

A hand is shown holding a large quantity of gold nuggets. The background features a colorful mineral specimen with shades of purple, blue, and green. The overall image has a textured, slightly grainy appearance.

Jorge Morel Salman

Sector privado como sociedad civil

**trayectorias divergentes
de las élites empresariales
en Antioquia (Colombia)
y Arequipa (Perú)**



IEP
INSTITUTO DE
ESTUDIOS
PERUANOS

SECTOR PRIVADO COMO SOCIEDAD CIVIL:
TRAYECTORIAS DIVERGENTES DE LAS ÉLITES EMPRESARIALES
EN ANTIOQUIA (COLOMBIA) Y AREQUIPA (PERÚ)

Jorge Morel Salman

Sector privado como sociedad civil

**trayectorias divergentes de las élites
empresariales en Antioquia (Colombia)
y Arequipa (Perú)**



Programa Institucional Estado y Sociedad en el Perú de Ingreso Medio

Esta publicación se llevó a cabo con la ayuda de una subvención del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Canadá, bajo la iniciativa Think Thank

Serie: América Problema, 45

© IEP INSTITUTO DE ESTUDIOS PERUANOS

Horacio Urteaga 694, Lima 15072

Telf.: (51-1) 332-6194

www.iep.org.pe

ISBN versión digital: 978-612-326-276-1

Primera edición impresa: enero de 2021

Primera edición digital: abril de 2024

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú: 2024-03164

<i>Corrección de pruebas:</i>	Diana Zapata
<i>Diagramación:</i>	Silvana Lizarbe
<i>Carátula:</i>	Gino Becerra
<i>Asistente de edición:</i>	Yisleny López
<i>Cuidado de edición:</i>	Odín del Pozo

ÍNDICE



INTRODUCCIÓN: UNA COMPARACIÓN OSADA	11
1. MARCO TEÓRICO: MODELOS DE DESARROLLO, ÉLITES Y POLÍTICA SUBNACIONAL	39
Sobre modelos de desarrollo: del modelo de “visiones” al de pensar estratégicamente el territorio	40
Sobre élites y espacio público: sociedad civil movilizada y autonomía imbricada.....	47
Sobre política subnacional: sector privado como sociedad civil.....	58
2. DOS HISTORIAS DE ACUMULACIÓN DE ACTIVOS PÚBLICOS DESDE EL SIGLO XIX Y COMIENZOS DEL XX: ANTIOQUIA Y AREQUIPA	63
Sobre Antioquia: una cultura de asociación de capitales en contextos de riesgo	63
Sobre Arequipa: un proceso de industrialización contestatario a Lima	77
Conclusiones del capítulo	91

3.	CAPITAL HUMANO QUE GESTIONA Y GOBIERNA.....	95
	El engranaje con el mundo del trabajo y la constitución de un gobierno “técnico”	96
	Tecnocracias regionales.....	109
	Capacidad propositiva	114
4.	CRISIS Y SENTIDOS DE URGENCIA ENTRE LAS ÉLITES ANTIOQUEÑAS Y AREQUIPEÑAS	121
	La crisis antioqueña: social y política antes que económica	121
	Reestructuración del sector privado antioqueño ante la crisis	128
	Sector privado como sociedad civil: la Consejería Presidencial y las Alternativas de Futuro para Medellín	132
	Los años ochenta y noventa en Arequipa. Crisis económica más que política y social: fin del industrialismo y (dolorosa) reconversión al neoliberalismo.....	134
	Conclusiones del capítulo	141
5.	LIDERAZGO POLÍTICO REFORMISTA: LA RECONVERSIÓN DE LA INFLUENCIA EN ANTIOQUIA Y EL DISTANCIAMIENTO PÚBLICO-PRIVADO EN AREQUIPA.....	145
	El renacer de Medellín	147
	La frustración del proceso descentralizador del Perú.....	164
	El marco general nacional	181
	Instituciones de promoción de la inversión privada en Arequipa	185
	Conclusiones del capítulo	196
	CONCLUSIONES GENERALES	199
	BIBLIOGRAFÍA	217

LISTA DE SIGLAS

ADEPIA	Asociación de Empresas del Parque Industrial de Arequipa
ANAPO	Alianza Nacional Popular
ANDI	Asociación Nacional de Industriales de Colombia
AP	Acción Popular
APIMA	Asociación de Pequeños Industriales y Mecánicos de Arequipa
APP	Asociaciones Público-Privadas
APRA	Alianza Popular Revolucionaria Americana
ARD	Agencias Regionales de Desarrollo
ATF	Arequipa, Tradición y Futuro
BCR	Banco Central de Reserva del Perú
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAF	Corporación Andina de Fomento
CARA	Congreso Anual de la Región Arequipa
C CIA	Cámara de Comercio e Industria de Arequipa
CEDER	Arequipa Centro de Estudios para el Desarrollo Regional
CIDEU	Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano
CNC	Consejo Normativo de Contabilidad
CONCYTEC	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
CONITE	Comisión Nacional de Inversiones y Tecnologías Extranjeras
COPRI	Comisión de Promoción de la Inversión Privada
CTA	Centro de Ciencia y Tecnología de Antioquia
CTAR	Consejos Transitorios de Administración Regional
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Colombia)
DC	Democracia Cristiana
EFA	Fiscalización Ambiental
EGASA	Empresa de Generación Eléctrica de Arequipa S. A.
EGESUR	Empresa de Generación Eléctrica del Sur S. A.
ELN	Ejército de Liberación Nacional (Colombia)
EPM	Empresas Públicas de Medellín
EPS	Entidades Prestadoras de Servicios de Saneamiento
FACA	Frente Amplio Cívico de Arequipa
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FEDECAM SUR	Federación de Cámaras de Comercio y la Producción del Sur
FIDE	Fondo Intergubernamental para la Descentralización
FN	Frente Nacional
FRENATRACA	Frente Nacional de Trabajadores y Campesinos
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
GEA	Grupo Económico de Antioquia
GRA	Gobierno Regional de Arequipa
GRPIPA	Gerencia de Promoción de la Inversión Privada del Gobierno Regional de Arequipa
IFI	Instituto de Fomento Industrial

INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
INTA	Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria
IPE	Instituto Peruano de Economía
JRDA	Junta de Rehabilitación y Desarrollo de Arequipa
MCV	Medellín Cómo Vamos
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
OEFA	Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
ONG	Organización no gubernamental
ONPE	Oficina Nacional de Procesos Electorales
OxI	Obras por Impuestos
PBI	Producto Bruto Interno
PDC	Planes de Desarrollo Concertado
PDL	Plan de Desarrollo Local
PDP	Políticas de Desarrollo Productivo
PEA	Población Económicamente Activa
PIA	Parque Industrial de Arequipa
PROMPERU	Comisión de Promoción del Perú para la Exportación y el Turismo
RIMISP	Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural
ROF	Reglamento de Organización y Funciones
SENATI	Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial
SERVIR	Autoridad Nacional del Servicio Civil
SINAMOS	Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social
SUNEDU	Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria
TIC	Tecnologías de la Información y Comunicación
UCSM	Universidad Católica de Santa María
UCSP	Universidad Católica San Pablo
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo)
UNSA	Universidad Nacional de San Agustín
URBAM	Centro de Estudios Urbanos y Ambientales

INTRODUCCIÓN: UNA COMPARACIÓN OSADA



En los estudios sobre la descentralización en el Perú,¹ ha habido una pregunta recurrente en lo que toca a la gestión subnacional: ¿qué condiciones llevan a fructificar gobiernos subnacionales eficaces y eficientes en el desempeño de sus competencias? El balance de la ambiciosa agenda descentralista iniciada tras la transición del año 2000 muestra un saldo que pocos se atreverían a describir como exitoso. Se está frente a gobiernos regionales y locales en una permanente necesidad de asistencia por parte del gobierno nacional para generar proyectos de inversión viables.² El panorama no es más alentador en

-
1. Concretamente, el Instituto de Estudios Peruanos planteó en su programa institucional una agenda de estudio de la política regional basada en tres ejes: i) Nacional-Regional, para el cual interesa analizar “la situación de las autoridades regionales y locales en el contexto de un país en el cual la descentralización se ha dado en el marco de un sistema unitario”; ii) Gestión-Gobierno, donde se distingue entre la gestión de los recursos públicos de las capacidades de los actores de establecer un esquema de gobernanza en un territorio; y, iii) Estado-Mercado, que presta atención a cómo desde la política regional se puede afectar —para bien o para mal— el ritmo de la distribución del ingreso. Al respecto, véase Aragón s. f.
 2. Según el informe anual de la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros en 2018: “A lo largo de los últimos cinco años, más de la mitad de los departamentos (15) han aumentado su presupuesto de

políticas sectoriales: es el caso de las políticas ambientales³ o de regulación de la minería artesanal;⁴ las brechas de conocimiento y gestión entre los entes rectores y las entidades regionales y locales son amplias. Por otro lado, las denuncias de corrupción han sido constantes, particularmente desde 2014: a manera de ejemplo, en la región Cusco, exgobernadores regionales y exalcaldes están siendo procesados por cohecho u otros delitos patrimoniales, lo que la convierte en la región con más autoridades encausadas (*La República* 2018).

Desde la ciencia política, la respuesta a cómo lograr eficacia y eficiencia en la gestión subnacional presta atención al papel de la política subnacional como ordenadora del ciclo de políticas públicas en las regiones. Desde esta perspectiva, la política regional vigente carecería de vínculos con proyectos políticos macro y de largo

proyectos de inversión [...] De ellos, sólo Moquegua y Ucayali han mejorado también su nivel de ejecución, mientras Arequipa casi se ha mantenido en el mismo nivel. El Gobierno Regional de La Libertad, aumentó su presupuesto en 30,8% anualmente durante los últimos 5 años mientras su ejecución se redujo en 22,8% anualmente en el mismo período. De los 11 departamentos cuyo presupuesto de proyectos de inversión disminuyó, 7 presentan niveles de ejecución inferiores a los registrados hace 5 años. A modo de ejemplo, el Gobierno Regional de Áncash redujo su presupuesto en 6,8% anualmente entre el 2013 y 2017 y su ejecución se redujo en 18,4% anualmente en el mismo período. Estos resultados evidencian la baja capacidad técnica y de gestión a nivel regional” (Secretaría de Descentralización 2018: 64).

3. Prueba de ello es el casi nulo funcionamiento de las Comisiones Ambientales Regionales y las Comisiones Ambientes Municipales, espacios llamados a ser “instancias de gestión ambiental encargadas de coordinar y concertar la Política Ambiental de sus jurisdicciones. Tienen la finalidad de promover el diálogo y el acuerdo entre los sectores público y privado y la sociedad civil” (MINAM 2020).
4. Al respecto, véase el informe de OEFA (2016) que encontraba que, durante 2015, “se ha verificado que solo tres (3) –GORE Piura, Cajamarca y San Martín– de las veintiséis (26) Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA) evaluadas obtuvieron puntajes aprobatorios mayores a once (11) en una calificación vigesimal. Las otras veintitrés EFA obtuvieron puntajes desaprobatorios menores a once (11)” (López, Rodríguez y Tanta 2016: 185).

plazo, nacionales o macrorregionales, que brinden orientaciones políticas y técnicas, así como cuadros para una gestión que —dado el contexto de la descentralización en el Perú— necesariamente pasaría por una interacción permanente con Lima. Los partidos nacionales estaban llamados a cubrir este espacio, aunque el marco normativo de la ley de partidos políticos de 2003 también dejaba espacio a una incursión de movimientos locales —que desde una entrada del tipo *bottom up* (“abajo hacia arriba”)— contribuyese al ordenamiento de la política desde las regiones. Como quedó demostrado temprano en la década de 2010, ninguno de los dos tipos de actores logró este objetivo.

Bien sea porque la normativa no concilió adecuadamente la agenda de fortalecimiento de los partidos con la de apoyar el surgimiento de movimientos locales (Vergara 2009) o bien porque el marco normativo no partió por reconocer a la política y el *policymaking* regional “tal como eran” y apostó por un modelo “deductivo” con difícil capacidad para implantarse en el país (Molina 2010), el fracaso de los partidos nacionales y los movimientos regionales en lo que concierne a la política subnacional ha sido contundente. Hay excepciones, por supuesto: el proceso descentralista ha ayudado a la consolidación de algunos proyectos políticos “ordenadores” de la atomizada política subnacional peruana. Así, tenemos al de César Acuña, basado principalmente en el norte del país, pero que ha tenido incursiones importantes en otras regiones y ciudades importantes del sur andino y la Amazonía (Zavaleta 2014, Barrenechea 2014). En menor medida, el de Nueva Amazonía en San Martín o el MAS en Cajamarca; los cuales, sin embargo, no trascendieron el ámbito administrativo de sus regiones de origen. Si bien su éxito no se debería exclusivamente a una buena gestión regional⁵ (sino

5. El dato más reciente (2017) de ejecución de la inversión pública entre todos los niveles de gobierno muestra contrastes notables entre estas tres regiones:

también al papel de la creación de clientelas políticas en La Libertad, a la movilización de activistas y la creación de una “coalición de independientes” exitosa en San Martín (Zavaleta 2014: 116) o al clivaje minero en Cajamarca), no cabe duda de que estos proyectos políticos han sido de los pocos beneficiarios del espíritu de las leyes descentralistas de comienzos de la década del año 2000.

En las demás regiones, por el contrario, se encuentra que la atomización y el desgaste rápido de las gestiones sigue siendo una constante. Si alguna vez la política desde Lima apoyó (o creyó apoyar) el ordenamiento del escenario subnacional, en los últimos años su rol ha sido abiertamente el opuesto: ha contribuido aun más al “coyunturalismo” con medidas como la prohibición de reelección de los alcaldes y de congresistas que alimentan coaliciones políticas de corto plazo. En una versión actualizada del “choque de los ideales” que señalaba Vergara en 2009, a poco de cumplirse el bicentenario de la declaración de independencia, la lucha contra la corrupción de las autoridades regionales y municipales está entrando en abierta colisión con la institucionalización de la política regional.

Fuera de la política electoral, la literatura sobre la elaboración de políticas públicas exitosas en el ámbito subnacional resalta la importancia de un alto grado de dinamismo económico, con sectores que apalancan la economía en general, pero también lo suficientemente diversificada y con altos niveles de productividad (Ghezzi y Gallardo 2013).⁶ También se resalta la importancia del capital humano

San Martín ocupa el quinto lugar (75,5% de ejecución), mientras que Cajamarca el decimoctavo lugar (63,5%) y La Libertad el último lugar (55% de ejecución). Aunque ciertamente estas gestiones han podido sostener un discurso de “avance pese a las adversidades”. Véase: Churango y Fuentes 2018: 64.

6. Ghezzi y Gallardo siguen a Hausmann, Rodrick y Velasco en su argumento sobre los “factores restrictivos para el crecimiento”: bajo retorno de la inversión (por escasez de capital humano, baja infraestructura y fallas de coor-

asentado en las regiones que produce altos retornos sociales que se trasladan, a su vez, en altos retornos en la actividad económica (Hausmann, Klinger y Wagner 2008) la relevancia de promover un vínculo público-privado fluido (Hausmann y Rodrik 2006, Melo y Rodríguez-Clare 2007, Barrantes, Cuenca y Morel 2012, Fukuyama 2013) y la existencia de mecanismos formales o informales de contrapeso entre el Estado y la sociedad civil, particularmente en escenarios donde los “Estados” subnacionales son más fuertes que las sociedades locales (Gervasoni 2010, Fukuyama 2013: 357). Encontrar esta “coincidencia feliz” para el caso peruano —aunque sea en niveles de desarrollo embrionarios— llevaba a dar una mirada a los 24 gobiernos regionales del Perú en la búsqueda de pistas.

La búsqueda no se debió llevar muy lejos. Además de Lima Metropolitana y Callao —las dos regiones aventajadas por el centralismo estructural que caracteriza a la gobernanza peruana—, la región con las mejores condiciones para llevar adelante un proceso endógeno de “desarrollo inclusivo”⁷ es Arequipa. Su alto dinamismo económico, asociado a su condición de *hub* comercial del sur andino y a la renta

dinación), altos costos financieros (falta de acceso a crédito barato) y baja apropiabilidad de la rentabilidad (por falta de derechos de propiedad, entre otros). En cualquier caso, para los autores, las economías regionales requieren intervenciones contextualizadas para acelerar el crecimiento económico. Véase Ghezzi y Gallardo 2013: 202.

7. La definición fue trabajada en el texto de Barrantes, Cuenca y Morel (2012) —basada en el paradigma de desarrollo rural de Schejtman y Berdegué— e incluía tres tipos de mejoras a nivel económico: crecimiento de los sectores que incrementan la productividad o más intensivos en mano de obra, aumento de los ingresos familiares, y crecimiento de los ingresos familiares de los más pobres a porcentajes más altos que los de los más ricos (Barrantes, Cuenca y Morel 2012: 36). Desde otra perspectiva, Ghezzi y Gallardo argumentaban por una “política regional” que identificara “cuellos de botella” al crecimiento económico para superarlos a través de instrumentos que generen externalidades positivas de coordinación, información y conocimiento (Ghezzi y Gallardo 2013: 231).

minera, la existencia de capital humano formado a través de sus varias universidades, los tradicionales mayores vínculos entre sector privado y público y una sociedad civil activa apuntan a un escenario propicio para empujar una agenda “desarrollista”, de desarrollo productivo, de competitividad o de promoción de la inversión privada⁸ en el siglo XXI.⁹ Además, Arequipa fue una de las regiones que mejor se pudo apropiarse de las competencias cedidas en los primeros años del proceso de descentralización tras la transición del año 2000:¹⁰ estas competencias tocaban principalmente a los programas sociales de lucha contra la pobreza y proyectos de inversión e infraestructura productiva de alcance regional (Secretaría de Descentralización 2018: 12). Más aun, el Gobierno Regional de Arequipa fue uno de los primeros en convertir sus direcciones regionales en gerencias regionales, haciendo suyo el proceso de descentralización y trascendiendo el espíritu y las directrices de la ley (Cuenca 2013).

Sin embargo, la presencia de estos precedentes auspiciosos no parecería haber desarrollado toda la potencialidad de la región Arequipa a mediados de la década de 2010. Mirado desde la crítica interna (tanto desde el sector empresarial como de las críticas

-
8. Más adelante se trabajan todas estas definiciones.
 9. Sobre la potencialidad de Arequipa, véanse las notas de prensa alrededor del informe que Michael Porter empezó a trabajar a raíz de un estudio encargado por la gestión de Juan Manuel Guillén. Por ejemplo, RIMSP 2013. También consúltese la caracterización de la región que realizó el Oxford Business Group en 2017. Léase: Oxford Business Group 2017a.
 10. Cuenca resaltó, entre los avances de la descentralización educativa en la región: “En primer lugar, es claramente apreciable el liderazgo y aval del gobierno regional. En los tres procesos educativos regionales descritos la presencia del gobierno regional fue activa. En segundo lugar, el enfoque asumido en el desarrollo de procesos educativos regionales fue democratizador y un ejercicio importante de vinculación de entre el Estado y la sociedad civil. Finalmente, resultó un ejercicio interesante la búsqueda de articulación entre la gestión y los propósitos educativos” (2013: 168).

provenientes de la prensa de izquierda o los intelectuales), Arequipa presenta demasiados problemas y retos para poder ser considerada modelo para el resto del país. Los grandes proyectos de inversión regional (Majes 2 o las carreteras y autopistas que unen a la capital con el resto de la región) demoran demasiado en concretarse y presentan sobrecostos onerosos. Las denuncias de corrupción —algunas formalizadas ante el sistema de justicia, como las que ha afrontado el exgobernador Juan Manuel Guillén; y otras informales, en medios de prensa y que corren como “secreto a voces” entre empresarios y líderes de opinión— se acumulan una tras otra. La planificación urbana de la capital regional —que formalmente existe— no pareciera haber ayudado a reducir el crecimiento descontrolado hacia las laderas del volcán Misti y el transporte urbano presenta los mismos retos que en la hiperpoblada Lima. Esta investigación busca aportar en el conocimiento sobre qué falló (y qué viene fallando) en el despliegue de las potencialidades de esa región.

Para adoptar su forma actual, el enfoque de aproximación al caso de Arequipa pasó por varias etapas. En una primera, se limitó a conocer la institucionalidad alrededor de la promoción de la inversión privada en la región Arequipa. Los antecedentes de trabajo en la región (sobre los que se hablará más adelante) mostraban que —dentro de las limitaciones de los actores públicos y privados en el Perú para generar e implementar medidas básicas de gobernanza en las áreas sociales y productivas de las regiones— Arequipa mostraba un relativo mayor avance. Después del Arequipazo, había un “consenso” —ciertamente de baja intensidad y lleno de matices— en que la minería en mano de empresas privadas y sus regalías debían apalancar el desarrollo regional; consenso que incluía actores a la izquierda y a la derecha del clásico espectro ideológico.¹¹ Asimismo,

11. Con todas las limitaciones del clivaje ideológico para leer la realidad política peruana, el “Arequipazo” generó una fuerte división entre *stakeholders*

las estadísticas sobre competitividad regional mostraban consistentemente a la región a la cabeza de las condicionantes para la atracción de la inversión privada.¹² La pregunta, entonces, fue cuánto había colaborado la institucionalidad regional vinculada a la atracción de dicha inversión en este éxito, particularmente a la luz de los avances que la región demostraba en otras áreas.

El análisis de la, por entonces, nueva Gerencia de Promoción de la Inversión Privada¹³ y de la Agencia de Fomento de la Inversión Privada de Arequipa, sus funciones, recursos y desempeños llevó a preguntar por sus vínculos con las prioridades del sector privado en Arequipa. ¿Existe un alineamiento entre las prioridades del sector privado regional y las de la gerencia? ¿Son los proyectos de inversión priorizados por la gerencia atractivos para el empresariado regional? ¿La Agencia de Fomento tiene un rol efectivo para asegurar la coordinación entre sector público y privado? La literatura sobre la región es clara al señalar que, comparativamente con otras regiones del Perú, Arequipa destacaba por un empresariado más organizado para la acción colectiva, proactivo y con vínculos con el espacio público, como un legado del dinamismo económico heredado de la comercialización de la lana en el siglo XIX (que llevó a la aparición

(“partes interesadas”) libremercadistas y proteccionistas que permiten establecer el paralelo ideológico izquierda/derecha. Ello, ciertamente, no se aplica a los ciudadanos que secundaron las protestas de 2002: para muchos de ellos, el “Arequipazo” fue una lucha “por el orgullo regional” antes que sobre el modelo económico, lo que remite a la tradicional reivindicación descentralista que ha sido una constante en la historia de la relación entre Arequipa y Lima. Sobre las interpretaciones del “Arequipazo”, véase al respecto el testimonio de Vargas (2007).

12. Véanse al respecto los indicadores que presenta el Instituto Peruano de Economía a través de su Índice de Competitividad Regional y también los que produjo el Consejo de Competitividad del MEF hasta 2014.
13. Creada en 2015.

de las primeras “cámaras comerciales” en la ciudad) y, posteriormente, del industrialismo defendido por sus élites regionales tanto en la política local como en la nacional de mediados del siglo XX. En resumen: ¿era el gran sector privado arequipeño protagonista de la política de promoción de la inversión en la región?

La respuesta a la intuición original —una institucionalidad regional que logra trasladar sus éxitos en la descentralización educativa a otras áreas más complejas (de “segunda generación”, si se quiere) como la promoción del vínculo con la inversión privada— se encontró con una pared. El sector privado no era una contraparte en el diseño o implementación de las políticas sobre la promoción de la inversión privada o de desarrollo productivo en la región. Bien sea porque estas políticas apuntan a grandes capitales de los que la región aún carece; o porque aquellos proyectos de inversión que sí podrían ser del alcance del sector privado regional requieren una colaboración con el sector público que pocos empresarios estarían dispuestos a asumir, las líneas divisorias entre sector público y privado estaban tan pronunciadas como en el resto del país, las acusaciones de ineficiencia y corrupción desde el sector privado hacia el sector público eran generalizadas y competían en altisonancia con las de otras regiones donde la política local está ampliamente judicializada, como Áncash o Cusco.¹⁴ Por su parte, la institucionalidad de promoción de la inversión privada en Arequipa mostraba debilidades internas: poco personal a cargo de grandes proyectos en temas que requerían experticia muy especializada.

14. En el caso de Cusco, hasta agosto de 2018 había 270 procesados por delitos de corrupción entre autoridades y exautoridades, la cifra más alta entre todas las regiones del país. El caso de Áncash, región liderada por una organización criminal encabezada por el gobernador César Álvarez (2007-2014), es bien conocido y ocupa el segundo lugar en esta lista (233 procesados). Véase *La República* 2018.

¿Cómo así la región con las mejores condicionantes para construir un vínculo sólido entre los sectores privado y público muestra una cara tan precaria en un tema central para su futuro, como la promoción de la inversión privada y del desarrollo productivo? Responder a esta pregunta pasaba por reconstruir la historia reciente de ese sector privado arequipeño, las características de su influencia y los retos por los que ha pasado, particularmente desde la turbulenta segunda mitad del siglo XX peruano. La revisión de esta evolución —inspirada en lo que dice la literatura— mostró un contraste notable: por un lado, entre la proactividad de las élites arequipeñas asociadas al industrialismo de mediados del siglo XX; y por otro, el desánimo de sus “homologables”¹⁵ a principios del siglo XXI. Digo “homologables” porque estas élites no han sido inmutables a lo largo de su historia, por supuesto: fueron comercializadoras de lana en el siglo XIX —a las que Rénique (1979) denominaba propiamente como una “oligarquía”—, a las que luego se agregarían sectores medios burgueses que impulsaron un industrialismo de manufacturas; para finalmente, desde la década de 1940, presenciar un sector industrial más complejo que encontraría su cenit en el Parque Industrial de Arequipa, inaugurado en los años sesenta. Las élites arequipeñas de hoy descienden de los restos de ese industrialismo, reconvertidas a otros sectores en consonancia con los drásticos cambios económicos ocurridos desde los años noventa.

Ahora bien, ¿de qué cambios económicos se está hablando? Principalmente, la conversión económica de la industria hacia el sector servicios, gran ganador del modelo económico de libre mercado desde la década de 1990. Como se ve en la tabla 1, solo en un

15. Ciertamente no se habla de los mismos actores. Sobre el cambio de modelo económico en la región (que quitó protagonismo a los industrialistas y viró la importancia hacia el sector de servicios), se disertará en los próximos capítulos.

período de diez años, el sector manufactura se redujo del 19,4% al 10,5% entre 2007 y 2017. El sector extractivo encabeza las actividades económicas regionales por amplio margen (37,7% en 2017), mientras los demás servicios¹⁶ y las actividades del gobierno ocupan la otra mitad del PBI regional.

Estas múltiples transiciones en el sector privado arequipeño se condicen con los vaivenes políticos que originaron las disputas en torno a la implementación de un modelo económico en el Perú durante la segunda mitad del siglo XX. Cuando el país iniciaba una modesta conversión industrial promovida por los gobiernos de Prado (1958-1962) y Belaunde (1963-1969), el golpe de Estado de 1968 llevó el proceso a un extremo: el de la industrialización intensiva dirigida por el Estado. El sector privado nacional perdió capacidad de interlocución en el *policymaking* industrial, una de las condiciones necesarias para impulsar eficientemente procesos de este tipo (Hausmann y Rodrick 2006).¹⁷ El cierre político que —en paralelo— trajo consigo el gobierno militar limitó aun más la capacidad de influencia de estas élites a través de puestos de competencia política, como el Parlamento o las alcaldías. Durante doce años, el sector privado pasó por un largo invierno en que fue objeto de

16. Con el cambio de modelo económico, las divisiones entre industria y sector servicios se han desdibujado, y más bien integrado en la noción de “desarrollo productivo”. Como señalaba el BID respecto del uso de la definición “políticas de desarrollo productivo” por encima de la de “políticas industriales”: “esta elección pretende hacer hincapié en que [...] analiza políticas que van más allá de la industrialización y del sector manufacturero, que cubre tanto la agricultura como los servicios, y que ofrece una nueva perspectiva que se aleja de la política industrial tradicional” (Agosín et ál. 2014: i).

17. Para estos autores, el *policymaking* industrial pasa por una etapa en que los sectores empresariales proponen al gobierno una agenda de industrialización, y este elige aquellas actividades que sean “socialmente productivas”. De esta forma, se evita que los recursos estatales vayan a actividades que no contribuyan socialmente a través de impuestos o trabajos de alta productividad. Véase Hausmann y Rodrick 2006: 32.

Tabla 1
VALOR AGREGADO BRUTO POR AÑOS, SEGÚN ACTIVIDADES ECONÓMICAS,
EN AREQUIPA

Actividades	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016P/	2017E/
Agricultura, Ganadería, Caza y Silvicultura	7,6	7,6	7,3	6,8	6,7	6,9	6,8	7,0	6,7	5,6	5,5
Pesca y Acuicultura	1,0	0,9	0,8	0,1	0,4	0,4	0,2	0,3	0,2	0,2	0,1
Extracción de Petróleo, Gas y Minerales	26,7	29,6	28,5	28,5	27,4	25,3	24,1	20,7	23,6	36,9	37,7
Manufactura	19,4	17,8	17,3	16,8	17,0	15,7	15,3	15,9	14,5	11,6	10,5
Electricidad, gas y agua	1,3	1,1	1,1	1,1	1,2	1,2	1,3	1,1	1,1	1,0	1,2
Construcción	4,7	4,7	5,7	6,3	6,2	8,0	9,0	9,8	8,4	7,1	7,5
Comercio	10,1	10,1	9,8	10,3	10,5	11,2	11,3	11,7	11,5	9,4	9,3
Transporte, almacén, correo y mensajería	5,4	5,1	4,9	5,3	5,5	5,4	5,5	5,6	5,8	4,8	4,8
Alojamiento y restaurantes	2,0	2,0	2,0	2,0	2,2	2,3	2,3	2,5	2,4	2,0	1,9
Telecom. y otros servicios de información	2,2	2,4	2,6	2,7	2,8	3,1	3,3	3,6	3,8	3,3	3,4
Administración Pública y Defensa	2,6	2,4	3,0	3,1	3,1	3,2	3,3	3,5	3,5	2,9	3,0
Otros servicios	17,0	16,4	17,1	16,8	16,9	17,2	17,6	18,2	18,5	15,3	15,1
Valor agregado bruto	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente y elaboración: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Valores a Precios Constantes de 2007.
Elaboración: Instituto de Estudios Peruanos.

políticas públicas en sentido estricto antes que parte de la sociedad civil a la que Evans (1995) consideraba fundamental en su modelo de “*embedded autonomy*” (“autonomía imbricada”) para estados en procesos de industrialización.¹⁸ La transición de los años ochenta hacia la democracia y hacia el “industrialismo de los apóstoles” (el otro extremo negativo de un Estado “que elige ganadores” por cercanía política, en la terminología de Hausmann y Rodrick¹⁹) se dio en medio de la debacle internacional del modelo económico, e hizo recordar cuán tarde y bajo qué precariedad había llegado el Perú al industrialismo,²⁰ así como avizorar cuán difícil sería la retirada (que se dio finalmente durante los años del fujimorismo).

Ahora bien, ¿explica esta coyuntura crítica de finales de los años sesenta (que se prolongó hasta 1980) la distancia entre sector privado y *policymaking* en la Arequipa contemporánea? En los años noventa, el modelo económico cambió y los mecanismos de coordinación entre gobierno y sector privado, en consecuencia, también. Con la descentralización, varios niveles de gobierno ganaron en competencias y, por ende, en grados de interacción con las sociedades locales que administraban. ¿Puede la distancia entre sector privado y público reproducirse durante casi cuarenta años *sine die*? En cualquier caso, ¿qué tipo de vínculo público-privado no llegó a concretarse en el nuevo modelo económico en Arequipa?

Las respuestas a estas preguntas requerían de una mayor ambición en el objeto de estudio. ¿Qué condiciones faltaron en Arequipa durante los años dos mil para retomar la vitalidad del vínculo entre sector público y privado? Una vez asegurada la continuidad

18. En el siguiente capítulo se desarrolla el marco teórico de Evans.

19. O, en la línea de Durand, abiertamente capturado por intereses privados.

20. El industrialismo peruano fue pequeño, si se lo compara con los procesos que vivieron los otros grandes países sudamericanos (Brasil, Argentina, Chile y Colombia).

del modelo económico liberal tras las elecciones de 2001 e iniciado el proceso de descentralización ese mismo año, ¿qué ha impedido retomar el vínculo del sector privado con la esfera pública? Para responder esta pregunta, es necesario sustraerse de la comparación con otras regiones del Perú, las cuales no han tenido mejor suerte en este aspecto. La excepcionalidad de la historia arequipeña dentro del Perú lleva, más bien, a sopesar escenarios externos donde —ante similares retos— el sector privado haya logrado la reconversión de su influencia bajo un nuevo modelo económico y —sobre todo— que haya establecido nuevos vínculos con el sector público que permitan la concreción de iniciativas de desarrollo en el espacio territorial.

Con esta lógica, se inició la búsqueda de un caso estructuralmente similar de élites constituidas en el comercio, que hacen una reconversión exitosa hacia el industrialismo, y cuyo protagonismo decae posteriormente en medio de un contexto nacional e internacional adverso, pero que logran recobrarlo en el modelo económico de libre mercado. Es así como se encontró el caso del departamento de Antioquia (y su capital, Medellín) en Colombia. Como se verá en los próximos capítulos, Antioquia y Medellín tienen mucho en común con la región y ciudad de Arequipa, respectivamente, más allá de la anécdota de ser segundas ciudades en sus países.²¹ Existen diferencias notables, ciertamente (la más llamativa, el tamaño del industrialismo antioqueño, que llegó a ser mucho mayor que el que logró formarse en Arequipa²²); no obstante, estas divergencias no hacen mella del argumento general que se esbozará.

21. Medidas por población.

22. Esto se condice, en general, con la debilidad de la industria peruana en la primera mitad del siglo XX. En un texto clásico sobre el tema, Thorp y Bertram señalaban que el Perú sí contó a fines del siglo XIX con los factores que permitieron despegar una nascente industria. Sin embargo, “la inclinación de las ventajas comparativas hacia las exportaciones en las dos primeras

Al igual que Arequipa, Antioquia fue definida por sus élites como un territorio de vanguardia dentro del país. Tempranamente abandonado el federalismo en el siglo XIX,²³ esta vanguardia adoptó en ambos casos una identidad cultural “europeizada” y católica, cuya excepcionalidad se vio reforzada en los hechos por ser centro de un eje comercial distinto al del centro del país, nucleada alrededor de la capital regional. Oro y café, para el caso de Antioquia; y lana, para el caso de Arequipa, se convirtieron en productos articuladores del comercio de la región, tanto en su relación con otras regiones de sus países como con vínculos hacia el extranjero. En lo político, por su parte, ambas élites lideraron proyectos ordenadores de la región/ciudad, proyectos que tenían vocación multclasista,²⁴ y que —en sus lógicas— buscaban sustraer a las clases trabajadoras del “caos” de los procesos de modernización y, posteriormente, de la influencia de las izquierdas.

décadas del siglo fue mayor que en otros lugares, y ocurrió en circunstancias en que no había presiones (ni políticas ni económicas) para canalizar la expansión resultante de la demanda interna hacia el mercado interno”. A ello se suma que el Perú vivió una crisis del modelo exportador antes de la Gran Depresión, cuando aún contaba con fuentes de préstamo internacional, lo que redujo los incentivos para la conversión a la industrialización autárquica (Thorp y Bertram 1977: 105).

23. Como se verá, si bien Antioquia llegó a ser “Estado soberano” dentro del esquema federal que impulsaron los liberales colombianos a mediados del siglo XIX, su constitución definitiva como departamento en un sistema unitario ocurrió en 1886. Pese a sus fuertes identidades culturales, ambas regiones (Antioquia y Arequipa) nunca avanzaron hacia un esquema de nacionalidad separada, ni siquiera hacia la consecución de un régimen administrativo excepcional dentro de la república unitaria.
24. La “vocación multclasista”, tal como se define aquí, refiere a un discurso oficial que señala haber implantado un esquema de gobernanza que beneficia a todos los miembros de una sociedad. Ello no quiere decir, naturalmente, que estas élites hayan dejado de ocupar las posiciones más altas de la sociedad regional. Asimismo, la redistribución que preconizaron tuvo un carácter fundamentalmente paternalista.

Dover y Ocampo (2006) reseñan muy bien la constitución de un temprano “orden social natural” en Antioquia que adoptó la forma de un “Estado privado”, según los autores. Según esta definición, el Estado en Medellín se movía bajo principios que provenían del mundo privado: a saber, “actitudes empresariales, pragmatismo, manejo técnico e interés en la distribución institucionalizada de bienes públicos”. Según los autores:

En Medellín a comienzos del siglo XX se evidencia un contrato social y un esquema de interacciones con grados relativamente altos de consenso, que obedecía a una ideología del orden social natural. Esto no significa la existencia de un orden social armónico, aunque, indudablemente, se trata de una sociedad con grados menores de contradicción que en otras partes en el país y con un esquema de relaciones sociales que ha sido calificado desde afuera como *democrático*. Lo relevante es que la élite logró transmitir una idea de ciudad y de sociedad que llegó a ser compartida por los distintos sectores sociales. Se trataba de un esquema que combinaba un ordenamiento jerárquico y patriarcal [...] con un esquema de solidaridad interclase paternalista basado en la idea de responsabilidad social enunciada en las encíclicas católicas, y con interacciones interclase relativamente abiertas. (Dover y Ocampo 2006: 263)

Este temprano orden natural, como veremos, logró mantenerse en el modelo industrialista que Colombia (y particularmente Antioquia) adoptó a comienzos del siglo XX. El crecimiento exponencial de la industria durante los años veinte y treinta permitió la inclusión masiva de sectores trabajadores, fielmente adoctrinados en el sindicalismo de inspiración cristiana, que mantendría una gran influencia en la región hasta comienzos de la segunda mitad del siglo XX.²⁵

25. En Antioquia, por el contrario, el apoyo al liberalismo radical de personajes como Jorge Gaitán en los años cuarenta fue mínimo. Igualmente, como veremos en Arequipa, la incursión de las izquierdas en el panorama político fue

Para ambas élites regionales, tanto la arequipeña como la antioqueña, este panorama de un orden natural legitimado empieza a cambiar desde los años setenta, con el advenimiento —en ambos casos— de cambios estructurales: aumento de la migración del campo a la ciudad que hizo inviable un proceso de inclusión en el aparato productivo existente, crecimiento urbano desordenado que aumentó la demanda de servicios públicos, aparición de una élite política que disputaba los cargos públicos a los miembros de las élites tradicionales y paulatino decaimiento del modelo económico industrial. La política nacional también contribuyó con este cambio de época, aunque de modo distinto. En Perú, el gobierno militar cortó los vasos comunicantes de las élites arequipeñas con el espacio público regional (el caso más resaltante fue el de la llamada “Junta de Rehabilitación”, que en ese entonces —como se verá— tenía funciones de gobierno regional). En Colombia, los gobiernos de Bogotá promovieron a nuevos actores políticos en puestos clave de la administración local²⁶ y apoyaron paulatinamente la apertura del modelo político en todo el país, proceso que quedó consumado con la aprobación de la Constitución de 1991.

Leyva plantea —a propósito de la Medellín de los años setenta y ochenta— que la “la crisis de la ciudad lleva a la erosión de las tecnologías de poder del industrialismo, permitiendo observar la evolución de una nueva economía política del poder urbano” por la cual se da un proceso de separación del poder económico del poder político (Leyva 2014: 118). Remitiéndose a los trabajos de Franco (2006), Restrepo (2016) y también de Dover y Ocampo

muy tardío, quizás por el peso que tuvo la Democracia Cristiana hasta fines del Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada en 1980.

26. No obstante, según el balance de Restrepo para el periodo 1940-2004, más del 60% de alcaldes de Medellín y gobernadores de Antioquia fueron empresarios (Restrepo 2016: 388).

(2006), el autor plantea “la separación gradual de los empresarios y la representación política”, el advenimiento de una clase política profesional con visiones propias sobre lo público y las nuevas formas que asume la influencia de los grandes empresarios en la ciudad. El Estado cambia, según Dover y Ocampo y, con ello, “la irrupción del Estado burocrático entra a ocupar el papel que anteriormente tenían los vínculos paternalistas del empresariado” (Leyva 2014: 123). La clase política nacida de este cambio, antes que encabezar un proyecto popular propio, “articuló el desorden” reflejado en la informalidad de la economía y la fragmentación de los capitales (Leyva 2014: 125)

Más aun, y en la línea del argumento para Arequipa, para Leyva “si bien las élites patronales siguen siendo influyentes, ya no lo son en el mismo sentido de una élite orgánica, sino de un grupo de influencia que compite con otros, en medio de una descomposición profunda del orden social” (Leyva 2014: 123). El autor continúa su argumentación y resalta la aparición del clientelismo en los años setenta en paralelo a la apertura hacia elecciones competitivas, la creación de nuevas “sociabilidades políticas”, la informalización de la economía y el repliegue de los industriales hacia las “acciones tecno-económicas” antes que en acciones que garanticen su hegemonía política en el nuevo contexto (Leyva 2014: 124).

