

7

DOCUMENTO
DE INVESTIGACIÓN

Élites regionales en el Perú en un contexto de *boom* fiscal:

Arequipa, Cusco, Piura y San Martín (2000–2013)



UNIVERSIDAD
DEL PACÍFICO

Paula Muñoz - Martín Monsalve - Yamilé Guibert - César Guadalupe - Javier Torres

7

DOCUMENTO
DE INVESTIGACIÓN

Élites regionales en el Perú en un contexto de *boom* fiscal:

Arequipa, Cusco, Piura y San Martín (2000–2013)



UNIVERSIDAD
DEL PACÍFICO

© Paula Muñoz, Martín Monsalve, Yamilé Guibert, César Guadalupe y Javier Torres, 2016

De esta edición:

© Universidad del Pacífico
Avenida Salaverry 2020
Lima 11, Perú
www.up.edu.pe

**Élites regionales en el Perú en un contexto de *boom* fiscal:
Arequipa, Cusco, Piura y San Martín (2000-2013)**

Paula Muñoz, Martín Monsalve, Yamilé Guibert, César Guadalupe y Javier Torres

1.ª edición versión e-book: noviembre 2016

Diseño gráfico: Ícono Comunicadores

ISBN e-book: 978-9972-57-368-2

DOI: <http://dx.doi.org/10.21678/978-9972-57-368-2>

E-book disponible en: www.up.edu.pe/fondoeditorial

BUP

Muñoz Chirinos, Paula.

Élites regionales en el Perú en un contexto de *boom* fiscal : Arequipa, Cusco, Piura y San Martín (2000-2013) / Paula Muñoz, Martín Monsalve, Yamilé Guibert, César Guadalupe, Javier Torres. -- 1a edición versión e-book. -- Lima : Universidad del Pacífico, 2016.

141 p. -- (Documento de investigación ; 7)

1. Élites -- Perú
2. Grupos económicos -- Perú
3. Desarrollo regional -- Perú
 - I. Monsalve Z., Martín.
 - II. Guibert Patiño, Yamilé Silvia.
 - III. Guadalupe Mendizábal, César.
 - IV. Torres, Javier.
 - V. Universidad del Pacífico (Lima)

338.644 (SCDD)

Miembro de la Asociación Peruana de Editoriales Universitarias y de Escuelas Superiores (Apesu) y miembro de la Asociación de Editoriales Universitarias de América Latina y el Caribe (Eulac).

La Universidad del Pacífico no se solidariza necesariamente con el contenido de los trabajos que publica. Prohibida la reproducción total o parcial de este texto por cualquier medio sin permiso de la Universidad del Pacífico.

Derechos reservados conforme a Ley.



Índice

Introducción	7
1. Estado del arte sobre élites subnacionales en el Perú.....	15
2. Élités políticas regionales.....	21
El contexto político-institucional	21
Elecciones y élites políticas regionales.....	25
Elecciones regionales y municipales 2014.....	52
Gestión.....	65
3. Élités empresariales y sociedad civil	79
Estructuras económicas regionales	79
Élités empresariales y sociedad civil	91
4. Iniciativas de desarrollo regional y relaciones entre élites.....	111
Liderazgo en iniciativas de desarrollo regional.....	111
Relaciones entre empresarios y la política	114
Discusión final y conclusiones.....	125
Referencias bibliográficas.....	131



Introducción^{1 2}

Comprender cómo se estructura, reproduce y cambia el poder en la sociedad es fundamental para el desarrollo de teorías de base empírica. No obstante, los estudios sobre composición y circulación de élites en el Perú, al igual que en otras partes de América Latina, son aún escasos (Schneider 2004). Si bien los estudios sobre las élites peruanas han estado muy presentes entre investigadores de la historia republicana (Alcorta 1992; Anaya Franco 1990; Malpica Silva Santisteban 1968; Portocarrero S. 1995; Quiroz 1989; Reaño y Vásquez 1988; Vásquez 2000), pocas investigaciones dan cuenta de quiénes conforman las élites y cómo ejercen el poder en el Perú actual. Así también, carecemos de estudios empíricos sistemáticos sobre la composición social reciente y la trayectoria de los miembros de la élite política nacional, sobre todo luego del colapso del sistema de partidos ocurrido a inicios de la década de 1990 (Cameron 1994, Lynch 1999, Tanaka 1998).

Algo similar ocurre con el estudio de las élites subnacionales; a pesar del reciente impulso descentralizador y la multiplicación de los conflictos sociales en el interior del país, aún sabemos poco sobre estas. En esta arena, destacan dos esfuerzos recientes para caracterizar las élites regionales peruanas del siglo XXI (Cotler *et al.* 2009, Diez 2003). Ahora bien, estas investigaciones no ofrecen un análisis sistemático suficiente ni actualizado sobre la composición, capital y comportamiento de las élites políticas y empresariales subnacionales.

1. Este texto expande una versión previa trabajada para los casos de Arequipa y Cusco, que ha sido publicada por el Centro Bartolomé de las Casas del Cusco.

2. Agradecemos la colaboración de los asistentes de investigación César Urquiza y Claudia Tello, así como también del investigador de INFOgob (JNE) José Luis Incio, quien nos brindó datos de las elecciones regionales y municipales.



Por lo demás, si bien en los últimos años los estudios de política subnacional han tomado un fuerte impulso en la región, la mayoría de estos se ha centrado en caracterizar y analizar exclusivamente los contornos de la política institucional, estudiando la emergencia de regímenes híbridos y/o autoritarios (p. e., Gibson 2005, Gervasoni 2010, Giraudy 2013), o los sistemas de partido multinivel (p. e., Calvo y Escolar 2005, Dosek y Freidenberg 2013, Freidenberg y Suárez Cao 2014). En cambio, existen pocos intentos de caracterizar las economías políticas subnacionales y cómo estas influyen en el funcionamiento de la arena política³. Además, la mayoría de las investigaciones latinoamericanas son realizadas en países federales, particularmente en México, Brasil y Argentina.

El desarrollo de teoría sobre diferencias entre Estados federales y unitarios en temas de interés de la ciencia política será difícil de emprender si no se cuenta con investigaciones descriptivas sobre países con este último diseño estatal. En este sentido, estudiar las élites subnacionales en un país como el Perú puede ser muy productivo para la política comparada. Actualmente, el Perú se presenta como un caso de pronunciada desarticulación política en América Latina, manifestada en un bajo nivel de organización partidaria que ha hecho que sea caracterizado como una «democracia sin partidos» (Levitsky 2013, Levitsky y Cameron 2003, Tanaka 2005) e incluso como un caso de no sistema de partidos (Sánchez 2009). Asimismo, el Estado peruano se mantiene como uno de capacidad muy baja dentro de América Latina (Centeno 2009, Cortázar, Lafuente y Sanginés 2014). Por ello, un estudio descriptivo de las élites subnacionales peruanas como el que aquí se presenta permitiría entender cómo se estructura el poder subnacional en un contexto de muy baja organización partidaria y débil capacidad estatal; es decir, nos proporcionaría los valores de un caso extremo que luego podría ser contrastado con otros.

A pesar de ser un país unitario cuyas élites regionales se debilitaron considerablemente a lo largo del siglo XX (Vergara 2014), el Perú retomó un importante proceso de descentralización en el año 2002, que incluyó la

3. Una excepción es Behrend (2011) y su trabajo en curso con Matías Bianchi.



creación de gobiernos regionales electos como un tercer nivel de gobierno. Aunque el Perú sigue siendo un Estado unitario donde la municipalización es extrema (Muñoz 2005), la creación de gobiernos autónomos intermedios ha alterado profundamente la dinámica política regional y nacional (Dargent y Muñoz 2016, De Gramont 2010, Grompone y Wiener 2006, Tanaka y Guibert 2011, Zavaleta 2014).

Asimismo, en los últimos años la economía peruana experimentó un crecimiento sin precedentes: del 2002 al 2012, el Perú creció a una tasa promedio de 6,2 por ciento anual⁴; una de las mayores tasas de crecimiento (de largo plazo) en cuarenta años. Este crecimiento elevó el PBI per cápita del país desde US\$ 2.036 en el 2002 hasta US\$ 6.392 en el 2012⁵. Uno de los principales factores que impulsaron este ciclo expansivo fue el incremento de los precios de los minerales. El encadenamiento de la minería con otros sectores ayudó al incremento del ingreso disponible de la población, y con este a una mayor demanda por servicios (incluidos servicios del gobierno) e infraestructura (las cuales se incrementaron en 89,5 y 105,2 por ciento entre el 2002 y el 2012, respectivamente). Del mismo modo, el *boom* contribuyó a la mejora en las cuentas fiscales y a que el gobierno central alcance, en el 2006, un superávit, situación que se ha mantenido desde entonces (a excepción del año 2009). Esta situación ha traído consigo una significativa reducción de la pobreza, así como la dinamización de las economías regionales. No obstante, esta dinamización se empieza a sentir en las regiones después del reimpulso a la descentralización, especialmente a partir del año 2005.

Si bien es cierto que este ciclo de bonanza parece haber acabado y que entramos en un período de desaceleración, es importante saber qué

4. Según los datos publicados por el Banco Central de Reserva del Perú (<http://www.bcrp.gob.pe/docs/Estadisticas/Cuadros-Anuales/ACuadro_02.xls>). Pese al crecimiento experimentado, el PBI per cápita del Perú se sigue ubicando por debajo del de la mayoría de los países vecinos. Según datos del Banco Mundial, el PBI per cápita promedio de América Latina fue de US\$ 9.404 en el 2012.

5. Pese al crecimiento experimentado, el PBI per cápita del Perú se sigue ubicando por debajo del promedio de América Latina y el Caribe. Según datos del Banco Mundial, el PBI per cápita promedio de América Latina fue, en valores constantes del 2010, de US\$ 9.441 en el 2012 mientras que el peruano ascendió a US\$ 5.554, es decir, 58,8 por ciento del valor medio regional. Si, usando la misma fuente, se expresan estas magnitudes corrigiendo el efecto del poder de compra y usando valores constantes al 2011, el PBI per cápita peruano representa el 74,4 por ciento del valor medio regional (<<http://datbank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=world-development-indicators#>>).

impactos tuvo en la composición y comportamientos de nuestras élites regionales. En el contexto descrito de bajo nivel de organización partidaria, débil capacidad estatal y *boom* fiscal hasta el año 2014, ¿qué caracteriza la composición, circulación y funcionamiento de las élites (políticas y empresariales) regionales en el Perú? Nos encontramos en un buen momento para abordar esta pregunta dado que han pasado más de diez años desde que el proceso de descentralización peruano fue relanzado y veinte años de continuidad en el modelo económico neoliberal. Para ello se requiere un análisis que conjugue una comprensión de la dinámica reciente de las élites políticas, de la estructura económica, de la acción de las élites empresariales y de la interacción entre estos elementos. Es este tipo de análisis el que subyace al documento que aquí presentamos.

Con este propósito, se analizaron en profundidad cuatro casos (Arequipa, Cusco, Piura y San Martín) seleccionados conjugando los siguientes criterios: (i) que representen situaciones heterogéneas en términos sociales y económicos; (ii) que destaquen sea porque históricamente han albergado élites con roles relevantes para la historia política y económica del país (Arequipa, Cusco, Piura), o porque son casos evaluados de manera positiva dentro del panorama regional actual (San Martín).

En términos socioeconómicos, Arequipa destaca históricamente por ser el segundo departamento económicamente más importante del país, por los bajos niveles de necesidades básicas insatisfechas de su población y por ser la única región (de las seleccionadas) cuya PEA ocupada con educación terciaria presenta un porcentaje superior al promedio nacional. San Martín y Cusco, por otro lado, contrastan por tener grados inferiores de desarrollo económico e indicadores sociales más bajos, como por ejemplo un mayor porcentaje de población con necesidades básicas insatisfechas y un mayor porcentaje de población viviendo en condiciones de pobreza extrema; así como un menor grado de urbanización. Finalmente, Piura es un caso intermedio, acercándose más a Arequipa en indicadores como el PBI per cápita antes del *boom* fiscal y grado de urbanización, y más a San Martín y Cusco en niveles de pobreza total y porcentaje de población con dos o más necesidades insatisfechas. Adicionalmente, de los cuatro departamentos,



Cusco es el que alberga un porcentaje mayor (59 por ciento) de población que tiene como lengua materna una lengua nativa diferente al castellano, seguido de Arequipa (21 por ciento); mientras que este porcentaje es de tan solo 2,31 por ciento en San Martín y menos de 1 por ciento en Piura.

Gráfico 1
Mapa político-departamental del Perú⁶



6. *Nótese que el Perú está organizado en veinticinco departamentos, aproximadamente doscientas provincias y alrededor de 2.000 distritos, y que hay una práctica regular de creación de nuevos distritos y provincias que tiende a conformar un ordenamiento territorial atomizado y caótico.*



En términos políticos, Arequipa, Cusco y Piura destacaron en el siglo XX por albergar élites regionales que fueron influyentes en el país. Las élites arequipeñas eran fundamentalmente élites industriales y comerciales (Caravedo Molinari 1976). Mientras tanto, en Piura y Cusco primaron las élites agrarias, dueñas de grandes latifundios vinculados a la agroexportación en el caso de Piura (Cotler 1978) y al sistema de hacienda gamonal serrana en el caso de Cusco (Tamayo 1978, Tamayo y Zegarra 2008). En términos de tradiciones políticas, se selecciona a Piura por ser parte de lo que durante mucho tiempo fue conocido como el «sólido norte» aprista; a Arequipa por ser cuna de la Democracia Cristiana y otros partidos reformistas; a Cusco por ser una zona donde la presencia del Partido Comunista y la izquierda marxista ha tenido una larga tradición; y a San Martín por ser un importante bastión de Acción Popular y, más recientemente, del fujimorismo. En términos más actuales, dentro de los casos seleccionados, Cusco es el más parecido al promedio nacional, en términos de su baja organización política y descrédito de la gestión de sus autoridades regionales y locales. En contraste, Arequipa y San Martín destacan porque contaron con gestiones regionales que fueron percibidas públicamente como más eficaces y menos corruptas⁷. Finalmente, Piura aparece una vez más como un caso intermedio de mayor organización política por la presencia y gobierno del APRA y gestiones regionales medianamente reconocidas.

En gran medida, esta investigación sistematiza y analiza los hallazgos descriptivos obtenidos con base en el trabajo de campo realizado en los cuatro departamentos entre los meses de marzo y octubre del 2014. Durante nuestras visitas a Arequipa, Cusco, Piura y San Martín, realizamos aproximadamente sesenta entrevistas semiestructuradas a líderes de opinión, políticos, empresarios y dirigentes gremiales. Así, el documento presenta un mapeo de los principales actores subnacionales que componen la élite política y empresarial luego de la descentralización y el aumento de recursos fiscales hacia las regiones.

7. Dicho esto, cabe precisar que durante el 2015 la Fiscalía ha abierto un proceso contra el ex gobernador regional de Arequipa, Juan Manuel Guillén.



Los hallazgos de este trabajo, así como el análisis realizado, permiten plantear que en un contexto de gran debilidad de la institucionalidad política, la composición y funcionamiento de la estructura económica de cada departamento condicionaría el tipo de élite económica (composición, grado de especialización, etc.) que tiende a desarrollarse. La estructura económica define diferentes incentivos (oportunidades y límites) para la capacidad de acción y organización política de las élites económicas, incrementando las posibilidades de que estas desarrollen proyectos exclusivamente particularistas o proyectos más colectivos. En particular, estructuras económicas más diversificadas proporcionan mayores incentivos económicos para la organización gremial y acción colectiva, y para entablar relaciones con otros actores regionales. A su vez, esto facilita que las élites empresariales regionales puedan plantearse visiones que vayan más allá de sus intereses inmediatos. La política y los legados político-institucionales pueden tener un mayor impacto en el desarrollo regional (para bien o para mal), independientemente de los actores económicos, cuando la estructura económica genera actores económicos sectorizados e incomunicados. En este contexto estructural, el *boom* económico y consecuente crecimiento de las economías regionales fueron clave para reforzar las posibilidades de acción de sectores empresariales más diversificados y articulados. Es decir, el crecimiento es un catalizador que aprovecha condiciones estructurales y legados organizacionales previos.

Este documento está organizado en cuatro partes. En el primer capítulo abordamos, de modo sumario, algunos aspectos conceptuales y teóricos que han sido considerados para la interpretación de los resultados empíricos, centrándonos en el estado de la discusión en el país. Posteriormente, en el segundo capítulo, discutimos brevemente los aspectos más resaltantes del contexto político-institucional de la década del 2000 y, enseguida, analizamos la composición y comportamiento de las élites políticas en los cuatro departamentos estudiados. Por su parte, el tercer capítulo analiza, primero, los cambios generados en la estructura económica a partir del *boom* económico y, a partir de estos, los cambios en la composición de las élites empresariales de Arequipa, Cusco, Piura y San Martín, así como el grado de organización de las mismas y de la sociedad civil regional. A



continuación, el cuarto capítulo hace un análisis comparado sobre la forma como se ha desarrollado la relación entre las élites políticas y empresariales de los cuatro departamentos, y su relativa capacidad para pensar y aportar al desarrollo regional. Finalmente, se concluye sintetizando los puntos centrales que se desprenden del análisis empírico y se presentan reflexiones preliminares a partir de los mismos.



1. Estado del arte sobre élites subnacionales en el Perú

El estudio de las élites retoma viejos temas de las ciencias sociales latinoamericanas y los estudios sobre desarrollo. Luego del auge de un institucionalismo optimista y frecuentemente ingenuo, existe un consenso creciente en las ciencias sociales sobre la necesidad de estudiar cómo el funcionamiento de las instituciones formales es condicionado por el contexto en el cual estas operan (Helmke y Levitsky 2006, Levitsky y Murillo 2009, Przeworski 2004, Remmer 2008). La estructura de poder económico y político es parte fundamental de este contexto.

Para esta investigación, se consideró como parte de la élite a toda aquella persona o institución que es reconocida localmente como poseedora de capacidad de influencia sobre los asuntos públicos, sea por su poder económico (como es el caso de los empresarios), político (partidos o movimientos y autoridades) o simbólico (las asociaciones profesionales, instituciones educativas, la prensa, etc.). En cierto sentido, este enfoque pragmático reconoce que todos los agentes poseen alguna cuota de poder, pero no afirma que todas las cuotas de poder sean igualmente importantes ya que reconoce la existencia de asimetrías de poder entre el ciudadano de a pie y aquellos que, por distintas razones, pueden afectar los asuntos públicos con mayor preponderancia.

Por lo tanto, el concepto de élite se utiliza exclusivamente con fines analítico-descriptivos. En nuestra investigación no utilizaremos el concepto de élite con una intención de denuncia, como algunos suelen hacer en la historia política de nuestro país. Es importante comentar cómo, debido a esta tradición, muchos actores rechazan el término 'élite' y hasta desconfían de

quienes lo utilizan⁸. Tampoco restringiremos el uso del concepto a aquellos grupos que cumplen con determinados estándares virtuosos con los que este se asocia a *priori*⁹.

En el Perú, el impulso descentralizador del año 2002 ha llamado la atención de algunos medios de comunicación nacionales que han tratado de analizar qué sucede fuera de la capital, Lima, centro del poder político y económico del país. Así, por ejemplo, un reporte periodístico reciente llama la atención sobre cómo el poder económico y político en las regiones del Perú no tiene características homogéneas (Ballón y Barrenechea 2010). Asimismo, desde inicios del nuevo siglo existe un interés creciente en las ciencias sociales peruanas por profundizar esta temática y abordar preguntas problema vinculadas a, por ejemplo, ¿cómo se ejerce el poder regional en este nuevo contexto descentralizado, pero con élites regionales debilitadas? Un estudio pionero es el de Diez, quien investigó las sociedades regionales de Ayacucho y Puno durante las primeras elecciones regionales en el 2002 (Diez 2003). Precisamente, Diez se pregunta sobre si en estos departamentos los grupos de poder son «capaces de proyectar sus intereses en términos de intereses colectivos o de otros grupos, capaces de elaborar un plan o proyecto regional en el que otros actores ocupen un lugar» (2003: 16). Diez concluye que mientras que Puno es una sociedad regional geográfica y socialmente integrada, con redes más constituidas y grupos sociales identificables, Ayacucho destaca como una sociedad fragmentada y dependiente del exterior, con un entramado de redes muy débil (2003: 148-149). Mientras que en Puno existen «algunos sueños y proyectos regionales, no completamente cuajados ni perfilados y tampoco con el mismo orden de prioridad según los diferentes actores, pero existe cierto reconocimiento de sentido común sobre ellos» (2003: 151-152), en Ayacucho hay dificultades para construir alternativas y visiones comunes (2003: 151-152). Algo interesante que Diez encuentra, y que nos confirma las limitaciones que

8. Durante el trabajo de campo tuvimos que adoptar una estrategia que tratara de minimizar el rechazo al uso de este término. Cuando explicamos a los entrevistados la finalidad de nuestro estudio y su énfasis empírico utilizando términos más neutrales o de uso actualmente aceptado como 'liderazgo', fue posible minimizar el rechazo.

9. Véase, por ejemplo, la definición más restringida de Diez (2003).



encontramos al utilizar el concepto de élite con nuestros interlocutores, es que los actores locales de ambos departamentos consideraban que no contaban con élites regionales. El estudio deja entonces planteada una pregunta clave: ¿cómo construir regiones sin élites que cuenten con proyectos regionales?

El estudio de Diez es desarrollado desde una perspectiva antropológico-sociológica que busca dialogar con los estudios preexistentes sobre dominación interna en el Perú y los cambios en el poder local. Básicamente, se pregunta por los grupos, redes y configuraciones sociales que organizan el poder en estos departamentos. Si bien su estudio hace un aporte pionero e invaluable para la comprensión del nuevo poder regional, su énfasis en las relaciones sociales va acompañado de un descuido de la dimensión institucional (formal e informal) de la política que da forma a estas relaciones sociales, así como la conformación de la estructura económica que limita las oportunidades de agencia política de los actores. Por lo demás, su estudio es realizado en un período todavía incipiente, por lo que aún no captura la complejidad de la dinámica regional cuando las nuevas instituciones políticas se afianzan ni los cambios experimentados por el cambio del contexto internacional (subida de los precios de las materias primas) y el funcionamiento de nuestra economía.

Por otro lado, desde la investigación empírica destaca también el estudio producido en el Instituto de Estudios Peruanos (IEP) por un equipo coordinado por Julio Cotler (Cotler *et al.* 2009). En este, los investigadores realizan una exploración de la dinámica social y política de la descentralización en los departamentos de Piura y La Libertad, en el norte; y de Arequipa y Puno, en el sur. Los investigadores sostienen que las posibilidades del ejercicio de un gobierno autónomo y la existencia de proyectos regionales orientadores de decisiones suponen la existencia de regiones entendidas como «espacios articulados por el dinamismo de sus sectores productivos y de servicios, comunicados, recorridos por sus actores, donde circulan productos, pero también ideas, donde se entrecruzan lazos familiares, y se van configurando voluntades colectivas e identidades» (Cotler *et al.* 2009: 27). Por ello, analizan la lógica de construcción territorial de los cuatro



departamentos, preguntándose por los actores y procesos económicos que han intervenido en dicho proceso en la historia reciente. A partir de ello, en cada capítulo se reflexiona sobre las posibilidades de gestión regional que cada departamento tiene, de crear voluntades comunes, así como de canales para procesar los conflictos sociales que emergen.

El estudio del IEP es fundamental como punto de partida para la presente investigación, sobre todo para dos de los departamentos estudiados (Arequipa y Piura). Cada estudio de caso departamental presenta riqueza de información y análisis valioso, en los que se preguntan más explícitamente por el funcionamiento de la institucionalidad política y social, incluyendo un análisis de las relaciones del poder político y económico en dichos departamentos. No obstante, los investigadores no explotan lo suficiente sus hallazgos ni integran conclusiones comparadas del funcionamiento de la economía política de sus casos¹⁰.

Por ello, en este estudio intentaremos tomar la posta y avanzar en el análisis de la interacción entre economía y política a partir de la dinámica entre las élites de los cuatro departamentos seleccionados. Luego de la descripción de la composición de las élites empresariales y políticas, indagaremos sobre las relaciones que estas establecen (o no) entre sí. Como marco referencial para analizar las relaciones entre élites, nos preguntaremos cómo la economía política departamental condiciona (o no) las oportunidades y posibilidades de agencia de actores políticos y económicos, desarrollando un enfoque de economía política. Sostenemos que diferentes configuraciones de economía política departamental influyen (facilitan o bloquean) la posibilidad de constitución de élites económicas más organizadas y vinculadas con la dinámica política regional. Donde la estructura económica es más diversificada, la élite económica tiene mayores posibilidades de llevar adelante proyectos colectivos que vayan más allá de su interés de grupo, dado que sus intereses de grupo son más amplios o complementarios. En este sentido, su actividad económica les permite imaginar escenarios de

10. De hecho, se puede postular que el documento no se encuentra adecuadamente integrado. En particular, la introducción y las reflexiones finales no dialogan lo suficiente con los capítulos empíricos del texto.



acción y proyectos más amplios. Asimismo, facilita la convergencia y organización colectiva. Entonces, en este escenario, los actores económicos parten de mejores condiciones para constituirse en actores del desarrollo regional, liderando o acompañando este proceso. Las condiciones están dadas para que se pueda desarrollar una mejor relación con la élite política o que incluso se pueda prescindir de ella si esta no colabora ni aporta al proyecto colectivo.

Donde la estructura económica genera economías de enclave, los actores económicos tendrán más dificultades para articularse, concebir proyectos comunes compartidos y liderar procesos de cambio. En estos casos, la posibilidad de construir exitosamente proyectos de desarrollo colectivo quedará exclusivamente en manos de las élites políticas, pues será más difícil que estas puedan apoyarse en los actores económicos. En este escenario, los legados político-institucionales serán clave para determinar las posibilidades de éxito de una empresa de desarrollo liderada exclusivamente por el sector político. Los legados político-institucionales comprenden no solo los que atañen a los actores político-electoral sino también los que atañen a la sociedad civil (grado de organización, repertorios de acción colectiva, etc.). Por ejemplo, la existencia de organizaciones gremiales centralizadas e institucionalizadas puede facilitar la cooperación entre élites empresariales y dar mayor fuerza en la negociación con instancias de gobierno subnacional y nacional; y, de este modo, amplificar el impacto político de las iniciativas del sector privado.

En síntesis, desde la perspectiva adoptada, en un contexto de gran debilidad de las instituciones políticas como el peruano, la composición y funcionamiento de la estructura económica de cada departamento condiciona el tipo de élite económica (composición, grado de especialización, etc.) que tiende a desarrollarse. La estructura económica define límites a la capacidad de acción y organización política de las élites económicas, pero no determina en qué medida estas desarrollan proyectos colectivos más o menos inclusivos o proyectos exclusivamente particularistas. La política y los legados político-institucionales puede tener un mayor impacto en el desarrollo regional (para bien o para mal), independientemente de



los actores económicos, cuando la estructura económica genera actores económicos sectorizados e incomunicados.

A continuación, entonces, pasaremos revista a los principales cambios producidos en el contexto político-institucional de los cuatro departamentos estudiados.



2. Élités políticas regionales

El contexto político-institucional

Para analizar los cambios en la composición del poder regional es importante también comprender el contexto político-institucional de la década del 2000. Un elemento clave que genera cambios en la élite política es el lanzamiento del proceso de descentralización en el año 2002. Esta fue una de las principales reformas políticas de la transición democrática; de hecho, la descentralización era una agenda con amplia legitimidad social¹¹. Por ello, fue uno de los temas enfatizados por los principales candidatos de la elección del 2001, particularmente por Alejandro Toledo (Tanaka 2002). Intentando hacer un gesto espectacular en nombre de la descentralización, Toledo anunció durante su discurso de toma de mando el 28 de julio del 2001 que convocaría a elecciones de gobiernos regionales para el 2002 (Tanaka 2002). Luego de este apresurado anuncio, se daría inicio a la elaboración acelerada de un nuevo marco legal descentralista que incluyera la tan ansiada regionalización. Dada esta premura, no es sorprendente que el marco legal del nuevo impulso descentralizador haya sido criticado desde un inicio por sus vacíos e inconsistencias (Muñoz 2005, Remy 2004, Zas Fris 2005).

La reforma descentralista se comprometió fundamentalmente a impulsar un proceso de conformación de instancias de gobierno regional. Esto se debió, en parte, a la asociación que intelectuales y ciudadanos hacían vinculando el

11. Por ejemplo, en septiembre del 2001, una encuesta nacional muestra que el 73 por ciento de los encuestados se autodefinía como descentralista (Instituto de Estudios Peruanos 2002).

autoritarismo fujimorista y el centralismo, por la disolución de las Asambleas Regionales luego del golpe de 1992¹². Inicialmente, se buscó otorgar incentivos para la creación de regiones sobre la base de la integración de departamentos «desde abajo». Es decir, a diferencia del proceso de regionalización de la década de 1980, que fue diseñado e iniciado desde el gobierno nacional, esta vez se dejaba la iniciativa para el diseño de las nuevas regiones a los actores departamentales, que debían presentar y sustentar propuestas de integración regional, y la ratificación de las propuestas se realizaría vía consulta popular bajo la forma de referéndum. Pero este proyecto de regionalización «desde abajo» fracasa con el referéndum del 2005, en el que los ciudadanos de quince departamentos rechazan mayoritariamente la creación de regiones que cubran un ámbito que incluya más de un departamento¹³. Luego de esta derrota, se preserva la antigua división administrativa de departamentos y se eligen «gobiernos regionales» a ese nivel. Además de la existencia de identidades departamentales arraigadas y problemas de información sobre el proceso, la derrota electoral de la regionalización puede explicarse por la absurda decisión política de haber instalado previamente gobiernos regionales sobre la base de departamentos. Los políticos departamentales que gozaban ya de acceso al poder no tenían incentivos políticos para liderar este proceso de regionalización, como la ley esperaba¹⁴.

Pero el fracaso en la conformación de regiones supradepartamentales se debe comprender dentro del contexto mayor de una política sin partidos políticos con organizaciones arraigadas a nivel nacional. Como el resto del Perú, los departamentos estudiados experimentaron el colapso del sistema de partidos producido en la década de 1990 y el auge de los políticos independientes y de la política antipartidos subsecuente (Lynch

12. Varios académicos han caracterizado al fujimorismo como un gobierno centralista (Contreras 2004, Zas Fris 2005) o hipercentralista (Planas 1998, 1999). Si bien es cierto que durante el fujimorismo se recentralizó el poder regional en el gobierno nacional, el proceso de municipalización se profundizó, desconcentrando poder y recursos de las municipalidades provinciales a las distritales (Muñoz 2005). Fujimori debilita intencionalmente a las municipalidades provinciales, donde los partidos y oposición estaban más organizados, y fortalece a las distritales, favoreciendo la fragmentación (Tanaka 2002).

13. El único departamento en el que los ciudadanos dan el visto bueno al proceso de integración regional es Arequipa.

14. La creación de regiones con base en la fusión de departamentos hubiese derivado en un número menor de puestos de elección popular. Por ejemplo, en lugar de tener tres gobiernos regionales en Puno, Arequipa y Moquegua, se pasaría a uno (con el mismo diseño institucional) que gobernase los tres departamentos.



1999, Tanaka 1998). El colapso del sistema de partidos de la década de 1980 –ya debilitados y desprestigiados por su lamentable desempeño en el gobierno– dificultó que las élites departamentales tuvieran una adecuada representación política durante el fujimorato. Como se mencionó, con el autogolpe Fujimori disuelve no solo el Congreso sino también las novatas Asambleas Regionales y se promueve la distritalización (fragmentación) de la política local. A esto se suma la promulgación de la nueva Constitución de 1993, donde los departamentos pierden también la representación territorial en el Congreso, que pasa a ser elegido en un único distrito electoral nacional. Todo esto hizo más difícil para las élites políticas subnacionales mantenerse articuladas en partidos o crear nuevos, pues la autonomía de los políticos locales se incrementa notablemente (Dargent y Muñoz 2016).

Durante la transición democrática, los políticos representados en el Congreso se enfocaron en dismantlar las instituciones que se creyeron asociadas con el control autoritario de Fujimori sobre el aparato estatal, para construir un régimen «simétricamente opuesto al fujimorismo» (Vergara 2009). Así, por ejemplo, el Gobierno de Transición eliminó la reelección presidencial de la Constitución (Ley 27365, 5 de noviembre del 2000) e instauró nuevamente un sistema de distritos electorales múltiples tomando como circunscripciones a los departamentos para la elección del Congreso. Estas medidas buscaron evitar la concentración del poder en el Ejecutivo y en Lima. Por otro lado, además de la reforma descentralizadora ya discutida, otra reforma política importante desarrollada durante el gobierno de Perú Posible fue la promulgación de la nueva Ley de Partidos Políticos a finales del 2003 (Ley 28094). De acuerdo con Vergara, en el diagnóstico realizado por los reformadores, la acumulación del poder en la década fujimorista fue posible por la ausencia de partidos políticos. Con la Ley de Partidos se buscó recuperar y organizar la competencia política libre, tratando de construir partidos políticos fuertes al elevar las barreras para la inscripción partidaria. No obstante, la modificación de una versión preliminar de esta ley dio lugar a la creación de la figura de los movimientos regionales, diferenciados de los partidos políticos nacionales, fracasando así en el intento de restringir el acceso al sistema político al menos en el plano regional. Como veremos luego, en un contexto de baja institucionalización de la política electoral,



la ley ha incentivado la generación de un sistema de representación en el que lo regional y lo nacional se encuentran disociados.

Por último, todos estos cambios del marco institucional se dan en un contexto mayor de debilidad estatal. Si bien después del colapso práctico del aparato estatal durante la crisis hiperinflacionaria de finales de la década de 1980, durante la década de 1990 se fortalecen algunas dependencias del Estado de corte tecnocrático y fundamentalmente asociadas a la gestión del modelo económico (Dargent 2014), el Estado peruano se mantiene como uno de capacidad muy baja dentro de América Latina (Centeno 2009).

Un contexto político-institucional tan precario junto con un crecimiento fiscal que genera rentas fácilmente apropiables a nivel subnacional, han tendido a reforzar las prácticas patrimonialistas¹⁵ dentro del Estado peruano.

Primero, no tener organizaciones partidarias duraderas retroalimenta una política con horizontes temporales muy cortos en la que políticos cortoplacistas no están dispuestos a invertir en la construcción de organizaciones partidarias, y son fáciles de cooptar e involucrarse en actos de corrupción (Levitsky 2013).

