD han existido desde mucho antes de la llegada de este tipo de gobernantes. Por ello, concentrándose en la agencia de los actores que la promueven, Lissidini (2015) señala que la activación de un mecanismo de democracia directa puede ser impulsada no solo desde los poderes del estado (de arriba hacia abajo) sino

también desde la ciudadanía (de abajo hacia arriba). Del primer tipo de activación, sin dejar de lado las variables estructurales, la autora señala:

[En] Países con tradición más autoritaria (...) las consultas son promovidas justamente por el Ejecutivo. Por el contrario, en países con una tradición más propensa a la dispersión de poder (...) los mecanismos son utilizados por los ciudadanos o por los partidos políticos, reforzando así la democracia directa y la democracia representativa (Lissidini 2015: 179).

De este modo, la activación de los MDD crean “incentivos específicos para los actores políticos, forman identidades, establecen el contexto en el que se desarrolla la formulación de políticas (*policy-making*) y ayudan —u obstaculizan— la construcción de regímenes democráticos” (Mainwaring 1993: 198). Así, su activación puede ser usada, por ejemplo, para evitar los debates parlamentarios si esta es promovida por los poderes ejecutivos del estado.

Con ello, más que una participación ciudadana, los MDD serían usados con claros “fines demagógicos, partidarios, autoritarios o legitimantes”, traduciéndose así en procesos en los que “los ciudadanos votan para manifestar el apoyo o la desaprobación a un partido o líder o gobierno político, más allá del contenido de la propuesta” (Lissidini 2015: 145).

Prueba de ello, durante el siglo XX, países como Bolivia en 1931, Paraguay en 1940, Chile en 1978 y 1980, y Uruguay en 1980 convocaron a la participación ciudadana a través de MDD, cuando se encontraban gobernadas por regímenes autoritarios, incluidas cúpulas militares. Muchas de estas activaciones se dieron sin regulación legal de por medio, ya que respondieron a los intereses de los gobernantes para legitimar sus acciones (Welp 2015).

Diversos autores han señalado que los MDD también pueden encontrar su origen en la presión ciudadana, sobre todo a nivel local (Font, Blanco, Gomá, & Jarque 2012). Este tipo de activación respondería a una ciudadanía que históricamente cuenta con una base social participativa (Putnam 2003) o “mediante innovaciones políticas, producto de

continuos e insistentes ejercicios de presión para involucrase y abrirse paso en los ámbitos donde se confecciona y se decide la agenda” (Fung y Wright, en García Chourio 2009: 188).

Esta posición resalta la agencia participativa de la ciudadanía, al mismo tiempo que reafirma la idea de los límites de la democracia representativa. En ese sentido, ambos tipos de activaciones están en constante complemento dependiendo de los intereses del gobierno como de la ciudadanía. Como sostiene Altman:

En un contexto democrático, los MDD originados desde abajo se pueden utilizar para amenazar al gobierno y forzar, en última instancia, a un cambio del statu quo. En ese caso, un cambio de política proporciona la evidencia del éxito de un potencial MDD (...) Paradójicamente, la evidencia de la falla de la amenaza de la activación de un MDD se materializa por su presencia” (Altman 2005: 210).

Es así que los MDD funcionan para paliar las deficiencias del sistema: las decisiones gubernamentales desde arriba no serían suficientes para legitimar una decisión, por lo que se necesitaría de acciones ciudadanas concretas, como la activación de consultas ciudadanas. ¿Cómo clasificar este tipo de consultas convocadas de abajo hacia arriba? Volviendo a Lissidini (2015), esta participación de la ciudadanía puede darse de tres maneras:

En primer lugar, se pueden dar a través de mecanismos proactivos, los cuales son “recursos con los que cuenta la ciudadanía para proponer leyes (iniciativa legislativa, reformar la Constitución total o parcial) y proponer una consulta popular (llamada a veces referendo, referéndum o iniciativa popular)” (Lissidini 2015: 142). Por su propio carácter, requieren de una ciudadanía políticamente activa y organizaciones sociales medianamente consolidadas para su activación estos mecanismos.

En segundo lugar, se encuentran los mecanismos reactivos, los cuales se producen cuando la ciudadanía quiere derogar o vetar alguna ley, o revocar a sus representantes. Estos mecanismos “funcionan

como defensa del ciudadano frente a la aprobación de leyes impopulares y para impedir que sigan en su cargo funcionarios públicos que son cuestionados por algún motivo” (Lissidini 2015: 143). Aunque algunos estudios afirman que estos mecanismos, sobre todo el de la revocatorias, suelen tener efectos nocivos en la calidad de las democracias latinoamericanas (Tuesta 2014); otros argumentan que su impacto depende del contexto y de los actores en los cuales se activan (Alva 2019b; Welp & Serdült 2014).

Por último, se identifican los mecanismos de consulta obligada. Estos mecanismos se activan en todas “aquellas reformas que exigen ser ratificadas por los ciudadanos a través de una consulta: cuando se quiere reformar total o parcialmente una Constitución, en temas específicos (como los límites territoriales, los tratados internacionales, los procesos de paz o la subdivisión geográfica en un país)” (Lissidini 2015: 144).

Como se vio anteriormente, este tipo de mecanismos son los que más comúnmente se activan en los países latinoamericanos. En ese sentido, los mecanismos de *consulta obligada* pueden funcionar como medios que fortalezcan la democracia o que reafirmen la popularidad de un actor político al promoverse de arriba hacia abajo. Por esta razón, este tipo de mecanismo puede confundirse con los MDD promovidos desde el Estado; no obstante, la principal diferencia se encuentra en que son convocados automáticamente según un proceso burocrático establecido por ley, mientras que los promovidos desde el Estado pueden servir a los intereses del actor político que influencia su activación como el presidente o el Parlamento.

Así, un mecanismo como la consulta ciudadana para la creación de un distrito, como se desarrolla en el presente estudio, se posiciona de forma particular en la discusión teórica. Como se verá más adelante, una mirada contextual de esta consulta parecería sugerir que se está frente a una *consulta obligada*; es decir, que es un mecanismo procedimental que no ha sido pedido ni por el Estado ni por la población. Sin embargo, una mirada histórica de este proceso matiza esta idea inicial, pues la complejidad del pedido de distritalización involucra una

demanda de la ciudadanía para la activación de este mecanismo. Antes de profundizar en torno a los mecanismos de democracia directa en Perú es necesario brindar un contexto regional de su uso en las últimas dos décadas en América Latina, en donde estos mecanismos han representado una manifestación crítica a la democracia liberal.

1.2. La crisis de la democracia liberal en América Latina: contexto y nuevos usos de los MDD en el siglo XXI

Desde el nacimiento de la democracia occidental en la Grecia Clásica y su expansión a nivel mundial, este sistema político ha tenido una variedad de cambios y críticas, que han devenido en lo que hoy se conoce como democracia, basada en la elección democrática y cíclica de un grupo de representantes de la ciudadanía para el gobierno y la toma de decisiones a nivel nacional. Este sistema ha permitido conjugar bien con el gobierno de grandes mayorías y, al mismo tiempo, ser representativo de los diferentes grupos de la sociedad (Altman 2005; Dahl 1989).

No obstante, desde fines de la década del 90, en América Latina empezó a manifestarse una mayor crítica al sistema democrático representativo; desde movilizaciones sociales que cuestionaban a la llamada democracia delegativa (manifestada principalmente en la despolitización de las políticas económicas y el aumento del control tecnocrático del aparato estatal) (Lissidini, Welp, & Zovatto 2015; O'Donnell 1994); hasta debates teóricos que cuestionaban la importancia misma del tipo de régimen político y el uso de la categoría *democracia* en países como los de América Latina.

Una de las principales críticas la brindó Franco (1999) al evitar llamar democracias a los regímenes políticos latinoamericanos, señalando que “más bien se trata de un régimen donde las pretensiones clásicas y universalizantes de la democracia de ciudadanos han fracasado y donde se ha instaurado un régimen representativo-electoral bordado de políticas particularistas (...) que traicionan los objetivos últimos de la democracia occidental” (Franco, 1999, citado en Meléndez & Vergara 2011: 15). De este modo, la consolidación del sistema representativo liberal

en países históricamente desiguales —tanto en términos económicos como políticos— y, sobre todo, dependientes estructuralmente de la economía internacional, produjeron que esta se mantenga de manera ilusoria y conflictiva. En palabras de Franco (1999), el desarrollo democrático se creó un régimen electoral con prácticas políticas particulares.

Una de las manifestaciones políticas que se produjo en la región desde inicios del siglo XXI fue la del llamado *giro a la izquierda*, el cual consistió en la llegada al poder por medios democráticos de actores políticos que presentaban un discurso reformista, disconformes con el consenso de Washington y que reclaman mayor presencia del Estado en el manejo de la economía (Weyland et al. 2010). Estos gobiernos progresistas lograron realizar cambios a las distintas esferas económicas, sociales y políticas de sus países, siendo la esfera política en la que se manifestó con mayor poder la activación y creación de instituciones o mecanismos para la profundización de la democracia. Este tipo de innovaciones democráticas fueron instaladas con el objetivo de superar los límites prácticos de la democracia representativa liberal.

Weyland (2010) señala que estos cambios en la esfera política, particularmente en la creación de mecanismos e instituciones democráticas, se pueden dividir en dos: los creados por la izquierda del tipo *moderada* y los del tipo *contestataria*. Así, los gobiernos catalogados como de *izquierda moderada* se concentraron en crear mecanismos de democracia directa que incentiven la participación a en temas netamente locales, dejando de lado mecanismos de corte nacional. Estos gobiernos evitaban el uso de retóricas populistas para el control de las masas; mientras que, al mismo tiempo, la aprobación de sus políticas se mediaba a través de la negociación con la oposición sin utilizar de mala manera los mecanismos democráticos directos creados como en el caso de Uruguay (Weyland, 2010: 15).

En el caso de los gobiernos de la *izquierda contestataria*, la profundización de la democracia se ha dado a través de frecuentes elecciones y plebiscitos a nivel nacional, introduciendo de esta manera nuevas instituciones de democracia directa, de arriba hacia abajo, las cuales han estado mediadas por discursos populistas de los gobernantes de

turno. Así, estos gobiernos de izquierda han intentado —y en algunos casos lo han logrado— concentrar el poder a través del uso de estos mecanismos que han ido creando. Más que una profundización de la democracia, en estos casos los MDD han servido como una herramienta de legitimación de gobiernos de corte autoritario de izquierda como en Ecuador o Bolivia (Weyland 2010: 14).

A diferencia de estos procesos, en Perú no ocurrió un giro a la izquierda. Lo que se ha visto más bien es la continuación de gobiernos de derecha con ciertos matices a considerar.² Más aún, se podría sostener que el caso peruano presenta una excepción a la regla, pues los MDD fueron introducidos durante el gobierno autoritario de derecha de Fujimori en la década de los noventa. De este modo, a pesar de que no fueron parte de la tendencia hacia la izquierda de la región, dichas instituciones sí cumplieron el rol de incrementar la participación directa de la ciudadanía, aunque a cuenta de desequilibrar el sistema de representación mediante partidos políticos. Por ello, para entender el contexto de su creación, es necesario un breve repaso de los MDD en Perú.

1.3. Perú y los Mecanismos de Democracia Directa

En el Perú, los Mecanismos de Democracia Directa se encuentran contemplados en la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos (Ley N.º 26300), la cual entró en vigencia en mayo de 1994. En ella se pueden encontrar dos tipos de mecanismos: aquellos que fomentan la participación ciudadana en sí misma, como las iniciativas de reforma constitucional, de iniciativa legislativa y el referéndum;³ y aquellos

² En 2011 ganó la presidencia Ollanta Humala Tasso, candidato de izquierda señalado como radical, nacionalista y chavista. Sin embargo, su gobierno ha sido caracterizado como una continuación de los gobiernos anteriores de derecha, siendo catalogado por parte de la academia como el “giro a la izquierda frustrado” en el Perú (Cameron 2009).

³ Estas se encuentran en el Artículo 2.º de la ley y señala concretamente como este tipo de mecanismos a la a) iniciativa de reforma constitucional; b) iniciativa en la formación de las leyes; c) referéndum; d) iniciativa en la formación de dispositivos municipales y regionales; y e) otros mecanismos de participación establecidos por la presente ley para el ámbito de los gobiernos municipales y regionales.

que sirven como mecanismo de control ciudadano como la revocatoria y/o remoción de autoridades y las demandas de rendición de cuentas.⁴

A partir de su creación, estos mecanismos se configuraron a través de una estrategia *top down* y con características poco democráticas. Así, por ejemplo, durante el mandato del presidente Alberto Fujimori fueron utilizados como un medio para legitimar acciones autoritarias. Este tipo de prácticas se pudieron comprobar a través del referéndum llevado a cabo por este gobierno para aprobar la Constitución Política de 1993, y la anulación de una propuesta ciudadana de referéndum para la nulidad de la llamada Ley de Interpretación Auténtica en el año 1996⁵ (García Montero 2001; Welp 2008).

Desde el retorno de la democracia al país en 2001, a nivel nacional se han realizado tres MDD sobre diferentes tópicos: en octubre de 2005 se realizó un referéndum para la creación de cinco macrorregiones, cuyo objetivo era enrumbar el camino hacia la descentralización del país a través de la fusión de unidades territoriales, en el que, a pesar de que hubo una participación aceptable de la ciudadanía —participaron más de seis millones de personas con una tasa de ausentismo de apenas 13%—, en ninguna de las regiones en consulta se logró aprobar el cambio que proponía el Poder Ejecutivo.

El segundo referéndum nacional se produjo en octubre de 2010, conforme a la iniciativa legislativa para la aprobación de la devolución de aportes del Fondo Nacional de Vivienda (Fonavi), siendo hasta la fecha la única iniciativa de este tipo que ha logrado convertirse en consulta popular. En ella participaron más de dieciséis millones de personas y se realizó el mismo día de las elecciones regionales y municipales de

⁴ Estas se encuentran en el Artículo 3.º de la ley y señala concretamente como este tipo de mecanismos a la a) revocatoria de autoridades, b) remoción de autoridades, c) demanda de rendición de cuentas, y d) otros mecanismos de control establecidos por la presente ley para el ámbito de los gobiernos municipales y regionales.

⁵ Mediante esta ley, el Congreso del Perú aprobó en 1996 la postulación de Alberto Fujimori por un tercer período consecutivo, a pesar de que la reelección estaba prohibida en la Constitución. Dado que el Tribunal Constitucional señaló la inconstitucionalidad de esta ley, el Congreso, en respuesta, destituyó a tres magistrados e inclinó la balanza a su favor. Estas acciones provocaron una serie de protestas de la sociedad civil. Para más información, ver Degregori (2001).

2010, lo que ayudó a que la tasa de ausentismo solo haya sido de 16%. A diferencia del referéndum de 2005, esta vez la iniciativa sí logró aprobarse con 66,5% de los votos válidos.

Finalmente, en diciembre de 2018 se activó un tercer referéndum a iniciativa del presidente Martín Vizcarra, con el fin de consultar a la ciudadanía sobre diversos temas de agenda sobre la reforma política en ciernes. Así como en 2010, la consulta se realizó en medio de las elecciones regionales y municipales, solo que esta vez en la segunda vuelta. De las cuatro reformas planteadas, las tres primeras fueron aprobadas por más del 80% de votos, mientras que la última fue denegada con más del 90% de los votos. Además, la participación ciudadana alcanzó el 72,3% del total del electorado, brindando una aprobación elevada a los cambios constitucionales propuestos por el Poder Ejecutivo. Cabe destacar que de estos tres mecanismos solo la consulta de Fonavi fue activada por iniciativa popular —es decir, una consulta de tipo *bot-tom-up*— mientras que los otros dos fueron parte de iniciativas del Poder Ejecutivo, ratificados por el Congreso de la República.

1.3.1 Participación ciudadana a nivel subnacional: el auge de la revocatorias

Si bien los mecanismos nacionales de democracia directa han proliferado en nuestra democracia, la mayoría de usos de estos mecanismos han sido en espacios locales. De la mano con el proceso de descentralización a partir de 2001, han sido los mecanismos de control ciudadano los que han proliferado principalmente en este ámbito. No obstante, aún se conserva la predominancia de los intereses particulares o las irregularidades que ponen en duda la calidad de la participación en su interior.

Por un lado, a nivel subnacional, uno de los mecanismos más activados en el Perú han sido las revocatorias a autoridades locales. Así, entre las gestiones provinciales y distritales del periodo 2003-2006 y las de 2011-2014, las revocatorias incrementaron su número de 172 a 392. Quizás el caso emblemático de proceso de revocatoria ha sido el de la alcaldía provincial de Lima en 2013 —la provincia con mayor número de

habitantes en el territorio— en donde se intentó revocar a la alcaldesa Susana Villarán y al concejo municipal. Si bien el pedido no logró retirar del cargo a la alcaldesa, gran parte de regidores y regidoras electas en 2010 fue revocado, produciéndose así el primer proceso de revocatoria en la historia de la capital. A raíz de ello, la situación de las revocatorias cambió para el periodo de gobierno 2015-2018, en la que se activaron tan solo veintisiete pedidos de revocatorias debido, principalmente, a la Ley N.º 30515 aprobada en 2015 que señala que un pedido de revocatoria no generaría nuevas elecciones, tal como antes estaba contemplado (Alva 2019a).

¿Cómo se explica esta inicial proliferación? La literatura menciona que este tipo de mecanismo se activa en gobiernos locales cuyo ganador ganó las elecciones por un porcentaje ajustado, así como en localidades con altos niveles de desaprobación de quienes ostentan el cargo de alcaldes (Dammert 2012; Ramírez 2016; Wiener 2004). Así, en muchos casos, las revocatorias son llevadas a cabo por intereses políticos particulares de pequeñas élites con el principal interés de adelantar las elecciones (Tuesta 2014).

Recientemente, trabajos como el de Holland & Incio (2019) y Alva (2019a) han desarrollado explicaciones mucho más amplias de este fenómeno. A partir de análisis estadísticos, han señalado que la activación de este tipo de mecanismos responde a factores institucionales como el historial de activación de revocatorias de una localidad (Holland & Incio 2019); o a factores estructurales como la ruralidad o la poca población en una localidad (Alva 2019a). Asimismo, se encuentra presente la influencia de la agencia política en la evaluación de su naturaleza democrática, pues estaría sujeta al tipo de élites políticas promotoras de la revocatoria (Alva 2019a). No obstante, con el cambio legislativo y la imposición del requisito de argumentar causales para la revocatoria de la autoridad, se espera que este mecanismo pueda activarse con una verdadera necesidad de la población y no como una herramienta política para la desestabilización de la institucionalidad local.

De esta manera, la literatura sobre participación ciudadana a nivel local en el Perú permite señalar que estos mecanismos se encuentran

inmersos en espacios poco institucionalizados, en los que suele primar el interés personal de determinados actores locales, y que, en vez de servir como medios de participación política y democracia sustantiva, han sido de utilidad para causar crisis de gobernanza en los espacios locales. En palabras de Tanaka (2007):

Si bien se ha dado la inclusión de formas de democracia directa electoral, solamente han sido utilizadas para revocar autoridades en ámbitos locales. Aquí tenemos una ilustración de cómo se instaura un mecanismo con requisitos que solo pueden cumplirse en ámbitos de menor escala poblacional, no cumpliendo con su supuesto propósito; además muestra cómo, en contextos de fragmentación política, sin actores consolidados, sin un buen funcionamiento de la dimensión representativa, y sin una institucionalidad estatal que funcione en todo el territorio, termina siendo un espacio más al que se extiende la lucha faccional, y sigue caminos que pasan muchas veces por alto las normas vigentes (Tanaka 2007: 3).

1.3.2 Formalidad e informalidad en las consultas ciudadanas por temas socioambientales

Por otro lado, fruto del *boom* de los *commodities* a partir de 2002 y el establecimiento de la Ley de canon minero que incrementa el presupuesto de los gobiernos locales, a través del siglo XXI se ha ido incrementando la presencia de industrias extractivas en territorio peruano, y con ella la participación local interesada en su manejo y repercusión en la localidad. El ejemplo emblemático de esta tendencia es el caso de Tambo grande en Piura, en donde se desarrolló un conflicto por el intento de intervención de la compañía Manhattan Minerals para la instalación de un proyecto minero en el Valle San Lorenzo.⁶ Tras estos enfrentamientos, en junio de 2002 se convocó a una consulta ciudadana para determinar si la localidad estaba de acuerdo o no con el proyecto. Así, este mecanismo, catalogado como el primero en la historia a nivel local, cumplió con una doble finalidad: brindaba una alternativa de pacificación para

⁶ Para mayor información, véase Paredes (2008).

el conflicto social, mientras que abría espacios para la participación y canalización de demandas de la población que podría ser afectada por el proyecto (Paredes 2008). Pese a que hubo un apoyo mayoritario a la reanudación de actividades agrícolas en la zona, el gobierno central hizo caso omiso y desestimó los resultados.

Del mismo modo, en 2007 los municipios de Carmen de la Frontera, Ayabaca y Pacaimpa junto con dirigentes campesinos del Frente para el Desarrollo Sostenible de la Frontera Norte en Piura convocaron a un referéndum para aprobar o no la instalación de una mina de cobre en su localidad. Aunque más del 90% votó en contra, esta no fue vinculante y el presidente de entonces Alan García Pérez la consideró ilegal (Welp 2008).

Así como estos casos, existen decenas de proyectos de consultas ciudadanas movilizadas por los liderazgos locales que no cumplen el marco legal establecido —la Ley de Participación Ciudadana no faculta a una municipalidad a convocar a referendos dentro de su ámbito político-administrativo—, razón por la cual se desconoce sus resultados ni la participación de la ciudadanía en ellos. En ese sentido, no es gratuito que las industrias extractivas sean la principal razón de movilización a nivel nacional: en mayo de 2020, 128 de un total de 189 conflictos sociales activos en Perú eran de tipo socioambiental, dentro de los cuales veintisiete pertenecían a las jurisdicciones de autoridades regionales y locales (Defensoría del Pueblo 2020).

Así, sin la necesidad de ser catalogadas como mecanismos de participación directa, cumplen el mismo rol en el establecimiento de canales formales para la expresión de la ciudadanía en un determinado aspecto. En la región, y en el Perú, diversos autores han encontrado mecanismos de consulta comunitaria y/o vecinal para la resolución de conflictos territoriales, especialmente respecto al medio ambiente y las actividades que generen un impacto. Entre los principales se distingue el trabajo de Walter y Urkidi (2014) sobre el desarrollo de consultas comunitarias y vecinales sobre minería en varios países de la región, entre los que resalta el Perú con once procesos entre 2002 y 2012.

Para los autores, lo importante de estas consultas es “que no estén fomentadas por los gobiernos nacionales como parte de los proce-

dimientos oficiales para consultar a las comunidades, sino que están promovidas por movimientos de justicia ambiental, generalmente con el soporte de los gobiernos locales” (Walter y Urkidi 2014: 48). Estas consultas son impulsadas por organizaciones o movimientos sociales, comunidades indígenas, e incluso pueden involucrar a actores internacionales defensores de esos derechos. Estos procesos de consulta se caracterizan por la convergencia entre actores formales, tales como los gobiernos locales, con capacidad de intervención y organización de estas consultas y la red de actores informales, como las referidas a las redes de soportes de los actores sociales, que cumplen un rol muy importante en su agendación.

Inclusive, otros marcos legales del Estado pueden ser considerados como cercanos a estos mecanismos de democracia directa. En particular, la aprobación en 2011 de la Ley N.º 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, cuya finalidad es “alcanzar un acuerdo o consentimiento entre Estado y los pueblos indígenas originarios respecto a la medida legislativa o administrativa que les afecten directamente”,⁷ permite a las comunidades indígenas participar activamente de las decisiones públicas a nivel nacional a través de sus liderazgos y organizaciones representativas. A pesar de tener un efecto indirecto en la toma de decisiones, los mecanismos de consulta previa se enmarcan en la tendencia actual hacia la democratización de los espacios locales.

Los diagnósticos sobre los procesos de consulta son variados: algunos lo señalan como un síntoma de avance histórico, pese a algunas dificultades propias del proceso y su implementación (Sanborn *et al.* 2016); mientras que otros advierten su falta de institucionalidad y los efectos nocivos del modelo económico en el desequilibrio de poder entre las agencias gubernamentales, los privados y las comunidades afectadas (Sosa 2016). De ese modo, y al igual que en las iniciativas de referéndum a nivel local y los procesos de revocatoria, se advierte el peligro de la deslegitimación de los procesos de consulta y sus implicancias para la canalización del sentir de la ciudadanía.

⁷ Art. 3.º de la Ley N.º 29785.

1.3.3 El precedente: el proceso de demarcación territorial en Piura (2015)

Otro de los temas en los cuales se puede necesitar de la participación directa de la población es en casos de delimitación territorial, sobre todo cuando no existe un acuerdo entre las autoridades para demarcar los límites entre un distrito y otro. Para estos casos, la Ley N.º 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, establece la consulta vecinal como parte del procedimiento para la solución a este problema.

Este mecanismo fue utilizado en 2015 en la provincia de Piura, pues existía una disputa limítrofe entre los distritos de Tambogrande y Las Lomas, en particular en torno a seis centros poblados sobre los que no se había llegado a un acuerdo limítrofe. Para ello, la Secretaría de Demarcación y Ordenamiento Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), en base a la complejidad del caso en curso, precisó la necesidad de llevar a cabo una consulta vecinal con participación de los organismos electorales a nivel nacional. De este modo, el caso de Tambogrande y Las Lomas se convirtió en la primera consulta vecinal con fines de demarcación territorial en la historia peruana, que implicó un despliegue novedoso de los organismos electorales en su desarrollo.

Este caso es particularmente interesante puesto que la intervención de los organismos electorales institucionalizó los resultados de la consulta, brindándole a la ciudadanía mayor confianza por sobre las decisiones y el proceso en el que se encuentran participando. A diferencia de los referéndum autoconvocados por autoridades locales, la participación de instituciones nacional estableció un tipo diferencia de mecanismos de democracia directa: los mecanismos *obligados* por ley para la toma de decisión en específico.

La consulta permitió que la ciudadanía de cada centro poblado decidiera si deseaba pertenecer al distrito de Las Lomas o al distrito de Tambogrande, de modo que el resultado por mayoría decidiría el trazado de límites entre ambas localidades. Así, el Jurado Nacional de Elecciones, mediante Resolución N.º 0074-2015-JNE, convoca a consulta vecinal con fines de demarcación territorial en seis centros poblados de la zona para el día 23 de agosto de 2015. En dicho proceso democrático participaron 1791 electores de un total de 1840 personas empadrona-

das para la consulta. Si bien los resultados en algunos centros poblados fueron parejos,⁸ la consulta permitió a la PCM poder validar la demarcación territorial de la zona, y con ello sentar un precedente importante en la diversificación de usos de la participación ciudadana en la toma de decisiones locales.

1.3.4 ¿Democratización de los espacios locales?

En síntesis, en las dos últimas décadas ha existido en el Perú una variedad de usos de mecanismos de democracia directa. Si bien ha existido la activación de referendos nacionales para validar iniciativas ejecutivas en 2005 y 2018, durante este tiempo han proliferado con mayor magnitud las llamadas consultas populares de revocatoria, las cuales no han cumplido su rol democratizador ni han aumentado, necesariamente, la participación política de la ciudadanía. No obstante, y con algunos matices a considerar, algunas revocatorias sí responden a demandas legítimas y funcionan como mecanismos democráticos, ya que fueron impulsadas por una ciudadanía crítica y participativa (Alva 2019a). Así, al igual que con la iniciativa legislativa del referéndum de 2010, la presencia de mecanismos *bottom-up* es determinante para la ciudadanía y su visibilización como agentes con discernimiento.

Sin embargo, debido a la presencia de grandes proyectos mineros y extractivos en el territorio peruano, se han ido activando mecanismos de consulta popular que carecen de base legal o procedimientos oficiales, los cuales, usando la clasificación de Lissidini (2015) podrían entenderse como mecanismos proactivos, aunque informales. Así, estos procesos representan demandas de participación ciudadana que apuntan hacia una tendencia regional hacia la democratización de los asuntos locales que deben ser tomadas en cuenta en el estudio y análisis de los mecanismos de democracia directa.

Con la aprobación de la Ley de Consulta Previa, parte de esa necesidad de canalizar la participación se formaliza en el ámbito indígena,

⁸ En los seis centros poblados ganó la opción por pertenecer al distrito de Las Lomas; no obstante, las votaciones, en muchos casos, se decidieron por menos del 10% de los votos válidos. Por citar un ejemplo, en el centro poblado CP5 la opción de Las Lomas ganó con el 52,47% de los votos válidos. Fuente: ONPE.

pero la historia de otros procesos autoconvocados de consulta alerta sobre la importancia de repensar y readaptar los mecanismos de participación ciudadana en su conjunto. De este modo, como lo mencionan Walter y Urkidi (2014), un verdadero análisis de este tipo de consultas debe agregar no solamente el contexto del tema en discusión, sino también de los actores promotores y aliados dentro del proceso de participación ciudadana.

Finalmente, estos mecanismos también son utilizados para resolución de conflictos territoriales, como en el caso de la consulta vecinal entre Tambogrande y Las Lomas en 2015, en donde la participación de los organismos electorales ha brindado mayor legitimidad y difusión al proceso. En esa línea, existe un mecanismo de consulta vecinal estipulado en las leyes que se usa específicamente para la creación de distritos, cuyo uso intersecta el debate sobre el uso de los mecanismos de democracia directa a nivel local con la tendencia hacia la distritalización del territorio peruano: el caso histórico de Alto Trujillo brinda una aproximación singular sobre ambos temas para así prever el futuro de las políticas locales en el mediano plazo.

2.

LA DISTRITALIZACIÓN DE LA POLÍTICA: LAS MUNICIPALIDADES DE CENTRO POBLADO Y LA DEMARCACIÓN TERRITORIAL EN PERÚ

En 2002 Perú empezó un proceso de descentralización que consistió en la transferencia de recursos y competencias desde la administración central hacia organismos de carácter subnacional (regional, provincial y distrital), esto con el objetivo de que estas unidades obtengan mayor autonomía política, administrativa y económica en beneficio de la ciudadanía (Aragón & Chávez 2013; Falletti 2010).

Así, a partir de la reforma constitucional de 2002, se señala que “el territorio de la República está integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el gobierno a nivel nacional, regional y local” (Ley N.º 27680). Siendo así, se considera en el nivel regional tanto a las regiones como a los departamentos, y a nivel local a las provincias, distritos y centros poblados (Contraloría General de la República 2014: 50).

La finalidad era, además, fungir de remedio ante la centralización que había acontecido en el Estado peruano durante el último cuarto del siglo XX, consolidado bajo el régimen fujimorista de los años 90 (Vergara 2015). Así, la descentralización buscaba asegurar la cobertura y abastecimiento de los servicios básicos a toda la población, de modo

que su implementación no dependa solamente de intereses centrales particulares (Defensoría del Pueblo 2010).

Del mismo modo, parte de los objetivos de la descentralización era mejorar la representatividad de las autoridades, abriendo en el campo electoral nuevas alcaldías y gobiernos regionales que permitan a la ciudadanía escoger autoridades con mayor grado de identificación, así como un mejor manejo de rendición de cuentas a nivel local. Es importante no perder de vista este detalle, pues la demarcación de provincias y distritos a menudo ha respondido a la identificación de grupos poblacionales a determinado territorio dadas sus raíces culturales, sociales e incluso étnicas al mismo. Por ello, en dichas localidades la elección de un representante que pueda identificarse como parte de la comunidad es un derecho ganado por la descentralización y, una vez ganado, es difícil de ceder.

A casi veinte años de iniciado este proceso, aún se presentan serios problemas en torno a la implementación de la descentralización en el territorio peruano. Aragón y Chávez (2013), por ejemplo, a través del estudio de la opinión de la ciudadanía a diez años del proceso descentralizador, encuentran que ha habido poco alcance de los beneficios de estas reformas en zonas rurales, lo cual puede explicarse por la falta de capacidad estatal de las unidades subnacionales (Dargent 2012), la corrupción latente tanto a nivel regional (Melgar 2017; Mujica, Melgar, & Zevallos 2017) como local (Huber 2015) o, inclusive, por las limitaciones a la ejecución de sus presupuestos de inversiones (Dulanto 2017: 294). Lejos de ser un proceso concluido, la descentralización ha dejado vacíos en la administración territorial que deben ser llenados mediante la esquiua coordinación entre niveles de gobierno y, en muchos casos, mediante influencia directa de las autoridades electas en las instituciones del gobierno nacional a través de cabildos o negociaciones políticas.