El autor concluye señalando que:

Entender la ciudad a partir de la década de 1980 debe pasar necesariamente por la explicación de la producción del orden entre los diferentes grupos de poder —incluyendo las distintas subjetividades y formas de capital— que emergieron después de la crisis, ya no élites o coaliciones dominantes, sino grupos sociales con un poder mucho más localizado y en relaciones específicas con espacios institucionales del Estado o la sociedad política. No obstante, se debe aclarar que esta fragmentación tampoco significa que cada uno de estos grupos o facciones cuente con igual influencia que los demás [...] simplemente se sugiere que, a partir de entonces, emerge una mayor distribución

de los recursos de poder, dado que los *capitales políticos, económicos y morales dejaron de estar unificados* y, por tanto, se hace necesario desplegar una forma de análisis político que sea capaz de entender el proceso para construir coaliciones, partiendo de esta fragmentación y de los recursos específicos con los que cuentan los actores a analizar. (Leyva 2014: 133)

Como se verá, en el escenario comparado de fragmentación de los capitales políticos, económicos y morales en ambas regiones, el actual empresariado antioqueño ha sido más exitoso en construir relaciones específicas con la esfera pública, crear coaliciones y aportar recursos específicos al sector público, frente al escenario más precario del actual empresariado arequipeño.

El argumento en este estudio es que, para el caso de Arequipa, el distanciamiento del sector privado de lo público se explica por la ausencia de reconversión de su capital social en las formas de influencia que el nuevo modelo económico valora y promueve activamente. Decaída la sociedad de personalidades ilustres y la economía cerrada, la conversión del capital social en la esfera pública no es un proceso que se produce automáticamente con la conversión hacia actividades de alto valor en el contexto de la economía de libre mercado. Por el contrario, requiere estrategias bien pensadas y equipos de personas que les den soporte. El sector privado arequipeño no ha dado el salto a participar en los espacios de interlocución que tiene con el sector público para moldear el apoyo a sectores “ganadores”,²⁷ ser proveedores de evidencia a la gestión subnacional y acompañar a los gobiernos locales o apoyar en la gestión del conocimiento para la innovación productiva. Todas ellas son actividades

27. Sobre la selección de sectores ganadores como proceso inevitable en una política de promoción productiva (o de promoción de inversiones) se habla líneas abajo en el marco teórico, siguiendo a Hausmann y Rodrik (2006).

de influencia que el nuevo modelo económico valora, como se verá en el caso de Antioquia. Las élites empresariales arequipeñas no aprovecharon, en ese sentido, todas las oportunidades abiertas por el proceso de descentralización,²⁸ más allá de la política electoral.

Asimismo, si bien este proceso de conversión de la influencia pasa por la voluntad del sector privado de hacerse de nuevas oportunidades en el nuevo contexto, también es cierto que existen condiciones que facilitan o hacen más viable este cambio. Así, el argumento señala que, en el caso de Antioquia —y a diferencia de Arequipa—, hubo una convergencia de tres factores que facilitaron la conversión de la influencia de las élites empresariales bajo el nuevo modelo económico:

- i. capital humano asentado en la región que forma parte de un cuerpo tecnocrático cercano a la política y que genera evidencia a la gestión subnacional,
- ii. un sentido de urgencia respecto de la situación de la región/ciudad que llevó a la renovación y defensa de un “modelo antioqueño” de desarrollo subnacional en el contexto de una economía abierta; y,
- iii. liderazgo político reformista en la alcaldía de la capital regional —sostenido en varias administraciones y con apoyo empresarial— que logró ser canalizador de un proyecto cercano al sector privado y a la sociedad civil movilizadora por la violencia política y social.

28. Ciertamente, el marco descentralista inicial apuntaba a empoderar sobre todo a los sectores más vulnerables de las sociedades locales (de ahí el énfasis de los mecanismos participativos dirigidos a estos). Sin embargo, decaído este énfasis, sobre todo con la segunda presidencia de Alan García, extraña que el proceso de descentralización no haya sido apropiado por las élites empresariales en un contexto político (y económico) más favorable.

Estas tres variables no se encuentran en el caso de Arequipa y explican la variable dependiente de este estudio: los actuales problemas para la interacción entre sector público y privado que se reseñaban líneas atrás.

Como bien saben los científicos sociales, toda comparación tiene limitaciones, y esta investigación no escapa a dicha máxima. En primer lugar, los “activos de partida” entre ambas regiones no fueron los mismos: por ejemplo, en extensión territorial y población. La geografía de ambas regiones está atravesada por cordilleras. Hasta bien entrado el siglo XX, Antioquia vivía “insulada” del resto del país, por las dificultades del transporte en Colombia y la ausencia de una conexión rápida con algún gran puerto. Como se verá, para algunos autores, esta “insulación” explica la constitución de una sociedad regional distinta de la del resto de Colombia. Las relaciones de Arequipa con otras regiones del Perú y el mundo estaban, en ese sentido, mejor posicionadas que las de su par colombiana, particularmente por su conexión histórica con otros centros urbanos del sur del Perú y del Altiplano y por la cercanía al puerto de Mollendo (y, posteriormente, al de Matarani). En lo demográfico, la capital regional Medellín tiene cerca de cuatro millones de habitantes (mientras que la ciudad de Arequipa supera el millón) y la población del área metropolitana es sustancialmente mayor que la de Arequipa. Las competencias administrativas de los gobiernos departamentales y municipales estudiados son también distintas.²⁹

En segundo lugar, el caso de Antioquia ya ha sido explorado por otros investigadores que buscaban comparar unidades subnacionales

29. No obstante, también hay procesos similares, como se verá: un proceso de crecimiento urbano desordenado sobre las laderas de los cerros de ambas capitales; que en Medellín fueron el escenario de la violencia urbana de los años ochenta y noventa.

con vocación industrialista e incluso de “ética capitalista”³⁰ en América Latina; como São Paulo, en Brasil; o Monterrey, en México (Solano 1983: 67). En ese abanico de coyunturas, plantear el caso de Arequipa puede parecer sobredimensionado: el tamaño del industrialismo arequipeño no se acerca al de las otras ciudades mencionadas. No obstante, el enfoque que se adopta no busca remitir al lector a la homologación de los casos, pero sí a un escenario de “retos similares y resultados divergentes”, en que las historias de Antioquia y Arequipa dialogan muy bien. Asimismo, este libro no es un estudio a fondo de las economías regionales, ni sobre variables asociadas a esta (formación de mercados internos, crisis económicas, niveles de productividad, índices de informalidad, entre otros); se usan esos indicadores para atestiguar cómo la economía regional dio luz —en diferentes momentos de la historia— a distintas clases de élites y de relaciones entre el gran sector privado, la política y el *policymaking* local.

Igualmente, en el caso de Arequipa queda menos clara la constitución temprana de un “Estado privado” tal como lo definen Dover y Ocampo, concretamente en su componente tecnocrático: es decir, de un Estado guiado bajo la máxima de obtener eficacia y eficiencia en sus intervenciones. Como se verá, en Antioquia operó una temprana inserción del modelo de la tecnocracia —de inspiración norteamericana— como forma de gobierno, que se mantuvo

30. Como reseña el informe de la consultora Monitor sobre Antioquia al comparar a los empresarios de Medellín con los de otras grandes ciudades de Colombia: “los empresarios de Medellín son los menos aversos [sic] al riesgo, creen en sus oficiales, no necesariamente hacen negocios con amigos, saben vivir con la incertidumbre, lo cual crea un buen ambiente competitivo” (Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia 1996: 35). Para Restrepo, esta “ética capitalista” consistiría en “el trabajo independiente, el afán de lucro, la disciplina, el ahorro, y la capacidad de riesgo, fortalecido por una capa importante de clases medias trabajadoras y asalariadas” (Restrepo 2016: 385).

incluso durante la época del proteccionismo a la industria, cosa que en Arequipa no ocurrió.³¹ Por el contrario, frente al elemento de “actitudes empresariales, pragmatismo y manejo técnico” que Dover y Ocampo atribuyen a Antioquia, en Arequipa las élites hicieron más énfasis en la “distribución institucionalizada de bienes públicos”, proceso que hasta la década de 1960 lideraron a través de instituciones como la Junta de Rehabilitación y en la movilización ciudadana (las llamadas “revoluciones” de Arequipa). De esta manera, la formación jurídica entre las élites arequipeñas apunta a haber tenido más peso que en Antioquia (a tal punto de haber convertido a los abogados en mediadores de las clases populares con el Estado³²), aunque los datos no permiten ser concluyentes.

En tercer lugar, este libro es un estudio de las “omisiones” en la relación entre sector privado y público de Arequipa, a la luz de la experiencia de Antioquia y su capital Medellín. Efectivamente, a través de la lectura de investigaciones académicas sobre ambas regiones y

-
31. No existen estudios históricos al respecto, aunque la evidencia apunta a que el enfoque administrativo de instituciones como la Municipalidad de Arequipa compartía el modelo nacional de inspiración continental europea.
 32. Al respecto, véase el trabajo de Coaguila (2008), quien atribuye la importancia del Derecho entre las élites arequipeñas a dos motivos: “Una primera explicación se atribuye a la debilidad de la aristocracia arequipeña, que no llegó a alcanzar el poderío económico de los terratenientes de la costa norte, por lo que emprendió otros medios de conservación y movilidad social como fue la inclinación por la abogacía para lograr prestigio, solvencia material y, por último, poder. A ello se agrega el predominio de la pequeña propiedad rural que contribuyó a causar frecuentes problemas judiciales que requerían la atención de los profesionales del Derecho [...] Una segunda explicación consiste en atribuir un rol protagónico a las negociaciones diarias de los arequipeños por sus derechos y obligaciones ante las nuevas autoridades judiciales. En este juego de poderes los abogados resultaban los naturales intermediarios de las clases populares ante los tribunales y en las luchas sociales” (Coaguila 2008: 357).

las declaraciones de sus protagonistas, se busca saber qué ha faltado en Arequipa para lograr un escenario de “autonomía imbricada”, y para ello se mira el caso de Medellín, en Colombia. En ese sentido, el estudio del caso de Medellín es instrumental al conocimiento del caso de Arequipa y así deben leerse las próximas páginas.

Sin embargo, se debe reconocer que investigar *omisiones* suele traer problemas a quienes se aventuran en esta senda de investigación. Para algunos investigadores, el estudio de las omisiones limita con el oscuro territorio de los contrafactuales y, eventualmente, lleva a especulaciones del tipo “lo que pudo haber sido y no fue”. Ante ello, cabe aclarar que no se está hablando de omisiones que hayan estado fuera de la mesa de opciones para el empresariado arequipeño. Por el contrario, el “marco de acción” o “*framework*” de la reconversión de la influencia estaba presente en líneas de política discernibles en la experiencia internacional al inicio de los años dos mil.³³ Está contenida —ciertamente, bajo otros nombres— en los informes de competitividad de Monitor,³⁴ en los estudios de

-
33. Se mencionan los años dos mil porque se está asumiendo que en un escenario de crisis continua (como el que pasó Arequipa en distintos grados entre fines de los años setenta y fines de los noventa) es más difícil la priorización de la reconversión de la influencia pública: es más importante mantener “el negocio a flote”, en primer lugar, antes que ser influyente frente a un Estado empobrecido y poco efectivo. Recién a partir de los 2000, cuando se reinauguró la senda de crecimiento económico que permitió priorizar otras líneas de acción, es razonable esperar una diversificación de las líneas de trabajo de una o varias organizaciones empresariales.
34. El estudio de Porter señalaba que “Arequipa puede capitalizar del hecho que tiene un *cluster* minero que puede servir a minas en regiones vecinas, así como en otros países. El estudio también resalta las sólidas redes de transporte de la región, sus recursos financieros, turismo bien desarrollado e industria de servicios y un creciente sector agroindustrial” (Entrevista a Diego Muñoz Nájjar, expresidente de la Cámara de Comercio e Industria de Arequipa, citado en Oxford Business Group 2017b: 214).

formación de clústeres, entre otros.³⁵ Asimismo, para mediados de la década de 2010, la “opción Medellín” ya era bien conocida en circuitos empresariales, de gestión y académicos internacionales como opción de política para ciudades poscrisis.³⁶

Tras una breve presentación de la metodología, en el primer capítulo se expone el marco teórico de la investigación, alrededor de tres literaturas: las de modelos de desarrollo, élites (con énfasis en el vínculo público-privado que estas desarrollan) y política subnacional. En el segundo capítulo, se presenta la historia de ambas unidades subnacionales, particularmente de cómo en ambas se da una “acumulación de activos” desde fines del siglo XIX hasta mediados del XX que permite la generación de élites económicas que son, a su vez, élites políticas. También se reseña el escenario de crisis que reduce la influencia de las élites forjadas en ese modelo económico. En el tercer, cuarto y quinto capítulos se desarrollan las variables que explican el resultado divergente de la relación entre los ámbitos público y privado en Antioquia y Arequipa, o —siguiendo a Leyva— la dispersión de los capitales económicos, políticos y morales en ambos territorios. En el tercer capítulo, se habla del capital humano como diferenciador de ambas regiones: se encuentra en Antioquia un capital humano con mejores capacidades para gestionar y gobernar que en Arequipa. En el cuarto capítulo, se habla del contexto de crisis que —en distintas dimensiones— pasaron ambas regiones en el último cuarto del siglo XX y que llevó a una reinención del

35. Por no mencionar libros y publicaciones académicas que sí pueden ser de menor alcance entre élites empresariales.

36. A manera de ejemplo, en 2016, uno de los invitados especiales al Congreso Anual de la Región Arequipa fue el representante del municipio de Medellín, Sr. Alvaro Berdugo, quien expuso el “milagro” de la transformación de la ciudad. Sobre Medellín como modelo de gestión urbana, véase Stiglitz (2014). Desde una perspectiva crítica, pero que reseña bibliografía que resalta el “milagro urbano” de Medellín, véase Humphrey y Valverde (2017).

sector privado antioqueño —tanto en su estructura interna como en su relación con lo público—, fenómeno que no aparece en el caso de Arequipa. En el quinto capítulo discurre sobre la naturaleza de los liderazgos políticos en ambas regiones en el nuevo siglo y sus vínculos con el sector privado hasta la actualidad. Finalmente, se cierra con las conclusiones de esta investigación.

Metodología

Esta investigación está basada en una revisión bibliográfica sistemática de fuentes secundarias y primarias en torno a élites, modelos de desarrollo y política subnacional en Arequipa y Antioquia. Adicionalmente, se ha revisado literatura sobre la historia general de ambas regiones y del contexto de sus países.

Igualmente, se realizaron dos visitas a la ciudad de Arequipa: la primera entre el 3 y el 5 de mayo de 2017, donde se hicieron ocho entrevistas con informantes clave (entre académicos y funcionarios de la gestión regional 2015-2018); y la segunda, para participar en el Congreso Anual de la Región Arequipa (CARA), entre el 8 y 10 de noviembre de 2017, donde se logró entrevistar con profundidad a cinco empresarios arequipeños y escuchar las declaraciones públicas de la gobernadora regional Yamila Osorio y el alcalde de Arequipa, Alfredo Zegarra (ambos, autoridades en el periodo 2015-2018), además de otros actores.³⁷ El CARA es el espacio más importante de encuentro entre élites empresariales y políticos regionales y, como

37. Vaya un agradecimiento a Ángel María Manrique, director del Instituto Gobierno y Desarrollo Humano en Arequipa, quien tuvo la gentileza de presentar al autor a actores relevantes en la región para la realización de entrevistas. Asimismo, un agradecimiento a Sebastián Mattos, exdirector del CARA y miembro del Centro de Estudios Católicos, quien permitió llevar adelante entrevistas durante el evento realizado en Arequipa entre el 9 y 10 de noviembre de 2017.

tal, las declaraciones ofrecidas en su seno alimentan buena parte de las reflexiones de esta investigación. Finalmente, se entrevistó a la exgobernadora regional Yamila Osorio (una vez culminado su período), lo que ayudó a entender los retos por los que pasó su administración en los cuatro años de su mandato.

	Nombre	Institución	Día de la entrevista
1	Ángel María Manrique	Director Instituto Gobierno y Desarrollo Humano	03/05/2017
2	Bruno Gambetta	Gerente de Promoción de la Inversión Privada AQP	04/05/2017
3	Juan Carlos Agramonte	Asesor de la Presidencia Regional	04/05/2017
4	Jorge Bedregal	Historiador Universidad San Agustín	04/05/2017
5	Cesar Lutgens	Gerente Cámara de Comercio de Arequipa	05/05/2017
6	Joaquín Alcázar	Socio gerente Aurum Consultora	05/05/2017
7	Carlos Leyton	CEDER Arequipa	05/05/2017
8	Informante anónimo	Prefirió no consignar	05/05/2017
9	Carlos Ibáñez	Gerente RANSA	09/11/2017
10	Alonso Quintanilla Pérez-Wicht	Vicerrector Universidad Católica San Pablo	09/11/2017
11	Luis Chaves	Exdirector de la Cámara de Comercio de Arequipa	09/11/2017
12	Ricardo Ramírez del Villar	Profesor Derecho Comercial Universidad San Pablo	10/11/2017
13	Jorge García	Representante del gremio del parque industrial ADEPIA	10/11/2017
14	Yamila Osorio	Exgobernadora regional de Arequipa (2015-2018)	22/01/2019

Para el caso de Antioquia, se realizó una visita de campo entre el 15 y el 23 de octubre de 2018 a Medellín y Bogotá, donde se entrevistó a diez expertos, entre académicos y representantes del empresariado antioqueño.

	Nombre	Institución	Día de la entrevista
1	Juan Carlos Vélez	Universidad de Antioquia	16/10/18
2	Jaime Echeverry	Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia	16/10/18
3	Gloria Isabel Ocampo	Antropóloga	17/10/18
4	Piedad Patricia Restrepo	Directora <i>Medellín Cómo Vamos</i>	18/10/18
5	Sergio Tobón	Fundación ProAntioquia	18/10/18
6	Marta Villa	Investigadora Corporación Región	18/10/18
7	Santiago Echavarría	Centro de Ciencia y Tecnología de Antioquia	18/10/18
8	Carlos Brando	Historiador económico, Universidad Tadeo	19/10/18
9	Juan Manuel Ospina	Investigador/Exsenador del Partido Conservador Colombiano	22/10/18
10	Juan Federico Pino	Politólogo Universidad Javeriana	22/10/18

Capítulo I

MARCO TEÓRICO: MODELOS DE DESARROLLO, ÉLITES Y POLÍTICA SUBNACIONAL



Para entender las variables independientes de este estudio (capital humano, sentidos de urgencia y coaliciones políticas) y la variable dependiente (relación entre sector público y privado) es necesario prestar atención a tres áreas de estudio: los modelos de desarrollo, las nociones de élites asociadas a la posesión de capital social, así como al despliegue de influencia y la política subnacional.

La literatura sobre los modelos de desarrollo da pistas sobre las características de la gestión subnacional, particularmente en unidades administrativas de nivel medio, como los gobiernos regionales. Esta literatura pone en contexto la economía política de la creación de políticas de desarrollo productivo en las unidades subnacionales, tema que es constante tanto en Arequipa como en Antioquia.

Las nociones de élites —muy presentes en todo este estudio— acercan al tema de los tipos de influencia de estas sobre el espacio público, algo que será recurrente cuando se aborde la presencia de capital humano en las regiones, el involucramiento de las élites regionales en problemas de relevancia pública y los mecanismos de interlocución y acción que despliegan con otros actores, autoridades, funcionarios y otros miembros de la sociedad civil.

Finalmente, la literatura sobre política subnacional se aleja del estudio de la sociedad civil para prestar atención a la política electoral, sus resultados y los estilos de gestión; otra arista clave de esta investigación.

Sobre modelos de desarrollo: del modelo de “visiones” al de pensar estratégicamente el territorio

Por “modelos de desarrollo” se entiende a las construcciones que actores relevantes¹ introducen (y, eventualmente, consensúan) durante el ciclo de políticas públicas de una unidad territorial en torno a lo que consideran una relación virtuosa entre desempeño económico y bienestar social, principalmente. A esta definición básica (estrictamente desarrollista, si se quiere²), otros enfoques han

-
1. Traducción del término en inglés “*stakeholder*”. También puede traducirse como “parte interesada”.
 2. Sobre este tema, la literatura académica internacional es vasta, aunque también mayoritariamente crítica. El desarrollo es visto como un concepto eminentemente occidental, instrumentalizado por las grandes potencias (y los organismos internacionales que financian) para influir las políticas de los países más pobres. Sobre los orígenes del desarrollo como un proyecto modernizador occidental, véase Cooper 1997, Mitchell 2002, Cullather 2007, Orr 2012, Jerven 2013, Rist 2015; y, particularmente en contextos de imposición externa de programas de asistencia a países del sur, véase Escobar 2011. Un trabajo pionero fue el de Ferguson (1994), quien demostraba cómo en Lesotho —país del sur de África, bordeado en su totalidad por Sudáfrica— la cooperación internacional había diagnosticado una imagen del país como rural —concretamente como una “sociedad campesina tradicional de subsistencia” (Ferguson y Lohmann 1994: 177)— lo que se tradujo en la creación de varios programas de asistencia al desarrollo agropecuario. El fracaso de los programas se debió a que —contrariamente a la idea preconcebida del país africano como rural— muchos “campesinos” de Lesotho trabajaban prestando mano de obra y servicios en Sudáfrica (60% de la mano de obra entre los hombres y 10% entre las mujeres) desde antiguo y que el 70%

agregado a esa relación virtuosa otro tipo de bienes como el cuidado del medio ambiente o el respeto a las tradiciones de los pueblos indígenas.³

En el Perú, la discusión sobre modelos de desarrollo (particularmente en el ámbito regional) ha sido un tema académico que ha despertado poco interés, generalmente relegado a la información contextual sobre las regiones. En su acercamiento metodológico ha prestado atención a documentos específicos como los llamados “Planes de Desarrollo Concertado” (PDC), aunque no existen análisis en profundidad sobre los procesos particulares de “agendación” de temas que actores específicos plantean en esos planes o en otro tipo de instancias. Se sabe, en cualquier caso, que son procesos sumamente normativos⁴ en su concepción, con muchas debilidades en torno a su planeamiento (se suelen proponer “visiones” antes que procesos efectivamente materializables) y que no suelen reflejar

de los ingresos promedio de los hogares rurales se obtenía de trabajos en Sudáfrica (Ferguson y Lohmann 1994: 177). Para Ferguson, este diagnóstico fracasado se explica por la necesidad de la cooperación internacional por diseñar “paquetes de desarrollo estandarizados” sobre la base de nociones generalizadoras (países subdesarrollados, países de bajos ingresos, etc.) y por la imposibilidad de las agencias cooperantes para intervenir en la realidad sudafricana en la época del *apartheid*. Más aun, reconocer a Lesotho y a su mano de obra migrante como integrante de la economía capitalista del sur de África deslegitimaría la misma presencia de la cooperación (Ferguson y Lohmann 1994: 177).

3. Sobre la crítica ecologista e indigenista al paradigma desarrollista y las respuestas desde el área andina, véase Merino (2016).
4. A propósito de los PDC en el ámbito municipal, Remy señalaba que estos buscan “constituirse en un orientador de mediano o largo plazo de la acción municipal. La idea por lo general es identificar un norte, un futuro deseable (más o menos posible, eso depende de cada proceso) que permita un efecto acumulativo a las inversiones de los sucesivos gobiernos municipales, restringiendo la discrecionalidad de los siguientes alcaldes” (Remy 2004: 123).

las diferencias y aspectos contenciosos entre los principales actores locales.⁵

No obstante, en los últimos años, se encuentra literatura que empieza a preguntarse más específicamente por la construcción de modelos de desarrollo en las regiones —no solo como declaraciones en documentos que buscan premeditadamente arribar a consensos o como planes de acción— sino como verdaderas instituciones informales que pueden definir la viabilidad de la implementación de políticas públicas en el ámbito regional.

Quizás el caso más prominente, y con una relativamente importante cantidad de estudios a cuestas, es el de San Martín. En esta región, el llamado “desarrollo alternativo” evolucionó de ser una política contra el cultivo y comercialización de la hoja de coca impulsada por actores vinculados a la cooperación estadounidense para convertirse en una política de desarrollo transectorial que personalidades vinculadas al mundo de las ONG llevaron a la política regional mediante elecciones: fue el caso del movimiento regional “Nueva Amazonía” (Zárate 2003, Meléndez 2004, Zavaleta 2014, Muñoz et ál. 2016). Más recientemente, Asensio (2016) describe cómo en Cusco la idea de “desarrollo rural” aparece en los años noventa y sirve como “cajón de sastre” para varias expectativas de direccionamiento de las políticas públicas regionales, aunque —al contrario del caso de San Martín— no significó un ordenamiento de la política regional. En Cajamarca, la búsqueda de consensos en torno al desarrollo regional derivó en los proyectos de ordenamiento territorial y la proposición de zonas económicas, que han buscado conciliar la vocación minera del territorio con el cuidado

5. No obstante, los PDC han permitido dar voz a los sectores más pobres de las sociedades regionales que hacen contrapeso a la presión tradicional ejercida por “vecinos”, “notables” y “sectores de mayores ingresos” (Remy 2004: 123). Sobre la debilidad en su planeamiento, véase Remy (2004: 141).

de la economía agraria (Barrantes, Cuenca y Morel 2012). Otros estudios han hecho énfasis en la densidad de la sociedad civil regional, que permitiría la aparición de discursos de desarrollo regional ordenadores, como señalaron Cotler et ál. (2009). El caso más notorio de entre los compilados por los autores viene de la imagen desarrollista de Piura, que hace hincapié en la agricultura (particularmente la agroindustria y la agroexportación), el canon petrolero y el comercio a través del puerto de Paita como ejes de desarrollo, construcción que básicamente se puede atribuir a los esfuerzos de la sociedad civil regional (Cotler et ál. 2009: 70-71). Todos estos estudios trascienden el normativismo de los PDC y se preguntan por los activos instalados en la región, los actores que disputan la política regional y el tipo de sociedad civil que puede respaldar políticas públicas específicas.

Como se señalaba, para el caso peruano, el análisis de los modelos de desarrollo ha estado fuertemente influido por lo contenido en los Planes de Desarrollo Concertado en los ámbitos regional y local,⁶ sobre todo durante los primeros años del proceso de descentralización.

Sin embargo, desde 2014, y en respuesta a las críticas que recibió el planeamiento de las regiones en sus primeros años, se encuentra un nuevo direccionamiento de la gestión pública hacia procesos de mirada estratégica, antes que normativa. Así, en ese año, la promoción de una nueva política industrial –hoy llamada “política de desarrollo productivo”– ha vuelto a ser tema de relevancia, y con ello se revitalizó la importancia de la dimensión regional en el establecimiento de agendas de desarrollo contextualizadas. En efecto, tras años de ser recelada por las remembranzas al modelo

6. Ciertamente, también por los planes de zonificación económica ecológica o de ordenamiento territorial.

de sustitución de importaciones, durante el gobierno de Ollanta Humala se retomó el interés por las políticas de desarrollo productivo a través del Plan Nacional de Diversificación Productiva, que contenía un fuerte énfasis en el trabajo a escala de las capacidades regionales.

Las políticas de desarrollo productivo son, según Melo y Rodríguez-Clare, “aquéllas que tienen por objetivo fortalecer la estructura de producción de una economía nacional particular” (Melo y Rodríguez-Clare 2007: 355). Como señala Távara, la nueva política industrial de los países apunta a actividades que generan valor económico y ciertos servicios que han devenido en industrias: información y comunicaciones, salud, actividades científicas y técnicas, deportes, ocio, entretenimiento, industrias creativas y de protección ambiental, entre otros (Távara 2010: 17). La promoción del gobierno en este aspecto busca “remediar las fallas de mercado mediante la provisión de bienes públicos e intervenciones gubernamentales dirigidas a estimular la oferta de bienes que generan externalidades positivas” (Melo y Rodríguez-Clare, citados en Távara 2010: 17). Actualmente, la política industrial del Estado peruano toca el papel de instancias centrales del modelo de libre mercado: el Consejo Nacional de Competitividad del Ministerio de Economía y Finanzas y las nuevas Agencias Regionales de Desarrollo (ARD) impulsadas por la Presidencia del Consejo de Ministros, por ejemplo.

El componente territorial de la política de desarrollo productivo es clave. Las redes territoriales que se forman alrededor de ellas son “esquemas de colaboración entre las empresas y otros actores (los gobiernos locales, las universidades, las organizaciones no gubernamentales y otras) de las comunidades locales (ciudades, regiones, distritos) dirigidas al desarrollo de ventajas competitivas apropiables por las empresas participantes” (Melo y Rodríguez-Clare 2007: 373). En esa línea, la política de desarrollo productivo es clave para

entender la relación entre sector público y privado que se da en el ámbito local. Como señala Távora,

[...] en contraste con la vieja política industrial, caracterizada por el modelo de planificación centralizada y la imposición vertical y autoritaria de las decisiones, la nueva política industrial se sostiene en la cooperación estratégica entre el Estado y la empresa privada. La participación privada es decisiva para asegurar la relevancia y sostenibilidad de los programas e intervenciones (Távora 2010: 20)

Si bien en el Perú estas instancias todavía no producen una institucionalidad regional que se pueda analizar (los consejos regionales de competitividad funcionan muy irregularmente y el plan de diversificación productiva fue abandonado por el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski en 2016), el gobierno de Martín Vizcarra se comprometió a retomar el plan de diversificación y ya viene trabajando la implementación de las ARD, que asumirán varios de los postulados de la política de desarrollo productivo. Si bien, metodológicamente, las ARD seguirán el modelo de arriba a consensos que caracterizó a los PDC, las ARD tienen una mirada más estratégica: buscan “desarrollar las potencialidades productivas de las regiones mediante el apoyo a los clústeres o cadenas productivas existentes”. Para ello, el Gobierno ha creado tres tipos de ARD “a aplicarse en regiones de diversos niveles de desarrollo y modelos de gobernanza”: desconcentrada, promotora y potenciadora.⁷ En este diseño, la

7. “*Agencia desconcentrada*: Su objetivo es proveer en las regiones las condiciones básicas (servicios de salud, educación e infraestructura) que garanticen el desarrollo económico y social de la población. Entre las funciones que desarrollarán las ARD se encuentra la provisión de servicios de asistencia técnica en identificación y diseño de proyectos de desarrollo, apoyo técnico en la formulación de una estrategia de desarrollo regional y la facilitación del acceso a oportunidades de financiamiento para la ejecución de proyectos y el desarrollo y promoción de actividades productivas. *Agencia promotora*:

planificación estratégica cobra particular importancia y lo distancia del modelo tradicional de PDC.

En conclusión, el estudio de los modelos de desarrollo en el Perú ha levantado poco interés. Generalmente referido a las declaraciones contenidas en los PDC, dichos modelos se prestaron a ser “cajones de sastre” de iniciativas dispersas y con pocas oportunidades de implementación. Con el regreso de la política de diversificación productiva al primer plano de las funciones del Estado peruano, empieza a cobrar importancia la creación de instrumentos regionales que —partiendo por reconocer los activos, actores e instituciones “realmente existentes” — puedan elaborar una programación estratégica altamente contextualizada y viable. Si bien sus promotores no los definen como modelos de desarrollo, estos instrumentos apuntan a levantar muchas de las objeciones que

Su objetivo es el fortalecimiento de la articulación y la coordinación entre el Gobierno nacional y los Gobiernos Regionales para optimizar los resultados de las diferentes intervenciones (programas, proyectos, etc.). Las ARD desarrollarán actividades orientadas a asegurar la participación de todos los actores de la región en la toma de decisiones para contribuir al desarrollo económico sostenible mejorando las capacidades de planificación, priorización y ejecución de las inversiones en los Gobiernos Regionales y Locales y la identificación y promoción de cadenas productivas. *Agencia potenciadora*: Tiene el objetivo de promover la construcción de una visión estratégica regional. De manera participativa y sobre la base de los avances en desarrollo empresarial y de la región, la ARD apoyará en la construcción y ejecución de una visión estratégica orientada a la búsqueda de competitividad y la inserción del tejido empresarial regional en cadenas de valor internacionales. Entre las principales funciones de la ARD se encuentra asesorar en el proceso de construcción de agendas regionales con una visión estratégica teniendo como componente clave la innovación, el desarrollo de programas de fortalecimiento empresarial y de proveedores de servicio, el apoyo en el acceso a fondos para promover el desarrollo productivo y la innovación en cadenas de valor priorizadas; asimismo, coordinar la intervención de los sectores en el territorio” (Secretaría de Descentralización 2018: 97).

aquejaban a la planificación de mediados de la década pasada. Para la construcción de estos, tal como muestra la literatura, la colaboración entre sector público y sector privado es fundamental, y así es recogido en el modelo de Agencias Regionales de Desarrollo que el Gobierno peruano elaboró durante 2018.

Como veremos en el caso de Antioquia, la mirada estratégica y la co-creación público-privada ha estado muy presente desde la década del año 2000 y ha permitido implementar un “modelo de desarrollo” viable con dos ejes: el “urbanismo social” de Medellín, por un lado; y la competitividad de Antioquia, por otro (con mayor éxito en el primer caso). En Arequipa, por el contrario, no se encuentra un modelo de desarrollo que tenga tal organicidad.

Sobre élites y espacio público: sociedad civil movilizadora y autonomía imbricada

Élites como sociedad civil movilizadora

Las definiciones de élites pueden ser de dos tipos. Una primera entrada sería una definición lo suficientemente amplia que abarque todas las posiciones desde la que se pueda ejercer influencia. Así, en el estudio de Muñoz y otros el concepto de élites designa a “toda aquella persona o institución que es reconocida localmente como poseedora de capacidad de influencia sobre los asuntos públicos, sea por su poder económico (como es el caso de los empresarios), político (partidos o movimientos y autoridades) o simbólico (las asociaciones profesionales, instituciones educativas, la prensa, etc.)” (Muñoz et ál. 2016: 15). En esta definición, la percepción de posesión de poder económico, político o simbólico crea una élite.

Una visión más acotada de élites busca definir las según el despliegue concreto de mecanismos públicos o privados—y, ciertamente,

legales— de influencia, más allá de la posesión de capitales que hagan potencial ese despliegue. Los mecanismos públicos incluyen al *lobby* regulado, gremios, plataformas ciudadanas, *think tanks* y medios de difusión; mientras que los mecanismos privados incluyen el *lobby* no regulado y los contactos sociales.⁸ Así, un gran empresario recluido en las tareas diarias de su empresa no sería efectivamente parte de una élite, pese a que indudablemente tiene las condiciones para ser parte de una. Esta definición sigue la idea planteada por Dahl (1958) en su temprana crítica al modelo de la élite dominante: un grupo puede tener alto potencial para el control, pero carecer de unidad en torno a la conveniencia de una alternativa política clave o de los mecanismos específicos de implementación de esa alternativa (Dahl 1958: 465).⁹

Para el despliegue concreto de influencia (bien sea a través de mecanismos públicos o privados), un particular tipo de capital cobra importancia: el capital social o, siguiendo a Woolcock, “las normas y redes que permiten a las personas actuar colectivamente” (Woolcock 2011: 197). Sin capital social, la influencia del sujeto queda restringida al poder que pueda ejercer sobre su propia organización y sobre la base de su jerarquía.

-
8. El estudio de los mecanismos privados de influencia es, sin duda, uno de los más difíciles de analizar. La opacidad de este tipo de interacciones abre el terreno para la especulación sobre los verdaderos motivos detrás de la adopción de una política. Esta investigación no se centra en ellos y se reconoce que —dependiendo de las formas que adopte su uso— existe un buen argumento a favor de quienes prestan atención a ellos para argüir una eventual “captura del Estado”.
 9. Por otro lado, siguiendo esta vez la crítica a Dahl, el despliegue efectivo de influencia no permite poner en perspectiva aquellas decisiones que no fueron tomadas (*non-decision making*) por el ejercicio de mecanismos privados de influencia o —siguiendo a Steven Lukes— aquellos temas sobre los que el peso de la “hegemonía ideológica” del grupo dominante en el espacio público impide que se lleguen a agendar. Al respecto, véase Lukes (2004).

La ausencia de forjamiento de capital social es lo que caracteriza a un actor privado en estricto y lo que lo diferencia de la sociedad civil como esfera complementaria del Estado y los mercados, según la clásica diferenciación de Jürgen Habermas. Para ser sociedad civil, hay que efectivamente ejercer influencia, lo que pasa por la acumulación de capital social. Siguiendo el marco teórico de Putnam, “la sociedad civil surge de las interconexiones de las personas y de su habilidad para organizarse, cooperar e interactuar entre ellas” (Mendel 2010: 724). En ese sentido, y contrario a las visiones estereotipadas de los empresarios que los adscriben simplemente a la esfera del mercado, dentro del marco teórico de este estudio, estos pueden ser sociedad civil si a sus actividades privadas suman el proceso de creación de capital social que les permita tener influencia pública.

Desde el marco teórico neomarxista sobre la construcción de hegemonías, la constitución de una sociedad civil que influencia al Estado no es contenciosa. Jessop consideraba que “la producción de hegemonía se entiende como el proceso evolutivo por el que una fracción social moviliza sus proyectos en coalición con grupos sociales más amplios para así ejercer el liderazgo e institucionalizar un orden social que lo reproduzca” (Jessop, citado en Leyva 2014: 131). Siguiendo a Gramsci, la producción de hegemonía “es un proceso que, si es exitoso, lleva gradualmente a una relación orgánica entre el Estado —sociedad política— y la sociedad civil, institucionalizando en el primero los intereses de los actores dominantes y subalternos” (Jessop, citado en Leyva 2014: 131).

En esta investigación se utiliza una noción de élites como grupos que movilizan capital social para el despliegue de mecanismos concretos de influencia pública. Se presta atención, entre estos mecanismos, al *lobby* regulado, gremios, plataformas ciudadanas, *think tanks* y medios de difusión, entre otros.

Captura del Estado versus autonomía imbricada

La cercanía de las élites económicas a la elaboración de políticas ha sido un tema contencioso en el estudio de las relaciones entre sector privado y público, particularmente en el Perú. Existen dos perspectivas claramente identificables al respecto. Por un lado, las que ven en este acercamiento “captura del Estado” y aquellas que ven en la cercanía una condición necesaria de las políticas productivas de un Estado.

En los estudios de Durand, basados en la perspectiva de Charles W. Mills, élites son “los personajes en posiciones de poder económico y político, aquellos al mando de corporaciones y del Estado, y que manejan grandes recursos materiales y organizativos que afectan el todo social” (Durand 2008: 72). En este marco, la posición de poder crea una élite. Para Durand, en el Perú:

[...] la reconfiguración drástica de la sociedad ocurrida a fines del siglo XX fue generada por factores internos y externos, en un raro contexto de transición larga y dolorosa que acentuó la concentración del poder económico y político. En este contexto se fue formando un núcleo reducido de grandes corporaciones que operan acomodándose a una clase política que proviene de los partidos tradicionales y de canteras independientes. En el siglo XXI, ese núcleo ha fortalecido su poder estructural, perfeccionado y ampliado su poder directo e incrementado su influencia sobre el sistema político (Durand 2008: 73)

Es lo que el autor denomina “captura del Estado” y que no solo toca a hechos puntuales de “malos funcionarios corruptos”, sino que concierne a todo sistema en el cual la concentración de poder económico y político se encuentra con una calidad burocrática baja y una sociedad civil débil (Durand 2012: 26).

