



Cuadernos PNUD

Serie Desarrollo Humano N° 15

PODER Y CAMBIO EN LAS REGIONES

Coordinador:
Julio Cotler

Investigadores:
Rodrigo Barrenechea
Marisa Glave
Romeo Grompone
Maria Isabel Remy

IEP
Instituto de Estudios Peruanos



PODER Y CAMBIO EN LAS REGIONES

Coordinador : Julio Cotler
Investigadores : Rodrigo Barrenechea
Marisa Glave
Romeo Grompone
Maria Isabel Remy

Hecho el depósito legal: 2009-03455
ISSN: 1022-0356 (Documento de Trabajo IEP)
ISSN: 1022-0429 (Serie Sociología y Política)

Copyright ©, 2009.
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD
Av. Benavides 786, Miraflores, Lima 18, Perú
Correo electrónico: INDH-redperu@pnud.org.pe
www.pnud.org.pe

Copyright ©, 2009.
Instituto de Estudios Peruanos
Horacio Urteaga N° 694 Jesús María, Lima 11, Perú
Telf.: (511) 332 61 94 Fax: (511) 332 61 73
Correo electrónico: publicaciones@iep.org.pe
www.iep.org.pe

Primera Edición: Marzo 2009.
Tiraje: 1,000 ejemplares

Auspicio de la investigación, edición y difusión
Instituto de Estudios Peruanos

Impresión:
Imprenta San Miguel S.R.L.
Esperanza 394 Miraflores

Lima, Perú

Este documento puede ser reproducido en cualquier medio, citando la fuente. Su contenido no representa necesariamente el punto de vista del PNUD, ni de las instituciones o personas que han colaborado en su formulación.

COTLER, Julio (Coord.)

Poder y Cambio en las Regiones / Julio Cotler, coordinador; Rodrigo Barrenechea, Marisa Glave, Romeo Grompone y María Isabel. Lima: IEP, PNUD, 2009. (Documento de Trabajo, 154. Serie Sociología y Política, 43).

DESCENTRALIZACIÓN; REGIONES; POLÍTICA; PERÚ; AREQUIPA; LA LIBERTAD; PIURA; PUNO

WD/05.01.01/SP/43

Sobre los autores:

Rodrigo Barrenechea es bachiller en sociología, miembro del área de Sociología y Política del Instituto de Estudios Peruanos

Julio Cotler es investigador principal del Instituto de Estudios Peruanos

Marisa Glave es bachiller en sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú

Romeo Grompone es sociólogo e investigador principal del Instituto de Estudios Peruanos

Maria Isabel Remy es historiadora e investigadora principal del Instituto de Estudios Peruanos

PRESENTACIÓN

La preocupación por el bienestar de las diferentes regiones del país ha estado presente en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de manera sostenida. Hace siete años cuando surgió la iniciativa del gobierno peruano, de relanzar un nuevo proceso de descentralización y regionalización, el PNUD fue de los primeros en sumarse a ese esfuerzo y contribuyó con el aporte inicial que le dio forma a esta propuesta política, que hoy se ha convertido en una de las mayores transformaciones del Estado peruano.

A lo largo de este período, el PNUD se ha hecho presente con ideas, especialistas y recursos, tanto en el ámbito central del gobierno como en los nacientes gobiernos regionales. El Consejo Nacional de Descentralización (CND), la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR) y una multiplicidad de Gobiernos Regionales han contado con el respectivo apoyo técnico y financiero como complemento al cumplimiento de sus funciones y al añorado desarrollo nacional.

Los Informes sobre Desarrollo Humano publicados desde el 2002 han tenido siempre la perspectiva y preocupación regional. Así el estudio de las Potencialidades y su reconceptualización para superar las carencias a escala provincial (2002) y el Informe sobre la Competitividad como una alternativa de fortalecer los mercados internos (2004/2005), muestran claramente esta visión territorial del desarrollo y la necesidad de enfrentar sus desigualdades estructurales. Y más recientemente, el estudio sobre la Democracia y el propio Informe sobre la Descentralización con Ciudadanía (2006) ponen el acento en el análisis y propuesta para ir consolidando el proceso de regionalización y descentralización.

Por si fuera poco y para «pregonar con el ejemplo» a partir del 2007 el PNUD inicia su propio proceso de descentralización definiendo una estrategia institucional que le ha permitido establecer Convenios con ocho Gobiernos Regionales y a la fecha instalar cuatro oficinas de proyectos en las respectivas regiones. Este esfuerzo no es sino la manifestación principista que para contribuir con el desarrollo humano nacional es necesario crear o fortalecer capacidades humanas a nivel local. Y para ello hay que conocer y trabajar en las propias regiones, que por su naturaleza heterogénea cada una tiene una especificidad que es importante tomar en cuenta para el planeamiento futuro.

Es en esta dirección que un feliz encuentro de intereses nos permitiera asociarnos con el Instituto de Estudios Peruanos IEP, organismo pionero de las investigaciones sociales en el Perú y con reconocido prestigio internacional, que ha tenido siempre puesta su atención en el interior del país desde diferentes perspectivas: económicas, sociológicas, históricas y políticas.

A partir de esta preocupación común es que convinimos en estudiar, desde la casuística departamental, como se va reconfigurando el poder y quienes son los agentes o actores que aliándose o desplazándose se van instalando en el manejo de la cosa pública y cuáles sus alianzas con los poderes fácticos de escala regional o nacional.

Explicarse esta realidad puede ayudar a repensar el país –en la coyuntura actual de crisis mundial- constatando que sus instituciones que conforman el Estado quizás no alcanzan o no están diseñadas para los desafíos que plantea el mundo del siglo XXI.

El estudio que a continuación presentamos ha estado dirigido por el Dr. Julio Cotler y un distinguido equipo de especialistas del IEP, que han trabajado cuatro casos departamentales, dos en el norte, Piura y La Libertad y dos en el sur, Arequipa y Puno. Si bien éstos no representan a la heterogénea realidad nacional, por su importancia gravitan en su entorno inmediato e influyen en las decisiones nacionales.

Quiero agradecer al equipo del IEP por su dedicación al trabajo y por sus propuestas que espero sirvan para enriquecer la reflexión y el debate. De igual forma quiero dejar mi expreso reconocimiento a mi colega Luis Vargas Aybar, Asesor de esta Representación, quien ha sido el gestor del estudio, el propulsor de su concreción y el responsable por el PNUD de su culminación.

La preocupación y el debate que abrimos con la presentación de este estudio es el preámbulo de lo que estamos trabajando en el próximo Informe sobre Desarrollo Humano en el que abordaremos el tema del Estado.

Como es ya tradición, en esta décima quinta entrega de los Cuadernos PNUD Serie Desarrollo Humano, la responsabilidad del trabajo es de sus autores no comprometiendo a la línea institucional del PNUD. Auspiciamos su publicación porque queremos seguir contribuyendo al mejor conocimiento de la realidad nacional, al fortalecimiento de las capacidades humanas en los ámbitos regionales y locales, y a la definición de políticas públicas a favor de la descentralización y regionalización del país.

Jorge L. Chediek

**Coordinador Residente Naciones Unidas
Representante Residente PNUD-Perú**

CONTENIDO

Prefacio _____	9
Introducción _____	13
I. La construcción de las sociedades regionales _____	25
II. La formación del poder en las regiones _____	41
III. Piura: Una región policéntrica de actores constituidos _____	61
IV. La Libertad: Hegemonía costeña y actores políticos en transición _____	77
V. Arequipa: Predominio capitalino y liderazgo político fuerte _____	93
VI. Puno: Territorio y actores en busca de definición _____	107
VII. Notas finales: el déficit institucional del Estado y la descentralización _____	117
VIII. Bibliografía _____	121

PREFACIO

Se ha afirmado que el Perú es uno de los países más centralistas de América Latina, lo que es mucho decir; pero paradójicamente, el Estado se ha caracterizado por su debilidad, debido a su incapacidad para obtener recursos, controlar el territorio, hacer cumplir la ley y atender las demandas y las necesidades de la mayoría de la población; en estas condiciones, el Estado ha tenido una reducida capacidad para constituir una colectividad y convocar la lealtad ciudadana.

Esta situación se debe a que, a lo largo de la historia republicana, los representantes del legado colonial lograron derrotar repetidamente a las fuerzas sociales que buscaban dispersar el poder, desconcentrar la autoridad y redistribuir los recursos fiscales, bloqueando la integración nacional y democrática de la sociedad y el Estado.

Para no ir más lejos, durante la segunda mitad del siglo pasado los conflictos sociales y políticos contribuyeron a la elección democrática de cuatro gobiernos que propugnaron políticas descentralistas y redistributivas de variado grado de intensidad y alcance, pero los mismos fueron aplastados por coaliciones cívico militares que se oponían a dichas orientaciones y reconcentraron autoritariamente el poder. Este fue el caso del último episodio autocrático del régimen presidido por Alberto Fujimori, entre 1992 y 2000, que así como se formó por la acción concertada de una coalición de poderes fácticos nacionales e internacionales, cayó debido a la confluencia de presiones sociales internas y externas.

La exitosa movilización social de los Cuatro Suyos, que impulsó Alejandro Toledo a fin de impedir que la organización mafiosa de Fujimori repitiera el fraude electoral destinado a mantenerse en el poder, así como las evidencias de la extendida corrupción en los aparatos públicos por la cúpula gubernamental y, de otro lado, las presiones ejercidas por las organizaciones internacionales defensoras de los derechos humanos, así como por algunos gobiernos que abogaban por la (re)instauración de la democracia determinaron que el dictador se viera precisado a abandonar el cargo y fugara del país.

El corto gobierno de transición presidido por Valentín Paniagua desmanteló las bases de la organización delictiva que el fujimorismo había instalado en el aparato estatal y convocó a elecciones presidenciales que le dieron el triunfo a Alejandro Toledo en 2001.



Pero, a diferencia de anteriores ocasiones en que los gobiernos elegidos tuvieron una breve existencia, en este caso el panorama nacional e internacional había experimentado una serie de transformaciones que favorecían su perdurabilidad y la del régimen democrático. El nuevo clima político favorable a la democracia que se desarrolló a escala internacional durante los años ochenta, y que contribuyó a la caída del muro de Berlín, así como el predominio que llegaron a tener los agentes y las reglas de la economía de mercado globalizado constituyeron las nuevas señas de identidad del panorama internacional. En nuestro caso, también la relación de la democracia política y la liberalización económica definió el nuevo panorama nacional.

Este cambio en la orientación económica fue posible porque, además del despliegue de fuertes influencias externas, el desprestigio de las instituciones políticas y del Estado favoreció el desarrollo del pensamiento económico neoliberal y la acción correspondiente de los agentes empresariales. En efecto, los graves desastres que se desarrollaron durante la «década perdida» de los años ochenta fomentaron un generalizado descrédito de los partidos políticos, particularmente de los que postulaban planteamientos nacionalistas y socialistas, porque se les atribuyó la responsabilidad por el desarrollo de la subversión y de la violación de los derechos humanos, la eclosión del tráfico ilícito de drogas, la hiperinflación y las dramáticas consecuencias que acarrearón estos fenómenos.

La grave situación en la que cayó el país propició que la actitud contraria a la «partidocracia» se extendiera al conjunto de las instituciones públicas, contribuyendo a que las prédicas antiestatistas de los ideólogos neoliberales fueran aceptadas por amplios sectores de la sociedad y que la coalición de poderes fácticos que sustentaba al fujimorismo impulsara sin mayor oposición la liberalización, la privatización y la desregulación de la economía para facilitar el saneamiento y la recuperación económica del país.

Además de este éxito, la debelación de la subversión y el inicio de la pacificación del país se sumaron para que el gobierno de Fujimori ganara un significativo apoyo social; esta súbita transformación del panorama nacional dio pie para que la cúpula cívico militar se propusiera mantenerse en el poder durante las siguientes décadas, supuestamente para asegurar y culminar la recuperación política y económica del país. Para tal efecto, los gobernantes capturaron y corrompieron el aparato estatal, organizaron campañas publicitarias destinadas a denigrar a los partidos políticos y a sus dirigentes, persiguieron a los líderes de los debilitados grupos de oposición, al tiempo que violaban los derechos humanos de campesinos y pobladores de barrios urbanos populares.

Es decir, el fujimorismo estableció un régimen que combinaba el liberalismo económico con el autoritarismo político. Pero no tardó mucho para que la conducta del gobierno generara una reacción contraria entre profesionales y dirigentes sociales y políticos, al tiempo que éstos reconocían la necesidad de desarrollar equilibradas políticas macroeconómicas, por lo que recibieron



el apoyo internacional de organizaciones que fomentan la democracia y defienden los derechos humanos.

Es así como las presiones internas y externas se combinaron para dar término al régimen autoritario y reinstalar, una vez más, la democracia mediante la convocatoria a elecciones; pero, a diferencia de anteriores ocasiones en que los principales dirigentes políticos y sociales postulaban y ejecutaban políticas nacionalistas, desarrollistas, distributivas y descentralistas -generalmente, con consecuencias negativas para la marcha económica- ahora dichos dirigentes se sumaron al coro de los defensores de la libertad del mercado y apoyan las medidas favorables al crecimiento económico equilibrado.

De ahí que los gobiernos de Toledo y de García hayan recibido apoyo interno y externo por su dedicada tarea de conjugar principios democráticos con reglas de la economía de mercado, a la vez que dichos apoyos servían para inhibir la emergencia de las coaliciones que tradicionalmente atacaban a los gobiernos democráticos y para enfrentar a las denominadas fuerzas «antisistema» que promueven las tradicionales políticas nacionalistas y distributivas, peyorativamente denominadas «populistas».

Sin embargo, los resultados de las políticas neoliberales han favorecido sistemáticamente a las capas de elevados ingresos, radicadas en Lima y en algunas ciudades de la costa, en detrimento de la masa de pobres del país que sobreviven en los pueblos jóvenes de los centros urbanos y en las áreas rurales de la sierra, por lo que esta población constituye el grueso de los votos de las mencionadas fuerzas «antisistema». De ahí que, a pesar del insólito crecimiento económico que el país ha experimentado durante los últimos años, tanto Toledo como García encontraran una elevada desaprobación que, en algunos momentos, fue la más alta que tuviera un jefe de Estado de América Latina.

Generalmente se aduce que una de las razones poderosas de esta supuesta paradoja es la clásica incapacidad de la burocracia estatal para llevar a cabo, con algún grado de eficacia, las políticas sociales destinadas a combatir la pobreza y facilitar la movilidad social; se afirma, así mismo, que la concentración de atribuciones y recursos en el gobierno central impide la participación de la sociedad civil en el diseño y ejecución de las decisiones que faciliten la redistribución de los recursos públicos a escala regional, originando sentimientos antagónicos en la población del interior hacia las autoridades limeñas que, a veces, pueden crear peligrosos niveles de violencia.

Por tales motivos, los organismos multilaterales estimulan a los gobiernos para que «devuelvan» a la sociedad las atribuciones y los recursos que concentran, pero que usan de manera ineficaz -cuando los usan- con el fin de aminorar y resolver las desigualdades sociales y regionales. Con tal objetivo el gobierno de Toledo promulgó la ley de descentralización y convocó a elecciones para nominar a las autoridades regionales con el respaldo unánime del Congreso, a fin de favorecer la participación de la sociedad en la gestión de la administración departamental y de crear una oportunidad para profundizar la democracia y fomentar el desarrollo regional.



Sin embargo, no faltaron quienes advirtieron que tales decisiones podían generar problemas mayores de los que se quería resolver porque, como se sugirió al inicio, el Estado a pesar ser muy centralista es también, paradójicamente, muy débil, por lo que fuerzas centrífugas de la periferia podían atentar contra la unidad del país; de otro lado, este peligro podría verse reforzado por la fragmentación política a escala nacional y local; y porque en la mayoría de los casos la precariedad de las elites regionales las inhabilitan para constituirse en capa dirigente o en semillero de nuevos dirigentes regionales.

El presente texto se propone examinar el desenvolvimiento de las oportunidades y de los riesgos que presenta el proceso de descentralización en el corto tiempo de su existencia, analizando la dinámica de las relaciones sociales y políticas entre gobernantes y gobernados, así como la relación que establecen las autoridades departamentales con los partidos y el gobierno central. Concretamente se trata de responder a cuestiones tales como las siguientes:

¿Cómo la descentralización contribuye a profundizar la democracia o a reforzar la fragmentación política, los poderes, las prácticas y las relaciones tradicionales de factura patrimonial clientelista? ¿Cómo distintos grupos sociales tramitan sus demandas y cuál es la eficacia de los mecanismos de rendición de cuentas?

¿Cuáles son las capacidades de los gobiernos regionales para diseñar y ejecutar iniciativas para mejorar las condiciones de vida de la población y cuáles son los resultados o, en su defecto, cuáles son las razones que les impiden desarrollar planes y programas económicos y sociales?

Por último, ¿cómo se relacionan las autoridades regionales con organizaciones nacionales y con el gobierno central? ¿Dichos vínculos contribuyen a fortalecer la integración política a escala nacional? ¿Esas relaciones contribuyen a fortalecer la presencia estatal en los departamentos?

Para tal efecto se realizó 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. Se escogieron estos casos debido al conocimiento previo que los investigadores habían adquirido de estos departamentos y por la importancia que tienen en sus áreas geográficas; de ahí que sea necesario advertir que estos casos no son representativos de la heterogénea composición regional del país.

En la elaboración del presente texto, contamos con la colaboración de Carolina Trivelli, del Instituto de Estudios Peruanos y de Luis Vargas Aybar, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, a quienes agradecemos por su valiosa cooperación.



INTRODUCCIÓN

Julio Cotler

En Lima mismo no he aprendido nada del Perú. Allí nunca se trata de algún objeto relativo a la felicidad pública del reino. Lima está más separada del Perú que (de) Londres, y aunque en ninguna parte de la América española se peca por demasiado patriotismo, no conozco otra en la cual este sentimiento sea más apagado. Un egoísmo frío gobierna a todos, y lo que sufre uno mismo, no da cuidado a otro.

Alexander von Humboldt¹

A pesar de los doscientos años transcurridos desde que Humboldt hiciera esta dramática declaración, ella parece seguir teniendo vigencia no obstante los cambios que se han producido a lo largo de esos dos siglos. La aguda división entre la capital y las provincias se caracteriza porque los pobladores de Lima tienen muchas mayores posibilidades para acceder a los bienes públicos y, en esa medida, para gozar de mejores condiciones de vida que los habitantes del interior del país, sobre todo de los residentes en los departamentos de la sierra donde la explotación colonial del campesinado y el secular abandono estatal son causa de la elevada concentración de población indigente².

Asimismo, dicha división permite que los residentes de Lima tengan mayor capacidad para participar e influir en las decisiones políticas que involucran al conjunto del país que aquéllos que habitan fuera de ese ámbito; esto es así porque la concentración del poder político y económico, así como de la burocracia estatal en Lima, faculta a sus agentes a tomar decisiones sin tener en cuenta los intereses y las opiniones de los provincianos, lo que ha motivado que sus sentimientos de agravio se manifiesten de manera intermitente en distintos planos de la experiencia social.

Esa desigualdad también se ha reflejado en la esfera cultural: la percepción dominante es que Lima representa el progreso y la modernidad, mientras que las provincias en su conjunto se encuentran ancladas en el atraso y la tradición, por lo que no les queda otra alternativa que ceñirse a los moldes establecidos en la capital para adecuarse a los nuevos tiempos, abandonando sus pretensiones de autonomía y de originalidad. Este menosprecio a las tradiciones y a la capacidad de innovación cultural de las provincias se agrega asimismo a la carga de rechazo que produce el centralismo limeño.

Es decir, la división entre Lima y las provincias se origina y se funda en una profunda segmentación social producto de la aguda desigual distribución de los recursos públicos, de las dispares posibilidades de acceder a ellos y, en general, a todo tipo de oportunidades económicas y sociales. Esta situación

¹ Humboldt (1991)

² Sobre las diferencias regionales ver Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2002, 2006, 2007 y 2008)



parece explicar que, a lo largo de la historia moderna, los pobladores del «interior» hayan dado reiteradas muestras de desconfianza, desaprobación y hostilidad a las autoridades y a las instituciones oficiales asentadas en la Capital.

Por ello Humboldt se anticipó en señalar que la distancia y oposición entre el centro y la periferia –tanto geográfica como social– son causas de los problemas que encara la precaria integración nacional; es decir, la consolidación institucional del Estado democrático y la «peruanización» de la población. De ahí que hoy pueda afirmarse sin exagerar, como lo hiciera ese autor hace dos siglos, que Lima «está más separada del Perú que (de) Londres».

Desde los albores de la Independencia se han sucedido los debates académicos y las luchas sociales y políticas para erradicar la contradicción entre Lima y el interior mediante la descentralización de la autoridad y de los recursos públicos; sin embargo, después de una serie de experiencias fallidas, la cuestión de la distribución del poder quedó suspendida durante un largo periodo histórico³.

Los permanentes antagonismos sociales y políticos de las regiones, entre ellas y con Lima, generaron posiciones irreconciliables entre sus actores protagónicos determinando la existencia de una permanente inestabilidad que frustró la descentralización del poder político y, más aun, los intentos por consolidar las instituciones republicanas del Estado nacional.

Por tales motivos, durante el siglo XIX y buena parte del XX, las elites dominantes de Lima y de las provincias desconocieron y se opusieron abiertamente a las reglas constitucionales en lo relativo al acceso y al desempeño legítimo de las funciones públicas, originando continuas revueltas, guerras y golpes militares, disputándose la captura de las posiciones de poder para usufructuar privadamente de las rentas fiscales y distribuir las prebendas oficiales entre sus adictos seguidores, al tiempo que los jefes políticos y militares pretendían asumir la representación total y exclusiva de los intereses generales, oponiéndose a la existencia de expresiones e intereses plurales.

En efecto, los individuos y los grupos que se hicieron del poder buscaron concentrar las decisiones y los recursos públicos configurando el repudiado centralismo burocrático limeño representado por el ejercicio patrimonialista y caudillista de la figura presidencial, de acuerdo a la tradición asentada por el viejo orden colonial. De esta manera dichos actores perseguían consolidar la dominación política, forjando un horizonte de seguridad pública y de certidumbre económica que les permitiera apropiarse de las rentas provenientes de la extracción de recursos naturales que inversionistas, de preferencia extranjeros, obtenían de la explotación del trabajo de campesinos

³ Basadre (1980), Contreras (2002), Planas (1998) y Zas Friz (1998).

- indígenas, excluidos de toda posibilidad real de ejercer sus derechos nominales.

Para asegurar este tipo de orden, los individuos y los grupos que tomaban el poder centrado en Lima buscaban cooptar las elites regionales, reconociéndoles sus atribuciones patrimoniales a cambio de que se subordinaran al gobierno central; pero no siempre lograron tales objetivos, porque en diversas ocasiones estas elites no aceptaron esas condiciones o bien porque señores excluidos del poder central ignoraron sus disposiciones movilizándolo a sus dependientes para resistir y deponer a la autoridad, haciendo realidad el viejo dicho de «quítate tú para ponerme yo».

Estos resultados contribuyeron a reforzar las segmentadas identidades marcadas por atributos sociales de naturaleza étnica, estamental y regional, contribuyendo a fortalecer las actitudes y los comportamientos sectarios. La insolidaridad y la desconfianza que originaron esas situaciones confirmaban la aseveración de Humboldt respecto a que «un egoísmo frío gobierna a todos, y lo que sufre uno mismo, no da cuidado a otro».

En consecuencia, la permanente inestabilidad política determinó que los grupos que pugnaban por fundar y ejercer la dominación política agotaran sus energías durante sus permanentes rivalidades descuidando la generación de los recursos económicos e institucionales que debía permitirles subordinar a los poderes regionales, así como imponer su autoridad a lo largo y ancho del territorio, centralizando políticamente la gestión de los asuntos públicos a escala nacional.

Tales limitaciones ejercieron influencia determinante para sellar la histórica debilidad de la dominación política del Estado y su incapacidad para organizar y fomentar una imaginaria comunidad nacional.

Esta situación inició un lento proceso de cambio desde principios del siglo pasado. Las transformaciones económicas y la irrupción de nuevos actores sociales provenientes de sectores medios provincianos y de extracción popular contribuyeron al paulatino crecimiento y expansión de los aparatos estatales, especialmente de los encargados de mantener el orden público.

El mencionado desarrollo estatal se enmarcó en fórmulas jurídicas importadas de corte liberal, pero el reclutamiento y la tramitación burocrática siguieron las pautas establecidas por las tradicionales relaciones patrimoniales-clientelistas. En la medida que el incremento de los aparatos institucionales estaba destinado a acompañar el crecimiento capitalista, la provisión de los servicios públicos se realizó de manera muy diferenciada entre las regiones del país. Es decir, la penetración estatal en el territorio siguió un curso muy variado.

Por la misma época, el desarrollo del capitalismo agrario en algunos valles de la costa, la explotación minera en ciertos enclaves serranos y el inicio de la producción fabril en Lima y alrededores contribuyeron a la emergencia de nuevas franjas de propietarios, de sectores medios independientes y de

trabajadores asalariados, a la vez que las elites de la sierra comenzaron a migrar hacia las ciudades de la costa y hacia Lima para acceder a funciones burocráticas y profesiones liberales, valiéndose de los favores de familiares, amigos y correligionarios.

A partir de los años veinte del siglo pasado, estos cambios propiciaron la constitución de los primeros partidos de masas que enarbolaron banderas nacionalistas y populares, enfrentando la dominación oligárquica representada por la coalición de los grupos interesados en mantener las jerarquías sociales, las instituciones y las creencias tradicionales de filiación colonial. Frente a este desafío inédito, dicha coalición mostró su débil legitimidad y la de las instituciones oficiales al tener que recurrir a la incipiente fuerza armada para aplastar la emergencia de las masas y librarse de la amenaza que se cernía sobre ella.

Esta solución tuvo como efecto que los gobiernos que se sucedieron desde los años treinta asignaran importantes recursos a los organismos represivos pero a costa de restar medios para atender las demandas sociales, lo que propició que los militares ganaran protagonismo y autonomía política con relación a las otras dependencias públicas y de la sociedad; pero, por otro lado, el crecimiento del aparato militar contribuyó a erradicar los movimientos insurreccionales originados por las elites regionales, con el consiguiente fortalecimiento de la centralización política del Estado.

La sistemática y continua represión oficial a los partidos de masas no acallaron las demandas ciudadanas, ni frenaron el crecimiento y fortalecimiento de las organizaciones sociales y políticas a lo largo del siglo pasado, pero sí lograron que persistiera la clásica inestabilidad política con las mencionadas consecuencias. El incesante proceso de transformación social originado por la implantación y el desarrollo de los enclaves capitalistas en la costa y en la sierra facilitó la continua incorporación de nuevas capas populares a las luchas sociales, mientras que los agentes del viejo orden oligárquico colonial se integraban con los intereses y las representaciones capitalistas, con la consiguiente ampliación y complejidad de la coalición dominante.

Este acoplamiento produjo un marcado desarrollo desigual y combinado de distintos tipos de prácticas, relaciones y concepciones de corte moderno y tradicional -capitalista y feudal en la jerga marxista- dando como resultado que se observaran formaciones sociales y manifestaciones culturales híbridas en diferentes espacios institucionales y con una presencia diferenciada regionalmente.

Dicha versión contribuyó a la elaboración de una imagen del país caracterizada por la heterogeneidad estructural fundada en la tensa convivencia de variados y contrapuestos universos. En este sentido, Mariátegui diría que «los límites de cada periodo no son tan precisos. Pero en el Perú este es un defecto común a casi todos los fenómenos y a casi todas las cosas. Hasta en los hombres rara vez se observa un contorno neto, un perfil categórico. Todo



aparece siempre un poco borroso, un poco confuso»⁴. A su vez, Haya de la Torre señalaba que el Perú y, en general, Indoamérica, semejaba a un museo donde coexistían las diferentes etapas históricas, metáfora que sería retomada posteriormente por científicos sociales para graficar la problemática del subdesarrollo latinoamericano.

A partir de mediados de los años cincuenta del siglo pasado, ese montaje comenzó a despejarse a raíz de que la creciente modernización capitalista en la costa urbana incidiera en la decadencia de los terratenientes y de las relaciones serviles en la sierra y por ende de sus capas dominantes; esta realidad condujo a diversos analistas a redefinir la heterogeneidad estructural por la del dualismo estructural, subrayando el contraste entre la pujante modernidad costeña y el decadente universo serrano.

Durante las siguientes décadas, estos contrastes se acentuaron haciendo evidentes las contradicciones inherentes al subsistente desarrollo desigual y combinado; de ahí que la creciente diferenciación de los intereses sociales resultante de la modernización capitalista diera lugar al surgimiento de nuevas fuerzas políticas y económicas que perseguían eliminar, de una vez por todas, el lastrado viejo orden que propiciaba la existencia de visiones fragmentadas del país y frenaba el desarrollo democrático. Por entonces, la definición conceptual de esta complejidad social motivó intensas polémicas entre intelectuales, académicos y dirigentes políticos, en el Perú y en América Latina, relativas a la naturaleza y el rumbo de las transformaciones sociales e institucionales en curso.

Esta tensión contribuyó al desarrollo de ideologías y acciones cargadas de voluntarismo que se proponían cumplir tales objetivos y construir, contra viento y marea, una nueva identidad clara, homogénea y moderna del Perú; desarrollo que dio lugar a experiencias de distinto signo político que, efectivamente, acabaron con las bases sociales e institucionales del viejo orden; pero no por ello desaparecieron dichas actitudes radicales, entre otros motivos, por la persistencia de los históricos antagonismos sociales y regionales.

Como se ha sugerido, la contradicción entre la histórica debilidad estatal y las presiones de los sectores populares y medios que se incorporaban a la escena pública desde mediados del siglo XX, buscando satisfacer sus aspiraciones ciudadanas, marcaron la pauta de la historia contemporánea. Durante la segunda mitad del siglo pasado esta contradicción generó continuas interrupciones constitucionales que fueron seguidas por una serie de «transiciones a la democracia» (1945, 1956, 1963, 1980, 2000), cada once años en promedio. En cada una de estas ocasiones, la liberalización política propició la emergencia de organizaciones políticas y de movimientos sociales que, siguiendo la tradición iniciada en los años treinta, perseguían hacer efectivos los derechos ciudadanos negados a las capas populares y medias, para lo cual debieron forzar la expansión de la organización estatal a escala social y territorial.

⁴ Mariátegui (1991: 105)

En el mismo orden de cosas, las presiones de esos actores se orientaron a expandir la participación social y política, desconcentrando el poder mediante la creación y el fortalecimiento de los gobiernos locales, municipales y departamentales, dando cabida a que se intensificaran los procesos de democratización y nacionalización del Estado y de la sociedad.

Durante el curso de las cuatro primeras transiciones a la democracia estos planteamientos y sus resultados formaron parte de los motivos de la severa oposición de los poderes fácticos, porque hacían peligrar sus atribuciones y posiciones dominantes en la jerarquía social, política y cultural; en consecuencia, dicha oposición desembocó en agudos conflictos que culminaron invariablemente en crisis de «gobernabilidad» y nuevos golpes de Estado.

Por tanto, no sería casual que las dictaduras que se instauraron a continuación reprimieran y buscaran silenciar a las organizaciones que habían dirigido y protagonizado las presiones sociales y políticas, que restringieran las funciones o eliminaran a los gobiernos locales y regionales, al tiempo que las nuevas autoridades reconcentraban el poder a fin de rescatar el «principio de autoridad» que el «desborde popular» había puesto en peligro.

Después del colapso del último régimen autoritario presidido por Alberto Fujimori, ocurrido el año 2000, las presiones ciudadanas y distributivas volvieron a presentarse durante la administración de Alejandro Toledo (2001-2006), prosiguen en la de Alan García; y probablemente continuarán por un largo tiempo, en razón que los viejos y graves problemas embalsados originados por la aguda desigualdad social y regional, generan elevadas expectativas en diferentes sectores sociales en el sentido que la democracia los resolverá rápidamente.

Sin embargo, a pesar de las intensas presiones que han sufrido estos gobiernos constitucionales, en raras ocasiones han enfrentado situaciones que hicieran peligrar la estabilidad del régimen constitucional, a diferencia de lo que aconteció con las anteriores gestiones que terminaron accidentalmente.

Esto ha sido posible, en primer lugar, por el ya mencionado consenso internacional de apoyo a la democracia y a la defensa de los derechos humanos, a lo que se agrega el firme apoyo que los presidentes Toledo y García han recibido de los gobiernos de los países desarrollados, de los organismos multilaterales, de los inversionistas extranjeros y nacionales, porque sus políticas se sujetaban a las reglas de la economía de mercado instauradas por la pasada autocracia, al tiempo que ambos han sabido resistir de manera consistente las multitudinarias presiones «populistas».

Estas decisiones contribuyeron a que, desde el primer año de la gestión de Toledo, se experimentara el repunte de las inversiones y la recuperación del crecimiento económico a raíz de la crisis de 1998 y, para que en los sucesivos años continuase el sostenido aumento de la producción, al punto que en los



últimos dos años el crecimiento del Perú ha logrado duplicar el promedio latinoamericano.

Pero, paradójicamente, este insólito crecimiento económico ha ido aparejado con una significativa oposición social tanto a los gobiernos de Toledo como al de García, así como con una creciente desaprobación política a ambos presidentes, a sus gobiernos y al conjunto de las instituciones oficiales; de ahí que el Latinobarómetro registre que el Perú es el país que durante los últimos años presenta una de las más bajas aprobaciones a su presidente y a la democracia en América Latina⁵.

Se ha explicado esta paradoja porque los beneficios del espectacular crecimiento que proclaman a diario políticos y medios de comunicación no ha «goteado» sobre la mayoría de la población constituida por los pobres e indigentes, especialmente sobre los habitantes de las zonas andinas, frustrando las altas expectativas que se había depositado en la democracia, mientras que esos beneficios se han concentrado en las zonas privilegiadas de Lima y de algunas ciudades de la costa. Es decir, dicha paradoja respondería a la agudización de los clásicos e irresueltos problemas generados por la profunda desigualdad social, en circunstancias que es evidente que la misma minoría de siempre goza de la inusitada bonanza económica.

Por esto, al poco tiempo de iniciado el gobierno del presidente Toledo, el escenario público se congestionó con la presencia abrumadora de actores populares que capturando vías de comunicación y locales públicos expresaban de manera contundente sus demandas corporativas y regionales, a las que se sumaban las de las representaciones políticas de la oposición, mientras que los medios de comunicación subrayaban las protestas para que las autoridades cedieran ante esas manifestaciones.

Para encarar esas tensiones y coordinar la acción estatal con la sociedad civil, el presidente Toledo estableció un espacio de negociación extraparlamentario destinado a definir un cierto número de políticas de Estado; pero no obstante los esfuerzos que hizo en ese sentido, pronto se hizo evidente que el Acuerdo Nacional encaraba dificultades insuperables para llevar a la práctica sus resoluciones debido a las razones de siempre: los resentimientos generados por las posiciones adoptadas en el pasado y porque las profundas desigualdades y las también profundas distancias sociales y culturales generaban elevados niveles de desconfianza y hostilidad entre los grupos y los actores sociales y políticos.

En estas circunstancias, Toledo se encontró tironeado por fuerzas e intereses antagónicos que, como en otras oportunidades, parecían amenazar la estabilidad del régimen; de allí que la propuesta presidencial para formalizar la descentralización político administrativa del país contribuyera a relajar las tensiones. En un ambiente eufórico, el Legislativo aprobó por unanimidad la reforma constitucional relativa a este tema, que el presidente Toledo en marzo de 2002, y convocó a la ciudadanía a elegir los gobiernos regionales

⁵ Para mayores referencias, ver www.latinobarometro.org

simultáneamente a la realización de las elecciones municipales de noviembre del mismo año.

Estas decisiones contaron con el decidido apoyo de organismos multilaterales, porque este tipo de reforma de «segunda generación» debería servir de puente de encuentro institucional entre los organismos públicos y la ciudadanía, contribuyendo a que esta pueda fiscalizar la actuación de los primeros, así como a mejorar la eficiencia y la eficacia de las políticas públicas y con ello comenzar a poner remedio a la conflictiva relación entre el Estado y la sociedad⁶.

Sin embargo, esos rápidos y sorprendentes desenlaces fueron recibidos con escepticismo por la población que no participó ni acompañó la gestión de esta reforma. A pesar del reconocimiento relativo de que la descentralización contribuiría a acortar las distancias entre gobernantes y gobernados, la mayoría de la población reparó en los peligros que podía generar en términos de eficiencia administrativa, al tiempo que constataba la presencia de liderazgos regionales de discutible representatividad y cuyas carencias técnicas y ambigüedades políticas eran manifiestas⁷. En efecto, al poco tiempo de instalarse los gobiernos regionales se sucedieron denuncias por corrupción e incompetencia administrativa y técnica de algunos de ellos.

Por otro lado, esa decisión motivó la censura de varios observadores que, a la luz de las anteriores experiencias, estimaban que los riesgos de la descentralización agudizarían los problemas del país tornándolos mayores que las oportunidades para remediarlos, porque promovería crecientes tensiones entre el centro y la periferia, y fomentaría conflictos entre los enfrentados intereses regionales.

Las improvisaciones legislativas para llevar a cabo la descentralización también alimentaron estas preocupaciones. Con el fin de salvar las múltiples dificultades que se presentaron para definir las fronteras de las regiones, los congresistas no encontraron mejor solución que la de adoptar las circunscripciones departamentales como el ámbito de los gobiernos subnacionales; además, la convocatoria electoral se realizó, insólitamente, sin que se contara con el marco legal que estipulara las condiciones de la elección de las autoridades, la organización que debían adoptar los gobiernos regionales, el ámbito de sus competencias, así como el origen y el destino de los recursos con que debían contar.

Además, en circunstancias que el Congreso encaraba una compleja agenda de trabajo debido al pesado legado de la dictadura, la fragmentación parlamentaria contribuyó a dilatar el debate de la ley que debía regir la formación y el desempeño de los futuros gobiernos regionales y que aquella sólo fuera discutida y aprobada entre gallos y medianoche, en la víspera de los comicios, dejando sin resolver cuestiones básicas relativas a la composición, las funciones y los recursos de dichas administraciones subnacionales. Solo

⁶ Ver Burki, Perry y Dilinger (1999) y Burki, y Perry (2000)

⁷ Ver Trivelli (2002) Tanaka (2002) y Grompone (2002)



el apremio para la realización de las elecciones llevó al Ejecutivo a refrendar dicha ley, a pesar de que transgredía la reforma constitucional aprobada, motivo por el cual el Presidente debió preparar una iniciativa legislativa para subsanar ese problema⁸.

Si había necesidad de una prueba sobre los peligros que podía acarrear la descentralización, el funcionamiento improvisado del fragmentado cuerpo legislativo permitía suponer situaciones y resultados imprevisibles, así como la proliferación de movimientos electorales y la fragilidad de los resultados en la mayoría de los casos; su análisis llevó a concluir que el Perú constituía un caso extremo de fragmentación política, por lo cual se consideraba así mismo que la descentralización podía generar situaciones difíciles de enfrentar⁹. No era para menos, puesto que ese grado de fragmentación política compromete la articulación y representación de intereses sociales y afecta la capacidad de formular y ejecutar políticas coherentes a escala nacional y regional.

Es así como el proceso de descentralización se inició en el marco de un Estado «débil», de organizaciones y representaciones políticas fragmentadas, al tiempo que las dirigencias nacionales seguían experimentando profundas transformaciones.

Además, a esos factores se agrega que la desigual distribución de los ingresos fiscales refuerza la fragmentación entre los departamentos, en razón que los ámbitos donde se concentra la producción minera obtienen el 50% del impuesto que pagan las empresas, mientras que los restantes no obtienen nada; a raíz del *boom* de la explotación y de los precios de los minerales, en 2007 siete departamentos obtuvieron el 80% de los 5.150 millones de soles recaudados ese año. Esta desigual distribución de recursos entre los departamentos dificulta la integración interregional y fomenta las fricciones entre los departamentos colindantes, motivos más que suficientes para hacer realidad la descentralización fiscal solicitada por diferentes actores técnicos y políticos¹⁰.

A estas observaciones críticas se agregó otra más que señalaba la dificultad de adecuar la norma general basada en criterios modernos, que estipula la organización y el funcionamiento general de la descentralización, a situaciones concretas muy dispares en las que predominan patrones tradicionales de organización social y administrativos. En efecto, la ley de descentralización da un tratamiento legal uniforme a los departamentos basado en normas universales que son de difícil aplicación general debido a las conocidas diferencias que existen entre ellos, en términos de su integración económica y social, estructura política y funcionamiento institucional.