Al mismo tiempo, la descentralización produce un nuevo escenario de competencia electoral con las elecciones regionales y municipales, dentro de las cuales a partir de 2003 compiten partidos políticos y organizaciones políticas de alcance regional y local. No obstante, esta

apertura del sistema político no ha incrementado la calidad de la representación política en espacios subnacionales (CANRP 2019), puesto que muchos de estas agrupaciones esconden debilidades organizativas e intereses particulares en llamadas coaliciones de independientes (Zavaleta 2014) que dificultan la canalización de las demandas de la ciudadanía a través de organizaciones y candidaturas programáticas. Este fenómeno es particularmente significativo, puesto que la participación ciudadana no se refleja en la participación partidaria, sino que se refugia a través de movimientos sociales en defensa de intereses de la comunidad, o a través de mecanismos de participación directa dependiendo del nivel de gobierno en el que se encuentren más cercanos.

En medio de este contexto, a lo largo del territorio coexisten junto a los niveles formales de gobierno grupos de personas organizados a través de centros poblados. Principalmente de corte rural, los centros poblados no han sido tomados en cuenta dentro del análisis del proceso descentralizador. Así, los estudios mencionados anteriormente abordan problemáticas de los gobiernos regionales, provinciales y distritales, siendo las municipalidades de centros poblados ignorados ya sea por ser el último nivel del escalón organizacional del Estado o, como se verá más adelante, por su carente autonomía política y económica.

Por ello, para poder abordar la problemática del centro poblado de Alto Trujillo, es necesario brindar una aproximación hacia este tipo de organización político-administrativa del Estado, de modo que se pueda comprender sus características, como también sus demandas.

2.1. Las Municipalidades de Centro Poblado

Las Municipalidades de Centro Poblado (MCP) en el Perú son “instancias de desconcentración de servicios de los gobiernos locales” (Defensoría del Pueblo 2010: 27) que tienen como objetivo “hacer efectiva la prestación de algunos servicios delegados por las municipalidades distritales y provinciales” (Pajuelo, 2009: 100). Esto quiere decir que no poseen autonomía propia, ni tampoco representan a un nivel de gobierno local peruano. En ese sentido, provienen del establecimiento de un centro poblado en un territorio determinado, sea por tradición cultural,

étnica o el repoblamiento de alguna zona en particular. Estos pueden inscribirse formalmente como MCP a través de la aprobación de los municipios provinciales y distritales al que pertenecen, y su creación solo se da manera excepcional bajo una serie de requisitos estipulados en la Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

La naturaleza de las Municipalidades de Centro Poblado responde, sobre todo, a la falta de servicios públicos y una mayor demanda de atención estatal. En palabras de Bonfiglio (2017), la creación de una MCP es una forma de ingresar a la “formalidad organizativa del Estado” (2017: 1); es decir, la formalidad del proceso de creación se vuelve un medio por el cual grupos humanos históricamente relegados consiguen mantenerse dentro del Estado con el fin de obtener servicios básicos y reconocimiento como grupo poblacional.

La creación de la figura formal se remonta a la dación de la Ley Orgánica de Municipalidades de 1981, en la que, inicialmente, se les denomina como *municipalidades de centro poblados menores*. En dicha ley, estas estructuras locales fueron antecedidas por diversas referencias, tales como *municipalidades menores*, *municipalidades delegadas* o *municipalidades rurales*. Incluso, en el año 1978, a través de la Ley N.º 2250, se consideró denominarlas *municipalidades rurales*, aunque dicha ley no llegó a entrar en vigencia.

A través de la Ley de Municipalidades de 1984, las MCP cambian de nombre y se les empieza a llamar *municipalidades delegadas*, las cuales abarcarían desde “pueblos, centros poblados, comunidades campesinas y nativas”. Fue recién entrado el siglo XXI que, a través de la Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades (LOM), del año 2003, que la denominación *Municipalidades de Centro Poblado* empezó a ser utilizada para este tipo de organismos delegados y se explicitó una serie de funciones, precisadas con la Ley N.º 30937.

A través de esta ley, la cual fue publicada en el año 2019, se realizaron ciertas modificaciones a la LOM con respecto a la situación de esas unidades administrativas. Uno de los principales cambios recayó en la creación de Municipalidades de Centro Poblado (MCP), pues anteriormente solo se requería la aprobación de la mayoría de regidores

provinciales (más del 50%). Con la nueva ley se exigió el voto favorable de dos tercios del número legal de regidores. Además de ello, se exigió que se reuniera la adhesión de al menos mil (1000) ciudadanos con domicilio registrado en el centro poblado que estén a favor de la creación del distrito. Más aún, se puso como condición que el centro poblado tenga una configuración urbana, y la opinión favorable de la municipalidad distrital aprobada también por dos tercios del número legal de regidores.

La ley también modifica las responsabilidades del cargo de alcalde de la MCP, pues se precisó que sus facultades y obligaciones se regularían mediante un decreto de la alcaldía distrital o provincial, y que la dieta que recibiría dependería del monto que perciben los cargos de regidores distritales y provinciales. Sobre el tema de los recursos percibidos, la normativa no tuvo cambios: se señala que las MCP reciben recursos de la municipalidad provincial o distrital según corresponda, de acuerdo a las funciones y la prestación de servicios públicos locales que se le delegaron. Asimismo, reciben los arbitrios de estos servicios públicos que se le delegan y los ingresos por la prestación de determinados servicios públicos locales.

Un punto adicional que contempla la nueva Ley N.º 30937 es el impedimento que tienen las MCP para contraer obligaciones financieras, comprometer gasto corriente y ejecutar proyectos de inversión ya sea de manera directa o indirecta. En pocas palabras, tanto en términos políticos y económicos, son organismos dependientes y con poco margen de acción dentro de sus comunidades.

Esta falta de autonomía política también se refleja en las elecciones de sus autoridades: tal como señala el Artículo 130.º de la Ley N.º 27972, la institución encargada de la convocatoria a las elecciones en el centro poblado es la alcaldía provincial, quien deberá hacerlo con ciento veinte días (120) de anticipación. En específico, es la Ley N.º 28440, Ley de Elecciones de Autoridades de Municipalidades de Centros Poblados, la que establece que el proceso para elegir un alcalde y cinco regidores será llevado a cabo por un comité electoral conformado por cinco personas que acrediten domicilio en la municipalidad del

centro poblado, que serán escogidas mediante sorteo público llevado a cabo por la municipalidad provincial y distrital. Asimismo, cada municipalidad podrá realizar convenios de colaboración interinstitucional con organismos electorales nacional para asistencia técnica y fiscalización del proceso correspondiente.

De este modo, los centros poblados adquieren una presencia institucional en el marco territorial a través de la creación de las MCP y la elección de alcaldes. Sin embargo, estos siguen dependiendo tanto económica como administrativamente de los municipios provinciales y distritales, lo cual también deja a la merced de las autoridades de turno la coordinación y articulación entre ambos niveles de gobierno.

2.2. La municipalización de los centros poblados

Según el Directorio Nacional de Centros Poblados del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), para 2017 existían 94 222 centros poblados a lo largo del territorio peruano, cuya presencia era más significativa en regiones como Cusco, Puno, Áncash y Ayacucho (INEI, 2017). De ellos, solo un porcentaje mínimo posee una MCP. No obstante, a pesar de pasar desapercibidos en los análisis del sistema subnacional de gobierno, actualmente se reportan más Municipalidades de Centro Poblado en el Perú (2658) que municipalidades distritales y provinciales (1678), siendo las MCP el tipo de municipalidad de mayor número en el territorio peruano.

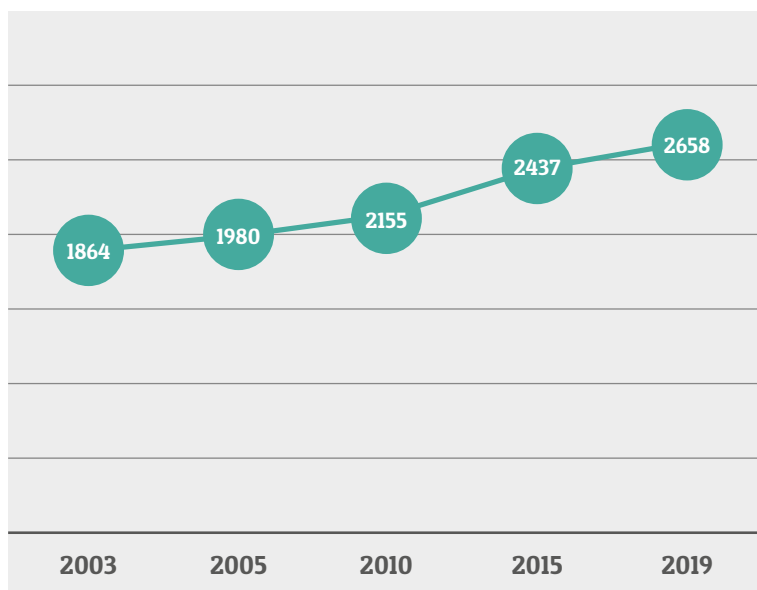
TABLA 1. *Número de municipalidades provinciales, distritales y de centros poblados en el Perú al 2019*

Municipalidades provinciales	196
Municipalidades distritales	1678
Municipalidades de centros poblados	2658

Fuente: Directorio Nacional de Municipalidades Provinciales, Distritales y de Centros Poblados, 2019. INEI. Elaboración propia.

Tal como se observa en el Gráfico 2, muchas de las MCP son de reciente creación y han ido en sostenido aumento desde inicios del siglo XXI, concentrándose sobre todo en la parte rural del país. Siguiendo a Webb (2013) y a Bonfiglio (2017), se puede afirmar que la realidad estructural de estas zonas del Perú, la ausencia histórica de instituciones estatales que satisfagan las necesidades de servicios básicos, combinado con un súbito despegue institucional vivido en los últimos años con la creación de instituciones a nivel rural, ha derivado en la creación de este tipo de unidades político-administrativas.

GRÁFICO 1. Crecimiento del número de Municipalidades de Centro Poblado de 2003 a 2019.



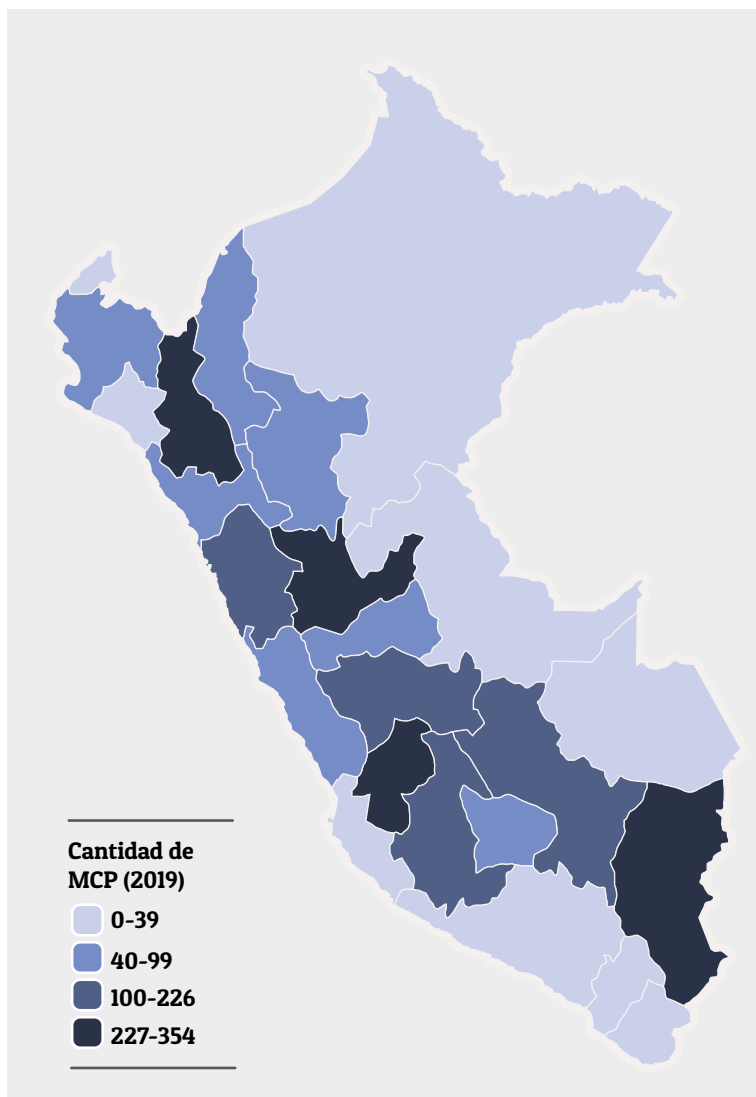
Fuente: Directorio Nacional de Municipalidades Provinciales, Distritales y de Centros Poblados, 2019 - INEI. Elaboración propia.

Otro punto de vista es el de Degregori (2004), quien sostiene una explicación similar, aunque menciona que, además de aquellas variables estructurales, debía considerarse los cambios políticos a partir de los años 90, a saber, el traslado de la disputa por el control político de la sociedad a los gobiernos locales. Es decir, ya no solo se hablaba de comunidades campesinas, por ejemplo, sino que estas se convertían en sujetos institucionales, a través de su conformación como centros poblados municipalizados. De este modo, la proliferación de los centros poblados corresponde a un proceso de reconocimiento de sujetos colectivos a nivel local.

Como se observó en el Gráfico 1, para el año 2019 se reportaron 2658 Municipalidades de Centro Poblado, lo cual representa un crecimiento de más de 200 nuevas municipalidades de este tipo en menos de cinco años. Más aún, si se contabiliza desde 2003 —año en el que la categoría de Municipalidad de Centro Poblado se oficializa—, en la actualidad se tiene un crecimiento de 794 municipalidades nuevas.

Comparando a nivel regional, el Gráfico 2 demuestra que las regiones que presentan mayor número de MCP son Cajamarca (354), Puno (331), Huancavelica (275), Huánuco (270) y Áncash (226). Estas regiones coinciden con ser las que presentan un mayor grado de ruralidad, además de, según cálculos de la INEI, ser las regiones con mayor pobreza a nivel nacional.⁹ Esto coincidiría con lo expresado anteriormente: las Municipalidades de Centro Poblado aparecen en zonas de poca presencia estatal y en las que existe una mayor demanda de servicios básicos.

⁹ Según el ENAHO 2107-2018 y el Mapa de pobreza monetaria del INEI 2018, los departamentos más pobres son Cajamarca, Pasco, Huancavelica, Ayacucho y Puno (p. 30). El mismo informe señala que las provincias más pobres se encuentran en Cajamarca, Pasco, Amazonas, Piura, Áncash, Huánuco, Ayacucho y La Libertad (p. 42).

GRÁFICO 2. *Cantidad de municipalidades de centros poblados por región.*

Fuente: Directorio Nacional de Municipalidades Provinciales, Distritales y de Centros Poblados, 2019 (INEI). Elaboración propia.

No obstante, el Estado peruano ha presentado un problema de *legibilidad estatal* a lo largo de su historia. Bonfiglio (2017) señala que, para 2014, cerca de 700 Municipalidades de Centro Poblado no fueron contabilizadas por el INEI, lo cual representaría un serio problema de subestimación del real número de este tipo de municipalidades a lo largo del país.

Asimismo, la creación de las MCP no solo respondería a las realidades estructurales antes mencionadas, sino también a intereses políticos ya sea de agentes de los centros poblados o de alcaldes de las municipalidades provinciales con ánimos de ganar mayor legitimidad. A fin de cuentas, su creación no escapa al control de los alcaldes provinciales, por lo que dichos procesos pueden ser utilizados para implementar prácticas clientelistas de corto o mediano plazo.

Para mayor detalle de la ubicación de los centros poblados, se observa su crecimiento numérico por departamento desde 2003 a 2019 en la Tabla 3, la cual muestra no solo que el crecimiento ha ido en aumento en casi la totalidad de departamentos del Perú, sino que a lo largo de los años se puede observar que en determinados años hubo una disminución del número de MCP en algunas regiones.

Así, por ejemplo, en la región de Amazonas entre los años de 2005 al 2010 disminuyeron de 68 a 65 MCP, mientras que en el Callao la única MCP existente desapareció para 2019. En otras regiones, como San Martín, de 2010 a 2015 se redujo el número de 97 a 96; y en Tacna y Ucayali, de 2015 a 2019 desapareció un centro poblado en cada una.

TABLA 2. *Número de Municipalidades de Centro Poblado por departamento desde el año 2003 a 2019.*

DEPARTAMENTO	2003	2005	2010	2015	2019
Amazonas	66	68	65	67	74
Áncash	141	146	165	201	226
Apurímac	86	93	93	95	99
Arequipa	15	15	23	23	24
Ayacucho	89	103	118	141	180
Cajamarca	222	236	286	327	354
Callao	1	1	1	1	0
Cusco	109	111	113	127	136
Huancavelica	174	180	198	252	275
Huánuco	203	224	244	258	270
Ica	2	2	4	4	5
Junín	78	97	103	108	147
La Libertad	84	84	92	96	98
Lambayeque	24	25	29	36	39
Lima	44	54	55	56	56
Loreto	13	15	18	22	22
Madre de Dios	7	7	9	10	10
Moquegua	17	19	21	24	24
Pasco	57	58	61	71	75
Piura	42	42	49	67	71
Puno	255	262	266	308	331
San Martín	94	96	97	96	98
Tacna	21	21	22	24	22
Tumbes	6	6	7	7	7
Ucayali	14	15	16	16	15
TOTAL	1864	1980	2155	2437	2658

Elaboración propia. Fuente: Directorio de Municipalidades de INEI.

¿Qué sucede en estos casos? La principal explicación a la disminución de MCP en los departamentos mencionados es que, en pos de ganar mayor autonomía política o económica, o siendo testigos de que el tipo de municipalidad no le ha permitido a la población un mayor desarrollo urbano o la llegada de servicios básicos, agentes políticos interesados y con influencia de estas unidades estatales deciden dar el siguiente paso y promover estas unidades administrativas en gobiernos locales; es decir, en municipalidades distritales.

2.3 De centro poblado a distrito: luchas institucionales y no institucionales por el reconocimiento estatal

Como se mencionó anteriormente, las Municipalidades de Centro Poblado poseen funciones delegadas, por lo no que gozan de autonomía fiscal ni económica. Por esta razón, muchas de estas alcaldías desean convertirse en distritos, para así tener mayores herramientas en la implementación de servicios básicos para la ciudadanía. Cabe destacar en este punto que dicho pedido se basa en la inoperancia y falta de capacidad de las alcaldías distritales de las que son parte, como veremos en el caso de estudio. Así, para la población que forma parte de un centro poblado la dirigencia debe adquirir la capacidad de “gestionar recursos a favor de sus localidades” (Bonfiglio 2017), objetivo que es más fácil de lograr a través de la formalización institucional vía municipalidades de centro poblado.

A través de su reconocimiento legal-institucional, las alcaldías de las MCP han impulsado diversas iniciativas con el objetivo de ganar mayor poder y autonomía para sus circunscripciones. Una de las principales plataformas creadas ha sido la Asociación de Municipalidades de Centros Poblados del Perú (AMUCEP), desde la cual diferentes localidades han sumado esfuerzos para obtener autonomía económica y política. Así, diversos proyectos de ley presentados han ido en ese sentido. En el 2012, la AMECUP presentó en el Congreso de la República un proyecto de ley que tenía como objetivo:

Optimizar la llegada de recursos económicos a las MCP desde el Ministerio de Economía, en forma rápida y oportuna. En la actualidad, para que un MCP obtenga sus fondos económicos, estos deben primero transferirse a los municipios provinciales, y estos a su vez a las municipalidades distritales, lo que ocasiona un trámite tedioso y burocrático (AMECUP, citado en Bonfiglio 2017: 5).

Asimismo, la ya comentada Ley N.º 30937 del año 2019 tuvo como inicial el Proyecto de Ley N.º 77/2016-CR, propuesto en 2016. Aunque de nulo impacto en torno a la autonomía de los centros poblados, el documento señala la “obligación de las municipalidades provinciales y distritales de *incorporar anualmente en su presupuesto institucional* los recursos económicos necesarios para proveer el ejercicio de las funciones delegadas” (Proyecto de Ley N.º 77/2016-CR) a cada uno de los centros poblados.¹⁰

Huelga decir también que existe un mayor prestigio social con respecto a pertenecer a una unidad político-administrativa institucionalizada. Los liderazgos locales prefieren postular a cargos de alcalde o regidor en vez de perseguir un rol de dirigente de comunidad campesina pues “permite el acceso a instancias de gobierno, regionales y hasta nacionales”. Si bien el autor habla sobre las MCP en zonas rurales, el mismo argumento se puede extrapolar hacia la distritalización. En ambos procesos de formalización se establece el “deseo de participar en el poderoso incremento del financiamiento público a gobiernos locales” (2017: 1).

Sin embargo, esta lucha por la autonomía política no solo se ha llevado a cabo por iniciativas parlamentarias en busca de inclusión y reconocimiento por parte del Estado: en abril de 2004, los sucesos ocurridos en la localidad de llave (Puno) que provocaron la muerte del alcalde Cirilo Fernando Robles Callomamani, mostraron que, en ocasiones, la lucha por el control de recursos estatales —tanto económicos como políticos— pueden activarse a través del uso *ilegítimo* de la violencia.

¹⁰ El resaltado es nuestro.

Este acontecimiento tuvo como participantes a presidentes comunales, tenientes gobernadores y a alcaldes de centro poblados, quienes fueron los principales organizadores de la revuelta. Diversos estudios mostraron que, al contrario de la explicación del conflicto como un tema étnico, el enfrentamiento nace por malos manejos administrativos de parte del alcalde, como prácticas nepotistas y corrupción, combinado con las tensiones políticas previas en torno al manejo del presupuesto de la alcaldía (Degregori 2004).



La jornada de votación transcurrió sin mayores sobresaltos gracias a la supervisión de los organismos electorales.

Es justamente la falta de coordinación con respecto al presupuesto de llave la característica que simboliza la relación de los centros poblados rurales con las alcaldías provinciales y distritales. Dado los bajos presupuestos que perciben, estas unidades no pueden sostener “el mantenimiento de la mínima infraestructura física, ni del personal suficiente para su adecuado funcionamiento, (...) sus funciones como instancias para la prestación de algunos servicios delegados (...) son imprecisas y sumamente informales” (Pajuelo 2009: 155).

Así, el caso de llave demuestra que, al momento de la creación de MCP las expectativas son altas, sobre todo con respecto a la implementación de servicios para la ciudadanía. Sin embargo, al depender económicamente de la alcaldía provincial y distrital se produce una mayor probabilidad de conflicto, y con la desarticulación entre ambos tipos de municipalidades (Pajuelo 2009: 156). Más allá de descontento ciudadano por el accionar del alcalde Robles, la complejidad del caso invita a entender el caso como consecuencia de las diferencias entre municipalidades sin autonomía y la alcaldía provincial, lo que explicaría en mayor grado el trágico suceso de 2004 en la provincia de El Collao.

De esta manera, a pesar de los esfuerzos institucionales y no institucionales de los alcaldes de los centros poblados, al día de hoy la situación de los MCP no ha cambiado pues tienen, en esencia, las mismas funciones y obligaciones que las del año 2003. Esto ha llevado a que, sistemáticamente, las alcaldías y la población organizada de sus circunscripciones opte por otra salida: la elevación a estatus de distrito.

¿Qué implica este pedido? Al cambiar su estatus administrativo, los centros poblados adquieren autonomía municipal, la cual consiste en la capacidad de decisión según las funciones y competencias que le son delegadas por ley. Así, como se observa en el cuadro comparativo (Tabla 3), en el plano administrativo se encargan de su organización interna y de nombrar y contratar a su propio personal; en el plano económico, administran sus propios bienes y rentas que le son transferidas por Ley, incluidas rentas y arbitrios generados por la misma población; y en el plano político, ejercen la representación del gobierno local y se renuevan en elecciones periódicas convocadas por organismos autónomos a nivel nacional.

TABLA 3. Comparación de la autonomía política, administrativa y económica entre una municipalidad distrital y una municipalidad de centro poblado.

	MUNICIPALIDAD DISTRITAL	MUNICIPALIDAD DE CENTRO POBLADO (MCP)
AUTONOMÍA POLÍTICA	Se escoge un alcalde y la cantidad de regidores estipuladas por Ley, cada cuatro años. Son convocadas por el presidente de la República y dirigidas por la ONPE y el JNE (Ley N.º 26864). Tienen capacidad de proponer leyes al Congreso de la República.	Integrado por un alcalde y cinco regidores. Son elegidos por un periodo de cuatro años. El proceso electoral es de responsabilidad del alcalde provincial (...) (Ley N.º 30937). No tiene capacidad de proponer leyes al Congreso de la República.
AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA (FUNCIONES EXCLUSIVAS)	1. Aprobar el plan urbano o rural distrital. 2. Autorizar y fiscalizar la ejecución del plan de obras de servicios públicos o privados. 3. Elaborar y mantener el catastro distrital. 4. Disponer de la nomenclatura de avenidas, jirones, (...). 5. Reconocer los AAHH y promover su desarrollo y formalización (Ley N.º 27972).	Las facultades y obligaciones del alcalde y de los regidores de las municipalidades de centros poblados son reguladas mediante decreto de alcaldía de la municipalidad provincial o distrital. (Ley N.º 30937).
AUTONOMÍA ECONÓMICA (RECIBEN RECURSOS DE...)	1. Tributos. 2. Contribuciones, tasas, arbitrios, licencias, multas y derechos creados por el consejo municipal. 3. Fondo de Compensación Municipal (Foncomun). 4. Transferencias del Gobierno Nacional. 5. Canon y renta de aduana. 6. Asignaciones específicas establecidas por la Ley Anual de Presupuesto. 7. Concesión de bienes inmuebles y proyectos, obras o servicios. 8. Por extracción de materiales de construcción ubicados en los álveos o cauces de río. 9. Privatización de empresas municipales. 10. Peajes y acciones (Ley N.º 27972)	La municipalidad provincial o distrital, según corresponda, acuerda la entrega de recursos presupuestales, propios y de su libre disponibilidad, a la municipalidad de centro poblado, con arreglo a la normativa presupuestal vigente (Ley N.º 30937).

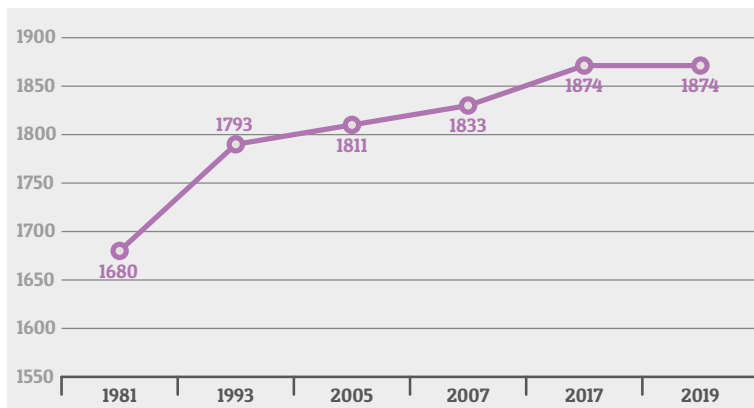
Elaboración DNEF. Fuente: Ley N.º 27972 y Ley N.º 30937.

2.3.1 El proceso de creación de un distrito

Los distritos son el último nivel de gobierno autónomo del Estado peruano, en el que se escoge cada cuatro años un alcalde distrital y un concejo distrital de cinco a quince integrantes. Estas unidades político-administrativas funcionan como catalizadores de la economía local y se encargan de aglutinar centros poblados con una misma tradición económica, social y cultural hacia el centro funcional más importante. De este modo, ayuda a articular el territorio a través de servicios públicos focalizados hacia la localidad.

Como podemos ver en el Gráfico 3, si bien en el periodo intercensal de 1983-1993 fue el momento en el que se crearon más distritos en las últimas décadas, a partir del proceso de descentralización se ha registrado un aumento sostenido de este tipo de nivel de gobierno. En la actualidad, el mapa peruano se encuentra dividido en 1874 distritos, cada uno con sus propias autoridades y un presupuesto asignado.¹¹

GRÁFICO 3. Crecimiento del número de distritos en la demarcación territorial peruana, 1981-2019.

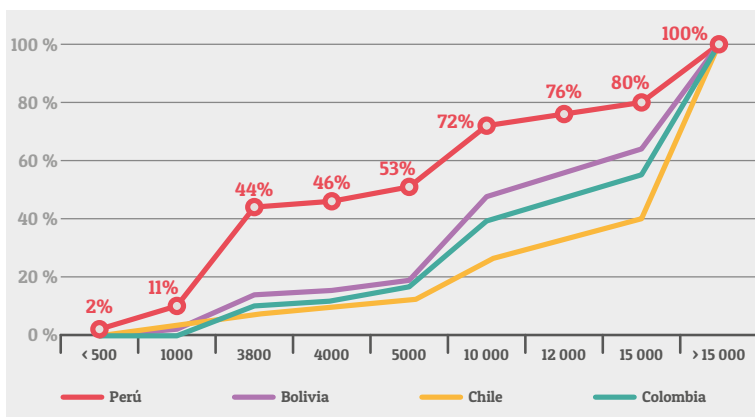


Fuente: INEI. Elaboración propia.

¹¹ Cabe resaltar que 196 de estos distritos se encuentran administrados por la alcaldía provincial al ser sus capitales, razón por la cual no eligen autoridades distritales.

Sea cual fuere el origen de la creación de cada uno de estos distritos, cabe resaltar que esta proliferación de distritos contribuye a la atomización de las unidades político-administrativas, en las que no se distribuye la población de manera representativa. Su creación “implica un mayor costo para el Estado debido a que ocasiona el aumento del gasto destinado al funcionamiento de estas nuevas entidades públicas [...] así como para la implementación de infraestructura que garantice su funcionamiento”.¹² En comparación con otros países latinoamericanos, Perú muestra un mayor número de distritos de menor población que en los casos de Bolivia, Chile y Colombia (SDOT 2017). Así, más de la mitad de los distritos peruanos poseen menos de 5000 habitantes, mientras que en los otros países estos distritos no representan más del 20% de la distribución distrital.

GRÁFICO 4. Distribución de distritos según tamaño de población, 2019



Fuente: INEI. Elaboración: SDOT.

Este fenómeno también está asociado a la fragmentación del territorio y la desigualdad de los recursos, pues existen estudios que demuestran que a mayor número de distritos en una provincia existe mayor desigualdad en la distribución de la riqueza (SDOT 2017). Se-

¹² Oficio N.º 095-2019-PR, Observación del Poder Ejecutivo al Proyecto de Ley N.º 03862/2018-CR, que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Andrés Araujo Morán, en la provincia y departamento de Tumbes.

gún el Fondo Monetario Internacional, esta fragmentación es uno de los principales problemas de la descentralización peruana, pues impide la ejecución eficiente de responsabilidades y funciones asignados a los gobiernos locales (FMI 2015).¹³

Por ello, en aras de su rol rector en el ordenamiento territorial del país, el Estado ha ido desarrollando un marco legal para la creación de distritos que contempla tanto la necesidad de reconocimiento estatal de la población como lineamientos técnicos claros que eviten la utilización política y la fragmentación del territorio. Por ello, en el año 2003 se aprueba la Ley N.º 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, la cual se encargaría de “establecer las definiciones básicas, criterios técnicos y los procedimientos para el tratamiento de la demarcación territorial”. En otras palabras, esta ley se convertiría en el documento guía mediante el cual se propondría la creación de nuevas unidades administrativas.

A través de la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial (SDOT) de la Presidencia de Consejo de Ministros (PCM), el procedimiento de distritalización conlleva los siguientes requisitos: en primer lugar, un distrito requiere un mínimo poblacional, pues se solicita que se acredite la existencia de 12 000 habitantes si el futuro distrito se encuentra en la costa; 3800 habitantes si se encuentra en la sierra; y 4000 habitantes si el mismo se encuentra en la selva. En segundo lugar, el nuevo distrito requiere que las rentas generadas del nuevo distrito y la superficie territorial de la misma no sea mayor que el 50% del distrito origen. En caso sea un distrito en zona urbana, el tamaño y la población se determinará en base a estudios específicos para cada ciudad, manteniendo siempre una equitativa proporcionalidad con los demás distritos.¹⁴

En tercer lugar, si es que existen diferencias en los límites territoriales, la SDOT debe delimitar cuáles son los sectores en conflicto y así

¹³ Werner, Alejandro M., y Alejandro Santos (2015). *Peru: Staying the Course of Economic Success*. Washington, D.C.: International Monetary Fund (IMF), 457 p.