Desde una perspectiva radicalmente distinta, para el caso de las políticas de promoción industrial, Evans (1995) resaltaba la

importancia de que los Estados desarrollistas desarrollen vínculos Estado-sociedad en la forma de dos procesos concurrentes: “coherencia corporativa” y “autonomía incrustada”. La coherencia corporativa está basada en el reclutamiento meritocrático de las burocracias y el establecimiento de incentivos a la carrera pública. De la solidez de ambos procesos provendría la autonomía de estas instituciones. Sin embargo, dicha autonomía tiene que estar “incrustada” en la sociedad, particularmente con aquella que representa el capital industrial. Para Evans, las burocracias “están incrustadas en un concreto set de lazos sociales que une el Estado a la sociedad y provee canales institucionales para la negociación continua y renegociación de metas y políticas” (Evans 1995: 12). En este modelo, los Estados que solo apuestan por uno de los dos ejes (coherencia corporativa o autonomía incrustada) no lograrían los objetivos de promoción industrial:

Un Estado que fuera solo autónomo carecería de las fuerzas de inteligencia y la habilidad de descansar en la implementación descentralizada privada. Densas redes de contactos sin una estructura robusta interna dejarían al Estado sin capacidad de resolver problemas de ‘acción colectiva’, de trascender los intereses individuales de sus contrapartes privadas. Sólo cuando la ‘incrustación’ y la autonomía van juntas puede un Estado ser llamado desarrollista (Evans 1995: 12)

Fukuyama trabaja, asimismo, en este marco teórico, donde el Estado ideal sería aquel que cuenta con altas capacidades y otorga mayor autonomía a sus funcionarios.¹⁰ Dicha autonomía incluye las posibilidades de establecer mecanismos de retroalimentación y

10. Pero que —respondiendo a las necesidades de su contexto específico— adopta más reglas (caso de los Estados Unidos) o menos reglas (casos de Nigeria o China). Véase Fukuyama 2013: 362-363.

crítica a las políticas y de colaboración con el sector privado y la sociedad civil en la implementación de los servicios que tiene a su cargo (Fukuyama 2013: 357).

Otra entrada en la línea de la colaboración público-privada proviene del trabajo de Hausmann y Rodrick (2006). Los autores esbozan su argumento alrededor de una constatación práctica: los gobiernos se ven obligados (“condenados”, según ellos) a elegir los sectores industriales que van a apoyar. Frente al argumento ortodoxo del librecambismo de que los gobiernos deben dejar al mercado el surgimiento y la supervivencia de los sectores económicos, los autores señalan que estos *no solo no pueden abstenerse de elegir* sino que ello les es imposible. Las capacidades de los Estados son muy limitadas en comparación a la cantidad de información que tendrían que producir para satisfacer todas las iniciativas industriales de un país. Ante ello, los gobiernos crean instituciones que “proveen insumos públicos que diferenciadamente benefician actividades económicas particulares” (Hausmann y Rodrick 2006: 26). Desde instituciones que garanticen los estándares sanitarios de los alimentos o que supervisen la calidad del aire, los gobiernos (incluso aquellos que se declaran ortodoxos) siempre proveen bienes públicos a sectores específicos. De ahí la inevitabilidad de elegir.

Para que los procesos que dan origen a estos insumos (bienes públicos) no se vean contaminados por comportamientos predatorios de parte de sectores productivos específicos, los autores recomiendan que la arquitectura institucional de los Estados en la provisión de bienes a industrias específicas sea:

- i. *abierta*, es decir, que las áreas de atención del Estado sean flexibles ante la aparición de nuevas oportunidades en sectores no previamente contemplados;
- ii. *autoorganizada* o que evite la creación de “canales de comunicación únicos” por los que sectores de distinta

- productividad deban llegar a consensos para hacer llegar sus solicitudes de insumos al Estado. De lo contrario, esto puede llevar a que los bienes públicos demandados por el conjunto de actores se centren en los pedidos que tienen en común (por ejemplo, reducción de impuestos) en perjuicio de aquellos que pueden ser más valiosos; y,
- iii. *transparente*, es decir, que la elección de sectores beneficiarios privilegie aquellos que contribuyen más al resto de la sociedad en la forma de impuestos o empleos de alta productividad (Hausman y Rodrik 2006: 32).

Para ello, los autores sugieren crear “acuerdos tipo-redes” que permitan a las organizaciones públicas (el Estado) o privadas (asociaciones comerciales) “identificar oportunidades, crear incentivos para actuar y coordinar el resultado”. Por ejemplo, los ministerios de industria podrían “mantener una conversación con industrias particulares y luego coordinar a las diferentes agencias gubernamentales involucradas en la implementación de soluciones” (Hausman y Rodrick 2006: 35).

Estos encuentros público-privados tienen que ser sistemáticos y transparentes. Según Melo y Rodríguez-Clare:

La idea de una alianza público-privada hacia el logro de objetivos de desarrollo cruciales (como la mejora de la competitividad y el aumento de la productividad) y la práctica de los diálogos público-privados sistemáticos y organizados para discutir el diagnóstico de los problemas, las medidas de política y los compromisos de acción son contribuciones importantes a las políticas industriales del futuro. En estos diálogos público-privados, el esfuerzo conjunto para identificar dónde yacen los problemas y dónde se pueden hallar las posibles soluciones, es un anuncio del nuevo estilo de diseño de las políticas industriales que está tomando forma en todo el mundo, un nuevo estilo en el que el proceso de descubrimiento, o de autodescubrimiento, como lo han

llamado Hausmann y Rodrik [...], de dónde están las ventajas competitivas potenciales y cuáles son los obstáculos para su desarrollo, es tan importante como el contenido de las políticas para vencer esos obstáculos. (Melo y Rodríguez-Clare 2006: 392)

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) también se preguntaba por las relaciones entre sector público y privado a propósito de cómo elegir políticas de desarrollo productivo. Para ello identifica cuatro tipos de política:

Tabla 2
TIPOLOGÍA DEL BID SOBRE POLÍTICAS DE DESARROLLO PRODUCTIVO

	Políticas horizontales	Políticas verticales
Bienes públicos	Garantizar derechos de propiedad	Control fitosanitario
Intervenciones de mercado¹¹	Subsidio a la I + D	Exoneraciones impositivas al sector turismo

Fuente: Agosin et ál. 2014: 9.

Elaboración: Instituto de Estudios Peruanos.

Una primera división en este marco conceptual se da en torno a las políticas que benefician a todos los sectores (horizontales) y las que favorecen solo a alguno o algunos (verticales). Una segunda división corresponde a si el Estado provee bienes públicos (por ejemplo, creando instituciones de control) o intervenciones de mercado (subsidios). Para el caso de políticas verticales vinculadas a la provisión de bienes públicos, estos benefician la producción

11. Ciertamente, las intervenciones de mercado escapan a las competencias de los gobiernos subnacionales (al menos de aquellos estudiados en esta investigación). Por ello, el estudio se centra solamente en los bienes públicos que las políticas de estos gobiernos sí pueden proveer.

privada pero no pueden ser producidos por el sector privado (por ejemplo, los controles fitosanitarios). La pregunta clave gira en torno a “cómo identificar los insumos [bienes] faltantes claves y cómo proveerlos de una mejor manera, una vez identificados”, sin caer en escenarios de captura (Agosin et ál. 2014: 9).

Para el BID, ello pasaría por establecer un diálogo y cooperación público-privados bien estructurados. Citan como ejemplo la articulación que se dio entre el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y Pro-Arroz, una organización de productores en Entre Ríos (Argentina). A través del financiamiento local de los comerciantes que permitió la creación de una filial local del INTA, la creación de un impuesto por parte del gobierno provincial para la investigación en la mejora del arroz y la dotación de terrenos por parte de los productores para la experimentación, se logró producir una variedad de mayor calidad y productividad, que mejoró notablemente el índice de producción por hectárea (Agosin et ál. 2014: 11-12).

El reto de la captura del Estado en estos tipos de colaboración, no obstante, es un problema real. Para el BID:

La colaboración se ve obstaculizada por el riesgo de que el sector privado aproveche su ventaja informativa y comparta sólo la información que sirva a sus propios intereses con el fin de derivar rentas improductivas de las PDP [políticas de desarrollo productivo] mediante la captura. La necesidad de interactuar con el sector privado añade un nivel más de complejidad a la política de desarrollo productivo. Si bien es evidente que un sistema que sufre el abuso de la captura y está dominado por la búsqueda de rentas —como solía ocurrir en el pasado— es completamente inaceptable, evitar estos riesgos excluyendo completamente al sector privado del proceso de elaboración de políticas de desarrollo productivo sería también una falla grave en materia de formulación de políticas. La colaboración sin captura, de mutuo beneficio, es habitual en la región bajo diversas formas de

participación del sector privado: la colaboración es posible. (Agosín et ál. 2014: 36)

El BID especifica algunos de los posibles mecanismos de colaboración público-privados:

Existe una amplia variedad de interacciones entre los sectores público y privado en la región y en otras áreas, desde la mera consulta o recopilación de información, a la búsqueda de consenso con el fin de garantizar que el sector privado se sienta compenetrado con las decisiones en materia de políticas, hasta la delegación de ciertas responsabilidades en el diseño y la implementación de las políticas mismas. Estas interacciones pueden centrarse sólo en ciertos sectores o *clústeres* (por ejemplo, para asegurar los insumos colectivos necesarios) o bien abarcar intereses estratégicos que afecten a varios sectores (por ejemplo, para explorar la viabilidad del surgimiento de ciertas actividades transformadoras). (Agosín et ál. 2014: 36)

Para el caso peruano, Ghezzi y Gallardo —siguiendo a Rodrick— argumentaban a favor de una política industrial basada en la “colaboración estratégica” entre Estado y sector privado que permita revertir fallas de coordinación o de información (Ghezzi y Gallardo 2013: 210). El sector privado no solo incluye a las empresas, sino que los autores también destacan el rol de la universidad “para la creación de insumos para la política gubernamental, el desarrollo de investigación básica y la creación de fondos de capacitación”, además de investigación aplicada para el sector privado (Ghezzi y Gallardo 2013: 212).

En resumen, se ha visto que en la literatura existen disputas sobre la noción de élites y sobre el grado de colaboración público-privado que puede devenir en “captura del Estado”. Para algunos autores, las élites se conforman por posiciones de influencia, antes que por el despliegue efectivo de esta, por lo que es necesario

prestar atención a los mecanismos privados de influencia como las redes sociales y el *lobby* no regulado. Esta es un área de estudio que escapa a nuestro trabajo,¹² aunque ciertamente merece la atención de todos los que investigan la relación del sector privado con la esfera pública.

En este estudio se presta atención al despliegue efectivo de influencia a través de mecanismos públicos, lo que lleva a toparse con la constitución del sector privado como sociedad civil. Cuando un empresario despliega capital social para favorecer (u oponerse) a una política, ha trascendido su papel como agente del mercado y se ha convertido en parte de la sociedad civil. Esta transición es importante porque está en la base del modelo de “autonomía imbricada” asociada inicialmente a la constitución de Estados industrialistas y que, más recientemente, se trabaja desde la perspectiva de la diversificación productiva y la gestión del conocimiento para la innovación. En este marco, los empresarios que se acercan al Estado a ser interlocutores de una política productiva van en calidad de sociedad civil y pueden desplegar activos que contribuyan al ciclo de la política pública (por ejemplo, conocimiento, evidencia, despliegue ordenado e informado de intereses, entre otros). Para algunos autores, este modelo lleva necesariamente a la captura del Estado (en especial, si hay concentración de poder económico y político); para otros, mientras la captura es ciertamente un reto, una división pronunciada entre los saberes y prácticas del sector privado

12. Con esta perspectiva no se busca desconocer ni minimizar los retos efectivos que ocasiona la captura del Estado, bien reseñados por Durand en sus trabajos. Sin embargo, no es objeto de este estudio prestar atención a las formas que adopta la influencia privada para beneficiar a algunos actores. Por el contrario, se usa la cercanía entre Estado y sector privado para determinar cómo aquel supera los problemas de información y coordinación descritos por Hausmann y Rodrik (2006), entre otros.

y público tiene consecuencias igual de perjudiciales para la política económica.

En este estudio, se trabaja con una definición acotada de élites como sectores que despliegan capital social para influir en la esfera pública y que —intencionalmente o no— se constituyen a su vez en sociedad civil para interactuar con el Estado. Esta interacción —al centrarse en el despliegue efectivo de influencia— puede ser estudiada para conocer hasta qué punto políticas industriales, productivas, de competitividad o de atracción de inversiones —como las que analizamos más adelante para los casos de Antioquia y Arequipa— han dialogado con el sector privado para superar los problemas de falta de información y coordinación que sufren los “tecnoburócratas” (Vergara y Encinas 2016). En el caso de Antioquia, desde fines del siglo pasado —tras el decaimiento de la sociedad industrial paternalista— se encontró una estrategia diferente de despliegue de capital social para influir en la esfera pública, particularmente alrededor de políticas urbanísticas y sociales incluyentes de sectores bajos y de competitividad regional. El despliegue de esta influencia usa acciones tecno-económicas (generación de evidencia, acompañamiento a la gestión, triangulación con las universidades, etc.) que responden más propiamente a las expectativas del Estado neoliberal actual.

Sobre política subnacional: sector privado como sociedad civil

Este estudio también explora los acercamientos a la política subnacional peruana y colombiana, campo de estudio que se ha consolidado en los últimos años. La política subnacional —como objeto de estudio *per se*— ha irrumpido en el acercamiento de la ciencia política norteamericana hacia América Latina (Giraudy 2012) y también en la peruana en los últimos años. Mucha de esta literatura se ha preguntado por la existencia de regímenes particulares dentro de

los Estados nacionales, regímenes que distan de poder deducirse exclusivamente del tipo de institucionalidad nacional sobre el que se asientan. Epistemológicamente, estos estudios siguen la línea de los que planteaba Scott (1999) sobre la importancia del conocimiento enraizado y contextualizado.

El estudio de la economía política del neoliberalismo en gobiernos subnacionales es una línea de trabajo específica dentro de este enfoque. Dicha línea ha hecho énfasis en los cambios institucionales que han ocurrido a propósito de la implementación del libre mercado en el ámbito subnacional en economías cerradas. Así, la literatura del “nuevo regionalismo” en China, por ejemplo, ha desmitificado la idea del poder organizador del modelo económico chino pos-Mao sobre las regiones del país, muy sobreestimado por la literatura y también por los estudios del llamado “antiguo regionalismo”. Para esta literatura, en China predomina “el poder de la incertidumbre”, por el cual no solo los resultados económicos son diferentes dependiendo de la región de que se trate, sino que también difieren las propias reglas de las relaciones subnacionales entre Estado y economía (Rithmire 2014: 171). El debate sobre el porqué de estas diferencias es extenso (algunos autores lo trazan en las instituciones locales, en el mundo de las ideas o en la cultura política) pero todos apuntan a una “distintiva tradición política china que valora la falta de institucionalización y de rutinización burocrática” (Rithmire 2014: 169).

Para América Latina, en un estudio pionero sobre el tema, Snyder (2006) analizaba el impacto subnacional de la implementación del modelo de libre mercado auspiciado por el gobierno federal en México. Partiendo del caso del desmantelamiento de la empresa mexicana estatal del café —como producto de las medidas de libre mercado que aplicó el gobierno mexicano desde los años ochenta— el autor detalla cómo dicho desmantelamiento llevó a la aparición de instituciones en el ámbito de los Estados que

“re-regulaban” las funciones que antes estaban en manos de la empresa pública federal. Lejos de reducir el protagonismo del Estado, el nuevo modelo económico llevó a cambios institucionales entre los niveles de gobierno de México, particularmente en los Estados del sur del país, donde la producción de café era protagónica para la economía regional.

Otros estudios han hecho énfasis en cómo los recursos a los que los gobiernos subnacionales acceden permiten la consolidación de regímenes políticos subnacionales distintos al del modelo nacional, particularmente aquellos “autoritarios” en un contexto nacional “democrático”. En un estudio sobre Argentina, Gervasoni (2010) señala que los llamados acuerdos fiscales federales (aquellos que benefician a las provincias más pobres y menos pobladas en la forma de subsidios y recursos transferidos) son proclives a la constitución de autoritarismos subnacionales. Al igual que el caso de los Estados petroleros, los acuerdos fiscales (en la forma de subsidios) permiten que los líderes de las unidades subnacionales dependan menos de los impuestos locales y sus sociedades, haciendo a sus gobiernos “comparativamente más ricos que sus sociedades”, lo que los lleva a implementar regímenes con menores controles (Gervasoni 2013: 303).

Basados en el escenario peruano, Augusto, Dargent y Rousseau (2017) señalan que una sociedad civil proactiva fue clave en la ejecución de normas ambientales y de derechos lingüísticos para poblaciones indígenas en San Martín y Cusco, respectivamente. En concreto, según los autores, “una causa por la que ciertas competencias de gobiernos subnacionales se desarrollan más que otras [es contar con] una sociedad civil fuerte e interesada en los asuntos regulados en las normas” (Augusto, Dargent y Rousseau 2017: 119). Asimismo, los autores afirman que: “involucrar a la sociedad civil organizada y con *expertise* en los temas de reforma, hacerla partícipe de las políticas, o incluso diseñar políticas que alineen los intereses

del Estado con la sociedad, sirven como garantía de continuidad”, en un escenario político subnacional donde el cambio de funcionarios suele ser la norma (Augusto, Dargent y Rousseau 2017: 120). Su argumento sigue los desarrollados por North, Brinks y Botero; y Evans, Huber y Stephens para otros contextos.¹³ Los autores alertan, no obstante, de que este acercamiento puede prestarse a escenarios de captura, sobre la que la literatura peruana ha alertado en abundancia.

En conclusión, el estudio de la política subnacional presta atención a dinámicas políticas internas diferenciadas del ámbito nacional, bien sea en la competencia electoral o la gestión pública. Estas diferencias se pueden explicar por la presencia de instituciones formales o informales locales, por la cantidad de recursos fiscales disponibles y por la correlación de fuerzas entre Estado y sociedad civil, entre otras variables. Precisamente, esta investigación se enfoca en un componente poco estudiado de la relación entre sociedad civil y Estado: el empresariado regional, a cuyos integrantes se les suele encapsular en la esfera del mercado, sin tomar en cuenta que —movilizados a través del despliegue de capital social— son parte de la sociedad civil regional.

Resumiendo este capítulo, en el estudio se utilizan estas tres literaturas (modelo de desarrollo como planificación estratégica, élites como sociedad civil, y política y elaboración de políticas en el ámbito subnacional) para trazar las formas en que las clases

13. Sobre estos dos últimos trabajos, los autores señalan: “En forma similar, Brinks y Botero (2014) discuten cómo las normas que crean derechos se vuelven efectivas cuando hay grupos sociales que ejercen estos derechos y demandan su efectividad. Evans, Huber y Stephens (2016), por su parte, resaltan cómo el desarrollo de instituciones desarrollistas dependerá en parte de partidos políticos, sindicatos y organizaciones de la sociedad civil capaces de demandar al Estado políticas efectivas” (Augusto, Dargent y Rousseau 2017: 106).

dirigentes antioqueñas y arequipeñas han influido —de distinto modo— los territorios donde se asientan. La literatura sobre los modelos de desarrollo apunta a revelar la importancia de la colaboración público-privada, particularmente desde los años noventa, en la política productiva de los Estados. Esto será clave para entender los resultados divergentes en la variable dependiente (relación entre sector público y privado) entre Arequipa y Antioquia. Por su parte, las nociones de élites traen al debate sus tipos de influencias y su conveniencia, que está presente en el estudio de las tres variables independientes de esta investigación. Finalmente, la literatura sobre política subnacional ayudará a entender el marco político institucional en el cual se encuentran los sectores público y privado, reseñado particularmente en la variable independiente tercera sobre liderazgos políticos.

Capítulo 2

DOS HISTORIAS DE ACUMULACIÓN DE ACTIVOS PÚBLICOS DESDE EL SIGLO XIX Y COMIENZOS DEL XX: ANTIOQUIA Y AREQUIPA



Sobre Antioquia: una cultura de asociación de capitales en contextos de riesgo¹

El escenario subnacional colombiano difiere en gran medida del peruano. Temprano tras la independencia en 1810, Colombia adoptó un sistema federal que institucionalizó la realidad del país norandino: un conjunto de sociedades locales divididas por tres cordilleras, desarticuladas económicamente entre sí y difícilmente inspiradas entonces por un sentimiento común de “colombianeidad”. Para Palacios, Colombia había heredado de la época colonial, entre otras cosas, “rivalidades entre municipios, comarcas, regiones y partidos”, muy visibles durante el inicio de su vida republicana (Palacios 2008: 26). En esa línea, en el país no había una élite, sino varias, cada una recluida en una subregión del país. Esta fragmentación se tradujo también en lo político: hubo dos guerras civiles entre 1876 y 1886

1. Para el subtítulo de esta sección se parafrasea a Restrepo 2016: 87.

entre liberales y conservadores,² la última de las cuales terminó con una victoria de las fuerzas conservadoras. Se abrió el llamado período de “La Regeneración”, con la aprobación de la Constitución de 1886 de manos del gobierno de Rafael Núñez. Esta nueva carta política (que duraría —con varias modificaciones— hasta 1991) llevó al país al sistema unitario que conserva hasta hoy. Además, fue una constitución centralista y confesional, dos de los temas centrales para entender las disputas que llevaron a las guerras civiles del joven Estado colombiano. En lo económico, no obstante, conservadores y liberales convergieron en el liberalismo exportador de finales del siglo XIX, modelo al que atribuían las potencialidades para sacar al país del atraso (Palacios 2008: 25).

En ese contexto nacional, el siglo XIX no mostraba signos de predestinación para Antioquia. Aislada geográficamente de las otras regiones colombianas y lejana de Cartagena (por entonces, la principal puerta de entrada al país desde las metrópolis europeas), la región vivió desde la época colonial de la explotación fluvial del oro por parte de mineros de veta. La riqueza generada por el mineral permitió la constitución de una clase comerciante poderosa que abastecía de bienes a los mineros (Restrepo 2016: 38). La explotación del oro, la actividad económica clave de Antioquia desde la Colonia hasta fines del siglo XIX, tendría a su vez un efecto inesperado en la expansión demográfica de los habitantes de la región. Como resultado de la degradación de tierras por la actividad minera, los antioqueños —en su mayoría, descendientes de blancos criollos— expandieron su presencia en otras zonas del país a través de la colonización del suroccidente de Colombia, en concreto hacia las regiones de Caldas, Risaralda, Quindío, norte del Tolima y norte del Valle del Cauca (Londoño 2002: 188). La colonización

2. Además de varias otras que les precedieron, desde el mismo momento en que se fraguaba la independencia de España.

aportaría en la creación de una identidad cultural definida en el occidente colombiano: la llamada *cultura paisa*.

Un nuevo conflicto civil (la llamada “Guerra de los Mil Días”) ocurrió en Colombia entre los años 1899 y 1902, nuevamente entre liberales y conservadores. Los liberales —excluidos del poder político— hicieron suyos los sentimientos regionalistas que se vieron atacados por el centralismo de La Regeneración. Tras un período de guerra formal, los generales liberales apostaron por la guerrilla, modalidad en que fueron finalmente derrotados en 1902 (Palacios 2008: 65-69). Los siguientes años (entre 1902 y 1930) serían de hegemonía política y social del Partido Conservador, siempre combinado con el liberalismo económico en boga (Palacios 2008: 55). El escenario económico era fuertemente apalancado por la consolidación de la explotación del café, el primer gran *commodity* del país. La explotación del café inició desde el último cuarto del siglo XIX en Antioquia y para el siglo XX su producción (tanto en el occidente como en el oriente del país) fue de suma importancia para la economía colombiana, importancia que duraría hasta la década de 1980 del siglo XX (Palacios 2008: 83). En Antioquia, la explotación del café fue fundamentalmente de la pequeña propiedad, lo que consolidaría el carácter de la sociedad como de clase media.³

Ya para la primera década del siglo XX, Antioquia representaba el rostro del progreso en Colombia. Frente a la debacle del país tras la “Guerra de los Mil Días”, la región se vio menos afectada que regiones otrora prósperas como Santander, en el oriente del país. Antioquia aplicaba un modelo de progreso que Palacios resume en “religiosidad, respeto a la jerarquía social, desarrollo educativo y progreso material, basado en oro, café y ganado, y, a los pocos años, en fábricas” (Palacios 2008: 70).

3. Entrevista con Juan Manuel Ospina (2005).

Temprano en el siglo XX, los departamentos colombianos recuperaron sus rentas, abolidas por la recentralización de la Constitución de 1886. Para el ámbito departamental, destacaban los impuestos a la lotería y las cervezas junto con los ingresos de los ferrocarriles; en el ámbito municipal, las rentas prediales y de los licores (Palacios 2008: 99). Las rentas de los aguardientes eran recursos muy importantes para los departamentos, lo que se contradecía con la “cruzada antialcohólica” de la Iglesia (Palacios 2008: 112).

La Iglesia, no obstante, es clave para entender la historia de Antioquia. Las élites antioqueñas, aliadas con aquella, fueron cuidadosas en ordenar la vida regional de acuerdo con los intereses del clero. Para ello, asumieron medidas como “la creación del sistema de compensación familiar, los patronatos, el impulso del sindicalismo cristiano, los supermercados subsidiados y la construcción de viviendas y hospitales para obreros y sus familias”, todo ello en la línea de la encíclica *Rerum novarum* aprobada en 1891 por el Papa León XIII (Restrepo 2016: 389). Como resultado, el sindicalismo antioqueño estuvo fuertemente inspirado por postulados católicos paternalistas y férreamente anticomunistas (Restrepo 2016: 153-160).

En Antioquia, el excedente económico del comercio del oro llevó al establecimiento de redes comerciales en la región durante el siglo XIX. Posteriormente, la aparición y consolidación de la economía del café dio lugar a la constitución de las primeras industrias de bienes básicos: aparecen la industria textil, de bebidas, de cigarros y chocolates. En el país hubo tres reformas arancelarias entre 1905 y 1931 que lo llevaron a “producir localmente bienes manufacturados” (Palacios 2008: 96). Como señala Palacios, en toda Colombia “avanzó la producción de insumos industriales de origen rural: cebada para las cervecerías, algodón para las textileras, tabaco para las nuevas fábricas de cigarrillos, azúcar refinada, trigo, leche y aceite de palma para las industrias de bebidas y alimentos procesados”, todo

en un período que inicia en 1880, despegar en la década de 1920 y se consolida en los años treinta del siglo XX (Palacios 2008: 141).

Antioquia se convirtió en el gran centro industrial del país, por encima incluso de Bogotá.⁴ Restrepo atribuye esa “dotación inicial de activos” que facilitó el proceso de industrialización por sobre otras regiones del país en:

[...] la disponibilidad de ahorros, la iniciativa y aptitud empresariales, el surgimiento de un mercado regional, la abundancia de carbón y de caídas de agua [que garantizaban el suministro energético], la elevación del nivel de vida como consecuencia del desarrollo del café, la preocupación por la enseñanza técnica, la política sobre gasto público, la ruptura del aislamiento gracias a la extensión de los ferrocarriles, la oferta de mano de obra con formación en minería, la formación de ingenieros en la Escuela de Minas y la protección arancelaria [...]. (Restrepo 2016: 49-50)

Kalmanovitz, por su parte, reducía la fórmula de éxito de Antioquia a la combinación de trabajadores asalariados libres y empresarios capitalistas (Kalmanovitz, citado en Brando 2016: 85). El elemento cultural (que supuestamente estaría detrás del dinamismo de la industrialización antioqueña), por su parte, ha sido permanentemente resaltado y describen al “hombre antioqueño” como “materialista y organizado, con mejor disposición para la empresa y el emprendimiento que sus colegas de otras regiones del país” (según Hagen) y que “la ética y la personalidad fueron rasgos que surgieron de las oportunidades económicas originadas por los recursos naturales propios de la región” (Brew, citado en Sanclemente 2010: 130).

4. Según España y Sánchez, “hacia 1915 Antioquia concentraba el 70% de la inversión manufacturera y el 52% de la industria textil” (España y Sánchez 2010: 9).

Para Poveda, así como para Restrepo y Posada, entre los activos que beneficiaron a Medellín destacan “el impacto de los ferrocarriles en la ampliación del mercado antioqueño⁵ y [...] la emergencia y adopción de la sociedad anónima como forma legal para la empresa manufacturera moderna” (citado en Brando 2016: 111). Restrepo también menciona al paulatino abandono de la empresa familiar y la temprana incursión de la sociedad anónima en el departamento. Hasta comienzos del siglo XX, la familia tuvo un rol central en la constitución de empresas: de ella se obtenían el capital y los conocimientos necesarios para emprender nuevos rubros. Sin embargo, ello empezó a cambiar por la necesidad de aumentar los capitales y dispersar el riesgo, concretamente para el negocio minero, industrial y bancario (Restrepo 2016: 88-89).

El crecimiento de la industria en Colombia empezó en la década de 1920 y alcanzó dos dígitos en la década de 1930. Como señala Palacios, “de 1925-1929 a 1945-1949 la industria duplicó su participación en el PIB, pasando del 7,1% al 14,4%” (Palacios 2008: 138). En Antioquia, Restrepo identifica una etapa de creación de las primeras industrias modernas entre 1900 y 1940, en un marco económico de proteccionismo “extremo”, que combinaba altos aranceles y prohibición de determinadas importaciones (Restrepo 2016: 54, 184). Entre esas primeras industrias modernas, Restrepo destacaba las textiles —Coltejer y Fabricato (Sáenz 2007: 41)—, que tendrían un gran protagonismo en la economía nacional hasta los años sesenta (Restrepo 2016: 56).

Para comienzos de la década de 1940, la influencia del empresario antioqueño era notoria en su región y crecientemente en la

5. El ferrocarril que unía a Medellín con Puerto Berrío en el río Magdalena fue inaugurado en 1929, después de un largo proceso de construcción interrumpido por las guerras (Restrepo 2016: 63).

política económica del gobierno colombiano, la cual se centró en el proteccionismo a la industria nacional desde finales de los años cuarenta (Restrepo 2016: 390, Sáenz 2007: 15). Sáenz señala que el proteccionismo a la industria nacional no nació de una “cercanía a la élite gobernante” en los años treinta, como han aventurado otros autores. Por el contrario, esta élite representaba con más ahínco los intereses del sector cafetero y de los grandes comerciantes. El café representó más del 75% del valor de las exportaciones colombianas entre 1945 y 1950, por lo que su poder político era muy fuerte (Sáenz 2007: 29).

En buena medida, para el autor, el poder político de los industriales fue paulatinamente construido durante los años de la Segunda Guerra Mundial cuando las importaciones, naturalmente, decayeron y, sobre todo, en la posguerra, cuando el crecimiento industrial y la pregunta sobre el interés nacional para el mantenimiento de las industrias inundaron el debate político. La oposición al creciente poder industrial dominó el Congreso colombiano al menos hasta la muerte de Jorge Gaitán en 1948, el líder emblemático del liberalismo radical de la década de 1940 (Sáenz 2007: 25-27). Gaitán encabezó la oposición a los industriales desde el Congreso. Para Sáenz, y en contraposición a las tesis de Daniel Pecaut, la creación de la influencia de los industriales fue un trabajo eminentemente político —más que de “cercanías sociales”— y llevó a una división clara entre las élites conservadoras (proindustrialistas) y liberales (terratenientes y librecambistas; Sáenz 2007: 28). Para Brando, por su parte, los gobiernos colombianos nunca se comprometieron a desarrollar una política industrial y la industrialización fue un proceso iniciado por el sector privado, acelerado por el Estado, mas no liderado por él (Brando 2016: 95-96).

Con la aparición del Instituto de Fomento Industrial (IFI) en 1941, la industrialización tomó nuevo impulso en otras regiones además de Antioquia (particularmente en Atlántico, Cundinamarca y

Valle del Cauca), ya en la línea de las recetas de la sustitución de importaciones. Aún para entonces, Colombia carecía de un mercado nacional en estricto: por el contrario, el país adoptó por esos años una configuración económica “cuadricéfala” que se correspondía con la distribución demográfica de sus principales ciudades (Goueset 1998, Brando 2016: 87). En sus inicios, el IFI promocionó empresas industriales en lugares donde el capital privado era escaso y buscaba invertir en “empresas riesgosas, de lenta maduración y que exigían cuantiosos desembolsos iniciales: siderurgia, químicas básicas, abonos y pesticidas”. De prosperar, estas empresas serían posteriormente privatizadas (Palacios 2008: 167). En Antioquia, la posguerra mundial fue la etapa de creación de empresas en los sectores de “servicios, bancarios, comunicaciones, comercio y transporte” (Restrepo 2016: 57).

El crecimiento de nuevos sectores dentro de la economía colombiana llevó también a la aparición de asociaciones empresariales que defendieran los intereses del sector privado. En 1944 se creó la Asociación Nacional de Industriales de Colombia (ANDI), con sede en Medellín, la más importante organización gremial del país y cercana al Partido Conservador. Posteriormente, en 1945, se fundó la Federación Nacional de Comerciantes (Fenalco), de tendencia liberal. Mientras la ANDI defendía medidas que protegieran a la industria colombiana de la competencia exterior (particularmente la textil), la Fenalco promovía la apertura de las importaciones.

La ANDI nació especializada en el cabildeo y en la creación de opinión para influir en las medidas que los políticos tomaban en áreas que concernían a sus negocios (Palacios 2008: 177). Al respecto, Sáenz señala:

Como parte de sus esfuerzos por conservar y aumentar tanto sus ganancias económicas como su poder político, la ANDI contrató a sueldo los servicios de conocidos periodistas e intelectuales y presionó económicamente y sin ninguna clase de escrúpulos a los principales

periódicos y medios de radiodifusión del país, para que orientasen incondicionalmente sus políticas editoriales y sus “informaciones” económicas hacia la defensa de la “industria nacional”. (2007: 26)

Para ello contaba con presupuesto: los afiliados contribuían con el 1% de sus ganancias para sostener la asociación, lo que en pleno auge del industrialismo contribuyó sustancialmente a su mantenimiento (Sáenz 2007: 41). En este período inicial, como presidentes de la ANDI hubo “ex ministros, congresistas, ex gobernadores de Antioquia o ex alcaldes de Medellín” (Sáenz 2007: 42). La influencia de los industriales se hizo sentir en el gobierno de Bogotá, por ejemplo, con la denuncia del Tratado Comercial Colombo-Americano y la no adhesión al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) en 1949 (Palacios 2008: 181).

En el ámbito político, la posguerra mundial encontró a Colombia con altas tasas de violencia política. Se dio así el período llamado de “La Violencia” entre 1945 y 1958, por el cual milicias cercanas a los partidos Conservador y Liberal se enfrentaron entre sí, en una guerra civil no declarada. Según Palacios, fueron mínimos los caídos en “acciones bélicas” entre militares y guerrilleros: las víctimas, en su mayoría, fueron civiles que incomodaban a los grupos armados que se asentaban en su territorio (Palacios 2008: 193). Asimismo, durante este período, la impunidad fue una constante, por lo que el número final de víctimas tiene varias estimaciones. El recrudecimiento de la represión y el autoritarismo durante el gobierno del conservador Laureano Gómez (1950-1951) llevó a Colombia a vivir su primera dictadura militar del siglo XX. Con el apoyo de la gran mayoría de conservadores y liberales, el general Gustavo Rojas Pinilla dio un golpe de Estado que implantó un gobierno de agenda conservadora que devino en reformista entre 1953 y 1958 (Palacios 2008: 208-210).

La dictadura de Rojas concluyó con el acuerdo liberal-conservador de rotación de la presidencia y repartición de cargos públicos por partes iguales (el llamado Frente Nacional-FN), auspiciado por los sectores empresariales, particularmente aquellos representados en la ANDI. El FN duró entre 1957 y 1974, bajo cuatro presidencias: las de Alberto Lleras (liberal), Guillermo León (conservador), Carlos Lleras (liberal) y Misael Pastrana (conservador).

El FN pudo contrarrestar a la oposición política conformada por la Alianza Nacional Popular —heredera del gobierno militar de Gustavo Rojas Pinilla— o el liberalismo de izquierda, sobre cuyas bases se constituirían las guerrillas FARC y ELN. Ello en buena medida por el apoyo de los grupos empresariales, “con los cuales concertó las políticas económicas y salariales, aumentó la oferta de servicios públicos, amplió el patronazgo hacia las clases populares y adoptó intermitentemente actitudes reformistas” (Palacios 2008: 259). El FN profundizó la industrialización por sustitución de importaciones, lo que ayudó a contrarrestar los declinantes precios del café⁶ (Palacios 2003: 242).

En la década de 1960, el Frente Nacional empezó a resquebrajarse, así como el poder político de las élites empresariales. Fueron también los años del surgimiento de organizaciones empresariales especializadas que competían con las tradicionales y disputaban la existencia de una vocería única del mundo empresarial (Palacios 2008: 266, Restrepo 2016: 152).

Durante los años sesenta, la industrialización intensiva de mano de obra finalizó, el Estado empezó a promover las exportaciones de manufacturas y la importación de tecnología y maquinarias

6. En general, como señala Rodríguez, la política industrial en Colombia no se puede entender sin prestar atención al comportamiento del comercio internacional del café. Así, “los vaivenes de la economía cafetera definieron la trayectoria del sector” (Rodríguez, citado en Brando 2016: 107).

para las nuevas industrias (Palacios 2008: 242-243). Algunos autores reconocen en el cambio al modelo de promoción de las exportaciones una experiencia única de intento por avanzar hacia un modelo de industrialización a la manera del sudeste asiático (citado en Brando 2016: 92). Sin embargo, para Brando, la definición misma de una política industrial colombiana del tipo ISI es problemática, bien sea si se le compara con el modelo aplicado en los modelos clásicos del industrialismo latinoamericano (a saber, el brasileño, argentino o chileno), y mucho más en el caso del sudeste asiático (Brando 2016: 93).

El crecimiento de las funciones económicas del Estado llevó a la aparición de los tecnócratas de la economía en Colombia (Palacios 2008: 243-245, Dargent 2015). Esta tecnocracia económica se fortaleció en la década de 1960, más temprano que en cualquier otro país de América Latina, lo que incluyó “la exclusión activa de actores menos calificados en la elaboración de políticas y la adopción de instituciones que aseguren su continuidad” (Dargent 2015: 89).

Al amparo de las políticas del IFI, los años sesenta y setenta vieron la incursión económica de industrias “pesadas” como la química, la química-papelera, la metalmecánica y la de ensamblaje de automóviles. Durante la década de 1970, el IFI actuó como un banco de desarrollo en estricto, en medio de una economía proteccionista o “medianamente proteccionista”, según Restrepo (2016: 24). A fines de esta década se dio el cambio de modelo, empujado por las tendencias internacionales tras la crisis del petróleo y el aumento de las tasas de interés (Palacios 2008: 267). Tan temprano como 1975, Colombia se adhirió temporalmente al GATT, adhesión que se convertiría en permanente en 1980 (Palacios 2008: 267). Los años setenta también fueron los años del crecimiento del contrabando, que ocasionó llamados del sector empresarial antioqueño (particularmente el textil y el de cigarrillos) para su control (Restrepo 2016: 188).

La desindustrialización, ocurrida desde finales de los años sesenta y comienzos de los setenta, fue importante y puede ser medida bien sea por el nivel de producción o empleo, aunque el cambio hacia un modelo exportador incrementó las exportaciones no tradicionales, como las del sector textil⁷ (Brando 2016: 103-104). Es así como aumentó en importancia el sector servicios, el cual predomina notoriamente hasta la actualidad.

En el ámbito político, los gobernadores y alcaldes, por entonces, no eran electos por voto popular: eran los gobiernos de Bogotá quienes los elegían entre las élites locales. Ello empezó a cambiar en los años sesenta con las migraciones del campo a Medellín y, en los setenta, con la llegada de los políticos profesionales. Para Leyva, la urbanización informal en Colombia dio lugar al clientelismo a través del fenómeno de la ocupación de territorios: “[...] La construcción de una relación clientelar estuvo basada inicialmente en la legalización de los predios ocupados ‘ilegalmente’ por inmigrantes rurales y desarrollados bajo dinámicas de autoconstrucción” (Naranjo et ál., citado en Leyva 2014: 124). El fenómeno migratorio fue masivo: en los años setenta, la mitad de la población de Medellín vivía en barrios ilegales. Por ello se configuró un “espacio propicio para el desarrollo de nuevas sociabilidades y de informalización de la economía” (Leyva 2014: 124).