Segundo, la débil capacidad de las oficinas subnacionales del Estado permite que estas sean permeadas mucho más fácilmente por intereses particulares y sus funcionarios sean proclives a la corrupción. De hecho, los múltiples destapes y denuncias de corrupción que actualmente vemos muestran los graves problemas de funcionamiento de las instituciones de control del Estado nacional, así como la participación de funcionarios en redes de poder dedicadas a asegurar la impunidad.

Tercero, el alza en el precio de las materias primas (en especial los metales y minerales) ha revitalizado nuestra economía, pero también el patrimonialismo. El incremento de la recaudación fiscal asociado al

15. Entendemos 'patrimonialismo' en el sentido más usual presente en las ciencias sociales desde Weber, como manejo de la política como fuero particular de quien ejerce autoridad (Weber 1964, Bendix 1977).



aumento del precio de las materias primas se traduce en la aparición de rentas fácilmente apropiables en un contexto descentralizado de baja institucionalidad política¹⁶. Diversos estudios señalan cómo las rentas de recursos naturales tienden a ejercer un impacto en el resto de la economía política, sobre todo a través de su influencia en la base fiscal del Estado (Dunning 2008). Tener dotaciones de recursos extractivos sobre las cuales es muy fácil imponer tributos genera rentas extraordinarias (sobreganancias) que desincentivan los esfuerzos de fortalecimiento institucional del Estado, así como de extender la capacidad de recaudación hacia otros sectores en los que hacerlo resulta más costoso. A la vez, debido a que esta ingente cantidad de recursos va a las arcas del fisco, esto proporciona un «botín» que los gobernantes distribuyen de forma particularista, desviando recursos públicos para clientelismo y corrupción, para así incrementar su poder (Ross 2001). Así, el *boom* fiscal experimentado cierra el círculo vicioso, incrementando los incentivos para atraer a la política y el sector público a individuos cortoplacistas, ambiciosos y motivados por el lucro, y poco dispuestos a invertir en el fortalecimiento de la institucionalidad política. En otras palabras, el *boom* económico peruano se traduce en un crecimiento del «botín» por repartir, que refuerza las tendencias a la atomización política a nivel subnacional.

En el contexto general descrito anteriormente, cada región desarrolla trayectorias políticas diferentes. Antes de adentrarnos en el análisis de las élites empresariales en las regiones estudiadas, convendría realizar un análisis de la élite política de las regiones estudiadas, así como también de la sociedad civil.

Elecciones y élites políticas regionales

Una primera aproximación a la composición de las élites políticas de las regiones estudiadas consiste en revisar los principales resultados electorales

16. La principal transferencia intergubernamental que financia a las municipalidades peruanas es el Fondo de Compensación Municipal, que se recauda conjuntamente con el Impuesto General a las Ventas (IGV) bajo la forma de dos de los dieciocho puntos de la alícuota de dicho tributo. Asimismo, a raíz de la aparición de conflictos sociales vinculados a actividades extractivas, el Estado peruano y los empresarios del sector de minería e hidrocarburos vieron como una solución la transferencia de los recursos del Canon a los gobiernos subnacionales productores (Arellano 2011).



de las últimas cuatro elecciones regionales y municipales. En líneas generales, no encontramos en las regiones un patrón de organización partidaria y, más bien, nos situamos en escenarios en los cuales resaltan algunos movimientos regionales y caudillos, que no equivalen a una consolidación organizativa a nivel regional.

De las regiones cubiertas en este estudio, Cusco destaca como la más desorganizada políticamente. En esta, la falta de articulación política precede al *boom* fiscal y al relanzamiento del proceso de descentralización (2001-2003). Los partidos políticos siguen siendo muy precarios y los nuevos movimientos regionales no logran tampoco institucionalizarse como organizaciones políticas duraderas, como sucede en otras regiones (Cotler *et al.* 2009, De Gramont 2010, Tanaka y Guibert 2011, Zavaleta 2012)¹⁷. Estas organizaciones políticas son en extremo dependientes del líder que las organiza: «pasa el liderazgo y muere el movimiento»¹⁸.

Durante la década de 1990, Cusco fue un importante bastión de oposición al fujimorismo. Desde inicios de la década, Daniel Estrada, el alcalde electo por Izquierda Unida, cobra un rol protagónico y encabeza la oposición regional al régimen. Como el resto del país, Cusco vivió la crisis de representación partidaria y el auge de los independientes en dicha época luego de la disolución de las Asambleas Regionales. Estrada se maneja hábilmente en este nuevo contexto y es reelegido en 1993, esta vez como cabeza de una lista independiente. En 1995, Estrada es uno de los fundadores de la lista opositora a Fujimori, Unión por el Perú, partido por el que es elegido congresista. Si bien Estrada marcó un antes y un después en la política cusqueña, y es recordado hasta hoy por su legado en la capital, fue un caudillo marcadamente personalista, que no construyó una organización política. Así, cuando fallece en el 2003, no se encuentra en Cusco un

17. En el 2003 se aprueba en el Perú una Ley de Partidos que establece requerimientos que las organizaciones políticas deben seguir para inscribirse como partidos políticos nacionales y les otorga el monopolio de los cargos de representación nacional a los mismos (Presidencia de la República y Congreso). Distingue estos partidos de «movimientos regionales» que pueden presentar candidatas a los gobiernos regionales y municipales, pero no a elecciones nacionales.

18. Entrevista a Luis Nieto Degregori, 3 de marzo del 2014.



grupo político organizado que lo suceda y, en general, los liderazgos se encuentran bastante dispersos.

En Cusco, la primera elección del gobierno regional la gana Carlos Cuaresma, ex militante del Partido Comunista del Perú – Patria Roja (PCP-PR). Cuaresma hace campaña con base en un discurso confrontacional difundido sobre todo a través de la radio, pues carece de una base orgánica (Zavaleta 2012). Obtiene tan solo el 19,9 por ciento de los votos válidos y su movimiento no logra ganar ni una municipalidad provincial de las seis (de un total de trece) en que presentó candidatos. Gobernando, muestra un desempeño mediocre y no logra ser reelegido¹⁹.

Cuadro 1

Cusco, 2002: resultados de las elecciones regionales

2002					
Partido	Apellido paterno	Apellido materno	Nombres	Votos válidos	Porcentaje
Frente Independiente Moralizador	Cuaresma	Sánchez	Carlos Ricardo	87.057	19,85
Agrupación Independiente Unión por el Perú - Frente Amplio	Gonzales	Sayán	Hugo Eulogio	77.261	17,62
Movimiento Democrático Juntos por el Progreso	Sequeiros	Montesinos	Marina	69.193	15,78
Partido Aprista Peruano	Wilson	Ugarte	Luis Daniel	66.570	15,18
Partido Inka Pachakuteq	Marín	Loaiza	José Felipe	37.270	8,50
Movimiento Nueva Izquierda	Guevara	Cusipáucar	Néstor	21.033	4,80
Partido Perú Posible	González	Muñiz	Juan Edwin	19.653	4,48
Partido Democrático Somos Perú	Bedia	Benites	Carlos Cipriano	16.306	3,72
Partido Acción Popular	Villanueva	Mercado	Armando	14.071	3,21
Fuerza Democrática	Román	Rojas	Washington	10.230	2,30
Alianza Electoral Unidad Nacional	Gudiel	Torre	Demetrio	8.817	2,01
Partido Renacimiento Andino	Sobrino	Pancorbo	Carlos	8.164	1,86
Movimiento Amplio País Unido (MAPU)	Blanco	Núñez	César	2.871	0,66

Fuente: INFOgob – JNE.

19. En las elecciones del 2006, obtiene tan solo el 6,7 por ciento de los votos válidos. Cuaresma postula nuevamente a la región en el 2010, obteniendo un magro 4 por ciento.

Con la llegada del *boom* fiscal, se acrecentó la fragmentación y escasa articulación política preexistente en Cusco, que conlleva una circulación excesiva entre las élites políticas. De hecho, lo que caracteriza a la política cusqueña *postboom* (2006-2014) es la incertidumbre electoral y fragilidad de sus movimientos y liderazgos políticos.

Cusco ha elegido cuatro presidentes regionales de diferentes movimientos en los cuatro periodos. Si bien en el 2006 una lectura optimista llevó a pensar en la posible consolidación organizativa de Unión por el Perú (UPP)²⁰ dado su desempeño electoral a nivel regional y municipal (Meléndez y Vera 2006), el tiempo no haría sino confirmar la fragilidad de este espejismo (Muñoz 2010a). A diferencia de lo sucedido con el partido de Cuaresma, la UPP, el partido con el que gana el gobierno regional Hugo Gonzales Sayán, obtiene el 46 por ciento de las municipalidades provinciales, incluyendo la municipalidad de la provincia capital, y 35 por ciento de las distritales; todo un logro para los estándares peruanos. Sin embargo, pronto se revelaría la fragilidad de las alianzas políticas que esta organización entabló con políticos locales que candidatearon usando el logo de UPP. Varios de los alcaldes electos se separan del partido luego de la elección (Muñoz 2010a). Más adelante, una serie de denuncias debilitarían aún más la marca del partido. Varias de sus autoridades electas, incluyendo al presidente y vicepresidente regional, son denunciadas por corrupción. Peor aún, la gestión de la municipalidad del Cusco a cargo de la UPP se paraliza durante dos años pues tres alcaldes son vacados sucesivamente por nepotismo. Luis Flórez, alcalde de Cusco mientras realizamos la investigación de campo, fue el cuarto regidor en asumir la conducción municipal en el 2009. La gestión de Flórez le da cierto aire a la desprestigiada gestión municipal cusqueña pues contrasta por su eficacia en la culminación de obras que se encontraban paralizadas. Al mismo tiempo, Flórez, un novato en la política, logra desarrollar un estilo de comunicación personalizado con la ciudadanía, que lo acerca bastante a ella. Esto le permite formar un capital político y lograr fácilmente ser electo como alcalde en el 2010.

20. Partido fundado en Cusco por Daniel Estrada.



Cuadro 2

Cusco, 2006: resultados de las elecciones regionales

2006					
Partido	Apellido paterno	Apellido materno	Nombres	Votos válidos	Porcentaje
Unión por el Perú	Gonzales	Sayán	Hugo Eulogio	163.500	32,61
Movimiento Regional Inka Pachakuteq	San Román	Cáceres	Máximo	138.108	27,54
Partido Aprista Peruano	Villasante	Aranibar	Jorge Elisban	58.502	11,67
Restauración Nacional	Ramos	Villares	Alipio	50.038	9,98
Partido Nacionalista Peruano	Carreño	Pérez	William Zósimo	44.416	8,86
Frente Independiente Moralizador	Cuaresma	Sánchez	Carlos Ricardo	33.519	6,69
Agrupación Independiente Sí Cumple	Suenaga	Hironaka	Carlos Alberto	8.296	1,65
Partido Movimiento Humanista Peruano	Quispe	Ramos	Dante	5.047	1,01

Fuente: INFOgob – JNE.

Pero, más allá de la gestión relativamente exitosa de Flórez, las elecciones del 2010 no hacen sino confirmar la precariedad de las élites políticas cusqueñas y su incapacidad para coordinar políticamente. Máximo San Román, ex vicepresidente del Perú (1990-1992), pierde una vez más la elección regional por un margen de 7,7 por ciento de votos, a pesar de haber quedado en segundo lugar en el 2006. Pero esta vez el movimiento del presidente electo, Gana Cusco²¹, no gana la Municipalidad Provincial del Cusco²² ni obtiene siquiera la mayoría en el Consejo Regional²³. A su vez, el movimiento regional que ganó la Municipalidad del Cusco, una franquicia que Flórez usa para su postulación, presenta listas tan solo en tres de las trece provincias y no gana en ninguna.

21. Alianza regional que incluye al Partido Nacionalista Peruano (*Ollanta Humala*).

22. Gana solamente dos de las trece municipalidades provinciales.

23. Las reglas para la elección del Consejo Regional cambian en el 2010. Antes se elegían por lista cerrada a nivel regional, mientras que ahora funcionan como una suerte de sistema uninominal a nivel provincial. Véase Remy (2010).

Cuadro 3**Cusco, 2010: resultados de las elecciones regionales**

2010					
Partido	Apellido paterno	Apellido materno	Nombres	Votos válidos	Porcentaje
Gran Alianza Nacionalista Cusco	Acurio	Tito	Jorge Isaacs	170.873	33,37
Movimiento Regional Pan	San Román	Cáceres	Máximo	131.692	25,72
Restauración Nacional	Ramos	Villares	Alipio	45.987	8,98
Movimiento Regional Acuerdo Popular Unificado	De la Torre	Deuñas	Hernán	37.471	7,32
Autogobierno Ayllu	Aimituma	Cruz	Erasmus	22.374	4,37
Tierra y Libertad Cusco	Rozas	Beltrán	Wilbert Gabriel	22.271	4,35
Perú Posible	Cuaresma	Sánchez	Carlos Ricardo	20.451	3,99
Unión por el Perú	Jurado	Astete	Florencio	17.315	3,38
Fuerza 2011	Valencia	Miranda	Carlos Mario	16.312	3,19
Partido Democrático Somos Perú	Julca	Quiñones	Francisco Javier	16.074	3,14
Partido Aprista Peruano	Boluarte	Medina	Víctor Germán	11.258	2,20

Fuente: INFOgob – JNE.

Las élites políticas se encuentran tan desarticuladas en el Cusco que son en extremo localistas e incapaces de imaginar (ni gestionar) el desarrollo de la ciudad y menos aún de la región. Algo que llama la atención durante las entrevistas es la incapacidad de los políticos y líderes de organizaciones sociales de la ciudad del Cusco de pensar la región en su conjunto. La frase del arquitecto Sosa, ex decano del Colegio de Arquitectos del Cusco, es muy elocuente al respecto: «Es un Cusco de Cuscos. Una ciudad terriblemente fragmentada»²⁴. Indistintamente, los «proyectos» y temas de «agenda regional» incorporan solamente aquello que afecta directamente a la ciudad del Cusco y su *hinterland*. En el imaginario de la capital cusqueña, fuera de la ciudad del Cusco existe el gas en La Convención y una mina importante en Espinar. Por lo demás, existen rivalidades entre provincias y distritos que no se logran superar. Cusco cuenta, entonces, con una serie de líderes

24. Entrevista, 4 de marzo del 2014.



locales que no logran consolidar sus liderazgos a nivel municipal ni menos aún a nivel regional. Cusco es, sin duda, «un mosaico» político²⁵.

Además de haber exacerbado la inestabilidad y fragmentación política, el alto ingreso de rentas fiscales a los gobiernos subnacionales pareciera haber generado un incremento notable de la corrupción en el Cusco. Todos nuestros entrevistados, incluyendo los políticos, destacan el grave problema que el departamento enfrenta debido a una creciente corrupción asociada a los gobiernos locales y regional, que han visto una marcada elevación de sus ingresos en los últimos años. De hecho, de los tres presidentes regionales que Cusco eligió, dos de ellos se encuentran acusados de actos de corrupción: Hugo Gonzales se encuentra en prisión y Jorge Acurio, electo en el 2010, fue vacado en el 2013 y enfrenta nuevos procesos por presunta corrupción²⁶. La percepción generalizada en el Cusco es que un creciente número de candidatos están interesados en acceder al «botín» que representan los altos ingresos fiscales; así, la política se ha vuelto una forma de sobrevivencia de muchas familias²⁷ y, por ello, están dispuestas a invertir altas sumas de dinero en campañas que, además, son cada vez más costosas²⁸.

La región estudiada que contrasta más con el caso cusqueño es Piura, pues muestra un nivel de organización política inicial mayor que en los otros departamentos de estudio. No obstante, con el paso del tiempo, se acerca más o tiende a converger con la tendencia hacia la personalización y desinstitucionalización de la política presente en los otros casos. Como veremos, este cambio se debe a que dos organizaciones políticas que intentaron consolidarse como máquinas clientelistas finalmente fracasaron en establecer su dominio político al no lograr reelegirse: el gobierno regional

25. Entrevista a Jesús Manya, asesor del Gobierno Regional del Cusco, 5 de marzo del 2014.

26. Véase «Expresidente de Cusco Jorge Acurio tiene dos nuevos procesos penales». En: La República, jueves, 22 de mayo del 2014. En: <<http://www.larepublica.pe/22-05-2014/expresidente-acurio-tiene-dos-nuevos-procesos-penales>>.

27. Entrevista a Jesús Manya, asesor del Gobierno Regional del Cusco, 5 de marzo del 2014.

28. De acuerdo al cálculo de Raúl Manya, para lanzar una lista al gobierno regional de Cusco que tenga posibilidades de éxito se necesita un mínimo de tres equipos de campaña. Esto implica un mínimo de cien camionetas y salario por seis meses para sus cien conductores. Antes, señala, el voto debía costar US\$ 0,80; hoy debe acercarse a US\$ 3.

aprista (2002–2010) y el gobierno provincial de Piura de Obras+Obras (2006–2011), movimiento independiente creado en la década de 1990 por un antiguo militante aprista.

Piura, como parte del otrora «sólido norte aprista», inicia el período de competencia electoral regional con un nivel mayor de organización política. Tras un período de debilitamiento partidario durante el fujimorismo, el APRA aprovecha el período de transición democrática y el retorno de Alan García a la competencia nacional para reconstruir la organización partidaria en Piura. La llegada al gobierno regional en el 2002 contribuyó mucho en este proceso. La campaña y la victoria regional logran removilizar antiguos cuadros, así como convocar a nuevos militantes. El siguiente cuadro muestra los resultados de la elección del 2002.

Cuadro 4

Piura, 2002: resultados de las elecciones regionales

2002					
Partido	Apellido paterno	Apellido materno	Nombres	Votos válidos	Porcentaje
Partido Aprista Peruano	Trelles	Lara	César	174.114	28,25
Partido Perú Posible	Castagnino	Lema	Juan César	127.550	20,70
Alianza para el Progreso	Benites	Pereyra	Jorge Luis	90.588	14,70
Partido Democrático Somos Perú	Cortés	Riofrio	Ernesto Gerardo	60.812	9,87
Partido Acción Popular	Pella	Granda	Luis Leopoldo	53.168	8,63
Alianza Electoral Unidad Nacional	Burneo	Seminario	Armando Raúl	47.799	7,76
Fuerza Democrática	Rodríguez	Añazco	Segundo ²⁹	33.928	5,51
Movimiento Nueva Izquierda	Bravo	Barreto	Antonio Estuardo	19.217	3,12
Partido Político Nacional Primero Perú	Cueva	Quezada	Ángel	9.132	1,48

Fuente: INFOgob - JNE.

En las elecciones del 2006, César Trelles Lara y el APRA logran reelegirse en el Gobierno Regional de Piura. En buena medida, esto fue posible debido a la dispersión del voto, en elecciones que aún no contaban con umbral para segunda vuelta. Trelles gana la elección con 24,7 por ciento de los

29. El candidato renunció durante la campaña.



votos válidos, seguido de cerca por Javier Atkins (Obras+Obras) con 22,2 por ciento y Juan Castagnino con 20,8 por ciento.

Por otra parte, estos resultados fueron posibles porque el APRA utilizó el acceso al Gobierno y los recursos públicos para fortalecer la infraestructura administrativa (Hale 2006) del partido³⁰. De hecho, en las entrevistas realizadas por uno de los autores entre 2010-2011, los entrevistados reconocían la existencia de un «aparato» clientelista aprista en Piura que era alimentado utilizando los recursos del gobierno regional y, más adelante, desde el gobierno nacional (gobierno de García, 2006-2011).

Cuadro 5

Piura, 2006: resultados de las elecciones regionales

Partido	2002		Nombres	Votos válidos	Porcentaje
	Apellido paterno	Apellido materno			
Partido Aprista Peruano	Trelles	Lara	César	174.114	24,71
Movimiento Regional Obras+Obras	Atkins	Lerggios	Javier Fernando Miguel	157.432	22,16
Alianza Electoral Unidad Nacional	Castagnino	Lema	Juan César	147.379	20,75
Movimiento de Desarrollo Local	Vásquez	Morán	Isaías Abrahan	86.434	12,17
Partido Nacionalista Peruano	Ruiz	Rosales	Maximiliano	77.053	10,85
Agro Sí	Neira	Arisméndiz	José Alfonso	41.447	5,84
Alianza para el Progreso	Rodríguez	Arámbulo	Gabriel Gerardo	25.028	3,52

Fuente: INFOgob - JNE.

En particular, el partido aprista hizo uso activo del patronazgo³¹, distribuyendo empleos (en puestos del servicio civil) entre sus militantes. Como consecuencia de ello, el personal del gobierno regional creció considerablemente durante las dos gestiones. El reparto de puestos de trabajo fue importante, por un lado, para recompensar a militantes partidarios por su apoyo y trabajo durante la campaña³²; y, por otro lado,

30. Esta sección se apoya en lo descrito por Muñoz (2010b).

31. Para evitar las expectativas de conseguir un trabajo luego de que el APRA llegara al gobierno nacional, los dirigentes departamentales optaron por cerrar el padrón de militantes. Este fue reabierto recién durante el 2010, luego de que realizaran sus elecciones internas.



permitió también al partido recaudar más fondos propios. Esto se debe a una práctica aceptada por la militancia que consiste en que los trabajadores contratados deben donar el 10 por ciento de su salario al partido. Con este dinero, el partido pudo comprar un inmueble en una calle céntrica de la ciudad de Piura que sirve como local partidario, así como realizar mejoras en las instalaciones de sus locales en otras provincias. A la vez, estas medidas facilitaron la participación de militantes de forma más permanente. De hecho, el APRA es el único partido que cuenta con un local permanente en Piura, que funciona más allá de períodos electorales.

Más allá de fortalecer su aparato partidario a partir del patronazgo, el APRA intentó también consolidarse como una máquina clientelista institucionalizando relaciones con votantes pobres no partidarizados, pero fracasó en su intento. Así, durante su segundo período en el gobierno regional creó el Programa de Acción Social (PAS), que básicamente organizaba y financiaba «campañas cívicas» en las que funcionarios del Gobierno Regional visitaban asentamientos humanos pobres y pequeños pueblos y caseríos en zonas rurales, brindaban ciertos servicios como atención médica gratuita y cortes de pelo, y distribuían libros, mochilas y útiles escolares a los niños. Se utilizaban también las instalaciones, bienes e infraestructura del Gobierno Regional para apoyar actividades de campaña del presidente regional –candidato en el 2010–. Algunos entrevistados señalaron también que el APRA utilizó en Piura programas dependientes del gobierno nacional (2006-2011) con fines políticos, como Construyendo Perú y las compras públicas del Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (Pronaa). Asimismo, noticias periodísticas y entrevistados se refirieron al uso de la estructura de autoridades de gobierno interior (gobernadores y tenientes gobernadores) para distribuir presentes durante la campaña regional del 2010 y movilizar a la gente a actividades de campaña.

No obstante, estas estrategias de movilización electoral clientelista no dieron resultado y en el 2010 se produjo un voto de rechazo hacia la reelección de Trelles Lara en el Gobierno Regional. Entre algunas de las razones que los entrevistados aducían para explicar este fenómeno de



rechazo al APRA (y particularmente a Trelles Lara) resaltan las denuncias de corrupción asociadas al Gobierno Regional, incluyendo la inauguración de una serie de obras de carácter local (agua y saneamiento, por ejemplo) no culminadas o que presentaban problemas por estar mal construidas. Asimismo, algunos operadores locales (dirigentes) entrevistados acusaron al Gobierno Regional de sectarismo por favorecer solamente a operadores apriistas con la aprobación de obras (sesgo partidario en el ‘obrismo’³³). Así, dirigentes locales no partidarizados se quejaban porque no eran siquiera recibidos en el Gobierno Regional cuando iban a hacer gestiones en favor de su comunidad.

En buena medida, el resultado de la elección regional del 2010 se explica por la alianza realizada entre dos candidatos que compitieron en el 2006: Atkins, independiente, que en el 2006 postuló por Obras+Obras, postuló como candidato a presidente por Unidos Construyendo; y Maximiliano Ruiz, perteneciente al movimiento regional de izquierda Poder Regional y que en el 2006 postuló como candidato del Partido Nacionalista Peruano, postuló como su vicepresidente. Si bien Unidos Construyendo era una alianza contraintuitiva de posiciones tecnocráticas con una izquierda progresista, fue lo suficientemente convincente como alternativa creíble para el cambio y la promesa de lucha contra la corrupción. Esta alianza recogía, por un lado, a un candidato que podía apelar al voto de clase media y media alta en Piura por su trayectoria profesional (Atkins era ex gerente de la Oficina Regional del Banco de Crédito). Y, por otro, a Poder Regional, un movimiento que contaba con una red de militantes más estable. Durante la campaña, Unidos Construyendo logró el respaldo de diversos sectores socioeconómicos en Piura y ganó de forma arrolladora la primera elección regional con segunda vuelta, obteniendo el 46 por ciento de los votos válidos. Si bien hubo expectativa sobre el futuro de esta alianza, la coalición no se consolidó como una organización política. Como otras coaliciones que

33. *Obrismo* (pork barrel en inglés) es una estrategia distributiva en la que gobernante distribuye obras públicas (“pork”) a determinados distritos electorales o comunidades esperando que los votantes de dicha jurisdicción voten por él/ella (Muñoz 2016).

integran independientes, Unidos Construyendo fue frágil y se debilitó poco tiempo después de iniciado el gobierno.

Cuadro 6
Piura, 2010: resultados de las elecciones regionales

2010					
Partido	Apellido paterno	Apellido materno	Nombres	Votos válidos	Porcentaje
Unidos Construyendo	Atkins	Lerggios	Javier Fernando Miguel	319.790	46,49
Partido Aprista Peruano	Trelles	Lara	César	10.487	15,25
Movimiento Regional Obras+Obras	Gulman	Checa	Luis Erasmo	67.115	9,76
Unidad Regional	Benites	Pereyra	Jorge Luis	47.876	6,96
Movimiento Independiente Fuerza Regional	García	Correa	Servando	47.231	6,87
Fuerza 2011	Cáceres	Rosell	Fernando Leoncio	23.520	3,42
Acción Popular	Calderón	Castillo	Iván Oswaldo	20.650	3,00
Movimiento de Desarrollo Local	Pella	Granda	Luis Leopoldo	18.804	2,73
Perú Posible	Vegas	Gallo	Edwin Agustín	16.925	2,46
Movimiento Socialista del Perú	Mejía	Antón	Manuel	7.203	1,05
Fonavistas del Perú	Ríos	García	Armengol Ranulfo	5.725	0,83
Sentimiento Piurano	Coro	Jaramillo	Juan Carlos	4.828	0,70
Piura Emprendedor	Rentería	Rojas	José Manuel	3.336	0,49

Fuente: INFOgob – JNE.

En Piura observamos también el fracaso de Obras+Obras para sobrevivir como máquina clientelista a nivel local luego de la muerte de su carismático caudillo, José Aguilar, alias «el Loro Aguilar». Obras+Obras es originalmente un movimiento independiente local creado y liderado por Aguilar, ex militante aprista, durante la década de 1990 (caracterizada por el auge de los independientes y la crisis partidaria). Obras+Obras ganó la Municipalidad Provincial de Piura durante cuatro periodos no consecutivos y logró consolidar una red de activistas de base que eran leales seguidores del Loro. Aguilar es descrito como un líder carismático, que desarrolló un estilo de liderazgo caracterizado como «populista». A través de relaciones clientelistas personalizadas y de un activo obrismo en un contexto en el que existían muchos menos controles administrativos por parte del Estado central (pre Sistema Nacional de Inversión Pública – SNIP del año 2000 y



Sistema Integrado de Administración Financiera – SIAF del año 2003)³⁴, Aguilar logró construir vínculos con sectores pobres de la ciudad de Piura y con pobladores de los caseríos de los distritos rurales de la provincia.

Obras+Obras logró su inscripción como movimiento regional en el 2006 al constituirse como una coalición de independientes (Zavaleta 2014) pues solo contaba con cuadros locales en la provincia de Piura. Para la elección regional invitó como candidato a Javier Atkins, quien ocupó el segundo lugar. Por su parte, Aguilar logró ser elegido nuevamente en el 2006. No obstante, murió de cáncer en el 2008. Las alianzas frágiles que el movimiento realizó con candidatos independientes impidieron la consolidación del mismo luego de la muerte del caudillo, pues la teniente alcaldesa (invitada) se distanció del mismo y estableció una alianza con el fujimorismo. Esto hizo que, en el 2010, Obras+Obras postulara a Ruby Rodríguez, la viuda de Aguilar, como candidata al gobierno provincial. En una elección muy reñida, Rodríguez logró ser elegida alcaldesa con el apoyo de las bases del movimiento, sobre todo en distritos rurales de Piura. En ello fue clave el recuerdo de su esposo y su activo trabajo de movilización clientelista y paternalista durante la campaña. No obstante, el recuerdo de su esposo no fue suficiente para consolidar la imagen de su gestión. En un nuevo contexto en el que la ciudad de Piura se vuelve caótica a partir de un crecimiento no planificado, su gestión ha sido muy criticada, al menos por sectores medios y la prensa. Asimismo, es probable que haya tenido dificultad para replicar con éxito las estrategias clientelistas y ‘obristas’ de su esposo en el nuevo contexto de mayor sensibilidad y control mediático, así como de nuevos mecanismos de control administrativo (SNIP, SIAF) y de participación ciudadana obligatoria (presupuesto participativo). Finalmente, las entrevistas realizadas dan indicios de varias sospechas de presuntos casos de corrupción asociados a su gestión.

34. El SNIP es un «sistema administrativo del Estado que a través de un conjunto de principios, métodos, procedimientos y normas técnicas certifica la calidad de los Proyectos de Inversión Pública (PIP)» (MEF s. f. [a]). De acuerdo con el MEF, el SIAF «es un Sistema de Ejecución, no de Formulación Presupuestal ni de Asignaciones (Trimestral y Mensual) [...] ha sido diseñado como una herramienta muy ligada a la Gestión Financiera del Tesoro Público en su relación con las denominadas Unidades Ejecutoras (UEs)» (MEF s. f. [b]).

Las siguientes dos regiones abordadas en este estudio, Arequipa y San Martín, presentan niveles bajos de organización política, aunque cabe resaltar que existen diferencias en las trayectorias de ambas.

Arequipa, al igual que Cusco, se presenta como un importante bastión de oposición al fujimorismo. Destaca la presencia de un liderazgo político regional (Juan Manuel Guillén) vinculado a la gestión local (municipalidad provincial de la capital regional) y de oposición al fujimorismo. Sin embargo, también en Arequipa, con la llegada de la descentralización, las élites políticas se encuentran desconfiguradas. La elección inaugural del 2002 fue liderada por el partido político más organizado del Perú, el APRA, que gana tanto el gobierno regional como la municipalidad provincial. El APRA gana con 31,1 por ciento de votos válidos la región y con 22,8 por ciento la municipalidad provincial de Arequipa, el único municipio provincial donde triunfa. A pesar de la victoria, el partido no logra fortalecerse políticamente durante su gestión³⁵. El APRA es sacudido por disputas entre sus autoridades electas, quienes tenían visiones del desarrollo regional contrapuestas (Barrantes, Cuenca y Morel 2012). No encuentran canales institucionales para resolver sus conflictos, por lo que las pugnas acaban con la expulsión de una facción del partido. Estas disputas y un desempeño mediocre afectan la imagen del partido y la gestión regional, que culmina el período cuestionada por acusaciones de corrupción³⁶. Desde entonces, se encuentra muy debilitado.

Para el 2002, los alcaldes de diferentes movimientos políticos logran coordinar en Arequipa una plataforma de acción y liderar la protesta antiprivatización, rearticulando la identidad regional contra el neoliberalismo y organizando el Arequipazo³⁷ (Arce 2008). La cabeza más visible de esta

35. Los entrevistados reconocen que, tanto en Cusco como en Arequipa, el APRA es el partido mejor organizado. Sin embargo, apuntan que no es popular, por lo que le cuesta mucho obtener victorias. Por ello, algunos entrevistados afirman que el APRA gana en Arequipa en el 2002 debido a la dispersión del voto y a la inexistencia de una segunda vuelta.

36. De hecho, el presidente regional Daniel Vera Ballón enfrentó un proceso judicial por utilizar fondos destinados a inversiones de capital para contratar personal de su partido e incurrir también en nepotismo (Arce 2008: 47).

37. El Arequipazo fue un movimiento de protesta organizado por el Frente Amplio Cívico de Arequipa en junio del 2002 en rechazo al proyecto del Gobierno de privatizar la empresa eléctrica Egasa.



movilización fue Juan Manuel Guillén, entonces alcalde provincial de Arequipa, quien más adelante sería electo presidente regional (Cotler *et al.* 2009). Esta movilización constituye un antecedente importante pues creó una plataforma de coordinación entre Guillén y los dirigentes de organizaciones sociales de la ciudad de Arequipa. Como veremos, esta experiencia probará ser fundamental para consolidar una coalición política de gobierno más adelante.

Cuadro 7

Arequipa, 2002: resultados de las elecciones regionales

Partido	2010				
	Apellido paterno	Apellido materno	Nombres	Votos válidos	Porcentaje
Partido Aprista Peruano	Vera	Ballón	Daniel Ernesto	171.082	31,08
Fuerza Democrática	Falconí	Picardo	Marco Tulio	139.100	25,27
Partido Acción Popular	Villa	Durand	Pedro Glicerio	62.331	11,32
Partido Perú Posible	Del Carpio	Begazo	José Eduardo Adolfo	33.791	6,14
Movimiento Regional Arequipa Unida	Vela	Lazo	Jesús Hernán	31.091	5,65
Partido Democrático Somos Perú	Ruiz	Sosa	José Angel	22.705	4,13
Partido Político Nacional Primero Perú	Portugal	Mostajo	Jorge Alberto	22.636	4,11
Movimiento Nueva Izquierda	Villafuerte	Charca	José Aristides	20.910	3,80
Agrupación Independiente Unión por el Perú – Frente Amplio	Linares	Huaco	Edgar Germán	18.315	3,33
Movimiento Amplio País Unido – Mapu	Portocarrero	Huaco	José Gilberto	15.675	2,85
Lista Independiente Frenatraca	Cáceres	Velásquez	José Luis (Tachado)	12.828	2,33

Fuente: INFOgob – JNE.