¹⁴ Adicionalmente, se requieren algunos requisitos adicionales como que los límites estén referidos por accidentes geográficos o elementos urbanos de fácil identificación, y que el nombre del distrito deberá corresponder a un vocablo que conserve topónimos referidos a la zona. Para mayor detalle, revisar Ley N.º 22795 y su respectivo reglamento: <https://bit.ly/2EbUhoF>

contemplar la opinión de la ciudadanía sobre el proceso. Se necesita que la mayoría de la población esté a favor de la distritalización propuesta por lo que el proceso utilizará, según se requiera y dependiendo de la complejidad del caso en particular, cualquiera de los siguientes mecanismos: una encuesta técnica o consulta ciudadana realizada por el Gobierno Regional correspondiente, o una consulta ciudadana llevada a cabo por los organismos electorales autónomos.¹⁵ Cada proceso se escogerá dependiendo del grado de conflicto que existe en la localidad.¹⁶

Este procedimiento “inicia en el respectivo gobierno regional, continúa en la Presidencia de Consejo de Ministros y concluye en el Congreso de la República con la ley que aprueba la propuesta correspondiente”,¹⁷ por lo que contempla una fuerte articulación a nivel ejecutivo, legislativo y subnacional.

Sin embargo, este proceso puede ser acelerado a través de la vía parlamentaria, en donde la representación congresal puede solicitar la Declaratoria de Interés Nacional para la creación de un distrito en específico. Esta vía también requiere de la presentación de los requisitos anteriormente mencionados, puesto que sigue siendo el Poder Ejecutivo el encargado de la demarcación territorial a nivel nacional.

La particularidad de la vía de Interés Nacional es que a través de esta ley no solo se empiezan a activar los procedimientos posteriores antes mencionados, sino que su declaración “constituye mandatos al Poder Ejecutivo, para que este priorice la ejecución de una determinada obra o infraestructura, ante la imposibilidad del legislador de proponer alguna iniciativa de gasto en la ejecución del presupuesto” (Trinidad 2016). Así, con la aprobación de la declaratoria de interés nacional la PCM deberá priorizar la demanda de creación del distrito en cuestión. Este mecanismo, en pocas palabras, genera mayor presión política en el ejecutivo ante un pedido local por intermedio de sus representantes en el Congreso.

¹⁵ Ley N.º 27795, Art. 20.º.

¹⁶ Como se verá más adelante, en el caso de Alto Trujillo se terminará optando por el proceso de Consulta Ciudadana realizada por los organismos electorales autónomos, es decir, se optó por el mecanismo para casos con mayor conflictividad.

¹⁷ Ley N.º 27795, Art. 10.º.

No obstante, este mecanismo de presión no está exento de críticas. En 2016, ante la recargada agenda en el Congreso para la declaratoria de interés para la creación de distritos, el presidente del Consejo de Ministros Fernando Zavala sostuvo que “Si seguimos al paso de hoy, vamos a tener distritos con menos recursos y vamos a tener distritos que no van a cumplir con funciones que el Estado les pide”.¹⁸ En esa línea, el mismo Poder Ejecutivo suele observar las leyes de declaratorias de interés aprobadas por el Congreso, mencionando que estos proyectos “generan expectativas que la creación de un distrito traerá recursos adicionales para el mismo [...] y, cuando ello no ocurre, se originan demandas de recursos adicionales al Ministerios de Economía y Finanzas, así como conflictos entre los gobiernos locales y la comunidad”.¹⁹

2.4. Una aproximación a la implementación de nuevos distritos

La falta de necesidades básicas y la lucha por el reconocimiento de parte de los centros poblados causan una demanda en la creación de nuevos distritos que garanticen ambos pedidos, los cuales deben seguir criterios técnicos designados por PCM o ejercer presión política a través del Congreso de la República. ¿Cómo se ha evidenciado este proceso en los últimos años? ¿Estamos ante una atomización territorial fruto de la descentralización? Para resolver ello, se hace un análisis de los proyectos de ley y leyes aprobadas concernientes a creación de nuevos distritos a partir de 2011.²⁰

Desde la instalación del periodo legislativo 2011-2016 hasta agosto de 2020 se han recibido 254 proyectos de ley en el Congreso de la República concernientes a la creación de nuevas municipalidades distritales. De ellas se pueden distinguir tres tipos de iniciativa de ley: de

¹⁸ Diario *Gestión*, 20 de setiembre de 2016. PCM: “Si seguimos creando nuevos distritos vamos a tener municipios con pocos recursos”. Cf. <https://gestion.pe/economia/pcm-seguimos-creando-nuevos-distritos-municipios-recursos-115709-noticia/?ref=gesr>

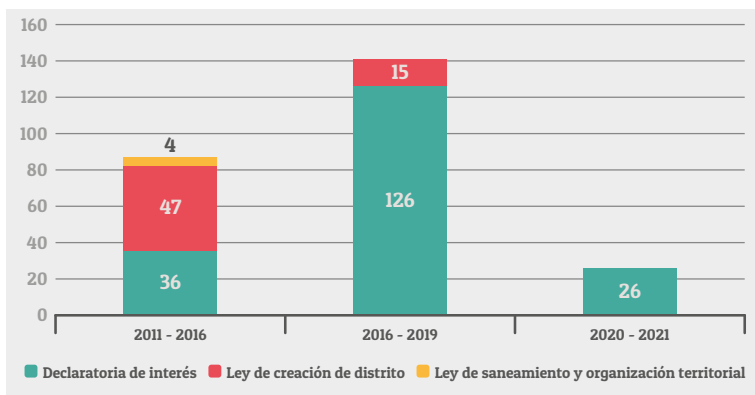
¹⁹ Oficio N.º 119-2020-PR-Observación del Ejecutivo al P.L. 05532/2020-CR

²⁰ En este subcapítulo se divide el periodo legislativo entre 2016-2020 y 2020-2021 debido al cambio del cuerpo parlamentario a raíz de la disolución constitucional del Congreso.

claratorias de interés, leyes de creación distrital y leyes de saneamiento y organización territorial. Este último tipo es una ley que propone nuevas delimitaciones territoriales de una región al mismo tiempo de establecer acciones de formalización como creación de nuevos distritos. Así, por ejemplo, la Ley N.º 30310 de saneamiento y organización territorial de la provincia Padre Abad en el departamento de Ucayali propone la creación de los distritos de Alexander Von Humboldt y Neshuya.

En el Gráfico 5 se observa la predominancia de las declaratorias de interés en los tres periodos congresales, llegando hasta 126 proyectos de ley durante la legislatura 2016-2019. Al ser la única de las tres leyes que puede ser promovida por el Poder Legislativo, las declaratorias de interés son una de las principales herramientas de los y las congresistas para incidir en favor de los centros poblados que demandan mayor atención estatal. Por otro lado, se observa que el periodo 2011-2016 fue en el que se enviaron al Congreso la mayor cantidad de proyectos de creación de distritos: 51 entre ambos tipos de leyes que son potestad del ejecutivo. Finalmente, el periodo 2020-2021 no ha recibido ninguna propuesta nueva de creación de distrito hasta el cierre de edición.

GRÁFICO 5. *Tipos de proyectos de ley presentados relacionados a creación de distritos por tipo de ley (2011-2020)*



Fuente: Congreso de la República. Elaboración propia.

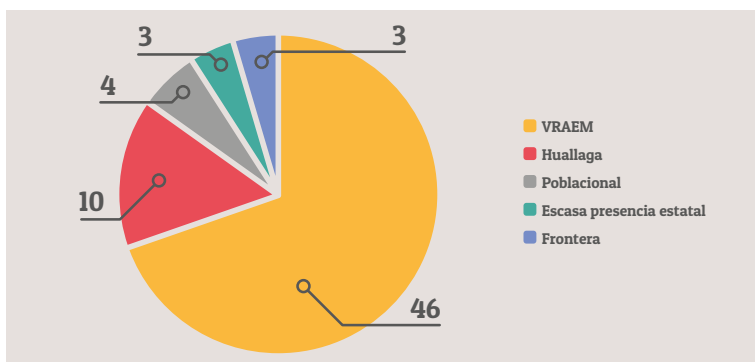
Centrando el análisis en las propuestas de creación de distritos, se encuentra que de los 66 proyectos de ley presentados por el Ejecuti-

vo solo 36 han sido aprobados y promulgados, lo que quiere decir que durante este periodo la tasa de creación ha sido de 54% de los pedidos formalizados por el Estado.

A su vez, estos proyectos de ley también pueden subdividirse en torno al motivo que establece el Poder Ejecutivo para la solicitud de creación de distrito. Teniendo en cuenta la existencia de criterios técnicos y la reticencia de ciertos sectores como el Ministerio de Economía y Finanzas hacia la distritalización, la exposición de motivos de los proyectos de ley brinda luces sobre las prioridades del Estado en materia de demarcación territorial.

Así, el motivo principal del Poder Ejecutivo para promover la creación de distritos ha sido el fortalecimiento de la presencia estatal en la zona geopolítica correspondiente al Valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM) y la zona del río Huallaga, ambas de prioridad nacional debido a la afluencia del narcotráfico y el cultivo de hoja de coca.²¹ Como se puede observar en el Gráfico 6, 46 de los proyectos enviados por el Ejecutivo correspondían a distritos ubicados en la zona de influencia directa o indirecta del VRAEM, mientras que diez proyectos de creación distrital se ubicaban en la zona del Huallaga.

GRÁFICO 6. Cantidad de proyectos de ley de creación de distrito según exposición de motivos (2010-2020).



Fuente: Congreso de la República. Elaboración propia.

²¹ Esta priorización se encuentra amparada en el Decreto Supremo N.º 74-2012-PCM, que declara prioridad nacional el VRAEM, y el Decreto Supremo N.º 30-2013-PCM, que declara prioridad nacional la zona del Huallaga.

Asimismo, hubo cuatro proyectos de leyes motivados por criterios poblacionales; es decir, la necesidad de dividir un distrito en dos debido al súbito crecimiento en el número de habitantes en el mismo. Estos distritos son urbanos y cercanos a las capitales de departamento, como el caso de Mi Perú (Callao), Andrés Avelino Cáceres Dorregaray (Ayacucho) o la propuesta de creación del distrito de Huaycán (Lima). Otra de las razones propuestas por el Ejecutivo es la escasa presencia estatal en algunos centros poblados, en los cuales se necesita generar infraestructura y un presupuesto particular para aliviar el alejamiento de los servicios públicos como en el caso de San Miguel (Puno) o San Antonio (Moquegua).

Finalmente, y en estrecha relación con la razón anterior, otro motivo propuesto por el Ejecutivo para la creación de distritos es la prioridad estratégica para el manejo de fronteras internacionales. Así, por ejemplo, durante la presidencia de Alejandro Toledo se crearon distritos en los límites nacionales del país, con el objetivo de incrementar la presencia estatal en los centros poblados colindantes con otros países. Ejemplo de ello fue la creación del distrito de Teniente Manuel Clavero,²² en el departamento de Loreto (límite con Ecuador); el distrito de San Pedro de Putina,²³ en Puno (límite con Bolivia); y el distrito de Andoas²⁴ en Loreto (límite con Ecuador).

Desde 2011, solo tres proyectos de ley para la creación de distritos de frontera se han presentado ante el legislativo. Dos en la recién creada provincia de Putumayo (Loreto) y la creación del distrito de La Yarada Los Palos en Tacna. Este último es un caso interesante, dado que se encuentra situado en la frontera de Perú con Chile, y fue creado en clara referencia al fin del diferendo marítimo entre ambos países en 2015 durante la gestión del presidente Ollanta Humala. A pesar de que fue tema de protesta por el gobierno chileno y la prioridad del presidente Humala por “dar prioridad al desarrollo en zonas de frontera”, al día de hoy el distrito aún carece de servicios básicos, como un adecuado saneamiento.²⁵

²² Creada el 2004 mediante Ley N.º 28362.

²³ Creada el 2005 mediante Ley N.º 28509.

²⁴ Creada el 2005 mediante Ley N.º 28593.

²⁵ Fuente: *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/peru/tacna/la-yarada-los-palos-el-distrito-creado-tras-el-fallo-de-la-haya-que-aun-no-tiene-agua-ni-desague-fallo-de-la-haya-diferendo-maritimo-tacna-noticia/>

¿A qué se debe la diferencia entre los periodos parlamentarios? Bajo el liderazgo de Fernando Zavala en la PCM, durante el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski, en 2016, se estableció una directiva legal que requería que todos los procesos de creación distrital, sea por la vía de interés nacional o la vía tradicional, tengan que cumplir con los requisitos establecidos por ley, en donde la consulta vecinal se vuelve obligatoria en contextos urbanos. Este cambio es sustantivo pues en el gobierno anterior se proclamaron dichos distritos sin cumplir, en algunos casos, todos los requisitos. Bajo esta perspectiva, el Poder Ejecutivo no presentó más proyectos de creación de distrito, lo cual se mantuvo bajo la presidencia de Martín Vizcarra.

Este punto de quiebre en el manejo de la demarcación territorial es fundamental para entender la dilación en el proceso de creación de distritos, pues desde 2016 no se ha creado ningún distrito nuevo en el país.

Regresando a la división entre tipos de propuestas, desde el lado del Legislativo se encuentra la mayor cantidad de producción legislativa sobre el tema, la cual se basa enteramente en proyectos de ley de declaratoria de interés para la creación de un determinado distrito. Durante el periodo estudiado se han presentado 188 proyectos de ley de este tipo, de los cuales solo veintiocho de ellos han sido promulgados a través de catorce leyes publicadas en *El Peruano* (15%).²⁶ Este indicador resulta bastante interesante si se tiene en cuenta que menos de un sexto de los proyectos de ley en la materia se aprueban en el mismo Congreso.

Estos proyectos de ley varían en cantidad dependiendo de la región en la cual se propone la creación. Así, los departamentos con mayor número de declaratorias de interés propuestas son La Libertad (24), Cajamarca (22), Huánuco (15) y Cusco (15). La predominancia de regiones que cuenta con altos porcentajes de canon minero como Cajamarca o Cusco ha llegado a algunos análisis a plantear la repartición de este presupuesto como eje divisor a los intereses particulares de cada

²⁶ A la fecha, siete proyectos de ley se encuentran a la espera de la autógrafa del presidente de la república.

centro poblado.²⁷ Asimismo, en el tiempo son varios proyectos de ley que refieren al mismo distrito, dentro de los cuales destacan particularmente la propuesta de creación del distrito de El Milagro (10) y Alto Trujillo (8) en La Libertad.

TABLA 4. Principales distritos propuestos por declaratorias de interés en el Congreso de la República (2011-2020).

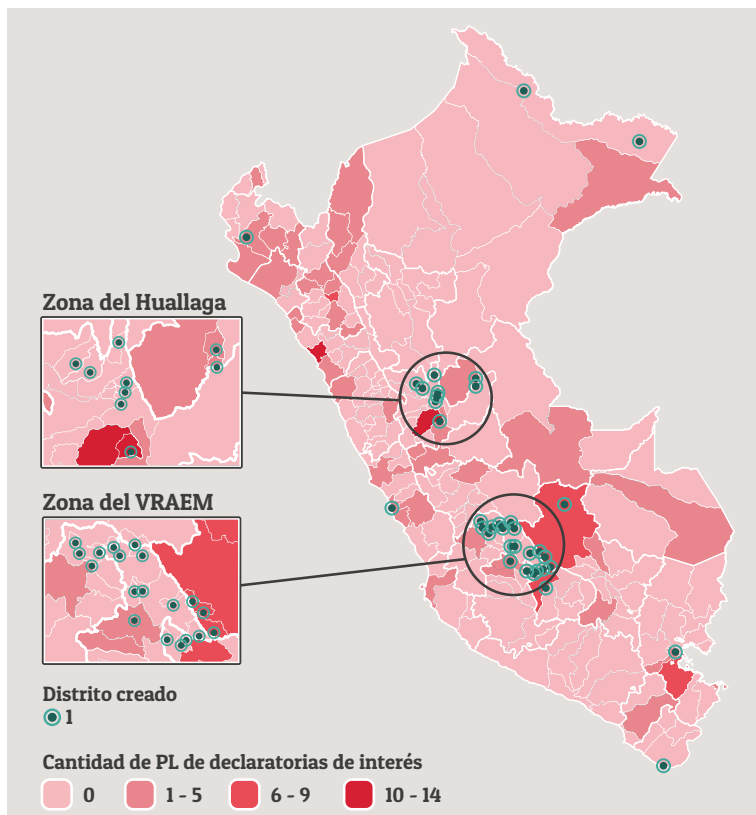
REGIÓN	DISTRITO PROPUESTO	NÚMERO DE PROYECTOS DE LEY DE DECLARATORIA DE INTERÉS
La Libertad	El Milagro	10
La Libertad	Alto Trujillo	8
Puno	Salcedo	6
La Libertad	Pacanguilla	5
Junín	Sangani	4

Fuente: Congreso de la República. Elaboración propia.

¿Los territorios declarados de interés nacional por el Congreso han logrado convertirse en nuevos distritos? El siguiente mapa muestra el número de iniciativas solicitadas por provincia, así como los 36 distritos creados desde 2011 hasta agosto de 2020. En él se ha enfatizado en las dos zonas de priorización nacional para obtener una mirada más específica en torno a su demarcación territorial.

²⁷ Redacción *Perú 21*. “Creación de distritos. ¿Creación de desigualdad? En el país existen 1874 distritos y el Congreso propone crear más”, en *Perú 21* (Lima), 14 abril de 2019. <https://peru21.pe/politica/creacion-distritos-creacion-desigualdad-471990-noticia/>

MAPA 1. Declaratorias de interés presentadas en el Congreso según provincia, comparadas con la ubicación de los distritos creados a partir de 2011.



Fuente: Congreso de la República. Elaboración propia.

Lo primero que salta a la vista es la cercanía de los distritos creados en las zonas VRAEM y del Huallaga, que contienen el 80% de distritos formalizados en el periodo de estudio. Lo interesante es que muchos de estos distritos no están relacionados con las declaratorias de interés que se proponen en el Congreso: mientras que las provincias con mayor cantidad de declaratorias se ubican en La Libertad o en la provincia de Huánuco, la gran mayoría de distritos creados no ha sido

secundada a través de este tipo de mecanismos. Las únicas excepciones son las provincias de La Convención en Cusco —nueve declaratorias de interés y catorce distritos creados— y Padre Abad en Ucayali —dos declaratorias de interés y dos distritos creados—.

De este modo, podemos concluir que los distritos creados en la última década no responden a influencia o presión política por parte de la representación parlamentaria a través de declaratorias de interés, sino a políticas y planes estratégicos de fortalecimiento de la capacidad estatal en zonas con presencia de economías ilegales como el narcotráfico, en particular durante el gobierno de Ollanta Humala. En ese sentido, el filtro técnico de la SDOT parece estar cumpliendo su cometido en torno a la no proliferación del uso de la distritalización para la politización del ordenamiento territorial en los últimos años. No obstante, si bien en la actualidad existen catorce territorios que se encuentran en proceso de creación, la numerosa cantidad de propuestas de declaratoria de interés en el Congreso denota una demanda no atendida por parte del Ejecutivo con respecto al reconocimiento de centros poblados alejados del centro de poder. Si bien estos procedimientos son de largo aliento y las declaratorias de interés pueden funcionar efectivamente en el mediano plazo como lo ejemplifica el caso de Alto Trujillo, la ansiada autonomía política alienta la desconfianza en torno a niveles superiores de gobierno; y si no encuentra soluciones a los problemas de fondo que devalúa la demanda por servicios públicos y reconocimiento estatal, puede conllevar a escenarios de conflictividad como los ocurridos en Ilave.

3.

ALTO TRUJILLO: CONTEXTO HISTÓRICO Y NECESIDADES DE LA POBLACIÓN

Alto Trujillo, ubicado en el distrito de El Porvenir, provincia de Trujillo (La Libertad), es considerado uno de los centros poblados de mayor densidad demográfica de la costa del Perú con más de sesenta mil habitantes. Su historia se encuentra marcada por procesos de migración interna, la afectación de desastres naturales, el abandono del estado central y la relación conflictiva con el distrito al que pertenece. En esta sección, se pretende contextualizar histórica, política y socialmente el caso de estudio: su formación y posterior desarrollo permitirán comprender las demandas y el proceso de distritalización iniciado en el año 2015.

3.1. El Porvenir: historia, crecimiento y desarrollo

Desde la segunda mitad del siglo XX, la ciudad de Trujillo empezó a ser un centro de migración interna,²⁸ a la que fueron llegando personas principalmente de la sierra de La Libertad, Cajamarca y Áncash (Rosner 1995). Esta migración se produjo principalmente por la mala situación de la agricultura producto de las constantes sequías, el terremoto de

²⁸ Hacia el año 2007 “de las 29 ciudades con algún nivel de atracción en el intercambio migratorio con todo el país, destacaron las ciudades de El Pedregal, Puerto Maldonado, Sechura, Tarapoto, Lima, Trujillo y Tacna, cuya tasa neta de migración fue superior a cinco habitantes por cada mil, obteniendo un nivel de atracción considerado como alto” (INEI 2011: 15).

1970 en Áncash y la falta de centros educativos en estas zonas del país (Henríquez 1980). La migración se tradujo en un crecimiento demográfico acelerado de Trujillo —entre 1961 y 1972, la tasa de crecimiento fue de 6,81%— y en la aparición de pueblos jóvenes alrededor de la ciudad.²⁹ Para el año de 1993, Trujillo había aumentado su población en 46,1%, la cual representaba un incremento de 187 977 nuevos habitantes. Esto produjo que, además de los nuevos pueblos jóvenes, parte de terrenos agrícolas y terrenos eriazos empezaran a urbanizarse para el uso de vivienda por parte de estas personas (Rosner 1995).

Así, esta población se concentró principalmente en los que vendrían a ser los distritos de El Porvenir, Florencia de Mora y La Esperanza, los cuales para el año de 1995 abarcarían el 37,3% de la población metropolitana de la ciudad de Trujillo. Esta población migrante asentada en estas localidades se caracterizó por presentar “no solamente la misma procedencia geográfica, sino también (...) las mismas características culturales y económicas” (Rosner 1995: 20). Para Rosner (1995) estas características serán decisivas para la supervivencia de este grupo de personas y para la formación de los posteriores entidades regionales.³⁰

De este modo, El Porvenir fue el pueblo joven más antiguo de la ciudad de Trujillo, siendo conocido inicialmente como Tiro al Blanco ya que los terrenos en los que se ubicaba pertenecían a un club de tiro del mismo nombre. Es en 1951 que empezarían las disputas territoriales entre la comunidad de Simbal —llamada así antes de su formalización como El Porvenir— y el Club de Tiro al Blanco.

²⁹ Según Rosner (1995), en 1973 Trujillo ya contaba con 29 pueblos jóvenes y según el censo de 1972, Trujillo constituía la segunda ciudad del país después de Lima por su importante número de Pueblos Jóvenes.

³⁰ “El alto porcentaje de migrantes provenientes del mismo departamento de La Libertad en los distritos marginales de El Porvenir y Florencia de Mora (81,9% y 80,4% respectivamente) se explica por su ubicación en la “entrada” de la Sierra y el eje vial que vincula sobre todo a El Porvenir con el Hinterland serrano de Trujillo. En cambio, en el distrito de La Esperanza -aparte de la migración intradepartamental (66,7%)-es muy fuerte la inmigración proveniente del Dpto. de Cajamarca (18,4%), la cual se efectúa por la ruta del valle de Jequetepeque, entrando a Trujillo por la Panamericana Norte” (Rosner 1995: 20).

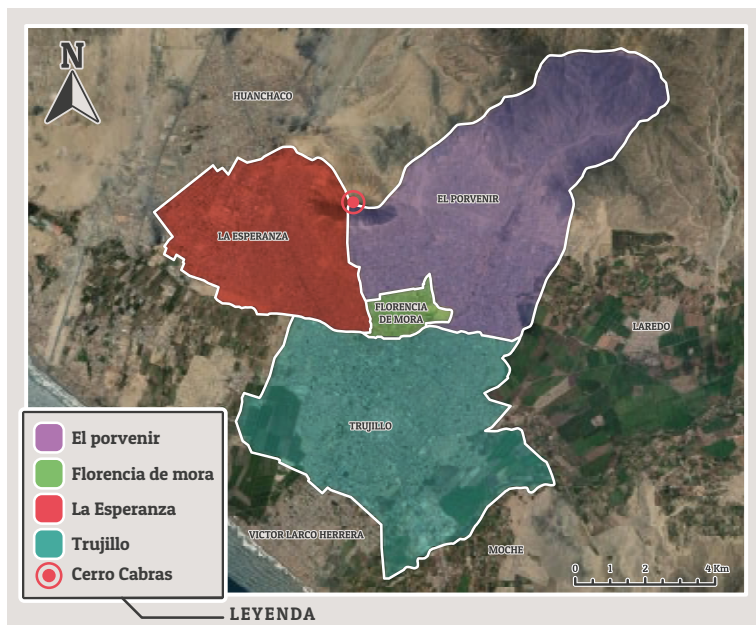
Según la página oficial de la Municipalidad de El Porvenir, es en el año 1956 que se crea la Asociación de Progreso y Administración Local, predecesora de El Porvenir.³¹ El 20 de diciembre de 1956, siendo su presidente Israel Ugaz Uriarte, se presenta el proyecto de ley para la concesión de estas tierras en disputa, proyecto que fue aprobado el 24 de diciembre, creando así “la primera barriada del Departamento de La Libertad, amparándose en la Ley N.º 13517 de fecha 14 de febrero de 1961 (...) la misma que fue reconocida mediante Resolución Suprema N.º 0291 del 8 de marzo de 1964” (Municipalidad Distrital de El Porvenir 2020).³²

No es hasta el 8 de enero de 1965 que, mediante la Ley N.º 15368, El Porvenir es declarado como distrito. Con una extensión inicial de 36,7 kilómetros cuadrados, la cual incluía a la extensión de terreno que actualmente se reconoce como el distrito de Florencia de Mora. Al momento de su formación, se estima que la población total era cerca de nueve mil habitantes. En la actualidad, El Porvenir está ubicado en la zona norte oeste de la provincia de Trujillo y colinda con los distritos de Florencia de Mora, La Esperanza y Trujillo. Asimismo, se posiciona como uno de los distritos más populosos de la región de La Libertad. Este distrito cuenta con una población 197 951 habitantes distribuidos en 59 asentamientos humanos, representando así al 20% de la población total de la provincia de Trujillo.

³¹ Véase: <https://www.muniporvenir.gob.pe/resena-historica/>

³² Véase: <https://www.muniporvenir.gob.pe/resena-historica/>

IMAGEN 1. Mapa satelital de los distritos de El Porvenir, Florencia de Mora, La Esperanza y Trujillo.



Elaboración DNEF.

El Porvenir sostuvo su crecimiento urbano y, sobre todo, su desarrollo industrial gracias a la mano de obra de la población migrante. El nacimiento de la industria del calzado en esta localidad y el éxito del mismo, se debió en gran medida a los migrantes de la sierra liberteaña y cajamarquina (Alva 2004). Este crecimiento se empezó a manifestar en la parte alta del distrito, en terrenos eriazos y de complicada geografía, principalmente por "migrantes e hijos de migrantes que dejaron de vivir en la parte baja, visto que el espacio allí ya no era suficiente para tanta gente" (Rosner 1995: 23).

La recesión e inflación de finales de los años ochenta y la agresiva liberalización de la economía en los noventa fueron las principales dificultades que tuvo que afrontar la población industrial de El Porvenir. Principalmente, las reformas neoliberales aplicadas por el gobierno de Alberto Fujimori, provocaron que "las principales plazas de abaste-

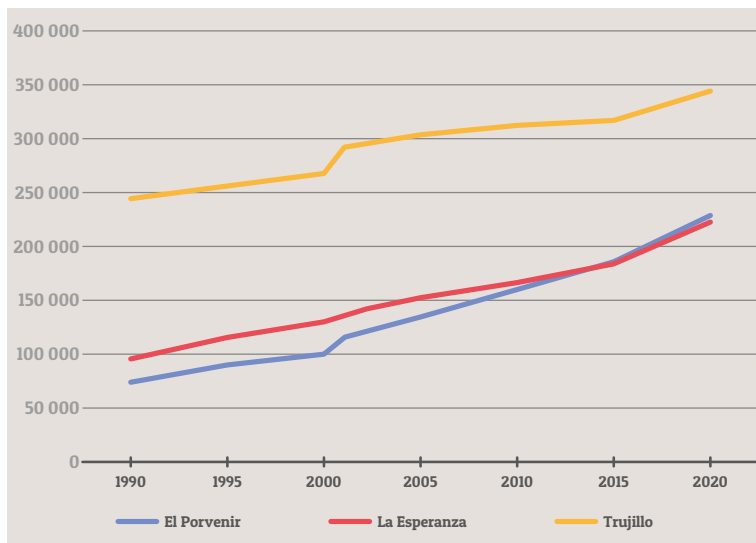
cimiento [procedieran] de China (24%), Taiwán (20%), Corea del Sur (13%), Colombia (11%) y la zona del canal de Panamá (10%)” (Pérez, Mendoza, Carranza, & Ritchie 2008: 47) en esta oportunidad bajo el punto de vista de su inicio y desarrollo actual y posibilidades futuras. El conglomerado de calzado del Porvenir mostró un gran desarrollo y pujanza desde sus inicios en la década de los setenta. Durante el periodo de hiperinflaciones de los ochenta y de la mezcla de apertura de los mercados y recesión de los noventa, pareció que el conglomerado terminaría desapareciendo. El caso empieza mostrando la ubicación e importancia del distrito de El Porvenir en el Perú, se hace una breve reseña sobre el inicio y desarrollo del conglomerado de calzado, se analiza el proceso productivo (desde la adquisición de insumos hasta su comercialización, incluyendo la tecnología. Esto produjo que entre el año 1995 y 2002 se desatara el periodo más crítico de la industria de calzado en El Porvenir, la cual tendría efectos nocivos en el empleo de la clase trabajadora, los más pobres y, al mismo tiempo, quienes vivían en los terrenos marginales del distrito.

A pesar de ello, desde inicios del siglo XXI la industria empezó a renacer gracias a la mano de obra migrante que se encontraba demandante de trabajo; al nivel y la experiencia artesanal histórica de sus productores; y al liderazgo de su alcalde en el año 2003. Al mismo tiempo, desde el Ministerio de la Producción en 2004, se “promovió la formación de consorcios en el sector, que buscaba la asociación de las empresas para trabajar conjuntamente con la finalidad de lograr su desarrollo (Pérez *et al.*, 2008: 47) en esta oportunidad bajo el punto de vista de su inicio y desarrollo actual y posibilidades futuras. El conglomerado de calzado del Porvenir mostró un gran desarrollo y pujanza desde sus inicios en la década de los setenta. Durante el periodo de hiperinflaciones de los ochenta y de la mezcla de apertura de los mercados y recesión de los noventa, pareció que el conglomerado terminaría desapareciendo. El caso empieza mostrando la ubicación e importancia del distrito de El Porvenir en el Perú, se hace una breve reseña sobre el inicio y desarrollo del conglomerado de calzado, se analiza el proceso productivo (desde la adquisición de insumos hasta su comercialización, incluyendo la tecnología.

Junto a esta reactivación de la industria del calzado, la ciudad de Trujillo se vio beneficiada por el llamado *boom* económico de los años 2004 a 2011. Principalmente las áreas relacionadas al sector agroindustrial, en las que destacan los proyectos de Chavimochic, las haciendas azucareras Cartavio y Laredo y el sector inmobiliario empezaron a crecer y expandirse, al mismo tiempo que se convertían en las principales fuentes de empleo de la ciudad (Althaus 2008).

Así, producto de este crecimiento económico, la migración hacia la ciudad de Trujillo se mantuvo constante en los primeros años del siglo XXI. Motivados por mejorar su situación económica y, además, en busca de oportunidades educativas por la presencia de centros educativos como la Universidad Nacional de Trujillo o la Universidad César Vallejo; el proceso de migración interna produjo que la ciudad de Trujillo se convierta en la tercera ciudad más poblada del Perú, solo por debajo de Lima y Arequipa (INEI & OIM 2017).

GRÁFICO 7. Crecimiento poblacional de los tres distritos más poblados de la provincia de Trujillo (Trujillo, El Porvenir y La Esperanza) entre 1990 y 2020.



Fuente: INEI. Elaboración DNEF.