⁸ El cuerpo legal básico de la descentralización está en la Ley 27680 de Reforma Constitucional; la Ley 27783 de Bases de la Descentralización, la Ley 27795 de Demarcación Territorial, la Ley 27867 de Gobiernos Regionales y la 27902 que regula la participación de la sociedad civil en dichos gobiernos.

⁹ Ver Meléndez (2003) y Sabatini (2003)

¹⁰ Ver Campodónico (2008)

Por esto, la mayor parte de las administraciones regionales que recibieron sumas cuantiosas de dinero por canon minero no pudieron gastarlas por falta de capacidad para diseñar y ejecutar programas de desarrollo, lo que dio origen a que -en ocasiones- montos importantes se destinaran a la construcción de inútiles obras fastuosas.

Como era de esperarse, después de su instalación las flamantes autoridades regionales solicitaron la inmediata ampliación de las atribuciones que les otorgaba la ley, así como el aumento significativo de los recursos adjudicados por el gobierno central a la vez que pretendían desconocer las funciones de coordinación del Consejo Nacional de Descentralización. Mientras los voceros del gobierno central afirmaban que el monto y el destino de las transferencias debían sujetarse a las reglas dispuestas por ese y otros organismos del gobierno central, basadas en la capacidad para administrar eficientemente los recursos públicos, los presidentes y los consejeros regionales replicaban que no eran los funcionarios limeños, que no rendían cuentas a nadie, los encargados de evaluar su actuación sino sus electores.

Es así que, desde la constitución de los nuevos gobiernos regionales salió a relucir la histórica animosidad provinciana contra el centralismo limeño, desembocando en repetidas manifestaciones de rechazo de la periferia a las exigencias del centro; pero, por otro lado, este proceso también ha contribuido a fomentar la fragmentación en cada una de las regiones y entre ellas.

A raíz de la elección del presidente García en 2006, estas tendencias conflictivas entre el centro y la periferia persistieron y en algunos casos se intensificaron; de ahí que las gestiones de Toledo y de García se encuentran marcadas por los conflictos que han tenido con la oposición política, con los movimientos sociales por demandas gremiales, con los frentes de defensa regionales por motivos ambientales, por la apropiación de recursos naturales y la distribución de las rentas que, en ciertas ocasiones, parecieron amenazar la estabilidad del gobierno, tal como lo habían previsto algunos observadores.

En unos casos, estas conflictivas relaciones lograron ser canalizadas institucionalmente mediante la intervención y mediación de dirigentes políticos y de organismos de la sociedad civil, nacional e internacional, permitiendo formalizar acuerdos entre el Ejecutivo, las autoridades regionales y los dirigentes de los movimientos sociales, mientras que en otros casos, cada cierto tiempo, se suceden movilizaciones sociales que generan episodios de violencia callejera, bloqueo de carreteras, secuestro de funcionarios y locales públicos que desbordan las posibilidades de la fuerza pública para mantener el orden.

Pero, a pesar de todas estas complicaciones, el proceso de descentralización ha entrado a formar parte del proceso constitutivo de la accidentada construcción democrática del país porque estimula la integración institucional de la sociedad y de la política a escala subnacional con la del nivel nacional.

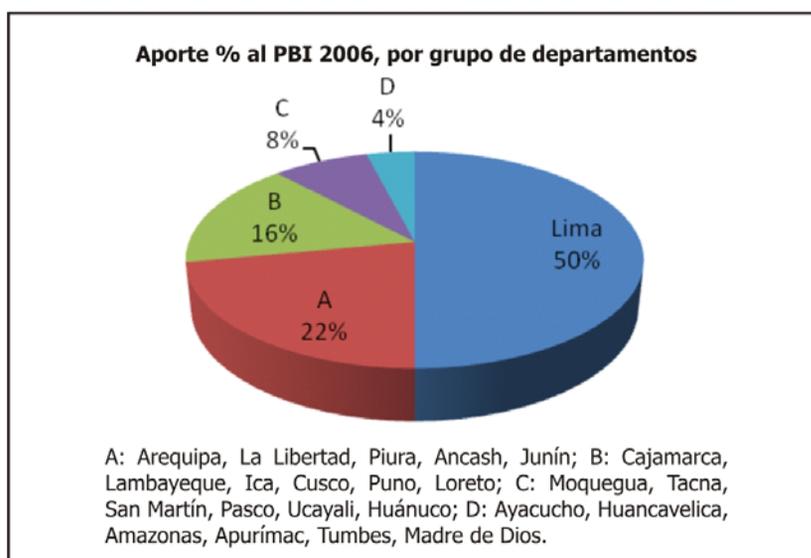


Con tal propósito, este estudio examina los tipos de desenvolvimiento de las regiones, la influencia que han tenido en la constitución de actores e intereses sociales, los planteamientos y las estrategias políticas que adoptaron a escala subnacional y nacional para hacer realidad sus propósitos y finalmente los resultados que han logrado hasta el momento.

I. LA CONSTRUCCIÓN DE LAS SOCIEDADES REGIONALES

Uno de los argumentos más claros a favor de la descentralización son las enormes diferencias entre unos departamentos y otros, lo que hace que políticas homogéneas emitidas desde un órgano central se adapten mal a la realidad de cada departamento. En el Perú, los promedios solo esconden realidades de una extrema diversidad. No solo está el hecho, ampliamente conocido que el departamento de Lima, genera la mitad del PBI; además, solo cinco departamentos (Arequipa, La Libertad, Piura, Ancash y Junín) generan el 22% del PBI, en tanto que los seis departamentos con menor producción (Ayacucho, Huancavelica, Apurímac, Tumbes y Madre de Dios) aportan en conjunto únicamente el 4%.

Gráfico N°1



Fuente: INEI. Dirección Nacional de Cuentas Nacionales. Elaboración nuestra.

Si bien en algunos casos estas diferencias en la capacidad de producción se explican por razones relativamente evidentes (Madre de Dios es uno de los departamentos menos poblados del país; Tumbes es uno de los más pequeños en territorio), los amplios desequilibrios en los niveles de desarrollo de los departamentos en el Perú se asocian a la particular manera cómo, en cada uno, se procesaron cambios que, gruesamente, son «nacionales», pero vividos en cada sociedad departamental de manera diferenciada, de acuerdo a su propia configuración societal, económica y territorial. Estas disparidades, estos ritmos desacompasados en las dinámicas de desarrollo expresan, a su vez, disímiles procesos de constitución de élites, de proyectos y de capacidades departamentales de intervención pública e influencia, tanto en el propio departamento como en el nivel nacional.

Efectivamente, y a despecho de imágenes comunes, la presencia de representantes de los departamentos en los mecanismos nacionales de toma de decisiones fue muy importante. Según muestra Nuria Sala i Vila, durante todo el siglo XIX los representantes al Congreso de la República provenientes del norte (La Libertad, Cajamarca, Piura, Lambayeque, Amazonas y Loreto) al igual que los del sur (Cusco, Puno, Arequipa, Ayacucho y Huancavelica) superaban ampliamente en número a los de Lima y los departamentos del centro del país, incluso cuando ya funcionaba una representación que combinaba la representación territorial con la proporcional al tamaño de la población. Esta representación territorial (un senador por departamento o un diputado por provincia) habría funcionado como un poderoso estímulo para que las élites locales, en competencia con las de la capital departamental, pugnarán por constituirse en departamentos y tener sus propios representantes. Según la autora, en 1855 los departamentos del norte contaban con el 20% de los representantes en el Congreso, los del sur con 50% y los del centro, incluyendo Lima, con el 30%; en 1878 los del norte habían subido a 27%, los del sur habían descendido a 40% y el resto, 33%, eran los representantes de Lima y el centro¹¹. Hoy en día, con un congreso unicameral, una representación por cada departamento proporcional a su población, y en el contexto de grandes cambios en las dinámicas demográficas y los pesos económicos regionales, los congresistas del norte representan el 32% del Congreso, los del sur el 23% y los del centro del país el 46%¹². La representación se ha centralizado nuevamente.

Al inicio de la República, el Perú tenía siete departamentos: La Libertad, Junín, Lima, Arequipa, Cusco, Ayacucho y Puno¹³. Esta división política en la que el norte se articulaba en el departamento de La Libertad y el centro en Junín, mientras que el sur estaba dividido en cuatro departamentos (Cusco, Puno, Arequipa y Ayacucho), mostraba la importancia que el sur andino (su minería, la densidad de su población indígena, los circuitos comerciales articulados en torno a la mina de Potosí) había tenido durante el periodo colonial. Poco a poco, conforme se desarrollan nuevas actividades económicas y se organiza a lo largo del siglo XIX una economía de exportación, dinamizándose puertos y construyéndose líneas férreas y luego carreteras, estos macro-departamentos del norte y del centro se van subdividiendo.

Pero como vimos antes, no es solo la estructuración de territorios, su dinamismo económico y su densificación demográfica, es decir, la constitución de regiones, lo que impulsa la creación de departamentos. Decisiones geopolíticas asociadas a fronteras poco estables la explican también (Tumbes en el norte; Tacna y luego Moquegua, en el sur; Madre de Dios en la frontera con Brasil), así como la presión de grupos de interés ubicados en un territorio, con aliados en el Congreso, explican que hoy el Perú cuente con 24 departamentos y una provincia constitucional que, en aplicación de la Constitución reformada y la Ley de Bases de la Descentralización, constituyen hoy 26 gobiernos regionales¹⁴.

Pero las posibilidades de ejercicio de gobierno, y no solo de administración descentralizada y, sobre todo, la existencia de proyectos regionales orientadores de decisiones y de políticas,

¹¹ Ver Sala i Vila, Nuria (2008). La autora refiere igualmente que fue prácticamente imposible, en ese marco de representación territorial, lograr criterios nacionales para racionalizar de alguna manera la demarcación política, que quedó siempre sujeta a estos impulsos locales de representación territorial autónoma.

¹² Ver <http://www.congreso.gob.pe/organizacion/distritos/electorales.asp?mode=2006>.

¹³ Ver Constitución de la República de 1826, artículo 3°. De los cuatro departamentos estudiados en este volumen, tres existían como tales al fundarse la República. El cuarto, Piura, se forma en 1861.

¹⁴ El departamento de Lima forma 3 gobiernos regionales: el de Lima-provincias (todas las provincias menos la capital), el gobierno metropolitano que asume las atribuciones de gobierno regional, y el gobierno regional de la provincia constitucional del Callao que duplica el ámbito del municipio provincial del Callao.

suponen la existencia de regiones; es decir, de 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. Así, los intereses y las prácticas de grupos económicos, sociales e intelectuales entretejen espacios y combinan estos elementos de índole económica, cultural, demográfica, de maneras diferentes, produciendo configuraciones regionales con capacidad para actuar sobre sus territorios. En algunos casos, los territorios departamentales no han llegado a tener una diversidad de actividades y sectores productivos, ni una densidad de población suficientemente vinculada al mercado para constituir una demanda dinámica; es decir, hay departamentos que no han llegado a articularse ni económica, ni cultural, ni políticamente, o sus viejas articulaciones se han perdido¹⁵.

En cualquier caso, analizar cómo se ha construido un espacio regional, a través de qué actores y en qué procesos económicos permite comprender también sus posibilidades de gestión, de creación de voluntades comunes, de desarrollo de conflictos y de su procesamiento, y de construcción de orientaciones de acción; es decir, de conformar un gobierno. Los cuatro casos que hemos analizado en este estudio y que se muestran a continuación, presentan situaciones de configuración de regiones bastante diferentes, a pesar de ubicarse todos entre los departamentos más poblados del país¹⁶. Compararlas, ilustra la utilidad de la pista que hemos escogido en esta investigación, de dar sustento, desde la base territorial misma, al ejercicio de poder en las regiones.

1. La configuración diversa de espacios regionales

Arequipa parece ilustrar un tipo de caso en que una ciudad, nexa en este caso entre la estrecha costa del sur y una sierra muy extendida, alta y difícil, articula una región o, más exactamente, una macro región. La ciudad capital, donde se ubica hoy en día el 70% de la población de todo el departamento, concentra el producto principal de exportación de la región, la lana de alpaca, que se obtiene de manera dispersa en una extensa área que abarca cuando menos Puno, las provincias altas de Cusco y las provincias andinas de Arequipa; además lo procesa y lo exporta por Islay y Mollendo. Simultáneamente genera servicios urbanos para ese espacio que deviene un gran mercado para su actividad económica y social.

Al impulso de este mercado, más extenso que profundo, Arequipa se construye desde la segunda mitad del siglo XIX como una ciudad de clases medias, comerciantes, artesanos, profesionales, sede de una élite macro regional que en la ciudad ubica sus negocios modernos

¹⁵ Los espacios articulados por las antiguas rutas de arrieros, por ejemplo, o reforzaron sus vínculos por nuevos trazos carreteros que se aproximaban a los antiguos caminos, o quedaron rotos. La vinculación de Piura con Jaén y San Ignacio en Cajamarca, por ejemplo, corrió por esta segunda historia. Por siglos, la producción de Jaén (sobre todo la quinina) se vinculó a los circuitos nacionales o de exportación por el puerto de Paita. El sector comercial de Lambayeque, sin embargo, más dinámico que el de Piura, logró la construcción de caminos carreteros vinculando la selva norte (dinamizada por nuevos productos como el café, el arroz y el maíz) con Lambayeque como puerto terrestre de la carretera Panamericana con destino a Lima. De la vieja ruta de arrieros de Jaén a Piura, no quedó ni el recuerdo. Cuando se aprueba el Plan Nacional de Regionalización en 1984, Cajamarca y Amazonas forman una región con Lambayeque, con la que se tejen vínculos comerciales; no con Piura, ni con La Libertad, al origen, el centro de todo el macronorte. Los territorios regionales cambian.

¹⁶ Según los primeros datos del Censo 2007, la población del departamento de Arequipa es de 1'165,962 personas; la población de Puno es de 1'346,309 personas; la de La Libertad es de 1'617,650 personas y la de Piura, que sigue siendo el departamento más poblado después de Lima, 1'760,031 personas.

(tratamiento de la lana, transformación industrial) cuyo sustento son unas relaciones tradicionales de producción que se localizan en otro espacio, en Puno y en las alturas de Cusco. Como se aprecia en el texto sobre Arequipa en este mismo volumen, la élite arequipeña pasa de acopiar, transformar y exportar la lana, a producirla, adquiriendo las tierras de medianos ganaderos o de indígenas del altiplano y desarrollando un sistema de explotación sustentado en la renta¹⁷.

Los aspectos tradicionales del negocio: la explotación de una mano de obra indígena, los regímenes desmonetizados o, cuando la reforma agraria afecta estas tierras, el ejercicio de una posición de dominio en el mercado para disminuir el precio del producto quedan fuera de la ciudad, del espacio de vida y de relaciones cotidianas de la élite; fuera incluso del departamento, donde más bien, se centran las actividades industriales, que impulsan o acompañan o densifican otros procesos de industrialización. Esta Arequipa moderna del siglo XX, de viejas familias, sectores industriales, amplias clases medias y de obreros organizados en sindicatos, se construye como una ciudad burguesa, ciudadana, democrática. El entorno rural cercano, la rica campiña que abastece la ciudad y que produce la leche que será también origen de procesos agroindustriales, se encontró siempre, a diferencia de lo que ocurre en la mayoría de valles del país, en manos de medianos y pequeños agricultores, autónomos, de antigua vinculación con el mercado. Este carácter del campo cercano colabora a esta identidad y esta cultura política democrática, una de cuyas expresiones más propias fue la Democracia Cristiana y, antes que eso, el descentralismo.

¿Hay otras regiones como Arequipa en el Perú? Guardando distancias, Loreto y la ciudad de Iquitos podrían analizarse como un caso semejante de concentración de servicios para un ámbito territorial muy extenso, macrorregional, una élite urbana asociada a un negocio de exportación en el que la explotación de la mano de obra para obtener el producto se realiza no solo fuera, sino además muy lejos de la ciudad, que resulta así depurada de sistemas de explotación tradicionales, un espacio para el comercio, las artes, la transformación: la modernidad en suma. Políticamente, su expresión es una fuerte identidad democrática regional, una alta cohesión y un fuerte descentralismo.

No es así el caso de otra región con una ciudad muy importante como Trujillo, en La Libertad y que también analizamos en detalle más adelante. A diferencia de la articulación macrorregional que requieren los negocios de la élite arequipeña, la dinámica de articulación de la élite trujillana es mucho más corta, ocupa un espacio mucho más restringido; prácticamente limitado al ámbito de su valle cercano –extremadamente rico, amplio y bien regado-; el valle de Chicama, donde desde la Colonia se produce azúcar para exportación. A pesar de la importancia de la ciudad de Trujillo, lo que en realidad organiza el poder en la región es un sector económico: la agroindustria azucarera, relativamente concentrada en una zona. Desde otro rico valle, más al norte, Jequetepeque, se consumen servicios culturales y algunos servicios económicos de Trujillo, pero una élite local organiza su propia actividad comercial desde una ciudad intermedia, Chepén, que se refuerza por la vinculación transversal entre Pacasmayo y Cajamarca¹⁸ y la fluidez de intercambios con Chiclayo en Lambayeque. La sierra liberteña tampoco parece tener mayores vínculos, como no sea haber proveído de mano de obra, con el dinamismo azucarero. El peso específico de la ciudad, la tercera ciudad más grande del país, de sus servicios urbanos y, sobre todo, el poder de la oligarquía

¹⁷ Los intentos de modernizar los sistemas de trabajo proletarizando la mano de obra y eliminando el ganado huaccho, ganado «chusco» de propiedad de los pastores, chocaron con la resistencia de los pastores.

agroindustrial azucarera, construyó una región vinculada más por la administración que por la economía y los intercambios, aunque un rasgo particular colabora a la identidad liberteña: la fuerza del partido aprista.

La historia moderna de la industria azucarera, central en la historia de Trujillo, tiene mucho que ver con la formación del partido aprista, el partido más influyente de toda la política nacional. La consolidación de las grandes empresas azucareras significó el desarrollo de varios procesos de exclusión. El primero, es el proceso de concentración de tierras por unas pocas grandes empresas del valle de Chicama que termina con la mediana propiedad aprovechando la crisis generada después de la guerra con Chile. Ante la consolidación de enormes latifundios de tecnología moderna para el procesamiento agroindustrial del azúcar, la pequeña burguesía agraria desaparece, quiebra, pierde sus tierras y sus familias devienen asalariados, pobres urbanos y clases medias desplazadas hacia los servicios. La segunda exclusión es la de los comerciantes. Gildemeister, la compañía propietaria de la más grande hacienda azucarera, Casa Grande, consiguió en la segunda década del siglo XX, gracias a su poder en esferas nacionales la concesión del puerto de Malabrigo, en el valle de Chicama, desde el que estableció, además de la exportación de azúcar, un negocio de importación de productos que le permitía mantener bajo el precio de su propia mano de obra, pero que significó la quiebra de un sector de comerciantes de la propia ciudad de Trujillo y, sobre todo, de los pueblos del valle.

La ciudad y su entorno no se construyen bajo un modelo democrático, como Arequipa, sino bajo un modelo -digamos- de «aristocracia / plebe», de eliminación de sectores medios y de producción de una clase alta, pequeña, rica, excluyente, con alto poder regional y nacional, y una masa relativamente indiferenciada de sectores excluidos o subordinados: el tipo de espacio que sustenta la construcción en el país del discurso nacionalista antiimperialista, antioligárquico que se convertirá en la ideología temprana del partido aprista.

El caso de Piura difiere de los anteriores. El primer rasgo saltante, en contraste con los dos casos que acabamos de analizar, es la ausencia de una gran ciudad. La capital departamental, la ciudad de Piura, no es antigua, no guarda joyas arquitectónicas coloniales; es la capital del departamento más poblado del país después de Lima, pero no tiene ni la mitad de la población de Arequipa y está muy lejos del tamaño de Trujillo. La construcción regional de Piura no es una construcción de estilo radial, desde una gran ciudad o un valle, sino es más bien la construcción de una red, no de un gran centro: la ciudad capital aparece como un «primo entre pares» de un conjunto urbano muy desarrollado, bien conectado por carreteras y con intensos intercambios¹⁹. En esta construcción del territorio regional en red, el rol del puerto de Paita, ha sido muy importante, pero a diferencia de Islay o Mollendo en Arequipa, la salida de productos del puerto de Paita no se sustenta, desde mediados del siglo XIX, en

¹⁸ Sorprende una enorme construcción antigua en Pacasmayo: su estación de trenes. Construida como una de las más grandes estaciones de la costa, debía conectar la sierra minera de Cajamarca con los circuitos de exportación a través del puerto de Pacasmayo. El ferrocarril, sin embargo, nunca sobrepasó el pueblo de Chilete, a pocos kilómetros, y la vinculación con Cajamarca fue más bien por carretera. Pacasmayo quedó como ciudad y puerto pesquero, se instaló allí una gran fábrica de cemento, pero el dinamismo principal del valle quedó en Chepén, hoy en día la segunda ciudad en tamaño del departamento de La Libertad.

¹⁹ El único departamento que en el cuadro de las veinte provincias más pobladas del país aparece dos veces es Piura: la provincia de Piura y la provincia de Sullana, una de las más pobladas del país. Ver INEI (2007).



un circuito macro regional extenso asociado a un producto de exportación²⁰, sino en lo que poco a poco se desarrolla como una oferta regional altamente diversificada que define especializaciones sub regionales.

Efectivamente, tres sectores productivos muy fuertes se desarrollan en la región, en diferentes espacios y a cargo de grupos empresariales diferentes también. La extracción de petróleo, que se inicia de manera intensiva en los inicios del siglo XX y convierte a Piura por varias décadas en el principal departamento petrolero del país, se desarrolla en un espacio desértico que no compite con otros productos y que requiere más bien ser abastecido en prácticamente todos los productos de consumo (incluyendo el agua) para su creciente población, articulada en torno a la ciudad de Talara, que constituye la tercera ciudad en tamaño del departamento con más de 80,000 habitantes según el censo 2005, conecta con una pequeña y red urbana en torno a ella (Los Órganos, El Alto, Lobitos). A cargo de la extracción petrolera estuvo una empresa norteamericana y en torno a ella se desarrolló una clase obrera con bases sindicales importantes.

Otra actividad productiva relevante es la pesca que se desarrolla a lo largo del litoral piurano y que origina otro sector empresarial importante. Aprovechando las estructuras urbanas generadas en torno a la actividad portuaria (Paita) y el petróleo (Talara) se asientan grandes industrias procesadoras de pescado donde también grandes empresarios y obreros definen el paisaje social, que se complementa con un importante sector de pesca artesanal, proveedor también de las grandes empresas. La tercera gran actividad productiva es la agricultura y la agroindustria. La agricultura de Piura se desarrolla de manera diferenciada en sus diferentes valles, según los sistemas de riego que se utilicen. Hasta antes de la introducción de tecnología de riego a inicios del siglo XX, los valles de Piura se habían mantenido en manos de campesinos, salvo el Alto Piura, de desarrollo temprano de haciendas vinculadas a la ganadería. La masiva expropiación campesina y conformación de haciendas se produce asociada a la tecnología de riego y, por lo tanto, no requiere de enormes extensiones de tierras. Así, los campesinos no llegan a ser excluidos de la propiedad, sino relegados a las cercanías de las haciendas, manteniéndose una densa población rural, al lado de un sector empresarial moderno que encuentra en el algodón su producto principal y su nexo con el mercado exterior. Desde mediados del siglo XX, el sector se amplía por la irrigación de tierras eriazas, proceso que continúa hasta ahora. Las dos ciudades cabeceras de valle, Piura y Sullana, crecen al ritmo de esta dinámica actividad agrícola que, poco a poco, empieza a industrializarse. Estas ciudades, más Tambogrande (en la colonización de San Lorenzo) y Chulucanas (en el Alto Piura) se complejizan por la instalación de agroindustrias.

Este tejido de actividades y zonas produce, en primer lugar, una élite regional diversificada y, en segundo lugar, clases populares integradas ya sea como trabajadores asalariados o como yanaconas a las grandes explotaciones, o como pequeños productores independientes (pescadores artesanales, campesinos comuneros), subordinadas a ellas por vía de mercado. Junto con ellos, al ritmo de esta variada urbanización, un sector industrial y de servicios se

²⁰ La importancia de Piura colonial estuvo asociada a dos actividades: a la importación de mercancías de España que ingresaban por el Atlántico a Panamá y seguían por tierra hasta Paita, desde donde eran reexportadas a Lima; y a la exportación de quinina o «cascarilla», extraída de lo que hoy es la selva de Cajamarca y el norte de Amazonas, cuya importancia en el tratamiento del paludismo disminuyó, hasta desaparecer, sustituida por la industria química. Como mencionamos en una nota anterior, el desarrollo de nuevos productos que vinculan Jaén y Bagua con el mercado nacional e internacional, en el contexto de una renovación del transporte, se integran vía Chiclayo.



desarrolla también; no como servicios extradepartamentales, sino complementarios (y entonces, densificando mercados regionales) a las actividades productivas de la propia región.

Un espacio clasista y marcado por el pluralismo político parece consolidarse, asociado a una cultura política que es simultáneamente de negociación / concertación y de conflicto institucionalizado.

Al lado de esta economía regional dinámica y variada, la sierra, más pequeña que la liberteña y de más fácil acceso, aparece como el espacio menos articulado, menos poblado, aunque algunos productos (café, ganadería) la vinculan a la costa.

El caso de Puno ilustra las dificultades de una región alto andina en el Perú para integrar su territorio y desarrollar sus potencialidades. En la historia de Puno, es clave el rol que corresponde a la ganadería de ovinos y camélidos (aunque también de vacunos) es clave, pero no son de manera significativa grupos regionales los que la organizan sino sectores de residencia extraregional. La historia de la modernización del sector rural de la región no es una historia de incorporación de tecnología y de producción intensiva. La actividad económica era en Puno extensiva y muy poco monetizada; la constitución de grandes latifundios ganaderos para producción de exportación no dinamizaba otros sectores sino, por el contrario, deprimía intercambios y fijaba un enorme sector campesino a una relación de dependencia personal con las haciendas.

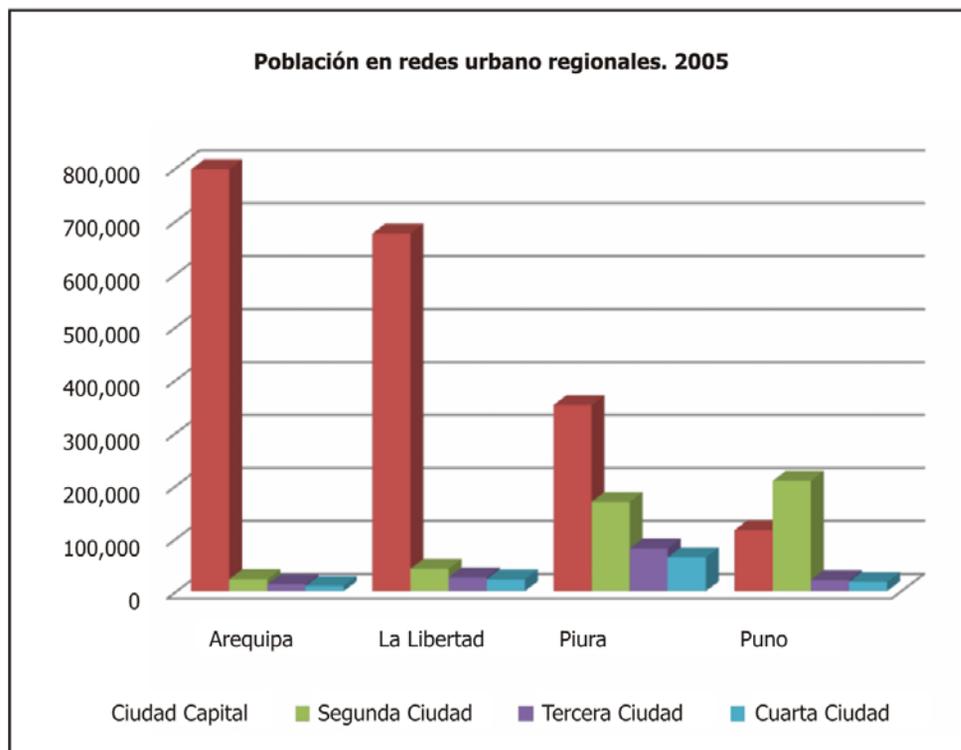
En este territorio, cuya articulación vial se organiza para extraer el producto principal hacia Arequipa, el dinamismo urbano estuvo por mucho tiempo limitado al comercio y a los servicios públicos. Por el trazo del ferrocarril del sur, una segunda ciudad, Juliaca, se desarrolla muy cerca de la antigua capital, Puno, y concentra mucho del dinamismo comercial. Fuera de estas dos ciudades, el espacio es básicamente rural, disperso, con mayor movimiento comercial, autónomo del circuito lanero, en la zona sur, aymara, vinculada al comercio fronterizo, no siempre legal, con Bolivia.

Una historia de movimientos campesinos por la tierra y por condiciones de igualdad, y una experiencia política de reivindicación, de conflicto, se expresan bien, durante las décadas de los años 70 y 80 en las corrientes de izquierda política que solo compiten con caciques adinerados de Juliaca. La violencia política, la desaparición de la izquierda y el desmantelamiento del Estado desarrollista durante los años 90, dejan la región sin los pocos instrumentos de organización que se había construido. Pero esa es una historia más reciente.

En nuestro recorrido comparativo por los casos regionales, que ilustran situaciones más o menos comunes en el país, las formas en que se construye en el siglo XX un control del espacio a través de grandes haciendas y los estilos de urbanización asociados a la manera como se articula la producción, marcan diferentes caminos de constitución de clases sociales y diversas trayectorias culturales y políticas. Si bien en las secciones siguientes estas historias serán profundizadas, el gráfico siguiente evidencia las expresiones urbanas diferenciadas de estas lógicas de construcción territorial que venimos de comparar.



Gráfico N°2



Fuente: INEI, Censo Nacional de Población y Vivienda 2005.
Elaboración IEP



Lo que interesa remarcar también es el hecho que sobre estas historias regionales, tan diversas, intervienen procesos nacionales, es decir, decisiones centrales, aplicadas en todo el país, que se procesan de manera diferente y que portan consecuencias también diversas.

1. Un periodo de transiciones hacia las condiciones actuales

Desde la segunda mitad de los años 50, el país se orienta por el modelo de un estado desarrollista y una industria protegida tal como hizo la mayor parte de países latinoamericanos. Acaso el momento más intenso en el montaje de este modelo haya sido el periodo de gobierno que se inicia con el golpe militar conducido por el general Velasco (1968-1980), pero buena parte de su programa de reformas o ya se habían iniciado o planificado, o cuando menos discutido, en los años anteriores. Si bien algunos temas son absolutamente nuevos y tienen efectos muy directos en las regiones que estudiamos, como la nacionalización del petróleo de Talara y la creación de la empresa nacional de petróleo, Petroperú, otros como la modernización por la vía de grandes proyectos públicos (irrigaciones, carreteras) y por la vía de la eliminación de los sistemas tradicionales de explotación de la tierra y el trabajo campesino, se discuten y se avanzan desde antes.

Uno de los cambios más radicales en las realidades regionales que hemos presentado fue la reforma agraria. Para Puno, significa el final de la presencia directa de la oligarquía arequipeña;

aunque por la vía del comercio se mantiene, la relación con las casas exportadoras y agroindustriales laneras de Arequipa, pero sin el vínculo personal. La reforma agraria produce grandes empresas asociativas que entran en conflicto con la tradición de reivindicación parcelaria (campesina o comunera) de la tierra. Sorprendentemente, a diferencia de lo que sucede en la mayor parte del país, el gobierno central, una vez terminado el velasquismo y en el marco de una nueva legislación que favorece la parcelación de las empresas sociales creadas por la reforma, no termina de autorizar la parcelación de las empresas asociativas y SAIS de Puno²¹ a pesar de las fuertes tensiones que su mantenimiento genera. La parcelación de estas empresas será obra de un masivo movimiento campesino, en el contexto de la violencia política de los años ochenta, que precisamente en este entorno de conflicto rural tercamente mantenido por funcionarios de gobierno que defienden un modelo empresarial desfasado, descontextualizado al haber finalizado el gobierno militar, se desarrolla intensamente en Puno. El costo de obtener la tierra es una alta violencia, destructiva además de relaciones y de bases organizativas. Así, en el tránsito de los años 90 y en la medida en que la reforma agraria fue prácticamente la única oferta modernizadora para Puno, la región acumula pocos recursos; del periodo desarrollista no queda prácticamente nada, salvo la fábrica de cemento cerca de Juliaca y una experiencia de lucha social altamente costosa pero, al final, exitosa en términos de redistribución de tierras.

Lo que sí se constata desde los años 60 es la respuesta que la población puneña da a la depresión regional a través de su masiva emigración hacia Arequipa y Lima, como desde muchos otros espacios de la sierra rural. Si Puno se transformó por la presencia de capitales arequipeños en el comercio lanero, Arequipa se transforma por la masiva llegada a la ciudad de puneños con demandas de vivienda, empleo y de servicios urbanos.

La reforma agraria, si bien corta los vínculos personales de la élite arequipeña con la propiedad de las haciendas del altiplano, significa en realidad poco para Arequipa donde, como vimos, no se desarrollaron grandes haciendas. Algunas medianas cooperativas azucareras en los valles fue el único producto de dicha reforma, marginal en realidad. Pero el periodo desarrollista sí dejó mucho en la región. En primer lugar, la protección industrial favoreció a la industria arequipeña que crece y se desarrolla incluso en torno a un parque industrial, el mayor del país fuera de Lima. El mejoramiento de la carretera Panamericana sin duda favorece los negocios de la elite arequipeña; pero la gran obra en Arequipa será la irrigación de Majes que produce un nuevo polo dinámico en la región, además de colaborar al mejoramiento de la disponibilidad de energía. La crisis final del modelo de sustitución de importaciones acabada la década de los 80, si bien deja una ciudad / región en crisis por la recesión de su sector industrial, deja también una importante base de infraestructura de bienes públicos.

La enorme migración puneña a la ciudad de Arequipa, como dijimos, cambió su fisonomía. La ciudad aparece más mestiza, más popular, con una clase media proporcionalmente menos relevante, con enormes asentamientos humanos de urbanización precaria y una población con demanda de servicios básicos. La escisión que parece procesarse entre las viejas clases urbanas y los recién llegados, tendría su expresión en la llegada a la municipalidad de Arequipa del Frente Nacional de Trabajadores y Campesinos (FRENATRACA), de origen puneño, ocasionando que los 80 y los 90 sean décadas de escisión y desconfianza.

²¹ Sociedades Agrícolas de Interés Social, modelo empresarial del sector ganadero reformado durante el gobierno de Velasco

La reforma agraria en Piura transforma completamente la composición de su élite al eliminar un sector hasta cierto punto hegemónico, los grandes propietarios de tierras, el único propiamente piurano por origen y residencia (a diferencia de los sectores empresariales del petróleo y la pesca). El velasquismo afecta también al sector petrolero nacionalizando la International Petroleum Company y produciendo una tecnocracia estatal de alto nivel. Ambos procesos refuerzan los actores populares. El sindicalismo petrolero se afirma; crece, frente a una patronal que ahora es estatal y más vulnerable a presiones sociales. Pero sobre todo, adquiere importancia el campesinado regional, ahora propietario cooperativo de tierras, de las mejores del país.

Pero el periodo de intervención pública deja mucho más en la región. Dos grandes irrigaciones que transforman el paisaje agrario de Piura se desarrollan desde mediados de los años 50. Una, la irrigación que represa el río Quiroz y riega tierras de descampado de Tambogrande y Las Lomas; se organiza la colonización de San Lorenzo que entrega tierras a medianos y pequeños agricultores o profesionales del agro, junto con la necesaria dotación de servicios para esta nueva población (escuelas y novedosos programas educativos, habilitación urbana, etc.). Se crea un espacio prácticamente nuevo, plural, de grandes y pequeños agricultores, además de jornaleros; de producción y de servicios. La otra irrigación es una obra faraónica, típica del gobierno militar del general Velasco (de origen piurano), que aún hoy continua en una tercera etapa, que construye la represa más grande del país, Poechos, con capacidad para almacenar un millón de metros cúbicos de agua, para regularizar el riego de los valles del Piura y el Chira que ya existían como espacios productivos. La obra gigantesca, con impactos importantes también en la oferta energética de la región mejora la producción y permite la densificación de su población, sobre la antigua estructura de pueblos y aldeas de los valles. En los tres valles, el mejoramiento de las condiciones de producción impulsa el desarrollo de un sector agroindustrial y una élite regional va recomponiéndose.

La Libertad más bien debe esperar a la década de los noventa para ver realizado el gran proyecto de irrigación Chavimochic. El periodo de modernización inducido por el Estado fue sin duda importante; allí la reforma agraria significó la expropiación de las tierras de las haciendas más valiosas del país y la formación de enormes cooperativas azucareras. Fue incluso un acto simbólico sacar de la tierra a los «barones del azúcar», pero el sector reformado nunca llegó ni a consolidarse como empresas sociales, ni a parcelarse.

En términos generales, el periodo desarrollista se caracteriza por la fuerte presencia estatal y de retroceso de las élites regionales; en algunos casos, como resultado de la reforma agraria, de su desaparición. En algunos departamentos se recompondrá en el nuevo contexto que abren los años 90 y los procesos de ajuste estructural y desarrollo de una economía abierta; en otros no. Eso lo veremos inmediatamente.

Pero junto con el retroceso de las élites regionales, este periodo desarrollista es también el periodo en que empiezan a montarse burocracias regionales en torno a las Corporaciones de Desarrollo (durante el gobierno militar se denominan ORDES) en diferentes regiones que, si bien no son gobiernos autónomos producen un espacio de gestión de alto nivel profesional.



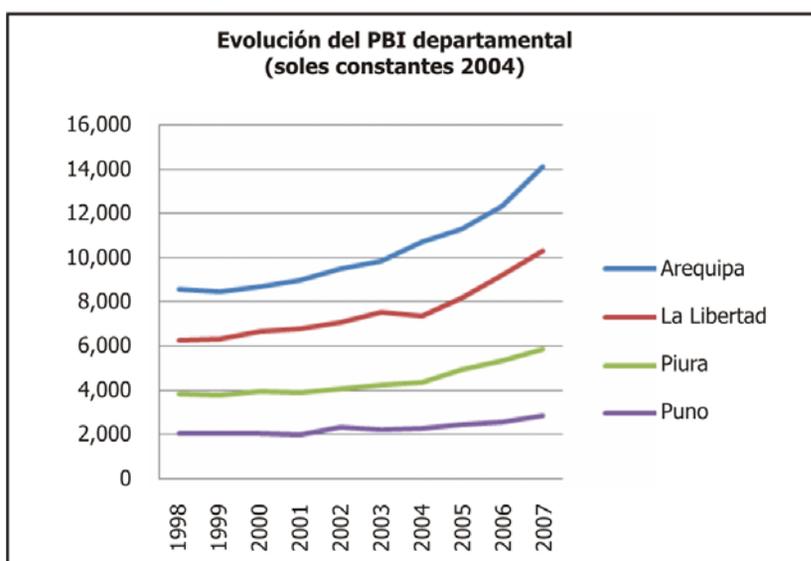
3. Dinámicas regionales en una economía abierta

Las reformas estructurales del inicio de la década de los años noventa se orienta a desmontar este Estado interventor y a poner en marcha una economía abierta confiando en el dinamismo del sector privado, en la dinámica de articulación de espacios y de consolidación de élites regionales.

El producto nacional empieza una dinámica de crecimiento desde la mitad de la década de los noventa y, si bien presenta algunos altibajos, el crecimiento deviene constante desde el año 2004. Lo más importante de este nuevo dinamismo, sin embargo, es que, en la medida que se desarrolla basado en el dinamismo del sector externo, de las exportaciones principalmente de productos mineros, pesqueros y más recientemente, de origen agrícola o agroindustrial, los espacios de crecimiento son las regiones. Algunas regiones.

El gráfico siguiente muestra la evolución del PBI de nuestras 4 regiones de estudio.

Gráfico N° 3



Fuente: CUANTO, Anuario estadístico Perú en Números 2008.
Elaboración: IEP

Arequipa parte del PBI más alto y sube aceleradamente. Un rápido crecimiento del sector de servicios acompaña el crecimiento de las manufacturas. El nuevo impulso de Arequipa vuelve a ser urbano, aunque un poco más tarde el sector agrícola inicia también un crecimiento y, al final, inversiones mineras, particularmente en Cerro Verde, producen un despegue en este sector.