La llegada del dinero del *boom* minero permitió a Juan Manuel Guillén consolidar su liderazgo y entablar una coalición de gobierno con alcaldes provinciales fuera de la ciudad de Arequipa y con poderosos dirigentes sociales de los barrios populares de la ciudad. Los problemas de desempeño partidario del APRA (2002-2006) sumados a los estragos post protestas antiinversión (un electorado que rechaza opciones de derecha) generan un espacio propicio para que una alianza electoral entre el ex alcalde Guillén, un grupo de técnicos y la izquierda lleguen al poder en el 2006, con un margen de victoria cómodo (14,7 puntos porcentuales) con relación al segundo lugar. La ciudad de Arequipa, foco de las movilizaciones durante

el Arequipazo y que concentra al 84 por ciento del electorado de la región, fue un importante bastión de apoyo de esta alianza. Arequipa, Tradición y Futuro obtiene la mayoría de los votos en veintiséis de los veintinueve distritos de la provincia capital, con márgenes nada despreciables con respecto a la segunda opción. No obstante, el desempeño electoral de Guillén es modesto fuera de la provincia y su movimiento gana solamente una municipalidad provincial. Una vez en el poder, Guillén consolida su liderazgo pero, como señalan tanto estudios previos (Barrantes *et al.* 2012, Cotler *et al.* 2009) como los entrevistados, no se interesa por construir una organización política.

Cuadro 8
Arequipa, 2006: resultados de las elecciones regionales

2006					
Partido	Apellido paterno	Apellido materno	Nombres	Votos válidos	Porcentaje
Arequipa, Tradición y Futuro	Guillén	Benavides	Juan Manuel	223.685	34,94
Fuerza Democrática	Falconí	Picardo	Marco Tulio	129.383	20,21
Partido Aprista Peruano	Vera	Ballón	Daniel Ernesto	109.713	17,14
Partido Nacionalista Peruano	Mujica	Calderón	Jaime Omar	59.431	9,28
Avanza País – Partido de Integración Social	Lora	Cam	José Franklin Winston	35.780	5,59
Arequipa Avancemos	Cáceres	Llica	Elmer	34.693	5,42
Unión por el Perú	Gutiérrez	Ampudia	Marco Alberto	21.809	3,41
Acción Popular	Artieda	Carpio	Sergio Alberto Ricardo	8.001	1,25
Movimiento Independiente León del Sur	Álvarez	Portocarrero	Marcela Patricia	7.379	1,15
Agrupación Independiente Sí Cumple	Torreblanca	De Velasco	Juan Carlos	6.981	1,09
Frente Popular Agrícola FIA del Perú	Aya	Corimayhua	Benigno Leonidas	3.429	0,54

Fuente: INFOgob – JNE.

A pesar de ello, su gestión regional es reconocida a nivel nacional como una de las más exitosas dentro del precario contexto peruano (Barrantes *et al.* 2012). El gobierno regional estableció claramente prioridades de inversión y las respetó en el presupuesto participativo (Cotler *et al.* 2009). La cobertura de servicios públicos mejoró significativamente en Arequipa entre el 2004 y el 2009 y el gasto de capital del gobierno regional tuvo



un incremento «espectacular» (Barrantes *et al.* 2012). De acuerdo a estos autores, el gobierno regional ha invertido prioritariamente en saneamiento, educación y transporte, en ese orden, entre el 2007 y el 2009. Asimismo, en la asignación per cápita de recursos, el gobierno regional favoreció a las provincias más pobres y aisladas de la capital regional. Esto corrobora lo afirmado por Yamila Osorio, quien en el 2014 era consejera regional y hoy es la nueva gobernadora regional de Arequipa³⁸.

En suma, la gestión 2006-2010 permite a Guillén consolidar su liderazgo en la región (Cotler *et al.* 2009). Esto no sucede, sin embargo, con el alcalde provincial de Arequipa, Simón Balbuena, ni con su movimiento político. Algunos alcaldes de otras provincias, como los de Islay y Condesuyos, tienen más suerte³⁹, pero en general no se observa la consolidación de ninguna organización política a nivel regional. El liderazgo de Guillén se vuelve así un factor de institucionalización en un escenario desestabilizador (Cotler *et al.* 2009: 99), que logra darle un norte a la gestión de la región.

La trayectoria política de la región está definida por la consolidación de una coalición política entre Guillén, por un lado, y políticos de las provincias y los dirigentes de las organizaciones sociales de la ciudad de Arequipa, por otro. Como vimos, la primera gestión de Guillén se preocupó por incrementar las inversiones del gobierno regional fuera de la provincia de Arequipa. El gobierno regional invirtió directamente, respondiendo a las demandas realizadas por los alcaldes, en lugar de transferir estos recursos como se hacía antes⁴⁰. Esta estrategia política parece haberle rendido frutos pues en el 2010 su desempeño electoral fuera de la ciudad de Arequipa se incrementó notablemente. Mientras que en el 2006 Guillén obtuvo el voto mayoritario en solo tres de las ocho provincias de Arequipa, en el 2010 logra una ventaja por encima de su contendor más cercano de, como mínimo, 8 por ciento en todas las provincias (salvo Caravelí). Esto se ve corroborado con un incremento en la homogeneidad en el voto por Guillén

38. Yamila Osorio, candidata a la presidencia regional de Arequipa, 27 de marzo del 2014.

39. La tasa de reelección de alcaldes provinciales en Arequipa oscila alrededor de 25 por ciento (Córdova e Incio 2013).

40. Entrevista con Carlos Leyton, ex vicepresidente regional y asesor de Guillén, 24 de marzo del 2014.

a nivel provincial, expresado en un incremento de 0,76 (en el 2006) a 0,87 (en el 2010) del índice de regionalización de su movimiento político⁴¹.

Cuadro 9

Arequipa, 2010: resultados de las elecciones regionales

2010					
Partido	Apellido paterno	Apellido materno	Nombres	Votos válidos	Porcentaje
Alianza por Arequipa	Guillén	Benavides	Juan Manuel	203.302	31,55
Fuerza Arequipeña	Falconi	Picardo	Marco Tulio	139.616	21,66
Arequipa Renace	Rondón	Fudinaga	Gustavo Bernardo	126.660	19,65
Juntos por el Sur	Ísmodes	Talavera	Javier Enrique	39.685	6,16
Frente de Movilización Social	Calderón	Lindo	Luis Alfredo	18.483	2,87
Partido Aprista Peruano	Zúñiga	Rosas	Luis Andrés	18.151	2,82
Arequipa Primero	Romero	Peralta	Yamel Deyson	17.971	2,79
Decide	Valenzuela	Valencia	Enrique Orlando Miguel	16.667	2,59
Movimiento Independiente León del Sur	Mujica	Calderón	Jaime Omar	12.969	2,01
Alianza para el Progreso	Kosaka	Masuno	Akira Roberto	9.017	1,40
Movimiento Etnocacerista Arequipa	Manrique	Rivera	Fausto Clemente	7.827	1,21
Restauración Nacional	Ríos	Larrea	Nicomedes Humberto	6.406	0,99
Partido Popular Cristiano (PPC) – Unidad Nacional	Cervantes	García	Ronald David	5.365	0,83
Unión por el Perú	Medina	Muñoz	Natalio Andrés	5.208	0,81
Perú Posible	Málaga	Málaga	José Enrique	5.165	0,80
Movimiento Nueva Izquierda	Villafuerte	Charca	José Aristides	4.855	0,75
Partido Democrático Somos Perú	Zúñiga	Martínez	Mario Francisco	4.176	0,65
Agrupación Independiente Sí Cumple	Torreblanca	De Velasco	Juan Carlos	2.942	0,46

Fuente: INFOgob – JNE.

Por otro lado, tal vez resulte más notorio, entre el 2006 y el 2014 vemos la progresiva consolidación de una máquina clientelista organizada que articula al gobierno regional con las organizaciones sociales de la ciudad de Arequipa y la minera Cerro Verde⁴²; algo bastante excepcional para los estándares peruanos (Muñoz 2013). La experiencia de acercamiento

41. Tomado de Tanaka y Guibert (2011); este índice de regionalización se usa para medir la distribución de los apoyos de los movimientos regionales dentro de sus respectivas regiones (Dosek 2013).

42. Entrevista con Mabel Cáceres, directora de la revista El Búho, 26 de marzo del 2014.



y coordinación entre Guillén y los dirigentes del Frente Amplio Cívico de Arequipa (FACA) durante el Arequipazo (2002) resulta clave para comprender la formación de esta máquina. Esta experiencia de acción colectiva resulta en la formación de una base social constituida por la Federación Departamental de Trabajadores, el Frente de Defensa e Integración del Cono Norte (Fredicon), el Frente Amplio Cívico, el Frente Amplio de Lucha Regional y la Asociación de Urbanizaciones Populares de Arequipa (AUPA). Todos estos se encuentran actualmente representados en la Coordinadora Política Social (CPS)⁴³.

Luego del Arequipazo, Guillén mantuvo una buena relación con los dirigentes de la ex FACA (Cotler *et al.* 2009), lo que le permitió apoyarse en ellos para su campaña del 2006, a pesar de no contar con una organización política. Este acercamiento se mantiene y consolida durante su gestión a través de la ejecución de numerosas obras en las zonas populares de la ciudad de Arequipa, que constituyen tareas municipales antes que regionales. Humberto Olaechea, asesor de la CPS, reconoce que «ha habido mucho clientelaje con Guillén» y que varios de los dirigentes sociales son sumamente pragmáticos en sus negociaciones. Por ello, no extraña que un gran número de proyectos ejecutados por el gobierno regional entre el 2007 y el 2009 sigan estando concentrados en la provincia de Arequipa (Barrantes *et al.* 2012).

Un grupo de estos dirigentes sociales ha logrado acumular mucho poder político en estos años. Como afirma Humberto Olaechea, «quienes movilizan acá (el voto) son los pueblos jóvenes, las asociaciones de base»⁴⁴. Los dirigentes se precian de ser los que deciden quiénes son electos como autoridades regionales. Dado el peso electoral de la ciudad de Arequipa, que concentra el 75 por ciento de los electores de la región, esto es creíble. De hecho, en las elecciones del 2010 en que es reelegido, Guillén mantiene un apoyo fuerte en distritos de la periferia de la ciudad como Characato,

43. Entrevista con Humberto Olaechea, asesor de la Coordinadora Política Social, instancia donde se reúnen las principales organizaciones sociales de Arequipa, 25 de marzo del 2014.

44. Entrevista con Humberto Olaechea, asesor de la Coordinadora Política Social, instancia donde se reúnen las principales organizaciones sociales de Arequipa, 25 de marzo del 2014.



Cerro Colorado, Jacobo Hunter, Polobaya, Quequeta, San Juan de Tarucani, Santa Rita de Sihuas, Vitor y Yura.

Estos dirigentes sociales han logrado consolidarse como intermediarios eficaces de las autoridades subnacionales y, a decir de algunos, como patrones clientelistas⁴⁵. Felipe Domínguez, presidente de la Fredicon, es uno de los personajes identificados por la prensa como «cargadores»⁴⁶ o sostenes políticos de la gestión de Guillén. Domínguez no duda en calificarse, con orgullo, como un líder pragmático que vela por las necesidades de sus representados⁴⁷. Todo lo contrario, en la entrevista cuenta orgulloso que el poder de movilización con que ellos cuentan les ha permitido extraer muchos beneficios, no solo del gobierno regional y la municipalidad provincial de Arequipa, sino también de la minera Cerro Verde.

En efecto, un entrevistado vinculado al sector privado que prefiere mantener el anonimato confirma la existencia de una relación de ya algunos años entre Cerro Verde, Guillén y los dirigentes sociales. La Asociación Cerro Verde (fundación social) ha permitido al gobierno regional y a la municipalidad provincial financiar una serie de proyectos demandados por los dirigentes sociales de las zonas pobres de la ciudad. Sectores medios de la ciudad, periodistas y empresarios responsabilizan a los «cargadores» de los atrasos en materia de planificación urbana y del creciente caos en que vive la ciudad y denuncian el excesivo poder que estos están adquiriendo⁴⁸. Los medios de comunicación han publicado también una serie de denuncias puntuales sobre algunos dirigentes, acusándolos de ser parte de mafias que organizan invasiones de terrenos y manipulan y movilizan a los pobladores pobres que quieren acceder y conservar sus terrenos⁴⁹.

45. Entrevista con Mabel Cáceres, directora de la revista El Búho, 26 de marzo del 2014.

46. Popularmente se llama cargadores a los devotos católicos que cargan el anda con que pasean a las imágenes religiosas durante las procesiones.

47. Varios dirigentes, como Felipe Domínguez, habían pactado ya antes colaboración política con el fujimorismo a cambio del financiamiento de obras locales que sus bases demandaban. Entrevista con Felipe Domínguez, presidente de la Fredicon, 8 de abril del 2014.

48. Véase, por ejemplo, la nota «Guillén reconoce que el GRA dio poderes de 'coordinación' en 90 obras a dirigentes». En: La República, 9 de abril del 2014. En: <<http://www.larepublica.pe/09-04-2014/guillen-reconoce-que-el-gra-dio-poderes-de-coordinacion-en-90-obras-a-dirigentes>>.

49. Entrevista con Mabel Cáceres, directora de la revista El Búho, 26 de marzo del 2014.



A pesar de llevar años en funcionamiento y de los cuestionamientos sobre su excesivo poder, esta red clientelista es frágil pues depende en extremo del liderazgo, personalista, poco dialogante y esquivo, del presidente regional. A pesar de ello, este arreglo institucional ha permitido a la élite política arequipeña alcanzar mejores resultados en términos de la gestión del desarrollo territorial de la región que en Cusco. Para varios, además, esta negociación pragmática de Guillén y Cerro Verde ha contribuido a la gobernabilidad regional pues, al tener a los dirigentes y población de su lado, se evita el surgimiento de protestas y conflictos sociales asociados a las actividades extractivas, tan extendidos en otros departamentos del país.

El último caso por analizar es San Martín, que también presenta un nivel organizativo bajo, pero donde destaca la presencia de partidos políticos que aún se mantienen como etiquetas electorales atractivas para la población. Este caso ha sido considerado uno de los posibles escenarios de formación partidaria desde las regiones, tomando el caso del movimiento regional Nueva Amazonía liderado por César Villanueva. Recientemente, Mauricio Zavaleta ha calificado a Nueva Amazonía como un «partido regional emergente» (Zavaleta 2014), lo que difiere de la situación general de coaliciones de independientes que encontramos en la mayor parte de los departamentos del país.

Para poder esclarecer qué tan precisa es esta imagen que tenemos desde Lima acerca del desarrollo político de San Martín, debemos primero reconstruir la historia política de la región, haciendo especial hincapié en el período posterior al colapso del sistema de partidos a inicios de la década de 1990⁵⁰. San Martín había sido, desde la década de 1960, una región dominada por Acción Popular, donde la figura de Belaúnde Terry era muy popular, sobre todo debido a la valoración social de sus vastas obras viales. Con el retorno de la democracia en 1980, la política estuvo marcada por Acción Popular y el APRA, que se disputaban la municipalidad provincial de San Martín, pero con predominancia de AP (Zárate 2003: 44). Sin embargo,

50. En esta sección nos basamos en el valioso trabajo de Patricia Zárate (2003).

hacia finales de la década de 1980, terminaron igual de desacreditados a nivel regional debido a la crisis política general del momento.

La década de 1990 comienza con un APRA fuera de escena y Acción Popular sobreviviendo a través del acceso a la Municipalidad Provincial de San Martín (Meléndez 2004: 21). En ese contexto, de acuerdo a Meléndez, empiezan a surgir organizaciones independientes de alcance local, sobre todo de la mano de alcaldes con gestiones eficientes. Un ejemplo claro de esto es el surgimiento del movimiento independiente Ideas, liderado por el empresario Rolando Reátegui, que contaba con un discurso modernizador y tecnocrático (Zárate 2003: 35). Sin embargo, la agrupación rápidamente se convirtió en un pilar del «proyecto de clientelismo del régimen fujimorista» (Meléndez 2004: 22) y Reátegui pasó a las filas de Vamos Vecino.

Tal como mencionan Meléndez y Zárate, a medida que el fujimorismo iba perdiendo popularidad con la ciudadanía, se hizo necesario crear algún tipo de aparato de control clientelista que tuviera sus bases no solo en el Estado y sus programas, sino también en los gobiernos locales (Meléndez 2004: 22, Zárate 2003: 35). Para el año 1999, «prácticamente todos los alcaldes de San Martín, en su mayoría reelectos, pertenecían a las filas fujimoristas» (Meléndez 2004: 22). Cuando el acceso a los recursos del Estado empezó a escasear, no había nada que uniera a todos los independientes que había convocado el fujimorismo, por lo que se separan del emblema fujimorista y abandonan Vamos Vecino (Meléndez 2004: 22)⁵¹. Cabría resaltar que, a pesar de esta salida, Fujimori alcanza en las elecciones del 2000 alrededor de un 50 por ciento de los votos en San Martín, lo cual indica que mantuvo un importante nivel de popularidad en la región hasta el último proceso electoral en el que participó.

Con la caída del fujimorismo, el APRA recupera su protagonismo a nivel regional, alcanzando en San Martín alrededor del 23 por ciento de votos en la elección presidencial del 2001. No se puede decir lo mismo de Acción

51. El actor más beneficiado tras vincularse al fujimorismo fue Rolando Reátegui, quien sale electo congresista en el año 2000, con la quinta votación más alta a nivel nacional (Zárate 2003: 45).



Popular, partido que a pesar de haberse mantenido vigente en la década de 1990, no logró alcanzar un gran porcentaje de votos en la elección del 2001 (Meléndez 2004: 26-27). Este es el escenario con el cual se llega a las elecciones regionales y municipales del 2002. Si bien el APRA llega con una organización que había tenido poca actividad durante diez años, logra revitalizarse gracias al atractivo electoral de su candidato presidencial, García (Meléndez 2004: 29). Max Ramírez, candidato invitado por el APRA⁵² (Zavaleta 2014: 114), sale electo en una contienda difícil para el partido nacional, sobre todo por el surgimiento del candidato César Villanueva, líder del movimiento regional Nueva Amazonía.

Cuadro 10

San Martín, 2002: resultados de las elecciones regionales

2002					
Partido	Apellido paterno	Apellido materno	Nombres	Votos válidos	Porcentaje
Partido Aprista Peruano	Ramírez	García	Max Henry	53.228	22,80
Movimiento Independiente Nueva Amazonía	Villanueva	Arévalo	César	48.420	20,80
Perú Posible	Guillena	Díaz	Carlos Enrique	37.978	16,30
Alianza Electoral Unidad Nacional	Del Águila	Bartra	Juan Carlos	35.979	15,40
Acción Popular	Cárdenas	Bardales	Henry	28.100	12,10
Movimiento Independiente Ideas	Vásquez	Saavedra	Francisco Atilio	22.826	9,80
Partido Democrático Somos Perú	Rocha	Díaz	Luis Santiago	6.489	2,80

Fuente: INFOgob – JNE.

Este movimiento era una organización formada por un grupo de profesionales locales que venían de laborar en organizaciones no gubernamentales (Meléndez 2004: 30). Tal como menciona Meléndez, durante el fujimorismo la élite académica pasó a ocupar cargos en diversas ONG, donde gestaron proyectos de desarrollo para la región y empezaron a generar una agenda de propuestas para la región (Meléndez 2004: 30)⁵³. César Villanueva,

52. De acuerdo a Meléndez, la elección del candidato generó enfrentamientos dentro del partido a nivel regional: «[...] un novato en política, proveniente de la administración privada, prácticamente sin un caudal político propio y sin arraigo regional, sin 'anticuerpos' ante la sociedad, aunque sí dentro de la organización, encabezaba la lista del partido más organizado y con mayor historia del país» (Meléndez 2004: 32).

53. Por otro lado, Grampone y Wiener mencionan que muchos de los jóvenes técnicos que originalmente formaban parte del movimiento Ideas luego pasarían a formar parte de Nueva Amazonía (2006: 12).

fundador del Centro de Desarrollo e Investigación de la Selva Alta (Cedisa), había estado en el ojo público desde la década de 1980, cuando fue una de las principales figuras de izquierda en la región, postulando al Congreso en 1980 por Unidad Democrática Popular (Grompone y Wiener 2006: 12). De acuerdo a Zavaleta, la base del movimiento se encontraba en los antiguos seguidores del Frente de Defensa de los Intereses del Pueblo (Fedip) de San Martín y activistas de ONG locales (Zavaleta 2014: 114).

La diferencia entre los dos primeros candidatos fue de alrededor del 2 por ciento de votos válidos. La campaña del APRA consistió en desacreditar la actividad de las organizaciones no gubernamentales y mostró una cohesión importante durante la misma (Meléndez 2004: 32). Nueva Amazonía, por otro lado, «desestimó cualquier posibilidad de consolidar sus bases políticas, al no presentarse a las elecciones municipales» (Meléndez 2004: 34). El triunfo del APRA en el 2002, sin embargo, no debe confundirse con una presencia fuerte del partido en la región. Meléndez muestra ausencia de vida partidaria y de renovación de cuadros, lo cual tiene consecuencias perniciosas en el nuevo despliegue del partido en la región (Meléndez 2004: 35)⁵⁴.

Para el año 2006, César Villanueva había aprendido la lección e «identificó como una necesidad establecer alianzas con candidatos viables a los municipios locales en todas las provincias» (Zavaleta 2014: 115). Primó el cálculo por reclutar candidatos viables, más allá de si existían vínculos programáticos entre los mismos. Así, recluta a personajes como Sandro Rivero, quien era un empresario televisivo que había sido candidato al Congreso y presidente de la Cámara de Comercio⁵⁵, pero que tenía pocas coincidencias con el programa de centroizquierda del movimiento (Zavaleta 2014: 115). El propio Sandro Rivero reconoce que Villanueva identificó a

54. El presidente regional, Max Ramírez, fue vacado de su cargo por escándalos de corrupción durante el primer año (Zavaleta 2014: 114).

55. La Cámara de Comercio actúa, ya desde el año 2002, como un trampolín a la política regional en San Martín, sobre todo a nivel de la alcaldía provincial de San Martín. Como reconocen Grompone y Wiener, «la presidencia de esta entidad obra como una suerte de trampolín político que le otorga visibilidad social a su máximo representante, lo que le permite luego aspirar a cargos de responsabilidad pública» (2006: 13). Esto fue confirmado también por varios de los entrevistados. Volveremos a este punto cuando toquemos el tema de la sociedad civil.



los mejores líderes políticos del momento, los sumó al partido y lograron arrasar en la contienda del 2006⁵⁶.

Cuadro 11

San Martín, 2006: resultados de las elecciones regionales

Partido	2006				
	Apellido paterno	Apellido materno	Nombres	Votos válidos	Porcentaje
Nueva Amazonía	Villanueva	Arévalo	César	127.154	44,50
Partido Aprista Peruano	Cárdenas	Sánchez	Julio	64.944	22,70
Movimiento Independiente Regional Ideas	Pasquel	Cárdenas	Carlo	43.253	15,10
Partido Nacionalista Peruano	Noriega	Figueroa	Luis	22.279	7,80
Acción Regional	Díaz	Díaz	Oriel	16.662	5,80
Unión por el Perú	Ramírez	García	Max Henry	11.578	4,10

Fuente: INFOgob – JNE.

En el 2006, Villanueva gana la contienda con un porcentaje considerable de los votos (44,5 por ciento), muy por encima de lo conseguido por el candidato del APRA. Obtiene además el porcentaje mayoritario en siete de las diez provincias y gana seis alcaldías provinciales. Es durante esta gestión, considerada en líneas generales bastante eficiente, que emerge la imagen del «milagro San Martín». En general, se rodea de jóvenes profesionales que provienen del sector no gubernamental, especialmente la cúpula del centro de investigación del cual fue fundador, Cedisa. Se reconoce que esta red de la cual se rodeó contaba con una visión de desarrollo de la región, sobre todo a partir de sus experiencias en el desarrollo sostenible (Zárate 2003: 36). Un punto por remarcar es que varios de los entrevistados resaltaron que la gestión de Villanueva se caracterizó por dar continuidad a las experiencias de cultivos alternativos y desarrollo productivo incentivadas en un inicio por la cooperación internacional. Como menciona Villarán, la cooperación internacional juega un rol importante en el impulso destinado a mejorar las políticas, así como los métodos para el desarrollo alternativo (Villarán 2011: 16).

56. Entrevista con Sandro Rivero, 23 de octubre del 2014.

Cuadro 12**San Martín, 2010: resultados de las elecciones regionales**

2010					
Partido	Apellido paterno	Apellido materno	Nombres	Votos válidos	Porcentaje
Nueva Amazonía	Villanueva	Arévalo	César	120.393	43,70
Partido Aprista Peruano	Bogarín	Vargas	Pedro	82.902	30,09
Alianza para el Progreso	Pérez	Cuzcano	Antonio Aureolo	38.148	13,85
Acción Regional	Guillena	Díaz	Carlos Enrique	19.152	6,95
Fonavistas del Perú	Pérez	Saavedra	Semira	9.221	3,35
Partido Popular Cristiano (PPC) – Unidad Nacional	Vásquez	Contreras	Manuel Eduardo	5.699	2,07

Fuente: INFOgob – JNE.

De acuerdo a Zavaleta, con el triunfo del 2010, la «agrupación había evolucionado de una coalición de independientes a un partido regional: conservó la mayoría de sus candidatos y un grupo leal de activistas» (Zavaleta 2014: 116). Sin embargo, cabría resaltar que algunos de los entrevistados, entre ellos el ex alcalde Sandro Rivero, difieren respecto de esta afirmación. De acuerdo a Rivero, varios de los líderes que habían sido convocados en el año 2006 para ganar la elección, fueron desechados una vez que intentaron ganar más poder dentro del movimiento. La posibilidad de ascender en el partido era difícil, pues el núcleo determinaba las candidaturas. La afirmación sobre los activistas también debe ser sopesada con las afirmaciones vertidas en las entrevistas realizadas en nuestro trabajo de campo. Nueva Amazonía no tenía bases de gran envergadura y, más bien, lo más visible era el grupo de activistas que colaboraban con su gestión regional⁵⁷. Algunos entrevistados también mencionaron el desgaste que iba teniendo el gobierno regional, y la presunta presencia de cierto nivel de microcorrupción dentro de la gestión⁵⁸.

57. Entrevista a periodista local que prefirió mantener su identidad en el anonimato.

58. Entrevista a periodista local que prefirió mantener su identidad en el anonimato.



Nueva Amazonía alcanza la presidencia regional una vez más en el 2010, pero las distancias con el APRA se acortan (alrededor de 13 puntos porcentuales). Si bien su triunfo se verifica en la mayoría de las provincias (ocho de diez), solo logra ganar dos municipios provinciales. Este es un indicador de la dificultad del partido para alcanzar niveles intermedios de poder y afianzarse a nivel local. Al parecer, el panorama promisorio que se había pintado en el 2006 para Nueva Amazonía iba decayendo.

Por el lado del APRA, encontramos que en el 2006 surge la figura de Pedro Bogarín, médico que se había desempeñado como alcalde de Tocache en dos ocasiones. Bogarín es invitado por el APRA a candidatear y es relativamente exitoso en tanto eleva en 8 puntos porcentuales el respaldo electoral en esta elección. Parece existir en la región una sólida porción del electorado, alrededor de un 20 por ciento, que vota por el partido aprista. Esto, sin embargo, no debe confundirse con un elevado nivel de organización, tal como mencionaremos en secciones posteriores.

En cuanto al resto de organizaciones políticas nacionales, tenemos a Acción Popular, partido que marcaba la pauta política durante la década de 1980, que parece estar muy relegado a nivel de presidencia regional, ya que no presentó candidaturas ni el año 2006 ni el 2010. Parece ser más exitoso a nivel de municipios distritales, donde presenta candidaturas y alcanza porcentajes de voto que lo colocan entre los primeros cinco puestos de preferencias electorales. Esto es particularmente válido en la provincia de San Martín, donde la etiqueta de Acción Popular aún parece atractiva para los candidatos locales. Los grandes ausentes en San Martín, hasta los comicios del año 2010, son el nacionalismo y el fujimorismo. En cuanto al primero, no tiene presencia alguna en la región, ni siquiera presenta candidatos para los procesos electorales (salvo en el año 2006 a nivel regional, pero solo alcanza el 7,8 por ciento de los votos). El fujimorismo es algo diferente. Como mencionamos párrafos atrás, algunos de los «independientes» que pasaron a las filas de Vamos Vecino lograron, tras la caída del régimen fujimorista, separarse de la agrupación y presentarse con otros partidos. El movimiento Ideas siguió postulando y se creó el movimiento Frente Regional, tras una escisión dentro de Ideas. El



movimiento liderado por Rolando Reátegui (quien pasó a ser congresista de la República en representación de San Martín) logró presentar candidatos a la presidencia regional los años 2002 y 2006 y fue aún más exitoso en las elecciones locales al triunfar el año 2002 a la alcaldía provincial de San Martín.

Elecciones regionales y municipales 2014

Las campañas y resultados del proceso electoral del 2014 no hacen sino confirmar las trayectorias y tendencias presentadas en las regiones de estudio hasta el 2010; en especial, la ausencia de partidos regionales (organizaciones duraderas) y la presencia de movimientos personalistas y dependientes de la suerte de su líder.

Por el lado del Cusco, confirmamos la fragmentación política exacerbada. Los dos candidatos más votados en la primera vuelta de la elección a la presidencia regional fueron Benicio Ríos y Edwin Licona. Ríos es candidato del movimiento APU⁵⁹ y tiene una amplia carrera política en el departamento iniciada en 1989. Ha sido regidor distrital (un periodo), alcalde distrital (un período) y alcalde provincial de Urubamba (dos periodos). Sin embargo, el candidato estaba siendo procesado por presunto delito de peculado cometido en el 2007 cuando era alcalde de Urubamba, por lo que hacia el final de la campaña su candidatura estaba en duda. El segundo puesto lo ocupa Edwin Licona, por Kausachun Cusco, quien prácticamente no hizo campaña y alcanza votos por el arrastre del candidato a alcalde de Cusco de la misma agrupación, Carlos Moscoso. Ambos pasan a segunda vuelta, y debido principalmente a que el candidato Ríos tenía una condena privativa de la libertad, Licona obtiene un triunfo sorpresivo del 53 por ciento por sobre el 47 por ciento de Ríos. Un novato político sale electo presidente regional de una de las regiones con mayor necesidad de mejoras en la gestión.

59. *El movimiento regional APU es descrito como una coalición de alcaldes. Cuenta con cierta vida orgánica dentro de la región desde el 2010.*



Cuadro 13

Cusco, 2014: resultados de las elecciones regionales – primera vuelta (cuatro primeras organizaciones políticas)

Organización política	Candidato	Votos válidos	Porcentaje
Movimiento Regional Acuerdo Popular Unificado	Benicio Ríos	138.688	23,03
Kausachun Cusco	Edwin Licona	65.332	10,85
Alianza Popular	Luis Wilson	56.297	9,35
Alianza para el Progreso	Carlos Cuaresma	53.899	8,95

Fuente: INFOgob – JNE.

Cuadro 14

Cusco, 2014: resultados de las elecciones regionales – segunda vuelta

Organización política	Candidato	Votos válidos	Porcentaje
Movimiento Regional Acuerdo Popular Unificado	Benicio Ríos	236.518	46,79
Kausachun Cusco	Edwin Licona	268.940	53,21

Fuente: INFOgob – JNE.

La elección del 2014 confirma la fragilidad institucional de la política cusqueña. Con una escasa articulación política preexistente, el proceso de descentralización ha exacerbado la fragmentación política. En Cusco identificamos el más alto grado de fragmentación política de nuestros cuatro casos⁶⁰ y observamos una alta circulación de organizaciones y cuadros. Esta fragmentación se confirma al revisar tanto la distribución del voto a la presidencia regional como a las alcaldías provinciales obtenidas por los dos primeros candidatos a la presidencia regional. Ríos obtiene, en primera vuelta, la mayoría de votos en siete de las trece provincias y logra triunfar en cinco de las trece alcaldías provinciales. Sin embargo, quien terminó siendo electo presidente regional, Edwin Licona, solo obtiene la mayoría de votos a la presidencia regional en una de las trece provincias, y solo obtiene una alcaldía provincial. La única excepción que cabe resaltar es el caso del movimiento regional Autogobierno Ayllu, que muestra cierta organicidad y es competitivo, pero solo a nivel municipal (Bellatín 2014).

60. El índice de Nivel Efectivo de Partidos (NEP) alcanza un 9,05 para la elección del 2014. El número efectivo de partidos considera el número de partidos ponderado por su peso (en votos o escaños) y se calcula como $NEP = 1/\sum(p_i^2)$, dónde p_i es el porcentaje de votos (o escaños) de cada partido. Véase Laakso y Taagepera (1979).

Cuadro 15**Cusco, 2014: número de municipalidades provinciales ganado por agrupación regional**

Organización política	Provincias donde obtuvo la mayoría de voto a PR (primera vuelta)	Alcaldías provinciales que alcanzó
Movimiento Regional Acuerdo Popular Unificado	7/13	5/13
Kausachun Cusco	1/13	1/13
Alianza Popular	0/13	0/13
Alianza para el Progreso	0/13	0/13

Fuente: INFOgob – JNE.

En cuanto al caso de mayor nivel organizativo entre los seleccionados⁶¹, Piura, confirmamos el retroceso del APRA y Obras+Obras, partido nacional y movimiento regional más organizados, y el avance y legitimación de las coaliciones de independientes. En este sentido, Piura se acerca un poco más a la mayoría de los departamentos donde la forma de organización modal en la política regional son las coaliciones de independientes (Zavaleta 2014). Así, hoy, en contraste con el nivel de organización e iniciativa de la sociedad civil, «la política está en nada» en Piura⁶².

El APRA, otrora partido fuerte en Piura, quedó dividido luego de perder su segunda reelección al gobierno regional tras una cuestionada gestión. Trelles Lara se negaba a dejar la Secretaría General del partido en el departamento para dar cabida a liderazgos partidarios jóvenes en ascenso, como el de Jhony Peralta, o a viejos rivales, como Carrasco Távara, ambos congresistas por Piura. Estas divisiones continuaron (de hecho, Trelles Lara sigue siendo secretario general del partido). Así, para las elecciones del 2014 el ex congresista (2001-2006, 2006-2011) Jhony Peralta formó su propio movimiento regional, Seguridad y Prosperidad, para lanzar su candidatura a la presidencia regional. Por su parte, el APRA no presentó candidatos propios al Gobierno Regional ni a las municipalidades provinciales. Más bien, militantes apristas han participado como invitados de movimientos

61. Piura tiene las menores cifras en cuanto a Número Efectivo de Partidos (NEP) entre todas las regiones estudiadas, con un 4,92 de valor del índice.

62. Entrevista con Belia Concha, directora de Radio Cutivalú, 14 de agosto del 2014.



regionales. Posiblemente esta haya sido una estrategia del partido para evitar debilitar más su símbolo en caso de una derrota.