Los políticos profesionales se adueñaron de los puestos públicos como consecuencia de su influencia sobre las redes clientelares que empezaron a forjarse en las ciudades y su control sobre los empleos estatales. Este proceso se acentuó durante la presidencia de Julio César Turbay (1978-1982), a tal punto que el escenario de

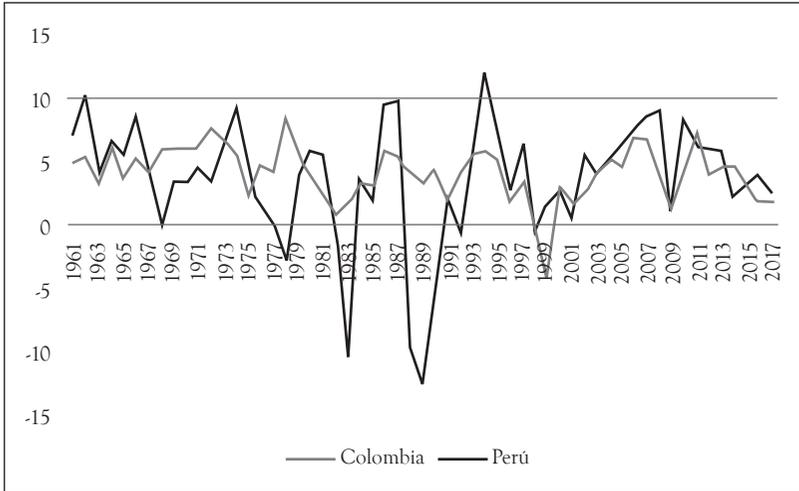
7. Según Brando, las exportaciones del sector industrial alcanzaron un máximo histórico del 34% del total en 1974 (Brando 2016: 104). Sin embargo, la mayor competitividad de las industrias del sudeste asiático explicaría lo efímero de este dato en la historia de las exportaciones colombianas.

convivencia entre las élites sociales y económicas y la nueva clase política se quebró y consolidó la hegemonía de este último actor (Leyva 2014: 125). Este reemplazo es uno de los factores que explica el quiebre de las élites empresariales respecto del espacio público, sobre el que tradicionalmente siempre tuvieron ascendencia (Restrepo 2016: 143-144). Como consecuencia de ello, para el caso de Antioquia, “los desplazamientos de directivos empresariales de lo privado a lo público, y viceversa, se redujeron con la ruptura entre las élites patronales y las élites políticas durante la década del sesenta” (Restrepo 2016: 205).

Los años setenta también encontraron en Medellín un *boom* de la construcción formal que beneficiaba a empresarios del negocio inmobiliario —algunos, miembros de las élites industriales— con vínculos en la política. Era un juego de doble beneficio: la construcción generó importantes ingresos al Municipio de Medellín: los ingresos per cápita del impuesto predial eran el doble de los de Bogotá y veinte veces los de Cali (Leyva 2014: 127). La infraestructura pública de la ciudad mejoró notablemente en esos años, auspiciada por los préstamos que contrajo la administración del presidente Turbay, e incluyó la construcción de la carretera a Bogotá, los inicios de la construcción del metro de Medellín, el nuevo aeropuerto en la localidad de Rionegro, entre otros (Leyva 2014: 127).

Los años ochenta encontraron a Colombia en una posición relativamente privilegiada en el contexto latinoamericano: frente a la crisis de la deuda y la hiperinflación por la que pasaron casi todas las economías sudamericanas, el manejo disciplinado de las finanzas colombianas durante las décadas anteriores llevó al país a sortear con relativa calma económica la nueva década. La economía colombiana crecería sostenidamente durante el decenio de 1980 (véase gráfico 1). Sin embargo, el narcotráfico, la violencia urbana y la violencia política crecieron exponencialmente, al alimentarse del

Gráfico 1
CRECIMIENTO ECONÓMICO DEL PBI (%) EN COLOMBIA Y PERÚ, 1961-2017



Fuente: Banco Mundial.

Elaboración: Instituto de Estudios Peruanos.

ambiente de desigualdades en que vivían las barriadas de las principales ciudades del país y del caciquismo que imperaba en las zonas rurales. Precisamente en Medellín, sicarios, guerrilleros y grupos armados anticomunistas se forjarían en los nuevos barrios surgidos en las laderas de los cerros de la capital. En este escenario, la economía regional se vio fuertemente impulsada por el contrabando, el narcotráfico y el lavado de activos: “esta nueva forma de acumulación desplegó sus beneficios sobre el sector comercial, la especulación inmobiliaria, la industria de la construcción y el propio comercio informal —incluyendo al contrabando—, llevando beneficios materiales a un espacio social mucho más amplio del que estaba involucrado directamente en actividades criminales” (Duncan, citado en Leyva 2014: 128).

Desde la presidencia de Virgilio Barco (1986 y 1990) y, particularmente, con la de César Gaviria (período durante el cual se promulgó la Constitución de 1991), Colombia empezó una conversión hacia el liberalismo político y económico en su conjunto, después de más de casi un siglo de predominio de postulados conservadores en lo político/social. El sector empresarial representado en la ANDI apoyaría la liberalización, pese a que en su seno hubo empresarios importantes que se oponían (Restrepo 2016: 257). Entre los sectores que se sentían “perdedores” de la liberalización económica, Restrepo identifica a los textiles, cultivadores de algodón y de caña de azúcar. En menor medida, los productores de alimentos, químicos y farmacéuticos, algunos de los cuales advertían del riesgo de *dumping* (Restrepo 2016: 256, 258). También para esta década, Bogotá consolidó su predominancia económica por encima de Medellín.

La Constitución de 1991 aumentó las obligaciones sociales del Estado, la pluralidad del sistema político, amplió el derecho al voto en los departamentos y municipios y garantizó más descentralización fiscal y aumento de la autonomía departamental (Restrepo 2016: 344-345). Todo este crecimiento de funciones disputó la tradicional pequeñez que caracterizó al Estado colombiano durante toda su vida republicana, incluso durante el período de industrialización y proteccionismo (Leyva 2014: 125). Sin embargo, el progresismo de la Constitución —comparada con su predecesora— encontró un sector empresarial menos entusiasta. Restrepo ejemplifica el decaimiento del rol público de los empresarios al comparar el bajo protagonismo del empresariado durante los debates de la nueva Constitución (sobre la que básicamente buscaron garantizar los derechos económicos), con la proactividad de la clase empresarial para abordar reformas políticas durante el Frente Nacional (Restrepo 2016: 345).

Sobre Arequipa: un proceso de industrialización contestatario a Lima

Para los varios autores que han estudiado Arequipa (tanto desde la historia como desde otras ramas de las ciencias sociales), la tradición política regional ha estado marcada, como en ningún otro departamento, por la presencia de élites modernizantes que —constantemente en la historia republicana— han forjado un espacio económico autónomo alrededor de la ciudad de Arequipa. Desde una perspectiva sociológica, Durand (1982) sintetiza bien que “la característica de la estructura de clases sociales en Arequipa reside, fundamentalmente, en el hecho de contar con una burguesía regional modernizante con notable conciencia política”. Este espacio llamado Arequipa, no obstante, fue cambiando de territorio y áreas de influencia desde el período colonial hasta hoy: pasó de ser parte del corredor económico que proveía vino y aguardiente a Potosí durante la Colonia, a encabezar la articulación del sur andino peruano a fines del siglo XIX alrededor del comercio de la fibra de alpaca y la lana de oveja; para convertirse, finalmente, en un centro urbano de vocación industrial desde mediados del siglo XX.⁸ En Arequipa, el *boom* del guano del siglo XIX o la agroexportación de mediados del siglo XX serían procesos económicos residuales en comparación con la importancia que tuvo para las élites costeñas del país.

8. En esta investigación se hacen varias menciones a la vocación industrial arequipeña nacida a mediados del siglo XX. Sin embargo, su importancia como centro industrial no debe ser sobreestimada, como señalan Meza y Condori, particularmente en el contexto sudamericano. Según estos autores, la importancia de la industrialización no radicaba en un uso intensivo de la Población Económicamente Activa (que, estiman, llegó solo al 20% o 25%); más bien, el industrialismo movilizó a la economía de servicios (formal e informal) de la región (Meza y Condori 2018: 257).

El auge comercial de la lana y la atracción de migrantes europeos alrededor de esta actividad desde los años de la independencia hasta la crisis de la década de 1920 es un antecedente fundamental para entender la constitución de una élite económica burguesa e industrialista en Arequipa (Burga y Reátegui 1981). En un equivalente a lo que significó la explotación del oro para Antioquia, en Arequipa, el comercio de la lana permitió la generación de capital, que alimentó el comercio, en primer lugar, y la industria, posteriormente. El comercio de lana articuló a las haciendas del sur andino e hizo que Arequipa contara tempranamente con vínculos comerciales con el extranjero (principalmente, con Gran Bretaña, el destino más importante para las exportaciones). El capital extranjero era fundamental en la región e, inicialmente, sobrepasaba en importancia al capital nacional (Rénique 1979: 2, Fairlie 1983: 7-8). Los comerciantes arequipeños se enriquecieron el negocio de la lana en el contexto de debilidad de los terratenientes y hacendados en el sur del Perú (y, ciertamente, de las poblaciones indígenas), particularmente en los términos del intercambio del comercio de la lana (Burga y Reátegui 1981: 14, Durand 1982).

Esta élite, no obstante, no debió su prosperidad exclusivamente al dinamismo del intercambio económico en que estaba inserta. Ciertamente, ella se benefició de los activos con que contaba la región a propósito de la expansión de la infraestructura que propició el Estado peruano desde fines del siglo XIX. El ferrocarril Mollendo-Arequipa, inaugurado en 1871,⁹ la línea telegráfica entre Mollendo, Arequipa y Vitor aprobada en 1909¹⁰ y el alumbrado del centro histórico de la ciudad que se implantó en 1921 fueron iniciativas impulsadas desde

9. Cuando todavía Mollendo no había sido reemplazado como principal puerto por Matarani, inaugurado casi un siglo después.

10. Véase la Ley n.º 964, 12/01/1909.

el Estado. Esta expansión tuvo lugar tras un siglo XIX en que el sur andino peruano (que incluye a Arequipa, Cusco y Puno) careció de fuertes lazos con el resto del país (Rénique 1979: 4).

En paralelo, fue desde finales del siglo XIX que empezaron a aparecer asociaciones representativas de estos sectores económicos y, en general, una sociedad civil proactiva en Arequipa.¹¹ Concretamente, en 1887 se fundó la Cámara de Comercio de Arequipa, la organización gremial-patronal representativa de los comerciantes de la ciudad. Posteriormente se darían la fundación de un grupo de instituciones como la Asociación Patriótica, la Liga de Librepensadores o la Juventud Católica, todas ellas basadas en “un paradigma de desarrollo sustentado en la industria” que ensalzarían un modelo de desarrollo regional basado en el regionalismo y el nacionalismo (Meza y Condori 2018: 178).

Más adelante, se sumarían la fundación de la Cámara de Comerciantes e Industriales en 1914 y, posteriormente, la Asociación de Comercio e Industria, integrada por “pequeños y medianos comerciantes industriales” (Cámara de Comercio 2017: 6). Esta última representaba a los sectores medios vinculados al mediano comercio y las manufacturas (la naciente industria arequipeña) y que se distanciaban así de los “oligarcas de la lana” que controlaban el capital financiero (Rénique 1979: 15). Por entonces, las asociaciones comerciales tenían una gran capacidad de interlocución con el

11. Lamentablemente, no existen estudios que tracen y describan la historia de las sociedades anónimas en Arequipa. Para el caso de Antioquia, los autores sí han podido identificar la transición hacia la sociedad anónima como forma de diversificar el riesgo que conllevaba el negocio minero de fines del siglo XIX. En general, la historia comercial de la región Arequipa requiere una mejor sistematización. Se sabe que, hasta 1996, existió la Bolsa de Valores de Arequipa, la cual fue absorbida por la Bolsa de Valores de Lima. Véase Bolsa de Valores de Lima s. f.

gobierno de Lima, incluso por encima del que tenían las autoridades locales (Meza y Condori 2018: 218).

Además de esa capacidad de interlocución, muchas de ellas tenían facultad propositiva. Por ejemplo, durante la Conferencia Económica del Sur en 1932, convocada por las Cámaras de Comercio de las provincias más importantes del sur andino, “asistió un gran número de empresarios” y se discutieron “los aspectos económicos y financieros, industriales, comerciales y bancarios que preocupaban a esta parte del país”. Meza y Condori siguen: “Las ponencias y propuestas presentadas al Gobierno central iban desde el financiamiento de obras de irrigación y carreteras hasta cuestiones obreras, agrícolas y ganaderas”. Hubo un llamado al gobierno a “proteger la moneda peruana de la devaluación y a evitar su emisión inorgánica” mediante la ampliación de la capacidad de intervención del BCR y el establecimiento de controles de cambio, entre otras medidas (Meza y Condori 2018: 225-227).

El decaimiento del comercio lanero ocurrido desde 1920 llevó a la burguesía arequipeña a la industrialización, proceso que inició tímidamente a fines del siglo XIX y que cobró impulso desde la década de 1930 (Fairlie 1983: 8, Pacheco Quiñones 1991: 10-12). Hasta ese entonces, la “apuesta industrial” era vista con recelo por las élites económicas, quienes la consideraban “una empresa audaz, difícil y casi imposible” (Rénique 1979: 6). En 1940, el presidente Manuel Prado promulgó la Ley n.º 9140 que concedía exoneraciones de impuestos para incentivar la industrialización. El giro hacia la industrialización estuvo acompañado por la aparición de sectores medios, como resultado de la diversificación de actividades económicas, el crecimiento demográfico y, en general, la mayor presencia del Estado (Rénique 1979: 13-14). El primer industrialismo arequipeño nacido en esta etapa estuvo vinculado a la agroindustria, principalmente la láctea, cervecera y molinera (Pacheco Quiñones 1991: 57). Como en otros países de América Latina, el naciente

industrialismo regional fue fuertemente proteccionista, en la búsqueda de crear un mercado interno que apalancara su conversión (Meza y Condori 2018: 209).

Estos cambios económicos, demográficos y sociales se vieron reflejados en el desarrollo paulatino de una “conciencia desarrollista” multclasista en esos años, dirigida por la burguesía industrial con el protagonismo de los sectores medios profesionales, y con un discurso anticentralista que contó con el apoyo de sectores populares (Rénique 1979, Durand 1982). Sin duda, la coyuntura que puso a prueba esta alianza multclasista se dio durante el gobierno de Manuel Odría (1948-1956). Por esos años, el liberalismo económico centralista y autoritario propulsado por el gobierno de Odría fue fuertemente contestado desde la región, particularmente por su burguesía industrial-comercial y la Cámara de Comercio e Industria de Arequipa-CCIA (Arce 2011: 71; CCIA 2017: 6). En junio de 1950 se dio la llamada “revolución de Arequipa”, que inició con un movimiento de toma de un colegio por parte de escolares apristas y comunistas por los malos servicios educativos (Meza y Condori 2018: 235). La represión de la policía y el ejército durante el desalojo del centro educativo llevó a otros actores a escalar el conflicto a una revolución regional contra el gobierno en el contexto de las elecciones fraudulentas de 1950 (en las que Odría sería finalmente elegido presidente). Al menos cuatro protestantes (de los cuales dos eran escolares) murieron.¹² Las Fuerzas Armadas lograron recuperar el control de la ciudad, y se inició la persecución política de las caras más visibles del movimiento (Meza y Condori 2018: 237-238).

12. Para la historiografía arequipeña y los políticos que vivieron esa coyuntura, existen diferentes interpretaciones sobre la naturaleza de este movimiento. Los puntos en discordia incluyen la pregunta por la naturaleza del liderazgo político detrás de las protestas, particularmente el rol de la izquierda y del APRA. Véase Meza y Condori 2018: 238.

Al crecimiento económico que vivió el país durante los primeros años del gobierno *de facto* de Odría (impulsado por la demanda norteamericana durante la Guerra de Corea), le seguiría la desaceleración económica a fines del llamado “ochenio” y, en consecuencia, una nueva vitalidad para los actores opuestos a la dictadura. Así, en Arequipa, se dio otro episodio revolucionario en 1955. Tras el desalojo de un mitin de la oposición al odriismo, se articularon protestas en la capital contra el gobierno. Estas protestas fueron multclasistas: incluían a estudiantes socialcristianos y trabajadores (Meza y Condori 2018: 245). Como producto del paro, el ministro del Interior, Alejandro Esparza Zañartu, renunció y, aun más importante, las protestas llevaron al gobierno a convocar a elecciones al año siguiente. Para la política arequipeña, esto significó el regreso de los exiliados del odriismo y la aparición en escena de la Democracia Cristiana (Salas 2014: 64), una de las vertientes políticas del reformismo católico arequipeño. Políticos arequipeños democristianos como Mario Polar Ugarteche, Jaime Rey de Castro, Javier de Belaunde o Héctor Cornejo Chávez dieron rostro a los sectores opositores a la dictadura, que se encontraba en retirada: facciones industriales descontentas con el modelo agroexportador, profesionales de las clases medias y obreros. En el ámbito empresarial, durante la IV Convención de Cámaras de Comercio en 1955, la entonces opositora Cámara de Comercio produjo un ideario común que sugería un cambio de rumbo al gobierno (Salas 2014: 66).

En 1956, el nuevo presidente Manuel Prado asumió como presidente del Perú, con el respaldo del 45,48% de los votos del padrón electoral. El voto aprista apoyó a Prado y lo hizo ganar en la mayoría de departamentos; por el contrario, en Arequipa ganó Fernando Belaunde (López 2005: 177). Si bien Belaunde no era arequipeño, provenía de familia arequipeña y su proyecto político engarzó bien con el reformismo industrialista y de “avanzada estatal” que reclamaba la región.

En el gobierno de Prado, dos terremotos considerables sufridos en Arequipa (en 1958 y 1960) traerían consecuencias importantes para la relación de la región con el gobierno nacional.¹³ El terremoto de 1958 llevó al gobierno de Manuel Prado a la conformación de la *Junta de Rehabilitación y Desarrollo de Arequipa* (JRDA), mediante

-
13. Además de las considerables cifras de muertos y heridos, el terremoto de 1958 “causó daños de diversa magnitud en todas las viviendas construidas a base de sillar, resistiendo sólo los inmuebles construidos después de 1940. Se considera los poblados más afectados por este sismo a Tiabaya, Sabandía, Cerrillos, incluyendo las viviendas construidas a base de adobe en el sector de La Pampilla, de igual manera sufrieron daños los domicilios situados a las orillas de la torrentera de San Lázaro; En Sachaca: La iglesia, el cementerio y la gran mayoría de casas fueron cuarteadas; la calle Mercaderes, es una de las zonas que sufrió fuertes daños, en la cual la mayoría de paredes se vinieron al suelo. Por efectos del sismo, se desprendieron enormes bloques de rocas tanto del volcán Misti como de los cerros circunvecinos. Los derrumbes dañaron en varios tramos la línea de ferrocarril a Puno, la carretera panamericana en el sector comprendido entre Chala y Arequipa, quedó cubierta en varios trechos por deslizamientos de magnitud variable, siendo la zona más afectada entre Camaná y Atico”. Por su parte, como consecuencia del terremoto de 1960, “el pueblo de Chuquibamba quedó reducido a escombros, siendo igualmente destructor en Caravelí, Cotahuasi, Omate, Puquina, Moquegua y la ciudad de Arequipa. En esta última ciudad los edificios antiguos de sillar afectados por el sismo de 1958 sufrieron gran destrucción, como consecuencia del movimiento una inmensa nube de polvo cubrió gran parte de la ciudad, advirtiéndose gigantescos derrumbes de las faldas del volcán Misti, por toda la ciudad se miraba ruinas; fuera de Arequipa, Miraflores no mostraba mayores daños. Tiabaya, Tingo, Huaranguillo, Tingo Grande, Sachaca, Alata, Arancota, pampa de Camarones, Chullo y la urbanización de Hunter, exhibían el 90% de sus viviendas destruidas o a medio destruir. Igual cuadro presentaba La Pampilla, Paucarpata, Characato, Socabaya, Mollebaya y los distritos aledaños a éstos. A consecuencia del movimiento telúrico se produjo en Charcani un derrumbe que cortó el suministro de fluido eléctrico. Los canales de agua sufrieron también ruptura, principalmente el canal de Zamácola. Todas las casas del distrito de Polobaya, quedaron destruidas por efecto del sismo y apenas pasado el movimiento llovió granizada y la tormenta se produjo con rayos y relámpagos, el 95% de las casas de Puquina y alrededores quedaron completamente destruidas” (Indeci s. f).

Ley n.º 12972 promulgada el 11 de marzo de 1958. La Junta puede considerarse el primer gran proyecto estatal desarrollista de la región, con un horizonte de funcionamiento que debía durar veinte años, según su ley de constitución. Si bien formalmente dirigida por un representante del Ejecutivo, la mayor parte de sus responsables provenía de la clase dominante local (JRDA 1959, Fairlie 1983). La JRDA tuvo autonomía económica y administrativa y trascendió su rol inicial de reconstructor de viviendas y edificaciones para fomentar el desarrollo en diversos sectores: agricultura, industria, transporte y energía (Fairlie 1983: 51-52). Durand la califica como un verdadero “Ministerio de Hacienda” regional con un importante rol planificador. Para José García Calderón, alcalde de Arequipa entre 1958 y 1959, la aprobación de la ley de la Junta era “de genuino carácter descentralista” y representaba “una muestra de confianza que los poderes públicos otorgan a Arequipa, ya que nos acuerda una completa autonomía económica y administrativa” (citado en Arce 2017: 247). Para Meza y Condori, la Junta “funcionó como un gobierno regional”, pues manejaba rentas propias obtenidas de los impuestos a las importaciones locales (Meza y Condori 2018: 250). Las inversiones priorizadas incluyeron la reconstrucción y reparación de inmuebles, construcción de urbanizaciones populares, irrigaciones, entre otros; y como consecuencia de esta dinamización se generaron nuevos empleos (Arce 2017: 247). Entre sus obras, la Junta planificó y creó urbanizaciones para sustentar el crecimiento demográfico de la ciudad: entre ellas, Magisterial 1, Magisterial 2, Dolores, Adepa, Bancarios, Contadores, Guardia Civil, la Cooperativa Obrero Ferroviaria y la Cooperativa de Empleados 28 y 47 (Arce 2017: 229). La Junta fue importante en el ordenamiento de las nuevas urbanizaciones de la clase media (Meza y Condori 2018: 239).

Las intervenciones de la JRDA fueron complementadas por otras medidas del gobierno central. La promulgación de la Ley de

Promoción Industrial (Ley n.º 13270) de noviembre de 1959 que, entre otras disposiciones, incluyó el régimen de promoción industrial y la constitución de organismos en materia de industrias.¹⁴ El régimen de promoción industrial incluía medidas favorables a territorios fuera de Lima y Callao, particularmente de sierra y selva: por ejemplo, la ley estipulaba la exoneración de la totalidad de impuestos a las empresas que produjeran artículos básicos no producidos en el país, por diez años en el caso de las provincias de la sierra (comparado a solo tres en el caso de Lima y Callao).¹⁵

Ya durante la presidencia de Fernando Belaunde (1963-1968), en 1964 se promulgó el Decreto Supremo n.º 95-11 que declaró de interés la instalación del Parque Industrial de Arequipa (PIA). Este, finalmente, fue inaugurado en 1966, con quince años de exoneraciones tributarias para las empresas que allí se instalaran. Posteriormente, a través del Decreto Supremo n.º 205-11, estos beneficios tributarios fueron ampliados a toda la provincia de Arequipa (Córdova 2000: 72-73) y se establecieron varias exoneraciones a la importación y exportación con fines industriales, algo que el industrialismo arequipeño reclamaba desde los años de Odría (Meza y Condori 2018: 257). Posteriormente, se creó el Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial-SENATI del sur, como institución de educación técnica que proveyera personal para las nuevas industrias.

En paralelo, fueron años de transformaciones importantes en Arequipa: desde 1957, la migración a la ciudad desde Puno inició su curso ascendente (Durand 1982) y, en el período 1961-1972 la población de la ciudad de Arequipa creció a tasas anuales de 6,2%

14. Artículo 1 de la Ley n.º 13270.

15. Artículo 33 de la Ley n.º 13270. En la mayoría de casos en que la ley estipula beneficios, lo hace en forma gradual: desde el menor beneficio (a Lima y Callao) al mayor beneficio (selva). En este orden: Lima y Callao, demás provincias de costa, sierra y selva.

(INEI s. f.). El sector privado también mostró novedades: en 1964, la Cámara de Comercio de Arequipa se fusionó con la Asociación de Comercio e Industria para formar la Cámara de Comercio e Industria de Arequipa, organización que aún está vigente (CCIA 2017: 6). En 1966, dos fábricas emblemáticas se instalaron en esta región: Cementos Yura y Aceros Arequipa. Ambas pudieron abastecer la ola de reconstrucción (y nuevas construcciones) por la que pasaba la ciudad tras los terremotos de pocos años atrás (Mesa y Condori 2018: 255). La industrialización sustitutiva tomó fuerza desde finales de la década de 1950 y se extendería hasta fines del gobierno de Velasco en 1975 (Pacheco Quiñones 1991)

Este “frente regional de clases” con una “mística de desarrollo regional” (Durand 1982) se resquebrajó a fines de los años sesenta con el Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada. La JRDA perdió su autonomía económica por el Decreto Ley n.º 17653 y su autonomía administrativa por el Decreto Ley n.º 17756, a través del cual la Junta empezó a ser dirigida por el Comandante General de la Tercera Región Militar. Finalmente, la JRDA fue absorbida por el Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social-SINAMOS, lo que significó el fin práctico de una institución por naturaleza descentralista y con autonomía financiera (Carpio Muñoz 1990: 701-702). Por otro lado, el gobierno militar sustituyó la legislación industrial con la nueva Ley General de Industrias de 1970, que implantó un modelo de sustitución de importaciones particularmente radical, que incluía la sustitución de bienes básicos (Córdova 2000: 44).

Con estos cambios, se dio el fin de las dos instituciones que canalizaron —embrionariamente— el proyecto modernizador desarrollista arequipeño nacido tras la crisis del comercio de la lana: el industrialismo dependiente de las importaciones y la JRDA. Como resultado de ello, se produjo una retirada de las organizaciones de empresarios de los espacios de planeamiento del desarrollo, los

cuales fueron ocupados por funcionarios que compartían la visión centralista del Estado nacional en lo concerniente al territorio surandino (Fairlie 1983: 53, 55). Los partidos políticos dejaron de mediar entre el Estado y la sociedad en Arequipa, al igual que en el resto del país (Salas 2014: 68), fenómeno que —sin embargo— fue particularmente dramático en el sur del Perú, donde élites antioligárquicas empezaron a constituirse en los años anteriores (Vergara 2015).

El gobierno militar —particularmente su primera etapa, bajo Velasco— significó un quiebre para las élites arequipeñas respecto de su vinculación con el espacio público. Curiosamente, la Reforma Agraria y la profundización del modelo de sustitución de importaciones no fueron temas contenciosos en Arequipa; pocas haciendas se vieron afectadas (alrededor del 11% de la superficie, según Meza y Condori 2018: 263) y las políticas industrialistas del gobierno militar llevaron más bien a un aumento del producto bruto industrial como componente del PBI en todo el país (Carpio Muñoz 1990: 708).

Mayor oposición generaron los efectos de la Ley n.º 18350, que creó las llamadas comunidades industriales y las empresas de propiedad social, organizaciones colectivistas beneficiadas por normas laborales que generaron suspicacias en el empresariado local (Meza y Condori 2018: 261). A pesar de estas reticencias, en Arequipa, el Producto Bruto Interno creció a tasas importantes hasta 1975 (Meza y Condori 2018: 257). Según Meza y Condori y Carpio Muñoz, también hubo oposición regional desde la CCIA a los intereses centralistas del empresariado limeño en la economía regional que aprovecharon la oleada recentralizadora del Estado: por ejemplo, los representados por la Sociedad Nacional de Industrias y la Corporación Nacional de Comerciantes (Meza y Condori 2018: 261, Carpio Muñoz 1990: 705-706).¹⁶

16. Para Carpio Muñoz, la debilidad de la burguesía arequipeña en el nuevo contexto quedó clara por su imposibilidad de dirigir la irrigación Majes, una

En ese sentido, en Arequipa el legado del gobierno militar fue claramente la desmovilización de su clase dirigente, entre, por un lado, aquellos opositores del régimen que abandonaron la política activa y, por el otro, en la cooptación de políticos locales al proyecto revolucionario: fue el caso de la Democracia Cristiana, de fuerte presencia en Arequipa, cuya colaboración con el gobierno alienó los apoyos de los sectores conservadores en la región.¹⁷

La segunda etapa del gobierno militar —con Morales Bermúdez— moderó el componente político revolucionario de la agenda de los militares, aunque también coincidió con la crisis de las industrias en el ámbito nacional en 1976, cuando la dependencia ante las importaciones, la tecnología extranjera y los altos volúmenes de capital hicieron inviable la continuidad del modelo industrial y trajeron recesión económica (Pacheco Quiñones 1991: 15-16). Las huelgas de 1977 y 1978 fueron muy exitosas en Arequipa y contribuyeron

de las obras emblemáticas que el gobierno militar tenía pensada para la región. Para el autor “fue significativo el hecho de que la burguesía arequipeña no estuviera en capacidad de invertir en una empresa de tal envergadura, y ni siquiera encontrara la oportunidad política de administrar el proyecto, hecho que hubiera reforzado la continuidad y legitimidad de su liderazgo local y regional. Majes, el viejo sueño de los arequipeños, se comenzó a realizar principalmente por decisión, gestión directa y bajo el control del gobierno central” (Carpio Muñoz 1990: 703).

17. El líder democristiano Héctor Cornejo Chávez fue autor de la ley de control de medios de comunicación de 1974 (Sánchez 2014: 135). Incluso, Cornejo fue director del diario *El Comercio* durante el período en que este fue expropiado. Se debe recordar que años atrás la Democracia Cristiana se había dividido entre quienes apoyaban y deslindaban del gobierno militar, lo que dio lugar a la formación del posteriormente hegemónico Partido Popular Cristiano. Así, la Democracia Cristiana terminó en el espectro de partidos de izquierda que respaldaban la acción del gobierno. Finalizada la dictadura, Cornejo Chávez perdió protagonismo político y regresó a las aulas universitarias, donde siguió siendo un referente en la rama del Derecho de Familia, su especialidad.

a la transición política que se daría pocos años después (Meza y Condori 2018: 263). El contexto internacional era crecientemente negativo: a mediados de los años setenta, el dinamismo del modelo de industrialización sustitutiva (que generó tasas de crecimiento importantes durante las dos décadas anteriores en América Latina) se redujo; lo que, sumado a la subida de las tasas de interés del dólar, hizo evidente el desbalance macroeconómico que existía dentro de los Estados (Birdsall, de la Torre y Valencia 2010: 3-4).

De esta forma, para el sector privado, el balance general de la experiencia del Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada fue negativo: bien sea por el ostracismo político que impuso la primera etapa con Velasco o por las pobres condiciones económicas que se vivieron con Morales Bermúdez. Así, empresarios arequipeños se alinean con la visión de las élites limeñas sobre el “experimento militar”.¹⁸

-
18. Según Reynaldo Roberts, el expresidente de la CCIA entre 1981 y 1982, su presidencia al frente de la Cámara: “En el ámbito nacional, fue un periodo de transición en el que se trató de corregir los dislates del régimen militar: reinsertar al país en la economía del mercado interno y del mercado mundial. La reforma agraria, la comunidad industrial, la estatización de muchas empresas privadas nacionales y extranjeras habían dejado al sector privado un poco maltrecho” (CCIA 2017: 10). En la memoria institucional de Aceros Arequipa se atribuye al gobierno militar las “marchas y contramarchas” que dificultaron la instalación de una segunda planta de laminación en Pisco, hito que la empresa recién lograría en 1983. De ese modo, se redujo la dependencia de la empresa hacia la palanquilla que proporcionaba la estatal SiderPerú desde su planta en Chimbote. Según Aceros Arequipa: “La primera mitad de la década del setenta demostró la necesidad para la empresa de contar con su propia producción de acero. Los proyectos que no llegaron a buen puerto, los intentos frustrados de ampliar mercados y el reconocimiento que la dependencia de un abastecimiento externo tornaba vulnerable su *performance*, llevaron a madurar en los años siguientes y perfilar mejor sus proyectos más ambiciosos. La década de 1980 y el retorno a un régimen democrático no intervencionista en la economía contribuyó a definir y llevar a

Conclusiones del capítulo

En esta sección se hizo un recorrido por sobre los principales activos con los que ambas regiones contaban a fines del siglo XIX, cuando se detectó el germen de lo que devendría en un proceso industrializador. Se encontró en ambos departamentos la construcción social de un “orden natural” que colocaba a la élite de origen europeo a la vanguardia de un territorio inscrito en sus propias lógicas económicas y comerciales. La hegemonía cultural de la Iglesia resulta evidente en ambas regiones y legitima este orden natural entre clases. La explotación y comercialización del oro y del café en Antioquia y de la lana en Arequipa permitirían la acumulación de los capitales necesarios para dar el salto a la temprana industria manufacturera.

Es interesante notar cómo la geografía de Antioquia explica mucho de su historia, en un nivel que no se ve en el caso de Arequipa. El aislamiento de Medellín y su lejanía de los principales puertos¹⁹ ha llevado a autores a resaltar la configuración de una sociedad particular en el occidente colombiano, tanto en su economía como en su identidad cultural. Por el contrario, Arequipa fue central para el comercio minero que nacía en Potosí durante la Colonia. Muchos años después, se verá que en Antioquia el aislamiento y el vacío de la presencia del Estado en el territorio fue rápidamente ocupado por actores ilegales; algo que no sucedió en el *hinterland* arequipeño.

La transición del comercio a la industria fue particularmente temprana en Antioquia: su despegue se puede detectar en la década de 1920 y llegó a tasas muy altas en los años treinta. En Arequipa,

buen puerto el largamente acariciado proyecto de integrar su producción: la instalación de su propia acería” (Aceros Arequipa 2016: 50-51)

19. Aislamiento que fue remontable a través de la navegación por el río Magdalena, facilitado por la inauguración del ferrocarril de Antioquia en la década de 1920.

por el contrario, la industrialización manufacturera fue más tímida, con algunos antecedentes a comienzos del siglo XX, pero que tuvo un mayor impulso durante los años cincuenta. El tamaño del industrialismo antioqueño destaca por su importancia económica, muy por encima del que representó en Arequipa.

En cualquier caso, y esto es lo relevante para el argumento del estudio, ambos procesos posicionaron políticamente a las élites industriales y les permitieron avanzar sus agendas, aunque en diferente sentido. Mientras que en Antioquia las élites industriales empezaron a hacer sentir su poder en los gobiernos de Bogotá, en Arequipa el proceso fue más bien al revés: las élites adoptaron y defendieron un discurso descentralista, que les permitió hacerse cargo de la gestión de la ciudad a través de la municipalidad provincial y, posteriormente, la Junta de Rehabilitación. Ciertamente, en Antioquia las élites siguieron gobernando los puestos políticos locales, pero se contempla una fluidez mucho mayor entre centro y periferia de lo que se ve en Arequipa.²⁰ Esto puede explicarse por al menos dos motivos. Primero, el tamaño del industrialismo antioqueño efectivamente llegó a un nivel que les permitía una interlocución vis a vis con el gobierno de Bogotá. La ANDI se fundó en Medellín en los años cuarenta y nació como un gremio de las élites industriales de Antioquia. Y, segundo, estos industrialistas tenían una estrategia política de construcción de su hegemonía ya desde la década de 1940 en un contexto donde debían hacerse un espacio respecto de las también poderosas Fedecafe y Fenalco. Particularmente adelantada a su época, la ANDI ya contaba con mecanismos de cabildeo e influencia en medios que le permitieron ganar posiciones rápidamente. En Arequipa, por el contrario, el industrialismo fue

20. Aunque, ciertamente, muchos protagonistas de la política nacional en Perú provenían de Arequipa; entre ellos, el presidente José Luis Bustamante.

pequeño y —sobre todo— no logró construir un aparato semejante de influencia sobre el gobierno nacional, como el que sí tuvo el gremio agroexportador alrededor de la Sociedad Nacional Agraria.²¹

La influencia política del industrialismo en Colombia se acentuó desde fines de los años cuarenta y encontró al país en un proceso de expansión de la actividad hacia otras ciudades (Bogotá, ciertamente; pero también Barranquilla y Cali), así como un avance hacia el modelo de la sustitución de importaciones a través del Instituto de Fomento Industrial (IFI). En ese contexto, el gremio ANDI fue particularmente importante para mantener el pulso de la influencia industrialista en la agenda del Frente Nacional, durante el período de convivencia política entre los partidos Conservador y Liberal que duró hasta 1974. En el Perú, el industrialismo empezó a ganar predominancia durante el segundo gobierno de Manuel Prado y el primero de Fernando Belaunde (con la aprobación de leyes e instituciones dirigidas al sector), aunque el proceso fue del tipo *top-down* (abajo hacia arriba): fueron los gobiernos centrales los que abrieron oportunidades para el desarrollo de la industria en las regiones, antes que los industriales impulsaran la agenda en Lima. Esta tendencia se acentuaría durante los años del gobierno militar, aunque esta vez sin la interlocución de las élites en la Junta de Rehabilitación o la Municipalidad de Arequipa.

21. Al respecto, Chumacero recuerda el papel de los agroexportadores en la segunda mitad de los años cuarenta en el Perú, cuando en Colombia —por los mismos años— los industriales empezaban a hacer sentir su influencia en Bogotá: “al finalizar la década, el gobierno de José Luis Bustamante fue totalmente incapaz de aplicar una estrategia económica viable para el sector industrial (Thorp y Bertram 1978). Una característica de su gobierno fue el hecho de la presión por parte de los agroexportadores para poner fin al sistema de controles del período de guerra, que tendía a favorecer a los sectores independientes de la burguesía nacional” (Chumacero 2014: 17).

Finalmente, ambos industrialismos decayeron y dieron paso a escenarios distintos de crisis. En Colombia, con el aumento de la influencia de los tecnócratas desde los años sesenta, se intentó dar un giro “exportador” al modelo que —sin embargo— no llegó a competir con los grandes exportadores del sudeste asiático. En el Perú, el proceso de industrialización fue llevado a un extremo que no estaba preparado: el de la sustitución de importaciones de bienes de capital, y tempranamente se vio empantanado.

La crisis, por su lado, fue distinta en ambos escenarios. En Antioquia (y particularmente en Medellín), fue fundamentalmente social y política. El modelo de “orden natural” se amoldaba bien a una sociedad pequeña y controlada por las élites y la Iglesia. Así, los primeros años del industrialismo lograron incluir a un mayor número de personas al sistema paternalista. Sin embargo, las migraciones masivas desde el campo desbordaron la “capacidad instalada” en Antioquia y disrumpieron el modelo económico y social de hegemonía. En Arequipa, el fin del industrialismo fue una crisis esencialmente económica, que se extendió por más de dos décadas en distinto grado (desde fines de los años setenta hasta fines de los noventa²²). En ambos contextos, sucedió el proceso de migración desordenada a la capital regional, que planteó retos urbanísticos para las capitales regionales, y de seguridad para el caso de Medellín.

En un siguiente capítulo se aborda cómo las élites afrontaron ambos escenarios de cambio.

22. Sobre la crisis durante el fujimorismo se disertará más adelante.

Capítulo 3

CAPITAL HUMANO QUE GESTIONA Y GOBIERNA



La formación de capital humano, o de masas críticas, ha sido un objetivo declarado muy importante para los Estados colombiano y peruano. Su implementación, no obstante, ha pasado por altos y bajos.

Respecto del impacto del capital humano en el ámbito regional, en un trabajo anterior se consideraba que la relación entre desarrollo económico regional y formación de masas críticas pasaba por dos factores: “el liderazgo de la universidad en el territorio y la decisión de promover carreras profesionales que se acerquen al mundo del trabajo” (Barrantes, Cuenca y Morel 2012: 73). La universidad regional, en este contexto, provee “capacidad instalada” en el territorio para el diseño e implementación, así como mecanismos de evaluación de las iniciativas que se despliegan en este. Su liderazgo se refleja, además de en su prestigio académico, en la capacidad para ser un interlocutor en las iniciativas de desarrollo multiactor.

En Antioquia, la educación superior (sobre todo la técnica) estuvo desde sus orígenes dirigida a complementarse con las actividades económicas más importantes del departamento: en un principio, la minería y, luego, la industria. Esto, por supuesto, dentro de un sistema segmentado, donde las élites estudiaban las carreras

más prestigiosas¹ y las clases populares eran instruidas en la educación técnica. En Arequipa, el proceso ha sido disímil: la educación terciaria estuvo fuertemente centrada alrededor de la Universidad Nacional de San Agustín, a la que muy posteriormente se le unirían las universidades privadas que, con los años, competirían en prestigio. La complementariedad con las potencialidades económicas de la región fue menor desde un inicio: salvo la aparición del SENATI en los años sesenta, Arequipa fue una ciudad de abogados. La minería hizo una incursión tardía como prioridad de la educación superior de la ciudad (Barrantes, Cuenca y Morel 2012: 55).