En este proceso, sus élites empresariales se consolidan y se amplían, pero en su composición las grandes empresas y las viejas familias ya no son importantes. Al lado de las pocas empresas grandes del circuito lanero, que deben hacer sitio a nuevos emprendimientos (confecciones de lana de alpaca para exportación, por ejemplo), una diversidad de sectores empresariales

medianos, a los que se suman exitosos comerciantes puneños, la urbe recupera esa vieja imagen de ciudad de clases medias, democrática y, ahora, depurada de una vieja aristocracia.

Pero en esta ciudad / región de clases medias reconstruida, la expresión política no es más una Democracia Cristiana, en un periodo de crisis de partidos políticos, aunque sí un renovado descentralismo. Efectivamente, el estudio que realizamos muestra que esta recuperación de un dinamismo productivo y de nuevos servicios de Arequipa, produce también nuevos liderazgos que se consolidan como expresión de una nueva lucha descentralista y unitaria arequipeña, la lucha contra la privatización de dos empresas regionales de servicios, de agua y de energía. En 2002, el presidente Toledo intenta reiniciar el programa de privatización de empresas públicas que había iniciado Fujimori rematando las dos empresas regionales de Arequipa, a pesar de la manifiesta oposición de diversos sectores de la región. En el conflicto abierto en defensa del patrimonio de la región contra el «abuso del centralismo», que deviene en un masivo movimiento social, los hijos de migrantes puneños, hasta entonces relegados a los márgenes de la ciudad y de la economía, y que habían buscado una representación política «propia» en el FRENATRACA, se constituyen en uno de los principales soportes populares de la movilización en defensa de Arequipa. Una suerte de alianza, o de construcción de una nueva unidad parece forjarse. El liderazgo de Juan Manuel Guillén, ahora presidente regional expresaría este nuevo consenso, esta nueva construcción democrática y descentralista de la región.

Un rápido crecimiento muestra también La Libertad por el desarrollo de la agroindustria. Nuevamente, el dinamismo parece centrado en el valle de Virú, al sur, y en la irrigación de Chavimochic. La Libertad se convierte en uno de los espacios de desarrollo de productos no tradicionales para exportación, particularmente el espárrago, la alcachofa y el pimiento piquillo. Estos nuevos empresarios agrarios no tienen, sin embargo, el peso económico y político de los anteriores y algunos de ellos, los más grandes son de empresas transnacionales con poco interés en participar en la dinámica social local. La región no parece consolidar una nueva élite fuerte, aunque el dinamismo renovado de los últimos años reafirma la preeminencia de su eje costero. Más recientemente, el desarrollo de la explotación minera en la sierra liberteña, particularmente de oro, abre un nuevo espacio de crecimiento, pero al igual que las grandes inversiones agrícolas, el negocio está a cargo de gerentes.

Un proyecto regional, sustentado en la agroindustria y financiado con los excedentes mineros anima la región; su expresión en el gobierno regional fue el alcalde de Trujillo y hoy presidente regional, José Murgia, del Partido Aprista.

Pero la distancia histórica con su sierra, la ausencia de dinamismo e integración ha terminado teniendo un alto costo en la región. Aparentemente, el desarrollo de cultivos de coca y la producción de cocaína estarían haciendo ingresar a La Libertad en los espacios de la economía ilegal.

En esta sociedad regional, más difusa, menos articulada, nuevos liderazgos más bien personalizados empiezan a minar la hegemonía política del Apra y, si bien el histórico partido liberteño conservó la presidencia regional en las últimas elecciones, perdió la municipalidad de Trujillo por la competencia de un personaje nuevo, César Acuña, proveniente de sectores empresariales nuevos, vinculados a los servicios educativos.



El cambio de los 90 en Piura también fue intenso. El acumulado de activos públicos y de dinámicas particulares en la conformación de la región durante las décadas anteriores ha permitido, como en los dos casos mencionados, nuevas actividades productivas en el nuevo contexto de economía abierta.

Uno de los más tempranos efectos del cambio de orientación de la economía y el Estado fue la privatización de empresas públicas y, en el caso de Piura, de la actividad extractiva petrolera. La privatización ha llevado a Piura un número importante de grandes empresas transnacionales que hoy explotan los yacimientos de petróleo, con poca presencia en la sociedad regional. Algo semejante ocurre con el crecimiento del sector pesquero en la región: grandes empresas transnacionales, aunque el sector también ha permitido el desarrollo de capitales regionales. En la agricultura, el sector que más ha crecido superando los estragos del fenómeno El Niño de 1998, al lado de la masiva pequeña agricultura resultante de la crisis del sector cooperativo, ha empezado a desarrollarse un empresariado, aunque más lentamente que en La Libertad que desarrolla nuevos cultivos. A diferencia de otras regiones de desarrollo agrícola, también pequeños agricultores vienen abriendo nuevos mercados, como los bananeros orgánicos de Sullana, los cafetaleros orgánicos de la sierra o los productores de panela para la exportación, también en la sierra.

La élite regional parece recomponerse desde este nuevo dinamismo agrario y agroindustrial y pesquero. Al lado de estos medianos o relativamente grandes productores, un grupo empresarial, el más poderoso del país, juega también intereses en la región, a través de varias empresas (en el campo textil, agroindustrial, de servicios aduaneros, etc.). Al lado de estos sectores, grupos transnacionales operan así mismo aunque, a diferencia de los primeros, no integran la Cámara de Comercio.

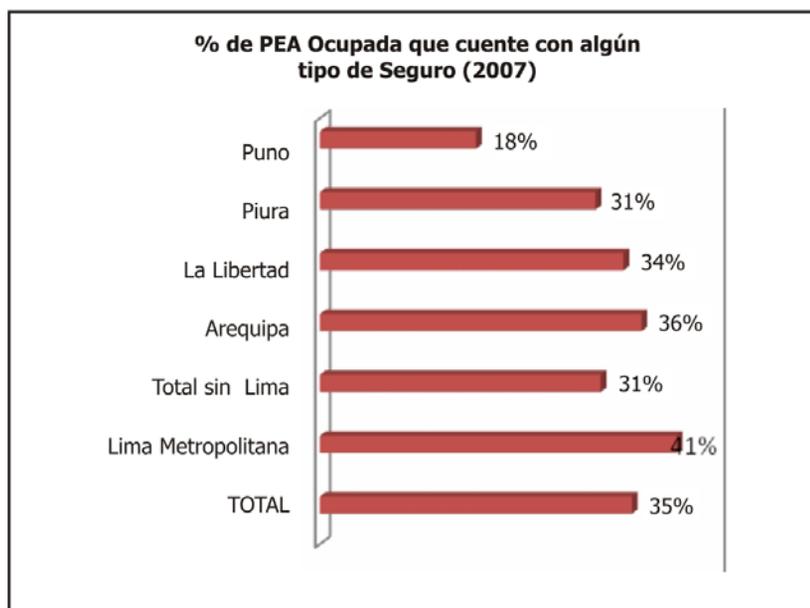
Esta región de alta diversificación vivió procesos relativamente importantes de concertación de un proyecto de desarrollo. Los consensos logrados, sin embargo, han tendido a diluirse al ritmo de un conflicto que atravesó la región entre la minería y la agricultura que ha tenido dos eventos en Piura (Tambogrande y Majaz), donde los intentos de instalar empresas mineras en un valle agrícola o en la sierra cafetalera, fracasaron por la resistencia de los agricultores aliados con sectores urbanos. A pesar de la importancia del conflicto, este no reúne sino fragmenta a la región, a diferencia de lo ocurrido en Arequipa, tal como se verá más adelante.

En este contexto, los liderazgos están en disputa y la poca contundencia del ganador en las elecciones regionales los expresa. Piura no es ni un espacio de control, aunque en retroceso, de un partido como en La Libertad, ni el espacio de un frente como Arequipa. Es un territorio político en disputa.

El caso de Puno, en el contexto de una economía abierta sin contar con inversiones estatales importantes del periodo desarrollista ni con procesos de integración, es una historia de desacumulación. Juliaca aparece como la ciudad pequeña donde se produce manufacturas para un mercado regional deprimido. Un sector agropecuario poco renovado acoge la inmensa mayoría de población en subsistencia. El cuadro siguiente muestra la magnitud de la precariedad del empleo, la más alta del país.

En este entorno de ausencia de élites articulando territorios o generando dinanismos productivos, la región no procesa intereses diferenciados. No parecen encontrarse proyectos

Gráfico N° 4



Fuente: CUANTO, Anuario estadístico Perú en Números 2008, en base a Censo 2007

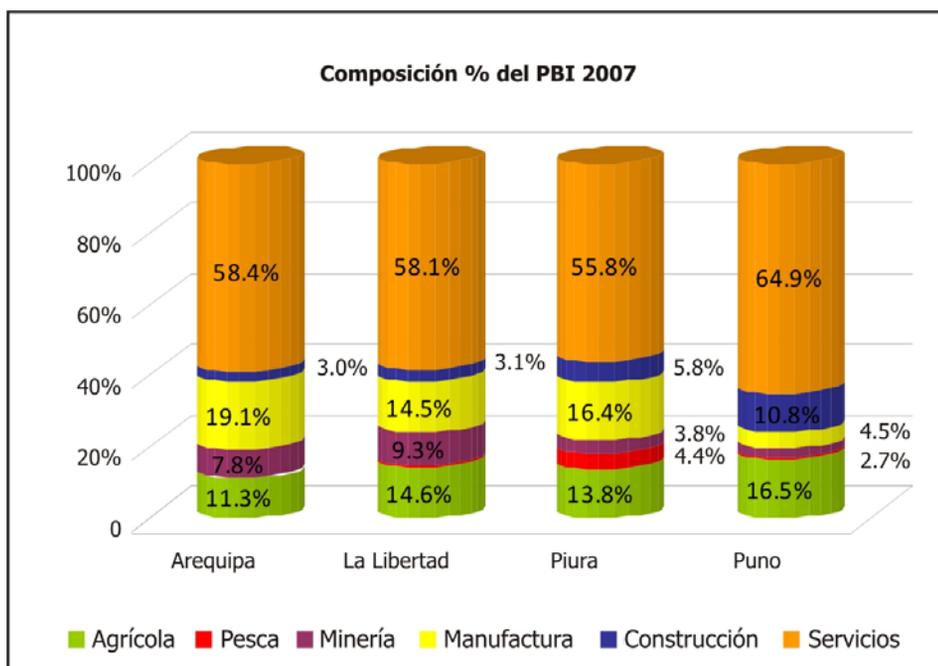
de desarrollo, ni unitarios, ni en disputa. Así, los liderazgos políticos son relativamente azarosos, en un escenario político de muy alta fragmentación y preferencias del electorado por propuestas fuertes, de cambios radicales.

Interesa resaltar algo que es producto de los últimos años en Puno, al igual que en otras regiones del país que no encuentran en las políticas vigentes ningún espacio ni ningún proyecto de desarrollo: el inicio de la elaboración de lo que se denomina, «políticas de identidad»²², es decir, discursos políticos que invocan identidades diferenciadas. El futuro de la política regional resulta incierto y el éxito que tengan estas nuevas propuestas para renovar los términos de la política regional es difícil de prever. La región, entre tanto, procesa conflictos internos muy intensos entre los cuales los conflictos municipales resultan de un dramatismo extremo.

Los gráficos a continuación muestran la escala de diferencias entre las regiones que hemos estudiado en términos de su actividad económica y la composición de su población ocupada.

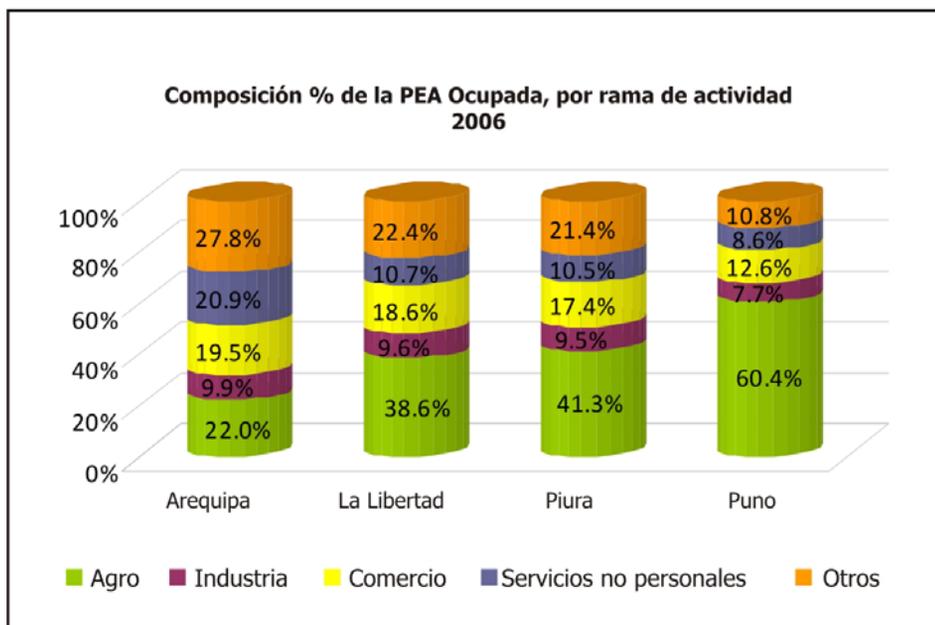
²² Hubber y Hernández (2008)

Gráfico N° 5



Fuente: INEI - Dirección Nacional de Cuentas Nacionales
 Elaboración: Instituto Cuánto. PBI 2007 a precios constantes Estimado por Cuánto.

Gráfico N° 6



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares 2006 anualizada. INEI.
 Elaboración: PNUD / Unidad del Informe sobre Desarrollo Humano. Perú

El crecimiento del PBI experimentado por el país al igual que en varios periodos de preeminencia de una economía abierta, ha venido en buena medida desde las regiones; pero solo desde algunas regiones. Estos desarrollos diferenciados, en los que condiciones naturales, legados históricos y cambios recientes permiten que el nuevo entorno de políticas públicas sea una oportunidad o un riesgo, generan en el contexto de un proceso de descentralización mayores diferencias. Efectivamente, los procesos de constitución de élites económicas y políticas, que se despliegan al mismo tiempo que el proceso de construcción de territorios articulados por intercambios, sobre los que es posible construir y compartir o disputar un proyecto de futuro, generan hoy en día capacidades de gestión de políticas descentralizadas y de manejo de conflictos; es decir, capacidades de gobernar descentralizadamente. Estas, que a su vez pueden influir en los desarrollos económicos futuros, se nutren además de las posibilidades de las regiones de formar sus propios cuadros profesionales. Grandes ciudades de servicios como Trujillo o Arequipa cuentan con una oferta de formación superior que mejora por la propia competencia. En Piura, que también vive un crecimiento de universidades, el alto nivel de formación profesional es empujado por una universidad particular de inspiración religiosa dedicada a la formación del sector empresarial. Así, existen regiones que forman elites profesionales que intervienen en la gestión de gobierno, mientras que otras no lo hacen.

En conclusión, la descentralización en el contexto de un modelo económico abierto, de una iniciativa desregulada del sector privado y un rol definitivamente subsidiario del Estado parece tender a profundizar las diferencias regionales.



II. LA FORMACIÓN DEL PODER EN LAS REGIONES

Como se ha sugerido, la historia del desarrollo desigual de las regiones guarda relación con (i) los procesos de continuidad y cambio de los grupos que participaron o influyeron en las decisiones que definieron el rumbo de las sociedades a escala regional, (ii) las reglas de las que dichos grupos hicieron uso para ejercer el poder e imponer sus intereses y (iii) las reacciones que esos procesos produjeron en las relaciones entre los actores en cuestión. De ahí que esa historia responda a las afinidades y complementariedades así como a las tensas y conflictivas relaciones entre actores e instituciones.

A este respecto, los cuatro casos examinados dan testimonio de la variada historia de los desarrollos regionales en razón de la forma de constitución del espacio regional y del papel que sus grupos dominantes desempeñaron, así como de los acuerdos y los conflictos que estos grupos establecieron con diferentes actores de distinta extracción social y orientación política.

1. El sur

Durante el periodo colonial, el sur peruano formó parte de un amplio circuito que comprendía lo que hoy es Bolivia y el norte de Argentina y de Chile, centrado alrededor de la explotación minera y de la producción de coca, por lo que aglutinó una densa población indígena sometida a los propietarios organizados a instancias de las concesiones otorgadas por la Corona, que representaban las autoridades radicadas en Lima.

Sin embargo, estos propietarios lograron ganar una relativa autonomía con relación a dichas autoridades debido a la importancia que adquirieron por el control que tenían sobre ese espacio regional y la contribución que otorgaban a la economía metropolitana. A raíz de la Independencia, esta situación coadyuvó para que los propietarios del sur andino contaran con los medios necesarios para enfrentar al gobierno central y mantener el control del mercado regional, para lo cual elaboraron propuestas federalistas. Esa independencia con respecto a Lima marcó las orientaciones políticas y los sentimientos regionalistas del sur andino.

A mediados del siglo XIX, la ampliación de la demanda internacional contribuyó a que los terratenientes y caudillos reorganizaran la explotación colonial del campesinado indígena en Puno mediante la expansión de la gran propiedad al tiempo que un círculo de arequipeños controlaba la comercialización y el procesamiento de la lana a expensas de las comunidades campesinas. Estos fenómenos dieron origen a frecuentes revueltas campesinas y violentas represiones oficiales que sacudieron la región durante las siguientes décadas.

Mientras en Puno se realizaba esa reorganización, en Arequipa se consolidaba la pequeña y mediana propiedad agropecuaria, comercial y artesanal, parcialmente articulada con la economía ganadera de Puno, lo que dio lugar a la constitución de gremios y organizaciones



culturales y profesionales interesadas en la promoción regional, en las que participaban profesionales, comerciantes e industriales y el campesinado local, contribuyendo a que estos establecieran una relación de solidaridad que, además de fortalecer los sentimientos regionales, dio un toque democrático y reformista a la Ciudad Blanca.

A mediados del siglo pasado, el proceso de modernización inició la transformación del perfil tradicional del país y de las regiones. Junto con el impulso a las luchas antioligárquicas y democráticas, sectores medios de las principales ciudades desarrollaron una campaña para que el gobierno adoptara medidas favorables al desarrollo regional que coadyuvaran a la formulación de las políticas de sustitución de importaciones y a la ejecución de proyectos de irrigación que ampliaran el número de las propiedades medianas. Las decisiones favorables a la producción industrial y al consumo urbano penalizaron a los productores agrarios, especialmente a los pequeños propietarios de la sierra, originando un nuevo ciclo de revueltas agrarias y de migración rural a las ciudades, a Arequipa y particularmente a Lima.

En estas circunstancias, mientras Juliaca se convertía en centro de intercambio comercial y la ciudad de Puno entraba en un periodo de estancamiento, o tal vez de franca decadencia, Arequipa experimentaba una transformación singular debido al crecimiento económico y al cambio de la composición social de su población, ocasionando que en ella se concentrara la mayoría de los habitantes del departamento y se constituyese en el principal centro urbano del sur; a la vez que los procesos de movilidad social que generaban esos fenómenos alteraban el paisaje de la ciudad y producían un creciente mestizaje social y cultural que modificó el tradicional carácter de la Ciudad Blanca.

El cambio de la estructura de producción atribuible al desarrollo de nuevas irrigaciones que favorecieron el incremento de la mediana propiedad agraria y la instalación de un importante parque industrial cuya producción abastecía la demanda del sur andino hasta Bolivia, cambió la estructura de empleo y alentó la migración a Arequipa.

Al mismo tiempo, mientras alrededor del casco urbano aumentaba la cantidad de barrios populares donde se concentraba la población inmigrante y el creciente número de trabajadores industriales y de servicios, familias patricias abandonaban las residencias situadas en el centro de la ciudad para transformarlas en locales comerciales y de servicios profesionales y educativos.

Como era de esperarse, esta reorganización social tuvo efectos en la esfera política en razón de la sistemática sustitución de las tradicionales figuras representativas del viejo orden por profesionales afiliados a los nuevos partidos reformistas interesados en articular y representar a los diferentes sectores ocupacionales, así como por dirigentes de organizaciones sindicales y vecinales que agrupaban a los inmigrantes puneños, convocándolos mediante invocaciones regionalistas y relaciones de tipo patrimonial-clientelista.

Es decir, en esta etapa de transformación de Arequipa, destacaba el carácter desigual y combinado del desarrollo de varios planos de la existencia social, dando lugar a situaciones híbridas de diversa especie; pero, la intensificación de las relaciones entre Puno y Arequipa, y los procesos de movilidad que acompañaban dichas relaciones, favorecieron la integración social en esta ciudad.



La crisis que sufrió el régimen democrático durante los años sesenta y la instauración del gobierno militar en 1968 desembocó en la implantación de políticas nacionalistas que alteraron significativamente la composición de las capas dirigentes, porque privilegiaron la producción industrial y el consumo urbano a la vez que transformaban la estructura de la propiedad, particularmente la agraria. Estos fenómenos ampliaron e impulsaron la participación política a escala nacional y regional.

La confluencia de estas transformaciones contribuyó a desatar intensas y radicales movilizaciones campesinas en el sur andino que buscaban asegurar el efectivo traspaso de la propiedad a las comunidades porque, para mantener la unidad y la eficiencia administrativa de los latifundios, la reforma agraria los había convertido en una especie de cooperativas de propiedad colectiva bajo control oficial. Dichas movilizaciones perseguían asegurar la autonomía de las organizaciones agrarias con respecto al poder estatal; por último, esos movimientos presionaban para revertir las políticas agropecuarias que penalizaban a los productores agropecuarios.

El desinterés y la oposición de los gobiernos para satisfacer esas demandas propició que esas movilizaciones campesinas se enfrentaran a los militares y luego, durante los años ochenta, a las autoridades democráticamente elegidas, así como también a la subversión que buscaba capturar la dirección de las organizaciones agrarias. El resultado de estas movilizaciones y confrontaciones radicales propició la desafección de la población del sur andino a la institucionalidad y que la práctica política adquiriera un tono beligerante.

En consecuencia, estos fenómenos contribuyeron a la sustitución de los antiguos terratenientes y gamonales, que habían dominado el espacio regional secularmente, por dirigentes de los movimientos agrarios y de los partidos políticos, así como por funcionarios públicos, que competían todos para capturar el liderazgo regional.

La recuperación democrática en 1980 y la crisis internacional de la deuda, agudizaron dos años más tarde los antagonismos sociales y políticos que se arrastraban desde la década anterior, dando lugar a un proceso de desestabilización institucional a nivel nacional y regional, que se agravó por la expansión de los movimientos subversivos, el crecimiento de las impunes violaciones a los derechos humanos, así como por la eclosión del narcotráfico y la prolongada hiperinflación de finales de la década perdida.

Aparte de estos graves efectos, en el marco de los influjos de la globalización, la desestabilización institucional produjo una peligrosa desafección a los partidos políticos y a sus tradicionales plataformas ideológicas, situación que favoreció la fragmentación de dichas organizaciones y la pérdida de los referentes culturales de las clásicas identidades sociales.

En estas peculiares condiciones se formó una coalición de poderes fácticos decidida a enfrentar el severo resquebrajamiento del orden público y a generar un cambio político que eliminara a los agentes y las condiciones que habían puesto al país en tan difícil trance, proyecto que se concretó a raíz del cambio de gobierno en 1990.

Mientras la política de ajuste y de estabilización económica abatió la inflación y dio lugar a la recuperación del crecimiento económico, la quiebra del régimen constitucional y la formación de un nuevo régimen autoritario en 1992 permitió erradicar las fuerzas políticas opuestas a

la aplicación de dicha política y contribuyó a dismantelar los movimientos subversivos a costa del incremento de las violaciones a los derechos humanos.

Estas decisiones tuvieron consecuencias importantes en la estructura social y política del país. La intervención militar en el control político de la sociedad se acrecentó significativamente a costa de la eclosión de la corrupción pública, y los tecnócratas asumieron roles claves en la administración pública para conducir la transformación económica. Esto fue posible porque el descrédito de los partidos políticos atribuible a su responsabilidad en el deterioro del orden público, contribuyó a fragmentar dichas organizaciones y a intensificar la volatilidad electoral de la ciudadanía, haciendo posible la actuación discrecional de militares y tecnócratas en la marcha del nuevo régimen político.

Esas decisiones cambiaron el espectro regional. Al tiempo que el debilitado aparato estatal limitaba su intervención en la economía y supuestamente abría sus puertas de par en par para liberar a los agentes del mercado de las trabas que habrían frenado el desarrollo, los gobernantes se aseguraban el control político: las autoridades regionales elegidas a fines de los años ochenta fueron sustituidas por funcionarios designados por el Ejecutivo con la aprobación de los servicios de inteligencia militares; y para frenar la protesta social, el gobierno reprimió a las organizaciones sociales y políticas acusándolas de cooperar con los movimientos subversivos. No obstante, el apoyo casi unánime que recibió el gobierno por el éxito en abatir la inflación, con el consiguiente aislamiento de esas organizaciones, contribuyó a aquietar los ánimos por lo que la acción gubernamental se limitó a ejercer una represión selectiva.

Las nuevas orientaciones económicas permitieron reflotar las empresas que lograron subsistir a la hiperinflación e instalar nuevos servicios financieros, industrias, comercios y explotaciones mineras que contribuyeron a la recuperación económica a mediados de los años noventa, después de tres décadas de estancamiento y de crisis, con el consiguiente apoyo ciudadano. En Arequipa, la apertura económica determinó el cierre de la mayoría de las empresas asentadas en el Parque Industrial nacidas bajo el amparo estatal, pero estimuló la multiplicación de pequeñas y medianas empresas que atienden la demanda local y se proyectan al sur andino y al exterior.

La transición a la democracia en el año 2000, la convocatoria a elecciones regionales y la formación de sus respectivos gobiernos impulsaron la participación política y la formación de instituciones destinadas a promover las actividades de dichas empresas, las cuales, junto con organizaciones gremiales y las que congregan a los barrios populares, contribuyeron a la integración de diversos intereses y la densificación de las redes sociales. Este resultado se hizo visible con la emergencia del frente de defensa en el que dichas instituciones participaron a fin de presentar reclamos al gobierno central o de enfrentarlo colectivamente para rechazar decisiones consideradas perjudiciales a la región y a la ciudad.

En Puno, las nuevas condiciones económicas y políticas facilitaron el restablecimiento de las cadenas de comercialización de ganado y de lana paralelamente al renacimiento de algunas instituciones agrarias gracias al apoyo de la Iglesia y de organizaciones no gubernamentales nacionales y extranjeras; a la vez que se fortalecieron las redes dedicadas al contrabando, a la comercialización ilícita de las drogas y del oro proveniente de la explotación informal de este mineral, que tienen un radio de influencia que abarca el sur andino, Arequipa incluido, y países vecinos.



Estas entramadas redes clandestinas que conectan parcialmente a grupos familiares y comunales, asentados en pequeños y dispersos centros poblados, contribuyen a fragmentar los intereses sociales y las identidades regionales, motivo de los frecuentes conflictos que se suscitan en la región y de la debilidad de sus actores para plantear y alcanzar objetivos colectivos.

Es así cómo los rápidos cambios suscitados durante las últimas décadas han determinado una diferencia clara entre los patrones de desarrollo de Arequipa y Puno fundados en los distintos grados y formas de las relaciones y del funcionamiento institucional de las sociedades regionales. Mientras en el primer caso se destaca la constitución de actores sociales relativamente fuertes que interactúan basados en reglas formales capaces de presionar a favor de sus intereses, en el segundo, la fragmentación social y la presencia de actores informales e ilegales contribuyen a inhibir la acción colectiva favoreciendo las conductas facciosas.

2. El norte

Diferente ha sido el patrón de formación de los espacios de los departamentos de Piura y de La Libertad, así como la composición social y la trayectoria política de sus actores. Estos departamentos formaron parte del espacio colonial que conectaba el comercio ultramarino con la sierra norteña y la selva, así como lo que es actualmente Ecuador. Este tipo de actividad económica y la baja densidad de habitantes, generada por el descenso de la población indígena de la zona contribuyeron al desarrollo de la pequeña y mediana propiedad, así como de la cultura mestiza.

A partir de mediados del siglo XIX, la demanda internacional de azúcar y algodón que se presentó a raíz de la guerra civil en Estados Unidos, propició la concentración de la propiedad y el crecimiento del comercio exterior, con la consiguiente recomposición de los grupos dirigentes al tiempo que los «barones» del azúcar y del algodón pasaron a formar parte del núcleo oligárquico que regía el país.

En La Libertad, dicha concentración destinada a la producción de azúcar se realizó mediante la expropiación de la mediana y pequeña propiedad agraria y comercial, la proletarización del campesinado y la contratación de trabajadores enganchados de la sierra: el «cholo barato»; estas condiciones favorecieron que Trujillo adquiriera un alto grado de centralidad en las funciones administrativas y en la prestación de servicios con relación a los otros centros urbanos del departamento.

En cambio, en Piura ese proceso de concentración se llevó a cabo principalmente mediante la expansión de las tierras de cultivo en varias áreas del departamento; en parte, debido a la ejecución de proyectos de irrigación que se realizaron en diferentes momentos, por lo que no afectó mayormente la existencia de las pequeñas y medianas propiedades existentes. De ahí que esta expansión fuera posible con el aporte de la mano de obra de campesinos de la zona y también de trabajadores enganchados provenientes de la sierra. Esa distribución geográfica y social de la propiedad favoreció la participación de varias ciudades; así como que diversos sectores se implicaran de manera diferenciada en la producción de algodón, arroz y de la extracción de petróleo.



Así, mientras en La Libertad campesinos y medianos terratenientes fueron marginados y pasaron a depender de los grandes propietarios; en Piura, aquellos grupos lograron participar en la reorganización productiva pero bajo el dominio indiscutible de los grandes propietarios y comerciantes.

Los procesos de concentración de la propiedad, de proletarización y del enganche de los trabajadores en el norte dieron lugar a la polarización social propiciando la constitución de organizaciones laborales y del Partido Socialista. Este quedó recluido en Piura porque fue opacado con la fundación del Apra durante los años treinta del siglo pasado debido a la iniciativa y liderazgo intelectual y organizativo de Haya de la Torre, quien dirigió la formación sindical y política de los sectores subordinados a los grandes terratenientes de La Libertad y en general del norte.

Desde entonces, los planteamientos y las luchas antioligárquicas y nacionalistas del partido, bajo la inspiración y dirección de su Jefe Máximo, apelativo que se daba a su fundador, así como la persecución que sufrieron sus miembros durante décadas, contribuyeron a arraigar el partido en el llamado «sólido norte», constituyendo una fuente de identidad total de sectores medios y populares movilizados en distintas regiones del país. Es así como el Apra fue el primer y único partido de masas hasta mediados del siglo XX, cuando la diversificación social y el abandono de su comportamiento radical contribuyeron a la emergencia de otras organizaciones de masas con propósitos reformistas y revolucionarios.

Durante los años sesenta y setenta, las políticas económicas expansivas promovieron la diversificación de la producción en la costa norte al tiempo que la decadencia de los latifundios y de las pequeñas propiedades agrarias de la sierra impulsaron la migración de la población rural a Trujillo y, en menor escala, a las ciudades de Piura, Sullana y Paita, con la consiguiente diversificación social. Sin embargo, esta situación no facilitó la articulación plural de los intereses sociales a causa de la presencia dominante de los grandes propietarios y del Apra en cada uno de los extremos de la polarización social y política.

Las decisiones nacionalistas del gobierno militar velasquista cambiaron el panorama empresarial del norte; con la expropiación de la International Petroleum Corporation, subsidiaria de la Standard Oil, y la nacionalización del comercio de la harina de pescado, el Estado pasó a controlar dichas actividades. Pero la reforma agraria fue el cambio más significativo: eliminó el núcleo de la coalición oligárquica al atacar a los barones del azúcar y del algodón, y transformó las grandes empresas azucareras en cooperativas controladas por el Estado para mantener la unidad de producción; al tiempo, que trataba de hacer algo semejante con las haciendas productoras de algodón y arroz en Piura con resultados muy diversos.

El desenvolvimiento de estas cooperativas estuvo marcado por las luchas internas entre diversas facciones de trabajadores que buscaban asegurar el control de la dirección, lo cual degeneró en la corrupción de la gestión administrativa, la continua caída de la producción y la incapacidad de cumplir con los compromisos financieros así como el pago de los salarios y otros servicios de los trabajadores; todo lo cual culminó con la decadencia y la bancarrota económica de las cooperativas y el desánimo de sus integrantes.

Pero si, a pesar de todo, las empresas azucareras lograron mantener la unidad de producción, un número importante de las dedicadas al algodón y al arroz fueron parceladas entre sus miembros y transferidas a otros agricultores, ocasionando la ampliación y diversificación de



las juntas de regantes que llegaron a constituirse en importantes representantes y defensores de sus fueros ante las autoridades regionales y, en compañía de otras organizaciones similares de los valles de la costa, ante las autoridades nacionales para reclamar políticas favorables a la agricultura y subsidios a la producción de algodón y arroz.

La «década perdida» de los años ochenta determinó que la región cayera en el marasmo al igual que otras partes del país; esta situación cambió durante la última década del siglo pasado a raíz del impulso que tomó la globalización y la brusca reorientación económica del país, contribuyendo a iniciar nuevas experiencias empresariales que culminaron en el *boom* económico en el norte propio de la presente década.

En el marco de los significativos cambios políticos e ideológicos que a partir de los años noventa se llevaron a cabo, la privatización y el saneamiento económico de las cooperativas subsistentes se acompañaron con importantes modificaciones en la estructura social del norte, debido al explosivo crecimiento de pequeñas empresas y a la ola de inversiones, nacionales y extranjeras, destinadas a la producción de harina de pescado, petróleo y agroindustria en la irrigación de Chavimochic así como al desarrollo de servicios comerciales y financieros.

Esta notable innovación en la estructura de la producción regional alentó un insólito crecimiento del empleo, proveniente tanto del mismo departamento como de otros, con el consiguiente incremento de la articulación regional e interregional, la diversificación y articulación entre varios actores sociales. Este nuevo perfil social ha ayudado a cambiar el tradicional panorama polarizado que caracterizaba históricamente a La Libertad y, en general al norte, en términos de propiciar el acercamiento y la negociación entre diversos actores con diferentes resultados.

En resumen, la forma como se realizó la concentración de la propiedad en una delimitada área geográfica de La Libertad, para destinarla a la producción de un solo artículo de exportación, y las articulaciones que se formaron con otros espacios regionales, contribuyeron a la formación de actores enfrentados. Los fuertes cambios económicos y sociales, así como los de los niveles políticos-ideológicos de las últimas décadas, facilitaron la modificación de esta polarización gracias a la diversificación social y al relativo pluralismo político e ideológico.

En Piura, la expansión de la frontera agrícola, la variedad de los niveles de la propiedad y de producción en un área geográfica relativamente dispersa facilitaron el desarrollo de diferentes actores sociales, así como que sus relaciones combinaran la negociación y el conflicto, marcadas por la mencionada polarización social y política. Sin embargo, los mismos fenómenos que últimamente experimenta La Libertad han contribuido a que en Piura se perciban resultados similares; es decir, que la diversidad de actores sociales contribuye a una mayor interlocución entre esos mismos actores y mejora su capacidad de negociación y presión sobre el gobierno central para lograr intereses colectivos.

En suma, los cambios sociales ocurridos durante las últimas décadas, paralelamente al desorden experimentado por las tradicionales organizaciones e ideologías radicales, contribuyen a la constitución de actores sociales dispuestos a entablar acuerdos que pueden, eventualmente, mejorar el desempeño institucional. Sin embargo, esta reciente constelación de actores y de nuevas relaciones institucionales convive y se combina de manera desigual con una masa de población sumida en la pobreza e indigencia, que sobrevive en la informalidad



e ilegalidad, situaciones que en el curso de la actual crisis mundial pueden afectar las nuevas tendencias vislumbradas, agudizando la fractura y dispersión políticas.

3. Volatilidad y fragmentación en las regiones

El proceso de descentralización iniciado el año 2002 con la elección de gobiernos regionales y la promulgación de la Ley de Bases de la Descentralización, supuso no sólo una reforma de la estructura básica del Estado sino también la introducción de una nueva arena de competencia que abre la posibilidad de construir sistemas políticos regionales en espacios territoriales altamente diferenciados.

La apertura de este proceso se encuentra con desarrollos políticos disímiles en las regiones. En rigor, la existencia de presidencias y concejos regionales como autoridades máximas en sus territorios, debiera corresponderse con la participación y competencia de élites políticas propiamente regionales, expresión de los intereses de sus circunscripciones, con capacidad de articulación e intermediación política. Sin embargo, las regiones reflejan las debilidades de la política nacional y sobre todo las de sus protagonistas. Las tendencias a la fragmentación, la volatilidad e improvisación en la composición interna de los partidos se encuentran también en las regiones.

Con todo, una evaluación de la dinámica político electoral regional debe partir de la constatación de estar frente a actores y sistemas centrados en mayor o menor medida en torno a personalidades antes que en organizaciones, aunque no por ello es imposible descubrir importantes diferencias entre los distintos casos regionales. En los cuatro casos considerados en nuestro estudio encontramos tipos y trayectorias diferentes en los partidos o movimientos regionales que organizan la competencia electoral.

Cuadro N°1: Volatilidad y fragmentación en los sistemas políticos regionales

Región	N° de candidaturas		Volatilidad ²³	Fragmentación ²⁴
	2002	2006		
La Libertad	8	6	26.15	0.71
Piura	9	7	39.86	0.82
Arequipa	11	11	43.58	0.80
Puno	7	12	50.94	0.88
Promedio Nacional	8.9	29	41.19	0.80

Fuente: ONPE. Elaboración IEP

²³ Ver Pedersen (1979). El índice de volatilidad de Pedersen mide el cambio neto de votos compartidos entre una elección y la siguiente. Es el resultado de una derivación de la suma del cambio neto en porcentaje de votos ganados o perdidos por cada lista de una elección con respecto a la siguiente, dividido entre dos (dos procesos electorales). La volatilidad se mide entre 0 y 100%. A mayor volatilidad, mayor es el cambio en la cantidad de votos que obtiene un conjunto determinado de listas (lo que puede incluir la emergencia o desaparición de algunos de ellos).

²⁴ Ver Rae (1977) Según la fórmula de Rae, la fragmentación es igual a 1 menos la sumatoria de los cuadrados de los porcentajes electorales obtenidos por las listas participantes en una elección. En el caso supuesto de una lista única, el resultado será igual a 0. En el supuesto opuesto en el que hay igual número de partidos por cada 5% (medida establecida arbitrariamente para este cálculo), el resultado tiende a ser igual a 1.

Una mirada a algunos indicadores electorales aplicados a nuestros casos de estudio da una idea de la relativa diferencia entre ellos, aunque también de sus similitudes. El índice de volatilidad de Pedersen señala puntajes que van de 26 a 50 puntos según el departamento. El índice de fragmentación de Rae, por su parte, mide la dispersión del voto entre candidaturas, con valores que en nuestros casos oscilan entre 0.71 y 0.80.

La Libertad se alza con 26.15 puntos en el índice de volatilidad, lo que la ubica con el menor nivel entre nuestros casos y por debajo de la media nacional, que se encuentra arriba de los 40. Ello se explica en buena medida por la capacidad del Apra de mantener un voto relativamente constante entre una elección y otra. En cuanto al indicador de fragmentación, que mide la dispersión del voto entre las candidaturas, La Libertad se ubica por debajo del promedio nacional y de sus pares en este estudio con 0.71 puntos.

Piura, si bien se encuentra en segundo lugar en índice de volatilidad, se ubica puntaje se explica por la reelección de César Trelles, del Apra, quien sin embargo no tuvo un triunfo holgado sobre Javier Atkins, del Movimiento Regional Obras Más Obras. El índice de fragmentación se encuentra ligeramente por encima del promedio nacional, con 0.82 puntos, sobre La Libertad y Arequipa, pero por debajo de Puno.

Arequipa, por su parte, obtiene valores de 43.58 para el índice de volatilidad y 50.93 para el de fragmentación. Registra, además, el mayor número de candidaturas en promedio en cada contienda electoral, con 11 listas a la presidencia regional, sólo superada por las 12 presentadas en Puno en las últimas elecciones regionales. La victoria de Juan Manuel Guillén, político arequipeño que alcanzó notoriedad desde su elección en 1998 como alcalde en la municipalidad provincial de Arequipa, muestra -a diferencia de los dos casos anteriores- la importancia del líder de un movimiento regional, por definición no representado en la política nacional.