El mayor impacto de este continuo crecimiento demográfico en Trujillo ocurrió en el distrito de El Porvenir. Según datos del INEI, ya desde fines de los años ochenta El Porvenir se ubicaba como el tercer distrito más poblado de la provincia de Trujillo, y quizá por las características que se han descrito, el que albergaba en mayor cantidad a la población migrante. En 2014, como se observa en el Gráfico 7, El Porvenir se convierte en el segundo distrito más poblado de la provincia de Trujillo, dejando atrás a La Esperanza, distrito que por años fue el más numeroso. Para el año 2020, El Porvenir ya contaba con 229 115 habitantes —La Esperanza tenía 224 427—, consolidando así su carácter de distrito populoso y generando altas expectativas a seguir creciendo por las condiciones geográficas que presentaba: amplios terrenos áridos que año a año se van habitando.

3.2. Desigualdad, pobreza e inseguridad en El Porvenir

A pesar de que El Porvenir y los distritos aledaños como Florencia de Mora, La Esperanza e incluso el mismo distrito de Trujillo son considerados importantes clústeres económicos en torno a la producción de calzado a nivel nacional, ellos también albergan a la mano de obra de las empresas agroexportadoras y a los obreros del sector inmobiliario. Los problemas sociales y económicos que presentan son alarmantes, especialmente aquellos relacionados a la pobreza, la falta de servicios públicos y la inseguridad ciudadana. Así, en 2019, la Dirección General de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior elaboró una lista con los 120 distritos de mayor incidencia de crimen y violencia en el país,³³ en la que se indicó como el distrito más peligroso a Florencia de Mora y, en octavo lugar, al distrito de El Porvenir. Producto de ello, desde el año 2016 el Ministerio del Interior empezó la estrategia multisectorial Barrio Seguro en la provincia de Trujillo,³⁴ en pos de disminuir los índices de violencia en estos distritos.

³³ La lista considera para su elaboración las tasas de homicidio, tasas de victimización y de internos por el lugar de residencia.

³⁴ La estrategia multisectorial “Barrio Seguro” fue aprobada por el Decreto Supremo N.º 008-2017-IN.

Las causas de este aumento de la criminalidad en Trujillo son variadas, entre las que destaca el acelerado crecimiento económico de los últimos años. Un claro ejemplo de esta relación, es la aparición de mafias de diversos tipos dedicadas a la extorsión a empresas de construcción civil, a empresas de transportes³⁵ e, incluso, la aparición de traficantes de tierras producto de la demanda de vivienda por la población más pobre que va llegando a estas ciudades del norte (Dargent 2013; Ministerio del Interior 2017).

Además de ello, los altos índices de criminalidad podrían explicarse por el entorno socioeconómico de los habitantes de Trujillo, especialmente de las llamadas zonas marginales de El Porvenir, Florencia de Mora y La Esperanza. La diferencia urbana entre estos últimos distritos y el centro de Trujillo es bastante notoria:

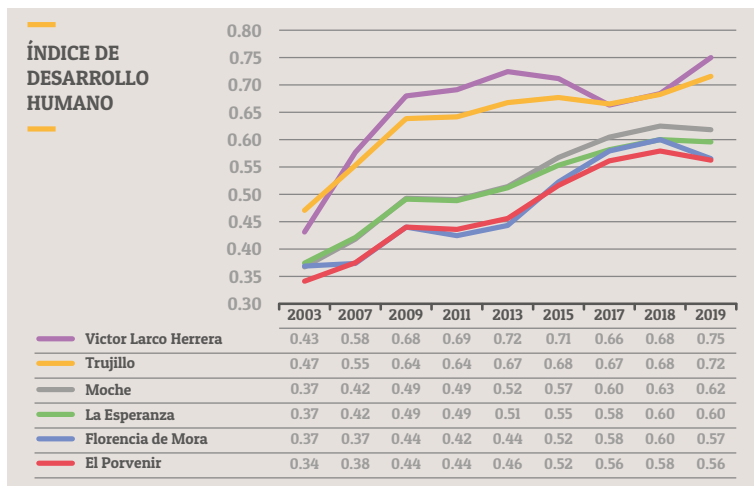
La segmentación residencial es una realidad palpable en la ciudad de Trujillo. Mientras que, en Trujillo, el distrito, se cuenta con adecuada provisión de servicios básicos, una diversa oferta cultural y existe una extensa oferta educativa, en los distritos periféricos —que en distancia se encuentran a pocos minutos de recorrido en vehículos motorizados— la imagen es de un entorno precario, carente de servicios y con mínimas áreas de convergencia pública (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos & Secretaría Nacional de la Juventud 2013: 158).

El caso del distrito de El Porvenir es uno de los más llamativos, ya que en el distrito “confluyen dinamismo económico, segregación residencial, reproducción de desigualdades y carencia de espacios públicos” (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos & Secretaría Nacional de la Juventud 2013: 158). Según el Programa de Naciones Unidas (PNUD), el Índice de Desarrollo Humano (IDH) de los distritos industriales como El Porvenir y Florencia de Mora son de los más bajos al

³⁵ Véase reporte del Ministerio del Interior: <https://www.mininter.gob.pe/sites/default/files/MININTER.%20Megaoperativos%20contra%20el%20CO.%20Primer%20a%C3%B1o%20de%20gestion.pdf>

2019,³⁶ realidad que no ha cambiado desde inicios del siglo XXI, como se observa en los gráficos 8 y 9.

GRÁFICO 8. Historial del IDH de los principales distritos de la provincia de Trujillo (2003-2019).

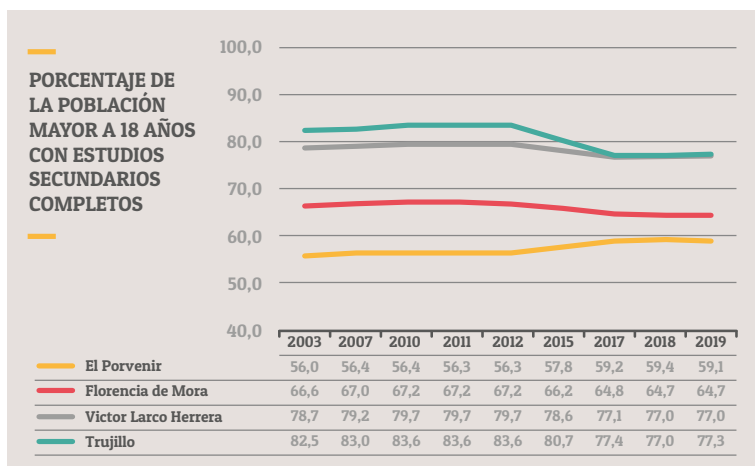


Fuente: PNUD 2019. Elaboración DNEF.

Estos desalentadores resultados se deben principalmente a los bajos ingresos per cápita de las familias del distrito de El Porvenir, así como a los bajos niveles educativos con los que cuenta su población. Como se observa en el Gráfico 9, del total de su población mayor a 18 años, solo el 59% ha culminado estudios secundarios, realidad que no ha variado significativamente en todo el siglo XXI, respecto de los distritos más ricos de la provincia de Trujillo como Trujillo y Larco Herrera.

³⁶ El Índice de Desarrollo Humano se mide por el promedio geométrico de tres variables: esperanza de vida al nacer, alcance educativo e ingreso per cápita familiar.

GRÁFICO 9. Porcentaje de la población con educación secundaria completa (mayor a 18 años) en los distritos de El Porvenir, Florencia de Mora, Víctor Larco Herrera y Trujillo (2003-2019).



Fuente: PNUD. Elaboración propia.

De esta manera, los altos índices de criminalidad en el distrito de El Porvenir y Florencia de Mora deben entenderse dentro de un marco socioeconómico caracterizado por la persistente desigualdad económica, la precariedad laboral, el limitado alcance del Estado y una población que, en promedio y comparativamente, no ha visto los frutos del crecimiento económico de los últimos años.³⁷

Todos los datos sobre el índice de desarrollo humano, el acceso a educación y las tasas de violencia en los distritos de El Porvenir y Florencia de Mora ponen en evidencia la situación de la población de Alto Trujillo. La población de Alto Trujillo enfrenta entonces la falta de acceso a algunos servicios básicos, sino también a un alto nivel de violencia e inseguridad ciudadana. A continuación, se presenta un balance del escenario político en la región y particularmente en el distrito de El Porvenir.

³⁷ Son variadas las teorías criminológicas que señalan como condiciones del delito los factores socioeconómicos o contextuales tales como la ecología del delito y la criminología crítica (Cid y Larrauri 2001, Pavarini 2003, Baratta 1986).

3.3. Nuevos ganadores y fracturas electorales: escenario político en Trujillo

Todos los cambios en el proceso económico-social han ido acompañando la tendencia política de debilitamiento de los partidos políticos a nivel nacional durante el siglo XXI. Esto es particularmente interesante en la región de La Libertad pues es cuna del Partido Aprista Peruano (Apra), uno de los partidos más longevos e importantes del país durante gran parte del siglo XX. Así, su hegemonía en las alcaldías del departamento ha mantenido a la región como una en las que menos movimientos regionales se han formado dentro de la competencia subnacional.

No obstante, La Libertad también es la región de origen de otra organización con reciente participación electoral como Alianza para el Progreso (APP). Su líder César Acuña pudo destronar al aprismo dentro de su bastión más poderoso: la alcaldía provincial de Trujillo en las elecciones regionales de 2006 (Barrenechea 2014). Al establecerse como el principal competidor al Apra en la región, APP se vale de alianzas con liderazgos locales, las cuales solidifica a través de vínculos clientelares, para hacerle frente e ir ganando terreno electoral ante las candidaturas apristas (Zavaleta 2014).

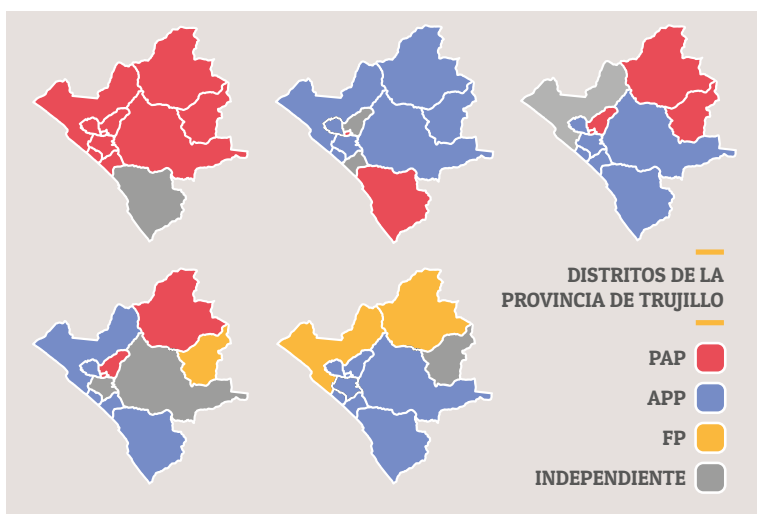
Sin embargo, el aprismo norteño permaneció como un actor importante en el sistema político regional. Por ejemplo, uno de los dos distritos en los que el Apra se mantuvo hasta 2018 fue el distrito de El Porvenir; incluso la provincia de Trujillo y el departamento de La Libertad se encontraban ya desde el 2006 bajo el poder de APP (véase imagen 2).

Así, luego de que en las elecciones del 2002 el Apra ganara en diez de los once distritos trujillanos, en 2006 es APP quien logra ganar en siete de los once distritos de la provincia, mientras que el Apra solo logra hacerse con el poder de dos distritos: Florencia de Mora y Salaverry. En el caso del distrito de El Porvenir el ganador fue el candidato Luis Alberto Sánchez, quien representaba a la Alianza Electoral Juntos por la Libertad, la cual agrupaba al Partido Popular Cristiano (PPC), a Solidaridad Nacional (SN) y a la agrupación independiente Súmate, siendo

así el primer proceso electoral desde 1983 en el que el Apra perdía la alcaldía en este distrito.³⁸

Ya para las elecciones del 2010, APP siguió manteniendo su hegemonía al ganar en seis de los distritos trujillanos, cuando el Apra, con un ligero rebrote, ganó en cuatro, incluyendo al distrito de El Porvenir. El único distrito que optó por una lista independiente en estas elecciones fue Huanchaco.

IMAGEN 2. Mapa territorial de las elecciones municipales distritales de la provincia de Trujillo por partido ganador (2002-2018).



Fuente: INFOgob. Elaboración propia.

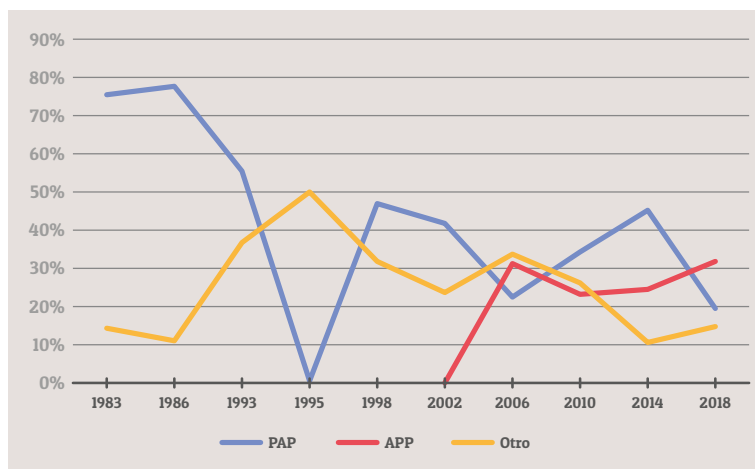
Es precisamente en el proceso electoral de 2010 que es electo como alcalde de El Porvenir el aprista Paúl Rodríguez, quien, como se verá más adelante, desempeñará un papel importante en el proceso de distritalización de Alto Trujillo, al ser señalado como el principal opositor a este proyecto. Así, será gracias a la reelección de Paúl Rodríguez que el Apra logrará ganar las próximas elecciones de 2014, en las que el aprismo solamente obtuvo tres alcaldías: El Porvenir, Florencia de Mora y Simbal, mientras que APP siguió reafirmando su poder hegemónico al ganar en cinco distritos, incluyendo la capital provincial de Trujillo.

³⁸ Excepto en las elecciones de 1995, en las que el PAP no participó.

En las elecciones distritales de 2018 el Apra desaparece del mapa político de la provincia de Trujillo, al menos en lo que respecta a las alcaldías distritales ganadas. En algunos distritos se seguirá manteniendo la presencia aprista en los concejos distritales, como es el caso del distrito de El Porvenir, en el cual, si bien APP gana la alcaldía con el 31,9%, el PAP queda en segundo lugar con el 19,3% de los votos, lo cual le otorga dos regidores de un total de once.³⁹

En este nuevo periodo municipal, el alcalde de El Porvenir es Segundo Rebaza, quien anteriormente había postulado ya a la misma alcaldía en las elecciones de 2014, quedando en segundo lugar. Asimismo, se había desempeñado como regidor del mismo distrito en tres periodos anteriores con la agrupación n.º 11 Trabajo + Trabajo (1995-1998), el PAP (1998-2002) y la Alianza Electoral Juntos por la Libertad (2006-2010), respectivamente.

GRÁFICO 10. *Votación del PAP y APP en las elecciones distritales de El Porvenir (1983-2018).*⁴⁰



Fuente: INFOgob. Elaboración propia.

³⁹ Para una análisis de la supervivencia del Apra en La Libertad, ver Aguilar (2018).

⁴⁰ En el año 1995 el Apra no participó en las elecciones distritales. En dicho año ganó la lista independiente n.º 5.

Para resumir, se ha señalado que El Porvenir es uno de los distritos más populosos de Trujillo. Similar a diversos distritos marginales de Lima, este distrito se ha ido poblando debido, principalmente, a la migración de habitantes de la sierra norteña del Perú (La Libertad y Cajamarca). Esto ha ocasionado un desborde que afecta la capacidad de la Municipalidad Provincial de Trujillo y de la Municipalidad de El Porvenir al no poder contener el crecimiento urbano de manera ordenada según se tenía planeado años anteriores y, además, por el poco alcance estatal que mantienen hasta la actualidad.

Es preciso señalar que dentro del distrito de El Porvenir se puede encontrar diferencias urbanísticas marcadas. Las partes altas del distrito son áreas áridas en las que justamente se ha ido asentado la población que ha llegado a Trujillo en los últimos treinta años, aproximadamente. Esta población es la que en mayor medida padece los malestares sociales reseñados anteriormente; es por ello que, en el año 2002, las élites políticas de entonces decidieron crear la Municipalidad de Centro Poblado de Alto Trujillo como una especie de válvula de salida ante la falta de servicios públicos básicos y el proceso de migración y asentamientos humanos que iban aumentando en estas zonas.

3.4. El centro poblado de Alto Trujillo

Ubicada en la parte alta y desértica del distrito de El Porvenir, en las pampas denominadas El Renal y San Idelfonso, que se encuentran a los bordes del cerro Cabras, el centro poblado de Alto Trujillo alberga a la población más pobre del distrito y a los migrantes que han llegado en las últimas tres décadas a Trujillo.

La formación de este centro poblado data desde la primera mitad de la década de 1990, en la que se produjo una gran oleada migratoria de las zonas rurales y de la Sierra de La Libertad hacia la ciudad de Trujillo. De acuerdo a lo que exponen algunos dirigentes:

“Alto Trujillo nace, [...] como en la parte alta hay un arenal, todo desierto, entre el 94 y 95 se empiezan a ensayar un conjunto de viviendas por la parte del 1 y la parte del 2, pero es a

raíz del 98 en que viene gente de mucho volumen, a raíz que mucha gente tuvo que dejar sus casas por [el fenómeno del niño]” (Dirigente vecinal hombre, Comité Central).

“Los primeros pobladores vienen en el 94, las primeras invasiones, efectivamente barrio 1 y barrio 2. Fueron las primeras invasiones, pusieron su ranchito en el 95 cuando ya se planifica Alto Trujillo, ahí se hace el sorteo. Entonces a esa gente ya se les asigna un lote, una cosa bastante bien planificada” (Carlos Urriza, presidente Comité Pro Distrito).

“Luego creo empieza a haber un conocimiento de que en Alto Trujillo hay una posibilidad de vivienda, el alcalde de ese entonces, José Murgia, empieza diseñar un modelo de ciudad medio ordenada y es así como comienza a desarrollarse Alto Trujillo de una manera medio ordenada, empezando por el barrio 1, barrio 2, barrio 3 y barrio 4. Actualmente, hay una característica [...], acá hay una migración fuerte de la gente del Ande y a eso también nos encontramos que hay distinta gente del norte, de la selva que han venido para acá para Alto Trujillo” (Dirigente hombre, Barrio 5 A).

De esta manera, la historia de Alto Trujillo empieza en al año de 1995 cuando la Municipalidad Provincial de Trujillo, a través del diseño urbano de PLANDEMETRU,⁴¹ aprueba el planeamiento integral del distrito de “Alto Trujillo”, la cual tenía como objetivo, en el marco del ordenamiento territorial y urbano, convertir en distrito municipal a esta zona que, inicialmente, tenía el nombre de diversos asentamientos humanos, entre ellos Asentamiento Humano César Vallejo.⁴²

⁴¹ PLANDET (antes PLANDEMETRU) es el órgano desconcentrado de la municipalidad, que depende de la alcaldía, encargado de organizar, asesorar, promover y conducir integralmente la planificación del desarrollo local en el ámbito de la provincia de Trujillo, en coordinación con las municipalidades distritales, organismos del Estado, empresas de servicios públicos, organizaciones de la sociedad civil.

⁴² Véase Ordenanza Municipal N.º 03-95.MPT.

http://www.munitrujillo.gob.pe/Archivosvirtual/Transparencia/Adjuntos/om_03-1995.pdf

El año clave para el centro poblado es 1998, durante la administración del alcalde provincial de Trujillo José Murgia Zannier (Apra), en la que se produce uno de los desastres naturales más destructivos en la historia del país: el fenómeno de El Niño.⁴³ Las intensas lluvias del mes de febrero perjudicaron a la ciudad y a los distritos marginales de la provincia de Trujillo, las cuales ocasionaron que se forme una gran avalancha de lodo en la Quebrada de San Idelfonso, cuyas aguas que derivaron en una represa natural llamada Mampuesto. Esta represa se encontraba entre los distritos de Florencia de Mora y El Porvenir, siendo así que su posterior colapso afectó a la población de ambos distritos y en mayor medida a aquellos habitantes que se encontraban en la zona denominada Río Seco.⁴⁴ Según cálculos oficiales, se estimó que “se derribaron unas 400 viviendas mientras que más de dos mil recibieron daño parcial, incluyendo la pérdida de sus enseres” (Corporación Andina de Fomento 1998: 165).

Se produjo el fenómeno de El Niño de 1998 y perjudicó un buen sector de Río Seco, entonces teníamos que buscar una respuesta de cómo reubicar a esa población. Se coordinó con la Municipalidad Provincial de Trujillo, a través del Plan de Metro, y se elaboró este proyecto piloto de Alto Trujillo, primero para empezar a reubicar a esta poca población, que se ubicó en el Barrio 1, 2 y 3. Y luego después, reubicar a la gente, que venía del fenómeno de la migración para que haya un crecimiento ordenado y para que las nuevas autoridades tengan ya la posibilidad de generar recursos propios por los servicios que brinda la Municipalidad. (Entrevista a Víctor Moya, ex alcalde distrital de El Porvenir [1998-2002] y gerente de Desarrollo Urbano del mismo distrito [2018-2022]).

Producto de ello, desde la alcaldía provincial de José Murgia (Apra) y la distrital de Víctor Moya (Apra), se elaboró el proyecto piloto de Alto Trujillo. Este cumplía el objetivo de empezar la reubicación de la pobla-

⁴³ El Fenómeno de El Niño de 1998 fue uno de los más violentos y con graves consecuencias económicas y sociales que sus antecesores.

⁴⁴ Ver Anexo 1.

ción afectada y al mismo tiempo, aprovechando la ventana de oportunidad que brindaba el desastre natural, contener a la población migrante que iba llegando a la costa trujillana y se iba asentando en el distrito de El Porvenir. En palabras de la municipalidad provincial, el proyecto servía “para impedir las invasiones y los procesos informales e irracionales⁴⁵ de ocupación del suelo urbano”.⁴⁶

Así, mediante el Decreto de Alcaldía N.º 48-98-MPT, se aprobó el Proyecto de Habilitación Urbana progresiva “Alto Trujillo”, el cual permitió procesos de lotización de tierras urbanas a familias de bajos recursos que eran previamente calificadas, al mismo tiempo que delegó el encargo de implementación urbana al Proyecto Especial PLANDEMETRU. Aunque inicialmente Alto Trujillo contó con un área total de 580.00 hectáreas, en el año 2000 se realiza una extensión territorial a través de la Ordenanza Municipal N.º 14-2000-MPT, otorgándole una dimensión total de 949.75 hectáreas.

Producto de la migración reseñada en secciones anteriores, Alto Trujillo continuó creciendo tanto en densidad poblacional como en territorio, ocasionando así una mayor demanda de servicios básicos y el desborde institucional del Municipio de El Porvenir. Esto generó que, a inicios del siglo XXI, la administración distrital de El Porvenir viera conveniente la creación de la Municipalidad de Centro Poblado, siguiendo los lineamientos aprobados anteriormente en los años 1995 y 1998.

De esta manera, el 19 de setiembre de 2002, mediante Resolución de Concejo Provincial N.º 150-2002-MPT, Alto Trujillo se convirtió en una Municipalidad de Centro Poblado. No obstante, su primer alcalde se eligió recién en 2004, siendo elegido el candidato aprista William Esteban Alfaro Charcape, quien gobernó de noviembre de 2004 hasta junio de 2009. El segundo alcalde fue el dirigente vecinal Fernando Nuñuvero, que postuló con Alianza Para el Progreso y gobernó entre 2009 y 2015.

Nuñuvero fue uno de los vecinos que llegó a Alto Trujillo como producto de las inundaciones del fenómeno de El Niño del año 1998.

⁴⁵ El resaltado es nuestro.

⁴⁶ Ver el Decreto de Alcaldía N.º 48-98-MPT.

munitrujillo.gob.pe/Archivosvirtual/Transparencia/Adjuntos/da_48-1998.pdf

Empezó como uno de los vecinos dirigentes encargado de las primeras gestiones de agua y desagüe. Se instaló una red de pozos en las que las cisternas descargaban el agua y se repartían por medio de conexiones y tuberías hechas por los mismos residentes. Su rol como dirigente comenzó cuando fue designado miembro de la Junta Directiva de Seguridad Ciudadana ante la falta alumbrado público y la escasa presencia policial en la zona. Este paso será crucial para Nuñuvero, pues este papel le permitió hacerse conocido por la población altotrujillana, llevándolo así a incursionar en política, haciéndose primero miembro del partido Alianza Para el Progreso en 2005 y, posteriormente, postulando en las elecciones para la Alcaldía de la MCP de Alto Trujillo en el año 2009.

Para las elecciones de 2009 se presentaron nueve listas, entre las que destacaron la candidatura del propio Nuñuvero con APP, la del exalcalde que pretendía la reelección, William Alfaro, con el Apra, y la de Nover Cruz, con la lista independiente Fuerzas Unidas. Con el triunfo de Nuñuvero estas elecciones reflejaron lo que iba sucediendo en la política trujillana: la derrota política del Partido Aprista frente a la agrupación política liderada por César Acuña. Su gestión se caracterizó por el inicio del proceso de distritalización en Alto Trujillo y fue este el periodo en el que la población altotrujillana empezó a organizarse para lograr dicho objetivo.

TABLA 5. Alcaldes de la MCP Alto Trujillo.

ALCALDE DE LA MCP ALTO TRUJILLO	PERIODO	ORGANIZACIÓN POLÍTICA
William Alfaro	2004 - 2009	Partido Aprista Peruano
Fernando Nuñuvero	2009 - 2016	Alianza Para el Progreso
Nover Cruz	2016 - 2020	Fuerzas Unidas

Fuente: Elaboración DNEF.

A pesar de los avances en ciertas obras de infraestructura y la llegada de los servicios básicos como agua y luz en algunos barrios del centro poblado, el crecimiento económico y el ordenamiento urbano se seguía manteniendo altamente desigual. Principalmente entre las

partes marginales de Alto Trujillo, como las zonas más altas del centro poblado y de reciente ocupación, al igual que con los distritos de Trujillo, Víctor Larco Herrera e, incluso, algunas zonas del mismo distrito de El Porvenir.

En los comicios para elegir al tercer alcalde del centro poblado de Alto Trujillo, el 29 de noviembre de 2015, se presentaron los candidatos Nover Cruz Gómez (Fuerzas Unidas), Martín Nolasco Pérez (APP), Kelly Ruiz (Movimiento Regional para el Desarrollo con Seguridad y Honradez), entre otros. El alcalde incumbente, en vez de postular a la reelección, optó por apoyar la candidatura de Martín Nolasco. Dentro de la contienda se hizo conocida la participación de dos candidatos apristas: Danilo Polo y Carlos Salvador, los cuales tenían el respaldo del alcalde de El Porvenir Paúl Rodríguez. No obstante, al final del proceso el Apra no presentó candidato.⁴⁷

Nover Cruz fue escogido por más de tres mil votos, mientras que el candidato de APP quedó relegado al segundo puesto, con más de 1500 votos.⁴⁸ Los comicios se llevaron a cabo en cinco locales de votación y votaron 10 463 personas de 25 700 empadronadas. Esto fue considerado un buen indicador de participación, considerando que la participación de la población en la votación para la elección de autoridades de centros poblados no es obligatoria.⁴⁹ Sin embargo, hubo incidentes durante el proceso, tales como intentos de boicot del proceso a través de la destrucción de cédulas electorales.⁵⁰ Inclusive, los resultados no fueron reconocidos por el comité electoral a meses de haberse llevado a cabo las elecciones, lo cual llevó a enfrentamientos entre funcionarios de la Municipalidad Provincial de Trujillo y vecinos de la zona.⁵¹ Quienes

⁴⁷ Véase noticias sobre el proceso de elección para alcaldía del CP de AT: <https://diariocorreio.pe/edicion/la-libertad/trujillo-partidos-de-acuna-y-elidio-los-derrotados-en-elecciones-de-alto-trujillo-636789/>

⁴⁸ <https://trujilloinforma.com/politica/partido-de-acuna-perdio-las-elecciones-de-alto-trujillo/>

⁴⁹ <https://diariocorreio.pe/edicion/la-libertad/trujillo-partidos-de-acuna-y-elidio-los-derrotados-en-elecciones-de-alto-trujillo-636789/>

⁵⁰ Sobre el incidente, revisar: <https://larepublica.pe/politica/899482-bajo-un-clima-de-desorden-y-tension-alto-trujillo-eligio-a-su-nuevo-alcalde/>

⁵¹ <https://trujilloinforma.com/actualidad-2/podrian-anular-elecciones-municipales-en-alto-trujillo-porque-no-reconocen-alcalde-ganador-nover-cruz/>

no ganaron, por ejemplo, exigieron la nulidad de las elecciones por la presencia de irregularidades, como personas no empadronadas, casos de negociación entre el candidato ganador y el Apra, entre otros.⁵²

A modo de resumen, se ha presentado un balance del escenario sociopolítico de Alto Trujillo, evidenciando transformaciones en las dinámicas de participación de partidos políticos en el escenario local. Por otro lado, a esto se suma el contexto socioeconómico de Alto Trujillo, que se ha caracterizado por la presencia de migrantes, especialmente de zonas de la sierra de La Libertad y de la región Cajamarca. Asimismo, la población de Alto Trujillo ha enfrentado limitaciones para el acceso a servicios básicos, lo que generó una organización de la dirigencia vecinal para la atención de estas necesidades y de otras temáticas. Teniendo un panorama más claro sobre las dinámicas sociales y políticas en torno de Alto Trujillo, se presentan detalles sobre el proceso de iniciación de la distritalización de Alto Trujillo, entendiendo la participación de las autoridades, dirigencia vecinal y la población.

⁵² <https://diariocorreio.pe/edicion/la-libertad/trujillo-partidos-de-acuna-y-elididos-derrotados-en-elecciones-de-alto-trujillo-636789/>

4.

DEMANDAS, AGENDACIÓN Y ACTIVACIÓN DE LA CONSULTA VECINAL 2020

4.1. Agendación y desarrollo del proceso de distritalización

Como se ha visto en capítulos anteriores, la principal preocupación de la población de Alto Trujillo es buscar apoyo de la Municipalidad Distrital de El Porvenir, en vista de la limitación al acceso de servicios básicos de la localidad. Sin embargo, la autoridad edil no brindaba las facilidades para mejorar la situación del centro poblado. Según señala el exalcalde Fernando Nuñuvero:

Uno de los principales argumentos [para la distritalización] ha sido que merecemos administrar nuestros propios recursos, que necesitamos mejorar las condiciones de vida, y mientras sigamos dependiendo del distrito en las condiciones que siempre se ha[n] dado, no se iba a poder. [...] porque no se desarrollaban proyectos de inversión, ni perfiles, ni expedientes como para decir que había la oportunidad de gestionarlo. O sea, nunca hubo apoyo. Lo que más nos ha motivado ha sido el espaldarazo que siempre hemos recibido de la autoridad distrital, nunca invirtió, nunca miró a Alto Trujillo como un espacio para invertir y mejorar las condiciones de vida de la gente (Entrevista a Fernando Nuñuvero, exalcalde del centro poblado de Alto Trujillo).

Por ello, se reconoce que el proceso de distritalización de Alto Trujillo tuvo sus inicios en la gestión del exalcalde Nuñuvero (2009-2015) en el año 2011. La primera iniciativa para la distritalización de Alto Trujillo fue trabajar con la población de la localidad de manera articulada.

Nosotros empezamos con fuerza, entre octubre y diciembre, a ir formando los comités en cada uno de los sectores, porque el secreto aquí ha sido trabajar siempre con la comunidad organizada; *más allá de cualquier ideología religiosa o política, se organizaban los sectores como centros o núcleos* y cuando se convocaba al dirigente de ellos o a la cabeza de ellos, ellos replicaban la idea en una marcha, una protesta, una reunión, una asamblea y toda la población asistía (Entrevista a Fernando Nuñuvero, exalcalde del centro poblado de Alto Trujillo).

Al inicio, la población no veía posible la conversión del centro poblado en distrito. Por ello, su público objetivo fueron las personas más jóvenes de la localidad, quienes tendían a mostrar un mayor involucramiento en el proceso.

Alto Trujillo representaba la oportunidad de tener una vivienda, es por eso que alberga a gente de todo sitio, pero como venían de diferentes lugares, venían con una manera de pensar, [...], a muchos no les interesaba ya vamos a ser distrito. Entonces, el secreto fue empezar a trabajar con los jóvenes, jóvenes que habían crecido ahí. [...] (Entrevista a Fernando Nuñuvero, exalcalde del centro poblado de Alto Trujillo).