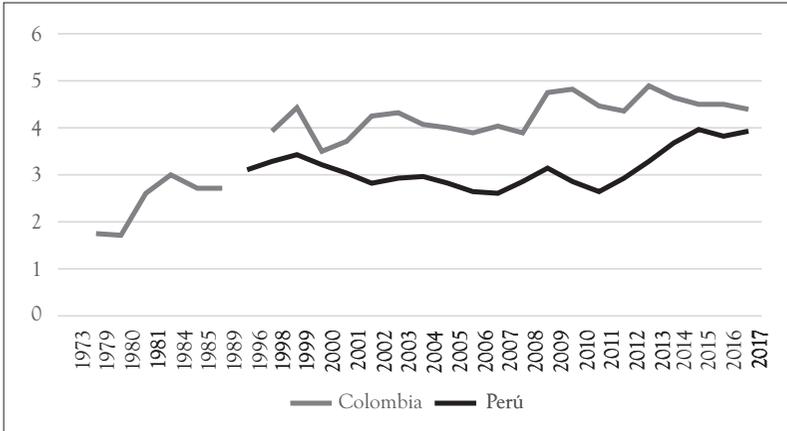
En esta sección, se analizan brevemente las trayectorias de la educación superior en ambas regiones. Posteriormente, se trabajarán dos componentes que reflejan la presencia de un capital humano poderoso en el ámbito regional: la disponibilidad de “tecnoburocracias” regionales para la gestión pública y la capacidad propositiva de los sectores empresariales en ambas regiones.

El engranaje con el mundo del trabajo y la constitución de un gobierno “técnico”

Como se señaló, la formación de capital humano ha sido un objetivo muy importante declarado por el Estado colombiano. La junta militar que derrocó al gobierno de Gustavo Rojas Pinilla en 1957 —y que daría pie al llamado Frente Nacional— estipuló a través de plebiscito que el 10% del presupuesto nacional se dedicaría a la educación, entre otras medidas (Palacios 2008: 217). En Perú, el número de matriculados a la educación primaria empezó un crecimiento importante alrededor de 1940, lo que sería acompañado por el incremento de la matrícula en secundaria en la década siguiente

1. O, en algunos casos, como el de los fundadores de la Escuela de Minas de Antioquia, habían estudiado en el extranjero.

Gráfico 2
GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN, TOTAL (% del PIB)



Fuente: Banco Mundial.

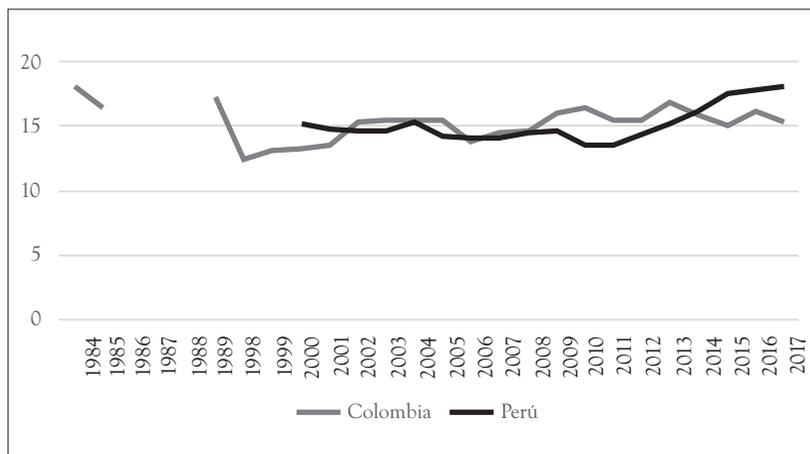
Elaboración: Instituto de Estudios Peruanos.

(Guadalupe , Rodríguez y Vargas 2017: 46). Las series estadísticas para ambos países muestran a Colombia por delante de Perú para todos los años en que se tiene la información sobre el gasto educativo como porcentaje del PBI, con un recorte de distancia desde 2012 en adelante. Sin embargo, visto como porcentaje del gasto del gobierno, Perú está delante de Colombia a partir de 2015.

Para el caso de Antioquia, según Restrepo, históricamente “las élites patronales se han mostrado dispuestas no solamente a formar y educar bien a sus hijos, sino además a impulsar los sistemas públicos de educación básica, formación tecnológica y educación superior” (Restrepo 2016: 77). El autor agrega que

[...] a comienzos del siglo XX, el sistema educativo de Antioquia era más amplio que el de otros departamentos; además, los objetivos de

Gráfico 3
GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN, TOTAL (% del gasto del gobierno)



Fuente: Banco Mundial.

Elaboración: Instituto de Estudios Peruanos.

la educación eran más explícitos en la región, en tanto se pretendía inculcar valores religiosos y civiles, desarrollar habilidades laborales pragmáticas para las clases populares e impartir una educación humanística orientada al ingreso de los alumnos a las profesiones tradicionales de las élites. (Restrepo 2016: 78)

Las cifras oficiales respaldan esta afirmación: en 1912, 34% de la población de Antioquia sabía leer (la cifra más alta entre las regiones del país), frente al 33,3% en Cundinamarca. Para 1938, esta cifra aumentó a 53,3%. Ya en el siglo XX, Antioquia fue uno de los departamentos que más invirtió recursos en la educación (España y Sánchez 2010: 29-30).

Según España y Sánchez, en la primera mitad del siglo XX, en Colombia se encuentra una relación positiva entre alfabetismo, por

un lado, y participación departamental en el empleo industrial y capital industrial per cápita, por el otro. En Antioquia esto significó que, por ejemplo, la producción textil buscara emplear personas alfabetizadas que pudieran trabajar con las innovaciones tecnológicas que introducían en sus maquinarias (España y Sánchez 2010: 28).

En Antioquia, instituciones educativas de prestigio vieron la luz en el siglo XIX.² En 1803 se creó el Real Colegio de Franciscanos el cual, en 1871, devendría en la Universidad de Antioquia. En 1864, se fundó la Escuela de Artes y Oficios para “formar técnicos para la industria minera, las fundiciones y otras actividades manufactureras” (Restrepo 2016: 77). En 1888, se creó la Escuela de Minas, la que según Brew y Restrepo contribuyó tempranamente al enriquecimiento del capital humano en la región. Para Brando, “las actividades mineras estimularon la formación de trabajadores al punto de hacer de Medellín un centro de artesanos con conocimientos mecánicos y metalúrgicos que se aplicaban a la construcción de trapiches y molinos, y a la fabricación de partes y repuestos de maquinaria” (Brando 2016: 86). En 1914, se fundó la Escuela de Agricultura Tropical y Veterinaria, en consonancia con la expansión de la economía exportadora de café. En 1936, el gobierno del presidente Alfonso López Pumarejo ordenó la anexión de las Escuelas de Minas y de Agricultura Tropical y Veterinaria a la Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín. En 1957, se creó el Servicio Nacional de Aprendizaje, financiado a través de impuestos por el sector empresarial (Restrepo 2016: 77).

Ya en el siglo XX, fueron fundadas universidades privadas, entre ellas destaca la Universidad Pontificia Bolivariana, creada en

2. No obstante, toda la institucionalidad educativa de Antioquia estuvo fuertemente centrada en Medellín, con poca presencia en las zonas más pobres del departamento, que corresponden a las subregiones del Bajo Cauca, Magdalena medio, el occidente y el nordeste del departamento (Restrepo 2016: 77).

1936; y en 1960 se estableció la Eafit, universidad especializada en administración y tecnologías. El vínculo entre las élites y el mundo universitario queda reflejado en que al menos siete grandes empresarios de Antioquia fueron decanos de la Universidad de Antioquia (Restrepo 2016: 80). Eafit, asimismo, ha sido contraparte de la Fundación ProAntioquia y acoge el centro URBAM, que ayudó en la implementación del modelo urbanístico de Medellín.³

Tabla 3
PRINCIPALES UNIVERSIDADES DE ANTIOQUIA

Universidad	Creación	Facultades
Universidad de Antioquia	1803	14 Facultades <ul style="list-style-type: none"> • Artes • Agraria • Económicas • Ciencias Exactas • Ciencias Sociales y Humanas • Comunicaciones • Derecho • Educación • Enfermería • Ingeniería • Medicina • Salud Pública • Odontología • Química Farmacéutica 4 Escuelas <ul style="list-style-type: none"> • Idiomas • Interamericana de Bibliotecología • Microbiología y Nutrición • Dietética

3. Entrevista con Sergio Tobón, director de Desarrollo Social de ProAntioquia.

		4 Institutos <ul style="list-style-type: none"> • Educación • Filosofía • Estudios Políticos • Estudios Regionales 3 Corporaciones <ul style="list-style-type: none"> • Ambiental • Ciencias Básicas Biomédicas • Patologías Tropicales
Universidad Nacional de Colombia	1826	<ul style="list-style-type: none"> • Minería • Ciencias Agrarias • Arquitectura • Ciencias • Ciencias Humanas y Económicas
Universidad Pontificia Bolivariana	1936	<ul style="list-style-type: none"> • Arquitectura y Diseño • Ciencias Sociales • Ciencias de la Salud • Derecho y Ciencias Políticas • Economía • Administración y Negocios • Educación • Ingenierías • Teología • Filosofía y Humanidades
Universidad de Medellín	1950	<ul style="list-style-type: none"> • Derecho • Ciencias Económicas y Administrativas • Ingenierías • Comunicación • Diseño • Ciencias Básicas • Ciencias Sociales y Humanas
Eafit	1960	<ul style="list-style-type: none"> • Administración • Ingeniería • Humanidades • Derecho • Economía y Finanzas • Ciencias

Fuente: Consejo Nacional de Acreditación, páginas web de las universidades.

Elaboración: Instituto de Estudios Peruanos.

Asimismo, varias de estas universidades participan en iniciativas de diálogo y cooperación con el sector privado y público.

Tabla 4

INICIATIVAS UNIVERSIDAD-SECTOR PRIVADO-SECTOR PÚBLICO EN ANTIOQUIA

Universidades	Iniciativas de diálogo y cooperación
Universidad Pontificia Bolivariana	Programa de prácticas para el fortalecimiento de la relación Universidad-Empresa-Estado creado en el año 2013.
Eafit	Centro Tecnológico de Argos. Centro de Desarrollo Tecnológico de la Industria del Plástico.
Universidad de Antioquia	Comité Universidad-Empresa-Estado: liderado por la universidad, en el que participan la Gobernación de Antioquia, la Alcaldía de Medellín, 11 universidades y 24 empresarios. Busca “promover proyectos de investigación y desarrollo dirigidos a mejorar la competitividad de la región; de este comité surgió la Corporación Tecnova”. El Parque del Emprendimiento Parque E, creado en alianza entre la alcaldía y la universidad, busca “promover el emprendimiento y la incubación de empresas, el cual es referente en la cultura de la innovación y la competitividad de la ciudad”.
Universidad de Medellín	Ruta N ⁴

Fuente: Consejo Nacional de Acreditación.

Elaboración: Instituto de Estudios Peruanos.

La historia de la educación en Arequipa es, ciertamente, distinta y siguió, en líneas generales, el patrón nacional. En 1921, las direcciones del Ministerio de Educación del Perú fueron asumidas por pedagogos norteamericanos, lo que significó un distanciamiento

4. Se analizará más adelante.

respecto del paradigma europeo (intelectualista y academicista). Este nuevo paradigma, según Trahtemberg, era “más pragmático y articulado con el desarrollo económico” e incorporó “la capacitación técnica y agropecuaria más específica requerida por la empresa y el mercado de trabajo” (Trahtemberg 2000). La educación técnica en el contexto de la sustitución de importaciones y el empuje industrial ocurrió en el gobierno de Manuel Prado, con la creación del SENATI en 1962. El siglo XX peruano, en lo que toca a la educación, presenció una expansión de la oferta gratuita en todos los niveles, pero acompañada de la precarización del salario de los maestros y de las condiciones en las que los estudiantes aprendían (Trahtemberg 2000). Asimismo, la educación privada se volvió el refugio de las clases altas, particularmente durante los años del gobierno militar (Trahtemberg 2000).

Arequipa ha sido tradicionalmente una de las ciudades con menor analfabetismo del país. Sobre la base del vínculo entre élites e Iglesia, similar al que encontramos en Medellín, según Meza y Condori, “la sostenida política del Estado y de las élites locales, con no poca participación de la Iglesia católica, permitió reducir el analfabetismo de 69% en 1876, a 40% en 1940 y a 25% en 1972” (Meza y Condori 2018: 191). Ya en los últimos años, existen buenos indicadores de desempeño en Arequipa. Las evaluaciones censales del Ministerio de Educación para segundo año de primaria mostraban que Arequipa superaba el promedio nacional, particularmente en comprensión de textos (Barrantes, Cuenca y Morel 2012: 116). A ello se une el crecimiento en los últimos años de la cobertura en la educación inicial y poca deserción en la educación secundaria (Barrantes, Cuenca y Morel 2012: 118).

En Arequipa, el protagonismo de la educación superior residió en la Universidad Nacional de San Agustín, fundada temprano tras la independencia. A ella se sumarían la Universidad Católica Santa

María en los años sesenta, la Universidad Católica San Pablo en la década de 1990 y La Salle en 2009. Hasta el año 2008, en Arequipa había “17 centros de educación superior no universitaria pedagógica, 46 de educación superior tecnológica, 2 de superior artística y 6 filiales de otras universidades privadas no regionales” (Barrantes, Cuenca y Morel 2012: 119). Hasta el año 2019, las cuatro grandes universidades regionales habían sido licenciadas por la Superintendencia Nacional de Educación (véase tabla 5). También en educación técnica están SENATI, Tecsup y el Instituto del Sur (este último, dependiente de la Universidad Católica San Pablo).

Los datos de competitividad de la región Arequipa hasta el año 2014 muestran los activos con que cuenta esta región. Hasta 2014, Arequipa tenía la mayor PEA ocupada con educación superior del país y el mayor porcentaje de la población que seguía estudios en carreras científico-tecnológicas.

Tabla 5
PRINCIPALES UNIVERSIDADES DE AREQUIPA

Universidad	Creación	Fecha de licenciamiento ante SUNEDU	Énfasis curriculares
San Agustín	1827	27 de agosto de 2018	<ul style="list-style-type: none"> • Innovación e ingeniería minera • Ingeniería de la sostenibilidad
Católica Santa María	1963	29 de diciembre de 2017	<ul style="list-style-type: none"> • Derecho • Medicina humana • Ingeniería Industrial • Educación
San Pablo	1997	18 de octubre del 2017	<ul style="list-style-type: none"> • Procesos y tendencias culturales • Cultura e identidad Nacional

Universidad	Creación	Fecha de licenciamiento ante SUNEDU	Énfasis curriculares
			<ul style="list-style-type: none"> • Persona, familia y sociedad • Empresa y Humanismo • Tecnología para el desarrollo • Desarrollo integral y sociedad
La Salle	2009	19 de enero de 2018	<ul style="list-style-type: none"> • Administración y negocios internacionales, • Derecho • Ingeniería de software

Fuente: SUNEDU.

Elaboración: Instituto de Estudios Peruanos.

La agenda en innovación ha empezado a cobrar importancia en la región Arequipa (véase tabla 6). Entre las iniciativas público-privadas existe la “Agenda Innovación Arequipa”, impulsada por la Universidad Católica Santa María, el Gobierno Regional de Arequipa y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONCYTEC), que busca fomentar “la creación y adopción de conocimiento en ciencia, tecnología e innovación” (Agenda Innovación Arequipa s. f.). De igual forma, hasta 2017 Arequipa fue la segunda región del país con el mayor número de proyectos de innovación financiados y apoyados por el programa Innóvate Perú del Ministerio de la Producción (Universidad Católica San Pablo 2017). Sin embargo, la interacción entre universidad, Estado y sector privado en dicha región parece limitada a eventos específicos, antes que a proyectos o plataformas de mediano y largo plazo.

Tabla 6
 INICIATIVAS UNIVERSIDAD-SECTOR PRIVADO-SECTOR PÚBLICO EN AREQUIPA

Universidades	Iniciativas de diálogo y cooperación	Actores vinculados
Universidad Nacional de San Agustín (UNSA)	Acuerdo para el fomento de la investigación y el establecimiento de programas conjuntos en transferencia e innovación que apunten a un desarrollo tecnológico en la ciudad. ⁵	UNSA, Cámara de Comercio e Industria de Arequipa.
Universidad Católica Santa María (UCSM)	Agenda Innovación Arequipa	UCSM, Gobierno Regional de Arequipa y Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONCYTEC).
Universidad Católica San Pablo (UCSP)	Congreso Anual de la Región Arequipa	Cámara de Comercio e Industria de Arequipa, Centro de Estudios Católicos (UCSP).

Elaboración: Instituto de Estudios Peruanos.

Por su parte, la educación técnica hizo una incursión tardía en la región. En 1917, el Congreso aprobó la Resolución Legislativa n.º 2591 para establecer una “escuela de artes y oficios en Arequipa”, cuyo objetivo sería proveer de artículos de “zapatería, sastrería y talabartería” a las “Fuerzas del Ejército, Gendarmería y Policía de los departamentos del Arequipa, Cuzco, Puno, Moquegua y Tacna Libre”.⁶ En 1962 se creó el SENATI de Arequipa, lo que tuvo por objetivo contribuir al proyecto industrial de la ciudad esbozado por la Junta de Rehabilitación.

-
5. Véase Universidad Nacional de San Agustín 2019. Según la Cámara de Comercio de Arequipa, esta es la primera ocasión en que se da una colaboración con la universidad pública.
 6. Resolución Legislativa n.º 2591, 21/11/17.

En resumen, en ambas regiones se encontró un tradicional liderazgo de la universidad pública y —con el paso de los años— de las universidades privadas. El encuentro entre las universidades y el mundo del trabajo, no obstante, apunta a haber operado más tempranamente en el caso de Antioquia, con la articulación temprana de las grandes actividades económicas regionales (la minería y el café) con las prestigiosas Escuela de Minas y Escuela de Agricultura Tropical (actualmente, ambas son parte de la Universidad Nacional de Colombia). Estas dos escuelas otorgaron capacidad instalada para el crecimiento económico de Antioquia en un vínculo que no encuentra un paralelo en el caso de Arequipa. En esta última, la literatura apunta a un peso mayor del Derecho en la formación de los profesionales arequipeños, lo que puede explicar este desbalance. A ello hay que agregar las diferencias que existen entre ambas regiones respecto de la educación primaria y secundaria (donde, tradicionalmente, Colombia ha obtenido mejores resultados que Perú) y a la incursión tardía de la educación técnica en Arequipa. En Antioquia, la educación técnica inspiró las primeras escuelas de Minas y Agricultura, las que posteriormente fueron integradas en el sistema universitario. En Arequipa, la educación técnica apareció con fuerza recién en los años sesenta, con la fundación del SENATI del sur.

Ya en el siglo XXI, las universidades empezaron a adoptar un esquema de vinculación más explícito con el sector privado y público de sus regiones. En el caso de Antioquia, esta articulación ha derivado en varias iniciativas: Ruta N y URBAM, por citar dos que se tratarán más adelante. En el caso de Arequipa, la interacción ha sido menor: en general, esta se ha remitido a la realización de eventos de diagnóstico de la situación regional más que a plataformas permanentes y polietápicas de colaboración.

Tabla 7

INDICADORES SOBRE EDUCACIÓN E INNOVACIÓN EN AREQUIPA, SEGÚN EL CONSEJO NACIONAL DE COMPETITIVIDAD

	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014
PILAR EDUCACIÓN							
4.1 Tasa de asistencia escolar	93%	92%	89%	92%	91%	92%	90%
	Ranking 1°	Ranking 1°	Ranking 6°	Ranking 2°	Ranking 2°	Ranking 3°	Ranking 3°
4.2 Tasa de analfabetismo	5%	5%	5%	5%	6%	4%	4%
	Ranking 6°	Ranking 6°	Ranking 6°	Ranking 5°	Ranking 7°	Ranking 6°	Ranking 6°
4.3 Tasa de deserción secundaria	4%	3%	3%	7%	1%	4%	4%
	Ranking 2°	Ranking 2°	Ranking 2°	Ranking 9°	Ranking 1°	Ranking 2°	Ranking 3°
4.4 Porcentaje de PEA ocupada con nivel educativo superior	38%	42%	41%	43%	39%	41%	41%
	Ranking 2°	Ranking 1°	Ranking 1°	Ranking 1°	Ranking 3°	Ranking 1°	Ranking 1°
4.5 Años promedio de educación	10,1	10,4	10,2	10,3	9,9	10,6	10,7
	Ranking 2°	Ranking 2°	Ranking 2°	Ranking 2°	Ranking 3°	Ranking 3°	Ranking 4°
4.6 Número de docentes por cada mil niños en edad escolar	55,8	61,7	64,0	67,0	65,1	50,3	52,7
	Ranking 5°	Ranking 4°	Ranking 4°	Ranking 4°	Ranking 3°	Ranking 5°	Ranking 4°
4.7 Porcentaje de estudiantes con desempeño en comprensión lectora	12%	12%	9%	8%	7%	6%	5%
	Ranking 3°	Ranking 3°	Ranking 3°	Ranking 3°	Ranking 4°	Ranking 4°	Ranking 3°
4.8 Porcentaje de estudiantes con desempeño en matemática menor a Nivel I	45%	39%	31%	39%	34%	34%	39%
	Ranking 3°	Ranking 2°	Ranking 4°	Ranking 4°	Ranking 3°	Ranking 3°	Ranking 4°
PILAR INNOVACIÓN							
5.1 Porcentaje de inversión pública en CTI sobre PBI Corriente	0,15%	0,12%	0,12%	0,12%	0,10%	0,00%	0,01%
	Ranking 6°	Ranking 7°	Ranking 10°	Ranking 10°	Ranking 10°	Ranking 19°	Ranking 21°
5.2 Nivel de ejecución de inversión pública en CTI (PIE/PIM)	99%	99%	99%	95%	93%	93%	94%
	Ranking 4°	Ranking 2°	Ranking 1°	Ranking 2°	Ranking 4°	Ranking 6°	Ranking 5°
5.3 Número de docentes en carreras científicas tecnológicas por 1000 habitantes	1,03	1,10	1,19	1,20	1,10	1,08	1,06
	Ranking 3°	Ranking 2°	Ranking 2°	Ranking 2°	Ranking 3°	Ranking 3°	Ranking 3°
5.4 Porcentaje de la población que sigue estudios en carreras científico tecnológicas	1,3%	1,6%	1,8%	1,8%	1,8%	17,9%	17,5%
	Ranking 4°	Ranking 1°	Ranking 1°	Ranking 1°	Ranking 1°	Ranking 1°	Ranking 1°
5.5 Porcentaje de PEA ocupada en carreras vinculadas a CTI	5%	6%	6%	6%	6%	10%	9%
	Ranking 2°	Ranking 2°	Ranking 3°	Ranking 4°	Ranking 4°	Ranking 1°	Ranking 3°

Fuente y elaboración: CNC del MEF (Accesible en: <https://www.cnc.gob.pe/ircrc/basedatos.php>). Los años 2012-2013 y 2013-2014 son solo comparables entre sí.

Tecnocracias regionales

El capital humano forjado en Antioquia desde fines del siglo XIX —principalmente, a través de la Escuela de Minas de Medellín⁷— permitió la temprana aparición de una “tecnoburocracia”⁸ en los aparatos estatales del departamento. A comienzos del siglo XX, dicha institución ya otorgaba profesionales para la función pública. Para Restrepo, “los ingenieros de la Escuela de Minas fueron elementos decisivos en el desarrollo minero, energético e industrial de la región, y muchos estuvieron vinculados, además de las actividades empresariales, a la administración pública, hasta finalizar el siglo XX” (Restrepo 2016: 79). El protagonismo de la Escuela de Minas entre la tecnoburocracia regional se ve reflejado en que 80% de los superintendentes y gerentes de Empresas Públicas de Medellín (EPM) —una de las empresas públicas más grandes de Colombia⁹— fueron ingenieros de la Escuela de Minas entre 1920 y 1970 (González 2014: 144).

La facilidad de la transición entre el sector privado y público en la región colombiana se explica en buena medida por el carácter designado de los puestos de gobernador de Antioquia y alcalde de

-
7. La Escuela de Minas fue fundada en 1888 por dos egresados de la Universidad de California: Tulio Ospina y su hermano Pedro Nel Ospina, quien llegó a ser presidente de Colombia. Como testimonio de la conexión con el paradigma educativo norteamericano que trajeron sus fundadores, los primeros estatutos de esta escuela fueron los mismos que los de la Universidad de California. Véase Restrepo 2016: 79
 8. Siguiendo a Vergara y Encinas (2016), se entiende por tecnoburocracia a la conjunción entre *tecnócratas* (que cuentan con capacidad decisoria sobre políticas relevantes) y *burócratas* (que manejan el conocimiento de las normas y costumbres por las que se guía una institución específica).
 9. Se habla de EPM en un capítulo posterior.

Medellín. Al ser estos designados por el gobierno de Bogotá entre las élites locales, aquellos llevaban al Estado a sus pares.¹⁰

Además de la tecnoburocracia local, la tecnocracia internacional también encontró un espacio de incidencia en la región Antioquia. En Medellín y Cali, señala Palacios, “las empresas de electricidad, acueducto y teléfonos se expandieron a ritmos de un 10% anual entre 1960 y 1990, y entraron en un circuito cerrado controlado por banqueros colombianos y tecnócratas internacionales, principalmente del Banco Mundial, que son los que deciden sobre estrategias de expansión, equipos, tarifas y manejo empresarial” (Palacios 2008: 245). Para Uribe (2011), hablando del caso colombiano en general, las instituciones de Bretton Woods tuvieron un impacto inicial en generar un cambio de paradigma, pero este descansó principalmente en los “tecnócratas criollos”:¹¹

A diferencia de otros planteamientos que sostienen que este fue una imposición de los organismos de Bretton Woods, esta instauración no solamente requirió de la formación de una élite local que simpatizara con él, hablara el mismo lenguaje y fuera partícipe de los mismos principios, sino que el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, a finales de los setenta, hizo necesario que una nueva mirada viniera a reemplazar un esquema en el que el Estado impulsaba a ultranza una producción nacional poco competitiva. (Uribe 2011: 56)

El caso de Empresas Públicas de Medellín (EPM) muestra este encuentro entre una tecnocracia local poderosa con otra internacional que facilitó una gran expansión desde la segunda mitad del

10. Testimonio de esto lo da el mismo Nicanor Restrepo, quien llevó a algunos de sus trabajadores de confianza a la gobernación de Antioquia.

11. Entre los tecnócratas antioqueños mencionados por la investigadora destacan Alejandro Gaviria y Juan José Echavarría.

siglo XX. EPM nació de la presión de la dirigencia empresarial aliada con organismos internacionales de crédito para presionar al Estado en la “aprobación de la constitución de entes autónomos en el país, lo cual se logró en 1954” (Dover y Ocampo 2006: 256). La creación del ente autónomo municipal buscaba “emular la experiencia norteamericana de la Administración del Valle del Tennessee en los años 30” (Dover y Ocampo 2006: 256). Para Dover y Ocampo, la influencia de organismos multilaterales de crédito fue fundamental en la creación de autonomía para EPM. Más aun, en Colombia, las misiones económicas extranjeras hicieron su incursión en la década de 1920 y estuvieron muy presentes en Colombia durante los años del “giro tecnocrático” de la política pública nacional (Uribe 2011: 44-45). Para el caso de EPM, la firma Gilbert Associates estuvo encargada del “estudio del programa de expansión de las empresas de energía eléctrica y de las posibilidades de financiación externa”, para lo cual “aconsejó la autonomía de las empresas de energía eléctrica”, autonomía que sería incorporada en las políticas del sector (Dover y Ocampo 2006: 257). Con los años, esta autonomía sería cuestionada por nuevos movimientos políticos, aunque la tecnoburocracia logró mantener su manejo de la empresa: fue el caso de la gestión de Diego Calle como gerente entre 1976 y 1985 quien, además, fue ministro de Hacienda de Colombia y consultor internacional (Dover y Ocampo 2006: 259).

En el caso de Arequipa, al igual que en el resto de las regiones del Perú, se encontró que los gobiernos subnacionales han carecido tradicionalmente de tecnócratas; es decir, de cuerpos profesionales que reclamen tener el conocimiento exclusivo y excluyente para la toma de decisiones. Las limitadas competencias de las municipalidades para decidir materias sustantivas (particularmente hasta los años noventa) y la juventud de los gobiernos regionales en un esquema centralista desde el año 2003 en adelante apuntan a explicar esta ausencia. Asimismo, las empresas municipales (por ejemplo, las

Entidades Prestadoras de Servicios de Saneamiento-EPS) han sido tradicionalmente pequeñas y dirigidas con alta discrecionalidad política. Su manejo, igualmente, ha producido resultados deficitarios, lo que ha desincentivado la creación de una capa profesional alrededor de ellas.

En tal sentido, el conocimiento técnico en el Perú ha estado centrado en Lima, particularmente en instituciones como el Ministerio de Hacienda y Comercio (hoy, Ministerio de Economía y Finanzas), el Banco Central de Reserva o —más recientemente— ProInversión; todas estas, instituciones que han protagonizado la toma de decisiones sustanciales en el Perú de los últimos setenta años. Más aun, centralismo y tecnocracia se han mimetizado en un mismo marco de gobernanza. Como señala Gálvez respecto del proceso de descentralización iniciado en 2002: “la característica principal de este proceso ha sido la visión tecnocrática y centralista tanto en el diseño de las políticas como en la definición de los objetivos. Así, las regiones y gobiernos subnacionales recibieron el mismo diseño institucional que en el papel se legitimó como funcional para las instancias en Lima [...]” (Gálvez y Grompone 2017: 5). Dado que la adopción de políticas se decidía en Lima, la tecnocracia afloró allí, mientras que la burocracia¹² asumió el reto de implementar aquellas políticas en territorios concretos (Gálvez y Grompone 2017: 5-6).

Estas burocracias regionales, por su parte, han tenido que lidiar con varios problemas. Marcos normativos que asignan competencias a más de una entidad, bajos salarios, alta rotación de funcionarios que ocasiona el quiebre de la memoria institucional, entre otros condicionantes, han dificultado su consolidación (Sosa 2016: 10).

12. Sobre la burocracia como ejecutora de las decisiones de la tecnocracia (y encargada de resolver los problemas prácticos y normativos que estas decisiones ocasionaban), véase Vergara y Encinas 2016.

Más aun, siguiendo a Gálvez, sus respuestas a los retos que plantea una gestión subnacional “compartimentalizada” como la peruana han tenido que venir de las instituciones informales que alimentan el funcionamiento rutinario de la función pública. Esto ha llevado, según el autor, a que aparezca una paradójica “desestatización de las funciones estatales” por la cual “agentes no estatales como consultores, organismos de la sociedad civil, empresas contratistas, e incluso organismos internacionales, cada vez más asumen el protagonismo de las funciones que convencionalmente atribuimos a los Estados” (Gálvez y Grompone 2017: 7). El crecimiento de las funciones transferidas a los gobiernos regionales (algunas que, como se verá, incluyen capacidad decisoria en su territorio) potencia la demanda local de consultores en una primera etapa y, a mediano plazo, genera una demanda de tecnócratas subnacionales (algo que SERVIR viene trabajando en los últimos años).¹³

En resumen, en Antioquia hubo un temprano trasvase de la tecnocracia forjada en el sector privado hacia puestos en la administración pública. Esta tendencia se mantuvo en el siglo XX, en buena medida por el carácter restringido de la democracia electoral colombiana en esa época, basada en la designación de autoridades, y que en el caso de Antioquia llevó a la selección de miembros de las élites (quienes, a su vez, atraían a sus pares a la gestión pública).

La Escuela de Minas fue clave en el trasvase del sector privado al público y dibujó una senda de colaboración que se ha mantenido

13. En la pregunta sobre la tecnocracia y la burocracia en Arequipa, vale la pena hacer una revisión del trabajo de SERVIR en la región. Lamentablemente, no existe un balance de su gestión diferenciado de manera departamental. SERVIR es la entidad del Estado peruano encargada de “formular las políticas nacionales, emitir opinión técnica vinculante, dictar normas, supervisar su cumplimiento y resolver conflictos sobre los recursos humanos del Estado”. Véase SERVIR s. f. El Gobierno Regional de Yamila Osorio descansó en el trabajo de algunos de estos funcionarios. Véase *La República* 2019.

y diversificado con el tiempo. A estas primeras generaciones de tecnoburócratas se le agregarían nuevas generaciones de profesionales —ya formados en la gestión pública— que se unirían a través de las instancias multilaterales con presencia en el país durante la segunda mitad del siglo XX; además de una nueva generación de tecnócratas locales formados principalmente en los Estados Unidos.

En el caso de Arequipa, el modelo de gobernanza centro-periferia del Estado peruano no permitió la aparición de una tecnocracia: la toma de decisiones se daba fundamentalmente en Lima. La designación de autoridades o la elección de alcaldes desde los años sesenta no pareciera haber contribuido a un trasvase de expertos del ámbito privado al público. Finalmente, las empresas municipales fueron siempre muy pequeñas y administradas políticamente, lo que además de condenarlas a una falta de expansión, no permitió la incursión de actores que sostuvieran la toma de decisiones a nivel local en el mediano plazo. Este modelo viene cambiando en los últimos años (a través del papel de SERVIR o del régimen de administración transitoria de las EPS), aunque sus resultados aún no son aprehensibles.

Capacidad propositiva

Una de las facetas que adopta la existencia de capital humano disponible es la generación de iniciativas que alimenten el ciclo de políticas públicas, en esquemas de colaboración público-privados.

ProAntioquia y la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia

Las iniciativas del sector privado para contribuir al ciclo de políticas públicas de Antioquia se reflejan en el trabajo de la Fundación ProAntioquia. Creada en 1975, ProAntioquia nació con la misión de ser el “órgano propositivo del sector empresarial antioqueño”

(Restrepo 2016). Ya antes se habían creado otras instituciones similares: por ejemplo, la Sociedad de Mejoras Públicas de Medellín, fundada en 1899, buscaba “contribuir al desarrollo urbano y al civismo en la ciudad” (ProAntioquia 2005: 20). Precisamente, la creación de ProAntioquia respondía “a la necesidad, cada vez más sentida, de la existencia de un organismo que sirva como aglutinante de múltiples empeños cívicos, pero esporádicos y dispersos, que afloran con frecuencia con elevados propósitos de servicio nacional y que pocas veces se concretan en hechos por la ausencia del canal que permite la confluencia de opiniones y de esfuerzos”.¹⁴

ProAntioquia se define como *do tank*, *think tank* e incubadora de iniciativas. Si bien es financiada por el sector privado, no responde a intereses gremiales particulares o de negocios en estricto, como lo hacen la ANDI o la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia. La organización busca, según sus declaraciones, “pensar” el rol de la empresa en el desarrollo del departamento. De ahí su definición como *think tank*. En paralelo, durante los primeros años de su existencia, sus esfuerzos estuvieron dirigidos al establecimiento de “capacidades duras” (infraestructura y vías, entre otras), necesarias para la región. Por ello su definición como *do tank*. Finalmente, desde los años noventa, evolucionó hacia temas de formación de capacidades blandas, principalmente en la forma de “incubadora social”: que iniciativas nacidas en y con el apoyo de ProAntioquia logren convertirse en organizaciones independientes.

Así, del trabajo de ProAntioquia se desprendió la Corporación Antioquia Presente, que busca remediar situaciones de emergencia que ocurran como producto de desastres naturales. También apoyó la creación de la Corporación Excelencia en la Justicia –vinculada

14. Corporación para el progreso de Antioquia. Antioquia por Colombia. “ProAntioquia”. Medellín, Boletín n.º 1, dic. 1977, p. 1. Citado en ProAntioquia 2005: 22.

a temas de mejoramiento de la justicia— y que luego se convirtió en un *think tank* de prestigio por sí mismo. Finalmente, ha apoyado la labor del Centro de Ciencia y Tecnología de Antioquia (CTA), que trabaja temas de innovación.

En tiempos más recientes, ProAntioquia ha dado protagonismo a las asociaciones público-privadas, pensadas como espacios de encuentro entre los intereses de las empresas con los de la ciudad y el departamento a través de una plataforma común.

Otras iniciativas derivadas de ProAntioquia han sido:

- i. *Medellín Cómo Vamos* (del que se hablará más adelante);
- ii. *Buen Comienzo*, programa para la primera infancia implementado por el municipio de Medellín que cuenta con financiamiento de ProAntioquia para sostener su gerencia;
- iii. *Reconocimiento Ser Mejor*, también de la municipalidad de Medellín, que apoya el acompañamiento a las instituciones educativas públicas y privadas para la mejora de su calidad;
- iv. *Parque Explora*, que hace las veces de museo de la ciencia y tecnología;
- v. finalmente, ProAntioquia también ha apoyado la labor del *Centro de Estudios Urbanos y Ambientales (URBAM)* creado por la Universidad Eafit, que ha colaborado con el rediseño urbano de la ciudad en los últimos veinte años.

La intervención de ProAntioquia en los espacios de participación regional ha sido constante. Por ejemplo, fue un actor importante para la construcción del documento *Visión Antioquia siglo XXI*, en los años noventa, que consistió en la movilización de actores interesados en torno a la formulación del modelo de desarrollo al que debía aspirar la región. En concreto, buscaba ser un “ejercicio de prospectiva departamental para construir bases de un futuro deseado

para Antioquia, partiendo del análisis de su historia, capacidades y potencialidades. Por primera vez Antioquia contó con una iniciativa de previsión-acción, construida colectivamente, fundamental para la definición de su norte estratégico. El proyecto fue pionero en el país por su objetivo y alcance” (ProAntioquia 2005: 51). Asimismo, *Visión Antioquia siglo XXI* construyó una lista de proyectos a ser priorizados.

El nacimiento y primeros años de ProAntioquia coincidió con la etapa de la violencia urbana en Colombia. Como resultado, el período de la violencia del narcotráfico llevó al sector privado a involucrarse más con lo público. Por ejemplo, ProAntioquia participó en los seminarios “Alternativas de Progreso” que organizó la Alta Consejería Presidencial para Medellín (el próximo capítulo se centrará en el papel de esta consejería) y que fueron claves en el cambio de la situación caótica de la ciudad. Estos fueron espacios de encuentro entre diversos actores y ciudadanía, que se prolongaron por un año, y culminaron con una declaración pública. En esas discusiones, por primera vez, las organizaciones sociales tuvieron la capacidad de interlocución con el sector empresarial.¹⁵

Otro actor importante en la región ha sido la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia. A diferencia de ProAntioquia, la Cámara cumple funciones gremiales y apoya iniciativas que fortalezcan al sector privado de la ciudad. En los años noventa, esta Cámara financió los estudios para establecer clústeres en la región.¹⁶ Los clústeres están basados en la idea de “construir tejido

15. Sin embargo, esto se perdió con el tiempo cuando las organizaciones sociales retomaron el papel activista, en que la discusión se volvió más política que pública. Declaración del Sr. Sergio Tobón, representante de ProAntioquia.

16. Fueron los documentos *La ventaja competitiva de la actividad empresarial antioqueña hacia el siglo XXI* y *Antioquia avanza hacia nuevos esquemas de desarrollo empresarial*.

empresarial por medio de la conformación de redes de negocios y la identificación de oportunidades de mercado” (Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia 2006: 5). Igualmente, con apoyo de la Cámara, se elaboraron los estudios de competitividad para Medellín de la consultora estadounidense Monitor Company, de Michael Porter.¹⁷

Macrorregión Sur: la gran iniciativa del sector privado arequipeño

Por su parte, en Arequipa, la constitución de la Macrorregión Sur fue la gran iniciativa del sector privado regional en los últimos cuarenta años; en concreto, de la Cámara de Comercio de Industria de Arequipa (CCIA).

Las llamadas “Citas Cumbre de la Macrorregión Sur”, que empezaron en 1999, otorgaron a Arequipa liderazgo en su contexto geográfico, en plena crisis económica durante los años finales del fujimorismo. Según el expresidente de la CCIA, Alberto Muñoz-Najar:

La CCIA, en ese momento, desarrolló una propuesta con la FEDECAM-SUR, gremios empresariales como ADEPIA, Cámara Pyme, alcaldes, líderes de la sociedad civil, universidades y ONGS, que se denominó [Macrorregión Sur]. [...] Se buscaron nuevas oportunidades para el desarrollo, como la privatización del puerto de Matarani, la concesión de la carretera Arequipa/Mollendo, el ferrocarril del sur, el inicio de la construcción de la carretera Yura-Patahuasi-Santa Lucía y el inicio de la férrea lucha por la carretera interoceánica [...] entre otros importantes proyectos claves para el desarrollo del sur. (CCIA: 12)

Sin embargo, como resultado del proceso de descentralización iniciado pocos años después, el protagonismo de la agenda regional

17. Entrevista con Jaime Echeverry.

y macrorregional pasó a manos de los alcaldes y de los —por entonces— nuevos presidentes regionales. El proyecto macrorregional, a su vez, decaería posteriormente con el fracaso del proceso de conformación de macrorregiones en 2005. En el referéndum para la conformación de macrorregiones, solo Arequipa votó a favor de la conformación de una nueva entidad administrativa junto a Puno y Tacna.¹⁸ Todas las demás regiones votaron en contra de las demás propuestas. En los años posteriores, la Macrorregión Sur devendría en encuentros esporádicos entre autoridades antes que en una estructura orgánica de vinculación entre Estado y sector privado en el sur del país.