Nuestro último caso, el de Puno, muestra los niveles más altos en los índices de volatilidad y fragmentación, con 50.94 y 0.88 respectivamente. El año 2006, el gobierno regional se disputó entre 12 agrupaciones. El actual presidente regional, Hernán Fuentes, de Avanza País - Partido de Integración Social, agrupación con la que no guarda relación alguna, alcanzó la victoria con 18.8% de los votos válidos, poco menos de dos mil votos por encima de su más inmediato competidor. Siendo un escenario de tan alta volatilidad y fragmentación, las elecciones puneñas son una verdadera lotería, en la que el planteamiento de medidas y propuestas cada vez más radicales eleva las posibilidades de ganar.

Efectivamente, los resultados se muestran más contundentes en La Libertad y Arequipa, mientras que en Piura, pero especialmente en Puno, son muy estrechos los márgenes con los que los actuales presidentes regionales logran la victoria.

Los casos de La Libertad y Piura se muestran más parecidos entre sí. La presencia histórica de un partido como el Apra en el primer caso, y la fuerza adicional de partidos como Izquierda Unida, Acción Popular y el Partido Popular Cristiano durante los ochenta, dejó tras de sí estructuras y liderazgos que, si bien se vieron debilitados en su mayoría durante los años del fujimorismo, se reactivaron luego de la transición democrática y en particular para las elecciones regionales y municipales del año 2002.

Cuadro N°2: Resultados Electorales Regionales 2006

Ganador de la Presidencia Regional	Agrupación política	% Votos válidos	% Diferencia con 2do lugar
José Murgia Zannier (La Libertad)	Partido Aprista Peruano	48.00	34.08
Juan Manuel Guillén (Arequipa)	Arequipa, Tradición Y Futuro	34.93	14.73
César Trelles (Piura)	Partido Aprista Peruano	24.78	2.66
Hernán Fuentes (Puno)	Avanza País - Partido de Integración Social	18,80	0.36

Fuente: JNE. Elaboración IEP.

Así, el Apra se reactiva demostrando ser aún la principal fuerza política liberteña, si bien no conserva el grado de hegemonía político-electoral que alcanzó durante los años ochenta y anteriores. Aunque su vigencia se sostiene de forma importante en la figura personal de José Murgia, y pese a que viene mostrando signos de retroceso en la actualidad, el partido constituye aún el centro organizador de la competencia electoral: ha logrado ocupar dos veces la presidencia regional, primero con Homero Burgos y luego con el propio Murgia. Algo semejante, aunque en distinto grado, sucede en Piura. El Apra se reactiva a través de un liderazgo tradicional como el de César Trelles, aunque la disputa con el movimiento regional Obras Más Obras hace de ese departamento un verdadero terreno de contienda electoral. Con todo, las personalidades que organizan esta competencia, sea por partidos o por organizaciones de otro tipo, provienen en su mayoría de la experiencia de los partidos políticos vigentes en los ochenta.

Arequipa representa más bien la emergencia de un movimiento regional importante, anclado en una personalidad fuerte como la de Juan Manuel Guillén. Su liderazgo y capacidad de intermediación en la región no se discuten, y son tan fuertes como su capacidad de arrastre electoral. No sucede lo mismo en el caso puneño. Hernán Fuentes es la expresión de un liderazgo que no se sostiene en apoyos ni organizaciones ni personales sólidos. Su discurso encendido y confrontacional le dio el porcentaje mínimo con el que logró la presidencia, sin garantizarle apoyo ni márgenes importantes de control político sobre su departamento.

¿Qué puede concluirse a partir de este conjunto de indicadores? No existen, aún, sistemas políticos regionales organizados. Si bien algunos de ellos muestran mayor autonomía respecto de los actores limeños que otros, todavía no se aprecian signos de una consistencia interna suficiente como para referirnos a sistemas de competencia política relativamente estables. El continuo cambio en los protagonistas y el peso aún determinante de las personalidades son pautas que marcan a todas las regiones. Sin embargo, algunas muestran signos de dirigirse hacia la constitución de actores con proyectos políticos propios, y otras de encontrarse todavía en la incertidumbre política. Lo que parece ser una certeza, es que sus desarrollos, cualquiera que éstos sean, estarán marcados por un progresivo alejamiento



político del centro, aunque ello se deba menos al diseño institucional de la descentralización que a la baja densidad organizativa e institucional de los partidos y movimientos que dan forma a la política regional.

4. Disponibilidad y uso de recursos económicos en las regiones

Uno de los hechos que ha facilitado la forma de hacer política en los departamentos es el proceso de descentralización fiscal, que si bien ha enfrentado grandes tropiezos y demoras, ha generado un esquema creciente de recursos disponibles en todos los gobiernos regionales. Como es conocido, los gobiernos regionales mantienen control sobre una porción pequeña de los recursos públicos, pero éstos han venido creciendo en el tiempo (ver cuadro siguiente) y su destino ha permitido apoyar los procesos políticos de cada líder regional.

Cuadro N°3: Gastos de gobiernos regionales (millones de soles)

Departamentos	2003	2004	2005	2006
Arequipa	444	505	562	604
La Libertad	480	540	605	645
Piura	462	556	616	708
Puno	478	519	558	609

Fuente: Sistema De Integración Contable De La Nación (SICON) 2003-2006

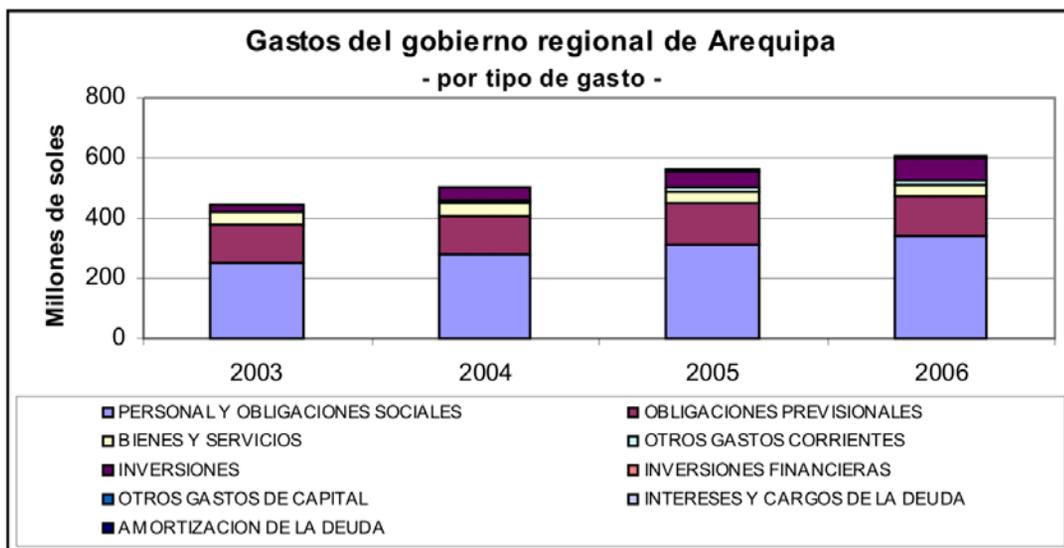
Del cuadro anterior se deriva que de los cuatro departamentos bajo análisis, son los departamentos del norte los que registran mayores incrementos en sus gastos. En particular Piura es el que logra mayores incrementos, presumiblemente, debido a sus varias fuentes de canon.

En términos per cápita, es en Arequipa donde más gasta el gobierno regional (529 soles por habitante), mientras en los departamentos del norte sus gobiernos regionales gastan entre 419 y 434 soles por habitante. En Puno se gasta más en términos per cápita que en los departamentos del norte pero menos que en Arequipa.

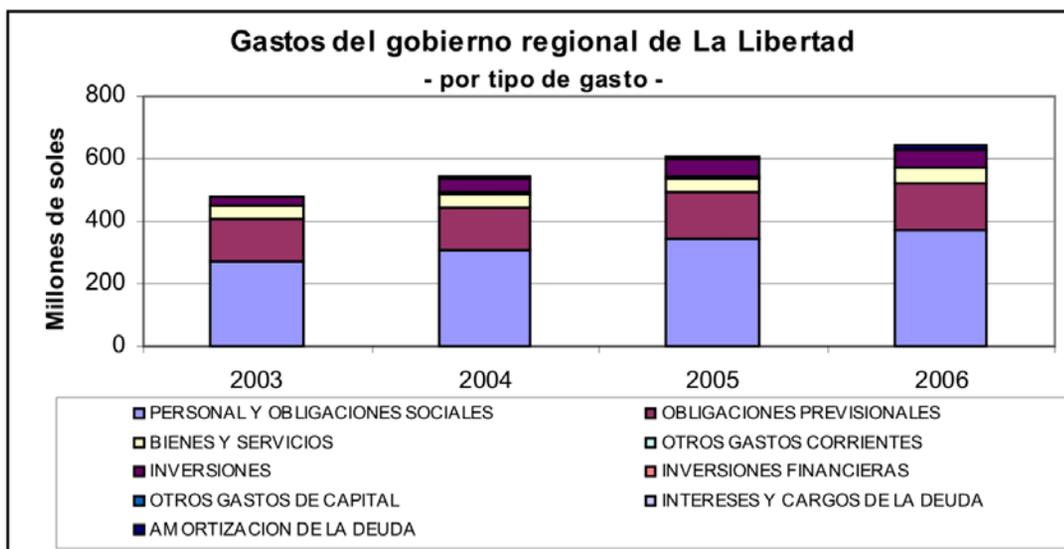
Los gastos de los gobiernos regionales son sobre todo en personal. Sin embargo, tal como se observa en los gráficos siguientes, el incremento del gasto total se traduce solo parcialmente en mayores gastos de personal y son más bien los gastos en inversión los que crecen a ritmos mayores. Contar con más recursos para invertir, incluso a pesar de que las inversiones sean hechas por obligación o cumpliendo ciertas condicionalidades impuestas o heredadas desde el centro, permite a las autoridades regionales ganar presencia, ganar espacio entre los que hacen obras por el departamento y para el departamento.



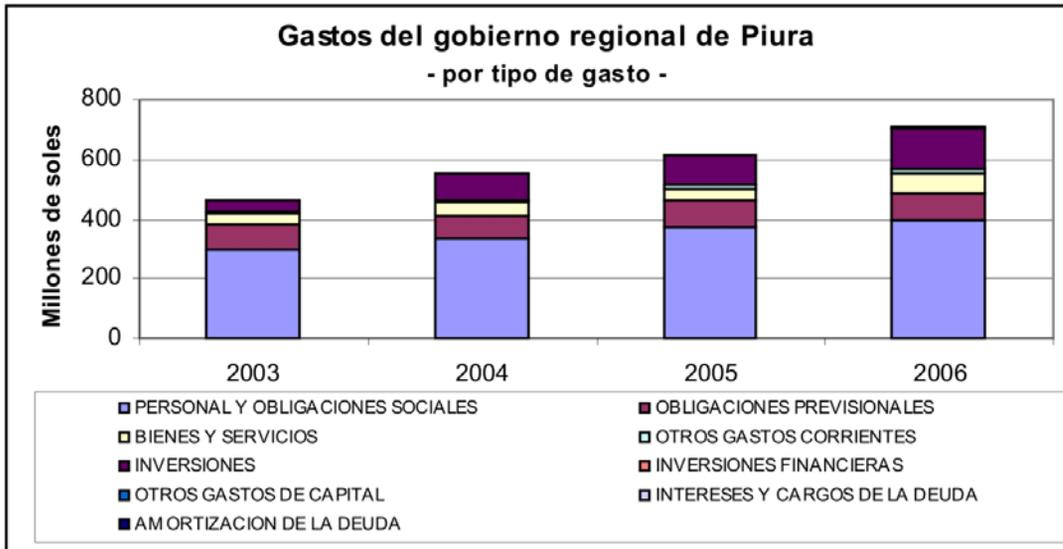
Gráficos N°7: Gastos de gobiernos regionales



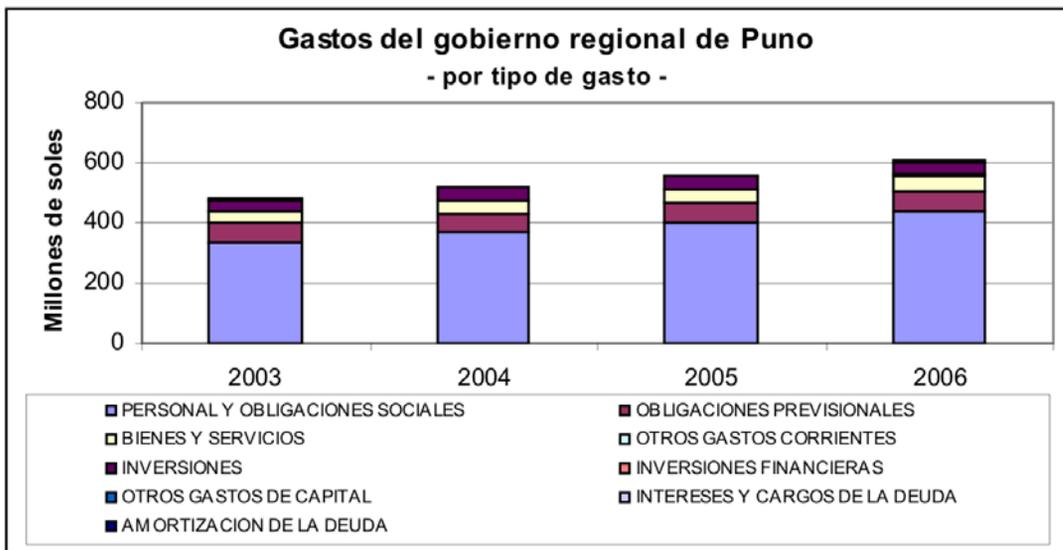
Gráficos N°8: Gastos de gobiernos regionales



Gráficos N°9: Gastos de gobiernos regionales



Gráficos N°10: Gastos de gobiernos regionales



Como se observa en los gráficos anteriores, en el caso de Puno los gastos de personal son proporcionalmente mayores a los de las otras tres regiones, evidenciando opciones, y presiones, de distinta índole en la relación del gobierno regional y sus electores. En el caso de Puno, más del 70% de los gastos del gobierno regional son en personal y obligaciones sociales. En el 2007 este rubro habría implicado gastos de más de 430 millones de soles, cifra (en términos absolutos) significativamente mayor que las asignadas en las otras regiones a este rubro (337 millones en Arequipa, 371 millones en La Libertad y 398 millones en Piura)²⁵. Es necesario tomar en cuenta que el principal rubro de gastos en personal se refiere a pagos al magisterio, que es un gasto en personal donde el gobierno regional, y la autoridad electa que lo dirige, tiene nula capacidad de influir y manejar²⁶. Sin embargo, es en Puno donde se gasta más en personal administrativo del gobierno regional y de sus dependencias, a pesar de no ser el departamento con más población ni con más recursos.

Coincidiendo con lo anterior, los recursos disponibles para realizar inversiones del gobierno regional son menores en Puno, tanto en términos relativos como en términos absolutos: En efecto, en el 2006 la inversión en Puno fue de 6% del gasto total (26 millones de soles), mientras en Piura fue de casi 20% (140 millones de soles), en La Libertad de 8% (53 millones de soles) y en Arequipa de 12% (71 millones de soles).

La relevancia de las inversiones públicas es muy importante en los departamentos más pobres; en Puno, a pesar de haber gastado un monto menor que los otros tres departamentos analizados, este gasto es particularmente importante para la economía del departamento, sobre todo tomando en cuenta la informalidad y grado de pobreza de la región. En general, la relevancia del Estado como agente dinamizador de la economía es mucho mayor en este departamento en el que el sector privado y la gran inversión se encuentran poco desarrollados. Considerando los relativamente altos niveles de gasto en personal que mantiene el gobierno regional, las condiciones están dadas para promover un tipo de manejo clientelar de los recursos públicos.

5. Organizaciones sociales y relaciones con el poder

Las distintas realidades regionales producen un conjunto diverso de actores sociales organizados, con mayor o menor influencia y relación con el poder político regional. Los departamentos no solo albergan actores de muy diversa índole y fortaleza entre sí, sino que expresan además la presencia de correlaciones de fuerza en la que determinados intereses aparecen mejor organizados y con mayor capacidad de influencia que otros.

Tentando una clasificación de nuestros casos, podríamos ubicar los departamentos de La Libertad y Piura en un primer grupo en el que, con mayor notoriedad en el primero de estos departamentos, los sectores empresariales tienen un importante predominio sobre la sociedad y la política regionales. En un segundo nivel se encontraría Arequipa con un conjunto amplio de intereses organizados y en disputa, aunque concentrados en la ciudad capital. Finalmente Puno, donde no es posible identificar con claridad actores e intereses organizados, y donde predomina la fragmentación social.

²⁵ Sorprende sin embargo que en Puno el rubro de obligaciones provisionales sea sustancialmente menor en proporción que en las otras tres regiones. Esto debe explicarse en el tipo de personal y contratos utilizados en Puno.

²⁶ En el caso de Puno, en el 2006, más del 60% del gasto en personal del gobierno regional (más de 263 millones de soles) fue para remuneraciones de maestros.

En el caso de Piura, como se señala en el informe referido a ese departamento, este es un territorio entretejido por una gama de intereses muy amplia, organizados la mayoría de ellos en torno a la producción y que han logrado confluir en determinados contextos en torno a una sola visión del futuro regional. Empresarios petroleros, agroexportadores, universidades y medios de comunicación han logrado márgenes de convivencia importantes sin conflictos evidentes, salvo muy recientemente con la presencia de proyectos mineros.

El actor más importante en este departamento es la Cámara de Comercio y de la Producción de Piura, organización con una larga historia que representa los intereses del empresariado propiamente regional; además se constituye en distintos momentos en el protagonista de los procesos de construcción de una visión del desarrollo regional, agrupando intereses de la costa y los valles piuranos. Este sector mantiene cierta desconfianza hacia el proceso de descentralización, en tanto el fortalecimiento del nivel regional en la toma de decisiones implicaría una mayor competencia con actores locales con capacidad de presión a nivel regional (como el Frente de Defensa, que congrega a gremios de trabajadores), pero no nacional, en el que los empresarios guardan cierta ventaja. En esta región resultan también de importancia algunas ONGs, como el Centro de Investigación y Promoción del Campesinado, que se constituye en un referente de opinión a nivel de Piura, extendiendo su influencia incluso a nivel nacional.

La Libertad muestra un escenario semejante al piurano, aunque en este caso el predominio del sector empresarial sobre la dinámica social y política de la región sea tal vez mayor que en aquel departamento. La Cámara de Comercio y de la Producción de La Libertad agrupa también a los sectores empresariales más dinámicos del departamento, es una organización con una larga historia y ha sido el espacio de origen de importantes líderes políticos, incluido el propio José Murgia. Su influencia y relación privilegiada con el gobierno regional se encuentra asociada a la presencia de los empresarios agroexportadores, ubicados principalmente en la costa (en torno al Proyecto Especial Chavimochic) e identificados en el departamento como el motor del desarrollo. Al igual que en Piura, el desarrollo empresarial en La Libertad no se corresponde con un fuerte desarrollo sindical.

El avance de la agroexportación se da en un contexto de reducción de los derechos laborales para responder a ciclos de producción más estrechos, abaratamiento de costos de contratación y despido de la mano de obra como parte de una estrategia para recapitalizar tierras para el cultivo. Tampoco se encuentran ONG con demasiada fuerza o notoriedad, mientras que la organización predominante de la sierra son las rondas campesinas, que si bien eventualmente generan situaciones conflictivas en entornos mineros, no han logrado constituirse en un actor clave para el establecimiento de relaciones importantes con el poder regional.

Arequipa muestra un escenario relativamente distinto. Con un grado de concentración demográfico y económico muy alto en la ciudad de Arequipa, los actores más importantes derivan en buena medida de la ciudad capital. Nuevamente, del lado empresarial, estamos ante una Cámara de Comercio importante que agrupa a las principales empresas de la región, aunque siendo Arequipa un escenario de intensa migración y posterior desarrollo de pequeñas empresas, existe además la Cámara PYME. Esta representa a los capitales puneños, importantes por su capacidad para dinamizar la economía local.

Arequipa también presenta niveles de organización importante entre representantes locales de organizaciones nacionales de trabajadores sindicalizados como la CGTP o la CCP, y otras formas de organización no empresarial, como organizaciones barriales, constituidas principalmente por inmigrantes en búsqueda de servicios y mejora de las condiciones urbanas. Estos confluyeron en el Frente Amplio Cívico de Arequipa (FACA), que se convirtió en el eje central de diversas movilizaciones en la historia reciente del departamento, entre ellas el llamado «Arequipazo» durante el gobierno del presidente Toledo, lo que lo convierte en un actor de gran importancia para el gobierno regional por su capacidad potencialmente desestabilizadora. Recientemente, con ocasión de los conflictos derivados de la presencia del proyecto minero Cerro Verde, una facción del FACA formó la Asamblea Popular de los Pueblos de Arequipa (APPA), compuesta por la Confederación Nacional de Comunidades del Perú Afectadas por la Minería departamental (CONACAMI), un sector importante de organizaciones barriales y organizaciones sociales de menor tamaño, a lo que se añade la presencia de algunos líderes ex senderistas.

La presencia de estos grupos tan diversos complican el escenario político y social, en el que el presidente regional Juan Manuel Guillén procura conciliar manteniendo canales de comunicación con inversionistas regionales y movimientos contestatarios.

Finalmente, el caso de Puno se presenta distinto a los anteriores, por la ausencia de centros organizadores de la dinámica social y política en el departamento. La fragmentación política imperante en el departamento es reflejo de una gran fragmentación social, en una sociedad con un alto nivel de ruralidad, en el que las actividades económicas centrales son el comercio y el contrabando. No existe una cámara de comercio similar a la que vimos en otros departamentos, ni organizaciones gremiales articuladas fuertemente en frentes u otras formas de organización. Este escenario pone de manifiesto que las dificultades políticas en Puno no se encuentran únicamente en el campo de la representatividad de los actores políticos, sino también en los de la representabilidad de la sociedad.

Este conjunto diverso de relaciones sociales y políticas en los departamentos tiene una expresión clara en el tipo e intensidad de los conflictos sociales y en la forma en que se organiza la relación del poder con la sociedad, en momentos en que alguno de los sectores en ella representada pone de manifiesto su desacuerdo con una situación establecida en el departamento. Los conflictos son una oportunidad para ver a estos actores en acción y observar lo que revelan de sus propios órdenes sociopolíticos.

6. Conflictos sociales: actores y dinámicas

Los actuales conflictos sociales ponen en evidencia muchas de las características de las sociedades departamentales y de los actores sociales y políticos que las conforman. Estos son protagonizados, en algunos casos, por actores sociales con intereses y formas de organización definida, que desarrollan estilos de acción colectiva más sostenidas y relativamente complejas. En otros, aparecen más bien conflictos protagonizados por actores difusos u organizados en torno a la demanda específica que motiva la protesta. Por lo mismo, los mecanismos de solución invocados en cada caso son distintos e involucran en distinta proporción a actores departamentales o del centro.

En Piura, se menciona en el informe regional que existen dos clases de conflictos. Por un lado, los redistributivos (movilización sindical, exigencias en torno a precios de bienes o



regulación de la producción) y por otro conflictos regionales o territoriales. En un departamento en el que tradicionalmente se han construido espacios de diálogo y acuerdo, este segundo tipo de conflicto se ha planteado en nuevos términos, con intereses aparentemente excluyentes entre sí, por representar usos distintos de un mismo territorio (minero por un lado, agrícola por otro).

Hay dos importantes ejemplos de este tipo de conflictos, uno es el caso de la población de Tambogrande enfrentada a la empresa Manhattan, y el otro es generado por el proyecto minero Río Blanco, que enfrenta a comunidades campesinas y gobiernos locales de la sierra piurana con la empresa Majaz y en parte con el gobierno central. En el caso del conflicto en Tambogrande, las protestas se inician con acciones colectivas que van ganando fuerza entre el fin del gobierno de Alberto Fujimori y la transición democrática, incluyen desde acciones violentas hasta el uso de medios simbólicos de protesta, como la campaña para «salvar al ceviche», asociado al cultivo de limón en Tambogrande. El gobierno local canaliza el descontento a través de una consulta popular en el 2002, que resulta contraria a la inversión, por lo que en el 2003 el proyecto es cancelado.

En el caso del conflicto con Majaz, las acciones de protesta se inician con violencia a fines del gobierno de Toledo, y al igual que en Tambogrande, los alcaldes de la zona involucrada llaman a una consulta popular en la que los resultados desfavorecen a la empresa. Al involucrar actores muy diversos, entre rurales (rondas y comunidades campesinas) y urbanos (radios locales, iglesia, ONG) los repertorios con que se cuenta para la movilización son muy amplios. Sin embargo, la decisión del gobierno central de llevar adelante el proyecto minero y el rechazo de la población y de gobiernos locales por otro, han entrampado la situación en un conflicto sin solución aparente.

Un conflicto semejante se encuentra en Arequipa, con el caso del proyecto minero Cerro Verde. Aunque inicialmente la privatización del proyecto se desarrolló sin sobresaltos, la negativa de la empresa a las solicitudes de apoyo hechas por la población cercana generó un ánimo negativo hacia su presencia, que derivó en un conflicto organizado a su alrededor involucrando a actores transnacionales (empresas y organismos de cooperación), ONGs, iglesia, gremios empresariales y de obreros, asociaciones barriales, gobiernos locales y gobierno regional. En este caso, a diferencia de Piura, la negociación es por una minería que incluya mayores beneficios para la población, antes que un rechazo abierto a su funcionamiento. El conflicto se procesa a través del Comité de Lucha, organización que se funda el año 2006 tras una movilización masiva que la legitima como el interlocutor válido ante la empresa, tras lo cual aparece la intervención del gobierno central, mediando entre ambos actores a través de una mesa de negociación. Por el lado del Comité, resulta central el liderazgo del presidente regional Juan Manuel Guillén para moderar el conflicto. Pese a todo, el conflicto permanece latente en tanto hay un conjunto de acuerdos incumplidos y en tanto la descomposición del FACA -principal actor en el Comité de Lucha- y la creación de la APPA por fuera del comité, dificulta la institucionalización del diálogo.

Como se señala en el informe relativo a La Libertad, en dicho departamento asistimos a otra clase de conflicto. Como ya se ha señalado antes, la importancia del sector empresarial agroexportador en la región es evidente. Su cercanía con el gobierno regional y el lugar privilegiado que ocupa en el imaginario colectivo del desarrollo liberteño lo convierte en un actor muy importante. También observamos que no existen contrapesos regionales a esta fuerte presencia del sector empresarial y que las organizaciones de trabajadores son

inexistentes o se encuentran en fases embrionarias. Así, los conflictos que se desarrollan entre el 2007 y el 2008 en algunas de las empresas agroexportadoras, por parte de trabajadores que reclamaban con bloqueos de carreteras y otras acciones disruptivas la mejora de los salarios y condiciones laborales, transcurre sin que ningún gremio oficialmente reconocido opere como mediador. La gran atracción de mano de obra a raíz de la ampliación de la producción en la costa liberteña, trae consigo un importante proceso migratorio de trabajadores jóvenes, la gran mayoría sin experiencia sindical, que ven dificultados sus esfuerzos de organización por una legislación que privilegia los rápidos y baratos flujos de entrada y salida de trabajadores como medio para abaratar costos y promover la capitalización del agro.

En el momento en que se desarrolla el conflicto, el proceso de organización sindical tiene como apoyo a una ONG, mientras que los partidos políticos locales, incluido el Apra, no recogen las demandas de los trabajadores, cuyos reclamos incluían mayores controles al cumplimiento de leyes laborales por parte del gobierno regional. La presencia estatal, más allá de la represión a las acciones de protesta, se hizo notar en la intervención de la Defensoría del Pueblo con motivo de la violencia utilizada por trabajadores y empresas, poniendo en riesgo la integridad de la población. Finalmente, y luego de los fallidos intentos de los trabajadores de conseguir atención a sus demandas en el nivel regional, son asesorados por la CGTP para llevar sus reclamos a la Dirección Regional del Ministerio de Trabajo. Es en las negociaciones de este nivel y de nivel nacional en la sede central del Ministerio de Trabajo, que los trabajadores logran acuerdos con la empresa. El gobierno central aparece como más efectivo para la solución de los conflictos, ante el predominio, a nivel regional, de los intereses de los empresarios agroexportadores.



Finalmente, en el caso de Puno, los conflictos se desarrollan entre población y autoridades políticas elegidas, fundamentalmente alcaldes distritales y provinciales, porque ante la debilidad del sector privado, estos agentes del Estado son los depositarios de los recursos económicamente más importantes en la región. Los conflictos con alcaldes, que eventualmente culminan en procesos de revocatoria, suceden en el marco de un drástico aumento de los montos asignados a estos niveles de gobierno, fruto de un aumento de la recaudación fiscal y de los montos transferidos por concepto de canon a estos gobiernos. Este incremento de los recursos, junto a la precariedad de los aparatos técnicos y burocráticos provinciales y distritales, genera un conjunto de expectativas insatisfechas entre distintos grupos de población, potenciales votantes de competidores electorales, que ven en la posibilidad de liderar estos reclamos una oportunidad para ganar próximas elecciones.

La elevada fragmentación política en el departamento hace posible que las autoridades elegidas a nivel regional y municipal cuenten con un estrecho margen de votación sobre sus competidores, lo que las coloca en una posición de permanente asedio frente a los perdedores. Adicionalmente, la precariedad de las organizaciones políticas hace que la mayoría de las veces las listas electorales se conformen entre personalidades sin ninguna conexión entre sí. Una vez en el gobierno la competencia entre alcaldes y regidores (incluso aquellos de su propia lista) no encuentra límites, en disputas rentistas del más corto plazo, haciendo uso de diversos recursos, como la movilización violenta o la denuncia judicial como medio de presión. Ante estos conflictos, la revocatoria vía elecciones o la destitución de alcaldes vía recurso al Jurado Nacional de Elecciones, se han convertido en los canales institucionales clásicos para darles solución cuando se agotan o se logran evitar los actos violentos de protesta. Con todo, el cambio constante de autoridades municipales no contribuye a revertir

las condiciones que generan estos conflictos, aunque ofrece una salida inmediata que evita el desborde violento de las demandas.

En conclusión, los conflictos sociales que hemos reseñado muestran dos tipos de problemas que pueden estar en su origen. Primero, actores económicos fuertemente posicionados en el nivel social y político en los departamentos, cargan con un alto nivel de expectativas distributivas que producen tensiones que no siempre pueden ser resueltas en el ámbito regional, por lo que deben desplazarse al nivel nacional. Segundo, la presencia del gobierno central en los departamentos no es evidente ni homogénea. Sin embargo, su importancia por acción u omisión es decisiva; en algunos casos aparece como espacio para dar solución a conflictos entre actores en situación de evidente desigualdad, como sucede en el caso de La Libertad, y en otros porque sus decisiones pueden incentivar indirectamente el conflicto, como sucede en el caso de Piura o Arequipa. Puno, por su parte, parece encontrar sus propios medios de solución a los conflictos con los gobiernos locales, ya sea provocando vacancias de facto o llamando la atención de las autoridades una vez que las acciones de protesta han pasado límites previsibles de violencia.

Si bien en todos los casos las sociedades departamentales no han alcanzado desarrollos institucionales que les permitan procesar sus demandas, la presencia del centro tal y como está no es garante hoy todavía ni de estabilidad política ni de protección de derechos ciudadanos. La descentralización, al promover la competencia política en escenarios fragmentados y transferir recursos a departamentos en los que serán altamente disputados, podría ser un promotor de mayores conflictos, a no ser que vaya acompañada de una agenda de desarrollo de la institucionalidad política regional.

7. El poder regional: innovaciones y cambios institucionales

Cuando conflictos regionales alcanzan una repercusión nacional, como ha sido el caso de los protagonizados por empresas mineras y comunidades campesinas, ni el gobierno central, ni mucho menos los gobiernos regionales, parecen ser capaces de darles solución definitiva, llevando ya sea a entrampamientos o a escaladas de conflictos sin solución. Acaso sea este el signo más evidente de que, aun en los departamentos con mayor desarrollo y crecimiento económico, constituye una tarea pendiente el desarrollo de reglas de juego; de rutinas institucionales que permitan dar salida a estas situaciones, mediante la coordinación de gobierno central y gobiernos regionales.

Para tal propósito, el gobierno de Alejandro Toledo constituyó el Consejo Nacional de Descentralización (CND), formado por los presidentes de los gobiernos regionales y por funcionarios designados por el ejecutivo, a fin de coordinar los esfuerzos entre ambas instancias gubernamentales y conciliar las diferencias, resolviendo los conflictos que a nivel local y nacional se generaran. Sin embargo, las pugnas entre los partidos políticos se trasladaron al CND, al tiempo que las tensiones entre los gobiernos regionales y el ejecutivo, se hicieron ver con motivo de las restricciones al gasto que imponía el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) a fin de mantener el equilibrio macroeconómico y fiscalizar la calidad del gasto, lo que en un primer momento frenó la posibilidad de establecer mecanismos eficaces de coordinación entre las autoridades de la Capital y las regiones.

A raíz de los resultados de las elecciones generales y subnacionales que le dieron el triunfo a García y a candidatos que en su mayoría provenían de movimientos regionales, el gobierno



decidió prescindir del CND y otorgarle las responsabilidades de coordinación con las autoridades del «interior» a funcionarios de la Presidencia del Consejo de Ministros. Sorpresivamente, esta crisis de representación dio cabida a que los presidentes de los gobiernos regionales tomaran la iniciativa para organizarse de manera autónoma, constituyendo la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales; esta innovación institucional permitió la formulación de una agenda de trabajo que pone el acento en la necesidad de lograr una reforma destinada a ejecutar la descentralización fiscal y una autonomía del gasto, lo que le daría un tono federalista a estos planteamientos.

No obstante, las tensiones entre las autoridades limeñas y las regionales se morigeraron en razón de que estas últimas obtuvieron un sustantivo incremento de sus ingresos a raíz del crecimiento económico y de los ingresos fiscales, así como del canon regional. Al mismo tiempo, debido a que el SNIP flexibilizó sus exigencias, lo que derivó no sólo en mayores recursos económicos sino en una mayor capacidad de gasto por parte de los gobiernos regionales.

Estas condiciones persisten en la actualidad a raíz de la ejecución del «Plan Anticrisis», diseñado por el gobierno de García para enfrentar la crisis económica internacional, puesto que otorga mayores recursos a las regiones y flexibiliza el gasto.

Es así como se ha ido creando un curso regular de relaciones entre el centro y la periferia, que eventualmente puede concluir con la institucionalización de mecanismos que favorezcan la construcción de consensos y la resolución de conflictos.



III. PIURA: UNA REGIÓN POLICÉNTRICA DE ACTORES CONSTITUIDOS

Piura es una región policéntrica, de múltiples ciudades intermedias articuladas por fluidos intercambios y por una relativa especialización territorial de la producción. De actores fuertes y movilizados, la región busca referentes institucionales tanto para el acuerdo como para el conflicto, al tiempo que tradicionales actores políticos de la región disputan el poder en las elecciones.

1. La construcción moderna de Piura

1.1. Una región con bases históricas

En la historia de la formación de Piura como región, su carácter fronterizo es determinante. Distante del centro, Lima, y articulando un territorio de gran diversidad de espacios y recursos, Piura parece lograr una cierta autosuficiencia y una relativa autonomía (o cuando menos, una dinámica propia) respecto del resto del país. Piura ha procesado una historia particular que, por momentos, parece producir tendencias en sentido inverso a las del resto del país.

La relevancia de la región durante la Colonia, a diferencia de sus vecinas Lambayeque o La Libertad donde se desarrollan importantes economías agrarias en torno a cultivos como el azúcar y el trigo, estuvo definida por las actividades vinculadas al transporte, asociadas a las ventajas naturales de la bahía de Paita. En la sierra de Piura, tempranamente integrada a los circuitos comerciales, la población indígena prácticamente desapareció con el inicio de la Colonia y fue repoblándose con mestizos y criollos pobres, recreando una sociedad campesina, e incluso comunera. Esta desaparición de la población indígena de la sierra contrasta con su sobrevivencia en los valles de la costa, aun cuando no conservaran sus lenguas originarias al ser tempranamente castellanizada.

La región posee tierras ricas, con tecnología, rodeadas de población indígena integrada como mano de obra, permanente y estacional, al lado de un puerto importante. Este conjunto de elementos termina conformando un territorio que sustentaba con autonomía una poderosa burguesía agraria con más vínculos con las ciudades de Nueva York y Londres que con la distante Lima²⁷.

Al inicio del siglo XX, otra actividad particular también encuentra en Piura un espacio de desarrollo: la extracción de petróleo en las tierras desérticas del norte del departamento²⁸. Piura se constituye así en el primer departamento petrolero del país.

Durante el siglo XX, el sector agrícola de los valles y el de extracción de petróleo, además de ser sustento de grandes capitales, transforman la región y son también la base de una intensa actividad sindical: obreros petroleros y yanaconas de los valles, procesan a lo largo

²⁷ En 1939, antes de que llegara la carretera Panamericana, ya funcionaba en Piura un aeropuerto.

²⁸ Desde la Colonia existía la extracción de brea.

del siglo XX dinámicas organizativas que enraízan en la región a los nuevos partidos políticos. Uno es el Apra, que cuenta en la costa de Piura con bases sólidas aún hoy en día; otro es el Partido Socialista, que alimentó junto con el sindicalismo obrero petrolero una tradición de apoyo a las comunidades indígenas particularmente de la sierra, y un pensamiento indigenista, único en la costa, representado por Hildebrando Castro Pozo.

La reforma agraria no encuentra en la región ni latifundios improductivos como en la sierra, ni producto agrícola estancado, ni tampoco atraso tecnológico como en los latifundios azucareros de La Libertad y Lambayeque. En Piura la producción agrícola estaba en ascenso y existían nuevos proyectos de riego, cuyas tierras beneficiadas eran entregadas a las cooperativas agrarias, vía reforma agraria.

El periodo militar afecta los dos principales sectores productivos de Piura: la agricultura costeña y la producción petrolera. Esta última, estatizada a cargo de PetroPerú, tuvo aún un fuerte impulso con la creación del oleoducto Nor Peruano que conduce el petróleo de la selva al puerto piurano de Bayóvar, en Sechura. El primero, el sector agrícola, transformó el agro piurano en cooperativo. Pero la crisis del sistema y la parcelación de las tierras, ha dado como resultado el actual panorama agrícola de masiva pequeña propiedad, que en la medida en que no encuentra todavía vías de una nueva dinámica asociativa, termina reproduciendo un sistema de comercialización casi monopólico en manos de dos empresas.

1.2. Demografía e integración regional

El caso de Piura es interesante para analizar las condiciones de gobernabilidad en un contexto de descentralización, en la medida en que allí es posible hablar efectivamente de una región, es decir, de un territorio con diferentes recursos y actividades productivas diversificadas, articulado por redes urbanas y viales entre las que circulan productos, relaciones sociales e ideas y se van produciendo imágenes compartidas sobre sus alternativas de desarrollo. Es decir, se trata de una unidad territorial construida acorde con su historia, que sustenta un gobierno y no solo un espacio departamental definido por una ley.