Durante la campaña existió expectativa sobre una posible victoria de Peralta, dada su trayectoria como congresista y el posible respaldo que las bases partidarias del APRA podrían darle. Asimismo, se rumoreaba que desde el 2010 Peralta había adquirido diez estaciones radiales⁶³ que, seguramente, utilizaría en favor de su candidatura. De hecho, hasta bien entrada la campaña, Peralta era uno de los dos candidatos que lideraban las preferencias electorales. Pero, finalmente, Reynaldo Hilbck se impuso y logró ganarle a Peralta en primera vuelta con el 36 por ciento de los votos válidos. La victoria de Hilbck se asemeja mucho a la lograda por Atkins en el 2010, con la excepción de que en este caso él creó su propia coalición de independientes, inscribiendo su propio movimiento regional (Unión Democrática del Norte). De acuerdo con los entrevistados, Hilbck jaló la red de candidatos y operadores que hizo campaña con Atkins. Finalmente, cabe comentar que los candidatos que alcanzaron los tres primeros lugares en la elección regional eran percibidos como los que estaban gastando más durante la campaña: Jhony Peralta, César Paz y Reynaldo Hilbck⁶⁴.

En general, el nuevo mapa político de Piura está hoy dominado por movimientos regionales de corta vida y escaso nivel organizativo. Puede verse, por ejemplo, lo limitados que son estos movimientos para traducir su éxito electoral regional en éxito en las elecciones municipales. De las cuatro organizaciones políticas que concentran el 77 por ciento de los votos válidos en la elección regional, solamente dos logran victorias en municipalidades provinciales (4 de las 8 existentes). De los movimientos regionales participantes, los entrevistados destacan como caso de interés al Movimiento Independiente Fuerza Regional que tiene como símbolo un gallo y se organiza en torno a Servando García Correa, natural de la provincia de Huancabamba (sierra de Piura), quien también fue

63. Entrevista con Cecilia Bustamante, representante del Pacto Político por el Desarrollo y Gobernabilidad, 12 de agosto del 2014.

64. Entrevista con Cecilia Bustamante, 12 de agosto del 2014.

candidato a presidente regional en el 2010. De acuerdo con la directora de Radio Cutivalú, «el Gallito» es un movimiento que ha ido creciendo silenciosamente y «tiene sus bases»⁶⁵. No obstante, vemos que movimientos como este o Poder Regional, que se encuentran más organizados, no logran un arrastre electoral suficiente para llegar a gobernar.

Cuadro 16

Piura, 2014: resultados de las elecciones regionales (cuatro primeras organizaciones políticas)

Organización política	Candidato	Votos válidos	Porcentaje
Union Democrática del Norte	Reynaldo Hilbck	298.688	36,24
Movimiento Regional Seguridad y Prosperidad	Jhony Peralta	147.087	17,85
Región para Todos	Julio César Paz	108.922	13,22
Alianza para el Progreso	Alexander Ipanaqué	82.372	9,99

Fuente: INFOgob – JNE.

Cuadro 17.

Piura, 2014: número de municipalidades provinciales ganado por agrupación regional

Organización política	Provincias donde obtuvo la mayoría de voto a PR	Alcaldías provinciales que alcanzó
Union Democrática del Norte	6/8	3/8
Movimiento Regional Seguridad y Prosperidad	0/8	0/8
Región para Todos	0/8	1/8
Alianza para el Progreso	0/8	0/8

Fuente: INFOgob – JNE.

Cabe destacar también que los partidos políticos que logran victorias importantes en las elecciones presidenciales y congresales tampoco logran traducir ese respaldo electoral en un apoyo más orgánico. Por ejemplo, el fujimorismo, que ganó la elección presidencial en Piura y obtuvo congresistas, obtuvo menos del 4 por ciento de los votos a la presidencia

65. Entrevista con Belia Concha, directora de Radio Cutivalú, 14 de agosto del 2014.



regional. Si bien algunos congresistas fujimoristas por Piura, como Juan de Dios Díaz, tienen presencia en medios y un aparato personal compuesto por personal de prensa y operadores políticos, «el Comité de Fuerza Popular no existe, no debate. No sabes ni quiénes son»⁶⁶. Si bien el fujimorismo en Piura tiene vínculos con el Opus Dei y logra insertarse en sectores más aristocráticos de Piura (*i. e.*, la familia Scheffer), pareciera que a sus representantes no les interesa invertir en construir una organización. Algo similar sucede con el PNP. La congresista Marisol Espinoza tiene también un equipo personal y funciona «como una facción» con los congresistas del nacionalismo; pero las instancias partidarias del mismo no funcionan⁶⁷. Asimismo, algo interesante por destacar es que en Piura el partido Alianza para el Progreso (APP) no cuenta con mucha vida partidaria y bases, como sí sucede en La Libertad (Barrenechea 2014) y, aparentemente, Lambayeque. APP está siendo caracterizado como un partido regional antes que nacional, puesto que ha logrado hacer retroceder al APRA en su bastión electoral. No obstante, esta imagen no se aplica bien a Piura. Si bien su candidato a alcalde provincial, el ingeniero Wilmer Elera, quedó segundo en las elecciones del 2010 y del 2014, el partido no cuenta con vida institucional propia más allá de las elecciones.

En cuanto al caso arequipeño, la campaña se dio entre, por un lado, Javier Ísmodes, candidato por el movimiento regional Arequipa Renace, quien ya había sido candidato fallido a la presidencia regional en ocasiones previas y, por otro, Yamila Osorio, consejera regional por el movimiento de Guillén, por la que el líder de Arequipa, Tradición y Futuro apostó para que sea su sucesora. Guillén había anunciado que no postularía por motivos de salud. Sin el caudillo en contienda, la plaza electoral quedaba libre y existía gran incertidumbre sobre quién ganaría pues en Arequipa no existen organizaciones políticas consolidadas. Las votaciones en primera y segunda vuelta quedaron bastante parejas, pero finalmente Yamila Osorio sale triunfadora (la diferencia fue de tan solo 1 punto porcentual).

66. Entrevista a Maximiliano Ruiz, 14 de agosto del 2014.

67. Entrevista a Maximiliano Ruiz, 14 de agosto del 2014.

Cuadro 18

**Arequipa, 2014: resultados de las elecciones regionales – primera vuelta
(cuatro primeras organizaciones políticas)**

Organización política	Candidato	Votos válidos	Porcentaje
Arequipa Renace	Javier Ísmodes	151.075	21,13
Arequipa, Tradición y Futuro	Yamila Osorio	144.024	20,15
Vamos Perú	Elmer Cáceres	101.707	14,23
Juntos por el Desarrollo de Arequipa	Jaime Mujica	91.659	12,82

Fuente: INFOgob – JNE.

Cuadro 19

Arequipa, 2014: resultados elecciones regionales – segunda vuelta

Organización política	Candidato	Votos válidos	Porcentaje
Arequipa Renace	Javier Ísmodes	287.898	49,44
Arequipa, Tradición y Futuro	Yamila Osorio	294.469	50,56

Fuente: INFOgob – JNE.

La paridad entre las dos fuerzas queda demostrada también cuando revisamos cómo se distribuyó el voto de la primera vuelta del 2014. Ambos candidatos alcanzaron la mayoría del voto a la presidencia en tres de las ocho provincias, y alcanzaron tres municipios provinciales en el caso de Arequipa Renace, y dos en el caso de Arequipa, Tradición y Futuro. Tal parece ser que, como muchos predecían, tras la salida del líder Guillén, la arena electoral de Arequipa se desdibuja. En esta última elección, Arequipa, Tradición y Futuro tuvo una campaña más ardua y la victoria menos asegurada.

Cuadro 20

Arequipa, 2014: número de municipalidades provinciales ganado por agrupación regional

Organización política	Provincias donde obtuvo la mayoría de voto a PR	Alcaldías provinciales que alcanzó
Arequipa Renace	3/8	3/8
Arequipa, Tradición y Futuro	3/8	2/8
Vamos Perú	1/8	0/8
Juntos por el Desarrollo de Arequipa	0/8	1/8

Fuente: INFOgob – JNE.



De esta manera, en Arequipa encontramos también un nivel organizativo bajo. Juan Manuel Guillén logró crear y consolidar una coalición política provincial a partir de su movimiento Arequipa, Tradición y Futuro, y una máquina clientelista urbana en la ciudad de Arequipa. Sin embargo, desde la salida de Guillén, el futuro de la organización es incierto y la desarticulación del movimiento es creciente. Parte de la incertidumbre de la elección presidencial se debió a que la central de dirigentes de la máquina se dividió⁶⁸. Sin Guillén a la cabeza, la dirigencia se fragmenta, apostando por diferentes candidatos.

En el caso de San Martín, el año 2013 cierra con la partida del líder de Nueva Amazonía, César Villanueva, hacia la arena política nacional al ser nombrado presidente del Consejo de Ministros en octubre. El movimiento regional queda sin su líder fundacional, y es en este momento en el que su fortaleza y cualidad de «partido regional» será puesta a prueba. Por lo pronto, incluso los más optimistas acerca del futuro del movimiento reconocen que tiene ciertas fallas de origen, sobre todo la dependencia de la figura de Villanueva (Zavaleta 2014: 118). Esto queda confirmado en las entrevistas que tuvimos con actores políticos y sociales en el departamento. Todos reconocen que no hubo ningún líder intermedio que pudiera asumir el rol de Villanueva y que, más bien, se dieron algunas pugnas dentro del partido en el momento de denominar al candidato sucesor: «sin Villanueva, no hay Nueva Amazonía»⁶⁹.

Además de la salida del caudillo que marcó la vida política regional durante los últimos diez años, los partidos también ingresan al año electoral 2014 con estructuras debilitadas. Acción Popular, a diferencia de lo que sucede en otros departamentos, aún sirve como etiqueta partidaria para las alcaldías provinciales y distritales, pero no tiene mayor llegada. El APRA es un partido por tener en cuenta pues todavía mantiene a un estable 20 por ciento del electorado, a pesar de no tener una activa vida partidaria. Por último, está el fujimorismo, que sobrevive aún basado en ciertas imágenes acerca del recuerdo de la derrota al terrorismo y la lucha contra el narcotráfico, así

68. Entrevista a Mario Mainetta, 21 de octubre del 2014.

69. Entrevista con candidato a la presidencia regional Carlos Leyton, 17 de noviembre del 2014.



como a través de movimientos como Ideas y Fuerza Regional, liderados por figuras que en algún momento se relacionaron con el proyecto fujimorista.

Lo primero que llama la atención es que, a diferencia de lo que sucede en la mayor parte de departamentos del país, en San Martín los partidos nacionales aún manejan la escena electoral a nivel de la presidencia regional y son etiquetas atractivas para aquellos interesados en candidatear. Los primeros cuatro puestos de las preferencias electorales en la última elección son todas organizaciones de alcance nacional: Partido Aprista Peruano, Fuerza Popular, Acción Popular y Alianza para el Progreso. Con la caída en popularidad del movimiento regional Nueva Amazonía, que alcanza el quinto lugar de preferencias electorales tras la salida de Villanueva, el campo electoral quedó abierto a las candidaturas de los partidos nacionales.

Cuadro 21

San Martín, 2014: resultados de las elecciones regionales – primera vuelta (cuatro primeras organizaciones políticas)

Organización política	Candidato	Votos válidos	Porcentaje
Partido Aprista Peruano	Pedro Bogarin	74.176	20,13
Fuerza Popular	Victor Noriega	58.484	15,87
Acción Popular	Manuel Aguilar	56.814	15,42
Alianza para el Progreso	Julio Cárdenas	56.247	15,26

Fuente: INFOgob – JNE.

Ya hemos mencionado las razones detrás de la caída de Nueva Amazonía, que radican básicamente en la inexistencia de cuadros intermedios que reemplacen al caudillo fundador. Las pugnas por quién iba a suceder a Villanueva dentro de la cúpula de Nueva Amazonía también se dieron⁷⁰, y finalmente comenzaron la campaña tarde y sin cohesión⁷¹. Hubo también cierta falta de visión política de parte de los seguidores cercanos a Villanueva, quienes tenían más experiencia como técnicos que gestaban proyectos de desarrollo que como activistas con una propuesta política

70. Entrevista a funcionario de gobierno regional que decidió mantener el anonimato.

71. Entrevista a periodista local que decidió mantener el anonimato.



clara para el partido⁷². Con un movimiento sin estructura fija, con solo una cúpula partidaria tomando decisiones y sin militancia de base, Nueva Amazonía se derrumba rápidamente. Solo obtiene la mayoría de votos en la provincia de Rioja (después de haber ganado en ocho provincias en el 2010) y gana solo dos municipios provinciales. Con estos resultados, la ilusión de construcción partidaria regional desde San Martín se deshace, aunque es cierto que es aún muy pronto para saber qué tanto sobrevivirá el movimiento fuera del gobierno regional.

El APRA y el fujimorismo tenían el camino libre para ser electos y, efectivamente, logran buenos resultados. El APRA, de la mano del invitado Pedro Bogarín, alcanza un 20 por ciento de los votos, lo que no hace sino confirmar que tiene un electorado fijo en la región que le permite pasar a la segunda vuelta electoral. Sin embargo, como mencionamos anteriormente, esto no debe confundirse con una amplia organización partidaria en la región. Definitivamente tiene mayores niveles de organicidad que varias otras organizaciones, pero la mayoría de los entrevistados recalzó que no tienen una presencia activa en el departamento⁷³. Algunos también equipararon su éxito al hecho de tener a una figura como Bogarín de candidato, quien tenía buenos antecedentes como alcalde de Tocache⁷⁴. En el trabajo de campo corroboramos que muchos de los entrevistados consideran al APRA una fuerza que logra colocar buenos candidatos invitados (mucho más de lo que se puede decir acerca del APRA en otros departamentos), pero aun así no son entusiastas acerca de su grado de organización⁷⁵.

El fujimorismo, que le siguió muy de cerca en los resultados electorales, pasa a la segunda vuelta sin mayor esfuerzo. De acuerdo a lo mencionado en las entrevistas, el médico Víctor Noriega era casi un desconocido en la región, un novato político que alcanzó el éxito por razones ajenas a él mismo⁷⁶. El fujimorismo tiene un gran activo con el que ningún otro partido cuenta: las

72. Entrevista a funcionario del gobierno regional que decidió mantener el anonimato.

73. Entrevista a Mario Mainetto, 21 de octubre del 2014.

74. Entrevista a Mario Mainetto, 21 de octubre del 2014.

75. Mencionaron también la presencia de Aurelio Pastor, pero los entrevistados mencionaban la poca popularidad del mismo a nivel regional, ya que parecía más bien interesado en la arena política nacional.

76. Entrevista a Mario Mainetto, 21 de octubre del 2014.

imágenes prevalentes sobre la derrota al terrorismo, que afectó de manera considerable a la región. Además, como mencionamos anteriormente, el recuerdo del movimiento Ideas todavía permanecía presente y el congresista Rolando Reátegui aún cuenta con lazos en la región (principalmente, sus negocios). La victoria en segunda vuelta refuerza la vigencia del fujimorismo en San Martín, donde alcanzó un 55 por ciento de los votos⁷⁷. Para ilustrar la vigencia del fujimorismo en el departamento, en las elecciones presidenciales del 2011, Keiko Fujimori alcanzó alrededor de un 28 por ciento de los votos, frente al 29 por ciento de Humala, y su agrupación logró dos de las tres curules al Congreso (Rolando Reátegui y Aldo Bardales).

Cuadro 22

San Martín, 2014: resultados de las elecciones regionales – segunda vuelta

Organización política	Candidato	Votos válidos	Porcentaje
Partido Aprista Peruano	Pedro Bogarin	190.022	45,32
Fuerza Popular	Victor Noriega	157.465	54,68

Fuente: INFOgob – JNE.

Acción Popular y Alianza para el Progreso (APP) logran también porcentajes similares de votos válidos (alrededor del 15 por ciento para cada uno). Como mencionamos previamente, Acción Popular representa una etiqueta aún atractiva para los postulantes, mas no muestra una estructura partidaria sólida en la región. Al frente del partido tenemos a Manuel Aguilar, empresario televisivo dueño de la cadena de cable TVSAM, cuya candidatura iba de la mano con la de Sandro Rivero, accionista de la misma cadena, quien se presentaba a la alcaldía provincial de San Martín. Por el lado de APP, si bien el partido aún no cuenta con bases sólidas a nivel subnacional, logra cierto éxito por las figuras a las que convoca. El caso de San Martín no fue la excepción. A la cabeza de la lista se ubicó Julio Cárdenas, aprista de larga data, quien llegó a ser presidente regional tras la vacancia de Max Ramírez y volvió a ser candidato en el 2006. Cárdenas fue precandidato del APRA, pero al no lograr ser elegido dentro

77. Cabe resaltar que para la segunda vuelta, el partido contó con el apoyo del candidato del movimiento regional Fuerza Regional, a quien nombraron «asesor» del candidato Noriega. Fuerza Regional alcanzó un nada despreciable 10 por ciento de preferencias electorales en primera vuelta.



del partido, optó por postular con APP. En la alcaldía provincial de San Martín presentaron la candidatura del empresario Walter Gründel, quien se reeligió como alcalde y goza de una popularidad saludable en Tarapoto. Sobre APP, es interesante mencionar también que la Universidad César Vallejo, propiedad del líder de APP César Acuña, cuenta con una alta popularidad en la región e incluso ha llegado a desplazar a la Universidad Nacional de San Martín como centro de propuestas para la región⁷⁸. Aquí quedaría en discusión qué tanto estas dos agrupaciones funcionan como partidos políticos y qué tanto como coaliciones de independientes (por usar el término de Zavaleta), que solo buscan reclutar figuras con sus propios capitales políticos, pero cuya estructura varía de elección a elección.

De esta manera, un cambio principal que encontramos en las élites políticas regionales, en cuanto a organización partidaria, tras la descentralización es la permanencia de organizaciones políticas nacionales (APRA, AP, fujimorismo) como etiquetas partidarias vigentes, en un momento en el cual a nivel nacional la regla es el completo abandono de las mismas. Sin embargo, cabe resaltar que no debemos confundir la vigencia de etiquetas partidarias con un amplio nivel organizativo. Esto se puede observar al revisar las cifras sobre distribución de voto y número de alcaldías provinciales que ganan estos partidos. Encontramos que no obtienen el primer lugar de los votos en un número importante de provincias, además de no obtener un número de alcaldías provinciales considerable.

Cuadro 23

San Martín, 2014: número de municipalidades provinciales ganado por agrupación regional

Organización política	Provincias donde obtuvo la mayoría de voto a PR	Alcaldías provinciales que alcanzó
Partido Aprista Peruano	3/10	0/10
Fuerza Popular	2/10	1/10
Acción Popular	2/10	2/10
Alianza para el Progreso	0/10	2/10

Fuente: INFOgob – JNE.

78. Entrevista a Yzia Encomenderos, 23 de octubre del 2014.



Frente a esto, surge también un fallido partido regional, Nueva Amazonía, que tras la salida de su líder fundador ha tenido dificultades para capturar votos y mantener a sus bases políticas. Ahora bien, los partidos siguen existiendo, pero el consenso entre los entrevistados es que tienen un nivel de organicidad débil y que sobreviven atrayendo candidatos invitados interesantes, sobre todo empresarios con prestigio⁷⁹. Esta misma estrategia la sigue APP, partido nacional relativamente «nuevo», que tiene bases débiles pero recursos para convocar candidatos con posibilidades de triunfo. Algo por resaltar es que parece ser que tanto el APRA como el fujimorismo contarían con bases electorales estables en el departamento, lo que en el caso del fujimorismo los llevó a ganar la presidencia regional este año.

En síntesis, vemos cómo en un contexto de Estado descentralizado y democracia sin partidos organizados, el *boom* económico hace que la política regional tienda a converger en el tiempo hacia el auge de lo que Zavaleta ha llamado las coaliciones de independientes. Así, si vemos que algunos liderazgos regionales y locales se consolidan en los diferentes departamentos, en la mayoría de los casos se trata de caudillos y un círculo inmediato, antes que de organizaciones partidarias. Ninguno de los departamentos estudiados podría ser calificado como un caso en el que el sistema partidario ostenta un nivel alto de organización política. De hecho, vemos cómo un caso como el de Piura, que se inicia con niveles medios de organización política dada la preeminencia del partido aprista y del movimiento Obras+Obras, va convergiendo hacia la tendencia nacional hacia la primacía de las coaliciones temporales de políticos. Algo similar sucede con el caso de San Martín. En esta región vemos que Nueva Amazonía fracasa en el reto de institucionalizarse como un partido regional y tiene muchos problemas para sobrevivir electoralmente tras la partida de su líder. Finalmente, Cusco destaca como un caso más extremo de desarticulación política que se exagera con el paso del tiempo, a excepción del movimiento Autogobierno Ayllu a nivel municipal. En este contexto de políticos sin organizaciones políticas consolidadas, la política

79. Entre los casos más destacados tenemos a Manuel Aguilar y Sandro Rivera, ambos empresarios dedicados a los medios de comunicación, candidatos de Acción Popular.



se caracteriza por su incertidumbre y por una alta rotación de políticos que acceden al poder local y regional.

Pero ¿cómo se gobierna en este contexto de alta fluidez política? ¿Qué observamos en las regiones estudiadas sobre cómo estas élites políticas gobiernan? La siguiente sección aborda estas preguntas.

Gestión

En líneas generales, encontramos que las cuatro regiones muestran resultados heterogéneos en cuanto al funcionamiento de sus gobiernos regionales y locales. Aquellas gestiones regionales reconocidas como más exitosas en nuestro recojo de información cualitativa, los casos de Arequipa y San Martín, muestran una combinación de dos factores: la importancia de contar con un líder partidario fuerte y la presencia de un equipo técnico detrás de esta figura. De acuerdo a las entrevistas y trabajo de campo realizado, Piura y Cusco presentan menores niveles de eficiencia de sus gobiernos subnacionales, aunque cabe acotar que la gestión regional de Piura es evaluada como superior.

En cuanto al primer caso mencionado, Arequipa, no solamente sigue manteniendo su posición de segunda región del país luego de Lima, sino que es reconocida en los medios y academia como uno de los pocos casos de gestión pública regional exitosa luego de que gobiernos regionales electos fueran creados en el año 2002. Arequipa destaca especialmente cuando se considera el desempeño (y descrédito creciente) experimentado por los gobiernos regionales de otros departamentos altamente dependientes de rentas minero-energéticas, como Cajamarca o Áncash. En Arequipa tenemos la presencia de un líder popular fuerte (Guillén) que delega poder en un equipo técnico y logra desarrollar proyectos de inversión importantes para la región. Guillén consolida su liderazgo desde el gobierno regional, pero, como mencionamos, no se interesa por construir una organización política. De hecho, gobierna con un círculo pequeño de allegados que lo acompañaron en su gestión como rector en la UNSA y como alcalde de Arequipa (1998-2002). Además, gobierna con un estilo de liderazgo que



es calificado de «caudillista», poco dialogante y poco participativo. Pero, al mismo tiempo, los entrevistados reconocen a Guillén como un político honesto⁸⁰, algo raro en el contexto peruano.

Como ya hemos señalado, su gestión es reconocida como una de las más exitosas dentro del precario contexto peruano (Barrantes *et al.* 2012). Así, el gobierno regional estableció prioridades claras de inversión y las respetó en el presupuesto participativo (Cotler *et al.* 2009). La cobertura de servicios públicos mejoró significativamente entre el 2004 y el 2009 y el gasto de capital del gobierno regional ha tenido un incremento «espectacular» (Barrantes *et al.* 2012). El gobierno regional ha invertido prioritariamente en saneamiento, educación y transporte, entre el 2007 y el 2009. Asimismo, el gobierno regional ha favorecido a las provincias más pobres y aisladas de la capital regional. Esto corrobora lo afirmado por una de nuestras entrevistadas que era consejera regional y hoy es la nueva presidenta regional⁸¹.

La gestión 2006-2010 permite a Guillén consolidar su liderazgo en la región (Cotler *et al.* 2009). Esto no sucede, sin embargo, con el alcalde provincial de Arequipa, Simón Balbuena (2007-2010) ni con el alcalde Zegarra (2011-2014). Zegarra formó parte de la coalición política de Guillén y los «cargadores» en la ciudad de Arequipa, pero en un plano secundario. De hecho, los entrevistados criticaron mucho la falta de liderazgo de Zegarra y la situación crítica en que se encuentra la Municipalidad de Arequipa, pues está prácticamente quebrada por deudas. Entre otros, la ciudad tiene problemas con el transporte público, el tráfico e inseguridad creciente. Estos problemas se originan en el crecimiento de las actividades económicas en un contexto de débil capacidad institucional de la gestión municipal y ausencia de planificación urbana. Como en las otras ciudades, la municipalidad provincial tiene problemas para coordinar acciones conjuntas con las distritales, algunas de las cuales, además, como Cerro Colorado, cuentan con mayores recursos económicos. En este contexto, las mejoras experimentadas en la ciudad de Arequipa han sido iniciativas desarrolladas por Cerro Verde,

80. Entrevista con la periodista Mabel Huerta, directora de la revista *El Búho*, 26 de marzo del 2014; entrevista a Reynaldo Roberts, empresario, 27 de marzo del 2014.

81. Entrevista con Yamila Osorio, candidata a la presidencia regional de Arequipa, 27 de marzo del 2014.



como intercambios viales, agua y la planta de tratamiento de aguas servidas que se encuentra en construcción. Como parte de la coalición política de Guillén, Zegarra coordina tanto con la central de dirigentes como con la empresa minera. Vemos entonces cómo, sobre todo a nivel municipal, la empresa termina reemplazando al Estado local y sus deficiencias.

Un segundo caso es el de San Martín, donde la gestión de César Villanueva (2006-2010, 2010-2014) ha sido considerada, dada su eficiencia, una excepción a la regla en la política subnacional peruana. Desde su gestión se empezó a alabar el llamado «modelo San Martín», pues la región ha logrado incrementar sus resultados económicos, sociales e institucionales, sobre todo después de la década de 1980, cuando el terrorismo y la crisis económica golpearon de modo muy marcado al departamento (Villarán 2011: 18). Además, su gestión ha sido catalogada como la más eficiente y transparente del país y cuenta con altas cifras de ejecución presupuestal, lo cual quiere decir que efectivamente están logrando llevar a cabo proyectos de inversión. Como ya se mencionó, Villanueva proviene del mundo de las ONG, lo que lo convierte en una figura con experiencia en gestión de proyectos de desarrollo. El líder cuenta también con un grupo de colaboradores que provienen de las mismas filas no gubernamentales, y tienen formación en las principales universidades del departamento (Universidad Nacional de San Martín y Universidad César Vallejo [privada]).

La gestión en San Martín no es fácil. Lo primero que resalta es que, a diferencia de lo que sucede con otras regiones, San Martín es una región sin centro, con varios espacios que gozan de cierta independencia. En especial, hay una marcada división entre Tarapoto (dentro de la provincia de San Martín), el centro comercial y turístico de la región, y Moyobamba, que es la capital oficial, donde está el centro del gobierno regional⁸². Además de la tensión entre estas dos ciudades, el departamento suele dividirse en cinco zonas: Alto Mayo, Bajo Mayo (donde está Moyobamba), Bajo Huallaga, Huallaga Central y Alto Huallaga, cada una con diferentes necesidades (Zárate 2003: 11-16).

82. El aeropuerto principal se encuentra en la ciudad de Tarapoto.



La experiencia de gestión en el departamento es una herencia de la alta participación de la cooperación internacional en la región, sobre todo con proyectos de desarrollo alternativo. Esto fue comprobado por algunos entrevistados, quienes señalaban que el llamado «modelo San Martín» en realidad provenía de la experiencia de la cooperación internacional en la región⁸³. Desde alrededor de las décadas de 1950-1970, tras fuertes oleadas migratorias, San Martín ha sido una región dedicada a la agricultura. Desde ese período se inicia el cultivo de hoja de coca con fines de transformación en cocaína, sobre todo de mano de cárteles colombianos. En la década de 1980 se inician esfuerzos por la erradicación de estos cultivos y su sustitución; sin embargo, es recién en la década de 1990 cuando, de la mano de la cooperación internacional, comienzan los esfuerzos más serios. Estos esfuerzos llevan a la formación de cooperativas dedicadas a la venta de los productos alternativos, y serán continuados y replicados por el gobierno regional de San Martín (Villarán 2011: 16).

De esta manera, la cooperación internacional sienta las bases e impulsa el conocido «modelo San Martín». Como mencionamos anteriormente, la participación de la cooperación internacional fue fundamental para el fomento de los cultivos alternativos y la consecuente creación de las cooperativas. La cooperación internacional luego continuó sus proyectos de la mano del gobierno regional, especialmente después de la llegada al poder de un líder técnico como César Villanueva, y se ha logrado mantener el modelo instaurado. Además del rol fundamental que tienen las organizaciones de cooperación internacional dentro del gobierno regional, también habría que mencionar que muchos de los entrevistados señalaron que el gobierno regional trabaja de manera bastante cercana con organizaciones no gubernamentales de diverso tipo, las que funcionan también como apoyo técnico del gobierno.

La contraparte de esta experiencia de gobierno regional es que existe una debilidad inherente de estas iniciativas, pues no existe un actor con visión política que las articule y que las pueda mantener en el tiempo.

83. Entrevista con Arbel Dávila, decano del Colegio de Ingenieros, 21 de octubre del 2014.



La tecnocracia que entró al poder junto con Villanueva no cuenta con una visión política y depende de la figura del líder para la estabilidad de los planes de desarrollo elaborados para la región. Dentro del gobierno regional existe una burocracia con cierto nivel de profesionalización; no existen escándalos de corrupción aparentes⁸⁴, pero su estabilidad dentro del mismo aún no está garantizada por el cambio que se viene con el gobierno instaurado el año 2015.

En lo que respecta a la gestión local, encontramos la misma situación que en el resto de departamentos. Las ciudades muestran resultados bastante precarios, con problemas muy graves para gestionar el desarrollo urbano (gestión del transporte, residuos sólidos, habilitación urbana, contaminación, etc.). En el caso de la ciudad de Tarapoto, encontramos problemas de ordenamiento de la ciudad, pavimentación, inseguridad ciudadana, y el problema de transporte. Si bien nos mencionaron durante las entrevistas que la situación había mejorado, sobre todo a raíz de obras de pavimentación del último alcalde, falta una visión más a largo plazo sobre la ciudad⁸⁵.

Un caso que no está muy por debajo de los anteriores, pero que igualmente es evaluado como intermedio, es el de Piura, que tiene problemas, sobre todo, con sus municipalidades. Ciudades como Piura y Sullana empiezan a tener problemas crecientes relacionados con un crecimiento no planificado. Por ejemplo, Piura tiene un grave problema de saneamiento porque sus lagunas de oxidación están excediendo su capacidad debido al incremento poblacional. Este es un problema no resuelto por la empresa municipal encargada de la prestación de los servicios de agua potable, alcantarillado y de disposición sanitaria de excretas en el ámbito de las ciudades de Piura, Sullana, Talara, Paita y Chulucanas-Morropón, la EPS Grau⁸⁶. Asimismo, se observan problemas acuciantes presentes en otras ciudades del país como, por

84. Aunque cabría mencionar que algunos de los entrevistados resaltaron la existencia de microcorrupción dentro del gobierno regional.

85. Entrevista con Américo Arévalo, gerente general de Indupalsa, 22 de octubre del 2014.

86. «La Entidad Prestadora de Servicios de Saneamiento Grau Sociedad Anónima – EPS Grau S. A. es una empresa municipal de derecho privado, constituida como sociedad anónima con autonomía administrativa, técnica y económica. Está conformada por cinco municipalidades provinciales y veinte distritales comprendidas dentro del departamento de Piura, donde la Entidad ejerce su jurisdicción» (EPS Grau 2014)



ejemplo, el tráfico y la ausencia de regulación de los servicios de transporte público. De acuerdo con el decano del Colegio de Ingenieros, esto se explica porque en Piura las municipalidades carecen de un manejo técnico⁸⁷.

La gestión regional en Piura, por otro lado, no presenta problemas tan graves como los encontrados en otros departamentos. Como mencionamos antes, sobre las gestiones del APRA existen algunas acusaciones de corrupción, así como la certeza de que el patronazgo fue utilizado activamente. Asimismo, muchas personas criticaban la gestión aprista por la renuencia del partido a las políticas de participación ciudadanas dispuestas por ley. El APRA tiene un discurso dirigido contra la participación ciudadana. Se criticaba, por ejemplo, la práctica establecida por el presidente regional de negociar la definición del presupuesto participativo en relaciones bilaterales con los alcaldes provinciales, así como la falta de convocatoria a las sesiones del Consejo de Coordinación Regional (CCR). Al mismo tiempo, se cuestionaba la práctica de «licuar» el presupuesto para la construcción de pequeñas obras locales en lugar de invertir en proyectos de envergadura regional. Pero, a pesar de estos problemas, también era reconocido que las gestiones apristas mantenían un equipo técnico que les permitía llevar adelante varios proyectos e iniciativas de interés para la región.

En contraste con estos precedentes, los entrevistados destacan algunos elementos positivos de la gestión de Atkins en el gobierno regional. Por ejemplo, el decano del Colegio de Ingenieros reconoce que esta gestión ha llevado adelante iniciativas positivas como inversión en conectividad vial para la sierra de Piura, el trabajo coordinado en favor de la primera infancia y la construcción de escuelas. El gobierno regional también ha desarrollado proyectos financiados mediante el mecanismo de Obras por Impuestos⁸⁸ como la carretera La Matanza en acuerdo con el Banco de

87. Entrevista con Segundo Reusche, decano del Colegio de Ingenieros, 12 de agosto del 2014.

88. La Ley 29230 busca acelerar la ejecución de obras de infraestructura pública prioritarias en todo el país. Dicha ley permita a empresas privadas financiar y ejecutar proyectos públicos elegidos por los gobiernos regionales y locales y recuperar el monto total de la inversión con cargo a su impuesto a la renta. A su vez, los gobiernos regionales y locales pueden pagar el financiamiento de estas obras sin intereses, a cuenta de sus recursos de canon, sobrecanon, regalías, rentas de aduana y participaciones, hasta diez años después de culminada la obra. Véase: <<http://www.obrasporimpuestos.pe/0/0/modulos/JER/PlantillaStandard.aspx?ARE=0&PFL=0&JER=24>>.



Crédito del Perú (BCP). Asimismo, se reconoce que este gobierno regional ha sido muy participativo.