Tabla 8
RESULTADOS DEL REFERÉNDUM PARA LA FORMACIÓN DE MACRORREGIONES

Región	Si (%)	No (%)
Arequipa	50,1	43,4
Puno	23,8	64,8
Tacna	10,8	79,1

Fuente: Secretaría de Descentralización 2018.

Elaboración: Instituto de Estudios Peruanos.

Como gremio, la CCIA también se ha interesado por avanzar hacia el trabajo por la competitividad de las empresas regionales y el establecimiento de una estructura de clústeres en la ciudad de Arequipa.¹⁹

En resumen, se encuentra que en el caso de Antioquia —tan temprano como en 1975— se creó ProAntioquia para apelar a una

18. Moquegua se abstuvo de participar en esta macrorregión para mantener su autonomía presupuestaria beneficiaria del canon minero.

19. Véase al respecto *Gestión* 2018.

colaboración público-privada que alimentara el ciclo de políticas públicas con distintos insumos (conocimiento, planeamiento, entre otros). Si bien inició con una agenda de construcción de infraestructura, en los años noventa —a la luz de la crisis de seguridad en Medellín— su influencia giró hacia “capacidades blandas” y trabajó en una agenda vinculada a la educación, innovación y urbanismo, entre otros temas. ProAntioquia, además, es una “incubadora” de proyectos que permite a sus iniciativas ganar autonomía y desempeñarse como *think tanks* por ellas mismas. Desde una perspectiva más sectorial, la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia también colabora con la producción de documentos sobre competitividad regional, elaboración de clústeres y expansión del tejido empresarial regional; todos ellos temas que, como se verá, han sido asumidos por las gestiones de la gobernación de Antioquia y la Municipalidad de Medellín.

En el caso de Arequipa, se encuentra menos proactividad en la capacidad propositiva del sector privado al Estado subnacional. La CCIA cumple un papel similar al de la Cámara de Comercio de Medellín, en su énfasis sobre competitividad y clústeres. Las universidades regionales, por su parte, han abrazado iniciativas por la innovación en los últimos años. Sin embargo, no hay nada parecido a una institución que le confiera soporte a la joven institucionalidad regional naciente del proceso descentralizador de 2002. Mucho menos para el caso de la Municipalidad Provincial de Arequipa. El escenario de cuerdas separadas, en este aspecto, es bastante contundente y puede explicarse en la relativamente larga crisis económica entre los años setenta y noventa (que debilitó al sector privado), así como en la polarización política que ocurrió durante el Arequipazo.

Capítulo 4

CRISIS Y SENTIDOS DE URGENCIA ENTRE LAS ÉLITES ANTIOQUEÑAS Y AREQUIPEÑAS



La crisis antioqueña: social y política antes que económica

En Antioquia, los años setenta vieron el origen de la economía de la cocaína, el crecimiento del cartel de Medellín (y de sus competidores en otras regiones¹) y el contrabando. Cada una de estas actividades perturbó aun más el “orden natural” que desde más de un siglo las élites antioqueñas habían implantado en el territorio, el mismo que ya se había debilitado con el fin del proyecto inclusivo del industrialismo. Del cultivo del café al cultivo de la hoja de coca; del poder económico concentrado en una élite con alto capital simbólico al poder económico de los esquivos líderes del cartel;² y del protagonismo del proteccionismo industrial a la masiva llegada de productos del Asia y desde Venezuela: cada uno de los elementos del modelo hegemónico se vino abajo. La economía ilegal, a la vez

-
1. Es importante mencionar la aparición de otros cárteles, sobre todo el de Cali, en tanto mucha de la violencia en la región se dio en el marco de las rivalidades entre estas organizaciones criminales.
 2. La “élite paria”, según Restrepo, quienes fueron activamente excluidos de los círculos elitistas de Medellín.

que aumentaba la disponibilidad de dólares en la región, alimentó nuevos vínculos clientelistas entre narcotraficantes, políticos y los barrios populares de Medellín.

Sin embargo, a la cara amable del narcotráfico se le uniría pronto su expresión violenta. En los años ochenta, la violencia política en Colombia se recrudeció: el asesinato del ministro de Justicia Rodrigo Lara Bonilla en 1984, por encargo de Pablo Escobar; la toma de rehenes del Palacio de Justicia de 1985, por la guerrilla marxista M19; el asesinato del candidato presidencial Luis Galán, en 1989; y la bomba en el vuelo 203 de Avianca que transportaría al candidato presidencial César Gaviria mostraron, entre otras decenas de hechos violentos, una renovada politización del conflicto armado interno colombiano. Las guerrillas marxistas y las fuerzas paramilitares tenían que lidiar no solo con el Estado colombiano, sino también con el poder del narcotráfico.

Así, la economía de la droga prontamente se articuló a los grupos armados que operaban en el país. Bien fueran las guerrillas o los paramilitares, “la economía de la droga se convirtió de manera cada día más evidente en el sistema que nutre de dinero, insumos, armas y municiones a los diferentes actores que participan en el conflicto armado interno colombiano, como las guerrillas de las FARC y el ELN, los grupos paramilitares y las bandas del crimen organizado que establecen nexos comerciales con ellos” (Restrepo 2016: 311). Para el caso de Antioquia, el cartel de Medellín inició confrontaciones con su símil de Cali, y —para su defensa— cultivaron una alianza con los sectores paramilitares.

En Antioquia, los años ochenta fueron los años del crecimiento de la violencia urbana en Medellín, por la cual aumentaron las tasas de homicidios, los secuestros y las extorsiones. Secuestros y extorsiones tuvieron como víctimas a miembros de las élites antioqueñas. Los atentados contra enemigos del narcotráfico fueron

comunes en Medellín en esta época: más de 300 policías fueron asesinados, el gobernador de Antioquia, Antonio Roldán, fue ultimado en 1989; la hija del expresidente Julio César Turbay y la hermana del secretario general de la Presidencia fueron asesinadas; el director de *El Tiempo*, Francisco Santos, fue secuestrado; se intentó secuestrar al presidente de Argos, Adolfo Arango, entre otros crímenes (Restrepo 2016: 316). En lo político, el narcotráfico y sus aliados en el Congreso colombiano buscaban constitucionalizar la prohibición de extradición de colombianos al extranjero, para así evitar los juicios que ya venían produciéndose en los Estados Unidos a las mafias colombianas (Restrepo 2016: 315). La Constitución de 1991 incluyó esta prohibición en su texto, pero años después fue derogada por exigencia de los Estados Unidos (Restrepo 2016: 317).

Por otro lado, en Antioquia, el poder del narcotráfico se volcó tempranamente a generar vínculos con el mundo político. El hecho más notorio fue la elección de Pablo Escobar como diputado en 1982, a través del llamado Movimiento de Renovación Liberal, que también logró colocar otros puestos políticos de importancia en Antioquia. En lo social, el narcotráfico buscó mostrar un rostro amable hacia las poblaciones pobres de Medellín con la construcción de infraestructura deportiva y el apoyo frente a los desastres naturales (Restrepo 2016: 322). La incursión del narcotráfico en la política llegaría a los máximos niveles del gobierno central tras descubrirse que la campaña de Ernesto Samper —presidente de Colombia entre 1994 y 1998— había recibido fondos del narcotráfico.

En ese contexto, los años noventa fueron los años del decaimiento de la imagen de Medellín; particularmente 1991, cuando se alcanzó la tasa de 381 muertos por cada 100.000 habitantes, una de las más altas registradas. En general, entre 1984 y 1994, la tasa de homicidios superó las 230 personas por cada 100.000 habitantes (Restrepo 2016: 318).

Desde una perspectiva propia de la teoría de la modernización, ensayada por varios autores para el caso de Antioquia, la explicación en torno a la violencia urbana se encontraría en los cambios acelerados que vivió Medellín desde los años sesenta. De ser la capital de la región más conservadora de Colombia, donde un “orden natural” claramente definido colocaba a las élites a la cabeza del manejo de la región (las cuales, a su vez, manejaban vínculos paternalistas con las clases obreras), Antioquia empezó a cambiar en la década de 1960. Al proceso principal que vivió la región —la migración del campo a la ciudad— le siguieron la aparición de nuevos actores políticos, movimientos contestatarios en las industrias y las universidades, las guerrillas, entre otros; además del decaimiento del papel identitario de la moralidad católica (Restrepo 2016: 307).

En esta línea, Uribe señala, para el caso de Antioquia, las diferencias entre el proyecto mercantil decimonónico alrededor del oro y el producido por la industrialización del país en el siglo XX:

La élite empresarial de Antioquia puede catalogarse como modernizante. Fue capaz de cambiar su modelo mercantil especulativo por el industrial, adecuar la infraestructura vial y de comunicaciones a las exigencias de esta actividad productiva, transformar la vieja Villa de Medellín en una metrópoli, desarrollar sistemas de energía eléctrica y de servicios públicos eficientes y modernos, iniciar la “conquista del trópico antioqueño” con el cultivo industrial del banano y la ganadería intensiva. Pero este modelo, más técnico económico que político, no contempló una dimensión social que articulase las masas al proyecto industrial, aspecto que sí contempló el proyecto mercantil decimonónico y donde radica buena parte de su éxito, de la legitimidad que concitó y de los referentes identificatorios que logró colectivizar.

El modelo industrial sustitutivo fue más cerrado, más monopólico y más inaccesible al ciudadano corriente; el horizonte de la acumulación dejaba de estar abierto para los más hábiles, los más capaces y los más arriesgados. Estos requisitos tenían que estar asociados ahora con el

dinero para poder entrar al mundo de la acumulación. Sin embargo, el imaginario del ethos sociocultural seguía funcionando y se reproducían “mentalidades empresariales” que no tenían espacio para concretarse en el mundo económico. El acelerado desarrollo del narcotráfico en Antioquia quizá se haya lucrado de este exceso de “mentalidad empresarial instalada” y de una trama de relaciones que, como la mercantil especulativa decimonónica, está abierta para quienes asuman riesgos y situaciones potencialmente peligrosas. (Uribe 2001: 113)

La crisis también estuvo vinculada con la violencia. Uribe señala entre las desigualdades históricas de Antioquia la exclusión de indígenas y afrodescendientes del “pacto fundacional antioqueño”, aquel que combinaba religiosidad, apego a la ley y ética del trabajo. Esta exclusión, a su vez, se tradujo en una realidad territorial segmentada, donde los territorios con mayoría indígena o negra fueron excluidos del “proyecto civilizador”. El avance del comercio y la interconexión entre los territorios desdibuja este proyecto político (Uribe 2001: 103-107). Para la autora:

El proyecto de la élite antioqueña operó eficientemente mientras mantuvo su vigencia el modelo mercantil especulativo, la cultura pueblerina y campesina, y los dispositivos locales de poder. Mas los procesos de la modernización como la industrialización que tuvo en Medellín su asiento principal, la urbanización, la metropolización del Valle del Aburrá y un nuevo diseño vial de corte radial, mediante el cual se vincularon por carretera las cabeceras municipales con el centro urbano, unido a la aparición de las masas en el escenario de la vida económica y política con sus organizaciones propias como los sindicatos, los gremios, las asociaciones civiles y los nuevos partidos de orientación clasista, erosionaron las bases constitutivas del viejo modelo, cambiaron los referentes concretos sobre los cuales se sustentó y se reprodujo tanto el ethos social del pueblo antioqueño como las culturas pueblerinas y campesinas, y se precipitó en Antioquia (también en otros lugares del país) una típica crisis de legitimidad, asociada con factores de cambio acelerado y de crecimiento

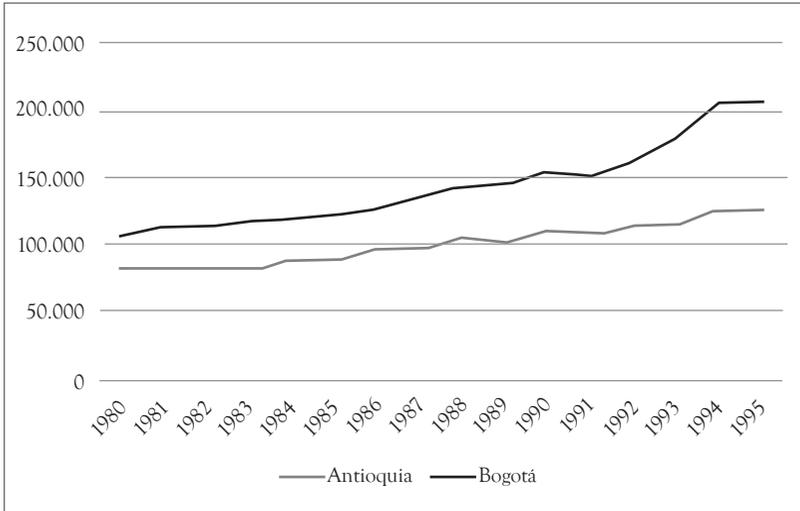
económico, que afectó tanto la territorialidad histórica tradicional como a las zonas de exclusión, aunque de diferente manera y con distintos ritmos y tiempos. (Uribe 2001: 108)

En ese sentido, la economía de la droga se alimentó de un contexto de pobreza, inequidades y desempleo en la región (Restrepo 2016: 301) entre sectores que, siguiendo a Uribe, habían nacido bajo la promesa del “emprededurismo del riesgo”. El negocio de la cocaína —que inició con la importación de la materia prima desde Perú y Bolivia³— y la provisión de seguridad hacia los grupos narcotraficantes⁴ precisamente satisfizo esta mentalidad.

Pese a este panorama sombrío en lo social, para las empresas regionales de Antioquia la historia fue más bien positiva. Según atestigua Restrepo, “el período de mayor expansión de las empresas de Antioquia [coincide] cronológicamente con el del narcoterrorismo” (Restrepo 2016: 319). Algunos indicadores respaldan esta afirmación. El PBI regional creció sostenidamente durante toda la década de 1980 y comienzos de los años noventa.⁵ Inevitablemente, la economía regional se vio acrecentada por las contribuciones “en negro” del narcotráfico y del lavado de activos. Empero, para

-
3. En una primera etapa, los cárteles colombianos importaban pasta básica desde Perú y Bolivia y la procesaban en clorhidrato para su envío a México y Estados Unidos. Posteriormente, se rompió la dependencia del mercado peruano y boliviano a través del cultivo de la hoja de coca en las llamadas “zonas de colonización” del departamento de Antioquia (Restrepo 2016: 303).
 4. La provisión de seguridad por parte de privados (grupos paramilitares y, posteriormente, empresas de seguridad), en ausencia de la legitimidad del Estado, ha sido bastante estudiada para el caso de Medellín. Véase Gutiérrez Sanín y Jaramillo 2004.
 5. Sin embargo, tal como se ve en el gráfico 4, Bogotá empezó a ganar claro protagonismo económico por sobre Antioquia: a mediados de los años noventa el PBI de la capital nacional casi doblaba al de la región.

Gráfico 4
PBI DEPARTAMENTAL (ANTIOQUIA Y BOGOTÁ), A PRECIOS CONSTANTES DE 1975
Período 1980-1995



Fuente: DANE.

Elaboración: Instituto de Estudios Peruanos.

Restrepo, el crecimiento sostenido en la región está vinculado al capital humano disponible en pleno período de crisis y a la naturaleza de “administradores” (antes de simples propietarios) de los empresarios antioqueños. Según el autor:

Durante el período del narcoterrorismo, las élites patronales antioqueñas permanecieron al frente de sus empresas en medio de secuestros, amenazas y atentados contra algunos de sus miembros, aunque el entorno de los negocios y de la vida cotidiana había cambiado radicalmente para los habitantes de Medellín. Esta reacción de los empresarios contrasta con lo ocurrido en otras regiones, como Cali, donde también se vivieron momentos muy difíciles, y cuyas élites patronales alternaron su residencia entre el país y el exterior, para evitar los riesgos [...]. (Restrepo 2016: 319)

En resumen, en esta sección se vio que —además del agotamiento del modelo industrial como paradigma ordenador de la vida política regional— Antioquia pasó por una crisis social y política asociada al creciente poder del narcotráfico, el enfrentamiento entre cárteles y la conjunción de actores del conflicto armado interno con el narcotráfico. Sin embargo, esta crisis no se extendió al ámbito económico regional, donde los indicadores macro —en líneas generales— se mantuvieron estables y, como se verá en la siguiente sección, las empresas regionales iniciaron una fuerte expansión.

Reestructuración del sector privado antioqueño ante la crisis

Durante los años setenta del siglo XX, Antioquia fue objeto de varios cambios. Algunos de estos fueron generales a todo el contexto colombiano. Según Rodríguez-Satizabal, dichos cambios nacionales fueron principalmente tres:

- i. *El fin del Frente Nacional*, el acuerdo entre los partidos Liberal y Conservador para turnarse en la presidencia del país (además de otros cargos políticos). Durante los años del Frente (1958-1974), los grandes empresarios fueron muy visibles en su interlocución (e incluso participación) con el Gobierno colombiano, en un marco institucional donde los tecnócratas también empezaron a constituirse como referentes de la gestión pública de la economía (Dargent 2015).
- ii. *El cambio progresivo del modelo económico colombiano* de un fuerte industrialismo proteccionista al libre mercado. Esta transición estuvo marcada por hitos fundamentales para la economía colombiana, como el gradual levantamiento de las restricciones a las importaciones, la adopción

de medidas para contrarrestar la “crisis de la deuda” (Colombia fue uno de los países que menos se vio afectado por esta crisis) y el término del Convenio Internacional del Café (que, a su vez, significó el término de la importancia central del café en la economía colombiana).

- iii. La introducción en el debate público (principalmente a través de medios de prensa) de la idea de los *líderes empresariales como “fundamentales” para el desarrollo del país*, idea que —en los demás países de América Latina— se popularizaría solo varios años después (Rodríguez-Satizabal 2014: 46-47).

En este contexto, desde fines de los años setenta, el sector privado antioqueño se reestructuró. Así, en 1978 se dio la conformación del Grupo Empresarial Antioqueño (GEA, también conocido informalmente como Sindicato Antioqueño). La creación del GEA tuvo efectos prácticos en el llamado “enroque”; es decir, el sistema de propiedad cruzada que las tres principales empresas de Antioquia (Suramericana, Argos y Nacional de Chocolates) empezaron a establecer entre ellas y respecto de otras empresas regionales mediante la compra de acciones. Con ello, el GEA buscaba frenar las compras especulativas de inversionistas externos en un contexto caracterizado por la ausencia de sistemas de información y de vigilancia al mercado de valores de la Bolsa de Medellín.

El proceso inició, según Restrepo, en una “declaración privada” llamada “Movimiento en defensa de la sociedad anónima y del patrimonio industrial de Antioquia”. Este documento de seis páginas fue el resultado de las reuniones ocurridas el 28 de marzo y el 4 de abril de 1978 en que 14 empresarios “diseñaron una estrategia para defender las empresas que cotizaban en la Bolsa de Medellín de las ‘tomas hostiles’ o compras silenciosas de paquetes de acciones” (*Dinero*

2013). El enroque se manifestó en “nexos patrimoniales” entre un grupo de empresas que conservaron su autonomía organizacional. En ese sentido, el GEA no es una organización formal, sino que es conformado “por un grupo de empresas independientes y autónomas que tienen entre sí nexos patrimoniales, y en cuyos órganos de dirección participan algunos miembros comunes” (Restrepo 2016: 287).

Los tres pilares iniciales del GEA son las empresas Suramericana (hoy llamada Grupo Sura), Argos y Nacional de Chocolates (hoy llamada Nutresa) que mantienen propiedad cruzada entre ellas (Argos y Nacional poseen la mayoría de Suramericana y viceversa). Las empresas en su seno manejan dos facetas: por un lado, la clásica industrial, alrededor de alimentos y cementos; y, por el otro, la de los servicios, que creció 20% entre 1980 y 2004. Estas últimas son empresas vinculadas a “servicios financieros, seguros, inversiones, distribución, seguridad social, soporte logístico, centros de llamadas y servicios compartidos” (Restrepo 2016: 289). El GEA ha tenido un tradicional alto nivel de reinversión de las utilidades entre sus empresas, que Restrepo sitúa en alrededor del 70% (Restrepo 2016: 294).

Restrepo constata que el salto del GEA a su protagonismo en la economía colombiana se consolidó en el marco de la liberalización que impulsó el gobierno de Cesar Gaviria (1990-1994) y, particularmente, la Constitución de 1991. Para fines de los años noventa, en plena crisis política por las guerrillas, la incursión del Plan Colombia y la crisis económica de 1998, el GEA estaba compuesto “por 117 empresas, esto es, 3 veces las que lo conformaban en su origen, y sus ingresos se habían multiplicado por 7, equivalentes al 6,7% del PBI” (Restrepo 2016: 292). Los años noventa también son los años de la expansión del GEA a otros países de la región, del crecimiento a través del apoyo del mercado de capitales, y de la consolidación de los ingresos del sector servicios, por encima de los industriales (Restrepo 2016: 292). Las empresas vinculadas al GEA

lograron encontrar un espacio en el nuevo contexto de la economía de libre mercado. El GEA representaba en 2013 el 7% del PBI de Colombia (*Dinero* 2013) y, hasta 2016, 6 de las 10 empresas más grandes del país eran antioqueñas.⁶

En resumen, los años de la crisis en Antioquia dan cuenta de las debilidades políticas y sociales para la reproducción del “orden natural antioqueño” a finales del siglo XX, pero también revelan la gran capacidad de adaptación del sector empresarial hacia los cambios. La conformación del GEA muestra a un empresariado regional movilizado en torno a conservar su liderazgo económico haciéndole frente a la inacción del Estado, por un lado, y a la incursión de empresarios de otras regiones del país, por el otro. En ese contexto, el sector privado antioqueño —otrotra fuertemente proteccionista— logró adaptarse al nuevo modelo económico inaugurado oficialmente en 1991. Siguiendo a Restrepo, en lo económico, las últimas dos décadas del siglo XX encontraron en Antioquia “el surgimiento de nuevas actividades económicas, la ampliación de las operaciones al extranjero, la asociación con el capital internacional, la adquisición de nuevas empresas, la retracción de los negocios declinantes (como los textiles), la introducción de las tecnologías digitales y la vinculación de profesionales mejor educados y preparados a sus plantillas” (Restrepo 2016: 270). El industrialismo decayó frente al rubro de servicios en el PBI regional: durante los años ochenta, el sector servicios sobrepasó en 2% en participación a la industria, y entre 1990 y 2004 le sobrepasó en 5% (Restrepo 2016: 273). La respuesta desde la industria fue la reducción de pasivos y nuevas inversiones orientadas precisamente al nuevo sector ganador de la época (Restrepo 2016: 275). Todo esto tuvo implicancias también

6. *Semana* 2017. Ello incluye, no obstante, a dos compañías de capitales públicos: Grupo EPM e Interconexión Eléctrica S. A. (ISA).

en la forma como los grupos empresariales se relacionaban con la esfera pública, como se verá.

Ya para el nuevo siglo, la presencia de las empresas antioqueñas fuera de Colombia sería creciente en toda América Latina. Precisamente, la clave del éxito de estas empresas —frente a las crisis políticas, sociales y, en menor medida, económicas que vivió Colombia entre 1980 y 2004— residió en su expansión internacional. Así, la inversión “en ciclos recesivos con precios y valores a la baja, emitir capital tanto en Colombia como en el exterior, reinvertir parte importante de sus utilidades”, entre otras acciones, ayudó a estas empresas a continuar su senda de crecimiento (Restrepo 2016: 284).

Sector privado como sociedad civil: la Consejería Presidencial y las Alternativas de Futuro para Medellín

El gobierno de César Gaviria creó la Consejería Presidencial para Medellín y su Área Metropolitana como respuesta a la violencia generalizada por la que pasaba la ciudad. Esta consejería era “una instancia de coordinación interinstitucional para que, con el concurso del sector privado y la comunidad, apoye al municipio y a sus autoridades locales, con acciones que contribuyan a superar la crisis” (Departamento Nacional de Planeación 1991: 3). La consejería buscaba “coordinar y movilizar recursos del Estado para luchar contra la pobreza, fortalecer la presencia del Estado y buscar el restablecimiento de las condiciones de convivencia” (Restrepo 2016: 356). Durante el período de la violencia urbana, la administración local estaba desbordada en sus capacidades para afrontarla, y carecía de un enfoque de lo que ocurría en la ciudad, por lo que la intervención el gobierno central fue determinante para cambiar el *statu quo*.⁷

7. Entrevista con Marta Villa, representante de la ONG Región.

La consejería fue particularmente protagónica entre 1990 y 1994; en este último año se firmó un “acuerdo de paz local” con las milicias urbanas de Medellín, que pasaron a integrar Coosercom, una cooperativa de seguridad privada⁸ (Gutiérrez Sanín et ál. 2009: 7).

Esta oficina, a su vez, impulsaría las llamadas “Alternativas de Futuro para Medellín” con participación de la sociedad civil y del sector privado. En un formato de seminarios, las Alternativas “compilan las propuestas o puntos de vista planteados por los ciudadanos, el Estado, la industria, los medios de comunicación, las universidades, los militares y los ciudadanos”.⁹ Estos encuentros buscaban canalizar propuestas para el cese de la violencia en la capital regional y fueron el semillero de muchas de las políticas urbanas que se aplicarían exitosamente en la siguiente década (que se exploran en el próximo capítulo). Sobre la dinámica de estos espacios, Región —una de las organizaciones de sociedad civil más notorias de Medellín— atestigua:

En los foros comunales se encontraron 937 dirigentes, 433 organizaciones comunitarias de los corregimientos y 217 organizaciones de los

-
8. En esta investigación no se ahonda en el papel de la reconversión de los grupos armados en cooperativas de seguridad, punto contencioso de la estrategia de pacificación de Medellín. Sin embargo, Humphrey y Valverde (2017) resaltan que la imagen pública promovida por el gobierno municipal de Medellín ha evitado reconocer los estrechos niveles de colaboración a los que se llegó con las milicias paramilitares. Así, los autores señalan: “El discurso del espacio público inclusivo e integrado opera a nivel de la ciudad, pero en la práctica, a nivel de calles y plazas, la producción del milagro urbano continúa siendo producida por la cooperación encubierta de la policía y los paramilitares en la ‘securitización’ de lugares a través del ‘secreto a voces’ de la limpieza social. En este caso, la vigilancia policial y la coerción paramilitar se entrelazan pero permanecen por debajo de la superficie social” (Traducción del autor, Humphrey y Valverde 2017: 165).
 9. Véase al respecto *El Tiempo* 1992.

barrios y asentamientos de la ciudad para dialogar sobre esos temas que le interesan a la ciudadanía, como el empleo, la educación, la vivienda, el espacio público, la cultura, la organización comunitaria, la participación y la seguridad ciudadana.

En transcurso de las discusiones se visibilizaron diversas problemáticas, como la escasez de espacio público que se daba en el norte, donde cada habitante solo disfrutaba de, en promedio, 0,09 metros cuadrados para la recreación, cuando el promedio internacional era de 10 metros cuadrados. O que en las laderas del norte del valle vivía el 52% de desempleados de la ciudad, que el 48% de los jóvenes se encontraba fuera de la educación secundaria o que aproximadamente el 70% de las casas no poseía escritura pública.

Los resultados encontrados confluyeron en el Seminario Alternativas de Futuro para Medellín y su Área Metropolitana, donde expertos del país y el exterior entraron en un diálogo con lo que se descubrió en los foros comunales, los problemas, las preguntas, las preocupaciones y las necesidades de las comunidades. (Región s. f.)

Sin embargo, el protagonismo político de las élites antioqueñas sería bajo en los años noventa, como se verá en el próximo capítulo.

Los años ochenta y noventa en Arequipa. Crisis económica más que política y social: fin del industrialismo y (dolorosa) reconversión al neoliberalismo

En el Perú, la crisis de fines del siglo XX fue fundamentalmente económica, con ciclos de agudización a fines de los años setenta, durante los gobiernos de Fernando Belaunde (1980-1985) y Alan García (1985-1990) y durante los últimos años del fujimorismo. En Arequipa, bien fuera porque las recetas nacionales no funcionaron o porque las propias medidas del gobierno nacional aumentaban la crisis, el empresariado arequipeño se debilitó en estas dos décadas.

En lo económico, durante los primeros años de la segunda presidencia de Belaunde, el gobierno impulsó la liberalización del

comercio exterior. De interés para Arequipa, el Ejecutivo promulgó la reducción de aranceles a las importaciones para la industria de ensamblaje y envasado. Sin embargo, ello no revirtió en una mejora de la industria local. Efectos similares nulos tuvo la aprobación en 1982 de una nueva Ley General de Industrias. A ello se le sumó la crisis económica internacional entre 1983 y 1985, que degradó el panorama del gobierno de Belaunde, acosado en lo político por el surgimiento de Sendero Luminoso. El gobierno aprista (1985-1990) y sus medidas de reactivación económica para el período 1986-1987 permitieron cierta mejora de la industria gracias al tipo de cambio favorable, aunque los avances se vieron abortados con la consecuente recesión del período 1988-1990 (Pacheco Quiñones 1991: 17). En la región, durante los años ochenta, el crecimiento demográfico estuvo acompañado por el “auge de las economías informales” y el contrabando en la capital regional (Meza y Condori 2018: 253).

En la transición de los años setenta a los ochenta, el sector industrial arequipeño guardó un perfil bajo centrado en el desarrollo de sus actividades privadas: desaparecieron de las instancias planificadoras regionales o la incursión en la política municipal. Si bien esta reclusión de las élites arequipeñas en el mundo privado las alejó de la primera línea del protagonismo político, también les permitió potenciar internamente sus iniciativas privadas y gremios, así como retomar la influencia que habían perdido en la década anterior, esta vez como un grupo de defensa de intereses gremiales en estricto. Por ejemplo, en 1978, ya en las postrimerías del gobierno militar, se fundó el gremio del parque industrial: la Asociación de Empresas del Parque Industrial de Arequipa (ADEPIA).

Por otro lado, alguna planificación con vocación pública dirigida por el sector privado tuvo lugar en la nueva década. Por ejemplo, la CCIA fue protagonista de la creación del valle del Colca como destino turístico. En 1983, a iniciativa del Comité de Turismo de la

CCIA y la Autoridad Autónoma de Majes, se propuso al gobierno nacional utilizar la infraestructura asociada a la irrigación de Majes para mejorar la competitividad turística de la zona alta de Caylloma (por entonces, un paisaje inexplorado). Así, se creó la Autoridad del Colca mediante Ley n.º 24521 (CCIA 2017: 38, 40). Hoy, el valle del Colca es el mayor sitio turístico de la región Arequipa —sin contar a la capital regional— y uno de los más importantes del sur andino.

En lo concerniente a la política nacional, la CCIA, a su vez, cumplió un rol importante en la resistencia a las medidas heterodoxas propulsadas por el gobierno aprista desde 1987: el gremio acompañó a sus pares nacionales en la oposición a la ley de nacionalización del sistema bancario, financiero y de seguros de ese año. Asimismo, el 14 de abril de 1989, el gobierno aprobó la creación del Gobierno Regional de Arequipa mediante la Ley n.º 25022. En el contexto del debate de esa ley, la CCIA emitió un pronunciamiento y realizó “diversas gestiones ante la Presidencia del Senado, con referencia a la aprobación por la Cámara de Diputados del Proyecto de Ley de Creación de la Región Arequipa” (CCIA 2017: 7). Estos gobiernos regionales siguieron un modelo de representación corporativista: a la elección mediante el voto popular, se agregó la elección de representantes de “grupos sociales” en la llamada Asamblea Regional. Esta se conformaba como “el órgano con funciones legislativas y fiscalizadoras” y su conformación incluía “una parte de los representantes [...] elegidos en elecciones directas, otra, eran los alcaldes provinciales, y otra eran delegados de las instituciones representativas. El Presidente Regional debía ser elegido por mayoría de los miembros de la Asamblea Regional” (Contraloría 2014: 28).

Si bien el proceso de regionalización de fines de los años ochenta en Arequipa no mostró las complejidades por las que pasaron otros departamentos (principalmente porque Arequipa se constituyó en región sin perjudicar su unidad territorial ni la centralidad de su capital), la nueva región heredó la ausencia de actores que dieran

soluciones a los retos de la naciente subdivisión administrativa. La desorganización, fragmentación y falta de “capacidad de voz” entre las élites regionales era por entonces muy evidente (Vergara 2015: 286, 289). Los gobiernos regionales fueron disueltos en 1992 en el contexto del golpe de Estado de Alberto Fujimori contra las demás instituciones.

La década de 1990 fue un período de crisis en la región, la cual no llegó a relanzarse (o reconvertirse) económicamente con el nuevo modelo económico basado en el retiro del industrialismo, la apertura de mercados de bienes y financieros y la desregulación. La entrada de vestimentas desde Asia y el contrabando perjudicaron a la industria textil nacional y, particularmente, la arequipeña (Córdova 2000: 52). Como señala Arce: “para fines de la década de 1990, el departamento de Arequipa tenía la tasa de desempleo más alta en el país: 15 por ciento [...] en promedio, el Producto Bruto Interno (PBI) departamental, como parte del total del país, declinó de 6 por ciento en el período 1991-1995 a 5 por ciento en período 1996-2000” (Arce 2011: 70). Sin embargo, la prueba fundamental del escenario de crisis continuada resultó del hecho de que varias empresas de origen local —con una fuerte identidad construida en torno a Arequipa— mudaron sus sedes a Lima (entre ellas, la lechera Gloria, Cervesur y Aceros Arequipa), lo que profundizó el desempleo en la región y aceleró la percepción de crisis (Arce 2011, Meza y Condori 2018: 281). La venta de la Compañía Cervecera del Sur (Cervesur) a Backus (su principal competidor) en el año 2000 fue el colofón de la historia de recentralización económica que vivió Arequipa con el neoliberalismo en el Perú.

Respecto de las élites empresariales, en los años noventa el protagonismo de la CCIA fue menor. Entre sus iniciativas, el gremio impulsó la realización de las llamadas “Citas Cumbres de la Macro Región Sur” en 1999 con alcaldes, empresarios y líderes

institucionales de los departamentos de Apurímac, Arequipa, Cusco, Madre de Dios, Moquegua, Puno y Tacna (CCIA 2017: 7). Asimismo, la Cámara apoyó la postulación de la capital regional como Patrimonio Cultural de la Humanidad, reconocimiento que finalmente se logró en el año 2000 (CCIA 2017: 8). También en los años noventa se dio la creación del Consejo Regional de la Competitividad, un espacio que intentó ser un precursor del actual Congreso Anual de la Región Arequipa-CARA como centro de debate de las políticas de impulso a la economía regional.¹⁰ Esta fue una iniciativa de Alfonso Bustamante —arequipeño y ministro de Industria entre 1993 y 1994— para el establecimiento de ventajas comparativas regionales, partiendo del caso de la región Arequipa, para los sectores turismo, confecciones y agronegocios. Para ello, se llevó adelante un estudio que fue encargado a la consultora estadounidense Monitor Company, fundada por Michael Porter, el conocido experto en competitividad, que hizo un diagnóstico específico para la región Arequipa (Tapay s. f.: 72). Dicho consejo duró, sin embargo, pocos años: sucumbió finalmente a la crisis económica y política de fines de siglo que marcó, a su vez, el final del fujimorismo.

Curiosamente, la contestación más notoria contra el modelo de libre mercado inaugurado por Alberto Fujimori ocurrió dos años después de finalizado su mandato.¹¹ En Arequipa, durante el gobierno de Alejandro Toledo en 2002, tuvieron lugar las protestas por

10. Entrevista con Alonso Quintanilla Pérez-Witch, vicerrector de la Universidad Católica San Pablo.

11. Como bien señala Arce, el número de protestas sociales y huelgas en el Perú tocó mínimos en la década de 1990 si se mira el período 1987-2006. Excepción fueron las coyunturas de protesta contra el autoritarismo fujimorista entre 1997 y 1998 y, más claramente, durante la segunda reelección del año 2000 (Arce 2011: 63). Si bien durante el fujimorismo las protestas sociales cobraron preponderancia como mecanismo de acción colectiva frente a las tradicionales huelgas, los números de las movilizaciones en esta década son

los intentos de privatización de la Empresa de Generación Eléctrica de Arequipa S. A. (EGASA) y la Empresa de Generación Eléctrica del Sur S. A. (EGESUR) a la compañía belga Tractebel. Las protestas marcaron un hito en la historia de la resistencia en la aplicación del modelo económico en el Perú, lo que dio lugar a importante literatura sobre el tema (Quijano y Tejada 2009, Eaton 2010, Arce 2011).

En mayo de 2001, durante la primera campaña electoral posterior a la renuncia de Fujimori como presidente, Alejandro Toledo prometió en Arequipa no privatizar las empresas de generación eléctrica si era elegido presidente. No obstante, tras ser electo y en lo que se convertiría en una marca personal de cambios de rumbo, la agencia de promoción de la inversión privada PROMPERÚ publicó información publicitaria sobre las empresas en medios internacionales, lo que despertó el interés de la empresa belga Tractebel. Juan Manuel Guillén, entonces alcalde de Arequipa, encabezó las movilizaciones contra la posible privatización, en las que participaron organizaciones sindicales y sociedad civil en general: el aglutinamiento heterogéneo de tal cantidad de actores dio origen al Frente Amplio Cívico de Arequipa (FACA).

Fueron un total de cinco huelgas entre fines de febrero hasta junio de 2002. Las protestas incluyeron actos de vandalismo contra empresas de capital español y chileno que no tenían ningún vínculo con el proceso de privatización de las generadoras eléctricas. Tras las protestas de mayo de ese año, el gobierno de Toledo estableció el estado de sitio en la ciudad, lo que ocasionó más protestas, durante las cuales fallecieron dos estudiantes. Frente al escalamiento del conflicto, se conformó un comité negociador entre el gobierno y el liderazgo del FACA que terminó con la “Declaración de Arequipa”,

sustancialmente menores a los de los gobiernos de Alan García (1987-1990) y Alejandro Toledo (2001-2006).

la misma que dejó en suspenso el proceso de privatización hasta que una instancia del Poder Judicial decidiera sobre la demanda de amparo interpuesta por Guillén contra la privatización. Sin embargo, antes de que la instancia judicial se pronunciara, Tractebel decidió retirar su interés en las empresas en enero de 2003, lo que acabó en la práctica con el objeto del conflicto (Eaton 2010: 1211-1214).

El conato de privatización de EGASA y EGESUR tuvo consecuencias políticas de mediano plazo importantes. En primer lugar, dejó herido políticamente al gobierno de Alejandro Toledo, que —además de una creciente pérdida de popularidad— se abstendría de proponer nuevos procesos de privatización en el país. Más aun, la privatización como mecanismo de promoción de la inversión privada perdió protagonismo y empezaron a ensayarse otras fórmulas que no pasaran por la transferencia de la propiedad hacia el sector privado.

En segundo lugar, en el ámbito regional, la fallida privatización demostró los cambios en los intereses de las élites económicas locales: cincuenta años después de haberse opuesto a las políticas liberalizadoras del gobierno de Odría, los empresarios agrupados alrededor de la CCIA apoyaron el proceso de privatización,¹² pese a la abrumadora mayoría social que estaba en contra. Si bien la CCIA no fue atacada durante las protestas, su legitimidad se vio seriamente perjudicada.¹³ Para la izquierda del espectro político regio-

-
12. Véase al respecto el testimonio del expresidente de la Cámara de Comercio e Industria de Arequipa, Pablo Alcázar, durante el episodio del Arequipazo, para quien las condiciones desfavorables del contexto internacional del sector energético explican la aparente injusticia de los términos del acuerdo con Tractebel. A su vez, añade: “Debe quedar en claro que la privatización de estas empresas era beneficiosa para Arequipa desde todo punto de vista, pero con el prerrequisito (sic) de invertir en obras que generen riqueza, como en el caso de la infraestructura” (Alcázar 2002).
 13. Según un entrevistado, el Arequipazo fue instrumentalizado por sectores de izquierda en un contexto de pésimo manejo comunicacional por parte del

nal, sin embargo, la coyuntura posterior al Arequipazo tampoco fue propicia: lo que debió ser la herencia principal de la movilización; es decir, la constitución del FACA como organización aglutinante de quienes compartían un discurso crítico del modelo económico, terminó siendo menos relevante. La heterogeneidad de los intereses alrededor del movimiento de protesta y la incapacidad de la dirigencia de traducir la movilización en una agenda propositiva “en tiempos normales” explicaría esta irrelevancia (Bedregal 2009: 133-134).