Uno de los primeros pasos en este primer intento de agendar dicho pedido fue la conformación de un Comité Pro Distrito, el cual fue responsable de la recolección de firmas de la población mayor de 18 años para acreditar el acuerdo de la población sobre el pedido de distritalización del centro poblado. Sin embargo, no se logró completar las firmas requeridas para la presentación del expediente. Mientras ello sucedía en el centro poblado, desde el Gobierno Regional de La Libertad se venía elaborando el nuevo Sistema de Ordenamiento Territorial de la Provincia de Trujillo,

en la cual se contemplaba, entre una variedad de normativas, la creación de Alto Trujillo y de El Milagro como nuevos distritos de la Provincia.

En 2016, con el inicio de la gestión del alcalde Nover Cruz se continúa con el proceso de distritalización de Alto Trujillo. Se convocó a un nuevo Comité Pro Distrito que tenía como líder al activista Carlos Urriza, un ciudadano español que llegó a El Porvenir en el año 1995, cuando la zona de Alto Trujillo recién estaba poblándose. Siendo uno de los primeros habitantes de este centro poblado ayudó a la conformación de los primeros barrios y, al mismo tiempo, fundó la Asociación Civil-ONG Círculo Solidario, asociación que se dedica al trabajo en zonas urbano marginales en Latinoamérica. De acuerdo al testimonio del alcalde Cruz se buscó que la persona que fuera a liderar el Comité sea una persona sin afiliaciones políticas y de carácter objetivo:

El Comité es representativo desde el año 2016. Se eligió en una asamblea pública, se eligió a [a Carlos Urriza]. ¿Por qué a él? Porque tiene un perfil neutral. No está afiliado a ningún partido político y además no es peruano, es español, y está dentro de una ONG Círculo Solidario. Entonces, no tiene afiliaciones con ningún partido y eso es lo que buscábamos para que no se politice este proceso. Lo está llevando bien porque no hay color ni tinte político y estamos bien por ese lado (Nover Cruz, alcalde del MCP Alto Trujillo).

Así, Urriza ha sido uno de los principales actores encargados del proceso de distritalización de la localidad. Ya en 2016, cuando es convocado a dirigir el nuevo Comité Pro Distrito, se rehace el proceso de recolección de firmas y la elaboración de otros requisitos técnicos. Este nuevo Comité Pro Distrito muestra en 2017 un expediente para ser presentado a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), con los detalles técnicos para convertir en distrito a Alto Trujillo. Sin embargo, no es hasta enero del siguiente año que se les informa que la PCM recién había iniciado el envío del Expediente Único de Saneamiento y Organización Territorial (SOT).

Este documento contemplaba no solo la distritalización del centro poblado, sino que además planteaba que la ciudad de Trujillo sea

elevada a ciudad metrópoli, convirtiéndola en la segunda ciudad con esta categoría después de Lima, sino también planteó que cinco distritos sean elevados a la categoría de ciudades, y que dos centros poblados sean creados como distritos: Alto Trujillo y El Milagro. Bajo estos procedimientos, la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) deniega el pedido de evaluación de la creación del distrito de Alto Trujillo, incluyendo la documentación técnica y la recolección de firmas presentadas por la gestión del alcalde Nover Cruz.

Como se ha mencionado, estos requerimientos fueron planteados por el gobierno regional a través de otro expediente presentado a la PCM, lo cual representaba un *impasse* en el pedido de Alto Trujillo: si bien habría dos expedientes a favor de la distritalización, Alto Trujillo no sería distrito hasta que el SOT sea aprobado con todo el paquete de medidas en torno a la organización territorial planteado por el Gobierno Regional de La Libertad. Desde este punto puede evidenciarse la falta de coordinación entre niveles de gobierno, pues el pedido del gobierno regional retrasaría un poco más la distritalización de Alto Trujillo, la cual, a comparación de años anteriores, había logrado avances prometedores para lograr su objetivo.

En paralelo, la propuesta de distritalización también fue activada desde el Congreso. En 2016, representantes ante el Parlamento por La Libertad, como Daniel Salaverry, Elías Rodríguez, Richard Acuña y Rosa Bartra, presentaron diferentes iniciativas que buscaban priorizar el proceso de distritalización en la agenda parlamentaria (véase anexo 3). Recién el 17 de enero de 2017, la Ley N.º 30538 se declaró de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Alto Trujillo. Una vez publicada esta ley, en febrero del mismo año la SDOT comunicó al Gobierno Regional de La Libertad se debía crear un nuevo expediente para la creación del distrito de Alto Trujillo y este debe incluir todos los requisitos para la creación del distrito.⁵³ Hacia finales de abril del mismo año, se comunicó al Municipio del Centro Poblado de Alto Trujillo la información requerida para el marco técnico-normativo para la continuación del proceso de creación.

⁵³ Según Oficio N.º 04-2017-PCM/DNTDT.

Como se ha mencionado anteriormente, este pedido pasa por un estudio técnico riguroso llevado a cabo por la PCM, a través de la SDOT. Las variadas observaciones que realizó esta institución al expediente del Gobierno Regional de La Libertad requerían de un constante ajuste y corrección, lo que llevó a que el proceso se quede estancado hasta que no se logren resolver todas las observaciones. En febrero de 2018, personal técnico de la PCM viaja a Trujillo para conocer la situación y establecer los límites de lo que vendría a ser el distrito de Alto Trujillo.

En pos de cumplir este requisito, funcionarios técnicos asignados por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) pactaron una reunión en la que se le solicitó a la Municipalidad Distrital de El Porvenir un informe económico de la situación de Alto Trujillo en los últimos cuatro años. El 27 de setiembre de 2018 se reunieron personal de las municipalidades de Alto Trujillo y de El Porvenir con el personal del MEF. En esta reunión se acordó que la Municipalidad de El Porvenir elaboraría el informe técnico sobre la situación financiera de Alto Trujillo, sentando que el informe debería estar listo dentro de cinco semanas a partir de la fecha.

Bajo este escenario se presenta el segundo *impasse* entre instituciones ediles. Uno de los síntomas de esta mala situación es que el informe no se llegó a terminar dentro de las cinco semanas acordadas; y recién fue presentado el 31 de diciembre de 2018 —es decir, tres meses después—, cuando era el último día de gobierno del entonces alcalde distrital de El Porvenir, Paúl Rodríguez. De acuerdo a lo que manifiesta el dirigente Urriza:

“desde aquella famosa acta, las relaciones entre el distrito de El Porvenir y Alto Trujillo son malas” (Entrevista a Carlos Urriza, presidente del Comité Pro Distrito).

En 2019, Segundo Rebaza, electo por APP, inicia en el sillón municipal de El Porvenir y continúa la evaluación del informe. Desde el MEF se argumentaba que algunos datos estaban incompletos, también se presentaba que

“los datos que tiene la contaduría pública no coinciden con los que manda el informe” (Entrevista a Carlos Urriza, presidente del Comité Pro Distrito).

Esto produjo el retraso del proceso y que en diciembre de 2019 el MEF publique un informe previo desfavorable de sostenibilidad fiscal. En dicho informe se sostenía que el eventual distrito de Alto Trujillo no podría autosostenerse económicamente dado su historial económico como centro poblado.

Ante ello, el Comité Pro Distrito, liderado por Carlos Urriza, se reúne con funcionarios del MEF para evaluar las posibles soluciones al informe previo desfavorable. En esta reunión, los funcionarios del MEF le delegan la responsabilidad a los funcionarios de Alto Trujillo para que desarrollen el informe fiscal del año 2019, poniendo como fecha límite el 31 de marzo de 2020. Por ello, representantes de la Municipalidad del Centro Poblado Alto Trujillo se reúnen nuevamente con funcionarios de El Porvenir para la elaboración de este nuevo informe. No obstante, parte del proceso de coordinación presentó algunas complicaciones nuevamente, dado que, para el MCP de Alto Trujillo, la respuesta de El Porvenir siguió siendo desfavorable, ya que en repetidas ocasiones argumentaban no poder conseguir información referente a su recaudación. De esta manera, se evidencia una disputa entre ambas municipalidades.

Desde el lado de la administración de El Porvenir se sostiene que el alcalde de la MCP de Alto Trujillo,

“no ha rendido cuentas, siempre rinde 6 o 7 meses después y actualmente desde julio del año pasado no rinde cuentas de sus ingresos propios” (Entrevista a Fernando Nuñuvero, exalcalde de la MCP de Alto Trujillo y regidor de El Porvenir 2019-2022).

Por ello, desde la administración de El Porvenir ven difícil que se logre elaborar un informe que salga favorable a los intereses de la distritalización. Además, añaden que es por esta razón que la alcaldía altotrujillana aduce obstrucción política al proceso, cuando la realidad es que ellos no pueden presentar sus informes económicos.

Por otro lado, desde la óptica de la dirigencia altotrujillana las razones por las que El Porvenir demuestra actitudes obstruccionistas al

desarrollo de los informes técnicos, podría responder a intereses políticos y económicos de algunos actores en el municipio. En primer lugar, la creación de Alto Trujillo produciría que gran parte de la población —se calcula que un tercio del total— que actualmente pertenece a El Porvenir pasaría a la jurisdicción distrital de Alto Trujillo. Esto, a su vez, reduciría el presupuesto y control administrativo del distrito, afectando el porcentaje de fondos monetarios que recibe el distrito, tanto desde el Gobierno Central como de los impuestos y arbitrios de la ciudadanía. Inclusive, una división del distrito generaría que El Porvenir deje de ser uno de los distritos con mayor población y mayores expectativas de crecimiento demográfico y fiscal. Ante este escenario, la dirigencia de Alto Trujillo señala que se presentaron varios impedimentos a lo largo del proceso de distritalización que involucran a representantes del mismo Gobierno Central y del gobierno local:

“Hay dos o tres factores [que han retrasado la distritalización de Alto Trujillo], uno es que al gobierno no le interesa. Aquí vino el ministro del interior Carlos Basombrío hace ya cinco años y dijo que no iban a crear eso, que no, no les conviene y creo que al Ministerio de Economía y Finanzas tampoco le interesa. ¿Por qué? Porque también supone un desembolso de dinero. Entonces, esto lo han dejado claro. Pero, luego lo hemos advertido también porque como que nos han estado un poco paseando. Nosotros que estamos aquí en el Comité, estamos desde noviembre de 2016 y pensábamos que, en un año, dos años, ya lo íbamos a conseguir porque ahí también se dio el cambio de gobierno, porque en el gobierno anterior [de Ollanta Humala] lo pusieron casi, casi que se iba a hacer. ‘Si consiguen la ley de interés nacional, ya’, pero por ahí se complicó. Entonces, había dos vías para ser distrito, la vía del SDOT y la vía del interés nacional. Cuando entramos nosotros vemos la posibilidad de que se agende el interés nacional. Conseguimos el apoyo de un congresista y nos dijo que en 45 “se lo consigo” y bueno, efectivamente lo consiguió. De hecho, todos los congresistas, los siete congresistas, estaban a favor de que Alto Trujillo sea

distrito. No ha habido autoridad con cierto rango que no ha defendido la creación de Alto Trujillo, yo creo que el único que se ha quedado fuera es el alcalde de El Porvenir, aunque nunca dijo nunca, pero sí por los hechos” (Hombre, representante del Comité Pro Distrito).

El segundo requisito para la distritalización es la realización de la consulta vecinal, la cual se empieza a organizar a partir del 4 de setiembre de 2019, cuando la PCM solicita al Jurado Nacional de Elecciones (JNE) dicho encargo. De este modo, el 18 de setiembre el JNE aprueba el cronograma y estipula como fecha de la consulta el domingo 16 de febrero de 2020. ¿Cómo se activa y cuál es el desarrollo de este proceso de consulta vecinal? La activación responde directamente a la decisión técnico-política de parte de la PCM durante el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski (2016-2019), pues, a raíz de la normativa existente se estipuló que la creación de un distrito en áreas metropolitanas debe pasar, necesariamente, por un proceso de consulta vecinal. Sin embargo, la particularidad del caso de estudio evidenció que la consulta ciudadana estuvo acompañada de una activa participación política de las dirigencias barriales del centro poblado, quienes vieron la consulta, en primera instancia, como un obstáculo (adicional) al proceso de distritalización, para posteriormente convertirse en un canal legítimo para su demanda. ¿Qué explica este singular proceso?

Se plantea que, a pesar de que la consulta ciudadana en Alto Trujillo se ubica como un MDD de carácter obligatorio y que se origina de *arriba hacia abajo*, esta fue adoptada como un espacio institucional legítimo que canalizó la demanda histórica de la ciudadanía de Alto Trujillo de convertirse en un distrito. Así, más allá de ser un acto meramente administrativo, la activación de este MDD estuvo acompañada de una sustanciosa participación política de parte de las dirigencias barriales del centro poblado.

A través de entrevistas a los principales actores y trabajo de campo *in situ*, se plantea que esta constante y activa participación política en el proceso de consulta vecinal para la distritalización de Alto Trujillo se explica por dos razones históricas: primero, las dinámicas conflictivas

entre los distritos de El Porvenir, Florencia de Mora, y el centro poblado de Alto Trujillo, producto del proceso de crecimiento urbano marginal acelerado en las últimas tres décadas; y, en segundo lugar, la existencia de una *promesa institucional latente* de convertir el centro poblado de Alto Trujillo en distrito municipal, lo cual fue determinante para la localidad, al encontrarse en medio de una situación de abandono estatal y de demanda constante de servicios básicos. A continuación, se detalla cada uno de estos procesos.

4.2. Los problemas limítrofes

La falta de acuerdo de límites distritales entre lo que sería el distrito de Alto Trujillo y los distritos de El Porvenir y Florencia de Mora, ha sido señalado por la dirigencia barrial de Alto Trujillo como una de las principales razones del retraso de la conversión en distrito. Como se verá en este apartado, esta visión de la ciudadanía altotrujillana no es casualidad, pues este tipo de problemas se remontan al nacimiento mismo de la localidad. Desde su formación inicial ya se avizoraban problemas en torno a la gestión territorial por parte de estos dos distritos colindantes. Posteriormente, estos problemas se agudizarían en dos momentos: primero, en el año 2016, cuando la administración de Paúl Rodríguez (Apra), del distrito de El Porvenir, entra en negociaciones con el alcalde Wilson Toribio (Apra), de Florencia de Mora; y, segundo, entre los años 2019 y 2020, bajo la administración del alcalde Segundo Rebaza (APP) de El Porvenir.

4.2.1 Florencia de Mora y El Porvenir (2016)

En primer lugar, cuando se empezó a formar Alto Trujillo, fue la Municipalidad de Florencia de Mora la que reclamó el dominio de estos territorios. Según argumentaba la administración de ese entonces, estos sectores se ubicaban como la continuación de su espacio geográfico ya que los primeros barrios creados (Barrios 1, 2 y 3) se posicionaban en una de las partes extensivas del distrito. Esta situación se complejiza cuando la institución encargada de la formalización de asentamientos humanos en Trujillo, PLANDEMTRU, señala que estos nuevos barrios

pertenecían al distrito de Florencia de Mora. Esta situación inicial provocó una serie de disputas no solo entre las alcaldías distritales, sino también entre la misma población, quienes constantemente se enfrentaban al reclamar su pertenencia bien al distrito de El Porvenir o bien al de Florencia de Mora. Según los dirigentes, estas riñas incluso llegaban a enfrentamientos físicos.

La respuesta de la Municipalidad Provincial de Trujillo no se hizo esperar, y bajo la administración del alcalde José Murgia, se anula el plano propuesto por PLANDEMETRU y se oficializa el nacimiento de Alto Trujillo como un asentamiento humano más del distrito de El Porvenir. Esta formalización incluía a los barrios 1, 2 y 3 que formaban parte del Asentamiento Humano Alberto Sánchez y el Barrio 4, llamado Fujimori Fujimori.

Si bien este primer problema limítrofe fue rápidamente solucionado, en 2016, cuando Alto Trujillo empezó a gestionar nuevamente su proceso de distritalización, el alcalde distrital de El Porvenir negoció otorgarle parte del territorio de Alto Trujillo al distrito de Florencia de Mora, específicamente las zonas de Nuevo Porvenir, Los Laureles y Los Sauces. La principal razón para que El Porvenir cediera terrenos a su distrito colindante se encontraba en que Alto Trujillo venía gestionando ya su conversión a distrito.⁵⁴

Aquí siempre ha habido problemas de límites entre los distritos, entre Moche y Trujillo, entre El Porvenir y Laredo, entre El Porvenir y Florencia, etcétera. Siempre ha habido problemas. Incluso, el problema de límites entre El Porvenir y Florencia nos ha creado problemas para esta consulta vecinal (...) Actualmente todo [Alto Trujillo] pertenece a El Porvenir. Ahora, en el 2016 se junta el alcalde de El Porvenir y el alcalde de Florencia; y el alcalde de El Porvenir le da a Florencia una parte del territorio de Alto Trujillo (...) la parte de Nuevo Porvenir, Los laureles y Los Sauces, se los da a Florencia de Mora. Eso generó un desconcierto y disconformidad muy grande en Alto Trujillo

⁵⁴ Este deseo se podía avizorar con mayor claridad ya que distintos congresistas habían respaldado la creación del distrito de Alto Trujillo.

porque les habían quitado una parte. Y no solo eso, a todo esto [las zonas más altas de Alto Trujillo]⁵⁵ le llamaron Alto Porvenir (Entrevista a Carlos Urriza, presidente del Comité Pro Distrito).

De esta manera, para la dirigencia vecinal, la decisión de otorgarle una parte territorial de Alto Trujillo a Florencia de Mora por el lado de la administración de Paúl Rodríguez surgía, principalmente, de una decisión política de no perder el control de Alto Trujillo. Al involucrar a Florencia de Mora en el proceso, El Porvenir creaba una red de apoyo entre los alcaldes para ejercer presión y provocar el retraso de la distritalización de Alto Trujillo.

Maliciosamente, el alcalde El Porvenir y el alcalde Florencia de Mora, que han sido de la gestión anterior del Partido Aprista, dividen Alto Trujillo. Un territorio que era netamente de El Porvenir, el alcalde de El Porvenir le dice: “sabes qué, te regalo esta parte”. Le regala una parte de Alto Trujillo, en un acuerdo de límites, en un acta de límites, le cede algunos barrios de Alto Trujillo (...) y, ojo, ellos hacen este acuerdo de límites cuando ya existía el pedido de distritalización (Entrevista a Fernando Nuñuvero, exalcalde del centro poblado de Alto Trujillo).

Inclusive, para el dirigente barrial Carlos Urriza la consulta ciudadana responde, más que todo,

“al acta que firmaron los alcaldes de El Porvenir y Florencia de Mora, al conceder esos terrenos a Florencia” (Entrevista a Carlos Urriza, presidente del Comité Pro Distrito).

Como veremos más adelante, estos problemas limítrofes no solo provocaron la activación de la consulta, sino también obstaculizaron el desarrollo del proceso, causando una serie de confusiones en la ciudadanía, ya que en el documento de identificación de muchos electores figuraba el distrito de El Porvenir como su distrito de residencia, cuando, en la práctica y para ojos de las entidades estatales, estos ciudadanos eran parte de Florencia de Mora.⁵⁶

⁵⁵ Este agregado es nuestro.

⁵⁶ Ver la sección 3.2.3 La histórica consulta ciudadana en Alto Trujillo.

Además de estos problemas limítrofes, la administración de Paúl Rodríguez merece un acápite aparte, ya que para parte de la población altotrujillana esta fue la gestión que puso mayores trabas al proceso de distritalización. En primer lugar, se encargó de afectar la articulación de la dirigencia de Alto Trujillo, infiltrando a militantes apristas a dichos espacios. Así, en palabras del dirigente Roger Villacorta, Paúl Rodríguez afectó la organización que habían venido formando, pues logró que internamente las dirigencias se dividieran por intereses partidarios. En palabras de este dirigente:

El exalcalde Paúl Rodríguez nos desorganizó. Utilizó el término “divide y reinas”. Nos desorganizó y él organizó dirigentes de su entorno, que en todo estaban a favor de él. Entonces no había organización. Pero antes de Paúl, los barrios estaban organizados por sus comités y los comités tenían sus delegados de manzana. Cada manzana tenía su delegado. Había una organización. (Entrevista a Roger Villacorta, dirigente de Alto Trujillo).

Asimismo, la propia administración actual de El Porvenir reconoce que la gestión de Rodríguez tuvo una actitud hostil hacia la Municipalidad del Centro Poblado de Alto Trujillo desde que esta empezó su proceso de distritalización, ya que durante sus años de gobierno no otorgó los recursos necesarios para el desarrollo de obras y el pago a sus funcionarios. Además, su gestión aprobó recentralizar el cobro de arbitrios de los centros poblados hacia la alcaldía distrital, los cuales eran uno de los pocos sustentos económicos con los que contaba Alto Trujillo. Este comportamiento se explicaría por los intereses políticos que tenía Paúl Rodríguez, puesto que, en ánimos de conseguir votos para las elecciones congresales futuras, no pudo llegar a un acuerdo con el alcalde del centro poblado, tomando represalias en la asignación de recursos:

El exalcalde puso dificultades por razones, *más que técnicas*, de carácter político. Sus intereses eran electorales: quería ser congresista. A veces para ser congresista se usan [cuestiones] vedadas para poner condiciones; parece que por ahí no funcionó. Comenzó con la primera dificultad de no darle recursos

económicos, comenzó a asfixiarlo”. (Entrevista a Víctor Moya, ex alcalde distrital de El Porvenir y gerente de Desarrollo Urbano del mismo distrito en 2018-2022).

Esta situación desencadenó una serie de protestas lideradas por la dirigencia vecinal en el año 2016, reclamando recursos y una mayor atención del distrito de El Porvenir para con su zona. Este levantamiento terminó en un pedido de revocatoria, que tenía como principales demandantes a la población altotrujillana. Así, en octubre del 2016, el Frente de Defensa de los Intereses del centro poblado Alto Trujillo inicia el recojo de firmas para este propósito. Sin embargo, el proceso no concluyó y la revocatoria no se llevó a cabo.⁵⁷

Una característica adicional y de suma importancia de la población altotrujillana es su capacidad de movilización. La población de Alto Trujillo ha realizado protestas en repetidas ocasiones, caminatas e intervenciones públicas para generar presión política, ubicándose como uno de los sectores poblacionales mejor organizados, en comparación con otros asentamientos humanos de Trujillo. Así, desde su nacimiento como centro poblado ha protagonizado movilizaciones hacia el distrito de El Porvenir, bloqueo de carreteras⁵⁸ y caminatas hasta la Plaza Mayor de la ciudad de Trujillo⁵⁹ para demandar servicios públicos. Esta fuerza organizativa es tan reconocida que varias personas entrevistadas mencionan que una de las causas por las que el distrito de Florencia de Mora no ha presentado obstáculos al proceso de distritalización es por el temor de que la población de Alto Trujillo tome represalias contra este pequeño distrito.

⁵⁷ Véase: <https://www.onpe.gob.pe/modVenta-Kits/KitRevocatoria2017.pdf>

⁵⁸ <https://diariocorreo.pe/edicion/la-libertad/pobladores-toman-carretera-para-protestar-por-contaminacion-en-alto-trujillo-894262/?ref=dc>

⁵⁹ “Trujillo: cientos de pobladores exigen obra de agua y desagüe”: <https://rpp.pe/peru/la-libertad/trujillo-cientos-de-pobladores-exigen-obra-de-agua-y-desague-noticia-997609>

IMAGEN 3. *Pedido de revocatoria del alcalde de El Porvenir, Paúl Rodríguez, de parte de la población altotrujillana - 2016.*⁶⁰



Fuente: Diario Correo.

La gestión de Paúl Rodríguez terminó en el año 2018 y fue fuertemente criticada por posibles ocultamientos y malos manejos durante sus ocho años en la alcaldía. Por esta razón, la gestión de Segundo Rebaza decidió en 2019 abrir una auditoría para su investigación.⁶¹ Con respecto al proceso de distritalización, la nueva gestión de Rebaza, aunque discursivamente ha permanecido de acuerdo con el proceso, para la dirigencia y la alcaldía altotrujillana esta gestión también se ha mostrado contraria y ha seguido imponiendo obstáculos al proceso, principalmente por motivos políticos.

4.2.2 El Alto Porvenir (2019-2020)

El segundo momento en que se encuentra otro conflicto territorial fue precisamente entre el año 2019 e inicios de 2020, es decir, antes y en

⁶⁰ Véase: <https://diariocorreo.pe/edicion/la-libertad/insisten-en-revocar-al-alcalde-de-el-porvenir-y-el-responde-es-chantaje-701518/?ref=dcr>

⁶¹ Véase documento de Acuerdo de Consejo N.º 002-2019-MDEP: https://drive.google.com/file/d/1_b5IDzGvy62l4MP7xQ6wAUU8iOuDOL8g/view. Asimismo, ver: <https://diariocorreo.pe/edicion/la-libertad/polemicas-decisiones-de-dos-alcaldes-y-sus-regidores-862934/> y <https://www.muniporvenir.gob.pe/concejo-municipal-aprobo-hacer-auditoria-de-los-8-anos-de-gestion-de-paul-rodriguez/>

medio del proceso de la consulta ciudadana. Por un lado, la Municipalidad de El Porvenir reclamaba una extensión territorial denominada Alto Porvenir, según las autoridades ediles de dicho distrito, se habría incluido erróneamente en la demarcación territorial de lo que sería el distrito de Alto Trujillo, que se ubica en la parte más elevada de la localidad.

En la actualidad, su aspiración de ser un distrito, que es legítimo y que comparto, he visto que no se ha definido con claridad cuál es el espacio geográfico. Y a mi modo y a mi criterio, el espacio geográfico debe ser el que originó el proyecto de la creación de Alto Trujillo porque eso es lo que históricamente les pertenece (Entrevista a Víctor Moya, ex alcalde distrital de El Porvenir y gerente de Desarrollo Urbano del mismo distrito 2018-2022).

Así, los funcionarios de El Porvenir se muestran de acuerdo con la creación del distrito, pero con la extensión que les correspondía originalmente a inicios de los años 2000. El planteamiento actual (ver anexo 2) tendría efectos sustanciales en la población de El Porvenir, pues se reduciría a casi la mitad y su expansión territorial quedaría limitada.⁶² Víctor Moya, ex alcalde distrital y actual funcionario de la municipalidad, señala que al menos la zona denominada como Alto Porvenir debería permanecer como parte de este distrito. En contraste, desde el lado dirigencial de Alto Trujillo se argumenta que Alto Porvenir fue nombrada de esa manera con un claro objetivo político: reforzar la imagen de que dichos terrenos le pertenecen al distrito de El Porvenir, cuando, en la práctica, son extensiones de Alto Trujillo, además de ser zonas con similares características sociales que el resto de la geografía de la localidad.⁶³

En general, parece no haber acuerdo en torno a este sector entre ambas localidades. Mientras que El Porvenir apela a la pertenencia histórica de esta demarcación en acuerdo anteriores, Alto Trujillo denuncia un uso político en la denominación de este sector, a la vez que llama la

⁶² Entrevista a Hernán Cabeza, alcalde de Florencia de Mora; entrevista a Carlos Urriza, presidente del Comité Pro Distrito.

⁶³ Entrevista a Roger Villacorta, dirigente vecinal de Alto Trujillo.

atención su semejanza en las condiciones socioeconómicas y demanda de servicios básicos en las dos últimas décadas. La consulta ciudadana, tal como está delimitada geográficamente (ver anexo 2) busca conocer si las personas del Bloque I, aquellas que pertenecen a El Porvenir, y las del Bloque II, aquellas pertenecientes a Florencia de Mora, están de acuerdo con la formación del distrito de Alto Trujillo. Aunque la consulta se presenta como una solución, la falta de debate, y quizás la poca apertura de algunas autoridades de parte de la actual gestión de El Porvenir, ha generado que el proceso se considere como apresurado y con poca información de ambas partes.⁶⁴

Por el lado de Florencia de Mora, la situación es menos conflictiva, ya que solo presenta algunos cuestionamientos a la creación del distrito. Como se vio anteriormente, Florencia de Mora tuvo interés de controlar el territorio altotrujillano desde el nacimiento de los primeros barrios. Luego, aceptó el trato con El Porvenir en 2016 de obtener ciertos territorios de Alto Trujillo. Actualmente, su cuestionamiento con respecto a Alto Trujillo se centra en dos puntos: en primer lugar, consideran que hay territorios que, por culpa de anteriores funcionarios, han pasado a manos de El Porvenir y, en segundo lugar, aseguran que dentro de los territorios que pretenden independizarse de Florencia de Mora existen personas que prefieren pertenecer a este distrito y no pasar a lo que sería Alto Trujillo. El actual alcalde Hernán Cabeza resume este parecer en la siguiente cita:

La mayoría tiene DNI de Florencia de Mora en el Alto Trujillo; hace poco me han llegado juntas vecinales que quieren pertenecer a Florencia de Mora. O sea, son florencianos, hijos de florencianos que conformen van avanzando van haciendo sus casas en parte de Alto Trujillo, pero bueno, bienvenido si quieren ser distrito (Entrevista a Hernán Cabeza, alcalde de Florencia de Mora 2018-2022).

Como se ha mencionado, Florencia de Mora, a ojos de la dirigencia altotrujillana, no se ha mostrado contrario al proceso. Más aún, no

⁶⁴ Entrevista a Víctor Moya, ex alcalde distrital de El Porvenir y gerente de Desarrollo Urbano del mismo distrito 2018-2022.

se identifican acciones concretas de parte de alguno de los alcaldes municipales desde el inicio del proceso de distritalización. Este comportamiento poco conflictivo de Florencia de Mora se explica, en primera instancia, porque la creación del distrito de Alto Trujillo no conlleva que pierda grandes áreas territoriales, ni mucho menos pérdidas sustanciosas de ingresos económicos, como es el caso de El Porvenir. Al ser un distrito pequeño, el impacto de la distritalización es mínimo.

No obstante, a partir de las entrevistas a los actores sociales de Alto Trujillo se puede sugerir que este comportamiento pasivo de Florencia de Mora responde a algunos actos realizados por la dirigencia altotrujillana. Como se vio anteriormente en 2016, cuando El Porvenir decidió otorgarle determinados territorios a Florencia de Mora, la sociedad civil organizada de Alto Trujillo empezó una serie de protestas. Estas protestas fueron de tal magnitud que las autoridades de Florencia de Mora prefirieron mantenerse al margen de la discusión y dejar que el proceso siga su curso:

Cuando El Porvenir firma el acta con Florencia de Mora (...) nosotros hicimos una marcha masiva a Paúl, exalcalde El Porvenir. Muy masiva. Bajamos caminando desde Alto Trujillo hasta El Porvenir, más o menos como dos mil personas. Se asustó el alcalde de Florencia de Mora e inmediatamente firmó un acta en la que renunciaba, que no quería los barrios. Renunciaba, y eso está en el expediente. Porque él pensaba que igual íbamos a ir a Florencia de Mora. Florencia de Mora es un distrito más pequeño y tenía miedo de Alto Trujillo. (Entrevista a Roger Villacorta, dirigente de Alto Trujillo).

Antes de que hagamos la marcha vino el alcalde de Florencia y convoca una asamblea para [hablar] sobre ese tema (...) Yo salgo a la asamblea y ahí le pusimos un alto, lo botamos al alcalde y él pidió disculpas, porque, obvio, nos molestamos. Entonces, parece que a partir de eso no intervino nunca más, esa fue su única intervención en Alto Trujillo. (Entrevista a Roger Villacorta, dirigente de Alto Trujillo).

Las citas hacen referencia precisamente al exalcalde florentino Wilson Toribio, quien fue elegido por tres gestiones continuas en Florencia de Mora (del año 2006 a 2014). El actual alcalde Hernán Cabeza ha mantenido poco contacto con la dirigencia de Alto Trujillo, manteniendo así una actitud poco conflictiva con el proceso. Si bien tiene cuestionamientos respecto de los territorios que le correspondería a su distrito, concretamente no tiene acciones que lo retraten como uno de los actores contrarios a la distritalización.

De este modo, los problemas de límites y control territorial han marcado el rumbo del proceso de distritalización de Alto Trujillo, en tanto para la dirigencia altotrujillana ese ha significado uno de los principales problemas durante el proceso. Desde su nacimiento con los primeros barrios cercanos a Florencia de Mora, hasta su expansión en los arenales hoy llamados Alto Porvenir, la MCP de Alto Trujillo ha tenido que lidiar con los intereses de los principales distritos colindantes, dinámicas conflictivas que supo resistir gracias a sus dirigencias barriales y al Comité Pro Distrito creado en los últimos años.