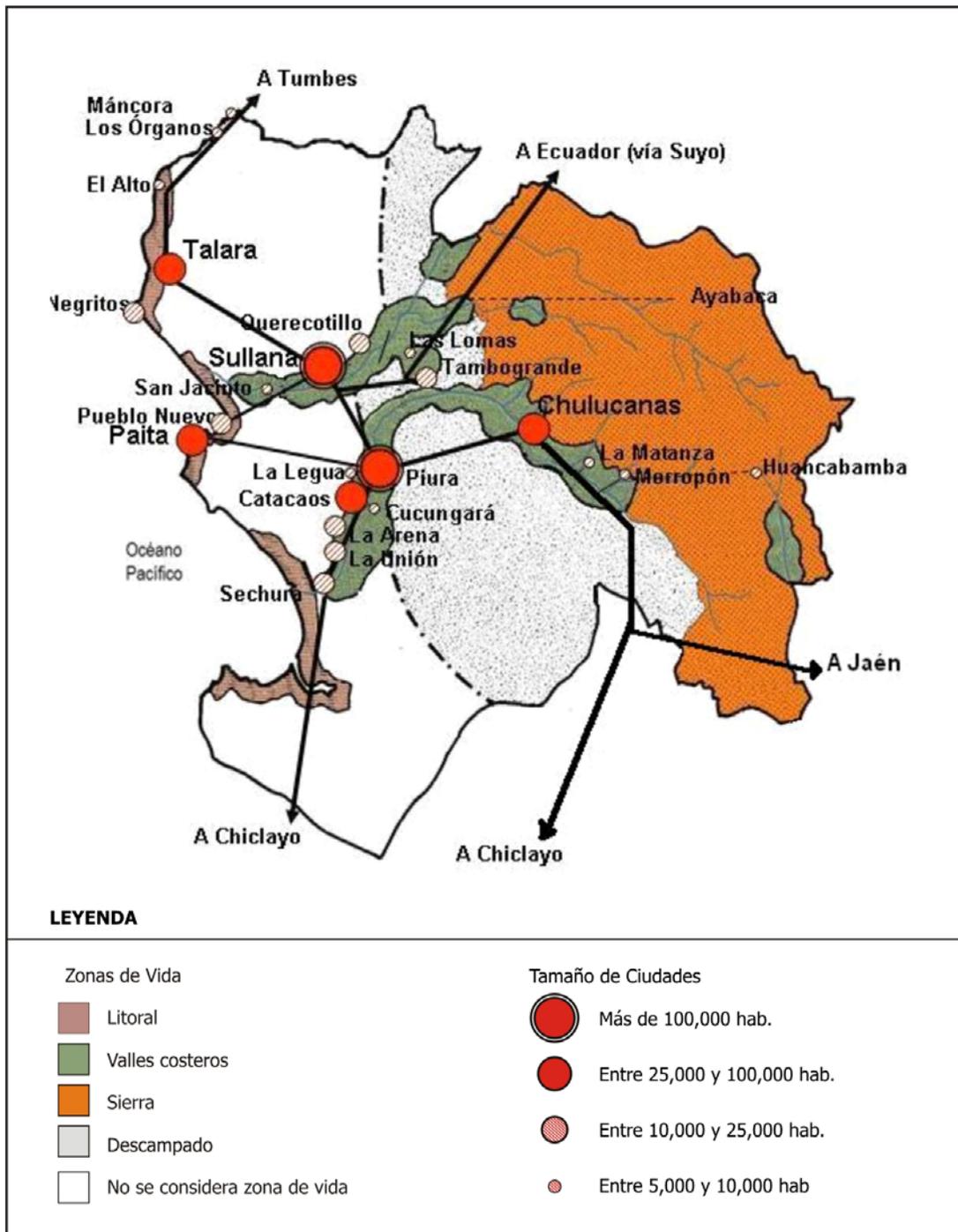
Quizás el rasgo característico de la conformación de Piura como región sea que este proceso de articulación económica y social no ha sido construido en función de una élite con sede en una gran ciudad, sino que ha tenido focos o polos diversos, territorialmente diferenciados entre sí, utilizando también recursos naturales diferentes. Es el tejido de espacios con dinámicas propias, a través del desarrollo de actividades complementarias, vías de comunicación, mercados, etc., lo que construye la región. Estas dinámicas productivas territorialmente especializadas, configuran además diferentes constelaciones de actores sociales y lógicas propias de oposición / negociación / articulación de intereses y conflictos, sostenidas en una importante tradición institucional.

Piura abarca una superficie de 35,892.49 km². Su población, de 1'630,772 habitantes, lo convierte en el departamento más poblado del Perú después de Lima, a pesar de que gran parte del territorio regional no es propiamente «zona de vida» y de que otra parte es lo que se denomina el «descampado», es decir, el bosque seco que soporta una población muy poco densa, principalmente dedicada al pastoreo extensivo de cabras.

En las delgadas franjas del litoral y los valles costeros del mapa anterior se asienta parte del 81% de la población del departamento. Pero ella no se aglutina en un gran centro urbano; la concentración de la población en la ciudad capital, la ciudad de Piura, no es muy alta; allí



Mapa N°1. Zonas de vida, esquema vial y ciudades



Fuente: Mapa de zonas de vida, tomado de: Aldana, Susana y Díez, Alejandro, 1994

viven sólo 351,498 personas que significan el 22% de la población del departamento²⁹. El 78% restante se distribuye en una estructura poblacional compleja, que comprende una segunda ciudad de más de 100,000 habitantes (Sullana), cinco ciudades intermedias (entre 20,000 y 100,000 habitantes) y, en torno a todas ellas, redes de pequeñas ciudades, pueblos y caseríos rurales. Este esquema poblacional en redes, altamente integrado a través de vías de comunicación no es válido para la sierra del departamento; allí, con una población cercana al 20% de la región, predomina un patrón de poblamiento disperso y solo una pequeña ciudad de más de 5,000 personas, la ciudad de Huancabamba.

1.3. Desarrollo regional diversificado y desconcentrado

Por el lado de la economía, la región muestra también una estructura productiva diversificada. El cuadro siguiente permite apreciar esta diversa composición del producto bruto interno regional. Cabe señalar que el relativamente alto componente de manufactura procesa básicamente la producción de sus propios sectores primarios: agricultura y pesca.

Cuadro N° 4

Piura. Composición % del PBI por sectores. 2006
(A soles constantes de 1994)

SECTORES	PIURA
Sector Primario	22.2%
Agricultura	14.4%
Pesca	3.8%
Minería	4.0%
Sector Secundario	21.5%
Manufactura	16.9%
Construcción	4.6%
Sector Terciario	56.2%

Fuente: PNUD, Cifras para la descentralización. Versión temática. Serie Desarrollo Humano N°13. Lima, 2008

Un rasgo que resalta de la estructura productiva regional es su especialización territorial: el sector minero y de hidrocarburos, donde se ubican grandes empresas transnacionales se localiza en el litoral, al igual que la actividad pesquera, que combina grandes empresas de pesca y transformación de productos pesqueros con miles de pescadores artesanales. También en el litoral, asociadas al puerto de Paita, se asientan empresas especializadas en transporte, almacenaje, trámites de aduana, contenedores, etc.

²⁹ Esta población capitalina, relativamente pequeña dado que corresponde al segundo departamento más poblado del país, contrasta con dos de los casos que estudiamos en este volumen: la ciudad de Trujillo, con 675,815 habitantes que significan el 44% de la población del departamento de La Libertad; y la ciudad de Arequipa con 796,751 habitantes que representan el 70% de la población del departamento.

La agricultura comercial y su agroindustria encuentran emplazamientos en otro espacio, el más poblado de la región: los valles costeros, que albergan además a las dos ciudades principales (Piura y Sullana) y de dos ciudades intermedias (Catacaos y Chulucanas). Prácticamente toda la agricultura de los valles es comercial.

Con el desarrollo de los biocombustibles, un nuevo actor empieza a desarrollarse en los valles de la costa Piura y son las grandes –muy grandes- concentraciones de tierra para producir caña de azúcar y transformarla en etanol. Estas enormes empresas generan conflicto en la medida en que habrán de competir por el agua con la pequeña agricultura.

El sector industrial, cuya importancia resalta en la composición del PBI regional, se desenvuelve utilizando insumos de la pesca y de la agricultura. Las industrias desarrolladas en la región valiéndose de insumos agrícolas se localizan en los valles: industria textil de algodón, agroindustrias que procesan los nuevos cultivos y frutales.

Para terminar señalaremos que la sierra piurana está lejos de estos dinamismos del litoral y de los valles, tal como lo muestran sus índices de desarrollo humano, los más bajos de la región. Allí no hay acumulación de activos públicos (carreteras, irrigaciones) como si los hay en la costa. Su población, casi totalmente rural, se dedica a una agricultura de escaso rendimiento, con la excepción de aquellos cafetaleros asociados a la Central Piurana de Cafetaleros (CEPICAFE), que les permite acceso a mercados de exportación, a asistencia técnica y crédito.

2. La composición del poder

2.1. La tradición pluralista piurana

Al igual que otras regiones del país, Piura ha vivido la consolidación de un sistema de partidos por tercios: el partido aprista, siempre ha sido importante, particularmente en el litoral y en los valles; en elecciones nacionales cuenta con un fuerte voto piurano. La izquierda se enraíza en la región desde el Partido Socialista fundado por Luciano Castillo, y en los años 60 tuvo diputados socialistas; en la década de los 80 se implantó también Izquierda Unida llevando a la política su alta influencia en los movimientos campesinos adquirida en la década anterior³⁰. Y, finalmente, la derecha: el PPC tiene una fuerte presencia entre las élites económicas regionales así como en una parte de la sierra (Huancabamba); sectores vinculados a Acción Popular de la década del 60 en las localidades y ciudades intermedias han colaborado a este componente electoral en el resto del departamento.

Si bien ese escenario ha cambiado al igual que en todo el país, en Piura los partidos políticos nacionales siguen contando con una adhesión significativa de su electorado regional. En esa medida, las opciones independientes han tenido menos éxito en relación a sus pares a nivel nacional³¹ y prácticamente no se observa, como en otras circunscripciones, la construcción de movimientos políticos regionales sólidos. Por lo general, los líderes de nuevos movimientos, como Obras más Obras cuya presencia fue importante en los últimos comicios

³⁰ Piura fue uno de los espacios de desarrollo de movimientos campesinos por la profundización de la reforma agraria. Ver Remy (1990).

³¹ En la primera vuelta de las elecciones nacionales de 1990, por ejemplo, Cambio 90, el partido de Alberto Fujimori obtuvo en Piura solo el 16.17% de votos, frente al 29.1 que recibió a nivel nacional. En esas elecciones, el Apra en la región logró 32% (frente a su 22% nacional) y la suma de IU e IS totalizó 21%

regionales, se iniciaron en la política regional como militantes de partidos nacionales luego del debilitamiento que estos sufrieron durante los años 90.

2.2. La relativa vigencia de los partidos nacionales y los liderazgos regionales

Al igual que en el periodo 2003-2006, el Partido Aprista Peruano ganó las elecciones regionales para el periodo 2007-2010. Fue la única región, fuera de La Libertad, en la que venció el partido que había ganado las elecciones nacionales del mismo año y en el periodo anterior, había controlado 11 gobiernos regionales. Sin embargo, su triunfo con el 24.8% de los votos no fue homogéneo en las diferentes provincias del departamento. El triunfo del Apra en el nivel regional es altamente concentrado en las provincias del litoral y no se traslada significativamente a triunfos municipales; el Apra sólo gana una municipalidad provincial, Talara, así como cuatro distritales.

Cuadro N° 5
Elecciones Regionales 2006 Piura

Organización Política	% Votos Válidos
Partido Aprista Peruano	24.78%
Movimiento Regional Obras más Obras	22.12%
Alianza Electoral Unidad Nacional	20.75%
Movimiento De Desarrollo Local	12.17%
Partido Nacionalista Peruano	10.81%
Agro Si	5.83%
Alianza Para El Progreso	3.54%
TOTAL	100.00%

Fuente: ONPE

La segunda fuerza electoral resultó ser el movimiento regional «Obras más Obras» que ganó el municipio provincial de Piura y municipios distritales en Huancabamba, Piura, Paita, Sechura y Sullana. Su candidato regional, invitado por el movimiento, Javier Atkins, que había sido gerente regional norte del Banco de Crédito logró la segunda votación regional. «Obras más Obras» es un movimiento que gira en torno a la figura de su fundador y actual alcalde de Piura, José Aguilar, ex-militante del Apra, de arraigo popular gracias a sus dos gestiones anteriores como alcalde de la provincia, centradas básicamente en el manejo de programas de alimentación popular y pequeñas obras en asentamientos humanos y caseríos. Para sectores empresariales articulados en torno a la candidatura de Atkins, los más transnacionalizados de la economía regional, resultaba ser la alianza que les aseguraba el vínculo popular que nunca habían logrado con Unidad Nacional o el PPC, su clásico espacio de expresión.

Sin embargo, su candidatura en las elecciones del 2006 no recibió el apoyo esperado. La desconfianza de la élite empresarial frente a Aguilar y su respaldo popular llevó a sectores del empresariado regional, a apoyar una candidatura de Unidad Nacional que se procesó



prácticamente el último día de la inscripción. No obstante el corto periodo de su organización esta candidatura se convirtió en la tercera fuerza con mayor votación regional, restándole un importante apoyo a «Obras más Obras».

El caso del Movimiento de Desarrollo Local (MODELO), cuarta votación regional, es también el de un movimiento formado por un alcalde, Isaías Vásquez; líder y candidato, se inicia en la política regional como alcalde de Izquierda Unida del distrito de Lancones, el más pobre de la provincia de Sullana. Tras varias reelecciones, en los comicios municipales del 2002 postula y gana la alcaldía de la provincia de Sullana. Desde allí crea el movimiento político con el que postula al gobierno regional en las últimas elecciones.

«Obras más Obras» y «MODELO» son organizaciones que presentan listas de candidatos sin vínculos sólidos entre sí o identidad política con la organización. La actuación de sus alcaldes se define más por las estrategias personales de cada uno de los líderes que por una acción concertada como fuerza política. En parte, es también el caso de los alcaldes elegidos por Somos Perú.

La sierra ha tenido un comportamiento electoral bastante particular. En Ayabaca, la votación mayoritaria en el nivel de gobierno regional la recibió Maximiliano Ruiz, candidato por el Partido Nacionalista Peruano (PNP) en alianza, para estas elecciones, con el Partido Socialista³², aunque listas del PS -como tal o bajo otras denominaciones- compitieron contra los nacionalistas en algunos distritos. En las elecciones nacionales del 2006, su población también optó mayoritariamente por Ollanta Humala, el candidato del PNP.

En Huancabamba, el candidato del Partido Nacionalista Peruano obtuvo sus votaciones más altas (como había sido con Humala en la elección nacional) ubicándose como el más votado en el distrito capital, en Huarmaca, en El Carmen de la Frontera, y muy cerca de allí, en Lalaquiz. En las antípodas del litoral, y al igual que en los polarizados comicios nacionales de segunda vuelta, el Apra no logro nada en estas provincias serranas de alta ruralidad, que parecen orientarse por opciones «fuertes» de nivel nacional (izquierda / derecha) y por candidatos altamente personalizados a nivel local.

Este escenario regional de relativamente alta politización y vigencia de partidos políticos (en las elecciones regionales, el 56.34% de los votos fue para partidos nacionales), donde las orientaciones de voto, diferenciadas por zonas y actores sociales, tienden a mantenerse de una elección a otra, no parece ser (o no lo ha sido hasta ahora) el espacio donde se desarrollan nuevas construcciones políticas desde las regiones, a la manera de los movimientos políticos regionales de San Martín, Cajamarca o Junín. O partidos nacionales o movimientos altamente personalizados en la figura de ex-alcaldes; en este escenario, lo que quizás produzca la región sean alianzas más que nuevas opciones político-regionales.

2.3. Estilo de liderazgo y gestión

Las elecciones regionales de noviembre de 2002, las primeras luego de iniciado el proceso de regionalización, llevan a la presidencia regional por primera vez al candidato del Partido Aprista, César Trelles quien obtiene el 28% de la votación. En segundo lugar, con el 21% de los votos, quedó el candidato de Perú Posible, Juan César Castañino, que en las elecciones

³² No se trata del tradicional Partido Socialista de Luciano Castillo, sino el PS nacional, que presentó en las elecciones nacionales a Javier Diez Canseco.

regionales de 2006 obtuviera el tercer lugar, entonces bajo las banderas de Unidad Nacional. Finalizado el periodo administrado por el Consejo Transitorio de Administración Regional (CTAR)³³, el entonces nuevo presidente regional, César Trelles, recompone un aparato de gestión con personas vinculadas al partido de gobierno, pero convocando a profesionales independientes en algunas gerencias, lo que le permite recoger una burocracia de alta calidad que se mantuvo de forma excepcional en esta región durante los años noventa.

La estrategia de gobierno para la región organizada por el Apra ha empezado ha empezado, en su versión actual, 2007-2010, por lo menos de palabra, por alejarse del reparto de pequeñas obras en todo el departamento a fin de lograr la adhesión de la población, que caracterizó su primer período; ha suscrito, junto con muchas organizaciones sociales y políticas de la localidad, un «Acuerdo Regional Piura» que define visión, ejes estratégicos y lineamientos de desarrollo al año 2021, documento elaborado en un largo proceso de concertación. Sin embargo, la Comisión de Vigilancia, prevista en el Acuerdo como garante de que las inversiones regionales se orienten por los lineamientos del plan y exigida por las instituciones sociales firmantes, no se oficializa y empieza a dudarse que el presidente regional esté dispuesto a permitir que una comisión compuesta por organizaciones de la sociedad civil dé seguimiento a indicadores de avance del plan en las inversiones y a sus resultados.

Aparentemente, el Consejo de Coordinación Regional (CCR) conformado por representantes de la sociedad civil, alcaldes provinciales, consejeros regionales y presidente regional, no tiene en realidad ninguna relevancia en la programación de acciones e inversiones del gobierno regional. Los representantes de la sociedad civil, elegidos tal como manda la ley por una suerte de colegio electoral formado por las instituciones regionales que se inscriben para ese fin, definieron en Piura una dinámica diferente a otros territorios del país. Este colegio electoral, que en todas partes se disuelve luego de la elección, en Piura se mantiene como una asamblea de instituciones regionales, que elabora el mandato que deben llevar sus representantes al CCR.

Pero el CCR, o no se convoca o no asisten los alcaldes, con lo cual los representantes de la sociedad civil no logran alcanzar quórum. La estrategia del presidente regional, y en realidad también de los alcaldes provinciales, pasa más bien por las negociaciones directas del presupuesto regional de inversiones. Así, el presidente Trelles ha iniciado una serie de visitas personales a las provincias, a las que asiste acompañado de sus directores regionales y se reúne con los alcaldes provinciales y distritales. Las visitas sirven para programar las acciones directas del gobierno en la provincia, inaugurar obras, hacer presencia y planificar acciones complementarias.

2.4. Organizaciones sociales y relaciones con el poder

Como hemos visto hasta el momento, Piura es un territorio tejido y delineado por un conjunto de intereses y actores que le dan forma. En diferentes momentos, sectores allí influyentes colaboran en producir imágenes compartidas de futuros posibles de desarrollo regional. Desde finales de la década de los 90, algunos de estos sectores han encontrado en espacios públicos más o menos institucionalizados de concertación entre sectores económicos y sociales diferentes, y entre ellos y el gobierno, la oportunidad de construir colectivamente un proyecto relativamente consensuado para el desarrollo regional. Así, la producción de

³³ Los CTAR son los órganos de administración regional creados durante el fujimorismo, luego que el autogolpe de abril de 2002 cerrara los gobiernos regionales



consensos sobre su progreso es producto de interacciones y negociaciones de actores regionales.

La Cámara de Comercio y de la Producción de Piura, fundada en 1881, es el actor colectivo empresarial por excelencia en la región; el más grande y el que tiene más historia. Esta Cámara es netamente piurana en términos de su composición. Entre sus cientos de afiliados, no se encuentran las empresas de capitales extranjeros o las filiales de empresas nacionales, con excepción de las empresas del grupo Romero, todas afiliadas a la cámara.

Lo dicho determina tres aspectos de la élite empresarial en la región:

El primer aspecto, que un sector importante del empresariado está representado por gerentes de transnacionales o grandes empresas nacionales que tienen en Lima su centro de operaciones y una interlocución directa con el gobierno nacional. Sus intereses se negocian por fuera del territorio.

El segundo aspecto es la presencia de grupos familiares fuertes: el grupo Romero y el grupo Helguero. El primero tiene sin embargo no sólo empresas en la región sino una enorme influencia en el país³⁴. Los gerentes de las empresas del grupo no se encuentran entre los participantes en procesos de concertación en Piura, pero sí son activos integrantes de su Cámara de Comercio. El segundo grupo, más pequeño y sólo regional, es el grupo Helguero. Si bien cuenta con empresas en la región, su influencia proviene de los medios de comunicación: sus integrantes son propietarios del diario *El Tiempo*, el periódico más influyente, prestigioso y antiguo de la región, cuyas páginas constituyen un lugar de debate sobre el desarrollo en el que participan intelectuales y profesionales de la región, así como autoridades. La familia está vinculada a Unidad Nacional.

El tercer aspecto es el peso de la Cámara de Comercio. No solo participa, sino que por momentos lidera la discusión sobre el desarrollo de Piura. La relación de los asociados y directivos de la Cámara con el proceso de descentralización es ambigua. Son regionalistas con una visión clara de los recursos que el territorio genera; su regionalismo reivindica capacidades de decisión sobre ellos (como privatizar el puerto de Paita, por ejemplo). No son localistas como sugeriría su oposición al referéndum sobre integración de regiones; impulsaron, junto con la Cámara de Trujillo, acciones de *lobby* para lograr que la Corporación Andina de Fomento comprometiera recursos para financiar la carretera interoceánica norte de evidente impacto macro regional.

Sin embargo, los miembros de la Cámara de Comercio parecen desconfiar de un gobierno regional o considerar que tiene demasiada interferencia política, en tanto que ven a los funcionarios de los sectores del gobierno central como técnicos con los que sí se puede coordinar. Probablemente en el poco entusiasmo por la descentralización juega también el hecho de que un buen sector de empresarios tiene definidas estrategias de influencia con los altos niveles de decisión en Lima. Si bien una estructura centralizada de decisiones permite

³⁴ El presidente del grupo, señor Dionisio Romero, suele ser ubicado como una de las personas más poderosas en el Perú. En 2007, la Encuesta del Poder que anualmente publica la revista *Semana Económica*, lo ubicaba como 3º en el ranking del poder, después del Presidente Alan García y del Vice Presidente Jorge del Castillo. En la misma encuesta, Dionisio Romero ocupa el número 1 entre las personas con más influencia en el ámbito empresarial. Y, entre las instituciones o grupos de interés que ejercen algún tipo de poder oculto o informal en el Perú, el Grupo Romero ocupa el segundo lugar, luego de la Iglesia Católica. Ver Grupo Apoyo (2008).

el *lobby*, la descentralización lleva a que en las decisiones de gobierno influya también la acción colectiva regional de trabajadores o sectores rurales poco visibles a nivel nacional.

En contraste con el dinamismo de la Cámara, el Frente de Defensa de los Intereses de Piura, articulador de los gremios de trabajadores, tiene una presencia relativamente poco relevante en la región, aunque ha logrado coordinar algunas medidas de lucha. El Frente estuvo tradicionalmente liderado por sectores vinculados a Patria Roja (a través de su presencia en el SUTEP). Recientemente, sin embargo, en la medida en que otros sectores de izquierda van desplazando a Patria Roja de las directivas provinciales del SUTEP, ha sido elegido un nuevo dirigente miembro del sindicato de trabajadores del oleoducto Nor Peruano.

En todo caso, en una región de espacios tan diferenciados y sectores empresariales y laborales diversos, no se había tenido, hasta antes de los recientes intentos de desarrollar actividades mineras en los valles o la sierra, y de la entrega de las 10,000 hectáreas para caña-etanol a Maple, disputas en torno a sus perspectivas de desarrollo. Más bien se gozaba de un amplio consenso al respecto.

3. El ejercicio del poder

3.1. El proyecto político para el desarrollo piurano

Piura ha ido procesando una imagen compartida de su desarrollo. Cuatro instituciones han sido claves para dinamizar estos procesos desde los años 90. Una es la propia Cámara de Comercio de la que ya hemos hablado; otra es una ONG, una de las pocas grandes ONG regionales del país, el Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA) promovido por la Compañía de Jesús en Piura, que cuenta con un centro de documentación que prepara y entrega información sobre la región y una radio regional (Radio Cutivalú); otra es la universidad privada de Piura (la UDEP) que ha logrado estándares de calidad nacionales en su formación profesional y cuenta con uno de los postgrados en negocios más reconocidos del país. Finalmente, en los 90, Piura tuvo un CTAR con bastante autonomía y con una burocracia de alto nivel. A ellas se suma el diario *El Tiempo*, organizando debates y publicando editoriales.

Por iniciativa de algunas de estas instituciones se han ido construyendo espacios de diálogo como Propuesta Regional y Grupo Iniciativa. Finalmente, la presidencia del CTAR convoca, al año siguiente de uno de los fenómenos «El Niño» más devastadores del siglo XX, el primer proceso formal de planeamiento regional concertado entre la sociedad civil y las autoridades de la región. En los años siguientes, nuevos planes de desarrollo concertados han retomado estos enfoques de la segunda mitad de los años 90.

Las imágenes de desarrollo de estos planes consensuados resaltan el rol de la agricultura regional, la agroindustria y la agro exportación como motores del desarrollo regional. Se confía tanto en la tecnificación de la pequeña agricultura como en el desarrollo de proyectos de irrigación para la mediana. Efectivamente, desde inicios del siglo XX, como dijimos antes, el desarrollo agrícola se asocia a proyectos de irrigación.

Esta fuerza del sector agrícola en los proyectos de desarrollo viene de su historia, de su tradición culinaria (uno de los elementos de identidad más fuertes en la región), de la gran población que vive de la agricultura, así como de la diversidad de sectores sociales, altos y



bajos, urbanos y rurales, directa e indirectamente involucrados en esa actividad. Acaso por ello, movimientos contestatarios frente a proyectos mineros en los valles o en la sierra (en zonas de agricultura), si bien polarizan, actúan sobre una opinión en general favorable al sector agrario.

El otro gran componente de las imágenes y proyectos del desarrollo regional es la potenciación del puerto de Paita (también ello viene de su historia), aunque el principal proyecto asociado a un cambio significativo de la actividad comercial en la región -el proyecto vial que forma el llamado corredor bioceánico Paita-Belem (Brasil)- es menos conocido y resulta estratégico solo para las élites regionales. Acaso por ello, el gobierno regional no destina montos importantes ni al mejoramiento de la carretera, ni a las instalaciones del puerto de Paita.

Las industrias extractivas no son muy visibles en la región; hasta hace poco (incluso en pleno desarrollo de inversiones para la extracción de gas o de utilización de gas residual de los viejos pozos petroleros para producir energía) las actividades extractivas y energéticas no formaban parte de la visión de desarrollo, aunque sí de su financiamiento: Piura recibe desde hace mucho tiempo canon petrolero. La preeminencia de los valles y sus actividades, donde además se ubican las ciudades -sedes de las instituciones con influencia- es decisiva en esta visión general, común, de que el motor del desarrollo será la agroindustria y la agro exportación conducida por sectores medianos. En estas visiones de desarrollo centradas en los valles, a las que recientemente se suma la actividad pesquera, la sierra aún aparece como un problema de políticas sociales y el litoral petrolero como una fuente de recursos.

En este espacio ordenado territorial y sectorialmente, con intereses articulados, donde la negociación y los consensos sobre el desarrollo son posibles en la medida en que hay complementariedades y no se compite por los mismos recursos, en los años 2000, ingresan a la región dos proyectos mineros a desarrollarse en un valle y en la sierra, y generan un nuevo tipo de conflicto, un conflicto polar, difícilmente manejable.

El primero de ellos generado en torno a la presencia de un proyecto minero en la región, Tambogrande, diluye también los consensos como veremos en la sección referida al conflicto social en la región.

Si bien hemos subrayado la tradición concertadora de la región y los múltiples espacios e iniciativas destinadas a la construcción de una visión compartida del desarrollo piurano, también se ha indicado que ellos parecen tener poco impacto práctico en la gestión del presidente regional o en todo caso no un impacto decisivo.

El resultado de esta escisión entre discurso y práctica es el mantenimiento de un presupuesto regional que dispersa los recursos en pequeñas obras locales (que podrían ser realizadas por los alcaldes si se les transfiriera directamente el presupuesto), incluyendo obras de pavimentación de calles, que le permiten al gobierno regional entregar discrecionalmente presupuestos a gobiernos locales, lo que le da una capacidad de control y lograr adhesiones directas de la población.



Cuadro N° 6
Piura. Programa de Inversiones 2007 según tamaño
de proyectos y ámbito

	Presupuesto Inicial Modificado (PIM)		Presupuesto Ejecutado	
	S/.	%	S/.	%
Tamaño de proyectos				
Más de 10 millones	53,028,166	26%	40,604,502	31%
De 5 a 10 millones	22,787,014	11%	6,333,044	5%
Menos de 5 millones	127,893,279	63%	82,847,580	64%
Ámbito de proyectos				
Inversiones en desarrollo o de ámbito regional	78,420,151	38%	59,496,540	46%
Proyectos locales	125,288,308	62%	70,288,586	54%
Total Inversiones	203,708,459	100%	129,785,126	100%

Fuente: Vigila Perú, Propuesta Ciudadana



Por otro lado, si bien el presidente regional asume todas las campañas en favor de las grandes inversiones privadas (MAPLE, Tambogrande, Río Blanco) a pesar de que polarizan la región y que ha nombrado para las gerencias cuadros de alto nivel profesional (no siempre del partido de gobierno), la ausencia de grandes obras de nivel regional, de políticas regionales, así como las ineficiencias de un aparato de gestión poco cohesionado y no reformado, que incluso redundan en una baja eficacia de ejecución presupuestal (en 2007 solo se ejecutó el 64% del presupuesto de inversiones), hacen que cuente con poco apoyo por parte del empresariado regional.

En las antípodas del modo de gestión de la presidencia regional, varios alcaldes, particularmente de la sierra y del Alto Piura, ponen en práctica mecanismos de participación ciudadana y planificación presupuestaria más allá de los estrechos moldes de la Ley Orgánica de Municipalidades. En realidad, profundizan una pequeña parte de la historia regional: Piura es uno de los espacios donde, desde los inicios de la década de los 90, las iniciativas de alcaldes fueron forjando lo que es hoy el componente participativo en los gobiernos locales del Perú; en ese sentido, las experiencias participativas y concertadoras de los gobiernos locales empatan con las desplegadas, en varios momentos –no en este– por autoridades regionales.

Como vemos, el modo en que se llevan a cabo las iniciativas de proyectos de desarrollo regional y local se encuentra asociado a las dos formas predominantes de liderazgo y legitimación política en la región: uso de mecanismos de concertación entre sociedad y autoridades por un lado, y por el otro, el desarrollo de clientelas haciendo uso de pequeñas obras que pulverizan el presupuesto regional.

3.2. Nuevos conflictos en la redefinición del territorio piurano

Como ya hemos señalado, la región de Piura presenta una configuración compleja y altamente diferenciada de actores económicos y sociales. Sus actividades económicas y sus dinámicas sociales tienen una alta diferenciación territorial; cada una de sus grandes zonas presenta una configuración propia de actores asociada a actividades productivas predominantes: grandes empresas, sindicatos y asociaciones en el litoral vinculadas a sus tres actividades centrales (industrias extractivas, pesca y transporte marítimo); medianas y pequeñas empresas agrícolas, agroindustriales y de servicios en los valles; pequeña agricultura y rondas campesinas en la sierra.

Este orden de diferenciaciones tiende a construir un escenario de intereses más o menos articulado que se expresa en dinámicas organizativas. Esta sociedad civil, que en varios momentos ha encontrado pistas sólidas de diálogo, también presenta conflictos en cierto modo clásicos: conflictos sectoriales con demandas redistributivas y conflictos regionales. Los primeros son diversos. Los sindicatos de construcción civil, de petroleros, maestros, productores agrarios, etc., protagonizan por momentos luchas sectoriales, exigiendo mejores precios o mejores condiciones laborales. Los segundos, menos frecuentes, han sido aquellos en los que organizaciones de la región se articulan en torno a un frente, para desafiar al gobierno central.

En este escenario de acuerdos y conflictos institucionales ha surgido un nuevo tipo de conflictos que, a diferencia de los anteriores, plantea una oposición radical, excluyente, sin negociación. Dos conflictos fuertes, uno en un valle costero protagonizado por ciudadanos del poblado de Tambogrande frente a los intentos de la empresa Manhattan-Sechura de desarrollar un proyecto minero aurífero y polimetálico; y el otro en la sierra, donde la población de tres distritos procesó un enfrentamiento con la empresa Majaz (luego Río Blanco) que pretendía (y pretende) explotar un yacimiento de cobre en terrenos de dos comunidades campesinas, muestran en Piura el surgimiento de lo que podemos llamar conflictos territoriales³⁵.

Estos conflictos, donde las identidades de los actores se construyen en torno a un territorio, a su derecho a reproducir sus formas de vida y producción o a decidir sobre sus recursos, son difíciles de procesar en una región donde, precisamente, la larga convivencia de actores supone una cierta territorialización de la que hemos hablado antes.

El conflicto de Tambogrande se inicia en el año 2000, aún durante el gobierno de Fujimori, con acciones colectivas puntuales y muy localizadas. Durante el gobierno de transición y el inicio del gobierno de Toledo las acciones colectivas se hacen más grandes, llegando a una toma del pueblo e incendio del campamento en febrero de 2002. A fines de ese año, la municipalidad convoca a una consulta popular con un resultado aplastante en contra del proyecto minero. En 2003, el gobierno peruano cancela el contrato con la empresa.

³⁵ La bibliografía sobre nuevos movimientos sociales en América Latina resalta este rasgo inédito de los conflictos, su carácter territorial, que constituyen un nuevo tipo de conflictos cuyo referente no es ya una identidad asociada al trabajo. Ver por ejemplo la Introducción a García Linera (2004). Para el Perú, Anthony Bebbington, analizando los conflictos recientes entre empresas mineras y comunidades agrarias refiere que se trata de «una suerte de competencia entre dos proyectos geográficos: un proyecto que implica una gobernanza del territorio que permite su ocupación por múltiples actores, y otro que implica una gobernanza que asegure la ocupación por un sol o actor». Cf. Bebbington (2007).

El caso de Majaz - Río Blanco se inicia con acciones de alta conflictividad a lo largo de 2005 y 2006 (gobierno de Toledo) en las que pierden la vida varios campesinos en enfrentamientos con la policía. En noviembre de 2007, los alcaldes de tres distritos convocan una consulta popular. Como en Tambogrande, la asistencia de la población fue masiva y el resultado aplastante contra la empresa. El caso, sin embargo, no está cerrado; una denuncia periodística señala que la empresa, sin autorización de las comunidades, sigue actuando. Por otro lado, los dirigentes de las comunidades y rondas campesinas de la zona enfrentan juicios por terrorismo.

Como ya se ha dicho, en el departamento las actividades extractivas son muy antiguas y no presentan problemas. Incluso en los últimos años, en periodos coincidentes con las luchas de Tambogrande o de la sierra contra la minería, se han desarrollado nuevas inversiones para la explotación de gas en el litoral de Paita, de fosfatos en Sechura, e incluso muy recientemente, de petróleo en terrenos eriazos de comunidades de Paita. Pero son inversiones nuevas siempre localizadas en el litoral; no compiten por recursos con otras actividades. Además (o precisamente por ello), antes de las inversiones, en todos los casos se encuentran procesos de negociación de las empresas con las comunidades, en algunos casos, no mediados por el Estado.

Pero son totalmente diferentes los casos de competencia por recursos de zonas agrícolas (los valles, o la sierra campesina). Ello quiere decir que se enfrentan imágenes o proyectos de desarrollo o de utilización de recursos radicalmente opuestos, y por ello, toda la región se polariza; las instituciones, las universidades, la opinión pública, los medios de comunicación toman opción por uno o por otro de los proyectos en conflicto: un desarrollo minero o un ambiente sano para la agricultura.

Estos conflictos han encontrado distintos modos de procesamiento, se ha ubicado solución en algunos casos, mientras que en otros permanece el entrampamiento. Estos caminos están determinados por las características que presentan estos conflictos.

En primer lugar, se trata de grandes empresas que irrumpen en el espacio regional tras haber negociado una concesión con el gobierno central. No son procesos endógenos, lo que parece generar rechazo en poblaciones con alternativas de desarrollo vinculadas a circuitos comerciales más o menos dinámicos.

Un segundo rasgo es que las organizaciones que se involucran en las acciones colectivas por el lado de los agricultores organismos asociados a su vida cotidiana, no son propiamente gremios. La sostenibilidad de las acciones colectivas la garantizan las organizaciones funcionales de los agricultores.

Un tercer rasgo, vinculado al anterior, es que se trata de movimientos sociales que integran a sectores diversos en términos de actividad (urbanos y rurales, por ejemplo) e incluso de estrato social. Esta diversidad de actores, identificados con un territorio, es probablemente lo que permite innovar el repertorio de acción de los movimientos incorporando mecanismos de consulta ciudadana organizados por sus municipalidades.

Un cuarto elemento tiene que ver con algo nuevo, común a diversos conflictos de este tipo: su vinculación con redes de organizaciones nacionales e internacionales, vinculadas a la defensa de los derechos de los pueblos o a la defensa del medio ambiente. El vínculo



internacional permite tener, cuando menos, información sobre la empresa; cuando no, acción directa en sus países sede.

Un quinto rasgo ha sido su enorme visibilidad. Tanto las luchas de Tambogrande como los conflictos y la consulta de la sierra de Piura han tenido una enorme cobertura de prensa nacional. Esta alta visibilidad de las luchas de Piura se asocia probablemente a su radicalidad. No a la correspondiente a la acción colectiva, sino a la radicalidad de la demanda: la exclusión del proyecto minero y no la negociación de más o menos recursos.

Este cuestionamiento, en el caso de Tambogrande, se produce desde la defensa del medio ambiente y pone en evidencia la poca credibilidad de que son objeto los organismos de vigilancia ambiental del Estado. En el caso de la sierra, el principio básico que se defiende es el derecho de propiedad de las tierras comunales: la empresa interviene en territorios comunales inscritos en registros públicos, sin haber solicitado el permiso a la respectiva asamblea comunal. Allí se procesaría una suerte de afirmación de autonomía y derechos, más que la defensa, como en Tambogrande, de una dinámica actividad empresarial agrícola.

En el departamento, estos conflictos -particularmente el de Tambogrande- dividen a las élites sociales y económicas. La Cámara de Comercio, donde los sectores vinculados a la agroexportación son importantes, no tomó posición; pero Propuesta Regional, una plataforma de instituciones (ONG, medios de comunicación, universidades) se rompió. Un diario, Correo, defendía la minería, en tanto que El Tiempo tomaba posición por los agricultores; la Universidad Privada, dinámica y participante en procesos de concertación regional, se alineó con la minería, en tanto que la Universidad Nacional (con excepción de la Facultad de Ingeniería de Minas) lo hizo con los agricultores. Algo semejante sucedió con los colegios profesionales.

La irrupción de una actividad que produce un desbalance en el equilibrio de espacios y sectores es difícil de procesar en el departamento. La situación se ha repetido, si bien con menos militancia, en torno al proyecto minero Río Blanco (Majaz), aunque en la sierra y en algunas zonas de los valles (San Lorenzo, Chira y en los gobiernos locales de la costa de la provincia de Morropón) fue importante el apoyo a los pueblos de Ayabaca, Carmen de la Frontera y Pacaipampa, que organizaron la consulta popular contra el proyecto minero.

Estos conflictos territoriales podrían ser la pista de una nueva definición de actores, más polarizada en una región donde los muy grandes se movían principalmente en los márgenes. Las zonas de vida, escasas, empiezan a despertar el interés de grandes empresas y esto podría reconfigurar las dinámicas de interacción en la región. En todo caso, el nuevo escenario nacional introduce cambios en la región. Estos pueden ser gestionados regionalmente, en función de los proyectos y las dinámicas de diálogo, o pueden desembocar en conflictos y polarización. La capacidad de gestión regional, su relativamente alta integración, la presencia de una sociedad civil fuerte, sus tradiciones políticas, sugerirían que los escenarios de manejo regional de nuevas decisiones estratégicas podrían tener mejores opciones que las actuales decisiones nacionales. Un avance en la regionalización que ordene y amplíe competencias crearía un espacio político, un juego de actores, que la región está en condiciones de asumir.





IV. LA LIBERTAD: HEGEMONÍA COSTEÑA Y ACTORES POLÍTICOS EN TRANSICIÓN

La Libertad es una región de predominio costero y particularmente trujillano. La región se encuentra articulada en la costa, caracterizada por una creciente producción agro exportadora y un ritmo intenso de modernización de sus ciudades, mientras que la sierra permanece aún con niveles elevados de pobreza y dedicada a la producción tradicional. El sector empresarial resulta protagónico tanto para la vida económica como política del departamento, dándole forma a las visiones que sobre el futuro de La Libertad se tiene entre la población. El Partido Aprista Peruano, organización tradicionalmente hegemónica en el norte, viene perdiendo terreno en el campo electoral, frente a la emergencia de nuevos actores políticos, representantes del nuevo tiempo que se inicia en la región.