Pero la gestión es criticada porque, se sostiene, la mayoría de proyectos no son de impacto regional. Este es un punto alrededor del cual los representantes de la sociedad civil plantean reivindicaciones desde la Asamblea y el CCR. Solo 50 millones de un total de 300 millones se definen en instancias de presupuesto participativo. Asimismo, se señala que existen algunos proyectos con problemas como el km 21, la Av. Vice, el puente San Miguel y el Proyecto Alto Piura (heredado de la gestión anterior). También se critica que hay muchos funcionarios no piuranos en el Gobierno Regional y que estos ocupan la gran mayoría de puestos clave, y que, en ese sentido, no existe compromiso regional en la gestión⁸⁹. También se señala que existe una debilidad de coordinación entre el GR y las municipalidades⁹⁰.

El último caso por reseñar es Cusco, donde el *boom* fiscal ha contribuido a incrementar los problemas de coordinación interinstitucional pues los elevados ingresos fiscales otorgan una alta autonomía a los alcaldes y exacerban los localismos. Una vez en el gobierno, los políticos dejan de coordinar con políticos de otros distritos, incluso con aquellos que son elegidos por el mismo movimiento. Además, no han existido organizaciones políticas duraderas que faciliten la coordinación ni tampoco un liderazgo articulador equivalente al de Juan Manuel Guillén (Arequipa) o César Villanueva (San Martín). En la ciudad del Cusco, por ejemplo, se generan «celos políticos entre autoridades», lo que hace difícil que los alcaldes puedan coordinar para una mejor planificación y desarrollo de la ciudad⁹¹. Asimismo, son frecuentes los conflictos en el interior del gobierno local y regional, entre autoridades que fueron electas por el mismo movimiento. Cusco cuenta, entonces, con una serie de líderes locales que no logran consolidar sus liderazgos a nivel municipal ni menos aún a nivel regional. Cusco es, sin duda, «un mosaico» político⁹².

89. Entrevista con Segundo Reusche, decano del Colegio de Ingenieros, 12 de agosto del 2014.

90. Entrevista con Cecilia Bustamante, 12 de agosto del 2014.

91. Entrevista con Silvia Uscamayta, 5 de marzo del 2014.

92. Entrevista con Jesús Manya, asesor del Gobierno Regional del Cusco, 5 de marzo del 2014.



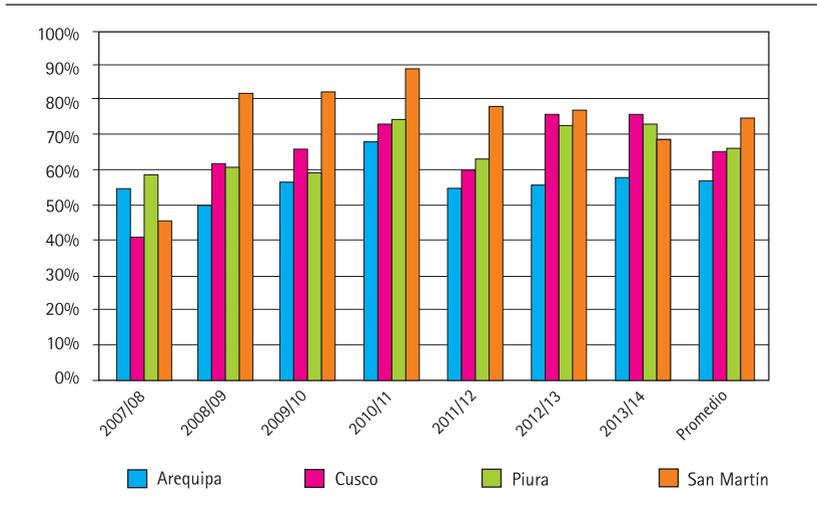
Además de esta inestabilidad y fragmentación política, el incremento en los recursos financieros disponibles para los gobiernos subnacionales ha creado un espacio en el que se habría verificado un incremento notable de la corrupción. Existe una percepción generalizada sobre la corrupción como el problema más grave que Cusco enfrenta. De hecho, en Cusco hemos no solo recogido sospechas o rumores sobre presuntos actos de corrupción cometidos por autoridades municipales o regionales, como en los otros casos, sino conocido un sinnúmero de denuncias, procesos en curso, e incluso condenas por corrupción. Como se mencionó, dos de los tres presidentes regionales que Cusco eligió se encuentran acusados de actos de corrupción. La gestión de Acurio (uno de los detenidos) se vio interrumpida justamente por el mandato de detención del presidente. La gestión provincial del Cusco (2007-2010) se paralizó tres años porque tres alcaldes fueron vacados por nepotismo. La sentencia por corrupción del candidato a presidente Benicio Ríos está relacionada con su gestión como alcalde provincial de Urubamba. A estos ejemplos se podrían sumar varios más.

Más allá de los problemas de gobernabilidad y aumento de desconfianza en la política que estos procesos administrativos y penales generan, debemos considerar también los costos que estos implican para la gestión. La interrupción de las gestiones y transferencia administrativa del mando a nuevas autoridades paraliza, en la práctica, las políticas y proyectos en curso. Probablemente, esto redundará en sobrecostos en proyectos paralizados. Pero hay que considerar también los costos que generan en la calidad de vida de la ciudadanía las demoras en la provisión de bienes públicos (pérdida de oportunidades).

Cabría entonces contrastar los datos provenientes de las entrevistas y el trabajo de campo con algunas cifras de competitividad de las regiones para así estimar cuánta coincidencia hay entre estas y la evaluación cualitativa delineada anteriormente. En líneas generales, encontramos que la evaluación cualitativa que se realiza de las regiones queda parcialmente confirmada.



Gráfico 1
Eficacia presupuestal por departamento



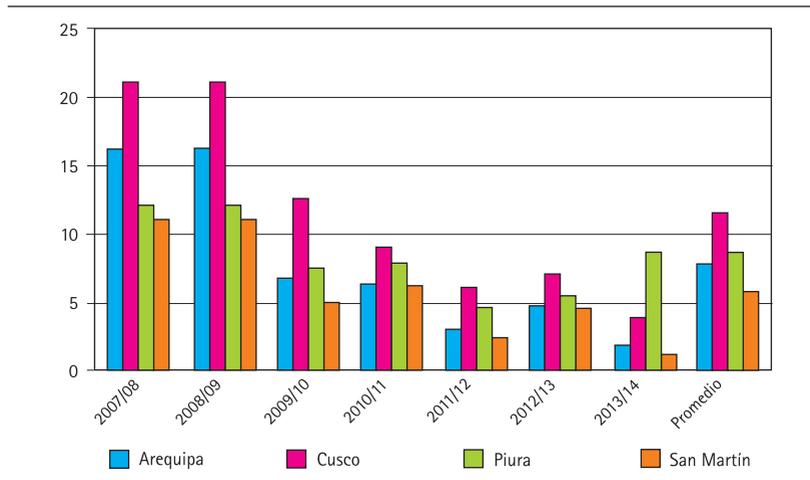
Fuente: CNC-MEF.

Un primer dato por contrastar es el de la ejecución presupuestal del gobierno regional y los municipios locales⁹³. Corroboramos que San Martín muestra, en promedio, las cifras más altas de ejecución presupuestal, seguido de Piura. Es interesante notar que Cusco presenta cifras mayores de ejecución presupuestal que Arequipa. Y aquí es precisamente donde conviene aclarar que no siempre las cifras de ejecución presupuestal son las mejores para evaluar la eficiencia de los gobiernos subnacionales, ya que muchas veces simplemente identifican a aquellos gobiernos que gastan el dinero, pero no dicen mucho sobre la calidad del gasto o la capacidad técnica de los gobiernos. Por lo tanto, es conveniente recurrir a otros indicadores que puedan dar cuenta sobre estos aspectos.

93. Tomado del Índice de Competitividad Regional, elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas. La fórmula para calcular el indicador de «eficacia presupuestal» es «Presupuesto Institucional Ejecutado (Devengado) del Gobierno Regional y Municipalidades Locales en inversiones / Presupuesto Institucional Modificado del Gobierno Regional y Municipalidades Locales en inversiones» (Consejo Nacional de la Competitividad [CNC] 2014).

Gráfico 2

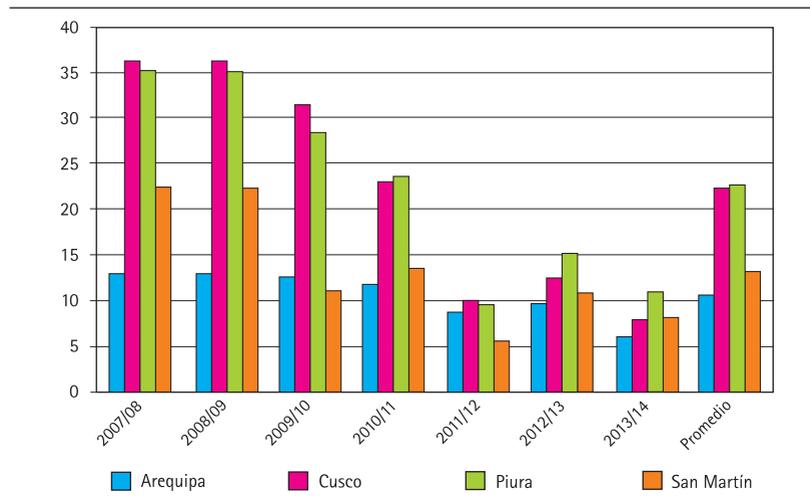
Demora en SNIP (proyectos menores) por departamento (en meses)



Fuente: CNC-MEF.

Gráfico 3

Demora en SNIP (proyectos mayores) por departamento (en meses)

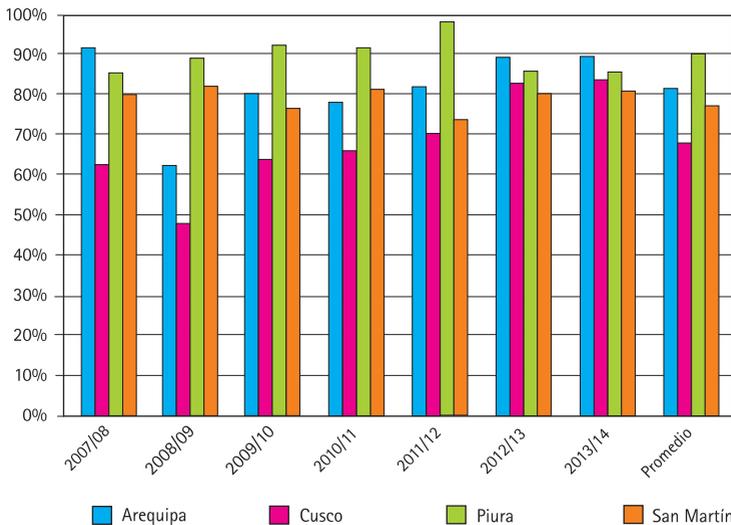


Fuente: CNC-MEF.



Un primer indicador alternativo es la cantidad de meses que demoran los gobiernos regionales y las municipalidades locales en asegurar que sus proyectos (menores y mayores según cuantía) sean viables a través del SNIP. Esta cifra nos acerca más al tema de la capacidad técnica de los gobiernos y también a la calidad de los proyectos de inversión que presentan. En ambos casos, encontramos que los gobiernos subnacionales que menos demoran son San Martín y Arequipa. Como es de esperarse, la demora en proyectos menores es menor en comparación con los proyectos mayores; sin embargo, llama la atención que, en promedio, en el primer tipo de proyectos, la demora en Cusco es marcadamente superior a la del resto de regiones de estudio. En cuanto a los proyectos mayores, de nuevo Arequipa y San Martín muestran menos demora, mientras que Cusco y Piura se encuentran empatados con veintidós meses en proyectos mayores.

Gráfico 4
Municipalidades con TUPA por departamento

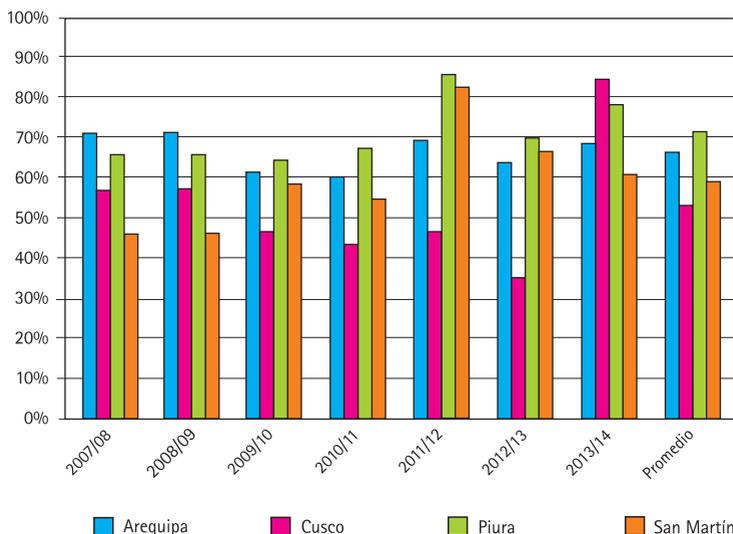


Fuente: CNC-MEF.



Otro indicador que podemos usar es el número de municipalidades con un TUPA ratificado, lo que también nos habla de la capacidad técnica de estos municipios. Encontramos que en todas las regiones de estudio el porcentaje de municipios con TUPA ratificado supera el 50 por ciento; sin embargo, encontramos un panorama heterogéneo. Destacan las regiones de Piura y Arequipa, donde, en promedio, más del 80 por ciento de las municipalidades cuenta con esta herramienta de gestión. Les sigue San Martín con un 77 por ciento, y más abajo aún tenemos a Cusco con un 69 por ciento. Nuevamente, Cusco aparece con las peores cifras en lo que respecta a capacidad técnica de los municipios.

Gráfico 5
Cumplimiento de Ley de Transparencia por departamento



Fuente: CNC-MEF.

94. El TUPA es un «documento de gestión que contiene los procedimientos administrativos que, por exigencia legal, deben iniciar los administrados ante las entidades para satisfacer o ejercer sus intereses o derechos» (MEF s. f. [c]).



Un último indicador que nos permite acercarnos al tema de la corrupción, mencionado como problema en todas las regiones de estudio, es el cumplimiento de la Ley de Transparencia⁹⁵. Encontramos que, en promedio, las regiones superan una tasa de 50 por ciento en el cumplimiento de la Ley⁹⁶. En este caso, también Cusco destaca por ser la región con menores grados de transparencia, frente a Piura y Arequipa, donde se supera el 60 por ciento. Es interesante anotar la coincidencia con la información cualitativa levantada, que nos hacía evaluar a Cusco como el caso con mayores problemas de presunta corrupción de entre los estudiados.

En suma, en términos de la gestión subnacional de las regiones en estudio encontramos, por un lado, casos como los de Arequipa y San Martín, que destacan tanto por su capacidad técnica como por la calidad de sus proyectos de inversión. Esto es corroborado por la información generada durante el trabajo de campo, que encuentra que en ambas regiones se da una combinación de contar con un líder fuerte al mando de la gestión acompañado de un equipo técnico que lleve a cabo proyectos de alcance regional. Piura muestra una gestión intermedia que aún exhibe problemas con la formulación de proyectos vía SNIP. El trabajo de campo confirma que las gestiones de Piura tienen dificultades con los proyectos de gran envergadura. El último de los casos, Cusco, ha sido catalogado, en el mejor de los casos, como mediocre (Cuaresma, 2003-2006), donde la gestión se ve afectada, e incluso interrumpida (2011-2014), por denuncias de corrupción. Lo mismo sucede con la gestión municipal, también marcada por problemas de presunta corrupción. La información presentada confirma que, si bien el gobierno regional y los gobiernos locales muestran cifras altas de ejecución presupuestal, su capacidad técnica y la calidad de los proyectos (medidos por los meses requeridos para su formulación vía SNIP) tienen que incrementarse. Los presuntos problemas de corrupción se ven asociados al grado de cumplimiento de la Ley de Transparencia.

95. *La «Ley tiene por finalidad promover la transparencia de los actos del Estado y regular el derecho fundamental del acceso a la información consagrado en el numeral 5 del Artículo 2° de la Constitución Política del Perú» (Ley 27806).*

96. *La tasa de cumplimiento de la ley mide el «promedio de porcentaje de cumplimiento en gobiernos regionales y municipalidad provincial capital de la región» (CNC 2014). La cifra es tomada de la Defensoría del Pueblo.*

En conclusión, constatamos que el *boom* económico ha sido un catalizador de tendencias previas hacia la desinstitucionalización de la política. Incluso aquellos casos que inician el período de elecciones subnacionales con partidos y movimientos más organizados, hacia el final del período analizado, convergen hacia un menor nivel de organización política y la primacía de alianzas frágiles y temporales entre políticos locales. No obstante, en este contexto de baja organización política, algunos líderes políticos pueden hacer una diferencia al construir legitimidad personal basada en el carisma o la eficacia y así asegurar su reelección. En los casos en que estos caudillos son lo suficientemente hábiles para acompañarse de cuerpos técnicos en los cuales se pueden apoyar, sus gestiones pueden incluso llegar a sobresalir, dados los bajos estándares de gestión del Estado peruano y la crisis de legitimidad de la política. No obstante, dado el elevado nivel de personalización de la política y de estas gestiones, el mayor obstáculo de estos agrupamientos es sobrevivir la partida del líder y capitalizar colectivamente. Asimismo, la inexistencia de organizaciones políticas duraderas y la precariedad de las alianzas electorales hacen difícil también mejorar la coordinación interinstitucional desde la gestión, algo que resulta vital para planear y pensar el desarrollo regional en un contexto descentralizado. En general, los altos niveles de rotación en la composición de estas élites políticas y la fragilidad de sus agrupamientos generan un contexto político en el que prima el cortoplacismo, la coordinación es difícil y los incentivos para las malas prácticas políticas y la corrupción son altos.

Más adelante, en el capítulo sobre relaciones entre élites políticas, de la sociedad civil y élites empresariales, retomaremos la discusión sobre algunas de las consecuencias de este contexto político institucional y el tipo de actores que facilita. Pero, antes, requerimos analizar cómo el *boom* económico reciente afecta la composición de la estructura productiva de los casos estudiados y de sus élites empresariales.



3. Élités empresariales y sociedad civil

Estructuras económicas regionales

Un paso indispensable para comprender la interacción entre las élites regionales es comprender la dinámica económica nacional y cómo esta ha impactado de forma diferenciada los departamentos bajo estudio, al ser condicionada por la estructura económica previa.

Como se mencionó anteriormente, del 2002 al 2012 el Perú creció a una tasa promedio de 6,25 por ciento anual y este crecimiento elevó el PBI per cápita del país, en términos nominales, desde US\$ 2.036 en el 2002 hasta US\$ 6.392 en el 2012. Uno de los principales factores que impulsaron este ciclo expansivo fue el incremento de los precios de los minerales. Del 2002 al 2008 los precios de los principales minerales de exportación se elevaron en más de 150 por ciento (175,5 por ciento el oro, 225,3 por ciento la plata y 323,5 por ciento el cobre, entre otros). El aumento fue tal que, aun en un contexto de apertura comercial (mediante la firma de tratados de libre comercio), las exportaciones tradicionales ganaron participación dentro del total de exportaciones de bienes y servicios, pasando de 54,1 a 60,8 por ciento entre el 2002 y el 2012⁹⁷. A su vez, el encadenamiento de la minería con otros sectores ayudó al incremento del ingreso disponible de la población, y con este a una mayor demanda por servicios (incluido

97. Durante el período 2002-2012 se firmaron múltiples tratados de libre comercio, llevando a un incremento del valor (en US\$) de las exportaciones no tradicionales de cerca de 400 por ciento. Aun así, en ese mismo período las exportaciones tradicionales crecieron en alrededor de 550 por ciento.

servicios del gobierno) e infraestructura (las cuales se incrementaron en 89,5 y 105,2 por ciento entre el 2002 y el 2012, respectivamente).

Asimismo, el *boom* contribuyó a la mejora en las cuentas fiscales. El impuesto a la renta recaudado por la minería se elevó en más de 2.000 por ciento durante este período, pasando a representar el 7,4 por ciento del total de ingresos fiscales en el 2012, cuando su participación en el 2002 era de 1,3 por ciento⁹⁸. Este mayor ingreso permitió que el gobierno central reduzca su déficit fiscal y alcance, en el 2006, un superávit, situación que se ha mantenido hasta el 2014 (a excepción del año 2009). En el 2012, el superávit fiscal llegó a S/ 6.740 millones.

Por lo demás, los gobiernos regionales y locales se beneficiaron significativamente de este aumento en el presupuesto debido tanto al incremento en las transferencias intergubernamentales, como a la ley del canon⁹⁹. No obstante, debido a que los fondos del canon son asignados a los gobiernos regionales y locales donde los recursos naturales son explotados, la transferencia de recursos ha sido muy heterogénea entre las regiones. Mientras algunos gobiernos regionales (como Áncash, Tacna, Arequipa y Cajamarca) han recibido montos anuales superiores a los S/ 80 millones (en promedio), otros (como Loreto, Tumbes, Ucayali, Callao, Amazonas y Piura) han recibido montos anuales menores de S/ 12.000.

En general, las mejoras fiscales y el incremento de las inversiones han tenido un impacto positivo en la economía de las regiones, dado que todas experimentaron crecimiento entre el 2002 y el 2012. Sin embargo, este ha sido marcadamente desigual. Así, se pueden identificar cuatro grupos de regiones en función de su crecimiento económico. En un primer grupo se encuentran

98. *Todo esto sin tomar en consideración el efecto sobre la recaudación del Impuesto General a las Ventas (IGV) (Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria [Sunat] 2014).*

99. *El canon es la participación de la que gozan los gobiernos subnacionales sobre los ingresos y rentas obtenidos por el Estado por la explotación de recursos minerales (metálicos y no metálicos). Entre enero de 1997 y mayo del 2002 el canon minero estuvo constituido por el 20 por ciento del Impuesto a la Renta que pagan los titulares de la actividad minera por el aprovechamiento de los recursos mineros. Dicho porcentaje se incrementó a 50 por ciento desde junio del 2002 (Ley 27506). Asimismo, se condicionó a que la mayoría de recursos provenientes del canon se utilizarán en el financiamiento o cofinanciamiento de proyectos de inversión pública.*



tres regiones con un crecimiento económico marcadamente alto que, en promedio, superó el 7,5 por ciento anual. En un segundo grupo se encuentran las ocho regiones que crecieron a una tasa promedio alta que oscila entre 6,3 y 7,0 por ciento al año. Nueve regiones mostraron un crecimiento medio anual de entre 4,6 y 5,7 por ciento. Finalmente, cuatro regiones crecieron a tasas menores que oscilan entre 3,0 y 4,2 por ciento anual.

Las regiones que analizamos presentan un crecimiento que las ubica en el primer (Cusco) o segundo grupo (Piura, San Martín y Arequipa); sin embargo, su historia de crecimiento es disímil. La tendencia al crecimiento en Cusco se observa de modo temprano (2003) cuando sus tasas superan el promedio nacional; Arequipa tarda más en mostrar tasas de crecimiento por encima del 6 por ciento (2005) pero aun así su crecimiento acumulado supera el de otros departamentos del segundo grupo.

Pero, más allá de la magnitud y ritmo del crecimiento del crecimiento económico, es necesario observar cómo ha cambiado la estructura productiva. Así, presentamos una reseña de lo acontecido sectorialmente en cada una de las regiones estudiadas.

- Arequipa

Con una población de 1,1 millones de personas y un ingreso (valor agregado) per cápita de S/ 5.766 (en soles de 1994), hacia el 2002 Arequipa era el segundo departamento económicamente más importante del país. Sin considerar el rubro de «otros servicios», la producción del departamento se basaba principalmente en la manufactura, el comercio, restaurantes y hoteles, así como la agricultura, caza y silvicultura.

Diez años después, la composición del PBI presenta algunos cambios. Casi todos los sectores perdieron participación relativa a excepción de la minería y la construcción, que aumentaron su participación (de 8 a 10 por ciento, y de 9 a 17 por ciento, respectivamente), ya que entre el 2002 y el 2012 fueron los sectores que más crecieron. El PBI minero creció 162 por ciento mientras que el de construcción lo hizo en 252 por ciento.

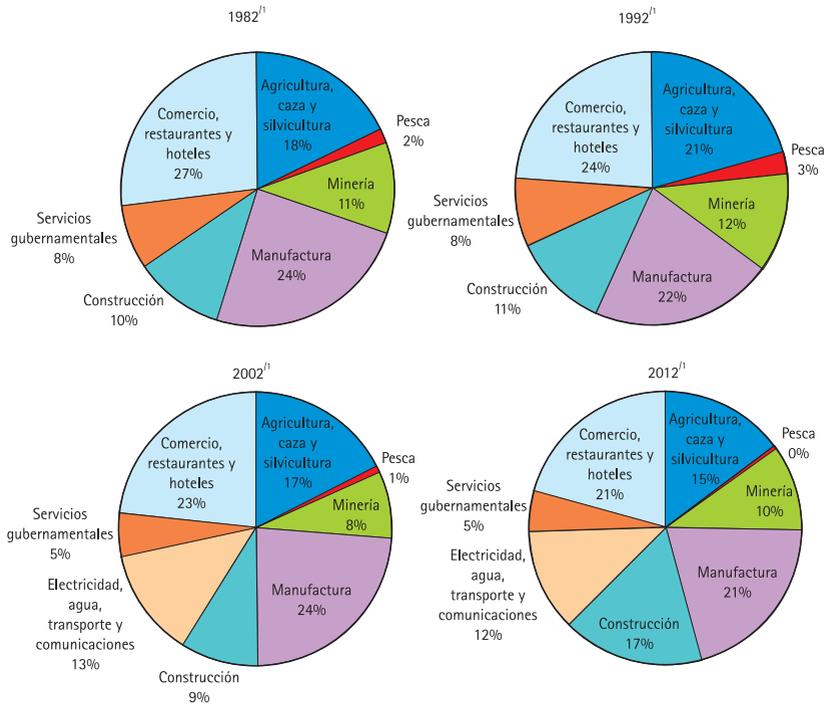
Cuadro 24
Tasas de crecimiento del valor agregado bruto por regiones del 2002 al 2012 (valores a precios constantes de 1994)

Regiones	Años											Crecimiento promedio anual
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
Ica	7%	3%	9%	13%	8%	9%	22%	4%	9%	6%	4%	8,6%
Cusco	-4%	6%	18%	9%	12%	10%	7%	4%	15%	13%	5%	8,5%
Ayacucho	6%	5%	-1%	9%	9%	12%	9%	11%	6%	2%	13%	7,5%
Regiones con crecimiento extremadamente alto	3%	5%	9%	10%	10%	10%	13%	6%	10%	7%	7%	
La Libertad	6%	7%	-1%	10%	16%	10%	8%	2%	8%	5%	6%	7,0%
Arequipa	8%	4%	5%	7%	6%	16%	9%	0%	8%	5%	9%	7,0%
Lima	4%	4%	5%	7%	9%	11%	11%	1%	10%	8%	6%	6,8%
Apurímac	6%	5%	6%	7%	9%	3%	3%	5%	10%	8%	12%	6,8%
Amazonas	5%	5%	5%	7%	7%	8%	8%	2%	8%	6%	14%	6,8%
San Martín	3%	3%	8%	9%	5%	9%	10%	4%	8%	5%	7%	6,6%
Tumbes	4%	5%	7%	14%	-3%	9%	7%	3%	11%	7%	7%	6,3%
Piura	3%	3%	8%	6%	10%	10%	7%	2%	6%	8%	7%	6,3%
Regiones con crecimiento alto	5%	4%	6%	8%	7%	9%	8%	2%	9%	6%	8%	
Lambayeque	5%	4%	-4%	8%	5%	11%	8%	3%	8%	6%	9%	5,7%
Ucayali	5%	4%	8%	7%	7%	4%	6%	3%	5%	0%	12%	5,5%
Madre de Dios	10%	0%	10%	10%	4%	11%	8%	1%	10%	11%	-17%	5,2%
Puno	7%	1%	3%	5%	5%	7%	5%	4%	8%	5%	5%	5,0%
Junín	3%	2%	6%	0%	11%	6%	8%	-3%	8%	6%	6%	5,0%
Tacna	4%	6%	6%	4%	4%	6%	4%	-2%	11%	4%	5%	4,9%
Ancash	17%	2%	3%	3%	2%	7%	9%	0%	3%	1%	4%	4,7%
Loreto	5%	2%	4%	4%	5%	4%	5%	3%	7%	8%	4%	4,7%
Huánuco	2%	9%	3%	2%	2%	2%	7%	1%	7%	6%	9%	4,6%
Regiones con crecimiento medio	6%	3%	4%	5%	5%	7%	7%	1%	7%	5%	4%	
Moquegua	17%	7%	7%	4%	0%	0%	5%	-1%	5%	-4%	5%	4,2%
Cajamarca	10%	9%	1%	7%	-1%	-7%	9%	7%	-1%	3%	5%	3,9%
Huancavelica	-2%	3%	1%	7%	6%	-3%	3%	5%	3%	6%	5%	3,1%
Pasco	9%	0%	4%	1%	8%	12%	1%	-4%	-1%	10%	4%	3,1%
Regiones con crecimiento bajo	7%	5%	4%	5%	4%	2%	5%	1%	4%	4%	5%	

Fuente: INEI, Sistema de Información Regional para la Toma de Decisiones.



Gráfico 6
Arequipa: composición del PBI por sectores de actividad económica, 1982, 1992, 2002, 2012



^{1/} Se excluye el sector «otros servicios».

Fuente: INEI. Sistema de Información Regional para la Toma de Decisiones

El mayor ingreso disponible de los agentes privados, debido al incremento sostenido del producto, junto a un déficit de infraestructura y vivienda, serían los condicionantes que explican el marcado crecimiento del sector construcción. Se debe precisar también que los ingresos provenientes del canon minero debían emplearse en proyectos de infraestructura (es decir, construcción). De hecho, el PBI de construcción empieza a mostrar tasas de crecimiento de dos dígitos recién después de la mitad de la década (2007),



cuando el PBI departamental ya había acumulado un crecimiento inicial de alrededor del 24 por ciento (del 2002 al 2006). Hasta antes del 2007, el sector manufacturero era el principal impulsor de la economía, con un crecimiento acumulado de 37 por ciento entre el 2002 y el 2006¹⁰⁰.

Del mismo modo, la producción minera empieza a cobrar mayor importancia a partir del 2006. Del 2002 al 2005 el sector minero decreció un acumulado de 5 por ciento. Sin embargo, del 2005 al 2008 la producción minera experimenta un crecimiento de tres dígitos (un acumulado de 177 por ciento). Es en este período que la minería incrementa su participación en el PBI regional¹⁰¹.

Pese a las diferencias en las categorías sectoriales, un análisis histórico de la composición del PBI de Arequipa muestra que no hubo cambios significativos en la importancia relativa de los principales sectores productivos hasta inicios del siglo. De 1982 a 1992 los sectores de manufactura, agricultura y comercio representaban alrededor de dos terceras partes de la producción (sin contar el sector de «otros servicios»)¹⁰². Los cambios más significativos para la región se dan a partir del 2006.

- Cusco

En el 2002, Cusco generaba un valor agregado de aproximadamente S/ 2.500 millones (en soles de 1994), lo cual lo posicionaba como la decimosegunda región más productiva del Perú. Después de un crecimiento medio geométrico anual de 10 por ciento por diez años, en el 2012 Cusco había subido a la octava posición.

Con una población de 1,2 millones de personas, de las cuales el 60 por ciento tenía una lengua materna diferente del castellano, la producción

100. Durante ese período el crecimiento acumulado de los sectores minero y construcción fue de 3 y 25 por ciento, respectivamente.

101. Debe notarse, sin embargo, que la tasa de crecimiento del PBI minero se vuelve marginalmente negativa en el 2011 y el 2012.

102. Si bien el sector «agricultura, caza y silvicultura» había reducido su participación para el 2002, su caída no era menor.



de Cusco se basaba, al igual que en Arequipa, en los sectores comercio, restaurantes y hoteles, manufactura, y agricultura, caza y silvicultura.

Los sectores construcción y minería fueron los principales promotores del crecimiento de Cusco, con tasas de crecimiento acumuladas de 413 y 13.427 por ciento respectivamente; por lo que pasaron a representar el 43 por ciento del total de la producción (sin considerar el rubro de «otros servicios»).

De hecho, si no se considerase el aporte directo de estos dos sectores, el crecimiento del departamento caería a un 5,7 por ciento de promedio geométrico anual. A diferencia de Arequipa, el crecimiento de la minería y la construcción permaneció alto desde el 2003, con tasas de crecimiento de dos (o tres) dígitos durante la década. Incluso en el 2009, cuando los términos de intercambio caen y el PBI nacional solo crece 1 por ciento, el PBI minero de Cusco crece a un ritmo de 27 por ciento¹⁰³.

La composición sectorial del PBI cusqueño de las décadas de 1980 a 1990 muestra que la importancia relativa del comercio, la agricultura y la manufactura permaneció estable. Sumados, estos tres sectores representaban aproximadamente el 70 por ciento de la economía regional (eliminando «otros sectores» del análisis). De nuevo, es a partir de inicios de siglo que se observan cambios significativos en la composición sectorial.

No obstante, es importante mencionar que el PBI minero también mostró un incremento significativo hacia la segunda mitad de la década de 1980¹⁰⁴. Aunque el nivel de producción empieza a contraerse a partir de 1989 (en el marco de la crisis económica nacional), el nivel de producción minera de 1992 era ocho veces superior al de 1982 (representado el 11 por ciento de la producción)¹⁰⁵.

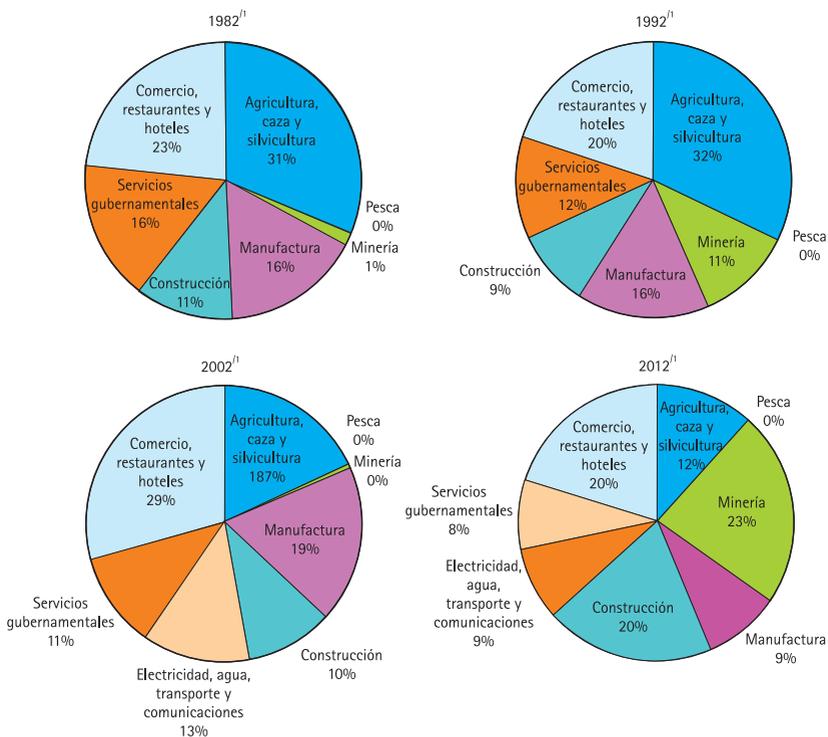
103. La pesca presenta tasas de crecimiento elevadas durante este período (un crecimiento acumulado de 225 por ciento), pero su bajo nivel inicial hace que aún no represente una fracción importante del PBI cusqueño.