4.3. La *promesa institucional latente* y las demandas históricas en Alto Trujillo

Ahora bien, además de que los conflictos limítrofes contribuyeron a la activación política de las dirigencias barriales en el proceso de distritalización, desde el nacimiento de Alto Trujillo existió el discurso, tanto desde la Municipalidad Distrital de El Porvenir como desde la Municipalidad Provincial de Trujillo, de otorgarles independencia y jurisdicción propia. Por ello, la consulta ciudadana del 16 de febrero se posicionó como un proceso legítimo que condensó sus demandas históricas, en medio de promesas incumplidas y un sistemático abandono estatal.

Cuando se concibió la idea de Alto Trujillo en 1995, ya se pensaba que estas zonas de El Porvenir eventualmente formarían una jurisdicción independiente. Inclusive, esta fue diseñada pensando en el modelo limeño de Villa El Salvador.⁶⁵ Como mencionamos anteriormente, ya para fines de los años noventa, los entonces alcaldes de El Porvenir

⁶⁵ Entrevista a Víctor Moya, Fernando Nuñuvero y Nover Cruz.

(Víctor Moya) y de la provincia de Trujillo (José Murgia) concibieron la idea de formar el centro poblado de Alto Trujillo. Así, a inicios del año 2000, a través del Plan Estratégico de Desarrollo Integral y Sostenible de Trujillo, se sostenía, entre otras cosas, que para el año 2021 Alto Trujillo se convertiría en un distrito más de la provincia.

Así, el proyecto distrital responde, en primera instancia, a objetivos institucionales contemplados dentro de la llamada Agenda 21, realizada por la propia Municipalidad Provincial de Trujillo, con el acuerdo de la Municipalidad Distrital de El Porvenir. Posteriormente, los alcaldes de El Porvenir se han manifestado de acuerdo con el proyecto distrital. La visión de la distritalización de Alto Trujillo se configura desde hace bastante tiempo. Como bien menciona el propio exalcalde de El Porvenir, Víctor Moya:

“la aspiración de convertir en distrito a Alto Trujillo ha sido permanente. Coincidimos todas las autoridades que han pasado de convertirlo” (Entrevista a Víctor Moya ex alcalde distrital de El Porvenir (1998-2002) y gerente de Desarrollo Social del mismo distrito (2018-2022).

Al igual que un dirigente local, “no ha nacido de un momento”, sino que “es una proyección que se ha hecho en Alto Trujillo, desde antes de que sea Centro Poblado”. (Entrevista a Roger Villacorta, dirigente vecinal de Alto Trujillo).

No obstante, a pesar de este aparente consenso, cuando la dirigencia altotrujillana y el alcalde del centro poblado empezaron a materializar el proyecto, la disposición de estos gobiernos locales no ha sido del todo abierta, destacando principalmente su lentitud en el proceso de respuesta y su cuestionamiento indirecto al proceso en sí mismo. Como se observó en la anterior sección, uno de los argumentos recurrentemente utilizados por la Municipalidad de El Porvenir es que la dirigencia altotrujillana no reconoce los límites que les corresponderían al distrito de Alto Trujillo. Además de ello, los alcaldes del centro poblado no han probado una capacidad de gasto eficiente de los recursos económicos que le son otorgados, a pesar de que, según la administración

de El Porvenir, año tras año se les ha venido otorgando una mayor cantidad de dinero.

A Alto Trujillo siempre se le han incrementado los recursos. Esta gestión también le está incrementando sus recursos, pero lamentablemente no hay respuesta de las autoridades de aquel entonces y de las actuales de incrementar los recursos propios de sus vecinos. Esa es la tragedia no solamente de Alto Trujillo, sino de todos los gobiernos locales. (Entrevista a Víctor Moya, ex alcalde distrital de El Porvenir 1998-2002 y gerente de Desarrollo Social del mismo distrito 2018-2022).

Estas afirmaciones son negadas por la alcaldía del centro poblado de Alto Trujillo, la cual señala, al contrario, que las prerrogativas que ellos tienen son limitadas y que muchos de los proyectos estancados se deben a la poca voluntad política de los alcaldes distritales de El Porvenir. Principalmente, el alcalde independiente Nover Cruz ha encontrado dificultades a la hora de emprender proyectos a favor de Alto Trujillo, ya que el distrito de El Porvenir se ha encontrado dominado, primero por el PAP y luego por APP. Por ello, para el alcalde Cruz parte de la negativa en el apoyo a la agilización del proceso proveniente de estos municipios podría deberse a factores políticos

“[...] puedo pensar que, por las declaraciones, por los comentarios, por sus actitudes, [esto procedía del] partido de Alianza para el Progreso. Porque siempre manifestaban ellos que solamente ellos lo podían hacer el distrito de Alto Trujillo. Nadie más lo podía hacer. Y todo lo que nosotros veníamos gestionando y avanzando eso era falso, mentira y todo lo demás. Una contracampaña, pero ya ahora con estos resultados no sé ahora cuál será su idea. Por ahí hay un tema. Y estoy más o menos corrigiendo un tema a ver si guarda coherencia. El alcalde provincial es de un partido político, el alcalde distrital es del mismo partido, guarda cierta coherencia. (Entrevista a Nover Cruz, alcalde de Alto Trujillo 2016-2020).

Como se ha repasado, estos partidos dominaron también la Municipalidad de centro poblado de Alto Trujillo hasta el año 2014, cuando Nover Cruz gana la alcaldía con el movimiento político independiente Fuerzas Unidas. Desde entonces, Cruz ha lidiado con el alcalde aprista Paúl Rodríguez, quien negoció las tierras de Alto Trujillo con Florencia de Mora; y posteriormente con el alcalde apestista Segundo Rebaza, cuya administración ha entorpecido tanto la consulta vecinal como la elaboración del sustento económico fiscal. Más aún, su gestión ha sido caracterizada por los altotrujillanos como ineficaz por no brindar el apoyo suficiente para el desarrollo de Alto Trujillo, según señala un representante de la dirigencia vecinal:

En los hechos, es que ellos nunca están de acuerdo en que Alto Trujillo sea distrito. Ellos manifestaron por las redes sociales que están de acuerdo, pero sus hechos hablan otra cosa. Alto Trujillo representa el 73,5% de El Porvenir, es decir, de los 200 000 ciudadanos de El Porvenir, nosotros somos 67 000, según el último censo de 2017. Si nosotros retiramos cifras, representamos en 33,5%. La Ley dice que la proporción del Foncomun debe transferirnos de acuerdo a nuestra población. Nos corresponde que nos transfieran 33,5%, pero, ¿cuánto nos transfieren? Nos transfieren 13%, 85,7% en gastos corrientes y 2,3% en obras. Entonces, si a nosotros nos corresponde el 33%, prácticamente están gastando la plata que nos corresponde a los altotrujillanos en pagar su personal en El Porvenir. Entonces, a ellos no les va a convenir porque van a recortar su presupuesto. Por eso ponen trabas. (Entrevista a Roger Villacorta, dirigente vecinal de Alto Trujillo).

Por otro lado, la dirigencia reclama que durante el pedido de asistencia a la Municipalidad Distrital de El Porvenir para la elaboración del informe fiscal, no se ha recibido apoyo del exalcalde del centro poblado Fernando Nuñuvero, quien actualmente es regidor distrital de El Porvenir. Según Villacorta, fue él uno de los regidores que votó en contra de elevar el monto del Foncomun a Alto Trujillo. En palabras del dirigente, Nuñuvero es considerado “traidor de Alto Trujillo”. Pese a que

la población reconoce su labor en la agendación inicial del proceso de distritalización, también señalan que su trabajo en la Municipalidad de El Porvenir no ha rendido frutos para agilizar o ayudar en el proceso.⁶⁶

Otro de los argumentos que sostiene la administración de El Porvenir es que el proceso de distritalización ha sido activado por intereses políticos, “de forma demagógica”,⁶⁷ por los congresistas de la República, y que la consulta no responde necesariamente a una demanda de los mismos altotrujillanos. El actual gerente de Desarrollo Social del municipio engloba las principales críticas al proceso en las siguientes dos citas:

Estamos en una consulta que tiene una connotación política y necesidad histórica, pero que no están preparados las autoridades ni son conscientes los vecinos de que la creación del distrito significa también aporte de sus propios recursos económicos y, lo que es más, se pretende mutilar la jurisdicción del distrito de El Porvenir, lo que históricamente le pertenece y jamás hubo un debate sobre este tema. (Entrevista a Víctor Moya ex alcalde distrital de El Porvenir [1998-2002] y gerente de Desarrollo Social del mismo distrito [2018-2022]).

No noto una efervescencia de la población para poder decir que estamos cumpliendo un sueño de ser distrito, que les ha costado luchas. No les ha costado. ¿Quiénes están más interesados? Son los grupos políticos y los futuros aspirantes a ser regidores y a ser alcaldes, y el entorno que se está preparando para asaltar la municipalidad para ocupar los puestos, ellos están más interesados que el vecino común y corriente. (Entrevista a Víctor Moya, ex alcalde distrital de El Porvenir (1998-2002) y gerente de Desarrollo Social del mismo distrito (2018-2022)).

A esta promesa latente se suma el abandono estatal y la ausencia de servicios básicos en Alto Trujillo. Como se señaló anteriormente, los altos niveles de inseguridad y el bajo índice de desarrollo humano en la

⁶⁶ Discusión a través de los grupos focales realizados a vecinos y vecinas altotrujillanos.

⁶⁷ Entrevista a Víctor Moya, ex alcalde distrital de El Porvenir (1998-2002) y gerente de Desarrollo Social del mismo distrito (2018-2022).

localidad hacen más urgente el establecimiento de políticas focalizadas hacia dicha población.

Así, contrario a lo que señalaba la Municipalidad de El Porvenir, la distritalización de Alto Trujillo no ha sido un proceso guiado principalmente por intereses políticos en medio de una población desinformada. La información recabada a través grupos focales permite obtener un mejor registro de la petición de la ciudadanía e identificar lo que realmente significa el proceso de distritalización para ella. De acuerdo con información del Portal de Transparencia de la Municipalidad Distrital de El Porvenir, solo se han ejecutado cuatro proyectos de obras públicas en Alto Trujillo desde el año 2015.⁶⁸

TABLA 6. *Proyectos de obras públicas en Alto Trujillo consignadas por la Municipalidad de El Porvenir.*

CONCEPTO DE OBRA	MONTO DE INVERSIÓN	FECHA DE INICIO Y ESTADO DE OBRA
Construcción del servicio de transitabilidad vial en la calle 59 entre barrio 4 y barrio 5 sector T2, tramo entre avenida 1 y avenida 2 DEL AA.HH. Alto Trujillo, distrito de El Porvenir - Trujillo - La Libertad.	S/. 569 560.15	24/11/2015 (COMPLETADO)
Ampliación de los servicios de atención integral Cuna Más, para niñas y niños menores de 36 meses de edad, AA.HH. Alto Trujillo barrio 1, distrito de El Porvenir - provincia de Trujillo - región La Libertad.	S/. 110 229.62	22/05/2018 (COMPLETADO)
Mejoramiento de los servicios de atención integral cuna más para niñas y niños menores de edad, AA.HH. Alto Trujillo 5a, distrito de El Porvenir-Provincia-Región La Libertad.	S/. 245 097.92	19/10/2018 (COMPLETADO)
Mejoramiento y ampliación de los servicios educativos en la I.E. N.º 82049 Ramón Castilla Marquesado ubicado en el AA.HH. Alto Trujillo, Sector T3, Barrio 3a, Distrito de El Porvenir - Trujillo - La Libertad	S/. 2 282 799.26	11/12/2019 (PARALIZADO)

Fuente: Portal de Transparencia (2020). Elaboración propia.

⁶⁸ De un total de 114 obras registradas en el portal. Cabe precisar que no se ha encontrado información sobre transferencia entre el municipio distrital y el de centro poblado.

Esto denota una falta de mayor inversión pública para el mejoramiento de servicios que gran parte de la población aún reclama. Por ejemplo:

Para salir de la pobreza y subdesarrollo se requiere educación, sin educación no podemos. Nuestra gente, nuestros jóvenes, ¿a dónde se van a estudiar? A Trujillo, cuando nosotros también bien podríamos, siendo distrito, ver otra forma de organizarnos para tener un centro de educación de estudios superiores. Gracias al trabajo que está haciendo nuestro alcalde de Alto Trujillo [Cruz], ha hecho buenas cosas con recursos propios (Hombre, sector 4B).

Por ello, desde la perspectiva de la población, la gestión de Nover Cruz se caracterizó por su horizontalidad en el trato con ella, su empeño en convertir a Alto Trujillo en distrito, y los constantes conflictos con la Municipalidad de El Porvenir. Muchos de los altotrujillanos lo describen como un alcalde empeñoso pero que no ha tenido el suficiente apoyo de la Municipalidad de El Porvenir para realizar obras en el centro poblado.

Adicionalmente, se reconoce que la comunidad es consciente no solo del nivel de pobreza, abandono y descuido en el que viven, sino que también del desigual desarrollo en el que se encuentran con respecto a otras jurisdicciones de la ciudad de Trujillo. Como se ha relatado en secciones anteriores, el llamado *boom* económico de los últimos años no ha tenido efectos para este sector de la población. Sus niveles de desarrollo siguen siendo los mismos, con leves mejorías. Incluso las autoridades locales, como el actual alcalde de Florencia de Mora, reconoce que la principal razón de la creación del centro poblado es la situación de vulnerabilidad, pobreza y desigualdad que padecen los altotrujillanos:

Hay necesidades. La gente cuando camina hacia más allá, tú sabes que hay más necesidades, el agua, la limpieza pública, para ellos es un poco difícil. Se vuelve político, comienzan a reclamar, hacen sus juntas vecinales, ellos también quieren

mejorar. Porque ellos están ya más en la parte alta, no tienen lo que tiene un distrito. Un distrito ya tiene limpieza pública, tiene agua, alcantarillado y esa gente no lo tiene. (Entrevista a Hernán Cabeza, alcalde Florencia de Mora).

Este sentimiento es compartido por los dirigentes locales:

Yo me acuerdo que cuando estábamos dirigiendo a los delegados de manzana, en cada reunión yo preguntaba: díganme ¿qué mejoras han encontrado en el barrio en los últimos 6 años? La respuesta unánime era: ninguna. Después del alcantarillado no había ninguna. Algunos decían en la recogida de basura (...) pero esta es la repuesta de la población: ninguna mejoría. (Entrevista a Carlos Urriza, presidente del Comité Pro Distrito).

Así, los principales problemas existentes en Alto Trujillo son la falta de servicios públicos como agua potable y luz, así como la falta de centros de salud y de comisarías que puedan dar abasto a todos los sectores dentro de la localidad. Por ejemplo, la falta de centros de salud genera que los residentes deban madrugar para poder conseguir alguna cita, la situación empeora en el caso de que se necesite atención inmediata o en algún caso de emergencia, pues la falta de pistas adecuadas genera retraso en llegar a otros centros de salud de la ciudad trujillana. A estos problemas se añaden la falta de especialistas de la salud, las pocas citas que se ofrece por persona, la falta de especialización en temas como salud mental, y la atención, a veces, poco cordial que reciben en estos centros de parte del personal médico. Entre algunas experiencias precisadas por la población, se señaló:

Mi hijo tenía fiebre, fuerte fiebre. Lo llevamos a las 10 de la noche, y algunas trabajadoras paraban más en el celular, y les digo “mi hijo está con fiebre”, le pusieron termómetro y se fueron, un gran rato. Luego los busqué y mi hijo ya estaba en 38°, ahí recién lo atendieron. Mi prima también, en noviembre, por poco le gana el bebe en el piso, porque ellos no nos ponen in-

terés, están ahí, se sientan, tenemos que estar ahí, ahí. (Mujer, Barrio 5B).

Hay una sola posta y ¡uy, para que te atiendan! Tienes que ir a la 1 o 2 de la mañana para que te atiendan a las 10 u 11 de la mañana. Y a veces no alcanzas y te hacen venir al otro día o que vuelvas en la tarde. (Mujer, Barrio 5).

“tenemos que estar muriéndonos para que nos atiendan” (Mujer, Barrio 5A).

“hay una sola posta, es lejos. Para que nos atiendan “¡uuf!” (Hombre, líder vecinal Barrio 6 A).

Otro de los problemas identificados es que no existen espacios públicos adecuados para que los niños puedan interactuar socialmente de forma segura, lo cual se agrava al tener pocos patrullajes policiales, en uno de los distritos con mayor índice de criminalidad. Por ejemplo,

“La seguridad aquí es espantosa, tú no puedes salir aquí con un celular, en tu propia esquina te roban” (Mujer, Barrio 2A).

Esta situación es puntualmente de mayor preocupación ya que mucho de los padres deben de salir a laborar durante todo el día, dejando, muchas veces, a sus hijos(as) al cuidado de sí mismos.

En esa misma línea, los participantes de los grupos focales de hombres hicieron también énfasis en la seguridad de la localidad de Alto Trujillo, más recordaron las diferencias entre la situación actual de la localidad y en sus inicios cuando la actividad dirigencial estaba más organizada:

“Nosotros para que no nos roben, rondeábamos, pero había gente de otros lados que venía a hacer daño. Pero así nosotros rondeábamos, dos pares hasta la media noche y dos hasta las 5 de la mañana”. (Hombres, Barrio 5A).

Por otro lado, estos cambios en la dinámica social de Alto Trujillo habían tenido sus inicios con la llegada de personas externas a los pri-

meros habitantes que buscaban obtener un territorio para otros fines no vinculados a la vivienda o residencia en la zona:

Mucha gente de Florencia y de El Porvenir, y no solo de [ahí],⁶⁹ quieren también conseguir su lote gratuito, y entonces, algunas invasiones ya no son tan “legales” vamos a decir. Entonces, hay ranchos vacíos, donde no viven. Pero no solo eso, sino que también ya después con el tiempo, viene también el tráfico que se apoderan de una manzana entera. Entonces ha cambiado ya de una cosa que iba guiada a un desorden y yo creo que eso también [hace que] venga la delincuencia (líder vecinal, representante del Comité Pro Distrito).

Así, muchas de las ciudadanas participantes de los grupos focales señalan estar sorprendidas por las prácticas de “mal vivir”⁷⁰ que ha ido adoptando la juventud que llegó siendo niños y niñas migrantes a Alto Trujillo. La explicación que suelen dar a este tipo de comportamientos es que, como se mencionó, crecen “abandonados” no solo por sus padres, sino, como ellas mismas han ido reconociendo, por los entes estatales pues se le niegan servicios básicos y espacios públicos adecuados. Las participantes de los grupos focales de mujeres fueron mucho más explícitas sobre la identificación de este problema en la localidad:

Lo que ves es que casi todos los niños de aquí paran en la calle, niños de 7, 8 años, paran en la calle. Ellos miran lo que hacen los más grandes y aprenden. Lo que sí quisiera es que haya talleres, porque papá y mamá trabajan en empresas, creo que desde las 4 de la mañana hasta las 8 de la noche. Entonces, ¿quién controla a los niños? (Mujer, Barrio 5A).

Por otro lado, la ciudadanía altotrujillana también es consciente de que muchos de los políticos quieren sacar provecho de esta consulta. Más aún, en Alto Trujillo existe una crítica a los partidos que tradicionalmente los han gobernado, como el Apra o APP, siendo así que han apostado en las últimas elecciones por un alcalde independiente.

⁶⁹ Los agregados entre corchetes son nuestros.

⁷⁰ Basado en testimonio de mujeres del sector 5.

Nosotros no apoyamos a ningún partido. Nos interesa que Alto Trujillo sea distrito porque el alcantarillado en esta zona se hizo en el año 2012, o sea han pasado 17 años para tener alcantarillado. Y esta zona y más zonas no tienen agua potable ni alcantarillado (lo que llamamos el Alto Porvenir). Imagínese usted, si aquí vivimos mal porque hay muchísimo polvo, muchísima contaminación, [encima] no hay agua potable ni alcantarillado (Carlos Urriza, presidente Comité Pro Distrito).

Esta situación es bastante comentada por la dirigencia. Jorge Villacorta señala que actualmente quien ha tenido más interés por la situación de Alto Trujillo ha sido el partido de Alianza para el Progreso, sobre todo en torno a los conflictos desatados y al control de las dirigencias barriales. Incluso, el exalcalde de la MCP Fernando Nuñuvero, quien pertenecía a estas filas partidarias y para el año 2020 es regidor de la Municipalidad de El Porvenir, mostró su disconformidad con el actual proceso, ya que los comités creados por su gestión fueron cerrados.

Asimismo, la dirigencia altotrujillana también critica al rol de la prensa, pues señalan que:

“Los medios de comunicación [los] han visto como el patito feo. Solo han difundido lo malo de Alto Trujillo y no han difundido su fortaleza” (Entrevista a Roger Villacorta, dirigente vecinal de Alto Trujillo).

Entonces, es una crítica global hacia los principales actores influyentes de la zona: políticos y medios de comunicación. No se trata de una ciudadanía pasiva que se mueve al antojo de intereses políticos, más bien estamos presenciando una ciudadanía que ha demostrado una conciencia crítica frente a su situación y ha logrado organizarse para lograr su propósito.

Pero también existe una noción de identidad dentro de la población con relación a su localidad. Se reconocen como parte de un grupo social, resaltan además su ser migrante:

“la mayoría de la gente de acá viene de la sierra de La Libertad” (mujer, Barrio 5).

“Si hablamos de la característica social en campo a las ciudades, la gente de la Sierra son gente trabajadora, mientras que acá gente de otras partes que también ha venido, viene con otras características idiosincráticas. Dentro de este campo, si nosotros hablamos de la población de un gran porcentaje, podemos decir que un 85% es migrante” (hombre, Barrio 4B).

Dentro de estas opiniones se mencionan esas redes de apoyo migrante que han sabido formar en sus años de residencia a partir de esos orígenes que comparten.

En conclusión, como se ha observado en el proceso de distritalización, las organizaciones sociales han mantenido un rol clave, sobre todo la dirigencia barrial, la cual se ha venido formando desde los primeros años de Alto Trujillo. Este rol de la sociedad civil se potencia con la creación del Comité Pro Distrito, el cual, en alianza con las dirigencias barriales, se encargó de la organización de las protestas, de ejercer presión a las autoridades, de realizar actividades sociales en pos de favorecer a la población y, al mismo tiempo, de canalizar el malestar y las ansias de ser distrito. Más aún, uno de sus principales logros fue centrar la atención a la consulta ciudadana del 16 de febrero, logrando así resignificar dicho proceso: de un trámite administrativo obstructor a un medio democrático por el cual hacer escuchar sus demandas y fortalecer su pedido democrático.

5.

FEBRERO 2020. LA HISTÓRICA CONSULTA VECINAL DE ALTO TRUJILLO

5.1. La perspectiva de la población: la necesidad de la distritalización y la consulta ciudadana

Todo el proceso hacia la demanda histórica por convertir a Alto Trujillo en un distrito logra concretizarse aún más a través de la apertura del mecanismo de consulta ciudadana en la localidad. Sin embargo, para la población, la distritalización de Alto Trujillo no es —ni ha sido— un fin en sí mismo. En estas líneas, en la presente sección, se aborda el significado de la distritalización y de la consulta ciudadana del 16 de febrero de 2020 desde la perspectiva de la ciudadanía y los efectos de los resultados en ella. Mediante tal acercamiento se podrá comprender mejor cómo, lejos de efectuarse como un pedido vacío y politizado, este proceso es visto más bien como un medio para lograr un objetivo mayor: el desarrollo social y económico de Alto Trujillo.

Como se ha visto en capítulos previos, existe una visión dividida entre diferentes actores estatales respecto a la distritalización de Alto Trujillo. Por un lado, algunos alegaban que el proceso podría obedecer a intereses políticos y que la distritalización no llegaría a resolver los problemas estructurales de la ciudadanía. Sin embargo, este proceso de distritalización no es el objetivo final para la población de Alto Trujillo,

sino el punto de inicio de un pliego de demandas históricas que, como bien se ha documentado, no ha podido ser cumplido por la Municipalidad Distrital de El Porvenir. En este sentido, a través de los grupos focales realizados en la localidad, se observa que los ciudadanos y ciudadanas de Alto Trujillo tienen una idea clara sobre los beneficios de ser distrito. Para ellos, es claro que esto no solucionará sus problemas socioeconómicos, sino que este proceso más bien será una herramienta importante para perseguir el desarrollo que les ha sido esquivo por más de dos décadas. Por ejemplo,

“No tenemos nada, pensamos que siendo distrito elevamos de categoría, vamos a tener un presupuesto propio y con ello, nos conlleva independizarnos y, [...], que esto nos permitiría con nuestros propios recursos, lo que se genera de la recaudación y de lo que nos puede llegar puede que sea administrada bien por los altotrujillanos (hombre, Barrio 5B).

Esta idea se puede observar a partir de dos respuestas críticas en torno a los recursos económicos con los que cuentan. En primer lugar, una de las principales razones por las que no han alcanzado desarrollarse en los últimos años es por la actitud hostil de los alcaldes de El Porvenir en torno al presupuesto que se le asigna a la municipalidad del centro poblado. Como señalan algunas ciudadanas altotrujillanas

“como Alto Trujillo no es distrito, no llega el presupuesto directamente, si llegara directamente (...) el alcalde sí pudiera trabajar, pero con lo poco que llega sí ha hecho algo” (Mujer, Barrio 6B).

“si el dinero llegara directamente, yo sí creo que se haría más, y si no lo hacen, lo botamos” (Mujer, Barrio 5A).

Esto muestra que la ciudadanía del centro poblado no es indiferente a esta problemática de la gestión económica, y más aún, tampoco creen que una asignación directa sea la solución definitiva, ya que como muestra la anterior cita, ante una posible decepción de su futuro alcalde, están dispuestos a “botarlo”.

La segunda respuesta crítica se refiere a los impuestos y arbitrios que están obligados a pagar. Como se ha visto anteriormente, una de las críticas recurrentes de parte de especialistas y burócratas locales es que la localidad posee una baja tasa de pago de impuestos. Bajo esta línea argumentativa, esta debilidad tributaria haría que, por tanto, el distrito no pueda sostenerse económicamente por sí mismo en caso de que adquiriera autonomía. Sin embargo, detrás de esa aparente morosidad, o la presencia de miembros de la comunidad con poca responsabilidad económica, existen ciertas lógicas y raciocinios a develar. Por ejemplo, durante el trabajo de campo se pudo dar cuenta que, en algunos casos, los impuestos no son pagados pues la ciudadanía adopta esta práctica como una respuesta a la ausencia de servicios básicos. Señalan, por ejemplo:

“muchos de acá contribuimos, pero no vamos a estar pagando para que todo se vaya al Porvenir” (Mujer, Barrio 5).

o en el caso de otra ciudadana:

“yo por eso he esperado hasta que se haga distrito, sino por qué voy a pagar”. (Mujer, Barrio 5).

Así, la poca recaudación de impuestos en Alto Trujillo podría deberse más a una postura crítica o a un modo de protesta hacia sus autoridades antes que a una irresponsabilidad ciudadana: ¿por qué estas personas, que viven en un contexto de pobreza, desigualdad e inseguridad, cortarían parte de su limitado presupuesto para obras inexistentes y sueldos de funcionarios públicos que no les brindan una mínima calidad de vida? Viéndolo desde esta perspectiva, la poca recaudación de impuestos parece ser una respuesta lógica y racional de la localidad. Para ejemplificar esta idea, una ciudadana señaló:

La distritalización permitiría tener mayores servicios básicos, podría haber agua en las zonas de más arriba, lo único que perderíamos es que ya no pagaríamos impuestos más [a El Porvenir], eso sería lo único. Al final pagamos y se invertiría aquí y no se va al Porvenir, aquí muchos pagamos y todo se va al Porvenir

y para acá nada y no hacen nada. [Con la distritalización] va a haber presupuesto directo (Mujer, Barrio 5 A).

Así, esta perspectiva de la población de Alto Trujillo en torno al presupuesto y el pago de impuestos da cuenta que los discursos de especialistas y funcionarios públicos en torno a este proceso deben tomar en cuenta la voz de la propia ciudadanía para no caer en sentidos comunes basados en prejuicios sobre el comportamiento de la población.

Del mismo modo, el trabajo de campo permite observar al proceso de creación del distrito y la consulta ciudadana a través de sus objetivos: mientras que la primera funcionaría como herramienta institucional para su desarrollo social, la segunda funcionó como un canal institucional que les brinda voz, los dotó de agencia política como actores centrales del proceso, y permitió aquello que en el Perú es poco alentado desde las altas esferas públicas, a saber, la participación política. El uso del voto para la toma de decisiones específicas que tienen implicadas en su vida cotidiana. La consulta, a ojos de Alto Trujillo, se convierte en una herramienta de legitimación: un mecanismo de democracia directa.

Acorde a esta idea, la ciudadanía ha demostrado un alto interés en el proceso de consulta vecinal, principalmente por la posibilidad de ganar independencia económica y presupuestal para tener mayores actividades. Por ejemplo, en palabras de un vecino:

“Estamos de acuerdo con la consulta vecinal para poder hacer realidad [la distritalización], ojalá se haga muy pronto, para que seamos independientes de El Porvenir” (Hombre, Alto Trujillo, Barrio 6 A).

Ya se ha documentado anteriormente el rol decisivo de las dirigencias barriales y del Comité Pro Distrito durante el proceso de distritalización. Asimismo, hemos tomado cuenta que a pesar de que la activación de la consulta fue realizada por funcionarios de la PCM, esta se entiende mejor dentro de un marco social y político, en la que los actores sociales han tenido un rol protagónico. Sin embargo, poco se ha dicho sobre la participación política de la ciudadanía en sí. Aunque en algunos

pasajes, a partir de los testimonios y entrevistas, se ha dado luces de la capacidad movilizadora que ha tenido la localidad durante protestas y marchas, ¿cuál ha sido el grado de involucramiento de la ciudadanía común de Alto Trujillo en el proceso de distritalización?

5.2. El desarrollo de la consulta y los vaivenes del proceso

El proceso de organización de la consulta vecinal involucró a una serie de actores sociales e institucionales, entre los que resaltan los organismos electorales, autoridades ediles y a la ciudadanía organizada. El primer paso para la organización de la consulta fue la campaña de inscripción en el padrón electoral que fue organizado por la Reniec. Pese a que el resultado de este proceso de empadronamiento dio como resultado la inscripción de 13 516 personas en el padrón electoral, este número no representó a una mayoría de la población de Alto Trujillo, dado que se presentaron algunas complicaciones en el proceso de empadronamiento.

Gran parte de la población de Alto Trujillo no contaba con los requisitos administrativos relacionados a la acreditación de vivienda, entre los que se distinguían dos requisitos: ser mayor de 18 años y acreditar residencia en el ámbito involucrado por lo menos dos años continuos previos a la convocatoria o, en todo caso, acreditar la condición de propietario de inmuebles en dichos ámbitos. Esto último se sostuvo considerando que se trata de una población mayoritariamente migrante de otras regiones y zonas de La Libertad y la falta de disponibilidad de tiempo de la población para empadronarse en el horario disponible. A estas limitaciones también se sumó las dificultades para completar una campaña informativa eficaz a la mayoría de la población, además que el mismo proceso se vio opacado por el desarrollo de las ECE 2020:

Aquí si preguntas quién quiere ser distrito, todos te van a decir que sí, pero no todos pueden participar en la consulta. Entonces, ahí viene el problema. Inclusive los que no están empadronados, vienen y están a favor y dicen “pero si yo cumplo”, y les preguntamos por qué no te empadronaste” y te dicen “no, es

que yo no estaba enterado, no había venido”. Pero ahora ya no pueden, hay muchos que se han quedado así pero ya no puedes hacer nada, solamente con los que se han empadronado. Se han quedado bastante, se han quedado como unos seis mil, pero tampoco vamos a estar esperándoles. Ahí sí faltó una mayor difusión y que se dé un tiempito más. Unos 15 días más para que la gente se informe (Nover Cruz, alcalde MCP Alto Trujillo (2016-2020)).

Según lo expresado por la dirigencia y las autoridades electas, parecía haber un consenso en la ciudadanía sobre el interés de alcanzar la distritalización de Alto Trujillo; no obstante, se presentaron algunos obstáculos adicionales en el proceso de consulta vecinal. En primer lugar, hubo falta de información y poco alcance de la campaña para la consulta. A pesar de los continuos esfuerzos por parte del Comité Pro Distrito, de los dirigentes barriales y del alcalde Nover Cruz; los factores estructurales —despolitización de la sociedad civil y constricciones económicas— pesaron y determinaron que no toda la población alto-trujillana participe en la consulta ciudadana del 16 de febrero. Tal como señalan algunos dirigentes:

El informe a la población ha sido bastante precario. Primero porque la población no se implica mucho. Eso con la población, pero los dirigentes sí, los dirigentes están a favor y te preguntan que cómo va esto. Se han hecho algunas informaciones, pero han sido bastante minoritarias, es más tienen una preocupación más curiosa, aunque todo el mundo quiera que Alto Trujillo sea distrito (Entrevista a Carlos Urriza, presidente del Comité Pro Distrito).