En resumen, desde fines de la década de 1970 hasta el Arequipazo de 2002, Arequipa vivió profundos conatos de crisis económica que debilitaron aún más al sector empresarial (el cual, como se vio antes, había perdido el protagonismo económico y político que tuvo hasta fines de los años sesenta). La agenda del empresariado arequipeño respecto del espacio regional se “sectorializó” en temas y —en ningún caso— se planteó una reconversión del empresariado en su conjunto o una intervención sobre el espacio público significativa, que les permitiera “dirigir” la implantación del modelo de libre mercado en el ámbito regional.

Conclusiones del capítulo

En este capítulo se exploró la construcción de sentidos de urgencia respecto de la situación regional entre las élites de Antioquia y Arequipa a raíz de las crisis estructurales por las que pasaron ambos departamentos. En Antioquia, la crisis social y política llegó a extremos nunca vistos en la historia regional, pero no estuvo

gobierno de Alejandro Toledo. La privatización, según esta versión, hubiera sido exclusivamente de la generadora eléctrica y no del servicio que recibirían los ciudadanos.

acompañada —en estricto— por una crisis económica.¹⁴ Por el contrario, las principales empresas antioqueñas experimentaron un período de crecimiento en los años ochenta, tras su decisión de involucrarse en un mecanismo de compra cruzada de acciones que dio origen al Grupo Empresarial Antioqueño (GEA). Asimismo, no operó (como en otras regiones colombianas) una fuga de capital humano (hacia Bogotá o el extranjero), pese a las condiciones de seguridad adversas.¹⁵ En lo político, las élites mantuvieron un perfil bajo, aunque sí se involucraron en los mecanismos de paz propuestos por el gobierno de Bogotá (a través de la Consejería Presidencial para Medellín y su principal producto: los foros “Alternativas de Futuro para Medellín”). Igualmente, ejercieron alguna vocería para defender los derechos de propiedad en el proceso de redacción de la nueva Constitución de 1991. Los años noventa, en general, encontraron una gran distancia entre la clase política regional y el empresariado antioqueño, distancia que se mantendría hasta los primeros años de la nueva década.

En Arequipa, por el contrario, la crisis fue fundamentalmente económica, con períodos de agudización a finales de cada uno de los gobiernos desde 1975. Sendero Luminoso fue un actor menor en la región, aunque las migraciones del campo a la ciudad se mantuvieron en la década de 1980, lo que ocasionó problemas de expansión informal en la capital regional. Arequipa vivió un retiro paulatino del industrialismo en la región, particularmente desde fines de los años noventa, cuando la tasa de desempleo fue una

14. Por el contrario, los efectos derivados de la crisis asiática de fines de los años noventa sí se sentirían en el país, con un fuerte decaimiento del PBI en 1999 (de más de 4%).

15. Al igual que en el caso de Arequipa, no existen estadísticas fehacientes sobre la migración de las élites, por lo que solo podemos recurrir a evidencia anecdótica (como la referida por Restrepo en este punto).

de las más altas de su historia. Esto creó el caldo de cultivo que se plasmaría posteriormente en el Arequipazo, un movimiento de protesta que empezó como una movilización puntual de sectores potencialmente afectados por la privatización de las empresas EGASA y EGESUR, pero que escaló prontamente a una reivindicación del orgullo regional y a la contestación del modelo de libre mercado implantado años antes por Alberto Fujimori. A la cabeza de este movimiento estuvo un frente cívico encabezado por el alcalde Juan Manuel Guillén, que no contó con el apoyo de las élites empresariales, quienes vieron en el Arequipazo manipulación por parte de sectores izquierdistas. En cualquier caso, el movimiento decaería pronto en protagonismo, en tanto su principal exponente (Guillén) inició un giro pragmático en las elecciones regionales de 2006 (tema que se desarrollará en el próximo capítulo).

En lo que toca a las élites empresariales arequipeñas, desde los años ochenta estas mantuvieron un perfil bajo y se involucraron en la esfera pública solo en aspectos puntuales. Concretamente, en el caso de la CCIA, esta se comportó como un gremio en estricto. Ello se explica en buena medida por el cambio del contexto en medio de la crisis económica que se extendió desde fines de los años setenta hasta comienzos de la década de 2000. A diferencia del caso de Antioquia, no hubo iniciativas de reconversión coordinadas entre las principales empresas que les permitieran mejorar su posición en el mercado de cara al cambio de época; aunque —al igual que en el caso de Antioquia— el distanciamiento con el mundo político y de la gestión pública fue también muy pronunciado. Mientras el distanciamiento del empresariado antioqueño se explicaba en evitar cercanía hacia un mundo político dominado por el clientelismo y por las amenazas (activas o pasivas) del narcotráfico, el distanciamiento del empresariado arequipeño apuntaba a revelar su debilidad estructural, ocasionada por las crisis económicas secuenciales

por las que pasaron el país y la región. El Arequipazo demostró claramente la bifurcación de agendas entre las autoridades, por un lado, y el sector privado representado en la CCIA, por el otro. Más aún, desde los años ochenta, ningún proyecto político cercano al sector privado arequipeño ha ganado la elección municipal o regional, como se verá a continuación.

Capítulo 5

LIDERAZGO POLÍTICO REFORMISTA: LA RECONVERSIÓN DE LA INFLUENCIA EN ANTIOQUIA Y EL DISTANCIAMIENTO PÚBLICO-PRIVADO EN AREQUIPA



En Antioquia y Arequipa operó el desplazamiento de las élites políticas tradicionales casi por los mismos años: entre las décadas de 1960 y 1970 del siglo XX. Sin embargo, la causa de este desplazamiento fue distinta: en Antioquia, una nueva clase de políticos profesionales logró intermediar entre el gobierno nacional, los partidos y la población de los barrios de Medellín, en un contexto donde la influencia de las élites en el ámbito local decayó tras finalizar el llamado Frente Nacional en 1974. En Arequipa, el desplazamiento fue originado por el cierre político que significó el Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada (1968-1980), el cual quebró el frente político multclasista surgido a mediados del siglo XX. Dicho de otro modo: mientras que, en la década de 1950, en Arequipa distintos sectores sociales podrían considerarse parte de un proyecto común (industrialista, descentralista y democrático), con el Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada se abrió una confrontación clásica entre la izquierda —que apoyaba el industrialismo estatal— y la derecha, que apelaba a las banderas descentralistas y democráticas.

Los nuevos actores que reemplazaron a esas élites fueron, para el caso de Antioquia, los políticos profesionales con redes clientelistas¹ y, en el caso de Arequipa, los políticos “independientes”.² Este distanciamiento entre élites y espacio público, para el caso colombiano, se acentuó aun más en los años noventa con la instauración de las elecciones populares de alcaldes y gobernadores (por primera vez en la historia colombiana), y posteriormente con la aprobación de legislación restrictiva al ejercicio profesional privado de quienes ocupaban cargos públicos (Restrepo 2016: 205). Por su parte, en Arequipa este distanciamiento fue visible en la elección de miembros de la familia Cáceres Velásquez a la municipalidad provincial durante los años ochenta,³ antecedente del populismo “obrista” que aparecería más tarde con Ricardo Belmont y Luis Castañeda, en Lima; y Alberto Fujimori, en el ámbito presidencial nacional.

En este contexto, la influencia de las élites tomó otras formas en el nuevo siglo: menos ligada a la política electoral y más a iniciativas que acercaran la gestión pública a las prácticas de los privados.

-
1. Quizás el caso más emblemático en Antioquia fue el de Bernardo Guerra Serna quien, sin provenir de las élites de Medellín, fue nada menos que “diputado, representante, concejal, alcalde de Medellín, senador en tres períodos, Gobernador de Antioquia y embajador ante las Naciones Unidas”. Véase *El Tiempo* 1998.
 2. Es interesante notar que la política independiente local nacida en los años ochenta no fue —en estricto— clientelista, en buena medida porque carecía de los recursos y del acceso a bienes públicos para generar tales redes. Como señala Muñoz, el clientelismo tradicional del Perú oligárquico fue desmontado en el gobierno militar y reemplazado brevemente por el clientelismo de partidos en los años ochenta, alrededor de la entrega de trabajos en el Estado. Posteriormente, el fujimorismo adoptó un modelo de uso de los recursos públicos para la movilización de los sectores pobres (Muñoz 2013: 54).
 3. Las dos primeras elecciones municipales tras la transición de 1980 fueron ganadas por la izquierda y el APRA.

El renacer de Medellín

En 1983, Nicanor Restrepo⁴ —uno de los rostros más visibles de la élite empresarial de la región— fue nombrado gobernador de Antioquia. En su equipo llevó a personas que posteriormente serían presidentes de la cementera Argos, Nacional de Chocolates y Ban-Colombia. El presidente Belisario Betancur (1982-1986) buscaba con esa designación —entre otros fines— dar un nuevo impulso al vínculo de las personalidades tradicionales con el espacio público en Antioquia, al que consideraba “disperso en grupos [...] cuya única razón para existir era su autoperpetuación parasítica (sic) en la estructura administrativa de la sociedad” (citado en Leyva 2014: 129). Las élites empresariales antioqueñas apoyaron estas designaciones, aunque —según Leyva— su mirada unilateral hacia el despliegue de acciones técnicas, les impidió comprender el alto grado en que el clientelismo había penetrado en el poder urbano de Medellín. Precisamente, las redes clientelistas no tardaron en movilizarse para denunciar que las designaciones de Betancur apuntaban a la implementación de una agenda de gobierno propia del Partido Conservador Colombiano (Leyva 2014: 130). El experimento culminó temprano: apenas un año después de designado, Restrepo dejó la gobernación de Antioquia para asumir la presidencia de Suramericana, por entonces la empresa aseguradora más grande de Colombia (puesto que ocupó hasta 2004).

4. En esta investigación se cita extensamente el libro de Nicanor Restrepo, que fue su tesis de doctorado en Sociología Política en la Escuela de Estudios Superiores en Ciencias Sociales de París (Francia). Es un caso notorio de un gran empresario (nada menos que presidente de la multinacional Suramericana) que incursiona en las ciencias sociales (la tesis fue sustentada en 2009). El libro es, sin duda, el testimonio más personal e informado que existe sobre la élite antioqueña del siglo XX, desde la posición de uno de sus miembros.

Muchos empresarios fueron gobernadores de Antioquia y alcaldes de Medellín en el período en que ambos tipos de funcionarios eran designados por el gobierno nacional. Restrepo identifica 25 gobernadores de Antioquia pertenecientes a las élites patronales⁵ entre 1940 y 2004 (65% del total de gobernadores) y 35 alcaldes de Medellín para el mismo período (72% del total de alcaldes de la ciudad).⁶ Sin embargo, en el período en que las elecciones se dieron por votación popular (1990-2004), los representantes de las élites disminuyeron en los puestos de competencia política: en la gobernación de Antioquia solo dos gobernadores son identificados por Restrepo como provenientes de las élites patronales, mientras que respecto de la alcaldía de Medellín también solo dos son identificados como tales por Restrepo para la misma etapa (2016: 148). El cambio de época político inaugurado paulatinamente desde los años sesenta se encontró con la arena electoral en esa época.

La apertura hacia elecciones populares significó el cierre del mecanismo de designación, que en un comienzo favoreció la presencia de élites económicas y sociales en el Estado, pero que luego dio pie a la incursión de una nueva élite política forjada en el clientelismo. Ello, sumado al proceso de incursión del narcotráfico en la política, alejó a las élites de la política subnacional entre los años ochenta y noventa del siglo XX. Más aun, los dos candidatos que las élites empresariales apoyaron en las elecciones municipales de 1988 y 1990 perdieron (Leyva 2014: 131). El cambio de época que había dispersado los capitales económicos y políticos era ya una realidad perceptible en Antioquia.

Así, el período 1990-2004 es caracterizado por Restrepo como de “cordialidad” e “indiferencia” entre los empresarios antioqueños

5. Bien sea por vínculos familiares o laborales (Restrepo 2016: 148).

6. Véase Restrepo 2016: 148-149.

y las gestiones del gobierno departamental y municipal de Medellín. ProAntioquia se convirtió en una plataforma que unía al sector privado con el público a través de algunos de sus varios proyectos de desarrollo regional. Como se verá, la colaboración se retomará con mayor vigor durante la alcaldía de Sergio Fajardo, cuando los empresarios fueron convocados a participar en alguna de las obras emblemáticas de la alcaldía en la capital regional (Restrepo 2016: 353-354).

Los años dos mil significaron el renacer de Medellín. Existen dos lecturas en torno a este fenómeno, según la literatura. Una primera lectura que es la oficial —expuesta principalmente por las distintas gestiones de la Municipalidad de Medellín—, presenta una transformación de la ciudad hacia un espacio más seguro, gobernado por un modelo urbanístico —nunca antes ensayado en América Latina—, dirigido hacia las clases populares. A esta primera intervención se le unirían las estrategias de apoyo a la competitividad y la innovación. Una segunda lectura, sin desconocer los avances en la infraestructura urbana y en la pacificación de los barrios populares de la ciudad, hace énfasis en los procesos internos que permitieron implementar ese modelo y que se distancia de la lectura oficial: principalmente, la colaboración inicial con los grupos paramilitares y la apuesta por un modelo de gestión que hace hincapié en la privatización de la seguridad (Gutiérrez Sanín et ál. 2009, Pérez Fernández 2010, MacLean 2015, Malandrino 2017, Doyle 2018).

El cambio político en Medellín desde los 2000. La alcaldía de Fajardo: incursión en política de un tecnócrata apoyado por las clases empresariales.

Las alcaldías de Luis Pérez (2001-2004) y Sergio Fajardo (2004-2007) son claves para entender el cambio que experimentó Medellín en el nuevo siglo. Desde posiciones políticas distintas, estas gestiones

implementaron varias reformas que mejorarían el *statu quo* de la ciudad y serían continuadas por las administraciones municipales que les siguieron.

Luis Pérez fue alcalde de Medellín entre 2000 y 2004 e impulsó el plan de desarrollo local⁷ “Medellín Competitiva”, por el cual operó una apertura hacia un enfoque urbanístico y liberal de administración de la ciudad (Alcaldía de Medellín 2001). En este período, se empezaron a diseñar e implementar obras de importante impacto para la ciudad; entre ellas, el Metrocable (el sistema de cabinas que conecta a las poblaciones que viven en las partes altas del noreste de la ciudad con la principal línea del Metro de Medellín), Metroplus (el sistema de buses de carril único), el Parque de las Luces, la

7. En Colombia, los planes de desarrollo son de obligatorio cumplimiento y nacen de los planes de gobierno que presentan los candidatos para la campaña electoral. Según el artículo 259 de la Constitución colombiana: “Quienes elijan gobernadores y alcaldes, imponen por mandato al elegido el programa que presentó al inscribirse como candidato. La ley reglamentará el ejercicio del voto programático”. Según el artículo 39 de la Ley n.º 152 de 1994:

“1. El Alcalde o Gobernador elegido impartirá las orientaciones para la elaboración de los planes de desarrollo conforme al programa de gobierno presentado al inscribirse como candidato.

2. Una vez elegido el Alcalde o Gobernador respectivo, todas las dependencias de la administración territorial y, en particular, las autoridades y organismos de planeación, le prestarán a los candidatos electos y a las personas que éstos designen para el efecto, todo el apoyo administrativo, técnico y de información que sea necesario para la elaboración del plan [...]”.

Según el artículo 40 de la misma ley, “Los planes serán sometidos a la consideración de la Asamblea o Concejo dentro de los primeros cuatro (4) meses del respectivo período del Gobernador o Alcalde para su aprobación. La Asamblea o Concejo deberá decidir sobre los Planes dentro del mes siguiente a su presentación y si transcurre ese lapso sin adoptar decisión alguna, el Gobernador o Alcalde podrá adoptarlos mediante decreto. Para estos efectos y si a ello hubiere lugar, el respectivo Gobernador o Alcalde convocará a sesiones extraordinarias a la correspondiente Asamblea o Concejo. Toda modificación que pretenda introducir la Asamblea o Concejo, debe contar con la aceptación previa y por escrito del Gobernador o Alcalde, según sea el caso”.

Biblioteca temática EPM, entre otros.⁸ Pese a manejar un enfoque similar al que propulsaban las élites regionales en Antioquia, Pérez disputó la tradicional omnipresencia de estas en la vida pública de Medellín. Con un discurso que resaltaba la importancia del manejo público y político de la empresa EPM, el exalcalde recelaba de los aportes del “Sindicato Antioqueño”,⁹ lo que le ha llevado a mantener relaciones distantes con el empresariado regional.¹⁰

Sin embargo, como se ha reseñado, esta transformación inicial no fue del todo armónica. Durante la alcaldía de Pérez en 2002, sucedió la intervención militar (y paramilitar) de la Comuna 13 de Medellín (una de las más violentas de la ciudad) como parte de las operaciones Mariscal y Orión promovidas por el presidente Álvaro Uribe. Estas operaciones buscaban capturar y desmovilizar a las guerrillas de izquierda asentadas en dicha comuna. Ambas operaciones causaron bajas importantes (entre muertos y heridos) y llevaron al predominio de las fuerzas paramilitares, que se extendería hasta su desmovilización oficial en 2006 (Humphrey y Valverde 2017: 165, 168). Fue en ese contexto cuando Sergio Fajardo ganó la alcaldía (2004 y 2008) e inició una serie de intervenciones sociales en la ciudad.

Sergio Fajardo no era un político profesional ni tampoco un gran empresario: por el contrario, obtuvo un doctorado en matemáticas en Estados Unidos y había sido presidente del Centro de Ciencia y Tecnología de Antioquia (CTA), *think tank* referente en la “generación y transferencia de conocimiento científico y tecnológico” a través de la alianza entre sector privado, público y universidad.¹¹ Si bien no

8. Presentación de Berdugo (2016), diapositiva 16.

9. Véanse al respecto las declaraciones de Pérez en Dover y Ocampo (2006). De particular relevancia son sus apreciaciones sobre EPM (p. 268), la exclusión (p. 269) y la corrupción en el sector privado antioqueño (pp. 269-270).

10. Luis Pérez es el actual gobernador de Antioquia y su distancia con el mundo empresarial sigue vigente. Sobre el tema, véase *Semana* 2016.

11. CTA. *¿Quiénes somos?* Disponible en: <<https://cta.org.co/quienes-somos/>>.

provenía de las familias de mayor fortuna de la región, su bagaje sí era de la clase media alta colombiana (MacLean 2015: 115).¹²

Con intenciones de postular a la alcaldía de Medellín para materializar los proyectos que venía trabajando desde la CTA, Fajardo formó el partido Compromiso Ciudadano en 1999. Dicho partido planteaba un discurso crítico, pero a su vez cercano a algunas élites empresariales y otros liderazgos políticos (MacLean 2015: 111), en un estilo de política que le generaría partidarios y detractores.¹³ Fajardo logró aglutinar un variado espectro de apoyos que incluía ONG e intelectuales, pero también el sector empresarial y medios de comunicación (Gutiérrez Sanín et ál. 2009: 7).

Con Fajardo empezó el “urbanismo social” como política de la gestión municipal: una serie de intervenciones sociales en las que predominaban la inversión en infraestructura física y que respondiera a su vez a las necesidades de los sectores con mayores vulnerabilidades de la sociedad local (Doyle 2018: 5). Incluyó redes de transporte nuevas, creación de parques públicos y bibliotecas, entre otros (MacLean 2015: 1).¹⁴ Para Doyle, estas políticas estuvieron basadas en “la provisión de infraestructura, la construcción de edificios públicos, la mejora de la provisión de servicios básicos en comunidades marginalizadas e incentivar la participación de la comunidad en el desarrollo de la política” (Doyle 2018: 5). Asimismo, con Fajardo se empezó a aplicar el presupuesto participativo en Medellín (Jaramillo y Ostau 2017: 17). Mediáticamente, estas intervenciones se resumieron en el eslogan de Medellín: “lo más bonito

12. Restrepo, no obstante, sí lo considera parte de las élites regionales.

13. Las críticas a Fajardo en Colombia apuntan a su permanente búsqueda del centro político, lo que le lleva —en la práctica— a no fijar posición en temas controvertidos.

14. No obstante, como se ha visto, mucha de la planificación de estas obras venía del período anterior de Luis Pérez.

para los más pobres”, inspirado en la experiencia urbanística de Bogotá aplicada años antes por Antanas Mockus y Enrique Peñalosa.¹⁵

Durante los años de Fajardo se implementó el Metrocable, se dio la construcción del parque biblioteca Santo Domingo (también en la zona noreste de la ciudad), se mejoraron los mecanismos de consulta y participación a la ciudadanía y se priorizaron las inversiones en educación en los barrios más deprimidos (Doyle 2018: 5-6).

El trabajo intergubernamental también cobró importancia desde esta gestión. En 2004 se creó la llamada “Comisión Tripartita” entre el municipio de Medellín, la gobernación del departamento de Antioquia y el director del Área Metropolitana del Vallé de Aburrá.¹⁶ Esta alianza buscaba “aunar esfuerzos en la promoción del desarrollo, el ordenamiento territorial y la competitividad regional. Además, coordina y articula el trabajo de las instituciones públicas regionales”.¹⁷

Compromiso Ciudadano fue reelecto en las elecciones municipales de 2007, esta vez con un nuevo candidato: Alonso Salazar. Durante la alcaldía de Salazar en 2008, se renovó el compromiso con el urbanismo social,

[...] el cual comprende simultáneamente la transformación física, la intervención social, la gestión institucional y la participación comunitaria. El urbanismo social ha propiciado en Medellín la inclusión de amplias zonas de la ciudad hasta ahora marginadas del desarrollo

-
15. Sobre las alcaldías de Mockus y Peñalosa en Bogotá, véase Pérez Fernández 2010. En general, ambas gestiones encontraron inspiración en algunas de las teorías más conocidas sobre seguridad urbana (la teoría de las ventanas rotas o de la salud pública). Sobre estas teorías, véase Zárate, Aragón y Morel 2013.
 16. Esta área metropolitana incluye a Medellín y los nueve municipios colindantes que se encuentran en el mismo valle. Véase al respecto Área Metropolitana del Valle de Aburrá s. f.
 17. Presentación de Berdugo (2016), diapositiva 15.

y ha dignificado los espacios y lugares que habitan los más pobres. En esta estrategia, fundamental para promover la equidad territorial, se privilegia la acción del Estado en las zonas periféricas de la ciudad, las más vulnerables desde el punto de vista social, ambiental y político, donde se evidencian los menores índices de desarrollo humano y calidad de vida. (Concejo de Medellín 2008)

Salazar fue uno de los fundadores de la ONG Región, y durante su gestión se trabajó el tema de memoria.¹⁸ Además, su administración hizo énfasis en mejorar la competitividad de la ciudad.

Con la alcaldía de Aníbal Gaviria (2012-2015), esta vez del Partido Liberal Colombiano, se siguió manejando un modelo urbanístico (denominado por la administración como “cívico-pedagógico”¹⁹) y de “pensar la ciudad estratégicamente”, algo que llevó a la ciudad a articularse a redes internacionales de urbanismo como la del Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU). En 2013, Medellín ganó el premio a la ciudad más innovadora del mundo, lo que ayudó en el posicionamiento de su caso en el ámbito internacional.²⁰ Asimismo, el alcalde creó “Ruta N” (que se trabajará más adelante) como iniciativa para promover la innovación y la sociedad del conocimiento.²¹

18. Entrevista con Marta Villa.

19. Según el Plan de Desarrollo Local de la Gestión 2012-2015, este urbanismo va “en la línea del urbanismo social [pero] da un paso adelante, en la medida en que su objetivo es afianzar el ejercicio de la ciudadanía, más que la construcción exclusivamente física de la ciudad” (Alcaldía de Medellín 2012: 116).

20. Al respecto, véase *El País* 2013.

21. Según el PDL, “se buscará atraer al territorio del Distrito Científico, Tecnológico y de Innovación empresas extranjeras y locales con proyectos y negocios intensivos en conocimiento y que desarrollan su actividad en campos estratégicos como salud, TIC y energía” (Alcaldía de Medellín 2012: 113). Véase también Morrison 2018: 6.

En lo concerniente a la gobernación de Antioquia, los entrevistados consideran que se encuentran más problemas de gestión respecto del municipio de Medellín. Por un lado, existe mayor discontinuidad de políticas en relación con el caso de Medellín, atribuible a que la densidad de la sociedad civil departamental (uno de los soportes más importantes para las innovaciones de Medellín en los últimos años) es menor en la región que en la capital.²² Además, no existe una fuente de financiamiento similar a la contribución de las EPM para la ciudad.²³ No obstante, el cargo político sigue siendo muy disputado: varios alcaldes de Medellín (notablemente Sergio Fajardo y Luis Pérez) se han desempeñado, a su vez, como gobernadores de Antioquia.

En conclusión, el éxito de la sostenibilidad del modelo de ciudad que implantó Sergio Fajardo estriba en buena medida en los apoyos con los que dicho modelo contó, y que permitieron proyectar una imagen de amplio consenso sobre los objetivos que debían mover a la ciudad. Más aun, los orígenes del proyecto de Fajardo se encuentran —según la literatura y los entrevistados— en el acercamiento que propició la Consejería Presidencial para Medellín y los foros “Alternativas de Futuro para Medellín” entre las principales organizaciones de sociedad civil de la ciudad como Región, ProAntioquia, el Instituto Popular de Capacitación, entre otros (MacLean 2015: 111-112). Fajardo —y su sucesor Alonso Salazar— participaron del trabajo de la Consejería y en la formulación del llamado “Plan Estratégico para Medellín y el Área Metropolitana 1998-2015” (Jaramillo y Ostau 2017: 17).

-
22. Para el representante de la Cámara de Comercio de Medellín por Antioquia, la presencia del sector privado es la única que garantiza la continuidad de políticas frente a las distintas gestiones (Entrevista al Sr. Echeverri).
 23. Sobre los problemas de la gobernación de Antioquia, véase el editorial del periódico antioqueño *El Colombiano* del 5 de febrero de 2019.

Medellín ha vivido desde el año 2000 la consolidación de un paradigma de gestión pública basado en el urbanismo volcado hacia el ciudadano, que presta atención a la integración de los sectores más pobres de la ciudad. Este paradigma ha trascendido gestiones de gobierno y se ha convertido en un símbolo de prestigio para la ciudad, sobre todo en foros internacionales. Sin embargo, más allá de los éxitos evidentes en la disminución de los homicidios, una importante literatura ha alertado sobre los costos de esta pacificación; particularmente, en el aumento de la privatización de la seguridad urbana. En lo que toca al sector privado, este apoyó a Sergio Fajardo, quien había sido parte de iniciativas que les fueron cercanas.

La importancia de Empresas Públicas de Medellín (EPM)

La historia de la gestión municipal de Medellín estaría incompleta si no incluye un apartado especial sobre la relevancia que para su funcionamiento tiene Empresas Públicas de Medellín (EPM).

EPM es la empresa encargada de los servicios de acueducto, energía y alcantarillado en la ciudad (Restrepo 2016: 120).²⁴ Tiene por característica notable ser de completa propiedad pública municipal. Fue refundada en 1955, como sucesora de Empresas Públicas Municipales, creada en 1920 para reemplazar a la privada Compañía Antioqueña de Instalaciones Eléctricas. La municipalización original de EPM en 1920 respondió a una razón de interés público: buscaba “dirimir el conflicto suscitado por la preeminencia del interés privado en el manejo de la electricidad pues gran parte de la

24. Hasta 2006 también brindaba servicios de telecomunicaciones, pero —por estrategia comercial— se decidió crear una subsidiaria independiente para su manejo: UNE (hoy Tigo Une).

energía se destinaba al funcionamiento de la fábrica de propiedad de Echevarría [su dueño]” (Dover y Ocampo 2006: 55).

La reconversión de EPM en 1955 se dio en el contexto de debate en Colombia sobre las funciones del Estado, la pertinencia del manejo privado de los servicios públicos y la descentralización administrativa (Dover y Ocampo 2006: 56). Ya por entonces la élite empresarial antioqueña sostenía “que un Estado eficientemente organizado era fundamental para la industrialización y que se requería un andamiaje jurídico-formal” (Mayor Mora, citado en Dover y Ocampo 2006). Para ello, el sector empresarial apoyó la creación de la figura de “entes autónomos municipales y regionales”, que fue incluida en el texto constitucional por la Asamblea Constituyente de 1954,²⁵ y sobre la cual se guiaría la refundación de EPM. Así, EPM fue el primer ente autónomo municipal del país. Desde su fundación, EPM se imbuyó de la “ideología de lo técnico”, en consonancia con la creciente importancia de los economistas como gestores del Estado en Medellín, proceso que empezó a echar raíces en la década de 1930 (Dover y Ocampo 2006: 57).

El acercamiento técnico se consolidó durante los años del Frente Nacional (1958-1974), pero empezó a vivir un desgaste conforme nuevos actores incursionaban en la política local. En los años setenta, EPM supo defender su autonomía técnica frente a la política, particularmente retada por los concejales de la Alianza Nacional Popular (ANAPO) que pedían una administración más acorde con los tiempos, que rechazara las “truculencias oligarcas en el manejo de los bienes públicos” (Ospino, citado en Dover y Ocampo 2006: 258). La empresa pudo descansar durante este período de cambios

25. La Asamblea Constituyente fue convocada tras el derrocamiento del presidente conservador Laureano Gómez para hacer modificaciones a la Constitución de 1886.

en el apoyo con que contaba desde el gobierno nacional y local, además del empresarial, para mantener su esquema de gobierno (Dover y Ocampo 2006: 259).

Sin embargo, con la elección de alcaldes instaurada a fines de los años ochenta, el esquema de cercanía de EPM a las gestiones municipales se profundizó,²⁶ y las obras de las gestiones municipales empezaron a ser financiadas por la empresa (Dover y Ocampo 2006: 260-261). Incluso Sergio Fajardo, quien abogaba por la autonomía de la empresa respecto del poder político, utilizó los recursos de la empresa en las principales obras de mejoramiento de la ciudad mientras fue alcalde. Durante los años noventa, EPM se convirtió en un grupo económico con varias empresas y apareció en los rankings internacionales como uno de los más importantes del país (Dover y Ocampo 2006). Así, EPM financió buena parte de las intervenciones del municipio de Medellín desde mediados de los años noventa hasta mediados de la década de 2000: aportó el 30% de su presupuesto (Restrepo 2016: 106).

Las estadísticas de EPM son asombrosas para una empresa de propiedad municipal: hasta 2016, tenía alrededor de 40.000 empleados, presencia en cinco países (Guatemala, Panamá, El Salvador, Chile y México), 48 empresas filiales y un público de sus servicios de alrededor de veinte millones de personas.²⁷

26. La relación entre EPM y el poder político ha sido objeto de debate reciente en Antioquia. Luis Pérez —alcalde entre 2001 y 2004— consideraba que el sector privado miraba con recelo el éxito de la gestión pública de EPM, y que su desconfianza sobre lo público le llevaba a plantear objeciones al “manejo político” de la empresa (Dover y Ocampo 2006).

27. *Medellín, ciudad para la vida. Su transformación en los últimos cinco años*. Presentación de Berdugo en el Congreso Anual de la Región Arequipa 2016, diapositiva 14.

EPM ha contado tradicionalmente con altos niveles de legitimidad entre los habitantes de la capital. Para Dover y Ocampo, EPM representa la “cara benévola y cotidiana del Estado en la ciudad”. Asimismo, los ciudadanos tienen altos niveles de puntualidad en los pagos de servicios públicos, lo que abona en la buena gestión de sus procesos. No obstante, en la actualidad, EPM está pasando por problemas que han cuestionado su fama de “buen gerente”. En 2018, la represa de Hidroitungo, ubicada en el oriente en Antioquia, y cuya construcción está a cargo de la empresa municipal, mostró serios problemas de diseño que han llevado a enfrentamientos entre la gestión del gobernador Luis Pérez y la empresa, así como a una mella en la popularidad de esta.

En resumen, el municipio de Medellín cuenta con un apoyo económico muy importante: las Empresas Públicas de Medellín, conglomerado empresarial que ha aportado buena parte del presupuesto de la ciudad en los últimos veinte años. EPM, a su vez, se ha caracterizado por un buen nivel de gerencia, basado en la “insulación” que tradicionalmente ha tenido respecto de la política, aunque esta autonomía ha sido cuestionada en algunas gestiones municipales. En esa línea, EPM se inscribe en la historia de solidez de varias instituciones colombianas (Dargent 2015).

Los discursos y las prácticas de acompañamiento a la gestión y la innovación en Medellín. Iniciativas del sector privado: Medellín Cómo Vamos y Ruta N

En los últimos años, el sector privado de Medellín se ha involucrado en la creación de mecanismos de acompañamiento a la gestión pública y direccionamiento de una estrategia de diversificación productiva. A continuación, exploramos dos casos paradigmáticos: Medellín Cómo Vamos y Ruta N.

Medellín Cómo Vamos (MCV) es una alianza interinstitucional²⁸ que encabeza ProAntioquia, cuyo objetivo es “hacer seguimiento y evaluación a la calidad de vida urbana en la ciudad” (ProAntioquia 2015: 50). Para ello, MCV recolecta dos tipos de información: indicadores de resultado de los programas implementados por el municipio de Medellín, así como aplicación de una encuesta sobre las percepciones de la ciudadanía sobre los principales temas que tocan a la ciudad.

Medellín Cómo Vamos no es una veeduría y no busca fiscalizar la labor gubernamental del municipio de Medellín.²⁹ Por tal motivo, no hace seguimiento a las actividades de los programas en estricto, sino que se enfoca en el impacto de sus resultados. Su principal producto es el informe anual que publica y que pone a consideración de las autoridades, pero al mismo tiempo cuenta con amplios canales de comunicación con el sector público de la ciudad para todo el ciclo de políticas públicas. Ello incluye mesas de trabajo con los alcaldes³⁰ y el apoyo en la definición de los planes de desarrollo local.

Finalmente, la metodología de Medellín Cómo Vamos incorpora mecanismos de divulgación a todos los interesados: lo que incluye informes, eventos propios o externos, medios virtuales, columnas de opinión y respuestas a pedidos de información.³¹

28. Que incluye, además de ProAntioquia, a la Universidad Eafit, a la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia y a los periódicos *El Tiempo* y *El Colombiano*, entre otras organizaciones.

29. MCV, como otras iniciativas de ProAntioquia en el departamento, es muy cuidadoso en su manejo de medios: no hace declaraciones públicas.

30. Entrevista con Piedad Patricia Restrepo, directora de Medellín Cómo Vamos.

31. Véase la presentación institucional de Medellín Cómo Vamos s. f.

Por su parte, Ruta N es “una entidad sin ánimo de lucro y tiene por objeto el movilizar a la ciudad hacia una transformación económica basada en el conocimiento y la innovación”.³² Fue creada y diseñada con distintos aportes de cuatro actores fundamentales: el municipio de Medellín (durante la gestión de Alonso Salazar), Empresas Públicas de Medellín (EPM), ProAntioquia y el Centro de Ciencia y Tecnología de Antioquia. La misión de Ruta N, según el Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación 2011-2021 de la ciudad es “promover y coordinar políticas que apoyen la investigación y el desarrollo científico, tecnológico e innovativo de Medellín, con la vista puesta en la identificación y explotación de nuevos negocios basados en el conocimiento” (Morrison 2018: 9). Para ello, Ruta N interactúa con otros *hubs* de la innovación en el ámbito mundial. Su presupuesto proviene del 7% de las ganancias de EPM.

Basada en tres sectores específicos —tecnologías de la información y comunicación, energía y salud—, Ruta N busca la diversificación de estos sectores en actividades más complejas. En un giro del industrialismo de bienes hacia la industria del conocimiento (algo que el Sindicato Antioqueño internalizó desde los años noventa, cuando empezó a apoyar la liberalización de la economía), Ruta N se encarga de hacer las veces de bróker del conocimiento: antes que una empresa tenga que asumir sola los riesgos de iniciar una nueva actividad empresarial, es Ruta N quien articula esfuerzos en esta línea y apoya la adaptación del conocimiento “extrarregional” a la realidad de Antioquia y Medellín. Algunas de las nuevas industrias del conocimiento que han crecido en la región gracias a la institución son nanotecnología y, en menor medida, videojuegos y animación digital (Morrison 2018: 9-11).

32. Presentación de Berdugo (2016), diapositiva 64.

Ciertamente, la experiencia de Ruta N no está exenta de problemas, tanto internos (carencia de personal) como externos (dificultad para adaptar el conocimiento extrarregional al contexto colombiano y con actores colombianos). Las líneas de trabajo en videojuegos y animación digital no han sido tan exitosas como se esperaba (Morrison 2018: 14).

En resumen, Medellín Cómo Vamos y Ruta N nos muestran dos tipos nuevos de relacionamiento del sector privado con lo público. MCV acompaña a la gestión del municipio de Medellín. Particularmente valioso es su acercamiento a trabajar con la política “tal como es”: más que fiscalizar la labor del gobierno municipal, la alianza busca apoyar a la gestión con evidencia de los resultados de sus líneas de trabajo y de percepciones sobre estas. Por otro lado, Ruta N se enmarca más propiamente en el esquema de colaboración público-privada para expandir la actividad empresarial a nuevos rubros, que se analizaban a propósito del marco teórico de Hausmann y Rodrik. Para ello, la institución se encarga de la gestión del conocimiento y su adaptación al entorno territorial, proceso que reduce los costos para las empresas.

En ambos casos, se está ante dos tipos de colaboración entre el sector privado y el público que son bien valorados en el contexto de la “tecnificación” de la gestión pública del modelo económico neoliberal. Como se verá, en Arequipa aún se carece de este tipo de acercamientos, en buena medida porque el empresariado local maneja formas de incidencia tradicionales asociadas a la falta de conversión de su influencia en el nuevo contexto.

La frustración del proceso descentralizador del Perú

En esta sección se analizan las políticas de los municipios y gobiernos regionales de Arequipa desde 1980 hasta hoy. Se presta atención a dos hechos fundamentales en la historia regional. Primero, el Arequipazo de 2002 como contestación del modelo económico de libre mercado implementado desde hacía doce años y que movilizó a los ciudadanos de la capital alrededor del “orgullo regional”. Segundo, la gobernatura regional de Juan Manuel Guillén, que significó el establecimiento de un proyecto redistributivo de mediano plazo en torno a los ingresos de Cerro Verde que contó con apoyos de un amplio espectro político.

También se analiza la gobernatura regional de Yamila Osorio (2015-2018) y —al igual que en el caso de Antioquia y Medellín— se presta atención a las innovaciones de la gestión regional: principalmente, las vinculadas con la atracción de la inversión privada.

Liderazgo político débil

En las elecciones generales de 1980, Fernando Belaunde fue electo presidente, casi doce años después de su remoción por el golpe militar de las Fuerzas Armadas. El 15 de agosto de 1980, Belaunde fue cálidamente recibido en Arequipa, pocos días después de su inauguración presidencial, y tras diecisiete años de no visitar la ciudad. En su visita, el nuevo presidente ratificó su compromiso de convocar elecciones municipales para el 23 de noviembre de ese año y reinstalar así el voto popular para las elecciones municipales, vigentes en el Perú desde 1963 e interrumpidas durante el gobierno militar. *Caretas* describió las reacciones a la visita de Belaunde en la ciudad como de “júbilo popular”: “largas caravanas de vehículos y sobre

todo muestras de vocación democrática”. El alcalde (no electo) de entonces, René Forga Sanmartí, lo declaró “huésped ilustre”.

Estas reacciones se explican tanto por el contexto de desafección con el gobierno militar (sentimiento que, por ese entonces, era compartido por la mayoría de peruanos) como por los tradicionales vínculos que unían al reformismo arequipeño con Acción Popular. Estos vínculos eran políticos (Acción Popular [AP] fue el principal socio de la arequipeña Democracia Cristiana [DC] en el quinquenio previo al golpe de 1968) y también personales alrededor de la figura de Belaunde, quien —si bien no nació en Arequipa— provenía de familia arequipeña.