104. Entre 1984 y 1987 el PBI minero cusqueño experimenta un crecimiento acumulado de aproximadamente 2.500 por ciento.

105. El estancamiento que sufre la minería a partir de 1989, hace que su participación sectorial disminuya de manera continua hasta 1995.

Gráfico 7

Cusco: composición del PBI por sectores de actividad económica, 1982, 1992, 2002, 2012



^{1/} Se excluye el sector «otros servicios».

Fuente: INEI. Sistema de Información Regional para la Toma de Decisiones.

- Piura

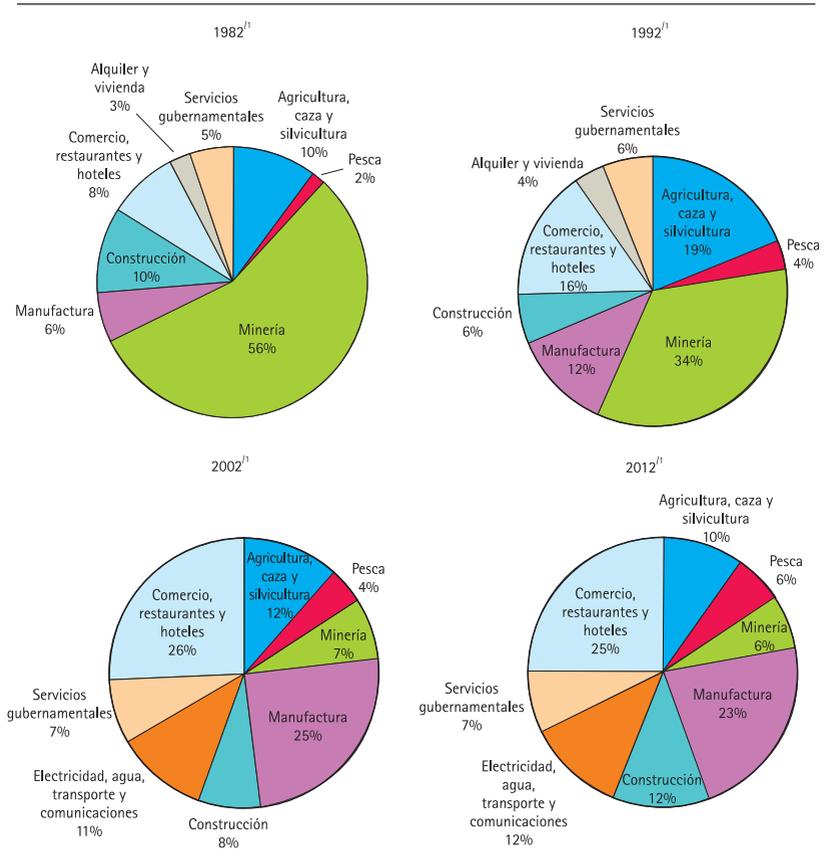
En el 2002, Piura era el segundo departamento más poblado del Perú (con 1,6 millones de habitantes) y la quinta economía regional, con aproximadamente S/ 4.574 millones (soles constantes de 1994). A diferencia de Arequipa y Cusco, el PBI de Piura se basaba principalmente en dos



sectores: manufactura, y comercio, restaurantes y hoteles (51 por ciento de la producción sin contar con el sector «otros servicios»).

Gráfico 8

Piura: composición del PBI por sectores de actividad económica, 1982, 1992, 2002, 2012



^{1/} Se excluye el sector «otros servicios».

Fuente: INEI. Sistema de Información Regional para la Toma de Decisiones.



Su crecimiento económico ha sido más uniforme que el de las regiones previamente descritas. Del 2002 al 2012, la región creció un acumulado de 90 por ciento y, salvo el sector agricultura, caza y silvicultura, ningún sector creció menos de 70 por ciento. Es así que la manufactura y el comercio aún se mantienen como los principales promotores del crecimiento del departamento.

Los sectores que más crecieron durante el período analizado fueron construcción (189 por ciento), pesca (154 por ciento) y electricidad, agua, transporte y comunicaciones (104 por ciento). Los tres sectores muestran altas tasas de crecimiento a partir del 2004, pero construcción es el que mantiene tasas crecimiento positivas continuas incluso durante el 2009 (12 por ciento de crecimiento). Como se mencionó, la considerable brecha de infraestructura, unida a la mayor disponibilidad de recursos por parte de los agentes privados y el gobierno, llevaría a una mayor inversión en construcción de viviendas y proyectos de infraestructura.

Piura, sin embargo, es la región que más ha cambiado su composición sectorial de 1982 al 2012. La comparación de la composición sectorial histórica muestra que la economía de Piura en la década de 1980 se encontraba claramente dominada por la minería e hidrocarburos. Es a partir de 1987, con una progresiva caída de la producción de este sector, que su importancia relativa disminuye. Aun así, en 1992 aún representa cerca de un tercio de la producción de la región.

- San Martín

Con menos de un millón de habitantes y un PBI de S/ 1.415 millones (en soles de 1994), en el 2002 San Martín era la decimosexta región productiva del país y la más pequeña de nuestro análisis (con un PBI per cápita de S/ 2.059). Al igual que Arequipa y Cusco, el PBI de San Martín provenía de la agricultura, caza y silvicultura (32 por ciento), el sector comercio, restaurantes y hoteles (23 por ciento), y la manufactura (16 por ciento).



A diferencia del resto de regiones analizadas, el crecimiento de San Martín no se debe principalmente al sector minero ni al de construcción. Diversos sectores mostraron tasas elevadas de crecimiento durante la década. Ciertamente, la construcción creció en 170 por ciento, de ahí el incremento en su participación del producto, pero la agricultura, caza y silvicultura lo hizo en cerca del 100 por ciento, mientras que la manufactura creció en 90 por ciento, y el sector comercio, restaurantes y hoteles en una magnitud similar. Este ritmo de crecimiento más homogéneo de los sectores se traduce en cambios menores en la composición de la producción.

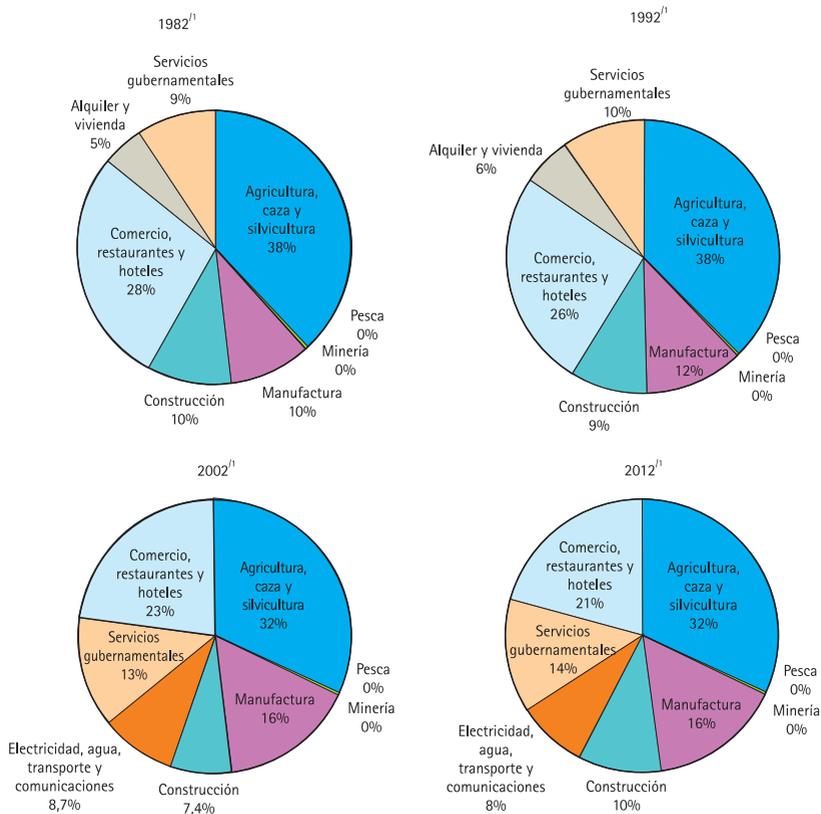
Se debe señalar que el PBI de construcción no presenta tasas elevadas de crecimiento sino hasta el 2007. Del 2002 al 2006 el sector creció en promedio 1,5 por ciento al año. Es partir del 2007, después de que el PBI ya había acumulado un crecimiento de 30 por ciento desde el 2002, que las tasas se elevan a un promedio de 16,8 por ciento al año.

Es decir, el *boom* constructor no se da sino hasta después de que la economía ya había mostrado señales de mejoría y estabilidad. De hecho, durante el 2004 y el 2005 (cuando la economía regional crece 8 y 9 por ciento, respectivamente) fueron la manufactura y la agricultura, caza y silvicultura los sectores que lideraron el crecimiento (12 y 14 por ciento en promedio anual, respectivamente).

Cabe agregar, en este caso, que el comportamiento económico de San Martín está profundamente asociado a los programas de reconversión de cultivos implementados desde hace varias décadas, pero que logran consolidarse en el período bajo observación a partir de una caída de los precios de los productos ilegales destinados a la exportación. La introducción y difusión de cultivos alternativos como el cacao (que deriva en una industria chocolatera), el café, la palma aceitera, etc., son hechos directamente asociados al patrón de crecimiento económico antes descrito.

Gráfico 9

San Martín: composición del PBI por sectores de actividad económica, 1982, 1992, 2002, 2012



¹⁾ Se excluye el sector «otros servicios».

Fuente: INEI. Sistema de Información Regional para la Toma de Decisiones.

Si se analiza la composición histórica del PBI desde inicios de la década de 1980, se observa que no ha habido cambios radicales. Si bien los sectores de agricultura y comercio han disminuido su importancia relativa y la manufactura la ha aumentado, los cambios no son mayores de 7 puntos



porcentuales en un lapso de treinta años, con lo que se puede hablar de un crecimiento de largo plazo más estable entre sectores.

En suma, vemos cómo Cusco lideró el grupo en términos de crecimiento económico sustantivo y temprano; pero los otros tres casos lo siguieron, y de cerca. Por otro lado, destaca que tanto en el caso de Cusco como en el de Arequipa el crecimiento económico de la década del 2000 está promovido fundamentalmente por la actividad minera y por la construcción, actividad que se ve beneficiada por la primera, así como por el incremento de los ingresos fiscales a nivel subnacional. Piura y San Martín, en cambio, mantienen en lo sustancial su misma estructura productiva en este período reciente pues muestran un crecimiento más uniforme entre sectores. Históricamente (de 1982 al 2012), en cambio, destacan los casos de Piura y Cusco, como los departamentos que muestran cambios más significativos en la composición en su estructura productiva. Mientras que en Piura el sector minero-petrolero pierde el peso preponderante que tenía en la década de 1980, en Cusco la minería incrementa su importancia relativa en la década del 2000 (del 8 al 26 por ciento), mientras que la agricultura, caza y silvicultura pasa de una participación del 32 por ciento del PBI regional en 1980 a solo 13 por ciento en el 2012; algo similar ocurre con la manufactura.

Lo que sigue, entonces, es preguntarnos qué actores empresariales y de sociedad civil encontramos en este contexto económico cambiante.

Élites empresariales y sociedad civil

- Arequipa

En términos de la composición del empresariado, lo que es más importante y llamativo es que los empresarios arequipeños predominan en todos los sectores, excepto en minería¹⁰⁶. Como se mencionó, la composición sectorial

106. Un dato importante es que seis de las diez primeras empresas de la región son de capitales arequipeños (Aurum 2014).



del PBI ha permanecido relativamente estable entre 1980 y el 2012, y el cambio más importante en los últimos años es el crecimiento de los sectores construcción y minería. En particular, destaca la inversión de la Sociedad Cerro Verde S. A. A., la principal empresa minera en la región, que produce el 60 por ciento de las exportaciones de las principales empresas arequipeñas. Además, esta empresa minera tiene su centro de operaciones a 30 km de la ciudad capital de la región. Esto hace que su impacto sobre la economía y la política regionales sea mayor que el de compañías mineras de los otros departamentos estudiados.

Pero tanto o más importante que la cercanía de la mayor empresa extractiva es el tipo de tejido empresarial local y su capacidad para aprovechar los estímulos resultantes de la nueva inversión de capitales e impulsar una agenda de desarrollo propia. La élite empresarial de Arequipa fue duramente golpeada por la crisis económica de la década de 1980 y la recesión de 1998-2000. Pero mientras que, por ejemplo, la élite agraria e industrial del Cusco desapareció a lo largo de este período, los empresarios arequipeños lograron mantener el núcleo de sus negocios y su influencia en la región.

Actualmente, las empresas medianas y grandes de Arequipa son solo 382. La mayoría de estas empresas arequipeñas son familiares, pero han comenzado a incorporar mejores prácticas de gobierno corporativo y protocolos para asegurar las transiciones entre las generaciones de una misma familia (algunas de ellas ya han pasado la tercera generación en la administración de la firma). Existe, pues, una preocupación por mejorar sus sistemas de gobierno corporativo y profesionalizar la gerencia. Es interesante anotar que este proceso de modernización ha aumentado la demanda por consultorías, lo que crea un nicho de mercado para profesionales jóvenes que regresan a Arequipa luego de culminar sus estudios universitarios en Lima o el exterior.

Además, se trata de un sector empresarial con capital que ha aprovechado la coyuntura de crecimiento económico para diversificarse o llevar a cabo procesos de integración vertical. Al reconocer que el crecimiento ha sido dirigido por la compañía minera, responsable por el 60 por ciento de las



exportaciones¹⁰⁷, los empresarios consideran que se debe planificar un desarrollo más diversificado a partir de las ventajas competitivas que puede desarrollar la región. Esto hace que los empresarios estén más interesados que sus pares de otras regiones en la capacitación de la mano de obra y en la innovación tecnológica adaptativa. Asimismo, suelen apoyar los proyectos ligados a mejorar la infraestructura en comunicaciones y energía.

De hecho, algunas empresas que operan en Arequipa con capitales locales, por ejemplo en la industria textil, están realizando procesos de integración vertical hacia delante y hacia atrás¹⁰⁸. También hay casos de especialización como el de las constructoras que tienen proyectos ambiciosos para el crecimiento y transformación de la ciudad. Sin embargo, una de las limitaciones que tiene la empresa arequipeña es el tamaño del mercado local, por ello está siguiendo tres estrategias para superar este obstáculo: (i) posicionarse en el mercado limeño¹⁰⁹, lo que lleva consigo el riesgo de la mudanza del núcleo de los negocios a la capital; (ii) pensar el mercado en términos macrorregionales incluyendo a Bolivia y Chile¹¹⁰; y (iii) diversificarse de forma no relacionada o aleatoria para controlar más productos (esto les permite incluso mover la base de alguno de sus negocios a Lima sin menoscabar sus inversiones locales)¹¹¹.

Los dos problemas serios a los que se enfrentan los empresarios en sus dos primeras estrategias son el déficit que tiene la región en infraestructura, sobre todo en comunicaciones, y la alta rotación laboral. Para enfrentar el primero, necesitan de una estrecha colaboración con los gobiernos locales y regional. Pero la desconfianza en el sistema político es el mayor impedimento para lograrlo. La Universidad Nacional de San Agustín, la Universidad Católica San Pablo y, en menor medida, la Universidad Católica

107. Entrevistas con Bradley Silva, gerente general de la fábrica La Ibérica, 24 de marzo del 2014; Alberto Muñoz Nájjar, ex presidente de la Cámara de Comercio e Industria, 27 de marzo del 2014; y María Pía Palacios, consultora económica y miembro de directorio de varias empresas arequipeñas, 28 de marzo del 2014.

108. Entrevista con Mauricio Chirinos, gerente administrativo del Grupo Michell, 28 de marzo del 2014.

109. Entrevista con Bradley Silva, gerente general de la fábrica La Ibérica, 24 de marzo del 2014; y con Mauricio Chirinos, 28 de marzo del 2014.

110. Entrevista con Alberto Muñoz Nájjar, ex presidente de la Cámara de Comercio de Industria, 27 de marzo del 2014.

111. Este es el caso del grupo Incaalpaca de los Pathey. Fuente: Roca Mora, Adriana. «Los productores del oro andino», en «Los 7 grupos empresariales que van a despegar». En: Poder, marzo del 2013, pp. 130-143.



de Santa María están tratando de crear estos mecanismos de comunicación a través de los foros de discusión sobre el desarrollo de Arequipa, y estableciendo canales de cooperación técnica con el gobierno regional¹¹², aunque los resultados de estos esfuerzos deben aún ser evaluados.

Además de la búsqueda de canales de comunicación con los gobiernos locales, regional y nacional, el problema que tienen varios empresarios medianos es que, como es fácil imaginar, los proyectos de infraestructura se elaboran pensando en las prioridades de la gran minería (que es a la que se busca beneficiar por los ingresos que genera). Esta prioridad se refuerza con el programa de Obras por Impuestos. Sin embargo, es probable que las firmas familiares de Arequipa no tengan el capital suficiente para participar en el proceso o no les sea tan conveniente en términos económicos.

El problema con el mercado laboral es bastante complejo y es aquí donde la presencia de la minería se convierte en un aliciente económico y un problema al mismo tiempo. La mayoría de las grandes y medianas empresas locales realiza esfuerzos razonables para capacitar a sus operarios y personal técnico, y suele apoyarse en el instituto tecnológico Tecsup y en las universidades para esa labor. Pero debido a la alta demanda laboral por personal capacitado les es difícil retener a sus trabajadores, sobre todo porque no pueden igualar los sueldos y salarios ofrecidos por las compañías mineras¹¹³, y les es difícil contratar, para puestos de alta gestión, personal traído de Lima porque, al ser empresas familiares, las expectativas de ascenso son reducidas. Este es un tema que plantea desafíos mayores de adaptación a las empresas locales, ya que, además, como señalaba uno de nuestros entrevistados, «no estaban acostumbrados a pagar buenos sueldos».

Estas dos debilidades son las más serias a mediano plazo y ponen en riesgo los proyectos de desarrollo local diseñados por las universidades y empresarios de Arequipa. Pero, a pesar de estas limitaciones, la élite económica de Arequipa piensa la región desde la ciudad. Parte de esto

112. Entrevista con Alonso Quintanilla, prorector de la Universidad Católica San Pablo, 26 de marzo del 2014.

113. Entrevista con Bradley Silva, 24 de marzo del 2014.



se debe a que se trata de un grupo diversificado: las diez más importantes empresas de la región se encuentran en al menos siete sectores diferentes (Aurum 2014). Sin embargo, los empresarios reconocen que el crecimiento reciente ha sido dirigido por la compañía minera Cerro Verde¹¹⁴. Por ello, consideran que se debe planificar un desarrollo más diversificado a partir de las ventajas competitivas que puede desarrollar la región. En ese sentido, un grupo de empresarios, con apoyo del Grupo Interbank de Lima, contrató a Michael Porter en el 2014 para realizar un estudio sobre la competitividad de la región.

Pero esto no es una novedad. A diferencia de lo que encontramos en el resto de los casos, en este departamento la élite empresarial está más consolidada y tiene una tradición que se remonta varios siglos¹¹⁵ en términos de identidad regional y elaboración (no siempre exitosa) de proyectos de desarrollo regional. Esto permite entender por qué los entrevistados tienden a reportar un relato lineal desde la composición de la Junta de Rehabilitación y Fomento de Arequipa, luego del terremoto de 1950, hasta los planes actuales, pasando por la década de 1990, cuando se iniciaron los intentos por crear la macrorregión sur, que se vieron frustrados a inicios de este siglo. Dentro de esta historia, la última década del siglo XX es vista como una de las peores en la historia económica de la región, lo que obligó a la venta y/o traslado a la ciudad de Lima a dos de las empresas más importantes de la región: Cerversur y Leche Gloria S. A. La primera es la más importante en términos de redes empresariales, pues allí se formaron profesionalmente varios de los actuales gerentes de las firmas locales y representantes de la región en el Poder Ejecutivo nacional (ministerios) y Parlamento. Actualmente, otras empresas emblemáticas han puesto filiales en Lima o tienen su negocio más rentable en esta ciudad.

Otra diferencia fundamental con las otras regiones es la capacidad organizativa del empresario local. En Arequipa, los empresarios parecen

114. Entrevistas con Bradley Silva, gerente general de la fábrica La Ibérica, 24 de marzo del 2014; Alberto Muñoz Nájjar, ex presidente de la Cámara de Comercio e Industria, 27 de marzo del 2014; y María Pía Palacios, consultora económica y miembro de directorio de varias empresas arequipeñas, 28 de marzo del 2014.

115. Véase Flores Galindo (1977).



coordinar mucho entre ellos y con otros actores e instituciones de la sociedad civil. La élite empresarial está nucleada alrededor de la Cámara de Comercio e Industria de Arequipa (CCI), y es a partir de este gremio que se elaboran proyectos de desarrollo local con el apoyo de consultoras y universidades arequipeñas. Sin embargo, es importante resaltar que existe una nueva clase empresarial en los sectores de tiendas por departamentos, comida rápida y agroindustria que no está representada en este gremio empresarial. Por el lado de los pequeños y microempresarios, estos se agrupan en la Cámara Pyme de Arequipa.

Dentro de las organizaciones de la sociedad civil con las que coordinan iniciativas, destacan, como ya mencionamos, las universidades. Además, este tejido empresarial permite a la élite económica regional establecer alianzas formales e informales con la mayor empresa minera de la zona, así como con el gobierno local. Por el lado de la multinacional minera, logran contratar gerentes locales que están involucrados con los planes de desarrollo de la región pues provienen de empresas y universidades que sirven como espacio de construcción de redes gerenciales. Por el lado del gobierno regional y local, las relaciones suelen ser directas porque, de acuerdo a los primeros, Arequipa sigue siendo un «pueblo chico». Sin embargo, esto no quiere decir que no haya habido fricciones entre el gobierno regional y el sector empresarial. La desconfianza hacia el sector político es grande, solo ligeramente menor que en Cusco, y en varios de los líderes entrevistados existe la convicción de que ellos pueden llevar a cabo sus planes de desarrollo regional prescindiendo de los gobiernos subnacionales. Por lo demás, la élite empresarial arequipeña tiene lazos importantes con los funcionarios públicos y políticos nacionales, lo que le facilita desarrollar algunos de sus planes.

- Cusco

Como hemos mencionado en secciones anteriores, la economía cusqueña ha sufrido cambios considerables en el período 1980-2012¹¹⁶. Así también, la

116. En realidad, en el caso del Cusco el único sector que permanece constante es el de comercio, restaurantes y hoteles.



élite empresarial cusqueña ha sufrido grandes transformaciones a lo largo del siglo XX y la primera década del presente siglo. Recordemos que las élites subnacionales cusqueñas fueron duramente golpeadas por la crisis económica de la década de 1980 y la recesión de 1998-2000, lo que llevó a que la élite agraria e industrial de Cusco desapareciera a lo largo de este período. A partir de la década de 1970 se comienza a formar una élite empresarial dedicada al turismo; consecuencia de ello es la formación de la Cámara Regional de Turismo del Cusco en 1975. Al mismo tiempo, el empresariado dedicado a la industria textil comienza un largo proceso de decadencia que terminará definitivamente a finales de la década de 1980 (entrevista a Luis Nieto Degregori¹¹⁷; Tamayo 1978; Tamayo y Zegarra 2008). Incluso las nuevas empresas o grupos empresariales que surgen en la década siguiente han terminado mudando la mayor parte de sus intereses fuera de la región. Por ejemplo, el grupo Oviedo aún mantiene su cadena Supermercados Mega, pero la mayor parte de sus intereses están concentrados en la agroindustria en la región de Lambayeque, en el norte del país. Por su parte, la empresa Incasur, productora de alimentos a base de cereales andinos, mudó su base de operaciones a la ciudad de Lima. Solo los Supermercados Mega y la Caja Municipal de Ahorro y Crédito del Cusco figuran en la lista de las grandes empresas de capital cusqueño que operan en el Cusco.

Actualmente, el sector empresarial local cusqueño se compone principalmente por medianas empresas del sector turismo con una capacidad gerencial incipiente. La mayoría de estas empresas son de carácter personal o familiar, ya sean de primera o segunda generación. Estas se encuentran en una segunda línea con respecto a los conglomerados extranjeros o limeños que dominan el sector y que conforman las grandes empresas en la región. A estas se suman Peru Rail S. A. y la Minera Xstrata Tintaya, que eran, hasta el 2012, las dos empresas más importantes de la región (*Perú Económico* 2010) y el Consorcio Camisea liderado por Plustpetrol, que explota la reserva de gas natural. Estas tres grandes compañías multinacionales tienen operaciones tipo enclave que se articulan poco con el resto de la sociedad regional. Los dos principales yacimientos se encuentran en la periferia

117. Intelectual cusqueño e investigador del Centro Guamán Poma, 3 de marzo del 2014.

de la región, en ubicaciones de difícil acceso desde la ciudad del Cusco: en Espinar (Tintaya) y La Convención (Camisea). Asimismo, la principal empresa turística, Peru Rail, tiene como objeto principal de su actividad el santuario de Machu Picchu, ubicado también fuera del ámbito geopolítico de la capital de la región. Esto genera que las compañías encargadas de la explotación de estos recursos estén más preocupadas por mantener buenas relaciones con la población y autoridades locales de estas provincias que por involucrarse en la política regional.

Es importante señalar que los empresarios dedicados al turismo son dueños en su mayoría de medianas empresas y en algunos casos sus negocios más importantes están en las alianzas con grandes cadenas hoteleras o de turismo internacional. La mayoría de las empresas locales de turismo son de carácter personal o familiar y afrontan, de acuerdo a los entrevistados, los desafíos comunes a las empresas de este tipo, por ejemplo, conflictos en el paso a la segunda generación, profesionalización incipiente de la gerencia, etc.¹¹⁸.

Los conflictos interfamiliares en las firmas cusqueñas fueron resaltados por todos los empresarios entrevistados dentro y fuera del sector turismo. Este problema trae como consecuencia que los abogados se conviertan en los principales asesores de las compañías locales. Muy pocas contratan consultores para análisis de mercado o para potenciar las capacidades administrativas de sus compañías en búsqueda de crear ventajas competitivas¹¹⁹. Además de los problemas gerenciales, el déficit en infraestructura, comunicaciones y energía, y la incapacidad de retener al capital humano representa un límite al crecimiento de las empresas cusqueñas no dedicadas al turismo¹²⁰. Para un empresario importante de la región esas eran las causas que motivaron a los dueños de Incasur a mudar el núcleo de sus negocios a Lima¹²¹.

118. Entrevista con Carlos Milla, ex presidente de la Cámara de Turismo del Cusco, 3 de marzo del 2014.

119. Entrevista con Fernando Romero, consultor y asesor de la Cámara de Comercio del Cusco, 6 de marzo del 2014.

120. Entrevistas con Carlos Milla, ex presidente de la Cámara de Turismo del Cusco, 3 de marzo del 2014; Carlos Zevallos, gerente comercial de Cusco Restaurants, 4 de marzo del 2014; y Roger Valencia, presidente de la Cámara de Turismo del Cusco, 6 de marzo del 2014.

121. Entrevista con Fernando Ruiz Caro, ex presidente de la Cámara de Comercio, 7 de marzo del 2014.



En el caso de Cusco, los empresarios del sector turismo son los más organizados. Además de tener su propia Cámara de Turismo, tienen mucho poder en la Cámara de Comercio. El predominio de los empresarios de turismo hace que los problemas tiendan a ser abordados desde la perspectiva de ese sector. Estos empresarios confían en los eslabonamientos que el turismo puede crear en la economía del Cusco en transporte, restaurantes, limpieza y transporte; por ello, les es difícil entender los reclamos por infraestructura en los otros sectores y los intereses políticos, tanto de la ciudad del Cusco como de las otras urbes de la región, y menos aún en el campo (a no ser que se trate de productores para los restaurantes *gourmet*). Por ejemplo, uno de los líderes de la Cámara de Turismo no entendía por qué la gente marchaba como forma de protesta, pues pensaba que los pobladores debían llamar directamente al ministro para comunicarle sus demandas. Esta sobreespecialización de la élite empresarial de la ciudad del Cusco trae como consecuencia una desconexión entre el empresariado y la región, que explica en parte por qué no se crean mayores sinergias para la creación de proyectos de desarrollo regional. A este grupo de grandes y medianos empresarios cusqueños se le suma un gran número de pequeñas y microempresas que no se sienten representadas en la Cámara de Comercio de Cusco¹²².

De esta manera, la especialización y precariedad de esta élite empresarial hace que se concentren principalmente en los problemas de su sector, desconectándose de cualquier otro proyecto de desarrollo regional. Por lo tanto, no son capaces de negociar con una élite política extremadamente fragmentada como la cusqueña, ni con las empresas multinacionales dedicadas a los sectores de minería e hidrocarburos. Pero tampoco pueden articularse con los sectores de la sociedad civil como los colegios profesionales y ONG. Es muy difícil entonces que la élite empresarial encabece proyectos de desarrollo regional que vayan más allá de su sector. Debido a su debilidad, los empresarios cusqueños no logran elaborar un discurso público que los acerque a la población, a los nuevos sectores de

122. Entrevista con *Silvia Uscamayta*, ex presidenta de la Asociación de Agencias de Turismo del Cusco y actual regidora de la Municipalidad Provincial del Cusco, 5 de marzo del 2014.



pequeños y microempresarios, y a los políticos locales. Esto hace mayor su dependencia de las grandes empresas de turismo limeñas y del desarrollo impulsado por la minería e hidrocarburos.

En este contexto, los programas de desarrollo quedan a la iniciativa de organizaciones de la sociedad civil. Pero el problema es que estas iniciativas son también focalizadas y no se articulan a una visión regional del desarrollo. Así, por ejemplo, si bien los colegios profesionales son bastante activos en el Cusco y desempeñan un papel público importante, como autoridad técnica para ciertas discusiones públicas, sus preocupaciones, propuestas y discursos giran en torno a los problemas de la ciudad capital y sus alrededores. Por su parte, las ONG desarrollan proyectos que si bien pueden resultar interesantes, son iniciativas puntuales en ciertas zonas de intervención. Finalmente, las universidades no desempeñan un papel activo en la discusión de temas importantes para el desarrollo regional, como sí lo hacen en Arequipa y Piura. De hecho, la Universidad Nacional de San Antonio Abad tiene mayores ingresos por canon minero que la Universidad de San Agustín de Arequipa, pero, en opinión de todos los entrevistados, no logra encontrar un papel relevante en la sociedad cusqueña, y las universidades privadas no llegan a asumir un rol público importante. Tal vez sea por esta ausencia de iniciativas integrales y articuladas que los políticos y empresarios entrevistados en Cusco recordaban con nostalgia la Junta de Fomento y Reconstrucción establecida luego del terremoto de 1950. Estos organismos compuestos por representantes del empresariado, la intelectualidad local y políticos tuvieron a su cargo no solo la reconstrucción de la ciudad sino la creación de proyectos de desarrollo tales como plantas de producción de electricidad. En contraste, hoy las iniciativas para el desarrollo son escasas y fragmentadas.

En resumen, al tener un sector empresarial mediano y extremadamente especializado, la Región Cusco depende de la consolidación de la élite política (que también resulta precaria) para tomar provecho en el mediano plazo del *boom* de los minerales.



- Piura

El caso de Piura es un caso intermedio entre el de Arequipa, por un lado, y los de Cusco y San Martín, por el otro. Para empezar, recordemos que Piura es la región que observa cambios más dramáticos en su estructura productiva desde la década de 1980 por la pérdida de la contribución de un antes preponderante sector petrolero¹²³. Tras este cambio, Piura presenta una estructura productiva balanceada y diversificada. Como en Arequipa, la manufactura y el comercio, restaurantes y hoteles son preponderantes. Pero, a diferencia de Arequipa, región macrocefálica en la que el 80 por ciento de la población y la mayor actividad económica se concentran en la capital, Piura se caracteriza por ser una región que articula varias ciudades intermedias con peso económico propio además de la capital (Cotler *et al.* 2009: 62).

En el siglo XX, la élite económica piurana estuvo compuesta por grandes «barones» terratenientes que formaban parte de la oligarquía peruana que dirigía el destino del país (Cotler 1978, Bourricaud 1966). La reforma agraria de 1969 y la reacción de los antiguos propietarios de la tierra marcarán profundamente el devenir de las élites piuranas. Las familias afectadas por la reforma, salvo los Romero, no aprovecharon los bonos de la reforma y las nuevas políticas que subsidiaban la actividad industrial como una oportunidad para reconvertir sus actividades económicas. Así, muchas de ellas migraron a Lima o mantuvieron sus actividades económicas ligadas al sector agropecuario, pero de forma marginal. Algunas de estas familias lograron mantenerse en este rubro y aprovecharon el proceso de liberalización económica de la década de 1990 para ingresar exitosamente hacia actividades de exportación de cultivos no tradicionales. Pero muchas otras familias simplemente dejaron de ser parte de la élite económica regional luego de la reforma agraria, sea porque migraron o porque perdieron su fortuna.

123. Piura es el departamento donde se inició la explotación petrolera en el Perú a finales del siglo XIX. En este departamento operó la International Petroleum Corporation (IPC), que fuera símbolo del capital extranjero y objeto de disputa a finales de la década de 1960, cuando se produce el golpe de Estado que instaura un gobierno militar que estatiza los yacimientos y la refinería que operaba dicha empresa.