Nuestro problema es que tenemos el aparato de mano de obra, pero lo que nos falta son recursos, logística. Nos hemos agenciado de estos volantes, pero lo hemos hecho los mismos alto-trujillanos, de sol a sol, hemos hecho la colecta. Hemos hecho tres pintas, así grandes, lo han hecho los vecinos. Yo creo que en Alto Trujillo sí hay personas, a pesar de todo; creemos en

nuestro centro poblado (Entrevista a Roger Villacorta, dirigente de Alto Trujillo).

Por otro lado, los problemas limítrofes reseñados anteriormente también repercutieron durante el proceso de la consulta ciudadana. Así, muchos de los ciudadanos altotrujillanos que vivían en El Porvenir tenían como dirección en su DNI a Florencia de Mora. Es decir, aquellos ciudadanos que vivían en esa porción territorial que años atrás El Porvenir otorgó a Florencia de Mora no habían realizado el cambio de dirección. Esto produjo que los ciudadanos no supieran con certeza su local de votación. Más aún, el día 9 de febrero —a una semana de la consulta ciudadana— llegaron desde el Reniec unas cartas a parte de este grupo de ciudadanos, solicitándoles la corrección de la dirección del número de su DNI, dándoles treinta días hábiles para ello. Ante ello, los promotores tuvieron que aclarar que no era necesario dicho cambio para participar en la consulta ciudadana, y que bastaba ver el padrón electoral pues ahí se señalaba el lugar de votación de cada ciudadano.

Asimismo, pese a que muchos viven en la zona por varios años por no contar con título de propiedad de sus lotes o casas, no podían inscribirse en el padrón, a pesar de que contaban con constancias de posesión. Esto fue señalado por muchos participantes de los grupos focales, dado que consideraban que esto limitó el registro de un mayor número de altotrujillanos en el padrón electoral, principalmente porque los horarios de empadronamiento no se adecuaban a la rutina de los residentes. Muchos de ellos se encontraban lejos de la zona casi todo el día por sus compromisos laborales.

Otro de los problemas identificados en el proceso de empadronamiento fue que muchas personas residentes de Alto Trujillo no contaban con la dirección actualizada en su DNI. Si bien uno de los requisitos que contaban los y las ciudadanas de Alto Trujillo para inscribirse era el de acreditar una residencia no menor a los dos años, dado que, como se mencionó en el Capítulo 2, buena parte de la población altotrujillana era migrante. Siendo la mayoría de la sierra liberteña y cajamarquina, muchos de ellos no habían procesado el cambio de dirección en su documento de identidad; por lo que no podían participar en la consulta vecinal:

(...) hay personas que tienen ahí casas, comercio, negocio, viven ahí; pero su DNI dice, por ejemplo, Julcán, Otuzco, provincias de la sierra, porque allá postula su sobrino, su hermano, su paisano (...) entonces no podían firmar por Alto Trujillo [sea] distrito. Ese es un tema que tuvimos al inicio e hicimos inclusive varias campañas de cambio de dirección con Reniec para poder menguar un poco ese tema (Entrevista a Fernando Nuñuero, exalcalde del centro poblado de Alto Trujillo).

Por otro lado, también se evidenció una campaña de desinformación a la población, la cual se manifestó claramente en los últimos días previos a la consulta ciudadana, principalmente ocasionada por la Municipalidad Provincial de Trujillo. Evidencia de ello fue el proceso de empadronamiento de la municipalidad provincial para la realización de elecciones para la alcaldía de centro poblado. La organización de estos comicios corresponde a las municipalidades provinciales según la Ley N.º 30937. Inclusive, el mismo día de la consulta vecinal se pretendía movilizar a los residentes de Alto Trujillo a otro centro poblado para inscribirse en el padrón electoral para elegir a su próximo alcalde.

Ante esta situación, el Jurado Electoral de Trujillo, a través de sus fiscalizadores, fue notificado e intervino, notificando a la municipalidad provincial sobre la posibilidad de incurrir en una falta a la LOE si se continuaba con el proceso de empadronamiento. De acuerdo al testimonio del secretario técnico del JEE-Trujillo, previo al día de la consulta hubo

[...] desorientación respecto a la elección del centro poblado que están haciendo paralelamente, que están empadronando del 16 al 17, justo en las fechas que tenemos el proceso. Mediante oficio se le ha pedido al alcalde provincial que se suspenda [el empadronamiento] hasta el lunes, hasta ahora no hay respuesta. De haber una negativa del alcalde, esto se deriva al Ministerio Público, [...] porque no pueden estar perturbando el desarrollo de un proceso y hay prohibiciones. El día sábado no puede haber reuniones, de repente ellos pueden objetar que tienen la Ley Orgánica de Municipalidades que los ampara para

la convocatoria de las elecciones de centro poblado, pero también está el tema de la Ley Orgánica de Elecciones que precisa el rol de funcionarios y su rol en un proceso. La Ley Orgánica señala que el sábado y domingo no puede haber ningún tipo de reuniones cerca de las instalaciones de votación. Está prohibido cualquier tipo de reunión política, social, de cualquiera. Se le ha alcanzado a la [municipalidad provincial] el cuadro de prohibiciones, está prohibido el mismo día “ninguna reunión pública, de ninguna índole, ni siquiera política, está prohibido a 100 metros de los locales de votación”. [...], al empadronar agrupan gente y eso es lo que está prohibido. (Entrevista a Óscar Liendo, secretario técnico JEE-Trujillo 2020).

De esta manera, el JEE, cumpliendo con su rol fiscalizador de los procesos electorales y buscando garantizar el adecuado desarrollo del proceso de consulta vecinal, presentó toda la información pertinente tanto a la municipalidad provincial como al Ministerio Pública para el inicio de las diligencias correspondientes. Ante ello, la presidenta del Jurado Electoral Especial de Trujillo señaló que “se viene realizando una desorientación y confusión de electores debido al empadronamiento electoral que viene realizando la Municipalidad Provincial de Trujillo, con motivo del cronograma electoral de las elecciones de centros poblados 2020”.⁷¹ Por ello, exhortaba que evalúen el proceso de empadronamiento que iban a realizar el 15 y 16 de febrero en el local de la Municipalidad de Centro Poblado de Alto Trujillo. Asimismo, el Ministerio Público presentó una Disposición Fiscal N.º 01-2020-MP-FN/2FPPDT, en la que señalaba que habría riesgo de estar incumpliendo con el principio de neutralidad, ya que se estaría obstaculizando el proceso en pos de contravenir con la decisión electoral objeto de la consulta ciudadana. Concretamente, se señalaba que se estaría transgrediendo el Artículo 349.º de la Ley Orgánica de Elecciones, el cual prohíbe eventos públicos el día de la elección. Además, se advertía que, en caso la municipalidad provincial decida continuar con el proceso, estaría incurriendo en el delito de resistencia a la autoridad.

⁷¹ Disposición Fiscal N.º 01-2020-MP-FN/2FPPTD.

El Comité Pro Distrito señaló que este empadronamiento estaba causando confusión en la gente de Alto Trujillo, ya que, incluso, muchos de los vecinos señalaban que los empadronadores daban a entender que ya no iba a haber consulta ciudadana el domingo 16 de febrero. Es por ello que, Carlos Urriza como representante del Comité solicitó a la Municipalidad Provincial de Trujillo la reconsideración de este empadronamiento, y al JNE la revisión de este caso de interferencia en contra del proceso electoral de la consulta vecinal.

Este *impasse* generó bastante confusión entre la población como lo señalan participantes de los grupos focales.

Hubiera sido más adecuado que el proceso de empadronamiento para las elecciones de alcaldes para los municipios de centros poblados sea después de que pasaban las elecciones para elegir entre el sí o no, después ya hubiese seguido empadronando para las elecciones de los alcaldes, [...], están confundiendo, [...], dicen que eso solo para los alcaldes del mes de mayo (Mujer, Barrio 5).

A pesar de estos problemas coyunturales, la consulta ciudadana en Alto Trujillo se llevó a cabo sin cuestionamientos y con una votación rotunda por el Sí, cerrando así con uno de los principales requisitos requeridos por la PCM. De este modo, a la población altotrujillana solo ha quedado a la espera que el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) apruebe el informe técnico que sustente su autosostenimiento como distrito.

El 16 de febrero de 2020 se llevó a cabo la consulta ciudadana con fines de demarcación territorial para la creación del distrito de Alto Trujillo en los distritos de El Porvenir y Florencia de Mora, la cual fue organizada por la Oficina Nacional de Procesos Electoral (ONPE) y supervisada por el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) luego de que la Presidencia de Consejo de Ministros (PCM) oficializara el 4 de setiembre de 2019 este pedido. Esta consulta ciudadana era uno de los requisitos que debía cumplir el centro poblado de Alto Trujillo para probar que

se contaba con una opinión favorable y mayoritaria para la creación de esta unidad administrativa. Los resultados de la consulta ciudadana serían determinados por mayoría de votos y, a diferencia de otros procesos electorales, no requería de un porcentaje mínimo de votos para la validación de los mismos.

TABLA 7. *Número de electores en la Consulta Ciudadana para la demarcación por sectores*

SECTOR (DISTRITO)	ELECTORES	%
Sector 1 (El Porvenir)	13 135	97,2%
Sector 2 (Florencia de Mora)	381	2,8%
Total	13 516	100,0%

Fuente: JNE. Elaboración propia.

Como se evidencia en la Tabla 8, los resultados de la consulta ciudadana fueron contundentes: del total de los 13 516 votantes inscritos en el padrón 10 251 votaron por el SÍ y solo 168 por el NO, en tanto los votos nulos sumaron 334 y los blancos 28.⁷² Este resultado, aunque favorable para el proceso de distritalización, es relativamente poco representativo de toda la población de Alto Trujillo, la cual alberga a cerca de ochenta mil habitantes,⁷³ puesto que, como se explicó anteriormente, hubo limitaciones en el proceso de empoderamiento. Asimismo, las trabas políticas y administrativas de parte de la Municipalidad Provincial de Trujillo y Distrital de El Porvenir, repercutieron en el desarrollo de la consulta.

⁷² Resolución N.º 0132-2020-JNE.

⁷³ No existe un registro único oficial sobre el número de habitantes de Alto Trujillo, pero a través de las entrevistas con los dirigentes, autoridades y representantes las cifras oscilan entre 60 y 80 mil habitantes. De acuerdo a testimonios de los dirigentes, en el último censo de 2017 se estimó que la población de Alto Trujillo era de 68 mil habitantes.

TABLA 8. *Votos válidos en la consulta ciudadana para la demarcación del distrito de Alto Trujillo.*

OPCIÓN SECTORES	SI		NO		VOTOS VÁLIDOS POR SECTOR
	Nº	%	Nº	%	
Sector 1 (El Porvenir)	9964	98,44%	158	1,56%	10 122
Sector 2 (Florencia de Mora)	287	96,63%	10	3,37%	297
Total	10 251	98,39%	168	1,61%	10 419

Fuente: JNE. Elaboración propia.

A la par, se debe considerar que el desarrollo de las Elecciones Congresales Extraordinarias 2020 quitó mucho protagonismo a este proceso de consulta vecinal, en donde la existencia de más de veinte listas congresales en La Libertad canalizaba la información y el interés de cierta parte de la población hacia otro foco. Si bien este proceso culminó semanas antes de la consulta, su cercanía se volvió problemática para la diseminación de información al votante.

Por otro lado, y quizás, de manera más importante, las confusiones generadas por los alcaldes del distrito de El Porvenir y de la provincia de Trujillo también mermaron la participación de los ciudadanos de Alto Trujillo. Según los datos que se han evidenciado en la primera sección de este capítulo, la participación ciudadana en la consulta del 16 de febrero fue relativamente baja. Las explicaciones que se plantearon fueron el poco alcance estatal y los problemas de inscripción en el padrón electoral como la ciudadanía sin DNI actualizado o trabas al proceso por actores institucionales externos. Sin embargo, hay un problema adicional identificado y que ha sido discutido extensamente por la literatura especializada, a saber, las variables socioeconómicas como impedimento a una participación política sustantiva.

El caso de Alto Trujillo brinda luces sobre este fenómeno: individuos en su mayoría migrantes, pobres y que ocupan días enteros laborando fuera de su distrito de residencia. Esto generaría que no dispongan de tiempo para participar en política. Como señala uno de los ex alcaldes del centro poblado:

(...) estas personas trabajan en Camposol, en estas agroindustriales, se van 4 a 5 de la mañana y regresan a las 8 o 9 de la noche. Es difícil que los puedas encontrar, empadronarlo, inclusive que se puedan enterar. Desgraciadamente no hay esa cultura de preocuparme por el quehacer social. Mucha gente se levanta, va a su trabajo, gana, cobra su sueldo, vive, compra para su familia, hace su vida y no se empapa del entorno social, de su realidad social de políticas en la que está, de sus verdaderas condiciones (Entrevista a Fernando Nuñuvero, exalcalde del centro poblado de Alto Trujillo).

Lejos de romantizar la idea de sujetos constreñidos por factores económicos y caer en un análisis pesimista en torno a la participación política, existe la necesidad de llamar la atención sobre las medidas estatales que se deberían tener en cuenta para procesos similares al de Alto Trujillo. Además, como señala la población, no es totalmente cierto que aquellas personas que no participaron no tengan interés social y solo viven su individualidad, sino que producto de razones mencionadas se vieron imposibilitadas de inscribirse en el padrón electoral:

Ha ganado el sí, y eso que hay personas que no han ido a votar. Se han quedado varios. Y es que no han podido empadronarse, pues hay gente que vive realmente en Alto Trujillo, pero son personas que trabajan todo el día (...) y luego han venido preocupadas preguntando cómo me empadrono y ya no ha valido, ya era tarde. Eso un poco ha dificultado. (Mujer, Barrio 5 A)

Sin embargo, la tasa de participación del electorado empadronado ascendió al 77% de votos válidos en total, lo cual demuestra que, a pesar de las limitaciones y las dificultades del mismo proceso, hubo una participación importante de la ciudadanía para decidir sobre el futuro de su localidad. Esto, además, se corrobora con los grupos focales posteriores al proceso, en donde se mencionó que, dentro de la población empadronada, la mayoría acudió a votar sin mayores dificultades fruto de la campaña boca a boca entre las personas de Alto Trujillo.

Esto puede explicarse gracias a que la consulta ciudadana pasó por un proceso de resignificación. Como se ha venido mencionando,

la crítica de parte de funcionarios de El Porvenir hacia el proceso de distritalización se sostenía en que esta “no era razonable”, no se acomoda a lo técnicamente requerido y que funciona básicamente por la demagogia y el interés de los políticos en medio de una ciudadanía “no educada” y no contribuyente. Es por este discurso y por las acciones del Municipio de El Porvenir que la consulta ciudadana fue vista como un proceso más que estorbaba la distritalización del centro poblado de Alto Trujillo. Y no faltaba razón pues, como se ha documentado, el conflicto por los límites territoriales ocasionado por El Porvenir ha sido la principal razón de la activación de este mecanismo de democracia directa.

A pesar de ello, la población encontró en este proceso una oportunidad para, mediante su voto, hacerse escuchar y decidir que la distritalización de Alto Trujillo era un reclamo legítimo en el centro poblado.

La PCM de repente por poner trabas a la distritalización de Alto Trujillo [realiza la consulta] —yo lo veía así, en un principio, como una traba— porque no ameritaba hacer consulta vecinal acá (...) Pero hoy que estamos en el campo, que estamos en la acción, lo veo que es muy importante la consulta vecinal porque se expresa la clara intención de convertir en un distrito (Entrevista a Roger Villacorta, dirigente vecinal de Alto Trujillo).

Te permite ratificar, te permite decir sí o no. Finalmente, quién sabe si finalmente solo un grupo de personas quiere que se cree y la mayoría dice no. Pero hay un tema que no se está mencionando y es que nosotros cuando empezamos la gestión para que nosotros seamos distritos, la ley te dice “la voluntad popular” y cómo se expresa la voluntad popular, mediante la recolección de firmas de todos los vecinos altotrujillanos validado por el Reniec. Eso lo hicimos y cumplimos. Y por eso iba mi pregunta. Pero sí, al inicio hemos recogido todas las firmas y el Reniec las ha validado y las ha alcanzado. ¿Otra vez me vas a volver a preguntar? Bueno, pues, si es que del 2017 a la fecha hayan cambiado de parecer, [...], pero bueno, nos permite ratificar. Nada más. Bueno, y si hablamos del tema económico,

sería más gasto para el Estado (Entrevista Nover Cruz, alcalde del centro poblado de Alto Trujillo).

A pesar de que inicialmente había una desconfianza del proceso de consulta vecinal, esta se fue convirtiendo en una oportunidad para afirmar su deseo de independencia jurisdiccional. Durante el trabajo de campo, a través de los grupos focales, se pudo comprobar la situación en la que se encontraba la localidad, y cómo esas promesas de conversión en distrito por ratos se fueron diluyendo. Sin embargo, con el inicio de la consulta, la materialización de la misma se hacía más cercana. De este modo, la consulta vecinal era una forma de escuchar directamente el sentir de la ciudadanía del centro poblado. A pesar de que distintos factores ocasionaron que no todos puedan participar en la consulta vecinal, la ciudadanía de Alto Trujillo tenía un consenso: la distritalización de Alto Trujillo era una necesidad.

De esta manera, la consulta ciudadana y la distritalización, desde la perspectiva de la sociedad altotrujillana, sirven como medios antes que fines. Para ellas y ellos, estos procesos son solo el inicio de una lucha a largo plazo, es como deshacerse de un orden administrativo que los mantuvo en la pobreza y el abandono; es abrirse paso a un nuevo orden institucional que, si no funciona, están decididos a “botar” a los malos agentes y a votar por otras alternativas.

6.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La literatura que aborda el funcionamiento y la activación de Mecanismos de Democracia Directa (MDD) señala que estas tienen efectos en la democratización o no de los países que las aplican, dependiendo principalmente de los actores encargados de ella y del contexto institucional que los rodea. En la presente investigación se estudió el proceso de activación de la consulta ciudadana para la distritalización del centro poblado de Alto Trujillo en La Libertad. Si bien la materialización de la consulta tuvo su activación producto de un procedimiento administrativo de la PCM, el proceso estuvo acompañado de una activa participación política de las dirigencias barriales de Alto Trujillo. Esta participación sustantiva encontró sus orígenes en dinámicas conflictivas en torno al control territorial y económico de parte de las autoridades locales y a una demanda histórica de los y las habitantes de Alto Trujillo de adquirir independencia jurisdiccional a causa del sistemático abandono estatal. A esto se añade una incipiente estructura administrativa y un bajo foco de atención de demandas por lo que el proceso de consulta vecinal en Alto Trujillo posicionó como un canal institucional legítimo ante las distintas problemáticas históricas entre los actores políticos analizados.

De esta manera, el estudio tiene dos conclusiones teóricas referidas a los MDD y tres prácticas que giran en torno a las problemáticas históricas del Estado y la democracia peruana. En primer lugar, la activación de la consulta ciudadana en Alto Trujillo muestra el funciona-

miento de este tipo de mecanismos en contextos con bajos niveles de institucionalización y en gobiernos subnacionales que muchas veces se encuentran controlados por alcaldes que lindan con el caudillismo político, prácticas patrimonialistas y actos de corrupción. El estudio mostró la importancia de una sociedad civil medianamente organizada tanto en la activación del proceso como en el desarrollo del mismo. Más allá de la obligatoriedad administrativa de cumplir con el requisito de la consulta señalado por la PCM, se observó que los dirigentes barriales de Alto Trujillo en conjunto con el Comité Pro Distrito de Alto Trujillo, tuvieron un rol fundamental en el proceso de la consulta ciudadana.

Así, los problemas limítrofes entre los distritos de El Porvenir, Florencia de Mora y la MCP de Alto Trujillo tuvieron como protagonistas a estos grupos sociales en los tres momentos anteriormente identificados: 1) en el año 2003 frente a las intenciones del alcalde de Florencia de Mora de apoderarse de sus barrios nacientes, los primeros dirigentes barriales lograron presionar al alcalde provincial para cambiar los planos aprobados por PLANDEMETRU; 2) frente a la repartición realizada entre los alcaldes de El Porvenir y Florencia de Mora, la dirigencia barrial y la población lograron, organizadamente, realizar protestas frente a la alcaldía de El Porvenir, logrando el retiro de Florencia de Mora y la firma de un acta en la que este distrito renunciaba a dichos terrenos; y, por último, 3) en el año 2020, el comité Pro Distrito y la dirigencia barrial, lograron mantener la inclusión del Alto Porvenir dentro de la consulta ciudadana, frente a los argumentos del distrito de El Porvenir. Aunque no se encontraron referencias legales o institucionales, la decisión de incluir a Alto Porvenir en la Consulta Ciudadana, se inclinó a los intereses de los actores altotrujillanos, en desmedro de los argumentos de la tecnocracia local de El Porvenir.

Asimismo, durante el desarrollo de la consulta ciudadana (meses previos a ella y durante la misma), el Comité Pro Distrito y la dirigencia barrial de Alto Trujillo lidiaron con una serie de entorpecimientos y obstáculos al proceso, sea por la falta de capacidad o alcance de los organismos autónomos encargados de la consulta, o por las malas prácticas realizadas por políticos interesados en la no distritalización del centro

poblado, como los alcaldes de El Porvenir y Trujillo. Es así que fueron estos grupos sociales organizados quienes se encargaron de la difusión de la inscripción en el padrón electoral, de la ubicación de los locales de votación frente a la confusión generada por el lugar de residencia en el DNI, y de la campaña por el Sí a la distritalización de Alto Trujillo. Además, estos fueron quienes denunciaron ante el Jurado Nacional de Elecciones las prácticas de obstrucción que venía realizando la alcaldía provincial de Trujillo. El activismo y la vigilancia de actores sociales como los dirigentes barriales y los miembros del Comité Pro Distrito fueron fundamentales en los procesos contextuales de activación de la consulta ciudadana y en el desarrollo de la misma.

Por ello, este primer hallazgo se inclina hacia la literatura que le otorga un rol fundamental a la sociedad civil en la activación de MDD. Si bien dentro de la literatura peruana se ha encontrado variados ejemplos de procesos de activación de MDD, principalmente la activación de procesos de revocatorias de autoridades que reflejan los bajos niveles de institucionalidad y el aprovechamiento político de individuos en desmedro del bien común (Alva 2019; Tuesta 2014); el presente proceso matiza esa idea, señalando cómo actores sociales medianamente organizados pueden superar factores de corte institucional —poco alcance estatal y presencia de caudillismos políticos— e, incluso, factores estructurales ligadas a la pobreza y la desigualdad económica.

La segunda conclusión que discute con la literatura de MDD, es que la comprensión de estos procesos políticos debe de ir más allá de la descripción contextual momentánea, apostando por un entendimiento histórico de los procesos. Una primera revisión contextual del caso de Alto Trujillo indicaría que el proceso de activación de la consulta se debe a los funcionarios de la PCM, y por tanto es reflejo de una consulta “obligada” (Lissidini 2015). No obstante, como se ha observado, esta consulta fue acompañada de una activa participación política de las dirigencias barriales, siendo incluso determinantes en la propia participación de la ciudadanía altotrujillana y en evitar los obstáculos recurrentes de las alcaldías de El Porvenir y de la misma Provincia de Trujillo.

Así, como consecuencia de las dinámicas políticas de los alcaldes distritales y, sobre todo, la actuación de los grupos sociales, el proceso de la consulta ciudadana en Alto Trujillo puede entenderse como el “producto de continuos e insistentes ejercicios de presión [de parte de estos actores sociales] para involucrase y abrirse paso en los ámbitos donde se confecciona y se decide la agenda” (Fung y Wright, en García Chourio 2009: 188). Por ello, la Consulta Vecinal de Alto Trujillo se posiciona en un punto medio entre aquellos MDD de carácter “obligatorio” y aquellos catalogados como “proactivos”, en los que las organizaciones sociales y ciudadanas tienen un rol activo previo y durante el proceso (Lissidini 2015: 142). Quedaría pendiente observar si en otros procesos similares en Perú y en la región ocurre esta caracterización intermedia, pues podríamos estar observando un nuevo tipo de MDD a nivel local.

Este estudio también establece conclusiones prácticas, válidas sobre todo en el contexto de la política local peruana. En primer lugar, el presente estudio aborda los problemas de la descentralización en el Perú, particularmente en cuanto a la creación de municipalidades distritales. En efecto, diversos estudios han señalado cómo las Municipalidades de Centro Poblado han perseguido mayores recursos y un mayor involucramiento en el desarrollo de políticas públicas, en donde muchas de estas han optado por salidas institucionales y, en otras ocasiones, este deseo ha llevado a que se activen conflictos sociales. El caso de Alto Trujillo se ubica como una de las salidas institucionales novedosas, frente a una demanda histórica de distritalización, caracterizada por dinámicas conflictivas y un recurrente abandono estatal.

En segundo lugar, el tema de las capacidades estatales es un tema transversal al estudio. Las reformas de descentralización en un contexto de crecimiento económico no han logrado un desarrollo urbano y de servicios básicos en las zonas periféricas de las ciudades costeñas beneficiadas por el *boom* económico de los últimos años. Por tanto, existe una ciudadanía descontenta que constantemente demanda mayor presencia estatal: el caso de la distritalización de Alto Trujillo responde precisamente a ello y abre nuevas interrogantes en torno a los gobiernos subnacionales.

De este modo, el caso de Alto Trujillo exige la apertura de una agenda poco explorada desde las ciencias sociales peruanas: ¿qué explicación brinda la academia sobre el aumento de municipalidades a nivel nacional? ¿Conlleva la politización del local movido por intereses particulares? ¿O es que solo es un tema de ausencia o limitado alcance estatal? El caso de Alto Trujillo sugiere que muchos centros poblados no han alcanzado el desarrollo de servicios básicos mínimos en estos años de sostenido crecimiento económico; sin embargo, esta demanda coexiste con un sentido de pertenencia e identidad: se reconocen como migrantes, como una población separada de esas urbes medianamente consolidadas. ¿Qué otros casos de creación de distrito tienen más de este tipo de elementos identitarios? Más aún, ¿qué diferencias podríamos encontrar entre la creación de distritos en ciudades urbanas como Trujillo y en otras zonas rurales del Perú?

Como se sostuvo en el Capítulo 2, la creación de distritos en la última década responde más a políticas nacionales del Estado que a la demanda de la población, expresada a través de las declaratorias de interés promulgadas por el Congreso de la República. Así, ninguna otra creación de distrito ha contemplado un proceso de consulta vecinal, puesto que han mantenido la vía de interés nacional hasta 2016. Sin embargo, cabe resaltar que Alto Trujillo representa un caso muy particular, dado que es de los centros poblados con mayor número de población, mientras que otros distritos se han creado para casos con menos de un tercio de la población total de Alto Trujillo. La argumentación sobre la insostenibilidad fiscal por parte del MEF, último requisito por cumplir para proceder con la distritalización, podría ser mejor entendida si se considera que la población ha planteado como castigo social no contribuir a la Municipalidad Distrital de El Porvenir, dado que no ven mejoras en su localidad y los resultados de la consulta evidencian un deseo por esa independencia fiscal.

En tercer lugar, este estudio abre la discusión sobre la democracia directa en el Perú. ¿Cuáles son los efectos de la activación de consultas ciudadanas de este tipo en la democratización del país? Si bien este caso de estudio no tiene la suficiente validez externa para generalizar

los diversos casos de consultas ciudadanas futuras o que se estén llevando a cabo en este momento, brinda algunas lecciones a tener en cuenta.

Por un lado, nos recuerda cómo la sociedad tiene un rol importante y decisivo en qué tan democráticos terminan siendo estos procesos, en medio de prácticas clientelistas, corruptas y hasta autoritarias. El problema que advertía Tanaka (2007) sobre el copamiento de intereses particulares en el uso de estos mecanismos de participación encuentra un balance a través del trabajo colectivo y organizado de los actores sociales, por lo menos a nivel local.

Por otro, la literatura relacionada a las revocatorias bien ha identificado bien las prácticas poco democráticas llevadas a cabo por élites políticas locales, mientras que, en el caso de Alto Trujillo, el proceso fue llevado principalmente por actores sociales, brindando una mejor participación política sustantiva y un mayor grado de prácticas democráticas.

Asimismo, la activación de este tipo de mecanismos democráticos permite canalizar demandas de carácter social y económico que, en otros contextos, podrían derivar en conflictos sociales, promoviendo una mayor participación política de la población. Ya se ha anotado el surgimiento de conflictos sociales producto de la poca apertura de las élites políticas a la demanda legítima de alcaldes de centro poblado, por lo que los MDD deben ubicarse como uno de los principales medios institucionales para mantener un gobierno mucho más horizontal, evitando caer en prácticas autoritarias, clientelistas o patrimonialistas.

Finalmente, las conclusiones recabadas de este estudio nos permiten proponer algunas recomendaciones para contribuir en un adecuado manejo de la activación de otros Mecanismos de Democracia Directa por parte de las instituciones electorales, específicamente en torno a los procesos de activación de consultas vecinales.

En primer lugar, los organismos electorales deben adaptar sus mecanismos o herramientas de empadronamiento al contexto y necesidades de la ciudadanía que participará en un proceso de consulta. Si bien los organismos electorales cumplen con sus funciones para el esta-

blecimiento y organización del empadronamiento, se requiere de mayor adaptación a las necesidades de la población para establecer criterios de inscripción en un proceso de consulta ciudadana. Esto es importante principalmente porque a través de este mecanismo se busca recoger el sentir de todo un sector de la población. En el caso de Alto Trujillo, ignorar el problema de los DNI y su falta de actualización fue una de las causales de la participación de un reducido número de personas residentes de Alto Trujillo. Solucionar ese problema previamente habría tomado quizás más tiempo, pero hubiese garantizado la participación política de más ciudadanos y ciudadanas.

En segundo lugar, se recomienda disponer de un cronograma para un empadronamiento adecuado a las necesidades de adaptación y familiarización de la población al proceso de consulta, siempre y cuando se pudiese cumplir con el cronograma electoral previsto.

En tercer lugar, en el marco de promover mayores espacios para la participación política de la ciudadanía se debe considerar la apertura de espacios de diálogo con la ciudadanía. El Estado, al momento de activar un Mecanismo de Democracia Directa (MDD) debe tener en cuenta que el principal actor de ella son los y las ciudadanas, y que por ello se debe priorizar su participación desde los inicios del proceso. Es decir, la fecha de la consulta ha de ser la culminación de un proceso participativo que haya incluido reuniones en las que se permita canalizar los problemas que pueden aparecer durante el proceso. Como ha mostrado el caso de estudio, los intereses políticos y las prácticas autoritarias son fenómenos comunes en los espacios subnacionales; por ello, se debe mantener canales institucionalizados durante el proceso: desde el llamado a la convocatoria hasta el día de la consulta.

Finalmente, aunque no menos importante, se propone la promoción de medidas para reducir las brechas de género y promover la participación política de las mujeres. El trabajo de campo realizado en Alto Trujillo mostró que son pocas las mujeres dirigentes barriales, lo que ocasiona una baja participación política de las mujeres en el proceso; a pesar de que sí existe interés político de las mujeres en la distritalización de Alto Trujillo. Tal como señala una extensa literatura sobre femi-

nismo y política, los espacios públicos suelen ser espacios exclusivos de hombres, limitando así la participación de la mujer. En ese sentido, la apertura de espacios de consulta vecinal democráticos debe enfatizar el trabajo y la vocería igualitaria entre hombres y mujeres para garantizar la verdadera representación de la localidad.

EPÍLOGO: ALTO TRUJILLO POST CONSULTA Y EL IMPACTO DE LA PANDEMIA POR LA COVID-19

La consulta vecinal de Alto Trujillo concluyó con un contundente apoyo de la población a la distritalización del centro poblado; sin embargo, ocho meses luego aún no hay mayores avances en el proceso. Por ello, esta sección contiene información actualizada sobre el proceso de distritalización, además del impacto de la emergencia sanitaria de 2020 en la localidad.