1. La construcción moderna de La Libertad

1.1. Una región históricamente dinámica

Desde los inicios de la vida republicana, el departamento de La Libertad ha sido, una de las zonas económicamente más dinámicas del país. La concentración de la población y de la producción de corte industrial en la costa han sido la característica predominante en la historia del departamento, sus comienzos se encuentran en la segunda mitad del siglo XIX con la emergencia de los grandes ingenios azucareros, que significó la ruptura de una sociedad tradicional, y la transformación de su estructura social y productiva.

En este espacio apareció el partido más estructurado y extendido con el que contó (y cuenta) el Perú a lo largo de su historia. En un contexto de profundas transformaciones económicas y sociales surge el Partido Aprista Peruano a mediados de la década de 1930. Dirigido por sectores de clase media, cuyas familias o bien habían sido desplazadas de su condición de terratenientes por las grandes haciendas, o bien sufrían los estragos de la competencia comercial desleal liderada por grandes casas comerciales, hicieron suyo un discurso radical que denunciaba los abusos de las azucareras dominadas por capitales extranjeros. Entre este grupo de jóvenes dirigentes se encontraba Víctor Raúl Haya de La Torre. Un gran sector de población trujillana e inmigrante, incapaz de encontrar una vía de ascenso social o de mantener su status en una sociedad empobrecida, fue un porcentaje importante de la base social de este partido político. Este se convertiría en el medio de representación política capaz no sólo de conseguir muchas de las reformas planteadas por el partido a favor de los trabajadores; también se convertiría, eventualmente, en controlador del conflicto, moderando a los sectores más radicales. A partir de entonces, y aparentemente sin signos de debilitamiento hasta muy recientemente, el Apra ha dominado política y electoralmente esta región del país.

1.2. Demografía e integración región

La Libertad tiene el 5.9% de la población nacional, y es el tercer departamento más poblado luego de Lima y Piura. La alta concentración poblacional en la costa es una constante



histórica en el departamento, que además repite las diferencias en el desarrollo entre costa y sierra que se observan en el nivel nacional. Este es uno de los condicionantes que junto al económico enmarcan la política del departamento, hacen de la región costera la más importante en términos de poder, y del sector empresarial uno de los más influyentes de la misma. Adicionalmente, del conjunto de población urbana, que suma un total de 1'004,654 personas, el 67% se encuentra en la ciudad de Trujillo, que al mismo tiempo concentra el 44% de la población total del departamento, con 675,815 habitantes. Observamos no sólo una gran concentración demográfica en la ciudad capital, sino también una falta de ciudades intermedias de regular tamaño, que puedan constituirse en referentes alternativos para el desarrollo de la política y la economía.

Un elemento adicional para medir el grado de articulación territorial del departamento lo constituye la infraestructura física que lo conecta con su interior, en particular la infraestructura vial. La ausencia de carreteras de penetración constituye uno de los problemas más importantes que afronta el departamento con respecto a la construcción de un desarrollo equitativo entre sus provincias. Las vías asfaltadas se encuentran casi exclusivamente en la costa (91.7%). Hay una ausencia total de vías de interconexión transversal asfaltadas en las provincias de sierra.

La falta de integración de las provincias no costeras a la dinámica económica y política del departamento condiciona la posición subordinada en que ellas se ubican en la visión de desarrollo de La Libertad. Debido a su falta de dinamismo propio, en una economía dedicada básicamente a la subsistencia, se espera integrarlas a través del desarrollo de alternativas en la producción y de programas de alivio a la pobreza.

Tenemos entonces un departamento desintegrado, con una clara tendencia a la concentración poblacional en la costa, y más aún en la provincia de Trujillo, frente a la cual no existen contrapesos políticos en el marco de una acentuada desigualdad social. Este es el contexto en el que se desarrolla el auge exportador de La Libertad y el juego político en el departamento.

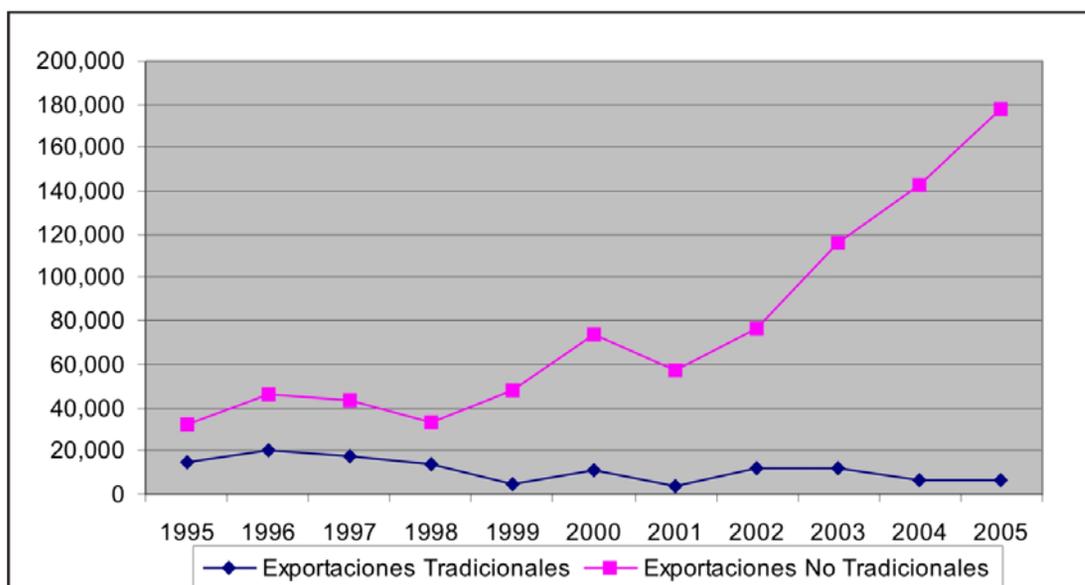
1.3. Desarrollo regional contemporáneo: un departamento en crecimiento

Desde hace varios años, pero con mayor intensidad en los últimos cinco, La Libertad viene experimentando una importante elevación de la producción en sus distintos sectores. La dinámica económica de la región se sostiene en dos sectores fundamentales: la exportación de productos agrícolas y agroindustriales no tradicionales de la franja costera; y más recientemente, la elevación de la producción aurífera en la sierra, que contrasta con una producción agrícola tradicional en esa zona.

El avance de la tendencia agroexportadora de productos no tradicionales (en particular del espárrago) se encuentra relacionada con el avance y desarrollo de la franja costera de La Libertad, en especial de las provincias de Ascope, Virú y Trujillo sobre las que se extiende el Proyecto Especial Chavimochic (PECH). La función que ha cumplido el PECH en la habilitación de tierras para el cultivo a través del riego ha sido fundamental para el crecimiento del sector agroexportador, al convertir tierras eriazas en campos de alta rentabilidad. Adicionalmente, La Libertad es el segundo productor de oro a nivel nacional después del departamento de Cajamarca. Esta actividad resulta de especial importancia por el canon minero que recibe el gobierno regional.



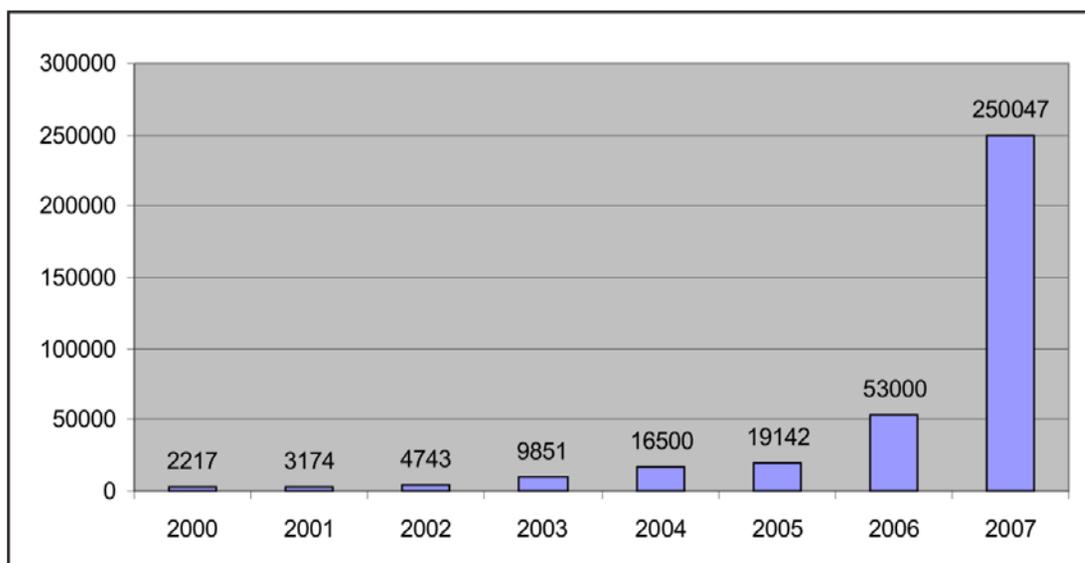
**Gráfico N°11: Evolución exportaciones agrícolas y agroindustriales
1995- 2005 (en miles de US\$)**



Fuente: BCR-Sede Regional Trujillo. Elaboración IEP.



**Gráfico N°12: La Libertad: Transferencias por canon minero
(en miles de nuevos soles)**



Fuente: Ciudadanos al Día. Elaboración IEP.

El clima favorable en sectores económicamente dinámicos y rentables ha traído consigo un espíritu de optimismo entre empresarios y políticos regionales. El nexo entre ambos espacios es realizado por un importante y activo gremio empresarial regional que encuentra su referente común y más importante en la Cámara de Comercio y Producción de La Libertad (CCPLL). Su influencia en términos de la construcción de una visión del desarrollo del departamento es muy importante y revela una firme voluntad de involucramiento en la vida económica, pública y política del departamento. Constituye un interlocutor privilegiado ante el gobierno regional.

Así, esta instancia de gobierno ha asumido una visión del desarrollo del departamento basado en la cuantía económica del sector agroindustrial, en la que corresponde al gobierno facilitar y potenciar estas actividades a través de la integración física de La Libertad, con especial énfasis en la interconexión de la sierra y la costa, en la perspectiva de estrechar los márgenes de desigualdad existentes en la actualidad entre ambas regiones.

La brecha que separa a la costa de la sierra y de la ceja de selva, en el nivel de desarrollo económico, de actores, de dinámica política y finalmente de presencia estatal, tiene importantes consecuencias. Una de ellas es la existencia de una economía ilegal articulada al tráfico de drogas. Ello es posible porque grandes extensiones de territorio en el departamento se encuentran fuera del control estatal. En la ciudad de Trujillo se entiende como sentido común que la ceja de selva, concretamente las provincias de Bolívar y Pataz, se encuentren económicamente sostenidas casi de forma exclusiva por la siembra de hoja de coca. La producción de estos sembríos, destinada en su gran mayoría si no en su totalidad al narcotráfico, se procesaría en la sierra en laboratorios presuntamente ubicados en las provincias de Gran Chimú y Santiago de Chuco. Estas zonas, con escaso control estatal, habrían funcionado al menos de forma parcial como tierra liberada, a merced de usos privados de la violencia.

En La Libertad se presentan oportunidades para el desarrollo de una economía moderna, legal y de alta integración al mercado internacional. Sin embargo, también se ofrecen oportunidades para una economía ilegal, facilitada por la ausencia de controles estatales en un territorio con un desarrollo desigual de la economía y del aparato gubernamental.

2. La composición del poder

2.1. La tradición aprista en el norte

Después de décadas de hegemonía, La Libertad asiste a un proceso lento de descomposición del Partido Aprista, o en todo caso a un creciente retroceso en su influencia político-electoral. La expresión más clara de este proceso fue la reciente pérdida del gobierno provincial de Trujillo, en las elecciones municipales del año 2006 que antes estuviera en manos del aprismo, sin interrupciones, desde las primeras elecciones municipales de 1963.

Históricamente, esta región del país ha sido monopolizada políticamente por el Apra constituyendo el bastión principal del denominado «sólido norte». Décadas atrás, el partido extendía su influencia en los otrora importantes gremios de trabajadores del sector azucarero y en los sectores medios con mayor arraigo en la costa de La Libertad. La reproducción de la militancia, y por tanto de su vigencia electoral, se basaba en una importante red de comités territoriales sostenidos en cada localidad por sus militantes que transmitían familiarmente la filiación política.



La diversificación y complejización de la sociedad liberteña presenta actualmente crecientes dificultades a la dirigencia aprista y al aparato partidario para reproducir la militancia y para mantener la fidelidad del voto. A esto se suman tres factores. El primero es que el ansiado premio del puesto laboral en el gobierno para el militante que empeña su tiempo y recursos en mantener con vida al partido, es cada vez menos frecuente. La profesionalización y tecnificación de la burocracia estatal, sumada a la presencia de mayores controles institucionales y sociales a la asignación de puestos de trabajo en el gobierno, ha reducido el margen de maniobra del partido para asignar estos puestos entre militantes que no cuenten con una alta calificación profesional.

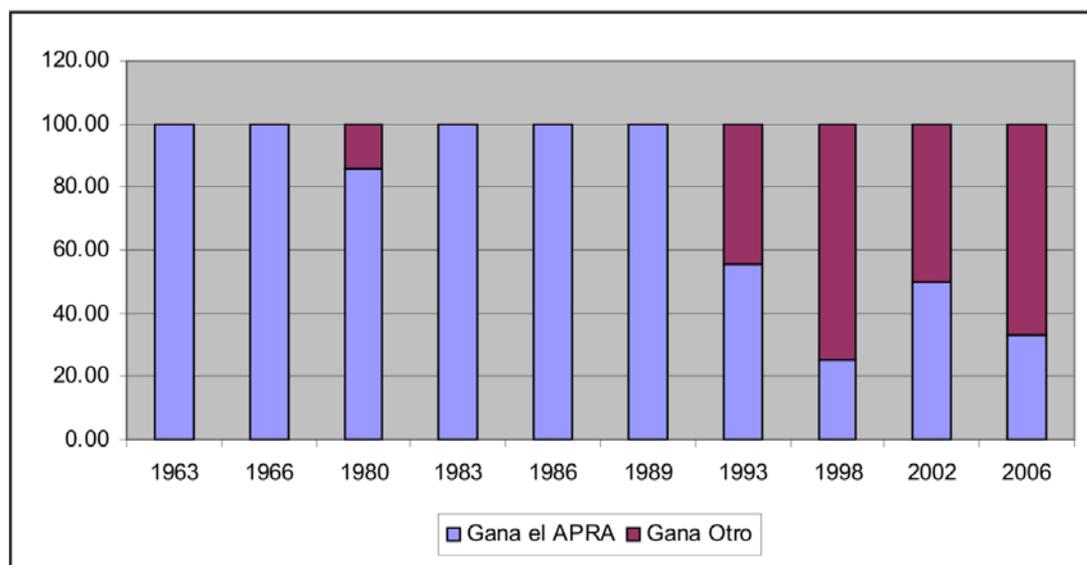
El segundo factor es el retroceso de la que fue una forma de identidad regional, el aprismo, anclada en un pasado revivido permanentemente en el discurso político del departamento, pero que va perdiendo vigencia en forma creciente entre las generaciones más jóvenes.

El tercero es la debacle general que sufre el partido a nivel nacional luego del primer gobierno de Alan García y de su posición marginal frente al fujimorismo y a los llamados independientes durante los años 90, procesos a los que La Libertad no fue ajeno. Aunque dentro del contexto nacional, el departamento mostraba mayor presencia del partido, es posible encontrar un punto de inflexión en la influencia del mismo en el nivel provincial entre los años 1993 y 1998.

2.2. Cambios y continuidades: el retroceso del Apra y la emergencia de liderazgos personalistas

Si rastreamos el desempeño del Apra desde las elecciones municipales provinciales de 1963 hasta la actualidad, se observa un claro retroceso en la proporción de provincias que logra ganar el partido a través del tiempo, sobre todo en la sierra del departamento³⁶.

Gráfico N°13: Proporción de alcaldías provinciales ganadas por el Apra en La Libertad entre 1963 y 2006



Fuente: Tuesta, Fernando. Perú Político en Cifras 1821-2001. Lima: Fundación Friedrich Ebert, 2001. Elaboración propia

³⁵ No se consideran las elecciones de 1995, en tanto el Apra no contaba con inscripción como partido durante ese proceso.

Es importante analizar qué tipo de organizaciones ha ganado espacio con el retroceso del Apra para comprender quién y de qué forma se hace política en La Libertad en la actualidad.

Observando las victorias municipales del año 2006 vemos que el 33% de los municipios provinciales son ganados por partidos parlamentarios y más precisamente por el Partido Aprista Peruano. Algo semejante sucede en el nivel distrital, donde los partidos parlamentarios se llevan un 40% de las victorias, más de la mitad de las cuales corresponden a esta organización. Los partidos no parlamentarios alcanzan el 25% de las victorias en el nivel provincial y el 38% en el caso del distrital. Allí resalta la importancia de Alianza para el Progreso, partido liderado por César Acuña, actual alcalde de Trujillo.

Cuadro N° 7: Número y porcentaje de posiciones de gobierno en niveles subnacionales según organización política

Organizaciones Políticas	Gobierno Regional	Municipios Provinciales		Municipios Distritales	
		N°	%	N°	%
Partido Aprista Peruano	1	4	33.33	19	26.76
Acción Popular	-	-	-	3	4.23
UPP	-	-	-	2	2.82
Partido Nacionalista	-	-	-	2	2.82
Somos Perú	-	-	-	2	2.82
Restauración Nacional	-	-	-	1	1.41
Sub Total Partidos Parlamentarios	1	4	33.33	29	40.85
Alianza para el Progreso	-	3	25.00	22	30.99
MNI	-	-	-	2	2.82
Fuerza Democrática	-	-	-	3	4.23
Sub Total Partidos No Parlamentarios	-	3	25.00	27	38.03
Alianza Electoral Juntos Por la Libertad	-	2	16.67	5	7.04
Sub Total Organizaciones Regionales	-	2	16.67	5	7.04
Organizaciones Políticas Provinciales	-	3	25.00	5	7.04
Organizaciones Políticas Distritales	-	-	-	5	7.04
TOTAL	1	12	100.00	71	100.00

Fuente: ONPE. Elaboración IEP.

El análisis de las victorias por agrupación nos señala qué organizaciones en particular se disputan el poder al interior de la región. Queda claro que, como no sucedió hasta ahora en la historia liberteña, actualmente existe una competencia importante y relativamente extendida en el territorio entre el Partido Aprista Peruano y Alianza para el Progreso.



2.3. Nuevos y antiguos liderazgos

El Apra ha perdido no sólo la alcaldía de Trujillo, sino también la de otras provincias y distritos, en su mayoría a favor de Alianza para el Progreso (APP), partido fundado por Cesar Acuña, dueño de un consorcio de universidades (Universidad Señor de Sipán - Universidad César Vallejo) que, según indican entrevistados de muy distintos sectores, construyó sus bases de apoyo en base a una fundación de ayuda privada de su propiedad y a los trabajadores de su consorcio universitario.

La carrera política de Acuña empezó en el año 2000, en que logró ser elegido congresista por Solidaridad Nacional, sin mantener lazos orgánicos con esta agrupación, la que funcionaba más bien como una plataforma en la que candidatos sin mayor relación entre sí confluían en su interés por llegar al parlamento. En el 2001 se postula nuevamente como congresista, esta vez por Unidad Nacional, logrando alcanzar una curul por el departamento de La Libertad. Poco tiempo después de su elección renuncia a la bancada de Unidad Nacional al mismo tiempo que funda Alianza para el Progreso.

Tras concluir su periodo como congresista, Acuña invita a Natale Amprimo, político limeño que alcanzó notoriedad en el partido Somos Perú, a postular a la presidencia de la República por su agrupación; Acuña sería cabeza de lista al parlamento y candidato a la primera vicepresidencia. Sin embargo, en las elecciones de 2006 no alcanzó el 1% de votos en el nivel presidencial ni los votos suficientes para llegar por tercera vez al parlamento.

Ya disuelta la circunstancial asociación con Amprimo, Acuña se concentró en las elecciones regionales de noviembre de ese mismo año. Con ese fin inscribió su lista para postular al gobierno regional de La Libertad; pero ante la presentación de una tacha a la misma, postuló a la alcaldía de Trujillo reformulando su lista de acompañantes. Finalmente alcanzó su objetivo, ganando un cargo que se encontraba en poder del Partido Aprista, que triunfaba en cada proceso electoral desde 1963. El actual alcalde entiende que este es sólo un primer paso, al que seguiría el de la presidencia regional y finalmente la de la República. Las perspectivas de consolidación del partido de Cesar Acuña son inciertas. La organización se encuentra centrada casi en su totalidad en su figura personal.

La victoria de César Acuña en las elecciones provinciales de Trujillo, las más importantes del departamento, ponen de manifiesto no sólo el agotamiento del Apra en esa municipalidad, sino también la pérdida de vigencia de una forma de hacer política. En una sociedad más compleja y diferenciada que la que vio nacer al Partido Aprista Peruano, los métodos utilizados por Acuña para alcanzar la alcaldía (marketing político intensivo en capital y uso de medios de comunicación masiva) probaron ser más efectivos.

Sin embargo, el retroceso del Apra en el ámbito provincial no significó la pérdida de las elecciones en el nivel regional, como señalan los resultados electorales del año 2006; el Partido Aprista alcanza el 48% de los votos válidos, 34% por encima de su competidor más próximo.

Cuadro N° 8: Resultados Elecciones Regionales 2006

Organización Política	% Votos Válidos
Partido Aprista Peruano	48.00%
Alianza Electoral Juntos por la Libertad	13.92%
Perú Posible	11.47%
Partido Nacionalista Peruano	10.51%
Fuerza Democrática	8.96%
Unión por el Perú	7.15%
TOTAL	100.00%

Fuente: ONPE

Ello se debe a una aparente paradoja. Pese a que la presencia del Partido Aprista con un mismo candidato durante cinco elecciones parece agotar al electorado en el ámbito provincial, es con base a la propia figura de José Murgía que el Apra logra ganar las elecciones regionales. La figura de Murgía aparece cada vez más desligada del Partido Aprista y tiene una vigencia política propia.

Los liderazgos de Murgía y Acuña son distintos y ello se refleja en la manera en que gobiernan la provincia y la región, respectivamente. En ambos casos es importante tomar en cuenta las condicionantes institucionales existentes en la legislación peruana en el ámbito de la gestión política. Las autoridades regionales tienen dos espacios que se constituyen en referencia para la toma de decisiones. El primero es el Consejo Regional, integrado por los consejeros regionales y, hasta el 2006 en que se los separó legalmente, por el presidente regional. El segundo son los espacios dedicados a la participación ciudadana, en particular el Consejo de Coordinación Regional (CCR) y el Presupuesto Participativo.

Con respecto al Consejo Regional es importante notar que en general la legislación peruana tiende a concentrar el poder en los órganos ejecutivos de los gobiernos subnacionales, en detrimento de los concejos; debido en buena parte a la forma de distribución de las regidurías en estos espacios, que garantiza la mayoría al partido ganador en las elecciones, independientemente del porcentaje con que esta victoria se haya dado.

Así, el órgano legislativo de gobierno se encuentra subordinado al ejecutivo. La elección de un presidente de Consejo Regional a partir de la ley 28968, Ley de Gobiernos Regionales, intentando separar al Ejecutivo del Legislativo, no ha modificado esta dinámica en lo sustantivo.

En el caso del CCR y del presupuesto participativo existen importantes debilidades en su diseño y funcionamiento que los convierten en un referente secundario para el gobierno. Sobre los CCR, su naturaleza de espacio consultivo, de decisiones no vinculantes, los ha postergado a un lugar secundario, tanto para las autoridades regionales como para los actores de la sociedad civil. No sucede lo mismo con el Presupuesto Participativo. En este caso existen mayores incentivos para participar del espacio con miras a alcanzar recursos



para satisfacer los intereses de los participantes. Una vez completado el Presupuesto Participativo, este debe ser aprobado por el Consejo Regional.

Siendo este el marco en que se desenvuelven las autoridades regionales, podemos describir y comprender los distintos estilos al momento de gobernar en la región, que por supuesto guarda peculiaridades propias de la constitución y dinámica de sus actores políticos. Estos se encuentran fuertemente influenciados por la voluntad y orientación de la autoridad en el Ejecutivo.

- **Acuña: La gestión de un candidato permanente**

Acuña parece orientar su gestión por la necesidad de proyectar permanentemente su imagen personal hacia la sociedad trujillana. Es un alcalde en campaña permanente hacia el gobierno regional.

La actual gestión municipal de Acuña es definida por una de sus regidoras más cercanas y secretaria general de Alianza para el Progreso como «técnica antes que política». En esta medida, buscaron diferenciarse del Apra desde el inicio del gobierno municipal dedicando los primeros meses de gestión a la investigación de la gestión anterior, mientras los miembros de APP, en su mayoría sin experiencia en el campo, aprendían las diferencias de procedimiento entre la gestión pública y la privada.

El Concejo Municipal, el espacio de toma de decisiones y de debate político por excelencia de la municipalidad, se ha caracterizado, según miembros de APP, por la permanente voluntad obstruccionista de la célula aprista que hace más lenta la acción municipal y, según los integrantes del Partido Aprista, por la arbitrariedad en la toma de decisiones, con un alcalde que no tiene disposición para el diálogo con la oposición, y que se sirve de la mayoría con que cuenta en el concejo para imponerse por sobre las demás. Un elemento importante para comprender el comportamiento de Acuña en el Consejo, es que las sesiones son transmitidas en vivo por el canal televisivo de su propiedad, lo que según señalan sus opositores aparentemente lo lleva a intentar convertirse en el protagonista principal de cada sesión.

En su relación con otros niveles de gobierno, el alcalde Acuña parece orientarse, nuevamente, por el interés de encabezar permanentemente las acciones municipales. Su llegada a la municipalidad estuvo marcada por el intento de señalar un corte simbólico con la gestión aprista, por lo que se propuso introducir los colores de su partido político en espacios importantes como la fachada municipal o el escudo de la ciudad. Es posible observar los colores de APP en otros distritos, en locales municipales y comedores populares.

En general, tanto la oposición en la municipalidad, como observadores críticos externos señalan que se han puesto en marcha políticas en las que no es posible distinguir claramente la frontera que separa al partido de la municipalidad. Programas de ayuda social dirigidos por Acuña de forma privada caen en riesgo de ser asociados con programas municipales. Algo semejante sucede en sentido inverso.

Si bien ha mostrado ser un candidato con buenas capacidades para ganar elecciones, la continuación de su lógica de candidato desde la gestión municipal hace difícil determinar su contribución a la institucionalidad municipal. Aunque resulta un importante contendiente



político regional para las próximas elecciones, no es posible dilucidar si será capaz de formar parte de un grupo de recambio en caso que continuara el deterioro del PAP.

- **La gestión en el gobierno regional. Los estilos presidenciales y el retroceso del Apra**

Aunque el gobierno regional se ha encontrado hasta ahora en manos de dos gestiones apristas, se puede establecer una clara diferenciación en los estilos de gestión en el Gobierno Regional de La Libertad entre los periodos 2002-2006 y el actual, 2006-2010. El primero, dirigido por el médico Homero Burgos, estuvo marcado por una administración fuertemente partidarizada. Burgos mantuvo un estilo de gestión política centrado en el apoyo del Apra y de sus autoridades electas en las provincias y distritos del departamento.

La llegada de Murgia al gobierno regional significó una serie de cambios importantes en el estilo de gestión. Según se señala desde distintos sectores liberteños, las diferencias se encuentran en la mayor capacidad técnica en las gerencias, mayor apertura a la intervención y al diálogo con otros actores regionales y en una mejor relación con los alcaldes provinciales no apristas. En general, una relativa despartidarización de la gestión regional.

Algunas de las razones que explicarían este cambio se encuentran en la historia personal de Murgia, tanto en la gestión pública como en su posición en el Apra. Respecto a lo primero, el actual presidente regional es probablemente la autoridad política peruana con mayor número de años de experiencia en cargos ejecutivos de elección popular. Esta experiencia le ha permitido no sólo conocer con mayor profundidad los usos y procesos propios de la administración estatal, sino sobre todo adquirir una gran habilidad para la negociación política. Durante los años 90, su imagen y carisma personal le permitieron al PAP mantener la alta votación en Trujillo, cargo que no abandona sino hasta el 2006 para postular a la presidencia regional. Murgia no es identificado centralmente como un militante del Apra por los otros actores políticos y sociales de la región. Tiene un perfil propio.

Actualmente las gerencias del gobierno regional están desempeñadas por apristas y técnicos independientes. En ambos casos se encuentran figuras muy reconocidas de la tecnocracia liberteña. La capacidad de convocatoria de Murgia entre sectores no apristas y el margen de independencia relativa que mantiene con su partido han sido importantes para este resultado, ya que ha mejorado la capacidad de gestión del gobierno regional de La Libertad.

Por otro lado, los nexos de Murgia con la élite empresarial del departamento son mucho mayores que los de Burgos, en la medida que él mismo proviene del sector empresarial de La Libertad.

La relación entre el gobierno regional y los alcaldes provinciales ha sido positiva en lo que va del gobierno de Murgia. La nueva distribución del presupuesto, que sigue la lógica de corredores económicos y no la de repartición entre las provincias, requiere una negociación política que ha logrado manejarse positivamente desde el gobierno regional.

En general, durante el gobierno de Murgia se ha elevado la calidad de la gestión de los recursos, la calidad técnica del gobierno regional y las capacidades políticas. Sin embargo, todo ello parece estar sostenido en la propia personalidad del presidente regional y las relaciones particulares que sostiene con los sectores más importantes de la región, como



por ejemplo el empresarial. En general, existe una desconexión entre una política que no encuentra nuevos actores que la sostengan y una economía creciente en un marco de desigualdad también creciente. El sistema político regional requiere construir un tejido más sólido, que permita la constitución de una élite política que en este contexto muestra una aparente fragilidad.

2.4. Organizaciones sociales y relaciones con el poder

Ya hemos señalado la importancia de la relación existente entre la CCPLL y el gobierno regional, la cual se evidencia en la prioridad con que cuenta este sector en los planes de desarrollo liberteño como veremos más adelante.

Sin embargo, en La Libertad llama fuertemente la atención que, en contraposición a la importancia que reviste el sector empresarial, otros sectores sociales organizados no parecen tener influencia decisiva en la política regional. Las universidades y los colegios profesionales juegan un papel más bien secundario, su importancia radica en todo caso en constituirse en fuente de opiniones con criterio técnico y especializado en temas concretos. Su capacidad de influir en la formación de una agenda política o en la toma de decisiones es muy reducida. Tampoco se encuentra presencia significativa de otros gremios, sindicatos o frentes de defensa tan comunes en otros departamentos.

La importancia del sector empresarial y la relativa ausencia de otros grupos de interés organizados que ejerzan importante influencia en la sociedad y la política, es una de las características principales de esta región. Como veremos más adelante, ello tiene consecuencias en el tipo de conflictos que experimenta La Libertad.

3. El ejercicio del poder

3.1. El proyecto agroexportador liberteño y los intentos de integración de la sierra

En el actual gobierno regional liberteño la inversión tiene una clara orientación, que va en dos direcciones; por un lado, el desarrollo aun mayor del PECH, motor económico principal del departamento, y por otro, lograr una más estrecha y mejor integración de la costa y la sierra, construyendo carreteras de penetración con el objetivo de integrar a la sierra en el dinamismo agroexportador. El interés principal del sector agroexportador está fundamentalmente asociado al PECH, en cuyo directorio tiene representación.

Esto es evidente en las prioridades del gobierno regional, tanto en la gestión de Burgos como en la de Murgía, aunque tiene un mayor énfasis en esta última. El rubro más importante de inversión entre el 2003 y el 2006 con poco más del 50% del monto invertido, fue el de «Estudios, gestión de proyectos y fortalecimiento institucional», que recibió un total de 80 millones de soles, 74 de los cuales se destinaron al Proyecto Especial Chavimochic.



**Cuadro N° 9: Inversiones del gobierno regional en el periodo
2003- 2006 según destino**

Proyectos ejecutados por el gobierno regional	N° de proyectos	Monto en Millones de Soles	%
Estudios, gestión de proyectos y fortalecimiento institucional	2	80.47	50.46
Salud	42	21.80	13.67
Transporte	31	15.94	9.99
Irrigación	12	10.54	6.61
Apoyo Social, Emergencia y Prevención	5	8.21	5.15
Educación, edificación escolar	26	5.82	3.65
Saneamiento	20	5.29	3.32
Electrificación	9	5.06	3.17
Otros	11	6.35	3.98
Total	158	159.48	100.00

Fuente: CEDEPAS Norte. Sistema Vigila Perú La Libertad.

En el caso de la gestión de Murgía, la inversión en transporte ocupa un lugar central. El gobierno regional se ha planteado como objetivo principal la interconexión física del departamento, de la sierra y ceja de selva entre sí y con la costa. Este constituiría una suerte de «segundo piso» en el proyecto de desarrollo regional, posterior al afianzamiento del motor económico agroexportador.

Cuadro N°10: Gastos planificados en proyectos de inversión para el año 2007

Sector	Monto en soles	%
Transporte	12,724,957.00	35.91
Salud	9,694,103.00	27.36
Saneamiento	5,288,519.00	14.93
Energía y Recursos Minerales	3,029,205.00	8.55
Educación y Cultura	2,992,913.00	8.45
Agro	1,702,000.00	4.80
Total	35,431,697.00	100.00

Fuente: Gobierno Regional de La Libertad



3.2. El conflicto regional con mediaciones nacionales

Ya hemos explicado que en el departamento el sector más dinámico en el nivel productivo y de generación de empleo es el agroexportador. Desde el Estado este crecimiento se ha visto promovido, por un lado, a partir de la creación del Proyecto Especial Chavimochic, mientras que por otro, el sector se dinamizó a través de una serie de beneficios legales y tributarios otorgados al sector agrario, entre los que se encuentra un régimen laboral especial. En octubre del año 2000, en el segundo gobierno de Fujimori, estos beneficios fueron concedidos a través de la ley 27360, denominada Ley de Promoción del Sector Agrario, cuya vigencia se extiende hasta finales del año 2010. Como resultado de este régimen, los costos laborales en el proceso de producción se han visto reducidos de manera importante y como contraparte también ha disminuido el margen de previsibilidad del trabajador sobre sus condiciones futuras.

La gran demanda laboral generada por las agroexportadoras trajo como consecuencia un intenso proceso de migración de la sierra del departamento (y de otros) hacia la costa.

Según señalan actores involucrados en el proceso de formación de sindicatos en la empresa, los primeros intentos de sindicalización en CAMPOSOL S.A. (la agroexportadora más grande de la región) se remontan al año 2002. En su momento, los reclamos laborales se centraban entre otros puntos en el respeto a la jornada de ocho horas y el equipamiento adecuado de los trabajadores en campo y planta. Estos intentos sin embargo fueron infructuosos.

El año 2006 aparece en el escenario una ONG dedicada a la promoción y defensa de los derechos de las mujeres trabajadoras en el marco de una perspectiva de género. Esta se ganó la confianza de las trabajadoras acercándose a ellas a través de las organizaciones de base, que nacen como consecuencia de la rápida y precaria urbanización de las zonas colindantes con las industrias agroexportadoras. Por esta vía, la ONG ayuda a las mujeres a conseguir apoyo de las autoridades municipales y regionales para cuestiones primarias como la instalación de puestos de salud y wawawasis. Esto resultaba fundamental para las trabajadoras en la medida que las largas jornadas laborales -hasta catorce horas diarias, según señalan ellas- deterioraban su salud y las obligaban a dejar solos a sus hijos durante el día. Como resultado de esta experiencia, con la intermediación de la ONG, las trabajadoras ingresan a la Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Artesanas, Indígenas, Nativas y Asalariadas del Perú (FEMUCARINAP).

Ningún partido político había asumido hasta entonces la agenda de los trabajadores agroindustriales. El escenario aparecía relativamente calmo, aunque se gestaba hacia el futuro un descontento potencialmente conflictivo.

En mayo de 2007 se realiza un paro laboral, aparentemente masivo, en otra importante empresa agroexportadora: la Sociedad Agrícola Virú. La medida que duró tres días buscaba entre otros puntos el respeto a la jornada de ocho horas laborales, la reposición de despedidos sindicalizados, el pago de horas extras y la compra de indumentaria adecuada para el trabajo. La Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP) aparece para asesorar a los trabajadores precariamente organizados en la paralización. Con esta mediación, logran ingresar a un extra proceso con la empresa, interviniendo en esta fase la Dirección Regional del Ministerio de Trabajo (MINTRA). Como resultado de esta negociación, se alcanzó una serie de acuerdos entre las partes, al tiempo que la CGTP logra la instalación de un sindicato



de trabajadores en la Sociedad Agrícola Virú. En este relato es posible observar cómo en todo el proceso no interviene un partido o representante político de manera directa, es más bien la presencia de la CGTP la que logra resultados concretos para las demandas de los trabajadores, al lograr la intermediación del Estado. Tampoco es el nivel regional de gobierno el que resulta determinante, sino que la solución del conflicto se traslada al campo nacional a través del MINTRA.

Como resultado del éxito de los trabajadores frente a la Sociedad Agrícola Virú, los intentos de sindicalización en CAMPOSOL cobran un nuevo impulso. Sin embargo, los trabajadores que se encontraban difundiendo los resultados de la paralización en la S.A. Virú son despedidos por la empresa junto a otros no involucrados en el mes de junio, lo que es visto por ellos como una represalia. La situación deviene en una paralización precariamente organizada, sin un sindicato de por medio y con uso de violencia tanto como recurso de protesta por parte de los trabajadores, como vía de represión por el lado estatal. Es en este momento que la FEMUCARINAP solicita la intervención de la Defensoría del Pueblo buscando una intermediación estatal que hasta ese momento no se hacía presente en forma efectiva. La presencia de la Defensoría del Pueblo logra atemperar el conflicto pero no logra resolver sus causas.

Como sucedió en el caso de la S. A. Virú, aparece la intervención de la oficina regional de la CGTP para gestionar ante la Dirección Regional de Trabajo un extra proceso para conciliar posiciones. Como resultado, las labores se reinician con el compromiso de solución de las demandas laborales.

Sin embargo, un nuevo conflicto tiene lugar en enero del 2008 en razón de otro paro convocado por los trabajadores. El despido de más de 300 trabajadores en diciembre del 2007, entre ellos dirigentes y miembros del recientemente fundado Sindicato de Trabajadores de Camposol (SITECASA) fue interpretado como un intento de debilitar la posición de los trabajadores y de dificultar la negociación de mejores condiciones laborales, ya que este despido se produjo en medio de la primera negociación colectiva emprendida por el Sindicato.

Esta vez, en la realización de un extra proceso en la Dirección Regional de Trabajo, la empresa explica el despido como parte de un ciclo de contrataciones sujeto a la producción estacionaria, tal como es permitido por la ley. Los trabajadores deciden tomar la palabra en una sesión descentralizada del Consejo Regional para recibir una respuesta directa del presidente regional, vía que resultó inefectiva. En este escenario, los trabajadores deciden convocar a un paro preventivo para exigir la reposición de los trabajadores. En este momento, el gobierno regional emite un auto subdirectoral mediante el cual declara improcedente la paralización por no cumplir con los cinco días que señala la ley como plazo mínimo de preaviso antes de tomar esta medida.

Frente a esta situación, con un conflicto que no encontraba vías de solución en el ámbito regional, se traslada la solución al plano nacional. Los dirigentes sindicales, con el apoyo de la CGTP, logran la realización de un extra proceso en Lima ante el Ministerio de Trabajo. Si bien no se logra la solución inmediata de los reclamos de los trabajadores, la llegada del conflicto a Lima desbloquea las relaciones y permite la retoma del diálogo con la empresa.

El despliegue, desarrollo y solución de los conflictos laborales que hemos reseñado brevemente nos interesa en tanto revela la relación de la política regional con un problema derivado



directamente del alto nivel de producción y de empleo generado en el sector más dinámico de la región. Ante la percepción por parte de los trabajadores que existen importantes ganancias en las empresas; así como condiciones laborales precarias y empleos de bajos salarios facilitados por ley; ausencia o debilidad de controles que garanticen el respeto de los derechos laborales; y la ausencia de actores políticos dispuestos a canalizar los conflictos institucionalmente de forma efectiva, se generan las oportunidades e incentivos para la aparición de nuevos conflictos. Hemos visto cómo la intervención del Estado aparece como más efectiva cuando proviene desde el gobierno central. El nivel regional, tanto estatal como de actores políticos, aparece como inefectivo o incluso está ausente en las distintas fases del conflicto.