A partir de la década de 1980, la composición de la élite empresarial piurana estuvo dominada por el surgimiento y consolidación del Grupo Romero, que es en realidad un grupo de escala nacional. La fábrica de textiles del Grupo Romero (Textil Piura) se convierte en «la» empresa símbolo de Piura. Así, hasta la fecha, no hay empresas industriales grandes de capital piurano fuera de esta. Menos aún existen industrias piuranas antiguas como sucede en Cusco y Arequipa. En la banca, el Banco Regional, de capitales piuranos, fue una empresa exitosa en la década de 1980, pero tuvo problemas crecientes para competir con la banca nacional y extranjera, por lo que fue vendido hacia mediados de la década de 1990. Hoy Piura tiene solamente otro grupo familiar importante, el Grupo Helguero, cuyos negocios más visibles son el diario *El Tiempo* (su empresa emblemática y que realiza una labor importante como espacio de debate público) y el Hotel Punta Sal.

El crecimiento económico reciente ha permitido la emergencia de nuevos actores empresariales pues los mercados se han ampliado y varias empresas han crecido. No obstante, en términos de poder no hay un desplazamiento significativo del Grupo Romero, que también se ha visto fortalecido por el *boom* reciente. Así, actualmente, el sector empresarial piurano está compuesto por empresarios medianos de origen local, así como por un importante número de firmas medianas y grandes de migrantes de otras partes del Perú y extranjeros asentados recientemente en la zona. Así, se trata de un nuevo grupo surgido a partir de casi una década de crecimiento económico; la mayoría de los cuales están dedicados a la agroexportación, a petróleo e hidrocarburos, a la pesca y, más recientemente, a servicios. Por su parte, los empresarios piuranos más visibles están en el sector agroexportador, en bananos, cacao, café, uva y mango, y en algunas pesqueras. Las firmas medianas y grandes de la región parecen haber avanzado bastante en términos de gobierno corporativo pues solamente entre 10 y 15 por ciento de las empresas medianas asociadas a la Cámara de Comercio de Piura (CCP) son empresas familiares¹²⁴. Finalmente, en el sector

124. En contraste, de 80 a 90 por ciento de las mypes asociadas probablemente son empresas familiares (entrevista con Carlos Sánchez, gerente general de la CCP, 14 de agosto del 2014).



agrícola destacan también importantes experiencias de asociatividad de pequeños empresarios destinadas al comercio exterior como la cooperativa de productores de café de la sierra de Piura, Copicafe, así como la asociación de bananeros orgánicos (Cepibo).

Actualmente, los empresarios piuranos señalan como sus dos principales dificultades la formación laboral y la infraestructura. Muchos de los nuevos negocios de agroexportación requieren conocimientos técnicos especializados para manejo de riego tecnificado, refrigeración para el empaque, entre otros. No obstante, muchos empresarios se ven obligados a importar técnicos de otras regiones y formar a sus propios «técnicos de yunque y martillo que carecen de cartón»¹²⁵. Comentan que un problema serio que existe es que la oferta formativa de la región no está teniendo en cuenta esta demanda, pues no existen institutos tecnológicos para el sector agrícola ni se forman suficientes técnicos en soldadura y automotrices. La capacidad portuaria de Piura también ha sido un problema reciente por el incremento de la actividad de exportación. No obstante, varios esperan que con la ampliación del puerto de Paita la situación mejore.

Si bien Piura presenta un tejido empresarial interesante, las firmas locales son muy pequeñas con relación al Grupo Romero¹²⁶ y a las empresas multinacionales que operan en la región (por ejemplo, Pluspetrol Norte y la brasileña Vale). Normalmente estas grandes empresas tienen su centro de operaciones en Lima y cuentan con interlocución directa con el gobierno nacional (Cotler *et al.* 2009: 69), por lo que no ven la necesidad de relacionarse con la política regional¹²⁷. De hecho, algunos entrevistados señalan como crítica que la Cámara de Comercio y Producción (CCP) de Piura no agremia a algunas de las grandes empresas presentes en Piura; por ejemplo, a la empresa de hidrocarburos Savia. Esta crítica es relevante

125. Entrevista con Alberto Irazola, empresario, 15 de diciembre del 2014.

126. Si bien con el crecimiento económico los mercados se han ampliado con nuevas inversiones, las nuevas operaciones del Grupo Romero (caña para etanol, Caña Brava) también se han consolidado y, por tanto, no se observa un desplazamiento de su poder económico en la región.

127. Sin embargo, están más ligados a la ciudadanía que en otros casos, a través de los programas de responsabilidad social empresarial que implementan.

porque la CCP de Piura es una institución reconocida con 123 años de vida¹²⁸ y con importante presencia pública en la vida regional¹²⁹.

Con el ingreso de nuevas inversiones en la década del 2000, la composición de la CCP se ha diversificado, por lo que ya no es «netamente piurana» como antaño (Cotler *et al.* 2009: 69). Actualmente la mayoría de sus casi seiscientos asociados son exportadores o empresas que dan servicios a los exportadores, y entre estos tienen una importante presencia de capitales foráneos (de Lima, Ica, Chile, etc.)¹³⁰. Así también, si bien aproximadamente el 90 por ciento de los representantes de su directorio son empresarios piuranos, hoy tienen también representadas a empresas grandes de capital foráneo, como Telefónica, Saga Falabella y Ferreyros¹³¹. Sin embargo, cabe destacar que, a pesar del peso creciente de empresarios foráneos, la CCP sigue siendo caracterizada como una «institución poderosa»¹³² en Piura e incluso como el actor más importante del departamento (Cotler *et al.* 2009: 55).

En efecto, tal vez lo que distingue más a Piura de los otros mapas de poder estudiados es la fortaleza y activa presencia pública de las organizaciones de la sociedad civil en general. Piura cuenta desde hace años con una sociedad civil fuerte y logró ir procesando una imagen compartida de su desarrollo desde la década de 1990 gracias a la participación de cuatro instituciones clave (CCP, la ONG Cipca, la Universidad de Piura y el diario *El Tiempo*) (Cotler *et al.* 2009: 70). Pero lo más interesante del caso es que recientemente varias organizaciones sociales de peso (ONG, colegios profesionales, universidades, entre otras) han logrado desarrollar y consolidar esfuerzos de colaboración para la incidencia pública ante las autoridades regionales a través de la conformación de una Asamblea de Delegados, y la CCP

128. Entrevista con Carlos Sánchez, gerente general de la CCP, 14 de agosto del 2014.

129. Una crítica adicional, similar a la encontrada en los otros casos, es que los pequeños empresarios y empresarios emergentes no se sienten representados en la CCP, aunque de acuerdo con su gerente esta ha hecho esfuerzos para integrarlos.

130. Entrevista con Carlos Sánchez, gerente general de la CCP, 14 de agosto del 2014. En cuanto al tamaño de los agremiados, el 10 por ciento son grandes empresas, el 40 por ciento son medianas y el 50 por ciento son mypes (Cámara de Comercio y de Producción de Piura 2014).

131. Entrevista con Carlos Sánchez, gerente general de la CCP, 14 de agosto del 2014.

132. Entrevista con Margarita Vega, periodista, 12 de agosto del 2014.



participa de estas iniciativas¹³³. Su existencia les ha permitido vincular temas de interés para el desarrollo regional, pues antes la sociedad civil estaba dispersa en agendas sectoriales. Así, en el caso de Piura, la mediación de la sociedad es muy importante en el debate regional. Hay un grupo de actores regionales de la sociedad civil y económica trabajando una agenda regional, pero desde un punto de vista de planificación antes que político.

- San Martín

El caso de San Martín se distingue no solo por la fuerte división y tensión que existe entre las ciudades de Tarapoto (centro comercial y turístico) y Moyobamba (centro político), sino porque la composición de su PBI ha sido históricamente diferente a la de las otras regiones en estudio.

Si se analiza la composición histórica del PBI desde inicios de la década de 1980 hasta el 2012, se observa que no ha habido cambios radicales. Si bien los sectores de agricultura y comercio, que han sido siempre los principales, han disminuido su importancia relativa y la manufactura ha aumentado, los cambios no son mayores de 7 puntos porcentuales. De esta manera, podemos pensar en un crecimiento de largo plazo que ha sido más parejo y que no se debe principalmente al sector minero ni al de construcción.

En líneas generales, el empresariado en San Martín está compuesto en su mayoría por micro- y pequeñas empresas dedicadas al comercio¹³⁴. También hay algunas experiencias de empresas productivas dedicadas, por ejemplo, a la producción de aceite y combustible, pero son experiencias menores. Las empresas más grandes son las que se dedican a la palma aceitera (capital foráneo del Grupo Romero, por ejemplo) y algunas empresas locales dedicadas al comercio de pollo (Don Pollo) o al comercio (La Inmaculada). Finalmente, también se menciona el nacimiento de dos industrias en particular: la cecina y el chocolate. Sin embargo, ambas industrias tienen que enfrentar dos problemas comunes a todos los empresarios de la región:

133. Entrevista con Manuel Albuquerque, director del Cipca, 11 de agosto del 2014.

134. Entrevista con Hugo Bernal, gerente de la CC de San Martín, 21 de octubre del 2014.



los límites que imponen la falta de energía y la falta de mano de obra especializada.

Los grandes empresarios (e incluso cooperativas) no participan de la política regional ni local. Estos «grandes» empresarios locales prefieren dirigir sus negocios como enclaves sin conectarse con la sociedad ni la política local (caso de la empresa Don Pollo y el Grupo Huancaruna). Una actitud similar tiene el Grupo Romero, que posee negocios de plantación de palma en la región pero no interviene en la política ni en la actividad gremial regional.

La mayor participación en las cámaras de comercio la tienen los empresarios medianos dedicados al comercio, pero que sin embargo no plantean una agenda en común para la región. Cabe notar la división que existe entre la Cámara de Comercio de San Martín (Tarapoto) y la Cámara de Moyobamba, pues no parece existir mayor comunicación entre ambas. Otro punto que da cuenta de esta desarticulación es la inexistente participación en estas de las cooperativas agropecuarias y los empresarios informales (la mayoría en la región, según nos indicaron). La Cámara de Comercio de San Martín (Tarapoto) parece ser la más activa y su agenda consiste, principalmente, en disminuir las barreras que encuentra para sus negocios (falta de facilidades como la corriente eléctrica y la falta de correcto abastecimiento de agua). Por otro lado, como veremos, la Cámara de Comercio de Tarapoto parece servir también como un trampolín a la política local para sus presidentes, quienes suelen candidatear a la alcaldía provincial de San Martín.

Este problema, sin embargo, no es exclusivo de las cámaras de comercio. En general, encontramos en la región un tejido social bastante débil, sin actores que propongan agendas de desarrollo regionales. No existe una visión de conjunto de la región por parte de organizaciones civiles, muchas de las cuales solo cuentan con sedes en una de las dos ciudades que articulan la región y no plantean asuntos vinculados al desarrollo de la misma. Si bien los entrevistados demostraron preocupación por temas macro con miras a las elecciones regionales, prevalecía una visión orientada a ciertos temas específicos que responden a los intereses de cada organización. Si bien algunas de las organizaciones participan del Consejo



de Coordinación Regional (CCR)¹³⁵ organizado por el gobierno regional, no es posible identificar organizaciones líderes que cuenten con un proyecto de desarrollo general para la región.

En suma, la élite empresarial en San Martín está escasamente desarrollada y su nivel de cohesión es bastante bajo, por lo que no logra plantear ni liderar proyectos para la región. Esta debilidad es común a todo el tejido de la sociedad civil a nivel local.

A manera de resumen de la discusión precedente, la figura 2 presenta los principales elementos que marcan los cambios económicos y empresariales en las cuatro regiones en las que hemos trabajado.

Figura 2
Cambios económicos y empresariales

	Antes (décadas de 1980 - 1990)	Después
Arequipa	<ul style="list-style-type: none"> - Élités industriales. - Para 1998 quiebra el parque industrial (Gloria / Cervesur). - «Arequipazo» (2002) → contra privatización de energía eléctrica (empresarios no participan). 	<ul style="list-style-type: none"> - Revitalización de la Cámara de Comercio. - Repotenciación de empresas textiles de alpaca. - Crecimiento de comercio y <i>retail</i>. - Auge de Cerro Verde y construcción. - Expansión de micro- y pequeña empresa.
Cusco	<ul style="list-style-type: none"> - Industria textil quiebra en década de 1980 - Surgimiento del sector hotelero-turístico y regional. - Decae élite terrateniente post reforma agraria. 	<ul style="list-style-type: none"> - Auge de minería (Xstrata y otros) y gas (La Convención). - Ingreso de multinacionales y corporaciones limeñas en hotelería y turismo (desplaza a empresarios regionales). - Crecimiento de comercio y construcción. - Expansión de de micro- y pequeña empresa.

¹³⁵. Cabe aclarar que este CCR suele funcionar con las organizaciones que tienen base en la ciudad de Moyobamba y que pueden participar de estas reuniones.



	Antes (décadas de 1980 - 1990)	Después
Piura	<ul style="list-style-type: none"> - Decae élite latifundista post reforma agraria. - Emergencia de Grupo Romero (actor hegemónico). - Quiebre / cierre de industria y banca regional. - Inicio de actividad agroexportadora / agroindustrial. - Caída relativa del petróleo. 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Boom</i> agroexportador / agroindustrial / pesca. - Ingreso de multinacionales y corporaciones a diferentes sectores (agroindustria / pesca / fosfatos / minería). - Crecimiento del comercio y construcción. - Expansión de micro- y pequeña empresa.
San Martín	<ul style="list-style-type: none"> - Economía ilegal de cultivo de hoja de coca. - Inicio de política de sustitución de cultivos → Usaid / gobierno nacional. 	<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollo de turismo alternativo. - Éxito relativo de política de sustitución de cultivos desarrollo de exportación y cooperativas. - Crecimiento de comercio. - Expansión de micro- y pequeña empresa.

Elaboración propia.

El análisis de la estructura económica y la composición empresarial y de la sociedad civil de los departamentos estudiados da cuenta de algunos temas centrales para el interés de este trabajo.

Las situaciones de partida son, en efecto, distintas. Históricamente, destacan Piura y Cusco como los departamentos que han experimentado los cambios más drásticos en su estructura productiva durante las últimas décadas del siglo XX. Al mismo tiempo, Cusco es el departamento que creció más en el período reciente; crecimiento que, como en el caso arequipeño, fue promovido fundamentalmente por la actividad minera y la construcción. En cambio, tanto Piura como San Martín mantienen su estructura productiva, presentando un crecimiento más uniforme entre sectores.

La composición y el comportamiento de la élite empresarial de estos cuatro departamentos han sido impactados de forma diferenciada por el



crecimiento reciente, pues los legados estructurales e institucionales de cada caso dejaron distinto margen de maniobra a los actores para aprovechar las nuevas oportunidades. Destacan de forma positiva los casos de Arequipa y Piura, que logran desarrollar una estructura económica más diversificada a lo largo del siglo XX en el primer caso y hacia finales de siglo en el segundo, con la pérdida de importancia relativa del sector petrolero. Asimismo, ambos departamentos destacan por haber logrado consolidar de forma temprana, antes del inicio del *boom*, una organización de representación empresarial con capacidad de convocar y articular esfuerzos conjuntos de empresarios provenientes de diversos sectores. Tanto la Cámara de Comercio e Industria de Arequipa (y más recientemente la Cámara de Pymes) como la Cámara de Comercio de Piura (CCP) son instituciones poderosas y con legitimidad en sus regiones. En especial, la CCI de Arequipa lidera en repetidas ocasiones la búsqueda por alternativas al desarrollo regional. En el caso piurano, sin menoscabar el importante papel de la CCP, existen otras organizaciones de la sociedad civil que lideran los debates por el desarrollo regional e incorporan a este diálogo el compromiso de los empresarios mediante su participación en espacios concertados a través de sus representantes de la Cámara.

Contrastan con estas experiencias los casos de Cusco y San Martín. Cusco, a diferencia de Arequipa, con el que comparte el peso relativo de la actividad minera y gasífera, presenta una élite empresarial reducida al sector turismo y sin capital suficiente, lo que no le permite aprovechar el nuevo contexto para diversificar sus operaciones. Las empresas cusqueñas vinculadas al turismo pasaron a ser la segunda línea dentro del sector frente al incremento de inversiones de grandes operadores provenientes de Lima o el exterior. Por otro lado, la sobreespecialización en el sector turismo genera también un impacto en la representación gremial. El predominio de los empresarios de turismo en las cámaras genera que en estas los problemas de la región sean abordados desde la perspectiva de ese sector y que el empresariado tenga dificultades para comunicarse con el resto de la sociedad y entender las necesidades y problemas de otros sectores. Al mismo tiempo, el resto de la sociedad civil cusqueña se encuentra también debilitado y fragmentado, por lo que no lidera tampoco procesos de cambio. Incluso los colegios



profesionales, líderes en el debate público sobre asuntos de interés público en la región, tienen problemas para pensar los desafíos de la región de forma más amplia, más allá de los intereses de sus representados y de la ciudad del Cusco y su *hinterland*.

Finalmente, San Martín tampoco es una economía lo suficientemente diversificada. Pero, a diferencia del Cusco, donde el sector minero-energético y el turismo se hacen gravitantes en la economía regional, destaca más bien por tener una economía basada en la agricultura, caza y silvicultura (representando más del 30 por ciento del PBI) y los servicios. Es, entonces, una economía donde abundan los pequeños productores y que no logra desarrollar una clase empresarial lo suficientemente densa. Al mismo tiempo, la rivalidad entre las ciudades de Moyobamba y Tarapoto dificulta las posibilidades de acción conjunta de la sociedad civil, incluyendo a las cámaras de comercio. Este caso destaca por mostrar los niveles más bajos de organización de sociedad civil.

Habiendo presentado una caracterización de los cambios recientes y composición de las élites políticas y empresariales, así como de la fortaleza/debilidad de la sociedad civil de estos cuatro departamentos, a continuación analizaremos un tema crucial: las relaciones entre las élites políticas, empresariales y de sociedad civil y su capacidad para imaginar y actuar por el desarrollo regional.



4. Iniciativas de desarrollo regional y relaciones entre élites

En este capítulo retomamos la discusión teórica y desarrollamos la relación entre élites empresariales, sociales y políticas, y su capacidad para pensar y actuar sobre el desarrollo regional. Específicamente, la segunda sección presenta una discusión acerca de los patrones de participación de las élites empresariales en la política de estos cuatro departamentos.

Liderazgo en iniciativas de desarrollo regional

En la discusión teórica planteamos que la estructura económica departamental define límites a la capacidad de acción y organización política de las élites económicas. En particular, donde la estructura económica es más diversificada, esperamos que la élite económica tenga mayores posibilidades de llevar adelante proyectos colectivos que vayan más allá de su interés de grupo, dado que su actividad económica les permite imaginar escenarios de acción y proyectos más amplios y, por otro lado, facilita la convergencia y organización colectiva. En el capítulo anterior hemos visto cómo, efectivamente, en departamentos donde la estructura económica es más diversificada antes del inicio del *boom*, como Arequipa y Piura, la élite empresarial se encuentra más organizada. Ambos departamentos destacan por haber logrado consolidar de forma temprana una organización de representación empresarial con capacidad de convocar y articular esfuerzos conjuntos de empresarios provenientes de diversos sectores, y, por ello, es capaz de vincularse mejor hacia dentro y con otros actores. Las oportunidades generadas por el *boom* económico



son aprovechadas mejor por élites económicas más organizadas como en estos casos. Tanto en Arequipa como en Piura los empresarios organizados en las cámaras de comercio cumplen una función integradora importante en el contexto del *boom*, articulando e incorporando a nuevos actores empresariales. Esto no sucede ni en Cusco ni en San Martín, dado que las condiciones estructurales de su economía y los legados organizativos empresariales existentes no son favorables.

No obstante, Arequipa y Piura también difieren. En Arequipa, los empresarios (la CCI) son el actor central y bisagra, y cuentan con un claro liderazgo en las iniciativas de desarrollo. Los empresarios se articulan con otros actores importantes de la sociedad civil, como las universidades, y también se relacionan, aunque con más reticencia, con el gobierno regional y su coalición política. Por su ubicación, la multinacional Cerro Verde tiene incentivos para colaborar y aliarse con los principales actores regionales. Esto, además, es facilitado por las relaciones que empresarios locales desarrollan con la misma, asegurando que los gerentes de relaciones comunitarias sean profesionales formados y socializados dentro de su red de influencia y, por tanto, preocupados por el desarrollo de la región. En Piura, en cambio, es notable el papel articulador desempeñado por la sociedad civil, más allá de la CCP. Una sociedad civil fuerte y activa actúa como punto que articula los esfuerzos de políticos a través del gobierno regional y el sector empresarial. Estas organizaciones logran conectar a los empresarios con la política, aunque exclusivamente desde una visión técnica y planificada del desarrollo.

Tanto Cusco como San Martín cuentan con élites empresariales pequeñas, débilmente articuladas y, en el caso de San Martín, divididas geográficamente. En estas regiones en que no hay élites empresariales organizadas de modo que abarquen diferentes sectores de actividad económica, o a través del territorio, las élites políticas tienen un campo de acción mayor, por lo que pueden marcar diferencias en la articulación de actores en pro del desarrollo regional. De hecho, en el caso de San Martín, la élite política, a través del gobierno regional (César Villanueva y Nueva Amazonía), logra desempeñar ese papel, el mismo que previamente (década de 1990) había desempeñado



la cooperación internacional. Como hemos visto, el gobierno regional de Nueva Amazonía ha destacado más que el cusqueño en términos de sus iniciativas para el desarrollo y capacidad de gestión.

La contraparte de esta experiencia de gobierno regional es que existe una debilidad inherente de estas iniciativas, pues la tecnocracia que entró al poder junto con Villanueva no cuenta con una visión política y depende de la figura del líder para la estabilidad de los planes de desarrollo elaborados para la región¹³⁶. No existe entonces un actor con visión política que articule y mantenga en el tiempo la buena experiencia de gestión. Si bien dentro del gobierno regional existe una burocracia con cierto nivel de profesionalización y no existen escándalos de corrupción aparentes¹³⁷, su estabilidad dentro del mismo aún no está garantizada por el cambio que se viene con el gobierno regional que se inaugura el 2015. El problema es que en un contexto de creciente debilidad política, la continuación de este liderazgo desde arriba está puesta en cuestión. Dependerá mucho del liderazgo, interés y capacidad de la nueva gestión de Fuerza Popular.

En el otro extremo, el caso cusqueño resalta por el alto grado de desarticulación, tanto en lo político como en lo empresarial. Como mencionamos, su élite empresarial no plantea proyectos de desarrollo y queda en un segundo plano con relación al poder de empresas multinacionales que no parecen interesarse tampoco en asumir un papel protagónico para el desarrollo más allá de su área de influencia directa. Pero, por otro lado, la élite política se encuentra también muy desarticulada y la circulación de la misma es bastante alta. La gestión de los gobiernos regionales ha dejado mucho que desear y los municipios cuentan también con muchas limitaciones y sus gestiones son en extremo localistas, por lo que no pueden sumar esfuerzos ni en la ciudad del Cusco. Algo similar sucede con la sociedad civil. Esta se encuentra debilitada y desarticulada, y los colegios profesionales, sus actores protagónicos, tienen dificultades

136. Uno de los entrevistados llegó a plantear que "sin Villanueva, no hay Nueva Amazonía" (entrevista a Mario Mainetto, 21 de octubre del 2014).

137. Aunque cabría mencionar que algunos de los entrevistados resaltaron la existencia de microcorrupción dentro del gobierno regional.

para pensar la región en su conjunto. Entonces, ni los empresarios ni los políticos (gobierno regional) ni la sociedad civil trabajan como el actor clave «bisagra» del desarrollo regional. Solo se observan iniciativas dispersas y focalizadas que no logran construir un proyecto regional.

Si bien esto constituye una parte central de nuestra investigación, la capacidad relativa de liderar esfuerzos de acción colectiva por el desarrollo regional no agota el tipo de relaciones que se observan entre élites políticas y empresariales en las regiones estudiadas. Por ello, en la siguiente sección realizamos una breve presentación de los patrones de relación que encontramos y algunas diferencias de interés entre los casos.

Relaciones entre empresarios y la política

En términos generales, en ninguno de los casos encontramos que se den relaciones entre las élites empresariales y las élites políticas de forma orgánica o institucional. En un contexto de creciente desprestigio de la política, los empresarios son reacios a apoyar abiertamente la construcción o consolidación de partidos o movimientos políticos, y no financian ni participan institucionalmente en la política, como sucede en otros países de la región latinoamericana. La mayoría los medianos empresarios entrevistados son más bien desconfiados de la política y tratan de mantener distancia respecto de ella. En Arequipa, por ejemplo, buena parte de los entrevistados consideraba que el crecimiento económico de la región podía continuar a pesar de los, según ellos, deficientes gobiernos regionales. Por esta razón ha sido una gran corporación minera la que se ha preocupado por crear mecanismos de comunicación y apoyo al gobierno regional y local. De hecho, salvo el caso de Cerro Verde, en Arequipa no hemos encontrado una relación de colaboración fuerte y cercana entre la clase política y la empresarial.

El caso de Cerro Verde es, en efecto, singular. Luego del levantamiento de la ciudad de Arequipa en el 2002 contra la privatización de las empresas eléctricas era claro que para las empresas extractivas era fundamental



obtener el apoyo de los ciudadanos¹³⁸, aunque sea en términos de clientelismo. Es así que, además de colaborar con el presidente regional Juan Manuel Guillén en el establecimiento de redes clientelares¹³⁹, Cerro Verde ha contribuido con el desarrollo de la ciudad; la construcción de una planta para el procesamiento de agua potable en el 2012 y de una planta para captar aguas y tratar aguas residuales en el 2014 son un ejemplo del vínculo de la empresa con la ciudad. Además, la cercanía geográfica de la empresa a la ciudad capital de la región facilita la negociación para la elaboración de programas de Obras por Impuestos de gran magnitud. Por ello, no llama la atención que el Gobierno Regional de Arequipa sea uno de los tres gobiernos regionales que más han utilizado esta modalidad a la fecha, utilizando más del 30 por ciento de los recursos que tienen asignados para financiar proyectos a través de Obras por Impuestos (RPP Noticias 2013). Para varios de los entrevistados, además, esta negociación pragmática de Guillén y Cerro Verde ha contribuido a la gobernabilidad regional pues, al tener a los dirigentes y población de su lado, se evita el surgimiento de protestas y conflictos sociales asociados a las actividades extractivas, tan extendidos en otros departamentos del país. No obstante, como discutimos antes, esta red clientelista es frágil, pues dependió en extremo del liderazgo, personalista, poco dialogante y esquivo, del ex presidente regional.

Fuera del caso de Cerro Verde, no encontramos otra empresa que tenga un rol tan activo y protagónico en la política regional. El que los empresarios no inviertan en la construcción e institucionalización de partidos no significa que no hagan contribuciones financieras durante las campañas electorales. La mayoría de los empresarios prefieren no intervenir en los partidos políticos y movimientos de forma institucionalizada, y se limitan a financiar las campañas electorales. En Piura, se especula, por ejemplo, que los empresarios agremiados apoyaron mayoritariamente a Atkins en

138. El Arequipazo marcó «un antes y un después» pues Arequipa fue «puesta en la congeladora» por el gobierno nacional, que optó por no invertir en la región por varios años como respuesta (entrevista con María Pía Palacios, consultora económica y miembro de directorio de varias empresas arequipeñas, 28 de marzo del 2014).

139. Véase el capítulo sobre élites políticas.



el 2010 y a Hilbck en el 2014, pero no institucionalmente (como CCP) ni de forma permanente. De hecho, encontramos como patrón en las regiones que los empresarios hacen aportes «por lo bajo» en la campaña y prefiriendo muchas veces aportes en especies (productos), logística e infraestructura¹⁴⁰, por lo que es imposible contar con información sistemática al respecto. Siguiendo con el caso de Piura, una entrevistada nos comentó que «se sabe» que las constructoras apuestan por quienes tienen altas probabilidades de salir elegidos; de estas, dice que «Son empresitas que recorren todo el Perú. Quedan mal en otro sitio y vienen acá. [...] No son necesariamente piuranos»¹⁴¹. Un político piurano entrevistado comenta que los empresarios piuranos no invierten en partidos, «solo ven quién les facilita los negocios»¹⁴². Estos comentarios y rumores se multiplican en todas las regiones estudiadas, pues es *vox populi* que los empresarios son los que financian campañas que resultan cada vez más costosas.

La participación activa de empresarios haciendo donaciones a campañas electorales se da crecientemente, sobre todo por parte de los empresarios pequeños y los llamados empresarios «emergentes», a los cuales todavía no se les conoce mucho de manera directa en las regiones estudiadas. Lamentablemente, no hay información sistemática acerca de cuántos son y menos aún de con cuánto contribuyen. Por las entrevistas, sabemos que un número creciente de pequeños empresarios locales emergentes son la principal fuente de financiamiento de las campañas a través de donaciones que cobran luego mediante la figura del «diezmo»¹⁴³. Por ello, el financiamiento de las campañas electorales nos remite a un tema de enorme gravitación: la corrupción.

140. Entrevista con la periodista Margarita Vega, periodista, 12 de agosto del 2014.

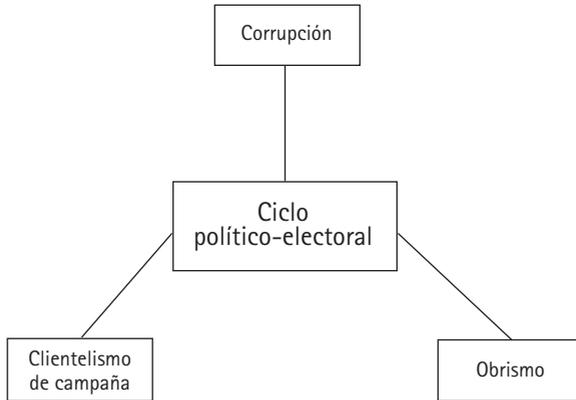
141. Entrevista con la periodista Margarita Vega, periodista, 12 de agosto del 2014.

142. Entrevista con Maximiliano Ruiz, 14 de agosto del 2014.

143. El 10 por ciento (establecido informalmente como el monto mínimo de corrupción) es incluido en los costos de las propuestas que se presentan a concursos públicos.



Figura 3
Ciclo político-electoral



Elaboración propia.

El tipo de participación y relaciones entre empresarios y políticos descrito va estableciendo en las regiones un ciclo político-electoral específico (figura 3), en el cual se da una retroalimentación entre los fondos que son entregados a los políticos durante las campañas electorales, que luego se traducen en un ciclo de corrupción acompañado del llamado «obrismo», la lógica de construir pequeñas obras sobre todo a nivel municipal, y que empata con esta corrupción (Muñoz 2016). También va de la mano con el clientelismo de campaña (compra de participación en actividades de campaña), que se muestra en el reparto de regalos durante los procesos electorales, el que es financiado mayoritariamente con recursos privados (Muñoz 2014a). De forma mayoritaria, los políticos improvisados no compran votos directamente, sino que compran la participación de electores en sus eventos. Y es que la otra cara de la inestabilidad política y la corrupción observadas es este clientelismo de corto plazo, que parece estarse acentuando en los últimos años. Con el retroceso de la organización política en Piura (APRA y Obras+Obras) y la posible ruptura de la coalición política clientelista liderada por Guillén en Arequipa, el clientelismo relacional (Nichter 2010)

—es decir, que se traduce en la institucionalización de relaciones clientelistas hacia los votantes más allá de la campaña— parece abrir las puertas a la proliferación de intercambios clientelistas de más corta duración, pues los políticos no parecen interesados, en su mayoría, en invertir en la construcción de máquinas clientelistas estables.

Varios de los entrevistados identificaron la corrupción como uno de los problemas que se observan en la gestión subnacional en las cuatro regiones. Se señala que esta tiene modalidades muy sofisticadas pues los actos de corrupción se inician, muchas veces, desde la formulación de expedientes que derivarán en contrataciones. Asimismo, es importante destacar que se reconoce que hay una participación importante del sector privado en los actos de corrupción, sobre todo de las constructoras. En particular, se asocia el involucramiento de constructoras locales y regionales con municipalidades. La corrupción está tan normalizada que incluso hay personas que piensan que el «diezmo» es una ley, que está regulado¹⁴⁴. En un contexto en el cual los medios dependen de la publicidad estatal subnacional, estos tienen muchas veces miedo a decir algo y hacer denuncias, por temor a perder la publicidad¹⁴⁵.

Un tema adicional que surgió en más de una entrevista es que muchas veces las negociaciones o arreglos de corrupción «vienen desde arriba». Hay corrupción que no es local. Es decir, los arreglos se deciden desde el nivel nacional de gobierno (los ministerios) y los proyectos amarrados llegan a los gobiernos regionales y municipalidades como financiamiento adicional. Actualmente, los gobiernos subnacionales no pueden hacer mucho ni negociar una vez que estos contratos están en curso. Por ejemplo, «[...] el Ministerio de Transportes le dice al GR, ‘Te financiamos la carretera, pero... con tal empresa’»¹⁴⁶. «Viene desde arriba. Y si funciona mal, el alcalde se friega (como en Sullana). Esta corrupción no es local. Muchas veces los acuerdos vienen digitados desde arriba»¹⁴⁷.

144. Entrevista con Belia Concha, directora de Radio Cutivalú, 14 de agosto del 2014.

145. Entrevista con Maximiliano Ruiz, 14 de agosto del 2014.

146. Entrevistado que prefirió mantener su identidad en el anonimato.

147. Entrevista con Reynaldo Hilbck, candidato a la presidencia regional, 13 de agosto del 2014.



Otro tema del cual se obtienen indicios es de la existencia de redes especializadas en corrupción, con empresas foráneas que llegan a hacer tratos sobre todo con los gobiernos locales. Por ejemplo, se rumorea que parte de la mafia de César Álvarez «se ancló» en la Municipalidad Provincial de Piura. Se dice que la alcaldesa tiene vínculos en Chimbote y se habla de la presencia de «los chimbotanos». En el GR, en cambio, se habla de «los limeños, que vienen con todo»¹⁴⁸. La participación de foráneos en actos de corrupción en Piura habría hecho incluso que empresarios regionales vinculados a la Cámara Peruana de Construcción (Capeco) hayan criticado al GR: «Se han quejado porque se está quedando fuera»¹⁴⁹.

Si bien el círculo político-electoral descrito se repite en todas las regiones estudiadas, la corrupción parece ser un fenómeno más extendido en Cusco. Esto tal vez se deba precisamente a que Cusco es el caso de menor organización política y un departamento en el que los gobiernos locales y regional reciben importantes transferencias por concepto de canon. Como discutimos en el capítulo sobre élites políticas, la extensión de la corrupción fue una queja frecuente entre los entrevistados de Cusco. La corrupción es un problema que se manifiesta tanto a nivel local como regional. El número de denuncias y procesos abiertos por corrupción es grande y, sobre todo, es un tema muy politizado, que permea las noticias y debates cotidianos, así como las campañas electorales.