Hacia febrero de 2020, uno de los últimos requisitos que estaba pendiente de aprobación era el informe de sostenibilidad fiscal que solicita el MEF, el cual había recibido ya dos observaciones negativas. Su subsanación se vio retrasada por la cuarentena obligatoria, debido al cese de actividades en los locales de las instituciones públicas. Por otro lado, pese a que las municipalidades a nivel nacional permanecieron en funcionamiento durante el período de cuarentena, particularmente para el caso de la Municipalidad de El Porvenir, sus esfuerzos han estado enfocados en la atención de la población afectada por la crisis sanitaria, por lo que no se ha completado hasta ahora la revisión de los estados financieros de 2019 presentada por la Municipalidad de Centro Poblado de Alto Trujillo.⁷⁴ La Municipalidad de El Porvenir tenía la res-

⁷⁴ Esta documentación representaba el primer requisito solicitado por el MEF para la evaluación del informe de sostenibilidad fiscal. El plazo inicial para la presentación de esta información en un inicio era hasta el 31 de marzo del presente mes. Sin embargo, no se logró tener la información completa hasta mediados de mayo y no ha sido corroborada por la Municipalidad de El Porvenir.

ponsabilidad de verificar información de reportes de gastos e ingresos por parte de Alto Trujillo.⁷⁵

Con el levantamiento de la cuarentena y de algunas restricciones de tránsito, se reanudaron coordinaciones entre la Municipalidad de El Porvenir y la del Centro Poblado de Alto Trujillo. Entre fines de mayo e inicios de junio de 2020, representantes de La Libertad ante el Congreso se sumaron al seguimiento de estas coordinaciones, facilitando el desarrollo de reuniones entre estas partes y el MEF para la revisión del informe de sostenimiento fiscal. Producto de estos encuentros, el MEF ha solicitado información adicional sobre los estados financieros tanto de Alto Trujillo como de la Municipalidad de El Porvenir desde 2016 hasta 2020. Dado que esta información no fue solicitada ni prevista con anterioridad, ha generado malestar en los equipos técnicos de las municipalidades, dado que el acceso y consolidación de esta información requiere de una capacidad técnica muy exigente y que ninguna de las municipalidades puede cubrir ni costear por el momento. Por ello, se ha previsto una nueva reunión de supervisión técnica con representantes del MEF para el apoyo en la subsanación de posibles observaciones.⁷⁶

Más allá de las restricciones de tránsito para el recojo de documentos en oficinas, los principales problemas que se han presentado para el proceso de distritalización de Alto Trujillo en el contexto de pandemia se han centrado en la falta de capacidad técnica que posee el centro poblado y la Municipalidad de El Porvenir para revisar la documentación financiera. En ese sentido, el proceso de distritalización está siguiendo su propio curso.

No obstante, pese a que se mantienen activas las gestiones para el cumplimiento del informe de sostenibilidad fiscal, la población alto-trujillana, según señalan las autoridades de la localidad, ha cuestionado por qué Alto Trujillo, pese a la mayoritaria aceptación de la consulta vecinal, aún no sea distrito y no descartan la protesta como medio de presión a las autoridades.

⁷⁵ El informe de los estados financieros correspondientes al año 2019 aún sigue estando en observación por parte de la Municipalidad de El Porvenir. Se había previsto una reunión entre los equipos técnicos de ambas municipalidades el 20 de marzo; sin embargo, por la pandemia se vio suspendida.

⁷⁶ Esta reunión estaba prevista a ser realizada entre el 5 y 6 de octubre.

¿Cómo ha afectado la emergencia sanitaria en la calidad de vida de las y los habitantes de Alto Trujillo? Anudado a la preocupación de la población por la demora en la distritalización de su localidad, se encontró que la evidente carencia de los gobiernos locales para la atención de las necesidades básicas de la población ha sido acentuada por la pandemia. La Municipalidad de El Porvenir solo pudo destinar cerca de seis mil canastas básicas entre la población de Alto Trujillo, número que no representa ni un tercio de la población total de la localidad. Por ello, la población recurrió a estrategias de autosostenimiento, con colectas barriales y organización colectiva, para la recolección y entrega de alimentos. Asimismo, las autoridades del centro poblado se encargaron de solicitar el apoyo de representantes del sector privado para recolectar alimentos que pudiesen ser entregados a la ciudadanía y contribuir a la organización de ollas comunes. A la fecha, la dirigencia barrial ha ayudado a la organización de más de 400 ollas comunes.

Por otro lado, como se vio en secciones previas, la Municipalidad Provincial de Trujillo estaba organizando el proceso de elecciones de los representantes a las alcaldías de centro poblado, el cual estaba previsto a ser realizado en la segunda quincena de mayo de 2020. Ante la declaratoria del estado de emergencia, la municipalidad provincial suspendió esta elección hasta mayo de 2021. Por ello, Nover Cruz permanece como alcalde del centro poblado de Alto Trujillo.

A nivel institucional, la experiencia de la primera consulta vecinal también ha conllevado proponer cambios al interior de la PCM en torno al reglamento para la creación de distritos. Al no registrarse un procedimiento claro sobre los plazos que deben establecerse para el cumplimiento de los requisitos en procesos de distritalización iniciados por declaratorias de interés, la SDOT ha propuesto modificaciones al reglamento. Uno de los principales cambios en dicha propuesta es establecer el cumplimiento de todos los requisitos técnicos y fiscales antes de la convocatoria de un proceso de consulta o de consenso por parte de la población, lo cual incluiría la aprobación del informe de sostenibilidad fiscal como requisito previo a la convocatoria de consultas vecinales.

De este modo, las consultas serían prácticamente el paso final del proceso de creación de distritos, incrementando la legitimidad del

proceso a través de la opinión de la ciudadanía. Dichas modificaciones, de ser aprobadas en la PCM, podrían aplicarse a los catorce otros distritos en vías de creación, lo cual avizora la activación de nuevas consultas vecinales en el futuro cercano. Lamentablemente, en estos casos la emergencia sanitaria sí ha jugado en contra, retrasando los casos en los que aún se necesitaba hacer coordinaciones en campo.

Pese a las limitaciones presentadas en la recopilación de información y el impacto de la emergencia sanitaria en la vida de la ciudadanía de Alto Trujillo, el proceso de creación parece seguir los pasos pendientes. La pandemia producida por la Covid-19 ha desnudado las falencias estatales para atender las necesidades básicas de la población, pero también ha incrementado el interés en la población de que se concrete y oficialice el distrito de Alto Trujillo. Afortunadamente, las dirigencias barriales junto a las autoridades locales han organizado actividades colectivas para la entrega de alimentos, reafirmando el papel colectivo que se ha demostrado a lo largo del pedido de distritalización.

Finalmente, a ocho meses de la consulta vecinal, la importancia de este proceso de democracia directa, lejos de ser visto como un requisito que ralentiza la distritalización, sigue radicando en la legitimización del pedido histórico de Alto Trujillo. Así, el centro poblado va encaminado a convertirse en el primer distrito creado desde 2016, y a ser un ejemplo simbólico del uso de Mecanismos de Democracia Directa (MDD) para otros casos similares en el Perú.

ANEXOS

Anexo 1:

Mapa de ubicación de poblaciones vulnerables por inundación de la quebrada San Idelfonso, distrito El Porvenir - La Libertad.

Imagen 1. Elaboración: Autoridad Nacional del Agua.

Anexo 2:

Mapa de la Consulta Vecinal en Alto Trujillo.

Anexo 3:

Proyectos de Ley propuestos que declaran de interés nacional la creación del distrito de Alto Trujillo.

ANEXO 3: Proyectos de Ley propuestos que declaran de interés nacional la creación del distrito de Alto Trujillo.

NÚMERO DE PROYECTO	FECHA DE PRESENTACIÓN	PROPONENTE	TÍTULO
00694	25/11/16	Rosa Bartra (FP)	Ley que declara de necesidad pública y de interés nacional la creación del distrito de Alto Trujillo, ubicado en la provincia de Trujillo, departamento de La Libertad.
00664	22/11/16	Gloria Montenegro (APP)	Ley que declara de carácter prioritario y de preferencia social la creación de los distritos de Alto Trujillo y El Milagro en la provincia de Trujillo en el departamento de La Libertad.
00649	16/11/16	Multipartidaria. Octavio Salazar (FP)	Ley que declara de preferente interés nacional la creación del distrito de Alto Trujillo en la provincia de Trujillo del departamento de La Libertad.
00609	10/11/16	Elías Rodríguez (Apra)	Ley que declara como zona de interés nacional la provincia de Trujillo en el departamento de La Libertad para la creación de los distritos de Alto Trujillo y El Milagro.
00568	08/11/16	Daniel Salaverry (FP)	Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Alto Trujillo en la provincia de Trujillo, departamento de La Libertad.
00089	19/08/16	Richard Acuña (APP)	Ley que declara de necesidad pública y de interés nacional la creación de los distritos de Alto Trujillo y El Milagro en la provincia de Trujillo del departamento de La Libertad.
05314	19/05/16	Elías Rodríguez (Apra)	Ley que declara como zona de interés nacional la provincia de Trujillo en el departamento de La Libertad para la creación de los distritos de Alto Trujillo y El Milagro.
05294	12/05/16	Elías Rodríguez (Apra)	Ley que declara de necesidad pública e interés social la creación del distrito Alto Trujillo en la provincia de Trujillo en el departamento de La Libertad.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar, Francisco

- 2018 “La adaptación partidaria desde el nivel subnacional”, en *Argumentos* (Lima), Instituto de Estudios Peruanos, n.º 2, Año 12, pp. 44-52. Cf. <https://argumentos-historico.iep.org.pe/articulos/la-adaptacion-partidaria-desde-nivel-subnacional-posibilidades-renovacion-del-aprismo-la-libertad/>

Althaus Guarderas, Jaime de

- 2008 *La revolución capitalista en el Perú*. Lima: Fondo de Cultura Económica.

Altman, David

- 2005 “Democracia directa en el continente americano: ¿Autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?”, en *Política y Gobierno* (México, D.F.), Vol. XII, n.º 2, segundo semestre, pp. 203-232. Cf. <http://www.scielo.org.mx/pdf/pyg/v12n2/1665-2037-pyg-12-02-203.pdf>

Altman, David

- 2019 *Citizenship and Contemporary Direct Democracy. Citizenship and Contemporary Direct Democracy*. New York: Cambridge University Press, xxiii + 258 p.

Alva Mendoza, Jair

2019a “«Pueblo chico, infierno grande»: determinantes de la revocatoria de mandato a alcaldes distritales peruanos”, en *Revista de Ciencia Política y Gobierno* (Lima), Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la PUCP, n.º 11, pp. 31-57. Ver: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/cienciapolitica/article/view/22541>.

Alva Mendoza, Jair

2019b “*Pueblo chico, infierno grande*”. *La Consulta Popular de Revocatoria a alcaldes distritales antes y después de la reforma de la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos*. [Tesis para optar el título de Licenciado en Ciencia Política y Gobierno]. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 124 págs. <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/14379>

Alva Castro, Luis

2004 *La industria del calzado de Trujillo. La experiencia de desarrollo industrial descentralizada*. Lima: Instituto Cambio y Desarrollo, 143 págs.

Aragón, Jorge, & Noelia Chávez

2013 *Diez años de descentralización en el Perú: ¿Y usted qué opina de todo esto?* Lima: Instituto de Opinión Pública (IOP) de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Serie Cuadernos de Investigación 1, 19 págs.

Baratta, Alessandro

1986 *Criminología crítica y crítica del derecho penal: introducción a la sociología jurídico-penal*. Buenos Aires: Siglo XXI editores.

Barczak, Monica

2001 “Representation by Consultation? The Rise of Direct Democracy in Latin America”, en *Latin American Politics and Society* (Miami), University of Miami, Vol. 43, Issue 3 (Au-

turn), pp. 37-59. Cf. <https://www.cambridge.org/core/journals/latin-american-politics-and-society/article/representation-by-consultation-the-rise-of-direct-democracy-in-latin-america/2612D776C2372A14BC3BEDC9A2DF7DDC>

Barrenechea, Rodrigo

2014 “Becas, bases y votos: Alianza para el Progreso y la política subnacional en el Perú”, en *Politai. Revista de Ciencia Política* (Lima), Facultad de Ciencias Sociales de la PUCP, n.º 9, Año 5, segundo semestre, pp. 145-147.

Bonfiglio, Giovanni

2017 *Las municipalidades de centro poblado en el Perú*. Lima: Universidad de San Martín de Porres, Instituto del Perú (IDP), 11 págs. Recuperado de <http://usmp.edu.pe/idp/wp-content/uploads/2017/03/Las-Municipalidades-de-CP.pdf>

Buquet, Daniel

2012 “Reseña de *Direct Democracy Worldwide* de David Altman”, en *Política y Gobierno* (México, D.F.), Vol. XIX, n.º 2, II semestre, p. 377. Cf. <https://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/145/62>

Cameron, Maxwell A.

2009 “El giro a la izquierda frustrado en Perú: el caso de Ollanta Humala”, en *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales* (Toluca), Universidad Autónoma del Estado de México, Vol. 16, pp. 275-302. Cf. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10512244012>

Cid Moliné, José, & Larrauri Pijoan, Elena

2001 *Teorías criminológicas. Explicación y prevención de la delincuencia*. Barcelona & México, D.F.: Bosch, 288 págs.

Contraloría General de la República

2014 *Estudio del proceso de descentralización en el Perú*. Lima: Contraloría General de la República, Programa de las Naciones

Unidas para el Desarrollo PNUD, 415 págs. Cf. https://www.lampadia.com/assets/uploads_documentos/9d9ee-contraloria_informe_final_2606.pdf

Corporación Andina de Fomento

1998 *El fenómeno El Niño, 1997-1998. Memorias, retos y soluciones. Corporación Andina de Fomento* (Vol. 4 - Ecuador). Caracas: Corporación Andina de Fomento (CAF), 304 págs. Cf. <https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/675/Las%20lecciones%20de%20El%20Ni%C3%B1o.%20Ecuador.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Dahl, Robert A.

1989 *La poliarquía: participación y oposición*. Madrid: Tecnos, 228 págs. Cf. https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4229936/mod_resource/content/1/RobertDahl_Poliarquia_espanhol.pdf

Dammert, Juan Luis

2012 “El conflicto municipal en Pucará, Puno (2004-2006)”, en Tanaka, Martín (ed.). *El Estado, viejo desconocido. Visiones del Estado en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, pp. 235-300.

Dargent Bocanegra, Eduardo

2012 *El Estado en el Perú. Una agenda de Investigación*. Lima: Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la PUCP, 83 págs. Cf. <http://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/136843/El%20estado%20en%20el%20Per%c3%ba.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Dargent Bocanegra, Eduardo

2013 “Estado, política y sociedad durante el boom de los commodities”, en *Argumentos* (Lima), Instituto de Estudios Peruanos, n.º 5, Año 7, noviembre, pp. 66-75. Cf. <https://argumentos-historico.iep.org.pe/wp-content/uploads/2014/03/dargent.pdf>

Defensoría del Pueblo

- 2010 *Diagnóstico de la realidad y funcionamiento de las municipalidades de centro poblado*. Lima: Serie Documentos Defensoriales, Documento n.º 13, 93 págs. Cf. <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2010/12/documento-defensorial-13.pdf>

Degregori, Carlos Iván

- 2001 *La década de la antipolítica. Auge y huida de Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 393 págs.

Degregori, Carlos Iván

- 2004 *llave: Desafío de la gobernabilidad, la democracia participativa y la descentralización*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana, Cuadernos Descentralistas 13, 59 págs.

Dulanto-Rishing, Guillermo

- 2017 *Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano*. Piura & Pamplona: Universidad de Piura, Repositorio Institucional Pirhua, Universidad de Navarra, Instituto Empresa y Humanismo de Pamplona, 378 págs. Cf. https://pirhua.udep.edu.pe/bitstream/handle/11042/3255/TUE_114.pdf?sequence=2&isAllowed=y

Falleti, Tulia G.

- 2010 *Decentralization and subnational politics in Latin America*. New York: Cambridge University Press.

Font, Joan, Ismael Blanco, Ricard Gomà, & Marina Jarque

- 2012 *Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica*. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Serie Documentos Debate, (pp. 113-140). Cf. http://www.bantaba.ehu.es/formarse/ficheros/view/Joan_Font.pdf?revision%-5Fid=79433&package%5Fid=79311

García Chourio, José Guillermo

- 2009 “Instituciones de democracia directa: ampliando la receptividad estatal y el control ciudadano sobre los gobiernos”, en *Estudios Políticos* (Medellín), n.º 35, julio-diciembre, pp. 181-208. Cf. https://www.researchgate.net/publication/279467379_Instituciones_de_democracia_directa_ampliando_la_receptividad_estatal_y_el_control_ciudadano_sobre_los_gobiernos/fulltext/55c80c1108aebc967df8836a/Instituciones-de-democracia-directa-ampliando-la-receptividad-estatal-y-el-control-ciudadano-sobre-los-gobiernos.pdf

García Montero, Mercedes

- 2001 “La década de Fujimori: ascenso, mantenimiento y caída de un líder antipolítico”, en *América Latina Hoy* (Salamanca), Universidad de Salamanca, Vol. 28, pp. 49-86.

Geissel, Brigitte, & Kenneth Newton

- 2012 *Evaluating Democratic Innovations: Curing the Democratic Malaise?* New York: Routledge. Recuperado de <https://books.google.fi/books?id=LVDqG3glZkAC&printsec=frontcover&dq=democratic+innovation&hl=fi&sa=X&ved=0CDM-Q6AEwAWoVChMli-zHvd7kxwIVgQgsCh2fcg3G#v=onepage&q=democratic+innovation&f=false>

Henríquez, Narda

- 1980 *Migraciones y estructura productiva regional*. Lima: Departamento de Ciencias Sociales, Pontificia Universidad Católica del Perú, 74 págs.

Holland, Alisha C., & José Incio

- 2019 “Imperfect Recall: The Politics of Subnational Office Removals”, en *Comparative Political Studies*, Vol. 52, Issue 5, pp. 777-805. <https://doi.org/10.1177/0010414018797939>

Huber, Ludwig

- 2015 *Corrupción y transparencia. Balance de Investigación en Políticas Públicas 2011-2016 y Agenda de Investigación 2017-2021*.

Lima: CIES, Serie Diagnostico y Propuesta 54, 46 págs. Recuperado de http://www.cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/balance_y_agenda_ludwig_huber.pdf

Huntington, Samuel P.

1991 *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. University of Oklahoma Press, 384 p.

INEI, & OIM

2017 *Migraciones internas en el Perú a nivel departamental*. Lima: Organización Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Organización Internacional para las Migraciones (OIM), 399 págs. Cf. https://peru.iom.int/sites/default/files/Documentos/20-03-2017_Publicaci%C3%B3n%20Migracion%20Interna%20por%20Departamentos%202015_OIM.pdf

International IDEA [L. Morlino (ed.), J. Rial, M. Alcántara S., M. Tomasoli, D. Zovatto]

2016 *The Quality of Democracies in Latin America*. Stockholm & Rome: International Institute for Democracy and Electoral Assistance - IDEA, The Libera Università Internazionale degli Studi Sociali (LUISS), 214 p. Cf. <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/the-quality-of-democracies-in-latin-america.pdf>

Lissidini, Alicia

2015 “*Democracia directa en América Latina: avances, contradicciones y desafíos*”, en Minnaert, Anja, & Gustavo Endara (coords.) *Democracia participativa e izquierdas. Logros, contradicciones y desafíos*. Quito: Friedrich Ebert Stiftung (FES), pp. 120-189. Cf. Portal de la revista *Nueva Sociedad* (Buenos Aires), Proyecto de la Fundación Friedrich Ebert: https://nuso.org/media/documents/Articulo_ALICIA_LISSIDINI.pdf

Lissidini, Alicia, Yanina Welp, & Daniel Zovatto (eds.).

2015 *Democracias en movimiento. Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina*. Mexico, D.F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas (Serie Doctrina Jurídica 705), Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones sobre Democracia Directa, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, 339 págs. Cf. <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/democracias-en-movimiento.pdf>

Mainwaring, Scott

1993 “Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination”, en *Comparative Political Studies*, Vol. 26, Issue 2, pp. 198-228. Cf. <https://doi.org/10.1177/0010414093026002003>

Meléndez, Carlos, & Alberto Vergara (eds.)

2011 *La iniciación de la política. El Perú político en perspectiva comparada*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 436 págs.

Melgar, Sandy

2017 “La red de ‘La Bestia’: la construcción de redes de corrupción en los gobiernos subnacionales; el caso de César Álvarez en Áncash”, en *Revista de Ciencia Política y Gobierno* (Lima), Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la PUCP, Vol. 4, n.º 8, pp. 139-165. Cf. DOI: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/cienciapolitica/article/view/19971/19989>

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, & Secretaría Nacional de la Juventud

2013 *Criminalidad y violencia juvenil en el Perú. Exploración en el contexto y orígenes del comportamiento transgresor entre los jóvenes*. Lima: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Secretaría Nacional de la Juventud (Senaju - Ministerio de Educación), 175 págs. Recuperado de <https://centroderecur>

sos.cultura.pe/es/registrobibliografico/criminalidad-y-violencia-juvenil-en-el-perú-exploración-en-el-contexto-y

Ministerio del Interior

2017 *Megaoperativos contra el crimen organizado*. Lima: Mininter.

Mujica, Jaris, Sandy Melgar, & Nicolás Zevallos Trigoso

2017 “Corrupción en gobiernos subnacionales en el Perú. Un estudio desde el enfoque de la oportunidad delictiva”, en *Elecciones* (Lima), ONPE, Vol. 16, n.º 17, pp. 45-76.

Newton, Kenneth, & Brigitte Geissel (eds.).

2012 *Evaluating Democratic Innovations: Curing the Democratic Malaise?* London: Routledge, 232 p. Cf. <https://doi.org/10.4324/9780203155196> ;

<https://www.taylorfrancis.com/books/e/9780203155196>

O'Donnell, Guillermo A.

1994 “Delegative Democracy”, en *Journal of Democracy* (Baltimore, Maryland), Johns Hopkins University Press, Vol. 5, n.º 1, January, pp. 55-69. Cf. <https://doi.org/10.1353/jod.1994.0010>

Pajuelo Teves, Ramón

2009 “No hay ley para nosotros...”. *Gobierno local, sociedad y conflicto en el Altiplano: el caso Ilave*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (Estudios de la Sociedad Rural 36), Asociación Servicios Educativos Rurales - SER, Consorcio projUR, 373 págs.

Pavarini, Massimo

2003 *Control y dominación. Teorías criminológicas burguesas y proyecto hegemónico*. Buenos Aires: Siglo XXI editores.

Pérez Minchola, César, Jorge Mendoza Woodman, Silvina Carranza, & David Ritchie

2008 “El clúster de calzado de El Porvenir, La Libertad”, en *Revista Internacional de Investigación y Aplicación del Método de Casos*

(Boston), World Association for Case Method Research and Application - WACRA, Vol. XX, n.º 1, pp. 45-61.

Paredes, Maritza

2008 “El caso de Tambogrande”, en Scurrah, Martin (ed.). *Defendiendo derechos y promoviendo cambios: el Estado, las empresas extractivas y las comunidades locales en el Perú*. Lima: IEP, pp. 269-300.

Putnam, Robert D.

2003 “Making Democracy Work”, en Hodgkinson, Virginia Ann, & Michael W. Foley (eds.). *The Civil Society Reader*. Hanover, NH: Tufts University, University Press of New England. Cf. <https://doi.org/10.2307/2606285>

Qvortrup, Matt (ed.)

2014 *Referendums Around the World: The Continued Growth of Direct Democracy*. London: Palgrave Macmillan UK, xii + 306 págs. Cf. <https://doi.org/10.1057/9781137314703>

Ramírez Bustamante, Mariana

2016 “Revocatoria de mandato subnacional en ciudades grandes de América del Sur: Lima Metropolitana (2013) en perspectiva comparada”, en *Revista de Ciencia Política y Gobierno* (Lima), Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la PUCP, Vol. 3, n.º 6, pp. 175-206. Cf. <https://doi.org/10.18800/rcpg.201602.008>

Rosner, Waltraud

1995 “De migrantes a creadores de un distrito industrial: el caso de los pequeños productores de calzado en El Porvenir, Trujillo, Perú”, en *Espacio y Desarrollo* (Lima), Departamento Académico de Humanidades de la PUCP, n.º 7, pp. 6-42.

Sanborn, Cynthia A., Verónica Hurtado, & Tania Ramírez

2016 *La consulta previa en el Perú: avances y retos*. Lima: Universidad del Pacífico, Documento de Investigación 6, 80 págs. Cf. <https://doi.org/10.21678/978-9972-57-366-8-2016>

Scarrow, Susan E.

- 2001 “Direct democracy and institutional change: A comparative investigation”, en *Comparative Political Studies*, Vol. 34, Issue 6, August, pp. 651-665. Cf. <https://doi.org/10.1177/0010414001034006003>

Schneider, Cecilia, & Yanina Welp

- 2011 “¿Transformación democrática o control político? Análisis comparado de la participación ciudadana institucional en América del Sur”, en *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* (Quito), Flacso Ecuador, n.º 40, pp. 21-39. Cf. <https://doi.org/10.17141/iconos.40.2011.444>

Sosa Villagarcía, Paolo

- 2016 *Construir instituciones y fortalecer el Estado peruano: Una mirada crítica desde la consulta previa a pueblos indígenas y originarios*. Lima: Departamento de Ciencias Sociales, Cuaderno de Trabajo 36, 37 págs.

Tanaka, Martín

- 2007 *La participación ciudadana y el sistema representativo*. Lima: Programa Pro Descentralización PRODES - USAID, 22 págs. Cf. <https://www.politikaperu.org/la-participacion-ciudadana-y-el-sistema-representativo.htm>

Trinidad Alvarado, Carlos

- 2016 “¿Las leyes ‘declarativas’ tienen efectos? A propósito de la Ley N.º 30723 que declara de prioridad e interés nacional la construcción de carreteras en zonas de frontera y el mantenimiento de trochas carrozables en Ucayali”, en *SPDA Actualidad Ambiental* (Lima), Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA). Cf. <http://www.actualidadambiental.pe/wp-content/uploads/2018/02/An%C3%A1lisis-jur%C3%ADdico-a-la-Ley-30723-que-fomenta-carreteras-en-la-Amaz%C3%ADa-de-Ucayali.pdf>

Tuesta, Fernando

- 2014 “Las revocatorias en el Perú: entre la participación y la gobernabilidad local”, en Tuesta, F. (ed.), *Una onda expansiva. Las revocatorias en el Perú y América Latina*. Lima: Fondo Editorial del Jurado Nacional de Elecciones, pp. 45-66.

Tuesta, Fernando, Paula Muñoz, Milagros Campos, Jessica Bensa, & Martín Tanaka

- 2019 *Hacia la democracia del bicentenario*. Lima: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política, Konrad Adenauer Stiftung.

Walter, Mariana, & Leire Urkidi

- 2014 “Consultas comunitarias y vecinales contra la minería metálica en América Latina (2002-2012)”, en *Ecología política* (Barcelona), Fundació ENT e Icaria Editorial, Vol. 48, segundo semestre, Especial Cartografía y Conflictos, pp. 48-53. Cf. <https://www.ecologiapolitica.info/novaweb2/?p=1956>

Webb, Richard

- 2013 *Conexión y despegue rural*. Lima: Universidad de San Martín de Porres, Instituto del Perú, 271 págs.

Welp, Yanina

- 2008 “La participación ciudadana en la encrucijada. Los mecanismos de democracia directa en Ecuador, Perú y Argentina”, en *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* (Quito), Flacso Ecuador, 31, pp. 117-130.

Welp, Yanina

- 2015 “Las instituciones de participación ciudadana en América Latina (1978-2015)”, en *Proyecto de reformas políticas en América Latina (1978-2015)*. Washington, D.C.: Secretaría de Asuntos Políticos de la Organización de los Estados Americanos (SAP/OEA).

Welp, Yanina, & Uwe Serdült

- 2011 “Reto, competencia y manipulación: referendo y poder político en América Latina”, en Mascareño, Carlos, & Egon Mon-

tecinos (eds.). *Democracia participativa vs. Representación. Tensiones en América Latina*. Caracas: Universidad Central de Venezuela, Universidad de Los Lagos, Centro de Estudios del Desarrollo, pp. 123-148.

Welp, Yanina, & Uwe Serdült (coords.)

2014 *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*. Quito: Consejo Nacional Electoral, Instituto de la Democracia, Serie Ciencia y Democracia 2, 272 págs. Cf. https://www.researchgate.net/publication/267209310_La_dosis_hace_el_veneno_Analisis_de_la_revocatoria_del_mandato_en_America_Latina_Estados_Unidos_y_Suiza

Werner, Alejandro M., y Alejandro Santos

2015 *Peru: Staying the Course of Economic Success*. Washington, D.C.: International Monetary Fund (IMF), 457 p.

Weyland, Kurt, Raúl L. Madrid, & Wendy Hunter

2010 *Leftist Governments in Latin America. Successes and Shortcomings*. New York: Cambridge University Press, 232 p.

Wiener, Elisa

2004 “Municipio, poder y nuevas élites locales: El caso de las revocatorias en los distritos de Julcamarca y Congalla”, en Eguren, Fernando, María Isabel Remy, & Patricia Oliart (eds.). *Perú: el problema agrario en debate*. Lima: Sepia X - Seminario Permanente de Investigación Agraria, pp. 277-317.

Zechmeister, Elizabeth J., & Noam Lupu (eds.).

2019 *El pulso de la democracia (El Barómetro de las Américas 2018/2019)*. Nashville, TN: Latin American Public Opinion Project (LAPOP), Vanderbilt University, United States Agency for International Development (USAID), 76 págs. Cf. https://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2018/2018-19_AmericasBarometer_Regional_Report_Spanish_W_03.27.20.pdf

Zovatto, Daniel

2018 “El estado de las democracias en América Latina a casi cuatro décadas del inicio de la Tercera Ola Democrática”, en *Revista de Derecho Electoral* (San José, Costa Rica), Tribunal Supremo de Elecciones, n.º 25, primer semestre, pp. 7-33. Cf. https://issuu.com/revistaderechoelectoral/docs/rde_n_25

Entrevistados(as):

1. Juan Portilla (dirigente barrial de la MCP de Alto Trujillo). 21 de febrero de 2020.
2. Roger Villacorta (dirigente barrial de la MCP de Alto Trujillo). 13 de febrero de 2020.
3. Fernando Nuñuvero (Exalcalde de la MCP de Alto Trujillo). 13 de febrero de 2020.
4. Carlos Urriza (presidente del Comité Pro Distrito para la distritalización de la MCP de Alto Trujillo). 12 de febrero de 2020.
5. Víctor Moya (ex alcalde distrital de El Porvenir 1998-2002 y Gerente de Desarrollo Social del mismo distrito 2018-2022). 12 de febrero de 2020.
6. Benjamín Durand (político de la Universidad Nacional de Trujillo). 11 de febrero de 2020.
7. Hernán Hermes (alcalde de Florencia de Mora 2018-2022). 21 de febrero de 2020.
8. Nover Cruz (alcalde de la MCP de Alto Trujillo). 12 de febrero de 2020.
9. Nover Cruz (alcalde de la MCP de Alto Trujillo). 20 de febrero de 2020.
10. Integrantes del Jurado Electoral Especial - Trujillo.

EN BUSCA DEL DISTRITO PROMETIDO.
PARTICIPACIÓN DIRECTA Y CONSULTA VECINAL
EN ALTO TRUJILLO
se terminó de imprimir en diciembre de 2020
en los talleres gráficos de
Representaciones e Impresiones Don Bosco E.I.R.L.
Jr. Rodolfo Beltrán 989, Lima
Telef. 715-8162
impresionesdonboscoeirl@gmail.com

¿Por qué se crean nuevos distritos? ¿A qué dinámicas y necesidades responde esto? La necesidad de una demarcación territorial que resuelva problemas identitarios, ligada al deseo de autonomía económica, son temas que van cobrando fuerza. Un caso interesante es la distritalización de uno de los centros poblados más grandes del país, Alto Trujillo (La Libertad), hasta hace poco perteneciente a El Porvenir, uno de los distritos considerados más inseguros a nivel nacional. Al activarse por primera vez un proceso de consulta vecinal para aprobar la creación de un distrito, la población de Alto Trujillo asistió a la ejecución de un nuevo mecanismo de democracia directa, en sintonía con la atomización político-administrativa que viene ocurriendo en el país. En este volumen se profundiza en la historia del centro poblado a través de la mirada de sus protagonistas, analizando las implicancias de la consulta, su legitimidad y sus consecuencias en próximos procesos de activación de este mecanismo de demarcación territorial.



**FONDO
EDITORIAL**

DNEF

Dirección Nacional
de Educación y Formación
Cívica Ciudadana



9 786124 453120