Se hace necesario el fortalecimiento tanto de la institucionalidad estatal como de las organizaciones sindicales para equilibrar relaciones en un contexto regional en el que el sector empresarial se encuentra organizado y estrechamente relacionado con el gobierno regional. Existe por ahora un sector sin representación política, que si continuara de ese modo puede constituirse en un foco de futuros conflictos en La Libertad.





V. AREQUIPA: PREDOMINIO CAPITALINO Y LIDERAZGO POLÍTICO FUERTE

Arequipa podría caracterizarse como una región «macrocéfala». La importancia en términos económicos y demográficos de la provincia de Arequipa y particularmente de la ciudad capital en el departamento, no encuentra competencia entre sus provincias. Con una fuerte influencia de migrantes y pequeños empresarios, el departamento se debate aún en ciertos aspectos entre el cambio y la tradición, ya que allí conviven actores económicos tradicionales con otros en emergencia. Políticamente, el departamento ha encontrado una manera de procesar sus contradicciones y conflictos por medio del liderazgo de la presidencia regional, la que mediando y atemperando conflictos, abre camino a una institucionalidad política que se encuentra en formación.

1. La construcción moderna de Arequipa

1.1. Panorama general

La situación social, política y económica actual de Arequipa responde en parte a una conjunción de rasgos tradicionales con otras expresiones abiertas a la modernidad. La rica producción cultural y política de esta región le dio desde inicios de la República un rol central en la vida del país; es el lugar del cual surgieron muchos de los partidos y tendencias políticas que alcanzaron vigencia nacional. Si bien, tal como sucede en todo el país, los partidos políticos han perdido vigencia, Arequipa parece conservar en su memoria social cierto estilo de hacer política en el que se van modulando oportunidades para construir consensos y expresar demandas.

Arequipa es un departamento predominantemente urbano, lo ha sido durante la mayor parte del siglo pasado a diferencia del resto de departamentos del país, a excepción de Lima. Por su ubicación geográfica, en la época colonial cumplía un rol de articulación entre el sur peruano y la costa, particularmente la capital. Desde Arequipa se prestaba servicios financieros, comerciales, educativos y de salud a un eje longitudinal andino que tenía como directa referencia Puno, llegaba a Moquegua y a Tacna e influía en el altiplano boliviano.

Los cambios por los que pasó este departamento, tanto económicos como sociales, determinaron que los llamados «notables de provincias», familias encargadas de las principales actividades comerciales e industriales, que a la vez basaban su prestigio en el ejercicio de las llamadas profesiones liberales, perdieran su hegemónico poder y reconocimiento. No obstante ello, grupos económicos diversificados que se iniciaron en Arequipa y se extendieron en algunos casos hasta el exterior, al igual que otros nuevos que llegan a la zona, mantienen una economía en crecimiento a la vez que defienden, en este escenario cambiante, una identidad regional como parte de su tradición o que asumen como propia una vez allí instalados. Sin embargo, el dinamismo actual de la economía arequipeña parece estar más vinculado a un nuevo actor que a estos grandes capitales. Este nuevo actor está constituido por cientos de pequeñas y medianas empresas, la gran mayoría creadas como alternativa



de autoempleo de migrantes puneños. Estas PYMES van impulsando este proceso de crecimiento en la economía local, a la vez que los sujetos que las constituyen van cambiando el rostro a la ciudad patricia y reconstruyendo el mapa social.

Este sector migrante, particularmente puneño, demanda nuevos servicios de la ciudad, entre ellos vivienda. Es así que la aparición de barrios populares desde la segunda mitad del siglo pasado ha ido matizando la imagen de ciudad blanca que tenía Arequipa. Pero principalmente, estas nuevas demandas han articulado a un nuevo actor social urbano marginal, que pese a no tener definiciones políticas claras, es el que moviliza a la mayor cantidad de personas en los ya famosos levantamientos regionales. Levantamientos que han permitido rearticular a una sociedad civil que se encontraba dispersa. En determinadas coyunturas cobran vigencia frentes de defensa, organizaciones sindicales y asociaciones vecinales.

Un personaje parece encarnar este nuevo espíritu regional, al mismo tiempo tradicional y moderno, reproducido por los nuevos arequipeños, migrantes, aunque con rasgos de una vieja oligarquía, fruto de enraizadas prácticas políticas y a la vez generador de otras nuevas. Juan Manuel Guillén ha logrado la construcción de un liderazgo articulador y creador de consensos, aunque de mucha concentración.

A lo largo de su historia, Arequipa ha ido construyendo para sí un marco institucional regional; es decir, un conjunto de normas y valores compartidos que sirven de pautas de orientación y le evita a la sociedad arequipeña improvisar reglas de procesamiento de intereses en coyunturas difíciles, muchas de alta conflictividad.

1.2. Población y territorio: sobre el rol de Arequipa en la macro región sur y los cambios sociales sufridos.

El departamento de Arequipa está ubicado en la zona sur occidental del Perú. Tiene una población de 1,140,810 habitantes, distribuida en 8 provincias y 109 distritos ubicados en una superficie de 63,345.39 km². El 82% de la población vive en poblados de más de 2000 habitantes, considerados como población urbana y el 84% vive en la sierra. La provincia de Arequipa concentra el 75.5% de la población total de la región y la ciudad de Arequipa, capital del departamento, concentra el 70% de la población total, y el 90% de la población urbana.

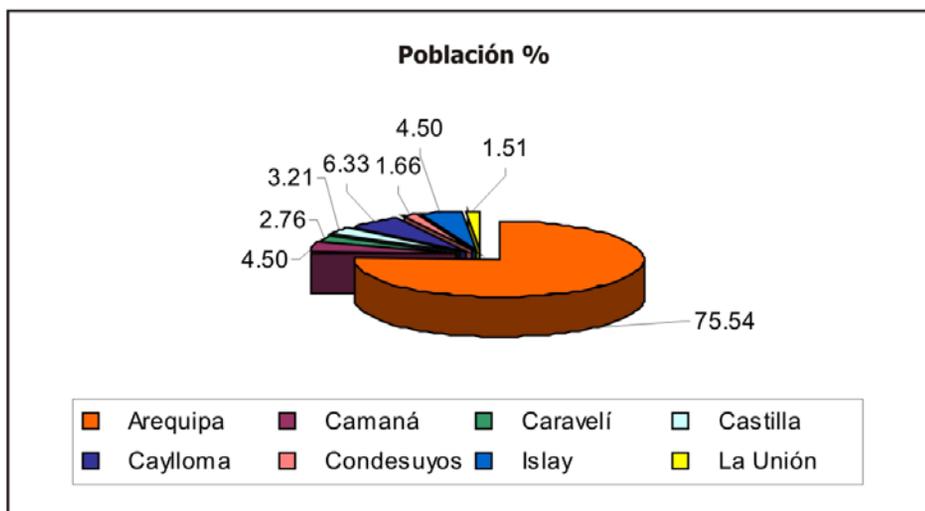
Desde el siglo XVIII, aún bajo el dominio español, Arequipa vinculó su desarrollo económico a un corredor comercial que articuló los principales departamentos del sur del país, que incluso alcanzó a Bolivia y en algunos casos a Argentina. Fue constituyéndose desde un inicio como una ciudad de blancos, de origen español; luego mestiza, pero al inicio con muy poca presencia indígena.

Arequipa se nos presenta en la primera mitad del siglo XX como una sociedad burguesa que genera su propia dinámica interna con relativa independencia de la tendencia nacional, con capacidad para reflexionar sobre el país y dentro de él, las propias alternativas y planteamientos para el departamento.

Los grandes cambios efectuados en el departamento se ubican en torno a los años 60. En esta época, y tras un terremoto devastador, aparece una institución con carácter



Gráfico N°14: Distribución de población según provincia



Fuente: INEI. Elaboración: IEP

descentralista: la Junta de Rehabilitación y Desarrollo de Arequipa (JRDA). Esta instancia se encargó de la reconstrucción urbana que trajo consigo una alta demanda de mano de obra, ocasionando una masiva inmigración puneña; pero además creó el Parque Industrial, ayudó al mejoramiento de la comunicación vial de la ciudad de Arequipa con la Panamericana Sur y fomentó la inversión en el departamento. Se volvió así, como señala el vicepresidente del gobierno regional, «un espacio de concertación de distintos sectores sociales, lo que le permitió convertirse en un escenario para la acción política local». Tras el golpe militar de Velasco, el rol de la JRDA es asumido por instituciones como SINAMOS y luego el ORDE³⁷ Arequipa. Este último permitió la construcción de una de las irrigaciones más importantes de la región: Majes.



Los inmigrantes, nuevos habitantes de la ciudad, demandaban un conjunto de servicios que Arequipa y los arequipeños no estaban listos para darles. Aparecen en esta «ciudad blanca» nuevos barrios, precarios, muy parecidos a los asentamientos humanos de Lima. El comercio informal y la proliferación de pequeñas empresas de tipo unifamiliar, dinamizan la economía arequipeña.

Estas dos Arequipas -una tradicional y de antiguos aires patricios; la otra, chola con necesidad de abrirse espacio- tienen pocos lugares de encuentro. Las empresas y grupos económicos tradicionales y nuevos que vienen de Lima o el exterior tienden a reunirse en la Cámara de Comercio de Arequipa, institución creada hace más de 120 años y con vigencia hasta nuestros días. Esta instancia de articulación ha buscado acercarse de distintas maneras a los nuevos capitales puneños, muchos de ellos pequeños pero lo suficientemente activos como para mover la economía local; sin embargo, la resistencia es dura. Estos grupos emergentes, pequeños comerciantes, muchos aún vinculados al contrabando, han creado su propio espacio marcadamente diferente: la Cámara Pyme.

³⁷ Organismo Regional de Desarrollo, creado en la segunda etapa del gobierno militar.

1.3. La economía regional: las etapas del desarrollo industrial de la región

Dado que Arequipa es predominantemente urbana, la industria, el comercio y la construcción que se desarrollan en la capital del departamento tienen un rol central en el devenir de la localidad. Sin embargo, la presencia de valles fértiles y zonas alto - andinas permite que la actividad agropecuaria tenga gran importancia para el desarrollo del departamento: un eje central de las demandas arequipeñas es la construcción de irrigaciones para mejorar su productividad. Finalmente en los últimos tiempos, la actividad minera ha entrado a una etapa de modernidad, ha dejado de ser únicamente artesanal o de pequeña empresa para incluir a la gran minería, como es el caso de Cerro Verde.

La manufactura es la actividad con mayor peso en la economía arequipeña en términos de valor producido, concentra el 22.7% del Valor Agregado Bruto regional según el INEI. Las siguientes son la construcción, agricultura y minería con 10.1%, 7.8% y 7.2%, respectivamente.

Juan Carpio³⁸ hace una periodización de la industrialización arequipeña en tres etapas. La primera (fines del XIX) se da con el crecimiento del comercio lanero y la construcción del Ferrocarril del Sur, que permitió que Arequipa se posicionara como centro comercial, exportador e importador del sur peruano. La segunda etapa coincide con el período de la II Guerra Mundial, entre 1939 y 1945; llegaron entonces a la ciudad de Arequipa un conjunto de nuevas empresas y nuevos capitales. Desde el año 1963 se inician los estudios y posteriormente las gestiones ante el gobierno central para la construcción y promoción del Parque Industrial. Su realización significa la tercera etapa del proceso de industrialización de Arequipa. Cabe resaltar que la mayoría de empresas instaladas (13 en un inicio) tiene capitales limeños o extranjeros y funcionó con insumos no producidos en el departamento.

Este apogeo arequipeño se ve afectado cuando el Estado peruano cambia su política de promoción. La hiperinflación, la eliminación progresiva de beneficios y la liberalización final de la economía, vía la aplicación de políticas neoliberales y de ajuste estructural durante el régimen de Fujimori, terminó por debilitar (en algunos casos por quebrar) las industrias existentes. En el caso de Arequipa, el efecto fue el siguiente: 1) abandono de los predios del Parque Industrial 2) reducción de personal y de operaciones 3) salida del departamento con la mudanza de oficinas y sedes principales a la Capital. Podríamos considerar a ésta como una cuarta etapa de la evolución industrial arequipeña.

Actualmente la crisis se ha revertido, las empresas e industrias arequipeñas empiezan a tener vida nuevamente. Actualmente, para quienes trabajan en la Cámara de Comercio de Arequipa, parece que se ha regresado a la situación de inicios del siglo XX, salvo por la consolidación de la banca local. Se ha vuelto a tener empresas vinculadas poco a la agricultura y básicamente dedicadas a la lana, tales como el Grupo Mitchell, el Grupo Inca y Pro Sur. La diferencia es que ahora la ciudad tiene un millón de habitantes frente a los 160 mil de los años 60 o los 450 mil de los años 80.

³⁸ Mucha de la información utilizada en este acápite proviene del Estudio realizado por Carpio Muñoz (1990).

2. La composición del poder

2.1. Política y sociedad en Arequipa: antecedentes

Entender los procesos regionales en el marco del desarrollo histórico nacional nos permite dar pistas acerca de las maneras en las cuales los procesos políticos, económicos y sociales que han ido constituyendo nuestra «nación», se cristalizaron en fenómenos locales, creando dinámicas muy particulares. Es así que Arequipa tiene un rol particular a la hora de analizar el surgimiento de los partidos y las tendencias políticas que han jugado un papel central en el Perú. A diferencia de la mayoría de departamentos, Arequipa aportó no sólo cuadros políticos o personajes notables a la política nacional, sino que fue el escenario del surgimiento de varios movimientos importantes.

El proceso político y social que vive Arequipa hasta llegado el siglo XX permite la conformación de tendencias políticas claramente diferenciadas. Desde muy temprano tuvo, por un lado, presencia de comerciantes, profesionales e intelectuales que fueron la base social para una incipiente burguesía; y por otro lado, sectores populares con relaciones de tipo laboral, más que servil, trabajadores artesanales o industriales y campesinos asalariados, que fueron también la base social que permitió el surgimiento de las primeras organizaciones socialistas y comunistas.

El surgimiento en Arequipa de liberales radicales, que trataban de propagar las ideas en torno al cambio social necesario en el país y el departamento, provocó la reacción organizada de los sectores más conservadores. La aparición 1913 del Partido Católico de Arequipa, fue fruto de un proceso de articulación de distintos actores e incipientes organizaciones que vienen desde fines del XIX.

La presencia del Apra puede rastrearse desde 1924, en que nace el primer núcleo partidario. El inicio de su militancia es poco claro, se confunde con comunistas y anarquistas con quienes compartía medios de comunicación. No llegó nunca a constituirse en una fuerza mayoritaria, gana elecciones más por la dispersión del voto que por el crecimiento de sus simpatizantes.

El surgimiento del Partido Comunista en Arequipa tiene lugar en 1929, con la participación de miembros de la *Coalición obrera* e intelectuales del *Grupo revolución* organizado por Jorge del Prado. Es en Arequipa, además, en donde Horacio Zevallos formará el Sindicato Único de Trabajadores de la Educación (SUTE) que luego adquirirá un carácter nacional y es hasta nuestros días uno de los pocos sindicatos con vigencia e importancia política y social.

Acción Popular y su líder Fernando Belaunde Terry influyeron de forma importante en el devenir del departamento. El primer mitin de Belaunde fuera de Lima, fue en Arequipa en 1956 como parte del Frente Nacional de Juventudes, y en 1959 se realizó en la misma ciudad el Segundo Congreso Nacional de AP, partido que lo llevaría dos veces a la presidencia de la república. En 1962, tras un supuesto fraude electoral para favorecer al Apra, Belaunde se traslada a la ciudad de Arequipa y desde ahí se inician las protestas contra el Jurado Nacional de Elecciones y contra Manuel Prado. Como se sabe las Fuerzas Armadas intervienen, dando un golpe de Estado.



La Democracia Cristiana tiene también su origen en Arequipa, particularmente en la Universidad San Agustín, de donde surgieron grupos de debate y estudio católicos que luego formarían la Unión Nacional de Estudiantes Católicos (UNEC). En 1956 se forma el Partido Demócrata Cristiano.

2.2. La desarticulación nacional de referentes políticos partidarios y la reacción arequipeña

Este recuento nos permite imaginar una sociedad muy politizada, consciente de la necesidad de plantear alternativas de poder desde el departamento pero con repercusión de nivel nacional. Como consecuencia de un proceso más nacional, esta cultura política institucional se verá deteriorada.

El gobierno autoritario de Fujimori supuso para el país el debilitamiento de la democracia, la pérdida de legitimidad de los partidos políticos y la aparición de nuevos códigos políticos basados en relaciones clientelares y muy subordinadas; sin embargo, Arequipa tuvo una reacción diferente. Si bien es cierto que los cambios sociales alteraron la dinámica política local y debilitaron fuertemente los partidos, nunca existió en el departamento -salvo en la provincia de Camaná- un fuerte apego por el fujimorismo, menos aun por su estilo de hacer política.

Podría decirse que lo más cercano a este tipo de hacer política, en el que las pautas institucionales y democráticas no importaban tanto como la eficacia y las obras, aparece en el departamento antes del fenómeno Fujimori y genera en la región una reacción en contra que servirá tal vez de bloqueo a la entrada del fujimorismo como nueva manera de hacer política. Nos referimos al fenómeno arequipeño de los Cáceres, familia de origen puneño pero que mantuvo mucha vinculación con Arequipa. Son vistos como gamonales remanentes, con un estilo muy caudillista. Llegaron a la alcaldía municipal a fines de los 80 y lograron tener presencia hasta mediados de los 90. Actualmente, como resultado de escándalos de corrupción, no tienen ninguna relevancia en la política local.

El triunfo del Apra en las elecciones regionales del 2002 pareció indicar un retorno de la vigencia de los partidos políticos nacionales en el departamento. No ha ocurrido así por los triunfos de Guillén, en el 2006, en la contienda por el gobierno regional y de Balbuena por el gobierno provincial. En este último caso, más que representar al Partido Nacionalista, Balbuena consigue la victoria valiéndose de su experiencia exitosa en el distrito de Hunter.

En las últimas elecciones locales (gobierno regional y provincial) más de la mitad de la población votó por opciones políticas que no tienen presencia en la política nacional, ni cuentan con representación en el Congreso de la República. El resultado electoral es equivalente entre partidos nacionales y fuerzas regionales o municipalistas. Cabe resaltar que según algunos expertos, el triunfo del PNP en algunas provincias se debe más al liderazgo del alcalde Balbuena, que a una presencia orgánica de este partido en el departamento.

Juan Manuel Guillén encarna el personaje que logró llenar el vacío que dejara el desprestigio y la desarticulación de los partidos políticos en el nivel nacional. El fujimorismo no logra ser el elemento articulador o cohesionador que sustituya a la política tradicional. Se genera así una especie de vacío que permite el surgimiento de un liderazgo como el de Guillén. Este liderazgo puede ser analizado como una suerte de memoria institucional de hacer política;



no es fruto de una política partidaria pues no tiene un espacio orgánico de este tipo, pero toma maneras políticas institucionales como la formación de alianzas o el fomento y articulación de fuerzas políticas. No es percibido por encima del sistema político y podría sostenerse que representa un liderazgo personalizado con sensibilidad institucional.

2.3. La política institucional: El liderazgo de Guillén como factor de institucionalización en un escenario desestabilizador

Comparada con otras, Arequipa es una sociedad muy politizada, en la que al mismo tiempo los partidos han ido perdiendo progresivamente influencia. Sin embargo, este distanciamiento parece obedecer a razones más inmediatas como la evaluación de la gestión de Vera Ballón perteneciente al Partido Aprista Peruano, anterior presidente regional.

El peso de las tradiciones institucionales arequipeñas hace que no tenga cabida la imagen del *outsider* que emerge por fuera del sistema político y consigue imponerse. Desde un punto de vista convencional, puede interpretarse en esta última línea la ubicación en la que se encuentra Juan Manuel Guillén, en tanto pareciera que los límites de su organización son los límites de su liderazgo. Su trayectoria, al igual que el estilo de su desempeño, lo apartan de esta primera caracterización. Ha sido por años una personalidad política y social, su alejamiento de los partidos políticos responde probablemente más a la debilidad de éstos, a la falta de incentivos para integrar una de estas organizaciones que a una prédica antipolítica del actual presidente regional.

Su capacidad de convocatoria tampoco se explica por no seguir reglas formales, o por reclamar una vigencia que se legitime desde una posición marginal e impugnadora. Su gestión se orienta a la reconstrucción de instituciones políticas y de la sociedad civil; cumple tareas de mediación pero no en el modo de quien articula provisionalmente actores diversos en una coyuntura crítica o en una campaña electoral. Lo que hace es un ejercicio político tradicional de toma de decisiones, pero se asegura que estas tengan un consenso sustantivo, se apoya en un competente personal técnico y administrativo que le otorga seguridades, pero en buena medida los recluta una vez advertida la disposición de ellos para dialogar con los distintos actores que gravitan en el espacio regional.

Durante los años noventa, en medio de un régimen autoritario, el titular del Ejecutivo buscaba establecer vínculos directos con grupos de población y, a diferencia del clientelismo tradicional, no procuraba articularlos. Un conjunto de autoridades beneficiadas por mayores recursos en el corto plazo facilitaban adhesiones al régimen. El control de los medios de comunicación destinado a los sectores populares y las campañas de desprestigio ejercidas contra los líderes políticos mantuvieron por muchos años el cuestionamiento al régimen fuera de la opinión pública.

El pueblo de Arequipa ha tenido a lo largo de su historia reiteradas expresiones de rebeldía con relación al Ejecutivo, sobre todo si éste manifestaba tendencias centralistas. En el período reciente, salvo en la provincia de Camaná, no ha llegado a existir un núcleo político fujimorista relevante. Es precisamente en la ciudad de Arequipa que Fujimori recibe en 1997 la primera manifestación pública y explícita de rechazo durante la inauguración oficial del estadio de la Universidad Nacional San Agustín (UNSA). Juan Manuel Guillén fue el rector de la UNSA que logró la construcción del estadio universitario sin apoyo del gobierno central. No es de extrañar que se convirtiera en un símbolo de la rebeldía arequipeña.



Juan Manuel Guillén es elegido en 1998 alcalde provincial de Arequipa y como se advertirá en el capítulo dedicado a los conflictos políticos, es desde esa calidad que lidera el movimiento en contra de las privatizaciones de las empresas EGASA y EGESUR, situación que lo volvería luego una figura política de relevancia regional y nacional.

El liderazgo de Guillén ha permitido que en situaciones de alta conflictividad, como el llamado *Arequipazo* del año 2002³⁹, se encontraron salidas negociadas por canales con un mínimo de institucionalidad. Su aparente radicalismo, o en todo caso su capacidad para identificarse y representar la sensibilidad popular, ha servido como elemento de contención de alternativas más violentas o por fuera del sistema democrático. Ha construido esta imagen a través de una práctica dialogante y a la vez de contundencia en sus decisiones finales. Mantiene una buena relación con las organizaciones y dirigentes del Frente Amplio Cívico de Arequipa (FACA) a la vez que tiene una comunicación fluida y muy respetuosa con los representantes de la Cámara de Comercio de Arequipa, que agrupa a las principales empresas de la región. La única excepción parece ser con quienes en su discurso y forma de actuar parecen no apostar por un juego institucional sistémico.

Guillén parece ser consciente de las diferencias sociales y económicas en Arequipa y ha generado un discurso y una práctica integradoras. Desde su aparición asumiendo la dirección del *Arequipazo* en sus momentos decisivos, ha logrado que diversos sectores sociales tengan una identificación con él. La fractura entre arequipeños tradicionales y los migrantes o hijos de migrantes, más clara desde 1960, ha sido enfrentada por él a través de un imaginario integrador.

Hasta ahora se ha vuelto una ventaja para Guillén la inexistencia de otros liderazgos, ya sean individuales o colectivos. Los partidos políticos nacionales con presencia en el departamento no tienen mayor influencia en el devenir de la política local y muchos de ellos son mirados por la población como ajenos a su realidad, en parte por la incapacidad o la poca disposición de presentar alternativas claras y viables acerca de los problemas que afectan al departamento. Esta especie de «vaciamiento» de contenido en lo propositivo de los partidos alcanza a las organizaciones sociales, que tampoco llegan a plantear una verdadera oposición a la gestión actual.

La influencia de Guillén ha sobrepasado las fronteras de su departamento y llega a Moquegua y Tacna. Esta suerte de mercado macro regional es fundamental en lo que se entiende como perspectiva para el desarrollo de Arequipa y una manera de hacer contrapeso al centralismo limeño. Conviene recordar que en la ciudad de Arequipa ganó el *Sí*, cuando se planteó el referéndum de integración de departamentos (2005), hecho que reviste más fuerza porque fue el único sitio en el que esta iniciativa tuvo un voto afirmativo. Lo contradictorio es que Guillén se vuelve un regionalista sin un movimiento regional ya que no hay ninguna expresión orgánica que le dé soporte a esta influencia personal.

En efecto, el actual presidente regional no ha construido un espacio político de actuación en la vida pública que responda a las lógicas convencionales o clásicas de hacer política. Esto le permite un nivel de discrecionalidad mayor ya que sus allegados entienden que su propia

³⁹ Un conjunto de masivas movilizaciones se dio aquel año en Arequipa en oposición a la privatización de empresas estatales en el departamento. La crisis política resultante llevó al gobierno del entonces presidente Alejandro Toledo a retroceder en sus intenciones, además de verse en la necesidad de realizar un cambio en el gabinete ministerial.



existencia política depende de la cercanía al líder, reduciendo los espacios de crítica, discrepancia o fiscalización de la gestión. Guillén hace entonces en la dinámica establecida un juego en el que oscila entre la eficacia y el cálculo instrumental de corto plazo, decide qué tipo de proyectos debe emprenderse y a la vez el acercamiento o no a determinadas demandas locales. Su empatía con la población y la buena relación con las organizaciones sociales le permiten contar con márgenes de previsión de eventuales conflictos sociales, interviene a veces antes que se precipiten probables desenlaces extremos, controlando la situación. Esta capacidad de ser puente entre actores tradicionalmente contrapuestos o sin mayor comunicación, o entre el gobierno y la población, le da un capital político que por lo pronto parece intransferible generando trabas para un reemplazo ordenado del poder en Arequipa.

3. La construcción del Poder

3.1. Los proyectos del gobierno regional

El gobierno regional plantea cuatro focos de inversión prioritarios para el desarrollo de Arequipa. En primer lugar, desarrollar del proyecto Majes que traería como efecto la creación de cerca de 150 mil puestos de trabajo; la primera etapa ya está en funcionamiento, tiene 15 mil hectáreas de producción. Con la segunda etapa se espera incidir en 38 mil hectáreas.

En segundo lugar se espera potenciar la inversión en comunicaciones. Por un lado, la integración vial pues hay capitales de provincias del departamento que no tienen acceso ni comunicación por vías asfaltadas. Se espera que con la inversión en comunicación el sector privado apueste por la apertura de mercados e invierta en infraestructura hotelera. Por otro lado se espera la apertura de la Carretera Interoceánica que está en la etapa final de construcción; se la ve como posible generadora de empleo y factor clave para el desarrollo en la región. Deben desarrollarse corredores económicos alternativos apostados en la vía.

En tercer lugar está el acceso al gas natural. El acceso a este hidrocarburo permitiría aminorar los costos de producción de las empresas y a la vez disminuir los gastos diarios de las familias arequipeñas. Y, en cuarto lugar, se esperan inversiones portuarias ya que Arequipa cuenta con el litoral más grande de la costa peruana.

Salvo por los dos últimos puntos, cuyo desarrollo depende de la actividad privada, estas prioridades se reflejan con claridad en el presupuesto participativo del año 2007. El eje de desarrollo económico, que contiene el 44% del presupuesto total, tiene como inversión central el Proyecto Especial Majes - Siguan, que junto con las inversiones en infraestructura de riego representa el 84% de la inversión total en dicho eje y casi el 35% de la inversión total considerada en el presupuesto participativo.

En cuanto al segundo eje de inversión, denominado Infraestructura de Soporte, se refiere casi en su totalidad a proyectos de mantenimiento, mejora y construcción de vías asfaltadas de conexión intrarregional. La única excepción la constituye una inversión de S./ 1,500,000 en la ampliación del puerto Matarani.



**Cuadro N°11: Inversión del Gobierno Regional de Arequipa
por ejes estratégicos del Presupuesto Participativo 2007**

Eje de inversión	Montos (S./)	%
Desarrollo Económico	S/. 34,599,590	44.11
Infraestructura de soporte	S/. 23,443,724	29.89
Desarrollo Social y Humano	S/. 16,063,057	20.48
Ciencia y Tecnología	S/. 3,485,013	4.44
Acondicionamiento Territorial y Gestión del Medio Ambiente	S/. 850,000	1.08
TOTAL	S/. 78,441,384	100.00

Fuente: Gobierno Regional de Arequipa

3.2. Gobierno y sociedad: evitar el conflicto

Para enfrentar situaciones de potencial conflicto en su ámbito el gobierno regional, ha desplegado estrategias formales de solución y contención dentro del límite de sus competencias, así como estrategias informales que se basan en la legitimidad personal del Presidente Regional. Entre las formales se cuenta la alternativa seguida por el gobierno regional en cuanto al mecanismo de contratación de profesores planteado por el Ejecutivo, que generó en el nivel nacional un conjunto de protestas y levantamientos que pusieron en aprietos a muchas autoridades regionales. En el caso de Arequipa la situación fue diferente, la gerencia de educación elaboró, con aprobación del Consejo Regional, los lineamientos de contratación regional basados en la Ley de Contrataciones del Estado y la Ley Marco de Educación. Aplicando un criterio propio y manteniendo la formalidad, logró llevar a cabo un proceso de evaluaciones que no generó las protestas que se produjeron en el resto del país, incluida Lima, y mantuvo la buena relación con el gremio de profesores, el SUTEP.

Un ejemplo de estrategia informal de solución de conflictos es la aplicada por el Comité de Lucha, instancia encargada de negociar los términos del aporte por responsabilidad de la minera Cerro Verde, plataforma desde la cual se lideran demandas sociales al tiempo que se atemperan los conflictos.

Llama la atención un importante rasgo del gobierno regional. Hay una suerte de división de funciones muy clara dentro de la administración regional, diferenciando el nivel político del técnico, subordinado este último al primero. El vicepresidente regional, Leyton, es el técnico al cual, el político, Guillén, le ha delegado un conjunto de temas; delegación dada luego de haber definido previamente los lineamientos generales a seguir. En la relación cada uno potencia su ámbito de actividad consiguiendo un sustento adicional en el diálogo establecido.

Esta solvencia técnica ha permitido darle apoyo a las decisiones políticas. Así ha podido mantener una posición independiente respecto del Ejecutivo. Hay una defensa clara y constante de las competencias, funciones y autonomía del gobierno regional, atribuciones que se tratan de llevar al límite. Paradójicamente esta situación de celosa defensa de sus fueros le permite estar en el escenario nacional en mejores condiciones de negociación con el gobierno central, posición mucho más expectante que la que mantienen otros gobiernos regionales que siguen estrategias de mayor confrontación.



3.3. El ejercicio del poder: conflictos sociales

La mayoría de movimientos sociales del país tienen un fuerte enraizamiento territorial; hasta allí parece llegar la coincidencia. El pasado político ayuda a establecer en Arequipa una estrategia diferenciada. En primer lugar, mientras en otros escenarios se siente la presencia de actores externos, empresas trasnacionales, organismos de cooperación internacional, ONGs que introducen su propio pliego de reivindicaciones en el marco de un tema más general, y ocasionalmente de la Iglesia; en el caso de Arequipa actúan grupos de la propia sociedad como gremios de empresarios y obreros, frentes, asociaciones de pobladores, gobiernos locales, lo que expresa la vigencia de una comunidad política, que no termina de cuajarse en otras zonas del país.

Para nosotros, la creación del llamado Comité de Lucha a fin de negociar beneficios directos para la región con la empresa encargada de la explotación del yacimiento minero de Cerro Verde, el principal de Arequipa, permite entender claramente el ejercicio del poder en la región.

A diferencia de otros casos en el país, la privatización de Cerro Verde no fue cuestionada por la población. Los problemas empiezan en el año 2003, cuando la población advierte el rechazo sistemático de la empresa a los pedidos de apoyo que se le solicitaban. Este desinterés por la dinámica cotidiana de la localidad fue generando en la población un clima propicio para que las preocupaciones ambientalistas y de reclamo por una mayor responsabilidad de la empresa fuera haciéndose una convicción cada vez más extendida entre los pobladores.

El año 2004, la Junta de Administración del Agua, empresa social privada que agrupa a los ocho pueblos alrededor de la mina, comienza a ser ganada por la preocupación acerca de los problemas ambientales. El 29 de agosto de ese mismo año logra un acuerdo con la población en el que deciden pedir a la minera la reubicación de la presa de relaves y la firma de un convenio marco que señalara los aportes de la empresa para el desarrollo sostenible de las poblaciones aledañas. Este pedido no fue atendido por la minera.

La legislación nacional exige la realización de audiencias públicas en las zonas de impacto de actividades extractivas cuando se trata de un proyecto que puede acarrear contaminación o perjuicio a la población. Es así que se llevan a cabo audiencias en las cuales la empresa anuncia que la construcción de la presa estaba enmarcada en una inversión de 850 millones de dólares en infraestructura, esperando generar puestos de trabajo que serían ocupados de manera prioritaria por los habitantes de poblados cercanos a la mina. Esta información, en un escenario de recesión con altos niveles de desempleo, es recibida con consentimiento.

En paralelo, la empresa minera pidió al Ejecutivo entrar al programa de reinversión de utilidades para exonerarse del pago de impuestos, que al aplicarse sobre el impuesto a la renta podía alcanzar al 80% del monto total invertido. De esta manera la empresa dejaba de pagar alrededor de 180 y 220 millones de dólares. Es sobre este monto que se levantan las exigencias.

Con el apoyo del alcalde distrital de Uchumayo, a fines del 2004 se inician las acciones de fuerza en la zona. El objetivo era conseguir que la minera invirtiera en el distrito y firmara el convenio marco de cooperación. Desde marzo del 2005 las protestas son acompañadas por actores externos y comienza a ampliar fronteras. El apoyo proviene principalmente de la organización de pobladores urbano marginales del cono norte de la ciudad. En los primeros



meses de 2006, la protesta toma otro nivel: adquiere un carácter claramente provincial (se crea una mesa técnica) y a la vez los diversos dirigentes locales disminuyen el nivel de las demandas ya que comienza la inversión en infraestructura en la mina, y el trabajo llega.

En la ciudad de Arequipa se desarrollaba una pugna pública entre las dos principales autoridades, el alcalde provincial Yamel Romero y el presidente regional Daniel Vera Ballón, ambos del Partido Aprista. El trasfondo de esta disputa es relevante para el proceso que estamos analizando pues tiene que ver con los fondos que destinaba Cerro Verde para el desarrollo local. El presidente regional logró un trato directo con la empresa y recibió constantes donaciones a ser invertidas en el departamento, evitando que las municipalidades provincial y distritales se beneficiaran de ellas.

El recurso que utilizó el gobierno provincial fue la creación de un comité ambiental en el municipio. Desde julio a diciembre de 2005 funcionó esta mesa de trabajo convocando a ONGs, Cámara de Comercio, universidades y se elaboró una propuesta de convenio marco. Al mismo tiempo que esta mesa deja de funcionar, la minera empieza a realizar tratos directos con la municipalidad provincial.

Un evento más ayuda a la consolidación de un bloque entre alcaldes distritales, el provincial y las organizaciones sociales que venían cuestionando a la mina: el anuncio de la reducción del canon a los municipios para el 2006. Este recorte del presupuesto que afectaba a obras programadas en pleno año electoral, generó una actitud mucho más contestataria de parte de quienes necesitaban demostrar a la población su capacidad de gestión.

En julio de 2006 se crea públicamente el Comité de Lucha tras la convocatoria a una marcha masiva (cerca de 15 mil personas). El impacto político y mediático de esta acción trae varias consecuencias: 1) el Comité de Lucha es reconocido como el interlocutor oficial para negociar con la minera, 2) la población está dispuesta a movilizarse para conseguir mayor inversión, 3) el gobierno central debe intervenir en este conflicto.

Jorge Del Castillo, presidente del Consejo de Ministros, invita a las partes a dialogar y se inicia oficialmente el proceso de negociación. Parte de la demanda del Comité de Lucha es que se invierta en el departamento la exoneración del pago del impuesto a la renta que la minera obtuviera desde el 2004 y la firma del convenio marco. El 2 de agosto se firma el primer acuerdo de la mesa de diálogo. Los principales acuerdos son: la minera se compromete a elaborar en un plazo de siete meses los expedientes técnicos para la construcción de la planta de tratamiento de agua potable y la planta de tratamiento de aguas servidas; además asumiría el 50% del costo de la construcción de ambas plantas. Adicionalmente, la minera entregaría a las municipalidades la diferencia del canon reducido. Finalmente las partes participarían en una mesa de trabajo por el desarrollo de Arequipa.

En septiembre de 2006 se realiza una nueva reunión. Sin embargo, el bloque de organizaciones y gobiernos locales que conformaban el Comité de Lucha ya no presentaban el mismo compromiso. La minera devolvió el canon a los gobiernos distritales, con lo cual los alcaldes sienten que su interés ha sido satisfecho. Otro factor que dificulta la negociación es el cambio de los representantes nombrados por la minera, ya que los nuevos desconocen los acuerdos verbales tomados en la reunión con el Primer Ministro.

En noviembre se instala la mesa técnica para la elaboración del convenio marco que necesitaba fijar a los responsables de ambas partes; este avance es frenado ya que la



empresa minera sostiene que no hay negociación posible en pleno proceso electoral. Conocidos los resultados oficiales por la ONPE, en diciembre de 2006 se reúnen las autoridades salientes y entrantes. El nuevo presidente regional, Juan Manuel Guillén, decide sumarse al Comité de Lucha. En enero de 2007 se reinstala el Comité, que a sugerencia de Guillén continúa bajo la presidencia del alcalde provincial Simón Balbuena. Pero el comité estaba debilitado y con un cronograma de trabajo retrasado. Pese a suscribir el acuerdo, la minera no había avanzado en la elaboración de los proyectos de las plantas ni del convenio marco.

A la ya débil situación organizativa e institucional del Comité, se suma el hecho de que el alcalde provincial entabla negociaciones paralelas con la mina sin informar al Comité de Lucha. En marzo, por las presiones de miembros del Comité y de la prensa, anuncia su alejamiento. Ese mismo mes, se da la reconstitución del Comité de Lucha y Guillén acepta presidirlo.

Mientras tanto, aumentan las tensiones con la desarticulación del FACA. Los grupos que planteaban salidas más radicales se separan y comienzan a legitimarse frente a los retrocesos de la negociación. Las discrepancias se hacen públicas y la presión de los medios de comunicación aumenta. Conociendo esta debilidad orgánica, los nuevos agentes negociadores de la mina cambian el discurso y sostienen que sólo se cumplirá lo expresamente contemplado en el acta.

Al ya complejo proceso de negociación local se suma la decisión del gobierno central de solicitar a las empresas mineras un aporte voluntario para el desarrollo nacional. En mayo del 2007, la empresa plantea que lo que invierta en la construcción de las plantas se debía deducir del aporte voluntario a entregar en cinco años al gobierno central. Este planteamiento no fue aceptado por el Comité de Lucha, pues en el acta firmada se convenía que los acuerdos estaban fuera de otras contribuciones a las que la mina se encontraba obligada.

Este *impasse* generó una nueva reunión mediada por Jorge Del Castillo el 16 de mayo. Se firmó otra acta donde se establecía inequívocamente la necesidad de construir las dos plantas al mismo tiempo y que la mina debía cubrir el 50% del costo. La firma de la segunda acta, pese a mejorar los acuerdos de la negociación inicial, fue atacada por las organizaciones sociales que se separaron del FACA. El grupo opositor sostenía que la negociación no debía ser únicamente sobre lo acordado en la primera reunión mediada por el Premier; planteaba además que se debía presionar para la firma del convenio marco que asegurara una inversión en proyectos de desarrollo equivalente al 10% del total de utilidades de la empresa minera.

La empresa debió entregar los estudios en noviembre del 2007. En enero del 2008 aseguró que no demorarían más de dos meses. Aun no hay señales de avance.