Finalmente, no podemos culminar esta sección sin hacer mención a un tercer fenómeno importante asociado con las relaciones entre empresarios y políticos. Si bien no hay una participación institucional del empresariado en política, sí encontramos que el fenómeno del empresario-candidato se encuentra extendido en diferente medida en las regiones. Desde las elecciones del 2010 se constató que un número creciente de pequeños empresarios (y algunos medianos) empieza a participar como candidatos (Muñoz y García 2011). Dejando pendiente un análisis más sistemático de las trayectorias de todos los candidatos de la región utilizando sus hojas

148. Entrevistado que prefirió mantener su identidad en el anonimato.

149. Entrevistado que prefirió mantener su identidad en el anonimato.



de vida, observamos que, entre nuestros casos, Cusco y San Martín son, en ese orden, las regiones en las que más empresarios deciden participar en política electoral de forma exitosa.

En Cusco, son varios los casos de empresarios a los cuales les va bien económicamente y deciden candidatear (Muñoz 2010a), sobre todo a nivel de las alcaldías. Entre algunos exitosos se encuentran el actual alcalde de la Municipalidad Provincial de Cusco, Carlos Moscoso, el ex alcalde del distrito de Wanchak, Willy Cuzmar, y el ex presidente regional Jorge Acurio. En varios casos tratan de trasladar su éxito económico a la política, como en el del ex alcalde la ciudad del Cusco (2009-2013), Luis Flórez, empresario emergente dueño de grifos, y algunos de sus concejales. Sin embargo, este grupo de empresarios emergentes no es del todo aceptado por aquellos que dirigen las cámaras de comercio y turismo de la región¹⁵⁰.

En el caso de San Martín, la Cámara de Comercio de Tarapoto parece servir, en parte, como un trampolín a la política local, sobre todo para los presidentes, quienes suelen candidatear a la alcaldía provincial de San Martín¹⁵¹. Dentro de este grupo de empresarios que utilizan la Cámara como herramienta de visibilización destacan aquellos dedicados a las comunicaciones locales, quienes han intervenido directamente en la actividad política con relativo éxito pero sin la intención de aglutinar a una élite empresarial en torno a proyectos de desarrollo local. Por ejemplo, Manuel Aguilar y Sandro Rivero, dueños de TVSAM, han sido candidatos a la presidencia regional y alcaldía provincial por Acción Popular. Los entrevistados mencionaron que estos candidatos sí hicieron uso de su acceso a medios para promover sus plataformas electorales, pero que esto fue mal recibido por la población¹⁵². Destacaron la existencia de medios de comunicación independientes que realizaron una contracampaña ante el «juego sucio» de los candidatos¹⁵³. El único caso de empresario grande y exitoso que interviene en política en San Martín es Rolando Reátegui,

150. Entrevistas con *Silvia Uscamayta*, 5 de marzo del 2014, y el alcalde *Luis Flórez*, 5 de marzo del 2014.

151. Entrevista con *periodista local que prefirió mantener su identidad en el anonimato*.

152. Entrevista con *Américo Arévalo*, 22 de octubre del 2014.

153. Entrevista con *periodista local que prefirió mantener su identidad en el anonimato*.



pero, según los entrevistados, tiene poca presencia en la región como figura política. Reátegui se dedica más a su labor de congresista desde Lima, y no está en la arena política regional.

En Piura se observa también que, recientemente, algunos empresarios han postulado a cargos públicos, por lo general a nivel local y no con la misma frecuencia que en Cusco y San Martín. Pero destaca especialmente el caso del electo presidente regional Hilbck. Hilbck es un empresario emprendedor de una familia tradicional, que fue uno de los primeros en empezar a cultivar uva en Piura y tiene una importante participación en el sector manguero. Más importante, Hilbck es ex presidente de la CCP de Piura y como tal participó activamente en debates públicos y se vinculó a iniciativas de la sociedad civil ya referidas. Así, este caso destaca pues es el primero en que un ex representante de un gremio empresarial accede al poder regional –como vimos, esto ha sucedido en San Martín, pero únicamente a nivel local–. De alguna forma, esto confirma la capacidad de llegada hacia la sociedad que el empresariado piurano y la Cámara han logrado. En su campaña, Hilbck explotó su imagen de emprendedor exitoso y prometió llevar la eficiencia del sector privado a la gestión pública. Dados sus antecedentes de relación estrecha con la sociedad civil, se espera por ello que continúe una relación fluida de colaboración con la Asamblea Regional de la sociedad civil, como su antecesor. Por supuesto, existe mucha expectativa sobre si Hilbck y su gestión lograrán o no hacer una diferencia en la gestión regional.

En el caso arequipeño, observamos también la presencia de algunos empresarios que participen como candidatos, sobre todo a nivel municipal, aunque estos parecen ser menos exitosos o menos visibles que en las otras regiones. Pero vale la pena destacar que el candidato que perdió la elección del 2014 al gobierno regional en segunda vuelta, Javier Ísmodes, es un abogado y empresario vinculado al sector educativo. Ísmodes, que ya había sido antes candidato a la presidencia regional, perdió por un escaso margen (1,2 por ciento de los votos válidos) su acceso al poder en esta nueva elección.

En síntesis, constatamos que el tipo de estructura económica regional y los legados organizativos asociados al sector empresarial, condicionan las posibilidades e interés que los empresarios tienen para tomar iniciativas de desarrollo y liderar procesos de articulación regional. Cuando el tejido empresarial no es lo suficientemente denso y diverso, tiene menos probabilidades de estar organizado más allá de la defensa de intereses sectoriales. En estos casos, la élite política tiene un mayor margen de acción para tomar la posta y liderar un proceso de desarrollo. Pero, nuevamente, el contexto institucional y organizativo de la política condiciona las posibilidades de acción de las élites políticas y la sostenibilidad de experiencias en el largo plazo.

Pero ¿quiénes lideran iniciativas de desarrollo regional y de coordinación entre actores? Mientras que en el caso arequipeño destaca el rol de los empresarios agremiados como articuladores de iniciativas, en el caso piurano es el esfuerzo conjunto de la sociedad civil, incluyendo a la Cámara de Comercio, que lidera las iniciativas desarrolladas. Por su parte, en San Martín la gestión de Nueva Amazonía fue clave al retomar la posta que dejara la cooperación internacional y el gobierno nacional al promover exitosamente los programas de desarrollo alternativo. Finalmente, Cusco es una región sumamente fragmentada y segmentada en la que ningún actor logra destacar y liderar procesos de cambio y colaboración que incluyan a la región en su conjunto.

Si bien destacan sobre todo la participación institucional de los empresarios arequipeños y piuranos en el debate e iniciativas públicas sobre el desarrollo general, una tendencia común a todos los casos es que los gremios empresariales y las empresas no suelen vincularse de forma orgánica a la política más allá de colaborar con alguna gestión en particular. Así, los empresarios regionales no apuestan por la construcción de partidos regionales que aseguren que sus preferencias sean trasladadas a políticas públicas con un horizonte temporal más largo y estable. Los empresarios prefieren más bien participar esporádicamente en la política electoral, «por lo bajo», a través del financiamiento de campañas de candidatos afines. Pero estas donaciones no son realizadas de forma abierta, por lo que se



vuelve imposible conseguir información sistematizada que dé cuenta de esto. En el financiamiento de campañas participan crecientemente pequeños empresarios y empresarios emergentes, sobre todo a nivel de la política municipal. A menudo estas donaciones alimentan un ciclo político que permite a los candidatos financiar un clientelismo de corto plazo durante la campaña, comprando participación en sus actos de campaña, y se traduce luego en gestiones en las que priman el obrismo y la corrupción en la forma del diezmo. Finalmente, cabe destacar una nueva ruta de participación de los empresarios como candidatos que parece estarse consolidando en todas las regiones, aunque a diferente ritmo.



Discusión final y conclusiones

Las regiones estudiadas han experimentado un importante crecimiento económico durante el período analizado. Este ha sido impulsado directamente por la minería en los casos de Arequipa y Cusco, e indirectamente en los casos de Piura y San Martín (debido al crecimiento del comercio exterior, el acceso a crédito y los ingresos fiscales). Este crecimiento ha ido acompañado por una mejora de los indicadores socioeconómicos en todas las regiones, pero no por una consolidación de los sistemas políticos subnacionales, ni por el afianzamiento de una élite empresarial regional con proyectos de desarrollo local, a excepción parcial de Arequipa.

Para entender este tipo de desarrollo regional hemos analizado, en cada caso, la composición y circulación de las élites políticas, así como su capacidad de gestión; y las características del tejido empresarial, tanto su composición como su organización; para finalmente analizar la relación entre estas élites empresariales y las sociales y políticas. Adicionalmente, señalamos la importancia de algunas asociaciones civiles en la elaboración de la agenda regional y los actores externos (Estado nacional, grupos económicos peruanos y empresas multinacionales) que influyen en estas regiones.

Encontramos que el *boom* económico, que está llegando a su fin, ha catalizado tendencias previas, pero no ha derivado en nuevas trayectorias institucionales. Con relación a las élites políticas, el *boom* reforzó la fragmentación y baja organicidad. Las oportunidades generadas por el



boom fueron mejor aprovechadas por aquellas élites económicas con mayor organización y respaldadas en una estructura productiva más diversificada. Por su parte, las élites políticas pudieron marcar diferencias en aquellas regiones donde no hay élites económicas organizadas que abarquen más de un sector de actividad económica. Así, en las regiones con un mayor grado de cohesión del tejido empresarial, las alianzas con grupos económicos locales o empresas multinacionales han permitido la elaboración de planes de desarrollo regional que se traducen en articulación con el sector político de manera formal o informal; mientras que en las regiones donde no existe un tejido empresarial, la articulación de planes de desarrollo ha recaído sobre la fragmentada élite política, y su éxito o fracaso ha dependido de las alianzas de esta con organismos y empresas multinacionales o el gobierno nacional.

De esta manera, encontramos que en el caso cusqueño la desarticulación es grande, tanto a nivel político como empresarial: la clase empresarial no plantea proyectos de desarrollo, tanto por su limitada diversificación y cohesión como por el desinterés de empresas multinacionales que operan como enclaves. Este vacío tampoco es llenado por las élites políticas: ni los políticos (gobierno regional) ni la sociedad civil trabajan como el agente articulador con capacidad de plantear proyectos de desarrollo para la región.

Por el lado de Arequipa, la situación es muy diferente. Los empresarios, representados por la CCI, son el actor central y bisagra que lidera iniciativas de desarrollo junto a la sociedad civil (principalmente las universidades). Se articula, además, al Gobierno Regional (cuya figura principal en los últimos años ha sido el ex presidente regional Guillén) y su coalición política. En este caso, la multinacional Cerro Verde tiene incentivos para colaborar y aliarse con los principales actores regionales, ya que la ubicación de su yacimiento es próxima a la ciudad de Arequipa, el centro de toma de decisiones políticas y económicas de la región.

Un caso marcadamente diferente a los ya mencionados es San Martín. En este caso, las élites empresariales son pequeñas, están débilmente articuladas y



se encuentran divididas geográficamente entre dos ciudades rivales. En esta situación, los actores políticos, a través de un gobierno regional liderado por el movimiento de César Villanueva (Nueva Amazonía), lograron continuar el rol articulador que había desempeñado la cooperación internacional durante la década de 1990. En este departamento, el gobierno regional lidera el proceso de desarrollo regional y convoca a diferentes actores.

Un último caso, Piura, aparece como un caso intermedio, pues aquí es la fuerte sociedad civil la que actúa como articulador de los esfuerzos de los agentes políticos (a través del gobierno regional) y el sector empresarial (a través de la Cámara de Comercio). Estas organizaciones logran conectar a los empresarios con la política desde una visión técnica y planificada del desarrollo. Así también, la Cámara de Comercio tiene una relación institucionalizada con la sociedad civil.

En resumen, podemos afirmar que el impacto de la fragmentación política es mayor en las regiones que no cuentan con una élite empresarial consolidada o que cuentan con un tejido empresarial naciente. Por otro lado, en la región donde la élite empresarial está más consolidada se corre el riesgo de pensar la política local como un obstáculo para el desarrollo que se puede evadir o mantener dentro de los márgenes aceptables para los gremios empresariales.

- Vivir del reparto

No podemos concluir este informe sin presentar una breve nota sobre el tipo modal de relación Estado-sociedad que este crecimiento con institucionalidad política débil reproduce y estimula. El Estado peruano se ha caracterizado históricamente por ser débil (Paredes 2012, Soifer 2015). En el marco del *boom* fiscal vivido en los últimos años, el Estado peruano no ha logrado fortalecer su institucionalidad. En este marco, este *boom* ha creado un espacio para el empoderamiento de actores privados vis a vis el Estado, lo que hace que entren en conflicto de forma creciente con la autoridad estatal que pugna (débilmente) por regularlos (Muñoz 2014b). Nos encontramos así con un Estado débil que es desbordado por la sociedad

y, consiguientemente, con una sociedad que se reproduce sin posibilidades de interiorizar la idea del Imperio de la Ley.

Esta situación se manifiesta en tendencias preocupantes como el aumento de la criminalidad, la expansión de actividades económicas informales, así como también ilegales (como el narcotráfico o ciertas formas de actividad minera). Una de estas tendencias se traduce en corrupción.

Como nos fue reportado por muchos de los entrevistados, a nivel regional las escasas relaciones que actores políticos y económicos mantienen tenderían a estar marcadas por la corrupción. En las discusiones públicas en curso se suele condenar la corrupción y culpar de la misma a los políticos y funcionarios estatales. Pero esta perspectiva deja de lado un elemento central: los agentes privados (empresas de diferentes tamaños y rubros, así como individuos) son los que alimentan este modelo al actuar como corruptores. Para que exista una relación de corrupción se precisa de un corrupto con poder en el aparato público, pero también de un corruptor. Muchos de los nuevos «emprendimientos» económicos aprovechan el ingente ingreso de recursos al sector público para explotar oportunidades de «negocios». La institucionalización del diezmo solo puede ser comprendida tomando en cuenta este factor.

Aunque en diferente grado, vemos que la corrupción estaría presente en todos los casos estudiados. Los gobiernos regionales, y sobre todo locales, han visto multiplicarse sus ingresos por transferencias en los años cubiertos por este estudio. Como vimos en la sección sobre indicadores económicos, esto es especialmente impresionante en los casos que perciben transferencias por concepto de canon. Por ello, no extraña que las mayores denuncias de corrupción se den en Cusco, en el que además de altos ingresos fiscales que se convierten en rentas, encontramos un contexto político sumamente desarticulado, en el que la política no se vuelve un espacio que convoque mayoritariamente a personas con vocación de servicio público o interesadas en impulsar proyectos de sociedad, sino en un terreno de oportunidades para personas que buscan beneficios (materiales y/o simbólicos) de corto plazo. En la política, como en la economía, florecen muchos «emprendimientos»



con horizontes temporales limitados; así, sus impulsores tienen carreras fugaces o viven un proceso de sucesivas «reencarnaciones» en nuevos proyectos que sustituyen a los que ya colapsaron.

El abuso del poder político con fines privados permea los gobiernos subnacionales estudiados. Pero, como vimos, incluye también la injerencia de los gobiernos nacionales. Como nuestros entrevistados en Piura explicaban, existe también un tipo de corrupción que se ejecuta a nivel local o regional pero que es «digitada» desde arriba. En estos casos, los corruptores serían empresas de magnitudes mayores (incluyendo transnacionales) que, a través de sus *lobbies* en los ministerios, «amarran» la concesión o licitación de proyectos de gran envergadura. La corrupción reúne así a funcionarios y autoridades de todos los niveles (y poderes) del Estado con todo tipo de empresarios.

En la arena electoral, el incremento de los ingresos por transferencias de los gobiernos locales y regionales provee, en un contexto de profunda debilidad institucional (incluyendo la ausencia de organizaciones políticas consolidadas), incentivos para que individuos ambiciosos se involucren en la política con la finalidad de iniciar o consolidar sus negocios familiares. Sin organizaciones duraderas que amplíen el horizonte temporal de los actores políticos y los provea de objetivos colectivos, es más fácil que los individuos se vean motivados por la ambición de lucro, pura y desnuda (Levitsky 2013). Asimismo, es más difícil que estos individuos ambiciosos estén dispuestos a invertir tiempo y recursos en la construcción de organizaciones políticas, incluso organizaciones clientelistas (Muñoz 2014a). Por ello, no es extraño que el incremento de recursos por concepto de canon se haya traducido en un incremento en el número de candidatos en contienda (Gentsch y Mathis 2014).

La percepción generalizada sobre la política que se extiende es que este creciente número de candidatos está interesado en acceder al «botín» (creciente) que representan los ingresos fiscales. Se cree que la política se ha vuelto una forma de supervivencia de muchas familias¹⁵⁴. Por ello, los candidatos están dispuestos a invertir altas sumas de dinero en campañas



que, además, cada vez son más costosas. Es común escuchar que estos invierten porque luego van a «recuperar» la inversión. La corrupción alimenta así un círculo vicioso que impide (o dificulta) el fortalecimiento institucional del Estado y las organizaciones políticas.

No hay mejor forma de describir este modelo de relación Estado-sociedad que «vivir del reparto». Esta relación no es nueva (Quiroz 2013), sino que reproduce, extiende y legitima prácticas muy presentes en nuestra historia, como el patrimonialismo y el rentismo económico. En el plano económico, el discurso en boga sobre el «emprendimiento» y contra la regulación estatal facilita la legitimación social de muchas de estas prácticas. En el plano político, estas relaciones no hacen sino profundizar la aguda crisis de legitimidad que las instituciones políticas tienen y producen un fenómeno de selección adversa al ahuyentar de la política a personas probas que se asquean por la forma en que funciona este sistema.

154. Entrevista con Jesús Manyá, asesor del Gobierno Regional, 5 de marzo del 2014.



Referencias bibliográficas

ALBERTI, G. y R. SÁNCHEZ

1974 *Poder y conflicto social en el valle del Mantaro (1900-1974)*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

ALCORTA, L.

1992 *El nuevo capital financiero: grupos financieros y ganancias sistémicas en el Perú*. Lima: Fundación Friedrich Ebert.

ANAYA FRANCO, E.

1990 *Los grupos de poder económico: un análisis de la oligarquía financiera*. Lima: Editorial Horizonte.

ARCE, M.

2008 «The Repoliticization of Collective Action After Neoliberalism in Peru». En: *Latin American Politics and Society*, 50(3), pp. 37-62. <<http://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2008.00021>>.

ARELLANO, J.

2011 *¿Minería sin fronteras? Conflicto y desarrollo en regiones mineras del Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

AURUM

2014 *Informe de perspectivas económicas de la Región Arequipa*. Arequipa: Aurum.

BALLÓN, E. y R. BARRENECHEA

2010 «Especial Poder Regional: El poder desde las regiones. ¿Quién es quién en el Perú de hoy?». En: *Poder*, diciembre.

BARRANTES, R.; R. CUENCA y J. MOREL

2012 *Las posibilidades del desarrollo inclusivo: dos historias regionales*. Lima: IEP.

BARRENECHEA, R.

2014 *Becas, bases y votos: Alianza para el Progreso y la política subnacional en el Perú*. Lima: IEP.

BEHREND, J.

2011 «The Unevenness of Democracy at the Subnational Level: Provincial Closed Games in Argentina». En: *Latin American Research Review*, 46(1), pp. 150-176.

BELLATÍN, P.

2014 *De la comunidad al partido: El estudio de caso del movimiento político regional Autogobierno Ayllu*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

BENDIX, R.

1977 *Max Weber: An Intellectual Portrait*. Berkeley: University of California Press

BOURRICAUD, F.

1966 «Structure and Function of the Peruvian Oligarchy». En: *Studies in Comparative International Development*, 2(2), p. 17. <<http://doi.org/Article>>.

CALVO, E. y M. ESCOLAR

2005 *La nueva política de partidos en la Argentina: crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*. Prometeo.

CÁMARA DE COMERCIO Y PRODUCCIÓN DE PIURA

2014 «Socios Camco por tipo de empresas y sectores». Documento interno.

CAMERON, M. A.

1994 *Democracy and Authoritarianism in Peru: Political Coalitions and Social Change*. Nueva York: St. Martin's Press.

CARAVEDO MOLINARI, B.

1976 *Burguesía e industria en el Perú, 1933-1945*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos. Recuperado de: <<http://www.sidalc.net/cgi-bin/wxis.exe/?IsisScript=BIBLIOPE.xis&method=post&formato=2&cantidad=1&expresion=mfn=024598>>.



CENTENO, M. Á.

2009 «El Estado en América Latina». En: *Revista Cidob d'Afers Internacionals*, pp. 11-31.

CONSEJO NACIONAL DE LA COMPETITIVIDAD

2014 «Lista de indicadores». Tomado de: <<http://www.cnc.gob.pe/indicexregiones/basedatos.php>>.

CONTRERAS, C.

2004 «Centralismo y descentralización en la historia del Perú independiente». En: *El aprendizaje del capitalismo. Estudios de historia económica y social del Perú republicano*, pp. 273-305. Lima: IEP.

CÓRDOVA, B y J. L. INCIO

2013 «La ventaja del incumbente en el ámbito subnacional: un análisis de las dos últimas elecciones municipales en Perú». En: *Papel Político*, 18 (2), pp. 415-436.

CORTÁZAR, J. C.; M. LAFUENTE y M. SANGINÉS (eds.)

2014 *Al servicio del ciudadano: una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-13)*. Washington D. C.: BID. Recuperado de: <<http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6636/Al-servicio-del-ciudadano-Una-decada-de-reformas-del-servicio-civil-en%20America-Latina.pdf?sequence=1>>.

COTLER, J.

1978 *Clases, Estado y nación en el Perú* (1.ª ed.). Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

COTLER, J.; R. BARRENECHEA, M. GLAVE, R. GROMPONE y M. I. REMY

2009 *Poder y cambio en las regiones*. Cuadernos PNUD: Serie Desarrollo Humano N.º 15. Lima.

DARGENT, E.

2014 *Technocracy and Democracy in Latin America: The Experts Running Government*. Nueva York: Cambridge University Press.

DARGENT, E. y P. MUÑOZ

2016 «Patronage, Subnational Linkages and Party-Building: The Cases of Colombia and Peru». En: LEVITSKY, S.; J. LOXTON, B. VAN DYCK y J. DOMÍNGUEZ (eds.). *Challenges of Party-Building in Latin America*. Cambridge University Press.

DE GRAMONT, D. B.

2010 *Leaving Lima Behind? The Victory and Evolution of Regional Parties in Peru*. Harvard College.

DIEZ, A.

2003 *Élites y poderes locales: sociedades regionales ante la descentralización. Los casos de Puno y Ayacucho*. Lima: SER/ / DFID.

DOSEK, T.

2013 «Elecciones subnacionales en América Latina: una evaluación de enfoques y herramientas metodológicas». En: *Revista Espacialidades*, 3(2), pp. 217-239.

DOSEK, T. y F. FREIDENBERG

2013 «La congruencia de los partidos y los sistemas de partidos multinivel en América Latina: conceptualización y evaluación de algunas herramientas de medición». En: *Politai. Revista de Ciencia Política*, 7, segundo semestre, pp. 161-178.

DUNNING, T.

2008 *Crude Democracy: Natural Resource Wealth and Political Regimes*. Cambridge: Cambridge University Press.

ENTIDAD PRESTADORA DE SERVICIOS DE SANEAMIENTO GRAU SOCIEDAD ANÓNIMA (EPS Grau)

2014 «¿Quiénes somos?». Tomado de <<http://www.epsgrau.com.pe/webpage/desktop/views/seccion.html?page=quienessomos?im=53?ip=null?id=1>>.

FLORES, G.

1977 *Arequipa y el sur andino: ensayo de historia regional (siglos XVIII-XX)*. Lima: Editorial Horizonte.



FREIDENBERG, F. y J. SUÁREZ CAO (eds.)

2014 *Territorio y poder: nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos multinivel en América Latina* (1.ª ed.). Salamanca: Ediciones de la Universidad de Salamanca.

GENTSCH, B. y O. L. MATHIS

2014 «¿Maldición o bendición de los recursos? Transferencias por canon y políticas locales en Perú». Presentado en la conferencia *Una mirada política y económica al canon minero*, Universidad del Pacífico.

GERVASONI, C.

2010 «A Rentier Theory of Subnational Regimes: Fiscal Federalism, Democracy, and Authoritarianism in the Argentine Provinces». En: *World Politics*, 62(02), pp. 302-340.

GIBSON, E. L.

2005 «Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Democratic Countries». En: *World Politics*, 58(01), pp. 101-132.

GIRAUDY, A.

2013 «Varieties of Subnational Undemocratic Regimes: Evidence from Argentina and Mexico». En: *Studies in Comparative International Development*, 48(1), pp. 51-80.

GROMPONE, R.

2005 *Discutiendo la intervención ciudadana en el presupuesto participativo regional*. Cuadernos Descentralistas N.º 15. Grupo Propuesta Ciudadana / Oxfam. Recuperado de: <<http://www.propuestaciudadana.org.pe/sites/default/files/publicaciones/archivos/cd15.pdf>>.

GROMPONE, R. y E. WIENER

2006 *La controvertida influencia de los movimientos regionales*. Lima: IEP.

HALE, H. E.

2006 *Why Not Parties in Russia? Democracy, Federalism, and the State*. Cambridge; New York: Cambridge University Press.

HELMKE, G. y S. LEVITSKY

2006 *Informal Institutions and Democracy Lessons from Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

INSTITUTO DE ESTUDIOS PERUANOS

2002 *La opinión de los peruanos y las peruanas sobre la descentralización: una mirada a los resultados de las encuestas de opinión*. Lima: IEP.

LAAKSO, M. y R. TAAGEPERA

1979 «'Effective' Number of Parties: A Measure with Application to West Europe». En: *Comparative Political Studies*, 12, pp. 3-27. doi:10.1177/001041407901200101.

LEVITSKY, S.

2013 «Peru: Challenges of a Democracy without Parties». En: DOMÍNGUEZ, J. y M. SHIFTER (eds.). *Constructing Democratic Governance in Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

LEVITSKY, S. y M. CAMERON

2003 «Democracy without Parties? Political Parties and Regime Change in Fujimori's Peru». En: *Latin American Politics and Society*, 45(3), pp. 1-33.

LEVITSKY, S. y M. V. MURILLO

2009 «Variation in Institutional Strength». En: *Annual Review of Political Science*, 12(1), pp. 115-133. <<http://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.091106.121756>>.

LYNCH, N.

1999 *Una tragedia sin héroes: la derrota de los partidos y el origen de los independientes: Perú, 1980-1992*. Lima: Fondo Editorial de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

MALPICA SILVA SANTISTEBAN, C.

1968 *Los dueños del Perú*. Lima: Ediciones Ensayos Sociales.

MELÉNDEZ, C.

2004 *¿Una descentralización sin partidos? El primer año de gestión del APRA en el gobierno regional de San Martín*. Lima.



MELÉNDEZ, C. y S. VERA

2006 «Si todos perdieron, ¿quién gana? Los movimientos regionales en las elecciones del 2006». En: *Argumentos*, año 1, N.º 8, diciembre.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

s. f. (a) «¿Qué es el SNIP?». Tomado de: <http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=306&>.

s. f. (b) «Descripción – Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF)». Tomado de: <https://mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=2028&Itemid=101421&lang=es>.

s. f. (c) «Texto Único de Procedimientos Administrativos – TUPA». Tomado de: <https://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=2347%3Atexto-unico-de-procedimientos-administrativos-tupa&catid=250%3Aplaneamiento-organizacion&Itemid=101583&lang=es>.

MUÑOZ, P.

2016 «Clientelismo de campaña, obrismo y corrupción: baja *accountability* democrática en Perú». En: Aragón, J. (ed.). *Participación, competencia y representación política*. Lima: IEP/JNE, pp. 159-178.

2014a «An Informational Theory of Campaign Clientelism: The Case of Peru». En: *Comparative Politics*, 47(1), pp. 79-98.

2014b «Desarticulación, personalismo y desafección política». En: *Politai*, 19 de octubre. Recuperado de: <<http://politai.pe/opinion13-2014.html>>.

2013 *Campaign Clientelism in Peru: An Informational Theory*. University of Texas at Austin. Mayo.

2010a «¿Consistencia política regional o frágiles alianzas electorales?». En: *Argumentos*, 3 de julio. Recuperado de: <http://revistargumentos.org.pe/index.php?fp_cont=950>.

2010b «Political Organization as a Condition for 'Modern' Clientelism: The Case of Peru». Presentado en el *XXIX International Congress of the Latin American Studies Association*, Toronto, Canadá.

2005 *El diseño institucional municipal 1980-2004 y sus implicancias para las zonas rurales*. Lima: Asociación Servicios Educativos Rurales (SER).

MUÑOZ, P. y A. GARCÍA

2011 «Balance de las elecciones regionales 2010: tendencias, particularidades y perfil de los candidatos más exitosos». En: *El nuevo poder en las regiones*.

Análisis de las elecciones regionales y municipales de 2010, pp. 8-17.
Departamento de Ciencias Sociales – PUCP.

NICHTER, S.

2010 *Politics and Poverty: Electoral Clientelism in Latin America* (Ph. D., Political Science). University of California, Berkeley, California, Estados Unidos.

PAREDES, M.

2012 *Shaping State Capacity: A Comparative Historical Analysis of Mining Dependence in the Andes, 1840s-1920s* (Ph. D.). Oxford University.

PERÚ ECONÓMICO

2010 «Dossier regional. Cusco y Apurímac – Top empresas». Tomado de: <<http://perueconomico.com/ediciones/46/articulos/696>>.

PLANAS, P.

1999 *El Fujimorato. Estudio político-constitucional*. Lima: Talleres Gráficos Nelly.

1998 *La descentralización en el Perú republicano (1821-1998)*. Lima: Municipalidad Metropolitana de Lima.

PORTOCARRERO S., F.

1995 *El imperio Prado, 1890-1970*. Lima, Perú: Universidad del Pacífico.

PRZEWORSKI, A.

2004 «Institutions Matter?». En: *Government and Opposition*, 39(2), pp. 527-540.

QUIROZ, A.

2013 *Historia de la corrupción en el Perú*. Lima: IEP.

1989 *Banqueros en conflicto: estructura financiera y economía peruana, 1884-1930*. Lima, Perú: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

REAÑO, G. y E. VÁSQUEZ

1988 *El grupo Romero: del algodón a la banca*. Lima: CIUP; Cipca.

REMMER, K. L.

2008 «The Politics of Institutional Change». En: *Party Politics*, 14(1), pp. 5-30.
<<http://doi.org/10.1177/1354068807083821>>.



REMY, M. I.

- 2010 «¿Son representativos los gobiernos regionales?». En: *Argumentos*, año 4, N.º 1, marzo.
- 2004 *Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú: un reconocimiento del terreno y algunas reflexiones*. Lima: IEP.

ROSS, M.

- 2001 «Does Oil Hinder Democracy?». En: *World Politics*, 53 (3), pp. 325-361.

RPP NOTICIAS

- 2013 «Montos comprometidos en Obras por Impuestos crecen en 55%». Tomado de: <<http://rpp.pe/economia/economia/montos-comprometidos-en-obras-por-impuestos-crecen-en-55-noticia-611613>>.

SÁNCHEZ, O.

- 2009 «Party Non-Systems. A Conceptual Innovation». En: *Party Politics*, 15(4), pp. 487-520. <<http://doi.org/10.1177/1354068809334566>>.

SCHNEIDER, B. R.

- 2004 *Business Politics and the State in Twentieth-Century Latin America* (p. 336). Cambridge University Press.

SOIFER, H. D.

- 2015 *State Building in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.

STOKES, Susan C.

- 2007 «Political Clientelism». En: *Oxford University Press Handbook of Comparative Politics*. Oxford; Nueva York: Oxford University Press, pp. 604-627.

SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ADUANAS Y DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA (SUNAT)

- 2014 *Nota Tributaria*. Tomado de: <http://www.sunat.gob.pe/estadisticasestudios/busqueda_cuadros.html>.

TAMAYO, J.

- 1978 *Historia social del Cusco republicano*. Lima: Industrial Gráfica.



TAMAYO, J. y E. ZEGARRA

2008 *Las élites cuzqueñas*. Cusco: Instituto Nacional de Cultura.

TANAKA, M.

2005 *Democracia sin partidos, Perú, 2000-2005: los problemas de representación y las propuestas de reforma política* (1.ª ed.). Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

2002 *La dinámica de los actores regionales y el proceso de descentralización*. Lima: IEP.

1998 *El espejismo de la democracia: el colapso del sistema de partidos en el Perú, 1980-1995, en perspectiva comparada* (1.ª ed.). Lima, Perú: Instituto de Estudios Peruanos.

TANAKA, M. e Y. GUIBERT

2011 «Entre la evaporación de los partidos y la debilidad de los movimientos regionales. Una mirada a las elecciones regionales y municipales desde las provincias, 2002-2006-2010». En: *El nuevo poder en las regiones. Análisis de las elecciones regionales y municipales 2010*. Departamento de Ciencias Sociales – PUCP, pp. 18-28.

VÁSQUEZ, E.

2000 *Estrategias del poder: grupos económicos en el Perú*. Lima Perú: Universidad del Pacífico, Centro de Investigación.

VERGARA, A.

2014 *La danza hostil: poderes subnacionales y Estado Central en Bolivia y Perú, 1952-2012*. Lima: IEP.

2009 *El choque de los ideales. Reformas institucionales y partidos políticos en el Perú posfujimorato*. Lima: International IDEA.

VILLARÁN, F.

2011 *El modelo de desarrollo alternativo de la Región San Martín: un estudio de caso de desarrollo económico local*. Lima.

WEBER, M.

1964 *Economía y sociedad: esbozo de sociología comprensiva*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.



ZÁRATE, P.

2003 *La democracia lejos de Lima: descentralización y política en el Departamento de San Martín*. Lima: IEP.

ZAS FRIS, J.

2005 *La insistencia de la voluntad. El actual proceso de descentralización política y sus antecedentes inmediatos (1980-2004)*. Lima: Defensoría del Pueblo / SER.

ZAVALETA, M.

2014 *Coaliciones de independientes: Las reglas no escritas de la política electoral*. Lima: IEP.

2012 «La competencia política post-Fujimori. Partidos regionales y coaliciones de independientes en los espacios subnacionales peruanos». Tesis para optar el título de Licenciado en Ciencia Política y Gobierno. Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.