VI. PUNO: TERRITORIO Y ACTORES EN BUSCA DE DEFINICIÓN

Puno es un departamento predominantemente rural sin grandes concentraciones de población, la cual se distribuye fundamentalmente en un conjunto de pequeños asentamientos de carácter rural. Sin grandes actividades económicas que concentren a la población en una o por lo menos en algunas ciudades, el departamento ha acumulado muy poco económicamente en las últimas décadas. Entre la economía agropecuaria y una economía informal e ilegal, no es posible distinguir con nitidez actores fuertes que den forma y dirección a los intereses y demandas departamentales. Este vacío se refleja en la política, campo abierto para la improvisación, en el que los resultados electorales resultan impredecibles y en el que la gestión de las autoridades se inicia con enfrentamientos políticos fuera de los marcos institucionales o llevándolos al extremo. Es un departamento en el que el conflicto social y político resulta indistinguible en la actualidad.

1. La construcción moderna de Puno

Puno ha sido hasta hoy un departamento de predominio campesino, organizados antes en la zona quechua en el régimen de haciendas y en la aymara en ayllus y pequeñas propiedades. Es así que el problema de la tierra, sobre todo su explotación, fue escenario de conflictos que atraviesan toda su vida política. La proporción de tierra en manos de hacendados o gamonales crece progresivamente hasta el primer tercio del siglo XX, tal como ocurre también con el capital pecuario y el control de mano de obra. La situación de subordinación, marginación y explotación de la población andina bajo el mando de gamonales se puede constatar en cuanto informe oficial hay sobre la zona.

El departamento ha sido tema de preocupación de intelectuales y reformadores. Quizás lo que destaca en Puno sobre otras zonas es que los diagnósticos y las proclamas se acompañaban con líneas de acción en busca de revertir una situación percibida como de desigualdad y discriminación inaceptable, o como peligro latente a la estabilidad política.

A mediados de los 60 Puno es caracterizado como una sociedad atravesada por múltiples conflictos entre comunidades y hacendados, entre colonos y terratenientes y entre comunidades y colonos; conflictos entre belaudistas, caceristas y fuerzas de izquierda por el control de las federaciones campesinas; disputas entre distritos y provincias por fondos gubernamentales y de las de la élite mestiza contra los forasteros así como las de ambos con campesinos y sectores populares urbanos de procedencia indígena. Es en este escenario que la reforma agraria de Velasco llega al departamento, alterando sustancialmente el manejo, uso y propiedad de la tierra, el capital pecuario y de alguna manera el control de la mano de obra.

El fin de siglo XX en el departamento, signado por reformas estructurales, pacificación violenta y cambio de modelo económico, deja el escenario que hoy vivimos en esta región en pleno siglo XXI. Alta fragmentación de la tierra, pobreza y conflictos que, dependiendo del lugar traen, con un matiz diferente al de inicios del siglo XX, una reivindicación basada en la identidad.



1.1. La demografía y el territorio puneño

Puno se ubica en la zona sur oriental del Perú, y es limítrofe con la República de Bolivia. Tiene una superficie de 66,997.12 KM2 distribuida en 13 provincias y 109 distritos. Su población total es de 1,245,508 habitantes. Se distribuye en un total de 7.234 centros poblados, de los cuales, dos agrupan al 26% de la población: las ciudades de Puno y Juliaca. 37 centros poblados logran una población mayor a los 2.000 habitantes, concentrando al 41% de la población total. Los más de 7 mil restantes centros poblados no logran una concentración mayor a las 2.000 personas. Esto muestra un departamento con altos índices de dispersión, lo que hace más difícil el planeamiento territorial.

Cuadro N° 12 Distribución poblacional por tipo de centro poblado

Tipos de Centro Poblado por concentración	N° CP	Población	%
Población en CP < 2,000 personas	7197	729492	59%
Población en CP de 2,000 a < 5,000	24	68290	5%
Población en CP de 5,000 a < 20,000	10	102692	8%
Población en CP de 20,000 a < 100,000	1	21099	2%
Población en CP de 100,000 y más	2	323935	26%
Totales	7234	1245508	100%

Fuente: INEI. Elaboración IEP.

108

El 59% de la población es rural, equivalente a 729,492 habitantes y el 41% restante es urbano. Si usáramos criterios más radicales (en tanto a la cualidad de lo urbano) podríamos sostener que sólo el 36% de la población que vive en agrupamientos mayores a los 5 mil habitantes puede reclamar la condición de tal.

En el nivel vial de Puno, el único tramo que tiene vías de asfalto, realmente integrante del sistema moderno de comunicación, es el área que comunica la zona circundante al lago Titicaca, el principal atractivo turístico, con los dos principales departamentos colindantes: Cusco y Moquegua. Estas vías asfaltadas son complementadas con tramos afirmados que logran vincular a este departamento con los de Tacna, Arequipa y Madre de Dios.

La comunicación al interior del departamento es muy precaria. La gran mayoría de pueblos y ciudades intermedias se vinculan únicamente a través de vías sin afirmar o de trochas carrozables, siendo la zona de selva puneña la que se encuentra más aislada.

1.2. Pobreza, economía y desarrollo regional de Puno

El departamento de Puno ha sido considerado, en los últimos años, de manera consecutiva como uno de los cinco de mayor pobreza en el país. La ENAHO 2007 señala que actualmente existe un 67.2% de la población viviendo en situación de pobreza.

La presencia de sólo dos ciudades con concentraciones poblacionales mayores a 100 mil habitantes es una señal de la inexistencia de actividades económicas lo suficientemente sólidas como para producir aglomeraciones mayores y desencadenar nuevos servicios.

Se entiende que las perspectivas de desarrollo de Puno se encuentran en su agricultura, el comercio, el turismo, la minería, con expectativas de los cambios que pueda introducir la carretera Interoceánica. Como actividades que gravitan en su economía como factores omnipresentes pero poco estudiados, se encuentran el contrabando y en menor medida el narcotráfico. Este conjunto de diversos problemas no han merecido un tratamiento integral. La mayoría de los gobiernos no ha llegado a establecer planes de desarrollo que ordenen políticas a seguir, o que siquiera den la base para una discusión común a partir de la cual se introduzcan alternativas.

Para el año 2004 un trabajo del Roji⁴⁰ estimaba que el 60% de la población de Puno era rural. En los años recientes han crecido algunas ciudades intermedias como Ilave, Azángaro y Ayaviri, complejizando la economía y haciendo intervenir con mayor peso a intermediarios, pequeños comercios y actividades artesanales. Se registra una alta parcelación de las unidades agropecuarias, el 54% es menor de 3 hectáreas y el 81% no sobrepasan las 10 hectáreas. Minifundio y pobreza afectan los niveles de productividad y dificultan la asociatividad.

Como ha sido señalado por Trivelli⁴¹ hay problemas institucionales. Los municipios distritales rurales no tienen la infraestructura suficiente, ni los recursos humanos ni técnicos necesarios para promover el desarrollo agropecuario. Solo en el 5% de los distritos rurales hay planes de desarrollo rural. En la ejecución presupuestal, en promedio solo el 10% se destina a actividades de promoción agraria; un 25% a inversiones en infraestructura, como caminos rurales y otros no agropecuarios (fundamentalmente promoción del turismo y de la pesca). Se agrega a ello el insuficiente desarrollo de las comunicaciones.

Como indica Trivelli, la diferencia entre los más ricos y los más pobres es menor en la sierra rural que en el conjunto del país. No por ello deja de ser significativa. En términos de distribución de ingresos, en el quintil inferior se ubican quienes se dedican exclusivamente a la agricultura. En cambio, quienes diversifican su producción y reciben ingresos por otras actividades adicionales presentan una mejor situación. El tema estratégico parece ser entonces la diversificación y el acceso a mercados.

1.3. Los nuevos problemas de la minería

Muchos de nuestros entrevistados en Puno han señalado la creciente importancia que tiene la minería en la región y un acelerado crecimiento de los denuncios. En el 2005 se presentaron 139 pedidos que abarcaban 71.097 has. En el 2006 la cifra se elevó a los 391 petitorios que comprendían 188.342 has. Este crecimiento se debería a la explotación de la minería informal, aunque algunos informantes señalan que esta se trata más bien de subcontratación por parte de empresas formales.

Una situación frecuente es que los obreros trabajan en la ya mencionada cadena de subcontrataciones con un sistema peculiar, el llamado «cachorro» por el cual los peones mineros trabajan cinco días para la empresa contratista, un día para sí mismos y otro

⁴⁰ Ver Roji (2006).

⁴¹ Ver Trivelli (2006).

descasan. Las condiciones en que se realiza esta explotación provocan severos efectos ambientales.

1.4. Contrabando y narcotráfico: retos pendientes

Otro eje del desarrollo de Puno, históricamente vinculado a su vida comercial, es el contrabando. No conviene exagerar su alcance, si bien es probable que influya en la política y en la economía del departamento de manera importante. Por la naturaleza de esta actividad, los efectos negativos sobre las instituciones políticas y estatales tienden a ser profundos, sobre todo si, como sucede en Puno, estas se encuentran tan precariamente desarrolladas.

En Puno se ha hecho sentir la influencia del narcotráfico a partir del 2004. La expresión más visible del problema fue la ocupación de la hidroeléctrica de San Gabán por parte de los campesinos cocaleros. Esta medida deriva en un conflicto con represión policial y asesinatos de campesinos; finalmente en noviembre de ese año las negociaciones concluyen en un acta en la que se establecen soluciones provisionarias.

Las principales zonas cocaleras en Puno son los distritos de Alto Inambari, en la provincia de Sandía y San Gabán en Carabaya. El incremento de la producción de la hoja de coca se debe a la subida de sus precios internacionales. El Alto Inambari ha sido una zona de producción cocalera a lo largo de toda la etapa republicana, abasteciendo parte del consumo tradicional del sur andino. En Carabaya la coca coexiste con otras actividades económicas, sobre todo con la producción pecuaria y en menor medida la minería artesanal.

Hasta el momento, las soluciones planteadas al problema cocalero, principalmente a través de la promoción de cultivos alternativos, no ha sido lo suficientemente efectiva.

2. Composición del poder

2.1. La situación política y social en Puno

Con respecto a la constitución de sus élites, Puno es una sociedad en transición. Este contexto de transformaciones dificulta que se pueda identificar con claridad los grupos de intereses económicos más influyentes. En un trabajo sobre el tema, Diez⁴² distinguía cinco de ellos: los industriales localizados fundamentalmente en Juliaca que actúan a nivel de pequeña y mediana empresa; los comerciantes tradicionales y emergentes; los empresarios de turismo; los productores e intermediarios dedicados a la exportación de lana de alpaca; y los contrabandistas. Añadimos a estos grupos el dedicado a la actividad minera.

Sin caer en fáciles determinismos, la dispersión política en el departamento en todos los niveles, regional, provincial y distrital se explicaría en parte por la debilidad de los grupos políticos para elaborar un discurso que en el acuerdo o en la discrepancia ordenen los temas que los actores quieran discutir.

Puede sostenerse una interpretación más optimista. Puno en su conjunto, pero especialmente Juliaca, concentra actividades de metal metálica, carpintería, muebles, textiles y los servicios de transporte de personas y carga. El turismo y los servicios que se promueve en la ciudad

⁴² Ver Diez (2003).



de Puno dinamizan en conjunto la economía. Y el departamento sigue siendo un centro de articulación regional que interviene en distintos circuitos mercantiles: los que lo vinculan a Arequipa, Moquegua y Tacna; el del eje longitudinal andino que lo conecta a Cusco; otro altiplánico, que llega a Bolivia y el intrarregional que lo eslabona con Juliaca, Puno e Ilave. Es probable que se encuentre surgiendo, otra vez en su prolongada historia, una burguesía industrial y comercial que separa en esta etapa la economía de la política y que se desentienda de ésta.

2.2. La precariedad de las autoridades regionales y provinciales

En Puno los dos procesos electorales regionales han colocado en el gobierno a presidentes independientes: David Jiménez y Hernán Fuentes, ambos triunfos imprevisibles al inicio.

Lo que parece ser una constante en el departamento es que los planes de desarrollo se van alterando de gestión en gestión. Lo que Jiménez presentaba formalmente como su principal alternativa era el mejoramiento genético de los camélidos sudamericanos. El instrumento elegido fue la promoción del PECSA (Proyecto Especial de Camélidos Sudamericanos). No alcanzó sus objetivos. Aparentemente su gestión se enfrentó con ineficiencias en la realización de los proyectos. Tampoco Jiménez logró ser un factor de cohesión en las complejas relaciones entre alcaldes distritales, provinciales y gobierno regional, con lo que se mantuvo o exacerbó el conflicto entre las demás autoridades.

Muñoz⁴³ señala que hay problemas de diseño en la institucionalidad municipal que alientan inconsecuencias o la búsqueda de pequeñas ventajas. Ello ocurrió en el caso de los Consejos Regionales en Puno. En algunas situaciones estos consejeros se limitan a un cumplimiento rutinario de sus cargos perdiendo contacto con la población de la zona a la que en teoría representan; en otras actúan como personas que presentan demandas de las provincias antes que cumplir tareas legislativas y de fiscalización. Y finalmente, también se dan casos en los que estos consejeros actúan como opositores de las propias provincias de las que son representantes.



Cuadro N°13: Resultados electorales elecciones regionales Puno 2006

Organización Política	Votos	% Votos Válidos
AVANZA PAIS - PARTIDO DE INTEGRACION SOCIAL	98,574	18.80%
PODER DEMOCRATICO REGIONAL	96,681	18.44%
PARTIDO APRISTA PERUANO	81,239	15.50%
PARTIDO NACIONALISTA PERUANO	42,426	8.09%
OTROS	205,324	39.17%
TOTAL	524,244	100.00%

Fuente: ONPE

⁴³ Ver Muñoz (2005).

En las últimas elecciones regionales del 2006, Muñoz señala algunos principios de cambio respecto a las del 2002, como que la reducción del número de departamentos en que la diferencia entre quien ocupara el primero y el segundo lugar alcanza a menos del 5% (en algo ha disminuido la fragmentación política pero no al grado de revertir una tendencia) y un incremento de regiones en las que la lista ganadora llegó a tener más del 30% de los votos. Puno en cambio es el único departamento en el que el ganador de la presidencia regional, Hernán Fuentes, obtuvo menos del 20% de los votos. Fuentes llega a un acuerdo con Avanza País, que le permite participar en los comicios sin tener vínculos orgánicos con este grupo político ya de por sí precario. Como en el 2002, otra vez el segundo lugar es alcanzado por Poder Democrático Regional, cuyo candidato Jorge Quintanilla en ambas ocasiones, mantiene vínculos con el Partido Socialista.

Fuentes es dueño y locutor de la Radio Mi Perú, medio que le sirvió de plataforma para proyectarse políticamente. Desde sus inicios, su gestión ha sido objeto de múltiples denuncias periódicas y de sus opositores, principalmente en torno a un supuesto uso poco transparente de los fondos del gobierno regional. Más allá de la veracidad o no de esas acusaciones, analistas locales resaltan la carencia de una burocracia de alta calidad y de una agenda programática regional clara, lo que provocaría errores de procedimiento y ausencia de transparencia en la gestión, dando lugar a la sospecha por parte de sus detractores. Actualmente confronta la oposición de algunos dirigentes de Avanza País que integraban su lista, la del Apra y la del PDR.

Cuadro N° 14: Proyectos de inversión según tamaño de inversión

Tamaño de proyectos	Monto S./	%	Número de proyectos
5 a 10 millones	44766749	29.56	6
1 a 5 millones	69091979	45.62	30
500 mil a 1 millón	21184901	13.99	29
100 mil a 500 mil	14460083	9.55	56
Menos de 100 mil	1957576	1.29	119
Total de Inversiones	151461288	100.00	240

Fuente: Gobierno regional de Puno

Esta supuesta falta de rumbo encuentra asidero en las políticas del gobierno regional. Si se revisa el plan de inversiones 2007 se observa que de los 240 proyectos existentes sólo 6 sobrepasan los 5 millones soles. El resto del presupuesto, que equivale a cerca de 152 millones de soles, se desagrega en pequeñas inversiones, entre las que se encuentran algunas por solo 203 soles (rehabilitación de un tramo de la carretera). Este manejo económico deja grandes dudas acerca de su orientación o foco de desarrollo, en todo caso parece estar guiado por una subdivisión lo más micro posible destinada a satisfacer demandas muy particulares. Desde una perspectiva crítica se puede sostener que se trata de un manejo proclive al desarrollo de clientelas políticas de nivel local.

En este contexto de acelerada pérdida de referentes políticos puede ubicarse al alcalde de Juliaca, David Mamani. Gana los comicios con el 13.75% de los votos (la votación más baja obtenida por un alcalde provincial a nivel nacional), seguido por Restauración Nacional con el 12.76% y luego por Movimiento Regional de Integración Andina con el 10.83%. Su experiencia previa es la de ser Presidente de la Asociación de Músicos y Orquestas de la ciudad de Juliaca. Desde el inicio podían preverse fisuras y discrepancias aun entre los miembros de su propia agrupación, con quienes tenía escasos, sino nulos, vínculos políticos antes de iniciar su gestión. Esta se ha visto entorpecida de forma permanente por denuncias entre gobierno y oposición (muchos ex integrantes de la lista del hoy alcalde) en torno a supuestos malos manejos de recursos públicos.

Luis Butrón, actual alcalde de Puno, ha tenido una larga gestión en proyectos de desarrollo que comenzó en la Dirección Regional del Instituto Nacional de Planificación, en sus últimas etapas ha desempeñado tareas de consultor del Banco Mundial y del Ministerio de Economía en temas asociados a la planificación y el presupuesto participativo. Ha sido también dirigente de la CITE, gremio que agrupa a los funcionarios públicos. Ha postulado en tres procesos electorales: en 1998, en 2002 y en 2006. Electo finalmente por Restauración Nacional no tiene vínculo alguno con este grupo político. Butrón parece ser uno de los pocos alcaldes provinciales preocupados porque funcionen instituciones como los Consejos de Coordinación Local (CCL) y los presupuestos participativos.

En las zonas aymaras han ganado las elecciones candidatos que reclaman una identidad étnica. Fortunato Calli, ganador en Ilave, es comerciante y maestro con una temprana iniciación en política a los 19 años como alcalde del centro poblado de Chiquichalla. Su cargo gremial más destacado ha sido el de presidente de la Asociación de los Comerciantes Feriantes del Altiplano en Arequipa, entidad que comprende a quienes se dedican a esta actividad en Puno, Ilave, Yunguyo, a los acoreños, y en las zonas quechuas de Cusco, como Espinar.

Se considera un malku, una autoridad reconocida por la comunidad, diferente al dirigente político tradicional. Su discurso combina una reflexión sobre lo que son las mejores alternativas para su territorio y la búsqueda de un desarrollo en el que la identidad sea un elemento decisivo como articulador de esfuerzos comunitarios. Marca lo que considera intransferiblemente propio más que insistir en un señalamiento de diferencias que cierren los mecanismos de diálogo frente a los considerados no aymaras.

El discurso de Eugenio Barbaito, quien fue elegido alcalde de la provincia de Juli, proclama una distancia entre lo que considera su nacionalidad aymara y la «imposición de los blancos», presentada como una oposición radical. No hay, como sí se encuentra en otros dirigentes indígenas, criterios en los que afirme su identidad, alusión a instituciones propias del mundo andino, concepciones, cosmogonías o modos de definir las relaciones sociales que señalen una diferencia con lo que podría llamarse el discurso letrado oficial. En la década del 90 fue teniente gobernador del centro poblado El Molino en dos ocasiones. Ha postulado anteriormente a la alcaldía y finalmente salió ganador como integrante de Renacimiento Andino en el 2006. Como en muchos casos de alcaldes puneños, Barbaito no tiene vínculo alguno con la organización que le permitió presentarse como candidato. Antes bien, es fundador del movimiento «Nueva Identidad Nacional», que guarda con pretensiones nacionales. Desde el inicio de su gestión como alcalde en Juli su gobierno estuvo marcado por ineficiencias de diverso tipo que le valieron la férrea oposición no sólo de regidores de otras agrupaciones, sino también de los pertenecientes a la suya propia. El 2008 fue vacado por el Concejo Municipal acusado de nepotismo.

2.3. Discursos antisistema: Indigenistas o bolivarianos

Ilave, Juli, Yunguyo y Moho han formado la «Unión de Municipalidades Aymaras» (UMA). En los hechos, Yunguyo y Moho no han asumido con fuerza un discurso de reivindicación étnica. Como hemos visto, Fortunato Calli lo encara desde una perspectiva intercultural abierta al diálogo, mientras que en el caso del alcalde de Juli ha sido un recurso político que no pudo siquiera legitimar ante su propia comunidad. En otro plano, lo que preconiza el presidente regional de Puno, más nacionalista que indianista, no se articula con lo que proclaman estos municipios, discurre buscando otros aliados y otra proyección.

En Puno no hay un discurso de identidad étnica que se haya establecido con firmeza, hay apenas vagas afirmaciones de pertenencia al mundo aymara o al quechua. Y no es una prédica que explique los enfrentamientos entre este departamento y el gobierno central. Desde allí y desde algunos medios de comunicación, se ha señalado que existe un radical discurso de raíz étnica que explica los conflictos, cuando lo que ocurre si se examina desapasionadamente la realidad es que ellos se mueven en el marco de las clásicas reivindicaciones regionales.

El surgimiento de las casas del ALBA (Alternativa Bolivariana para los pueblos de América) ha sido visto también como expresión de un movimiento radical de protesta con ramificaciones continentales. Sus dirigentes reconocidos son un antiguo regidor de Yunguyo que no llegó más allá en su carrera política, un profesor universitario que fracasó en su postulación a rector de su casa de estudios y un anterior decano del Colegio de Abogados. Pareciera que, quizás hasta con velados acentos racistas, en los análisis hechos desde Lima se quisiera presentar a Puno como un reducto de posiciones extremas, entre otras razones por la baja aprobación que allí suelen tener los distintos gobiernos nacionales.

3. El ejercicio del poder: Una sociedad conflictiva

Puno ha sido escenario de conflictos extremos que en general tuvieron como escenario las alcaldías distritales y en ocasiones las provinciales, enfrentando a vecinos o a comunidades con la autoridad local. Con frecuencia, pero no en todos los casos, terminan en pedidos de revocatoria previstos en la Ley 26300, que en los hechos es el único mecanismo de democracia directa efectivamente ejercido de todos.

No existe una sola explicación para que se desencadenen estos enfrentamientos. Quizás conviene señalar dos hechos que los facilitan. Los pedidos de revocatoria requieren el 25% de los ciudadanos inscritos en el padrón de una determinada circunscripción hasta un máximo de 400.000 firmas, lo que hace que este requisito sea más sencillo de cumplir en distritos de pocos habitantes, de predominio rural en su mayoría. En segundo lugar, desde el decreto N° 776 de 1997, han aumentado sustantivamente los fondos que reciben los gobiernos distritales y los montos han sido aun mayores en los años de retorno a la democracia. Una autoridad cercana, conocida por vecinos y comunidades y acaso sin capacidad de gestión, dispone ahora por ejemplo de sumas atractivas para el desarrollo de un centro poblado o para el simple otorgamiento de prebendas. De no ser satisfechas las expectativas generadas por esta nueva situación se dejan abiertos caminos de impugnación y se puede alterar una situación atendiendo a razones de equidad o defendiendo los intereses de un pequeño grupo. A veces una u otra de estas razones terminan confundándose o se hacen difíciles de discernir para un observador externo.

En el fondo de este proceso se encuentra la falta de vigencia de instituciones representativas, la ausencia de partidos y movimientos que vayan eslabonando distritos, provincias y regiones en propuestas de desarrollo o de cambio. No se presentan oportunidades para que una autoridad pueda pensar desde referentes más amplios que los de su lugar de residencia. Además, la debilidad de estas organizaciones dificulta que un candidato o una autoridad pueda proyectar una carrera política ordenada, si eso es lo que le interesa, y queda confinado en su sitio o se arriesga a ir más lejos de modo aleatorio e improvisado.

En el juego establecido, los encuentros entre personas y grupos salen del marco de una negociación política convencional. Se pone en movimiento un caótico mercado de ofertas y ofrecimientos para integrar una lista. Lo que deben resolver discurre en cuestión de días y hasta de horas, prometen su respaldo a varios grupos, evalúan hasta el final. Antiguos opositores son ahora aliados, como ocurrió por ejemplo en Ilave o Juli, antiguos aliados ahora son opositores y todo puede nuevamente transmutarse.

Los cargos en este contexto no constituyen una responsabilidad de la que se espere obtener créditos políticos sino a veces son percibidos como una propiedad por quienes los tienen y o a veces como una simple fuente de un empleo y salario.

3.1. Los dilemas y los atolladeros en la gestión local

Los alcaldes se encuentran ante dilemas que no pueden por lo general resolver de manera adecuada para evitar los conflictos que amenazan su estabilidad. Sus votos pueden proceder por ejemplo de una comunidad o del barrio de un centro poblado, por lo que corresponde favorecerlos entonces mejorando un camino rural o prolongando una instalación de desagüe. Esta preferencia provocará resistencia en otras zonas y las protestas de algunos regidores. La situación puede escapar rápidamente de su control. Otros problemas son de más difícil manejo: algunas personas aportaron fondos para su campaña; debe hacer alguna obra, una gestión en su beneficio, nombrar por ejemplo a ese contribuyente, o a algunos de sus parientes en la reducida burocracia del distrito, a veces aduciendo que la medida tomada responde a una renovación administrativa.

Por otra parte, la oposición puede encontrar mayores ventajas en promover el conflicto en sus manifestaciones extremas, sabiendo que en elecciones quien ejerce el cargo tiene precarias bases de apoyo. Presentada esta situación, se gana más créditos intentando ganar protagonismo político a través de la denuncia.

3.2. Los prejuicios sobre los conflictos en Puno

Los problemas no son fácilmente atribuibles a la falta de una cultura de rendición de cuentas. Puede ocurrir que para algunas de las partes en pugna este hecho no sea su centro de interés. Las razones de los cuestionamientos se vuelven excusas.

Como se ha insistido en diversos trabajos sobre el tema, no hay instancias regulares de intervención que controlen la situación en un escenario de desborde: el fiscal, el alcalde, los regidores, los mediadores que eventualmente designe el gobierno central, la Defensoría del Pueblo, la policía, y cuando se llega a otras instancias, la Contraloría General de la República y el Jurado Nacional de Elecciones: Todas estas instituciones no parecen haber sido pensadas para actuar en espacios locales sino solamente en el marco de la estructura burocrática de un estado centralizado.



Es cierto que estas situaciones han llevado a desenlaces trágicos como el que ocurriera en Ilave en el 2003. En todo caso es una situación violenta que viene del legado de otras violencias. Pero además es el resultado de una legislación que favorece juegos de suma cero y comportamientos confrontacionales como estrategia racional, por las razones que hemos expuesto. Si este tipo de enfrentamientos se han generalizado en Puno, en buena parte se debe al número de sus distritos de predominio rural, ámbito que favorece por el diseño de sus mecanismos institucionales la expansión de conflictos dispersos en el espacio e intensos en su expresión. Atribuirle un carácter intrínsecamente violento a los puneños es compartir las razones de quienes argumentaban a favor de un estilo de dominación decimonónico basado en la impostada dicotomía entre civilización y barbarie o justificar en tiempos presentes el marginamiento o el olvido de las élites de lo que son las necesidades y demandas de sus poblaciones postergadas.



VII. NOTAS FINALES: EL DÉFICIT INSTITUCIONAL DEL ESTADO Y LA DESCENTRALIZACIÓN

Como se ha dicho ya al inicio, el Perú arrastra el problema de la debilidad institucional del Estado lo cual, a su vez, incide en la histórica precariedad del régimen democrático. En efecto, la presencia del Estado en el territorio es muy desigual, pues privilegia el desarrollo de Lima y la costa en detrimento del «interior» del país, concretamente de la sierra y la selva; en segundo lugar, porque no cuenta con la capacidad para garantizar niveles mínimos de igualdad entre sus habitantes, lo cual determina un ejercicio también muy desigual de los derechos ciudadanos, y por lo tanto del alcance y de la calidad de los servicios públicos que presta –salud, educación y seguridad–; por último, por la dificultad que tiene el Estado para ejercer su autoridad haciendo uso legítimo de la coerción a fin de garantizar la seguridad ciudadana. Es decir, el déficit institucional del Estado se caracteriza por la precariedad y la desigualdad de su presencia en el territorio y en la sociedad.

Esta situación se ha agravado por la influencia de los fenómenos globales así como por las transformaciones sociales y políticas experimentadas por el Perú durante las últimas décadas, pues ellas han contribuido a desacreditar y fragmentar las organizaciones y las representaciones políticas, al tiempo que generaban cambios en las dirigencias nacionales y regionales, dificultando la formación de consensos y la ejecución de las reformas para remediar el déficit institucional del Estado.

Fue en este difícil panorama que se promulgó la ley de la descentralización con el propósito de promover la eficiencia y la eficacia de las acciones estatales, dentro del marco de la liberalización económica y del rol subsidiario del Estado; es decir, la descentralización se diseñó y ejecutó a fin de fortalecer la institucionalidad estatal pero bajo severas restricciones.

Algunos especialistas objetaron tal disposición aduciendo que el Estado disimula mal su debilidad adoptando roles y funciones muy «centralistas», por lo que no está en capacidad de delegar funciones ni de distribuir recursos a nivel subnacional que no puede hacer cumplir ni fiscalizar; por tal motivo, se postulaba que, primero, el Estado debía centralizar efectivamente el poder y constituirse en el eje que otorga sentido y alrededor del cual se desenvuelven las actividades sociales a fin de contar con la capacidad para delegar parte de sus funciones a escala regional puesto que, de lo contrario, se corre el riesgo que la descentralización agrave el problema institucional.

A pesar de la aparente validez de esta observación, triunfó la tesis que señala que la descentralización puede ser una oportunidad para avanzar en la construcción de instituciones estatales democráticas, a condición de que los nuevos roles y las funciones políticas y técnico-administrativas del gobierno central y de los gobiernos regionales compartan responsabilidades para atender las diferentes demandas provenientes de la heterogeneidad regional, garantizando el cumplimiento efectivo de los derechos ciudadanos.

Como se ha visto, el gobierno de Alejandro Toledo inició la descentralización «desde arriba» de manera precipitada e improvisada, en tanto que diversos sectores sociales se mostraban

escépticos sobre sus efectos y contrarios a tal medida; no obstante, la convocatoria electoral para designar autoridades regionales, poco tiempo después de la transición a la democracia, incentivó la (re)constitución de actores sociales y políticos que formularon demandas distributivas a escala nacional y regional, así como la ampliación de los recursos y de las atribuciones otorgadas por el gobierno central a las autoridades subnacionales.

Esta iniciativa política dejó ver la dificultad que aparejaba la implantación de medidas de carácter universal en realidades tan heterogéneas y la necesidad de realizar innovaciones institucionales para encarar y resolver dichas situaciones; con tal finalidad, además del Acuerdo Nacional, el gobierno de Toledo instauró el Consejo Nacional de Descentralización; pero, pocas veces estas instituciones han logrado satisfacer los diferenciados requerimientos sociales y regionales debido a que el desembalse de las demandas y la confrontación social y política que, en algunos casos, generaron la apertura democrática, desbordaron las limitadas capacidades gubernamentales haciendo temer que, una vez más, el país cayera en una crisis de «gobernabilidad» como las que ya antes, durante la segunda mitad del siglo pasado, había experimentado en situaciones similares.

Pero, si la descentralización ha contribuido a movilizar diferenciadamente a la «sociedad civil» regional, en razón de sus peculiares características, también ha permitido una mayor penetración estatal en el territorio y en las sociedades regionales. En efecto, mientras las autoridades subnacionales presionan al gobierno central para que les otorguen mayores recursos y nuevas atribuciones, el Ejecutivo se ve precisado a negociar y a conceder algunas de esas peticiones aunque a regañadientes, pero a condición que las autoridades regionales cumplan con determinados requisitos como, por ejemplo, los que determina el Sistema Nacional de Inversión Pública, que regula el tipo, el monto y el destino del gasto a fin de asegurar el equilibrio macroeconómico y la provisión de servicios públicos de calidad.

Es así como, de manera desordenada y accidentada, se han establecido relaciones entre el centro y la periferia en función de la heterogénea formación del espacio, de la sociedad y de las capacidades políticas regionales. Como se muestra en los diferentes informes, cada departamento tiene distintos niveles de articulación territorial y desarrollo económico, así como la presencia de variadas constelaciones sociales y políticas, lo cual plantea el desarrollo de la descentralización y de la construcción estatal de maneras diferentes.

Hoy en día el reclamo por la construcción y fortalecimiento de instituciones estatales democráticas aparece con mayor vigencia en el contexto del insólito crecimiento económico que experimenta el país desde el 2002, en la medida que la conflictividad social a escala nacional y regional se ha elevado paralelamente a dicho incremento económico.

Esta aparente paradoja se explica porque los beneficios del crecimiento se distribuyen de forma muy desigual, lo que genera las protestas y demandas de los trabajadores organizados a fin de mejorar sus ingresos y condiciones de vida, así como la generalizada desaprobación de las capas populares, particularmente de la sierra, frente a las autoridades y a las instituciones públicas ya que tienen acceso sólo a escasos servicios públicos, y de baja calidad, al tiempo que la penetración efectiva del Estado corre paralela a la inversión de capitales nacionales y extranjeros en la minería, petróleo y gas, pesca y agricultura.

Esta penetración estatal y empresarial en el territorio y en la sociedad generan trastornos en las relaciones sociales y problemas socioambientales lo cual, en ciertos casos, origina una



tenaz oposición por parte de la población afectada mientras que, en otros, esta demanda obtiene que las empresas y las autoridades encaren la solución de dichas situaciones y, además, incrementen y mejoren los servicios públicos locales.

En el presente momento democrático esas presiones obligan a las autoridades a adoptar las disposiciones necesarias para atender y tratar de solucionar los reclamos sociales, mal que bien, por lo que se crean, desarrollan y, eventualmente, se fortalecen las instituciones propias del Estado de Derecho. Sin embargo, como se advirtió en su momento, los tipos de conflicto, su desarrollo y desenlace dependen de un conjunto de circunstancias ya sean ellas regionales o nacionales: en efecto, el legado social e institucional de las regiones, el estancamiento y/o los cambios económicos que hayan experimentado, la presencia de actores y las estrategias desplegadas para lograr sus propósitos, determinan la constitución de complejos y heterogéneos escenarios que propician la adopción de diferentes articulaciones sociales y estilos políticos de conducción y solución de los problemas.

A este respecto, los informes de los casos regionales muestran una cierta correspondencia entre el desarrollo del mercado y la presencia de actores capaces de construir consensos y de negociar con las autoridades regionales y nacionales para lograr sus objetivos, al tiempo que la falta de dicho desarrollo frenaría la constitución de actores y de acuerdos entre ellos, propiciando de este modo conductas radicales y facciosas que motivan reacciones adversas entre las autoridades.

En suma, la descentralización puede ser una oportunidad como un peligro para la construcción de la institucionalidad del Estado y la consolidación del régimen democrático. Por tal motivo, es necesario apuntalar las regiones que tienen una sociedad civil débil y escasos recursos humanos a fin de avanzar en la nacionalización del Estado y la sociedad.



VIII. BIBLIOGRAFÍA

- Aldana, Susana y Alejandro Diez
1994 *Balsillas, pijaenos y proceso histórico en Piura y Tumbes*. Piura: CIPCA /TAREA.
- Basadre, Jorge
1980 *Elecciones y centralismo en el Perú: Apuntes para un esquema histórico*. Lima: Universidad del Pacífico.
- Bebbington, Anthony (ed.)
2007 *Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas. Una ecología política de transformaciones territoriales*. Lima: IEP / CEPES.
- Burki, S. J. y G. E. Perry (eds.)
2000 *Decentralization and accountability of the public sector*. Washington: World Bank.
- Burki, S. J., G. E. Perry y W. Dilinger
1999 *Más allá del centro: la descentralización del Estado*. Washington: Banco Mundial.
- Campodónico, Humberto
2008 «Canon: no solo apagar el fuego», *Diario La República*, 18 de junio 2008.
- Carpio Muñoz, Juan Guillermo
1990 «Arequipa y la encrucijada del desarrollo». En: *Historia General de Arequipa*. Arequipa: Fundación M. J. Bustamante de la Fuente.
- Contreras, Carlos
2002 *El centralismo peruano en perspectiva histórica*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Diez, Alejandro
2003 *Elites y poderes locales: sociedades regionales ante la descentralización. Los casos de Puno y Ayacucho*. Lima: Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional.
- García Linera, Álvaro (Comp.)
2004 *Sociología de los Movimientos Sociales en Bolivia. Estructuras de movilización, repertorios culturales y acción política*. La Paz: Diakonia / Oxfam.
- Grompone, Romeo
2002 *Los dilemas no resueltos de la descentralización*, Lima: Instituto de Estudios Peruanos, Documento de Trabajo, 118.

- Grupo APOYO
2008 *Semana Económica*, N° 1119, mayo de 2008. Lima: APOYO.
- Hubber, Ludwig y Raúl Hernández
2008 *Políticas de la identidad en el Perú contemporáneo*. Lima: IEP. *Manuscrito*.
- Humboldt, Alexander von
1991 *Humboldt en el Perú. Diario de Alejandro von Humboldt durante su permanencia en el Perú*. Piura: CIPCA.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática
2007 *Censos Nacionales 2007: XI de población y VI de vivienda. Primeros resultados. Perú, crecimiento y distribución de la población*. Lima: INEI.
- Mariátegui, José Carlos
1991 «El proceso de la instrucción pública» En: *Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana, nacional*. Lima: Biblioteca Amauta.
- Meléndez, Carlos
2003 «¿A quien le has ganado? La fragilidad de las victorias en las elecciones regionales.» En *Cuestión de Estado* N°31, pp. 21-27. Lima: IDS.
- Muñoz, Paula
2005 *El diseño institucional municipal 1980-2004 y sus implicancias para las zonas rurales*. Lima: SER.
- Pedersen, Mogens N.
1979 «The Dynamics of European Party Systems: Changing Patterns of Electoral Volatility». En: *European Journal of Political Research*, 7/1, 1979.
- Planas, Pedro
1998 *La Descentralización en el Perú Republicano*.
Lima: Municipalidad Metropolitana de Lima.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
2002 *Informe sobre Desarrollo Humano del Perú*. Lima: PNUD.
2006 *Informe sobre Desarrollo Humano del Perú*. Lima: PNUD.
2007 *Plan, presupuesto y proyecto: un aporte para la gestión regional y local*.
Versión temática. Serie Desarrollo Humano N°12. Lima: PNUD.
2008 *Cifras para la descentralización*. Versión temática.
Serie Desarrollo Humano N°13. Lima: PNUD.
- Rae, Douglas W.
1977 *Leyes electorales y sistemas de partidos políticos*.
Madrid: CITEP.

- Remy, María Isabel
1990 «Modernos o tradicionales. Las ciencias sociales frente a los movimientos campesinos». En: *La presencia del cambio: campesinado y desarrollo rural*, Lima: DESCO.
- Roji, Emeterio
2006 «Perspectivas del Desarrollo Agropecuario en Puno». En: *Puno hoy: Del Titicaca al Bahuaja Sonene*. Lima: SER / OXFAM.
- Sabatini, Christopher
2003 «Decentralization and Political Parties». En: *Journal of Democracy*, vol. 14, No. 2, April 2003, pp. 139-150.
- Sala i Vila, Nuria
2008 «La región como espacio de representación política en el Perú del s. XIX». En: *Revista Argumentos* Año 2, N° 4, noviembre 2008. Lima: IEP.
- Tanaka, Martín
2002 *La dinámica de los actores regionales y el proceso de descentralización ¿el despertar del letargo?* Lima: Instituto de Estudios Peruanos, Documento de Trabajo, 125.
- Trivelli, Carolina
2002 *¿Somos o no descentralistas?* Lima: Instituto de Estudios Peruanos, Documento de Trabajo, 124.
- 2006 *Lineamientos y criterios operativos para una estrategia de Desarrollo Rural para la Sierra*. Lima: IEP. *Manuscrito*.
- Tuesta, Fernando
2001 *Perú Político en Cifras 1821-2001*. Lima: Fundación Friedrich Ebert.
- Webb, Richard y Graciela Fernández Baca
2008 *Anuario estadístico Perú en números 2008*. Lima: CUANTO.
- Zas Friz, Johnny
1998 *La Descentralización Ficticia*. Lima: Universidad del Pacífico.