Las elecciones municipales de ese año abrieron una nueva etapa política en la región, distanciada de las dinámicas que caracterizaron el período 1950-1968 y al protagonismo de AP y la DC. En la provincia de Arequipa fue electo José Villalobos, médico independiente que representó una candidatura unitaria de las izquierdas. Esta coalición de izquierdas fue la primera en su tipo, tres años antes de que Alfonso Barrantes encabezara un proyecto similar para Lima. Conocido como el “médico de los pobres”, la vocación de izquierda de Villalobos no le impidió ser reconocido como parte del *establishment* arequipeño. La elección de un socialista en la segunda ciudad del Perú no pasó desapercibida en el entonces mundo bipolar: la noticia fue divulgada por varios medios afines al bloque soviético y se prestó a la propia ironía políticamente incorrecta de la revista *Caretas*.³³ Sin embargo, la pericia de gestión no estaba garantizada para Villalobos. Ya en 1982, *Caretas* sugería que “una cierta

33. Así, *Caretas* describía a una Arequipa que [junta] “al sillar colonial, la pasión republicana, el regionalismo respondón, y los marxistas-leninistas que le besan la mano al obispo” (*Caretas* 1982: 48), en referencia a la tradición católica de la región. O en clave mucho más explícita, recoge la opinión de un arequipeño: “[...] si los gringos tienen alcaldes negros, ¿por qué no podemos darnos el lujo de tener un alcalde comunista?” (*Caretas* 1982: 50).

impericia [del alcalde Villalobos] para el trato con la industria y el comercio, le han valido la enemistad de un importante sector de la opinión pública characata” (p. 50). El medio no se explaya más sobre el motivo de este desencuentro.

La historia de Villalobos —la de un notable arequipeño que encabezó una coalición de izquierdas en un contexto democrático— da cuenta del cambio de época respecto del antecedente de los años sesenta: la política en la región se encauza a la división izquierda-derecha, tras años de estar dividida por el clivaje centralismo/descentralización y librecambismo/industrialismo.

En lo demográfico, los años ochenta son los años de la migración de “nuevos arequipeños”, provenientes principalmente de Puno y Cusco. El INEI, en un informe de 1995, señalaba que para el período 1988-1993,

[...] el tercer departamento [expulsor] es Arequipa con 67 mil emigrantes, configurándose como área de tránsito, principalmente hacia Lima Metropolitana. Dentro de la región, los arequipeños se orientan a los departamentos de la sierra: Puno (12 mil) y Cusco (8 mil). Este contingente poblacional mayoritariamente está constituido por funcionarios públicos, técnicos, profesionales, comerciantes y en general mano de obra calificada. El 51% de los emigrantes de Arequipa salen fuera de la región. (INEI 1995)

Por el contrario, para el mismo período, 83.000 personas migraron hacia Arequipa:

[...] del total de inmigrantes a la ciudad de Arequipa, el 27,4% proviene del mismo departamento, de los diferentes distritos o provincias aledañas. Después lo hacen de Puno, que aporta el 23,7%, seguido del Cusco, 16,1%. Los departamentos costeros de Moquegua y Tacna, contribuyen con porcentajes menores, (5,9% y 3,6% respectivamente). (INEI 1995)

El saldo migratorio es, con todo, positivo para la región.

Como se señalaba, en lo político, los años ochenta fueron los de la irrupción de nuevos actores, sobre todo en el escenario municipal, algo que en el transcurso de la década sería una constante en todo el país. En Arequipa, los años ochenta coincidieron con el protagonismo de tres actores, temporalmente distribuidos en el siguiente orden: la izquierda (con la elección de Villalobos), el APRA y, especialmente, el FRENATRACA, tres organizaciones que inauguraron un ciclo político ajeno a las élites económicas locales y con la legitimidad que supuso la ampliación del voto a los analfabetos.³⁴

Para 1983, el APRA consiguió su primer alcalde provincial en Arequipa, en medio de la ola de simpatías a ese partido tras la evidente fragilidad del segundo gobierno de Belaunde, pero sobre todo como resultado de la elección del joven Alan García como secretario general de la organización socialdemócrata (Tuesta 1998). Pocos años después, el primer antecedente de política ajena a los partidos en la región vendría con la elección de Luis Cáceres Velásquez en 1986 y su movimiento político Frente Nacional de Trabajadores y Campesinos. El FRENATRACA —con orígenes en Juliaca, Puno— reflejaba el nuevo rostro de Arequipa: además de su ascendencia puneña, este Frente era receloso de los partidos nacionales y usaba un discurso “obrista” antes que ideológico. Estas dos últimas características englobaron bien el perfil del movimiento de los Cáceres en Puno, Arequipa y, posteriormente, Lima, donde tentaron la alcaldía metropolitana (Vilca y Zavaleta 2016). El FRENATRACA mantendría su popularidad hasta la elección de 1995,³⁵ cuando el hijo de Luis Cáceres Velásquez ganó la alcaldía provincial.

34. No obstante, en el departamento de Arequipa los analfabetos constituían solo el 8,3% de los electores en 1980, figura radicalmente distinta de otros departamentos del sur andino (en el vecino Puno eran el 37,6% y, en Cusco, el 36%). Véase Vergara 2015: 283.

35. Pese a que la organización perdió la elección municipal provincial en Arequipa en 1993, ocupó el segundo lugar con el 39,01% de los votos válidos.

Tabla 9
 ALCALDES DE LA PROVINCIA DE AREQUIPA (1980-2017)

Año de la elección	Alcalde	Organización política
1980	José Villalobos	Izquierda Unida
1983	Luis Bragagnini	Partido Aprista Peruano
1986	Luis Cáceres Velásquez	FRENATRACA
1989	Luis Cáceres Velásquez	FRENATRACA
1993	Fernando Ramírez Alfaro	Frente de Unidad Vecinal
1995	Roger Cáceres Pérez	FRENATRACA
1998	Juan Manuel Guillén	Arequipa, Tradición y Futuro
2002	Yamel Romero	Partido Aprista Peruano
2006	Simón Balbuena	Partido Nacionalista Peruano
2010	Alfredo Zegarra	Arequipa Renace
2014	Alfredo Zegarra	Arequipa Renace

Fuente: Infogob.

Elaboración: Instituto de Estudios Peruanos.

En el contexto de las elecciones provinciales, Arequipa nunca fue fujimorista. Muy por el contrario, la distancia con el presidente se hizo notar temprano en 1997. En su visita a Arequipa para la inauguración de los Juegos Deportivos Bolivarianos de 1997, Alberto Fujimori fue recibido con silbatina. Según *Caretas*, a duras penas el presidente pudo dar por inaugurados los juegos deportivos, para luego callar en medio del desaire generalizado de los participantes del evento.³⁶ En ese entonces, el rector de la UNSA era Juan Manuel Guillén, filósofo arequipeño, otro de los personajes clave de la Arequipa de “grandes personalidades”. Este incidente fue recogido por varios medios de prensa de la época,³⁷ incluso por medios

36. *Caretas*, 23 de octubre de 1997.

37. *El Búho*, 17 de marzo de 2000.

internacionales.³⁸ Muchas historias se tejen en la región en torno a las consecuencias de este suceso, pero es casi un consenso entre los entrevistados arequipeños que, después de esa humillación, Fujimori (o Montesinos, el personaje cambia según quién cuente la historia) abandonaron la marca “obrista” fujimorista en la región. Así, hacia el año 2000, *El Búho* —uno de los periódicos regionales— recriminaba a Fujimori los pocos avances en las vías de la región, el abandono de la infraestructura ferrocarrilera y la poca inversión en los puertos.³⁹ En la campaña presidencial del año 2000, el mitin de Fujimori en Arequipa estuvo acompañado de inequívocas muestras de reprobación.⁴⁰

Ahora bien, respecto de la votación presidencial nacional, si bien el cambio de modelo económico en los años noventa fue vivido con recelo en la región, este no se tradujo inmediatamente en antifujimorismo. Arequipa compartió, en líneas generales, las tendencias nacionales de apoyo electoral al gobierno de Alberto Fujimori hasta mediados de los años noventa. No obstante, en una reedición de la tradición antidictatorial de la región,⁴¹ una importante oposición política al presidente vería la luz en la región en la segunda mitad de la década. El entonces alcalde de Arequipa, Juan

38. Véase el diario *El Tiempo* de Colombia: “Perú: silbatina a Fujimori”, 17 de octubre de 1997.

39. *El Búho*, 17 de marzo de 2000.

40. Al respecto, consúltese “Arequipa le lanza piedras a Fujimori 2000”. Youtube, disponible en: <<http://bit.ly/2hy46i6>>.

41. Para un entrevistado, la tradición antidictatorial en Arequipa se explica en la importancia que el Derecho, como profesión y como ordenador de las relaciones humanas, ha tenido para las élites regionales. La mayoría de intelectuales reconocidos de la región (como el expresidente José Luis Bustamante y Rivero) son abogados de profesión. Al Derecho —así entendido— se le confrontarían la autocracia y la anomia que genera un gobierno imprevisible. La ciudad de Arequipa es conocida en círculos de abogados como la “capital jurídica del Perú” y el Tribunal Constitucional tiene su sede formal en la región Arequipa.

Manuel Guillén, encabezó la oposición a Fujimori desde la capital regional en las coyunturas de defenestración de los miembros del Tribunal Constitucional y de la segunda reelección a fines de 1999 y comienzos del año 2000.

Tabla 10
VOTACIÓN POR LOS PARTIDOS FUJIMORISTAS (1990-2001)
EN LA PROVINCIA DE AREQUIPA

Tipo	Elección	Votación (% en votos válidos)	Membrete
Presidencial - 1. ^a vuelta	1990	36,8	C90
Presidencial - 2. ^a vuelta	1990	54,2	C90
Constituyente	1992	43,7	C90-NM
Referéndum	1993	49,5	Opción Sí
Presidencial	1995	59,6	C90-NM
Municipal	1995	No participó	
Municipal	1998	16,3	Vamos Vecino
Presidencial - 1. ^a vuelta	2000	43,6	Perú 2000
Presidencial - 2. ^a vuelta	2000	74 ⁴²	Perú 2000
Presidencial	2001	1,5	Solución Popular

Fuente: Blog Política: <<http://blog.pucp.edu.pe/blog/fernandotuesta/datapolitica/>>.

Elaboración: Instituto de Estudios Peruanos.

Con la transición a la democracia en el año 2000 y las elecciones de 2001, Arequipa compartió la votación del sur andino favorable a Alejandro Toledo, quien encabezó la oposición al fujimorismo durante las campañas electorales del año 2000. No obstante, menos

42. Para la segunda vuelta del año 2000, la oposición al fujimorismo (encabezada por Alejandro Toledo) pidió la abstención: de ahí que el porcentaje de votación por Fujimori haya sido tan alto.

de un año después de haber sido electo presidente, la capital regional encabezó el Arequipazo contra el intento de privatización de las empresas regionales, encabezado por el gobierno central.

Tabla 11
CANDIDATURA MÁS VOTADA EN EL DEPARTAMENTO DE AREQUIPA

Tipo	Elección	Votación (% en votos válidos)	Membrete
Presidencial - 1.ª vuelta	2001	45,6	Perú Posible
Presidencial - 2.ª vuelta	2001	66,9	Perú Posible
Presidencial - 1.ª vuelta	2006	48,5	Unión por el Perú
Presidencial - 2.ª vuelta	2006	64,6	Unión por el Perú
Presidencial - 1.ª vuelta	2011	47,8	Gana Perú
Presidencial - 2.ª vuelta	2011	65,9	Gana Perú
Presidencial - 1.ª vuelta	2016	27,3	Peruanos por el Kambio
Presidencial - 2.ª vuelta	2016	67,6	Peruanos por el Kambio

Fuente: Blog Politika: <<http://blog.pucp.edu.pe/blog/fernandotuesta/datapolitica/>>.

Elaboración: Instituto de Estudios Peruanos.

A la luz de la violencia del Arequipazo, muchos se preguntaban sobre el futuro de Arequipa en lo que concernía a la inversión privada. ¿Operaría una reducción de esta en los años venideros? Sin embargo, los años posteriores al Arequipazo encuentran a la región en el escenario de reactivación económica, que empezó con fuerza en 2006. Localmente, ello fue facilitado por los ingresos del canon de la Sociedad Minera Cerro Verde, la conversión a la agroexportación de Majes I y la llegada de nuevos capitales privados a la ciudad de Arequipa, sobre todo en el sector servicios. En lo político, el exalcalde de Arequipa, Juan Manuel Guillén, y su nuevo movimiento político Arequipa, Tradición y Futuro (ATF) ganaron el gobierno regional en 2006 y, contrariamente a lo esperado, establecieron un gobierno de agenda pragmática.

¿Qué explica este cambio de devenir? Ordóñez considera que se dio un acercamiento entre actores con visiones diferentes: “En el proceso electoral regional de 2006 distintas agrupaciones académicas, empresariales y sociales lograron colocar en la agenda de la nueva gestión del Gobierno Regional de Arequipa, encabezada por Juan Manuel Guillén, un conjunto de ‘plataformas estratégicas’, hojas de ruta para el ‘buen gobierno’ y compromisos de voluntad y de decisión política” (Ordóñez 2008: 54). Este acercamiento resultó del temprano convencimiento del sector privado regional de que Guillén ganaría las elecciones y de que era necesario ayudar al presidente regional a “viabilizar” su agenda.⁴³

Barrantes, Cuenca y Morel planteaban en 2012 que el movimiento regional ATF logró establecer una “coalición territorial” que permitió una implantación más armónica de las políticas de libre mercado en la región.⁴⁴ Lo paradójico de este escenario es que dicha implantación armónica estaba encabezada por Juan Manuel

43. Entrevista con Luis Chaves, exdirector de la CCIA (2008-2009).

44. Sobre esta noción de “coaliciones territoriales”, véase Schejtman y Berdegué (2004), particularmente su tipología pensada para territorios rurales. Sin usar la categoría de coalición, los autores describen un escenario positivo de concertación e inclusión en los siguientes términos: “los agentes locales se relacionan eficiente y eficazmente entre sí y con otros localizados fuera del territorio, debido a que cuentan con reglas, marcos jurídicos, normas, códigos de conducta y convenciones (instituciones) que estimulan y premian tales relaciones. Gracias a tales relaciones, estos territorios tienen una identidad nítida, bien definida, socialmente incluyente y socialmente construida. Gracias también a ellas, quien compite es el territorio, o más precisamente, las empresas individuales compiten gracias a las relaciones sociales y económicas que son la esencia del territorio” (Schejtman y Berdegué 2004: 35-36). Años después de publicado el trabajo comparado entre Arequipa y Cajamarca, se debe reconocer que la categoría de coalición inspirada en el escenario de concertación descrito anteriormente puede haber sobreestimado al movimiento de Guillén, que no fue capaz de resistir la desaceleración económica de 2014 y cuyos aliados tempranamente lo abandonaron ante la inminencia de las elecciones regionales de fines de ese año.

Guillén, el líder de las protestas del Arequipazo. Dicha “coalición” que manejó el Gobierno Regional de Arequipa entre 2007 y 2014 estaba constituida por el presidente regional Juan Manuel Guillén, un grupo “tecnocrático” que manejaba la administración regional,⁴⁵ liderazgos locales de izquierda simpatizantes del protagonismo de Guillén como rector de la Universidad de San Agustín y de su paso por la alcaldía provincial, y élites empresariales que mantenían relaciones cordiales y de consulta con la gestión.

En lo sustantivo, esta “coalición” canalizó los ingresos de la mina Cerro Verde a la mejora del centro urbano de Arequipa mientras impulsaba el aumento del gasto en las demás provincias de la región (Muñoz et ál. 2016: 44, Ordóñez 2008). En un estudio más reciente, Muñoz et ál. plantearon otra arista de la coalición de Guillén: la importancia de los operadores políticos (los llamados “cargadores”) en la constitución de un régimen clientelista, particularmente respecto de los barrios periféricos de la capital regional (Muñoz et ál. 2016). El protagonismo de los cargadores y de los líderes que promovían invasiones en las periferias de la capital (sobre todo en el llamado “cono norte”) es para los entrevistados uno de los principales problemas heredados del período de Guillén, que perjudica el establecimiento de políticas de crecimiento ordenado de la ciudad de Arequipa.⁴⁶

Si bien Guillén distó siempre de ser un promotor del libre mercado en la región, impuso su pragmatismo durante sus ocho años de gestión.⁴⁷ Su figura decaería desde 2014, cuando varios casos

45. Informalmente durante el primer período de Guillén (2007-2010) y formalmente en el segundo período (2011-2014) con la inclusión de Carlos Leyton como vicepresidente regional.

46. Sobre la condescendencia de la administración regional de Guillén con las invasiones, véase Desco Opina Regional 2014. “Invasiones, crecimiento sin planos en Arequipa”, 2 de mayo de 2014.

47. Entrevista con Luis Chaves.

de corrupción que tocaban a autoridades regionales empezaron a ser procesados en la vía judicial, entre ellos la investigación contra él por supuesta colusión en la construcción de la carretera que va desde la ciudad de Arequipa a la ciudad de La Joya, así como por negociación incompatible en las obras del puente Chilina que une a la zona norte de la ciudad sobre el río Chili.

En ese contexto, ante las sospechas de corrupción y la reducción del ingreso por canon, el liderazgo de Juan Manuel Guillén se derrumbó. Renunció a ATF antes de las nuevas elecciones regionales de 2014, lo que llevó a la entonces consejera regional por la provincia de Camaná, Yamila Osorio, a tomar el control de la organización política. Osorio se presentó como candidata al gobierno regional con una plataforma de oposición a Guillén.⁴⁸ El episodio de la renuncia de Guillén y la toma de mandos por Osorio terminó por desnudar la naturaleza de ATF como una “coalición de independientes” (Zavaleta 2014).

Pese a este cisma interno, y contrariamente a lo que ha sucedido con la mayoría de organizaciones políticas subnacionales nacidas en la década pasada, ATF logró mantener su “valor de competencia” en las elecciones de 2014. Por un lado, ganó la reelección en el gobierno regional, para la que fue clave el voto de las provincias fuera de la capital regional (véase tabla 15), una tendencia que también favoreció en su tiempo a Guillén. Asimismo, ganó dos alcaldías provinciales (Caravelí y Caylloma) y diecisiete distritales, con lo que fue la segunda organización política con más alcaldías en Arequipa (Zegarra 2014). Pese a sus semejanzas con otras coaliciones de independientes en el ámbito nacional, el caso de ATF es insólito en la política peruana: no solo por la reelección de un movimiento político regional consecutivamente en dos oportunidades (ATF ya había

48. Más aun, la esposa del expresidente regional llamó a votar por el candidato “opositor” Javier Ísmodes durante la segunda vuelta de la elección regional.

Tabla 12
RESULTADOS DE LAS ELECCIONES REGIONALES EN 2014 (en porcentaje)

Organización política	Líder	1.ª vuelta	2.ª vuelta
Arequipa Renace	Javier Ísmodes	21,13	49,44
Arequipa, Tradición y Futuro	Yamila Osorio	20,15	50,56

Fuente: ONPE.

Elaboración: Instituto de Estudios Peruanos.

Tabla 13
GANADORES DE LA SEGUNDA VUELTA DE LAS ELECCIONES REGIONALES EN 2014
(en porcentaje en votos válidos)

Provincia	Organización política	Válidos
Arequipa	Arequipa Renace	52,16
Camaná	Arequipa, Tradición y Futuro	63,28
Caravelí	Arequipa, Tradición y Futuro	72,19
Castilla	Arequipa, Tradición y Futuro	67,91
Caylloma	Arequipa, Tradición y Futuro	66,87
Condesuyos	Arequipa Renace	53,83
Islay	Arequipa Renace	63,27
La Unión	Arequipa Renace	57,05

Fuente: ONPE.

Elaboración: Instituto de Estudios Peruanos.

sido reelecto en 2010), sino también porque lo hizo bajo liderazgos distintos y pese a los cuestionamientos que pesaban sobre el fundador de la organización, Juan Manuel Guillén.⁴⁹

49. Valdría la pena preguntarse si Yamila Osorio hubiese podido ganar las elecciones regionales de 2014 sin el membrete de ATF. Solo existe análisis coyuntural al respecto, pero lo cierto es que Osorio no era una figura conocida en

Tabla 14
 RESULTADOS DE LAS ELECCIONES PROVINCIALES EN 2014
 (porcentaje de votos emitidos)

Provincia	Organización política	Emitidos
Arequipa	Arequipa Renace	22,08
Camaná	Juntos Por El Desarrollo De Arequipa	25,10
Caraveli	Arequipa, Tradición y Futuro	31,70
Castilla	Fuerza Arequipeña	35,30
Caylloma	Arequipa, Tradición y Futuro	21,23
Condesuyos	Arequipa Renace	46,73
Islay	Integración Islay	41,69
La Unión	Arequipa Renace	20,65

Fuente: ONPE.

Elaboración: Instituto de Estudios Peruanos.

Como se señalaba anteriormente, los empresarios organizados en la década de 2000 tuvieron que hacer frente al *shock* que significó el Arequipazo para sus capacidades de influencia pública. La CCIA tampoco ha sabido reinventarse en estos años. En líneas generales, el rol de la CCIA como articulador del empresariado arequipeño viene siendo cuestionado. Para un entrevistado, la CCIA, salvo excepciones, perdió su protagonismo tempranamente desde los años ochenta, cuando empezó a comprometer su vocería como representante de los empresarios para adaptar sus mensajes según las negociaciones con el poder político. Para otro entrevistado, existe una cultura de “complicidad” por la cual actores del sector privado y el Estado reconocen que en algún momento se necesitarán mutuamente, por lo que es importante mantener vínculos amigables

Arequipa hasta 2014 ni con grandes recursos económicos que permitieran movilizar fidelidades políticas en el corto plazo.

fluidos. Para otro empresario, la CCIA ya no tiene verdadera representación empresarial: a sus sesiones asiste una capa de funcionarios medios que permanecen en Arequipa (mientras que los líderes empresariales tienen sede en Lima). Para este entrevistado, el nuevo rostro del empresario arequipeño se puede encontrar más bien en la Asociación de Pequeños Industriales y Mecánicos de Arequipa-APIMA. En líneas generales, la CCIA es vista como una instancia de defensa de los intereses de sus asociados antes que como la voz de los empresarios en Arequipa.

En todo este período es interesante notar que las élites empresariales regionales no han incursionado en política activa, como ha sucedido en otras regiones del país. Juan Manuel Guillén es filósofo, Alfredo Zegarra es médico de profesión y Yamila Osorio es abogada. Según un entrevistado, en algún momento empresarios locales pensaron en postular a pares reconocidos a la municipalidad provincial, pero desistieron al notar tempranamente que no obtendrían suficientes votos.

El escenario hasta aquí narrado nos muestra unas élites arequipeñas que, tras la transición de 1980, perdieron el protagonismo público que —concretamente desde fines de la década de 1940 y con antecedentes sólidos en el siglo XIX y comienzos del XX— les había dado preponderancia económica asociada a su vocación industrial, sus niveles de asociatividad en organizaciones representativas, su adscripción a plataformas desarrollistas regionales (principalmente, aquella alrededor de la Junta de Rehabilitación y Desarrollo) y sus políticos exitosos en el escenario nacional.

Es interesante notar que no fue la democratización del voto en estricto la que ocasionó este abandono de la escena pública. Como se señaló anteriormente, y con base en la preponderancia demográfica de la capital regional sobre las provincias rurales en Arequipa, el voto analfabeto en esa región era sustancialmente menor en 1980 (alrededor del 8%) respecto de otras regiones del sur del país. De

esta manera, no se puede atribuir este repliegue al desencanto con un hipotético “desborde popular” en el campo electoral. Más bien, las entrevistas con empresarios en Arequipa muestran cómo desde 1980 se fue forjando en la región la idea de las “cuerdas separadas” entre lo público (como ámbito propio de los políticos y burócratas) y lo privado en la región, proceso que terminó por constituir a las élites empresariales arequipeñas estrictamente en “el sector privado”, en contraposición a su pasado como sociedad civil activa en influir la toma de decisiones sobre la región. En ese sentido, no operó una reconversión de las formas de influencia sobre la gestión pública, como ocurrió en el caso de Antioquia después de la crisis de los años ochenta y noventa. El Arequipazo y la emergencia de su líder como principal referente político de la región por casi doce años⁵⁰ muestran la precariedad de la influencia pública de las élites.

Hacia competencias más ambiciosas: el caso de la Gerencia de Promoción de la Inversión Privada en Arequipa

Desde 2005 hasta 2014, Arequipa presenció el crecimiento económico asociado a los impactos directos e indirectos de la explotación de la mina Cerro Verde, en paralelo al paulatino desmantelamiento de la tradición industrial de la región. El diagnóstico de la industria en la región es inequívoco: hasta fines de 2017, en el actual parque industrial de Arequipa, de entre 47 asociados solo 15 son industrias en sentido estricto, los demás son negocios de *retail* y operaciones logísticas.⁵¹ Aceros Arequipa, una de las empresas tradicionales de

50. Si bien Guillén ya era una personalidad conocida desde fines de los años noventa, su protagonismo pos Arequipazo se incrementó al ganar la presidencia regional en 2006.

51. Entrevista Sr. García.

la región, mudó su planta a Pisco a comienzos de 2017, con la finalidad de reducir costos.

Sin embargo, desde 2015, también se contrajeron notablemente los ingresos por canon, lo que llevó al Gobierno Regional de Arequipa (GRA) a buscar alternativas de crecimiento económico basadas en la inversión de otras industrias del sector privado. Para ello, el GRA durante la gestión de Yamila Osorio (2015-2018) decidió renovar sus instituciones vinculadas a la promoción de la inversión privada.

Como se reseñaba al comienzo de este libro, más de tres lustros después de iniciado el proceso de descentralización en 2002, la pregunta por la evolución de las capacidades de los gobiernos regionales sigue en pie. En esta parte del estudio, la investigación se centra en el trabajo de la Gerencia de Promoción de la Inversión Privada del Gobierno Regional de Arequipa (GRPIP-A), institución creada en 2015 para promover a la región ante inversionistas privados y aprobar proyectos de inversión privados de ámbito regional. Siguiendo a Leyva, se buscó entender a través de este análisis la “producción del orden” entre diferentes grupos de poder a través de las “relaciones específicas con espacios institucionales del Estado o la sociedad política” (Leyva 2014: 133). En la línea del marco teórico del estudio, la GRPIP-A busca proveer de bienes públicos verticales en la forma de reducción de brechas de conocimiento y coordinación entre los actores privados y el Estado. ¿Ha logrado su objetivo?

También se trata sobre la aplicación del modelo de alianzas público-privadas en la región, modalidad de inversión que ha sido priorizada por el gobierno nacional en los últimos años. Como se verá, la joven GRPIP-A ha logrado la aprobación de algunos proyectos, aunque la permanente necesidad de coordinación con el gobierno en Lima (al menos hasta 2018) y, en menor medida, la falta de recursos humanos suficientes para viabilizar proyectos de gran envergadura se convirtieron en un problema. En paralelo, las

alianzas público-privadas parecieran constituirse en oportunidades de incidencia del sector privado en el siglo XXI, aunque serios problemas de desconfianza entre las autoridades subnacionales y ProInversión aparecen como limitantes. Más aun, los permanentes cambios normativos del modelo de dichas alianzas desde 2015 también han contribuido a las limitaciones de sus resultados.

Según los informes del Índice de Competitividad Regional del Instituto Peruano de Economía, desde el año 2015 hasta 2017, Arequipa ocupó el tercer puesto en la escala de competitividad regional en el país (después de Lima y Moquegua). En su reporte del año 2018, Arequipa ocupa la segunda posición después de Lima, con avances importantes en creación de empleo formal (IPE 2018: 6). Desde su reporte de 2015, los mejores desempeños de Arequipa han sido en indicadores de infraestructura, salud y entorno económico, mientras que el peor desempeño ha sido en materia de institucionalidad, lo que plantea un escenario interesante de contraste entre el contexto económico y el político. Aunque ninguno de los indicadores del índice guarda relación con la inversión privada directamente, se verá más adelante que todavía existen muchas percepciones en la región sobre las debilidades del GRA para materializar sus ambiciosos planes de atracción de la inversión privada.⁵²

52. La “transición” que han vivido los gobiernos regionales en los últimos años, de tener competencias en lo social y productivo principalmente, a también ser promotores de la inversión, no deja de ser curiosa si tomamos en cuenta que la gestión regional y municipal ha sufrido un deterioro en los últimos años con la elección de liderazgos “populistas”, y más aun, con el establecimiento de relaciones clientelares en no pocos casos (piénsese en el éxito de Solidaridad Nacional en Lima o la elección de Waldo Ríos en Áncash, entre otros). Esto es más evidente a escala provincial, donde las municipalidades (incluyendo a la Municipalidad Provincial de Arequipa, como se verá) han consolidado un estilo populista de gestión, que en Arequipa atribuyen al modelo “castañedista” que buscaban copiar los alcaldes de todo el país. Paralelamente, el nuevo énfasis por la inversión privada ha dado lugar también a nuevas formas de

En concreto, para buena parte del sector privado, al dinamismo económico de este, tanto del tradicional arequipeño como de las nuevas inversiones llegadas desde Lima y el extranjero, se le contrapondría la pesadez de los procesos de evaluación de las iniciativas privadas del GRA —dependientes, en buena medida, de Lima— y a su falta de capital humano, que neutralizan la voluntad política de la gestión regional por impulsar la inversión privada.

El marco general nacional

La promoción y “viabilización” de inversiones en el Perú ha recaído principalmente en ProInversión, agencia creada en 2002 como organismo unificador de todas las funciones de promoción de la inversión privada en el país. Anteriormente, su papel fue cumplido por tres instituciones: la Comisión de Promoción de la Inversión Privada-COPRI —institución que tuvo a cargo los procesos de privatización durante la década de 1990—, la Comisión Nacional de Inversiones y Tecnologías Extranjeras-CONITE y la Gerencia de Promoción Económica de la Comisión de Promoción del Perú-PROMPERU (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo 2006: 12). ProInversión es un organismo público autónomo ejecutor con pliego presupuestal propio.

A escala regional, en materia de competencias en la promoción de la inversión, la Ley de Bases de la Descentralización señalaba en su artículo 35 que es una competencia exclusiva del gobierno regional “promover y ejecutar las inversiones públicas de ámbito regional en proyectos [...] con [...] oportunidades de inversión privada”. Por

corrupción, como ha quedado reflejado en casos paradigmáticos en Cusco, Ayacucho y la misma región Arequipa. Los casos de corrupción generalmente han envuelto tanto a políticos regionales como a personalidades en Lima que se ofrecían como brókeres del “destrabe” de la inversión.

su parte, la ley orgánica de gobiernos regionales de 2002 habla de la promoción de la inversión en sus artículos 9 (que copia lo señalado en la Ley de Bases), 56 y 57 (que especifican la promoción de la inversión privada para los sectores transportes y comunicaciones, respectivamente). Particularmente importante es el artículo 34, que indica que “los gobiernos regionales crearán mecanismos para promover la inversión privada nacional y extranjera dirigidos a lograr el crecimiento económico regional [...] En el marco de sus competencias, otorgan concesiones y celebran cualquier otra modalidad contractual, siempre que se contribuya al desarrollo sostenible local y regional [y] se asegure una mayor eficiencia social [...]”. Asimismo, se especifica que los gobiernos regionales pueden pedir asesoría técnica y financiera para cumplir estas funciones y que las funciones regulatorias de los servicios públicos recaen en el gobierno nacional (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo 2006).

Los primeros años tras el proceso de descentralización iniciado en 2002 encontraron que los gobiernos regionales no tenían las mejores condiciones para promover la inversión privada. El Perú empezaba a salir de una crisis económica de cinco años, las nuevas gestiones regionales recién se estaban adaptando a la nueva arquitectura institucional aprobada pocos meses antes y la debilidad política del gobierno de Alejandro Toledo (particularmente tras el Arequipazo) impidió avances en esta área. En 2006, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD por sus siglas en inglés) señalaba que los gobiernos regionales del Perú no contaban “con la institucionalidad ni con los mecanismos y el *know-how* necesarios para poder implementar un proceso eficiente y coordinado de atracción de inversiones” (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo 2006: v).

Con el segundo gobierno de Alan García se dieron cambios importantes: ProInversión pasó a depender jerárquicamente del MEF (antes era parte de la Presidencia del Consejo de Ministros). En 2008, el gobierno aprobó el Decreto Legislativo n.º 1012, que estableció el marco regulatorio para las alianzas público-privadas, lo que significó un distanciamiento del modelo tradicional de concesiones (Marchesi y Valencia 2015: 201). En el gobierno de Ollanta Humala, esta legislación fue modificada en 2015 a través del Decreto Legislativo n.º 1224, que creó el Marco de Promoción de la Inversión Privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyecto en Activos. De particular importancia fue la creación por esta norma del Sistema Nacional de Promoción de la Inversión Privada. Posteriormente, ya en el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski, tanto el Decreto Legislativo n.º 1224 como su reglamento fueron modificados, lo que pasó por “cambios sustanciales de carácter institucional, de estructura y planificación del proceso, sobre las iniciativas privadas, en la fase contractual del proceso de promoción” (Valderrama y Perales 2018).⁵³

Actualmente existen dos tipos de iniciativas de inversión en el Perú: las públicas y las privadas. Las iniciativas privadas son “proyectos propuestos desde el sector privado que involucran la participación del Estado” (Ernst & Young 2015: 29). Pueden tomar varias formas, entre ellas: la venta de activos (privatización), concesiones, entre otras. Su financiamiento puede ser autosostenible o cofinanciado por recursos públicos (Ernst & Young 2015: 29).

53. En julio de 2018, el Decreto Legislativo n.º 1224 fue derogado y reemplazado por el Decreto Legislativo n.º 1362, que centra las funciones de “acompañamiento, seguimiento, articulación y simplificación de todas las fases de los proyectos de inversión” en el MEF. Antes estas estaban en manos de ProInversión (Gestión 2018).

La adjudicación de una iniciativa privada es un proceso largo que empieza con la presentación de esta por parte de un privado ante el gobierno regional. Posteriormente, esta es admitida a trámite y se evalúa si cumple los requisitos y la normativa nacional. En una tercera etapa, un comité evaluador verifica la viabilidad técnica de la propuesta. Si la inversión privada pasa por una venta de activos, se recoge la opinión consultiva del Consejo de Coordinación Regional. Si no es el caso, y se ha verificado la viabilidad técnica de la propuesta, se declara a la inversión como de “interés regional”. El Consejo Regional aprueba la iniciativa y su modalidad, se publica en el diario oficial *El Peruano* y el privado debe otorgar una carta fianza. Con ello se da inicio al proceso de selección, por el cual se otorgan 90 días para que cualquier otro privado muestre su interés en el mismo proyecto. Dependiendo del número de interesados en la iniciativa, se abre una oferta (hasta dos interesados adicionales) o una licitación pública (de tres a más interesados adicionales).⁵⁴

Las iniciativas privadas, a su vez, pueden desarrollarse mediante el mecanismo de obras por impuestos (OxI) o por asociaciones público-privadas (APP). Como se señalaba, las APP aparecieron en 2008 a través del Decreto Legislativo n.º 1012, que creó la Ley Marco de Asociaciones Público-Privadas para la Generación de Empleo Productivo. En esencia, las APP involucran al Estado cuando los ingresos esperados del proyecto no cubren la inversión, los gastos y el mantenimiento que requiere (Vtyurina 2015: 89). A diferencia de las adjudicaciones directas, las APP involucran tradicionalmente a ProInversión, institución que realiza el plan de promoción de las APP, las bases del concurso, elabora el contrato de concesión, lanza el concurso público y recibe propuestas de los inversionistas interesados (Ernst & Young 2015: 33).

54. Decreto Regional n.º 008-2015-GRA/GR.

Instituciones de promoción de la inversión privada en Arequipa

Los primeros años tras la constitución del gobierno regional en 2002 vieron la aparición de distintos planes sobre la promoción de la inversión privada. En 2004, se aprobó el Plan estratégico de atracción de inversiones privadas y de promoción de exportaciones hacia la región de Arequipa, elaborado por la Gerencia Regional de Desarrollo Económico del GRA. Para 2006, Arequipa ya contaba con un plan de desarrollo concertado, un plan regional de competitividad, un plan estratégico regional de exportación, un plan estratégico de inversión, oficinas de promoción regional y un banco de proyectos (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo 2006: 17). Sin embargo, sus planes presentaban, por un lado, un atiborramiento de información contextual y poca información estadística dividida por subsectores y productos y no profundizaban en el análisis de las oportunidades de inversiones (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo 2006: 22, 25). En general, esta etapa de “mega-planificación” se condice con procesos similares que venían ocurriendo en las demás regiones, en plena efervescencia de mecanismos participativos durante los primeros años del posfujimorismo.

En esta investigación, se presta atención a dos oficinas dentro del Gobierno Regional de Arequipa: la Agencia de Fomento de la Inversión Privada (en lo que sigue, “la Agencia”) y la Gerencia Regional de Promoción de la Inversión Privada (en adelante, “la Gerencia”). Siguiendo el recorrido de la primera en los últimos diez años y de la segunda en los últimos cuatro, se puede tener un panorama más claro del nivel de inclusión de mecanismos de interlocución entre sector privado y público.

La Agencia aparece desde la primera versión del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del Gobierno Regional de Arequipa. La agencia regional se creó a pedido del gobierno nacional en el contexto de la descentralización de funciones que inició el gobierno de Alejandro Toledo.⁵⁵ Según el ROF, la agencia “es un órgano especializado, consultivo y de coordinación con el sector privado, en la promoción de la inversión dentro de la región, que se funda en acuerdos explícitos entre ambos sectores” (art. 40). La Agencia está integrada por tres representantes del gobierno regional y cuatro representantes del sector privado “de los gremios y asociaciones de productores y empresarios que se han constituido en el ámbito regional, que hayan contribuido al desarrollo regional y por invitación del Presidente Regional” (art. 41). El presidente de la agencia es designado por el gobernador regional (art. 42).⁵⁶

Unctad, en su informe de 2006, señalaba los problemas de coordinación que generaba el marco legal de entonces relativo al papel de la Agencia, su vínculo con ProInversión y con otras oficinas de promoción de la inversión que pudiera crear el gobierno regional:

La creación de las agencias de fomento de la inversión privada en los ámbitos regional y local puede significar el aumento de la burocracia a nivel subnacional. Si bien se indica que estas agencias son órganos consultivos, no queda muy clara su relación con órganos nacionales como ProInversión. A su vez, los gobiernos regionales y los gobiernos

55. Entrevista Sr. Alcázar.

56. La Agencia tiene, entre sus funciones:

- “a) Proponer planes de inversión y de promoción de la inversión privada.
- b) Proponer modalidades de asociación del capital privado con la inversión pública, así como formas de complementariedad entre inversiones públicas y privadas para la ejecución de proyectos.

locales pueden generar, dentro de su estructura, una entidad encargada de la promoción de la inversión, pero tampoco queda clara la relación que estas entidades tendrán con las agencias de fomento de la inversión privada y con ProInversión, como ente rector del sistema de promoción de inversiones privadas en el país. (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo 2006: 11)

Para el caso de Arequipa, la Agencia se ha limitado a ser un espacio de encuentro eventual entre gobierno regional y sector privado, con poca capacidad de articular algo más sustancial.⁵⁷ En este diagnóstico coinciden tanto sector privado como representantes del Estado: para ambos, más que el establecimiento de “espacios de encuentro”, son los proyectos específicos público-privados donde se pone a prueba la capacidad de interlocución de ambos actores.⁵⁸

-
- c) La gestión de la imagen regional, con arreglo a su posicionamiento competitivo y la promoción de las oportunidades de negocios e inversión existentes en ellas.
 - d) Conforme al rol subsidiario del Estado proporcionar servicios económicos no financieros y de promoción de la competitividad, información sobre oportunidades de exportación, precios internacionales, programas de apoyo a pequeños productores y sectores específicos entre ellos.
 - e) Proponer procedimientos de simplificación administrativa que alivien cargas y obligaciones burocráticas, además de programas de modernización de la gestión pública e impulso de reglas de competencia equitativa.
 - f) Difundir la estrategia de participación en los fondos concursables del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDE).
 - g) Proponer convenios de diferimiento de pagos de tributos regionales o locales por el plazo máximo de un (01) año.
 - h) Proponer tanto la cooperación y asociación empresarial, como las alianzas y acuerdos de investigación para la innovación productiva y de gestión con las Universidades y los Centros de Investigación.
 - i) Identificar la oferta de líneas de financiamiento para proyectos innovadores [...]” (art. 43).

57. Entrevista Sr. Alcázar.

58. Entrevista con Yamila Osorio, 22/01/19.

Así, en 2015, se creó la Gerencia Regional de Inversión Privada durante la gestión de la gobernadora Yamila Osorio (junto con la Gerencia de Desarrollo e Inclusión Social y la de Supervisión y Liquidación de Proyectos). Entre los considerandos de la ordenanza de creación (Ordenanza Regional n.º 307-Arequipa), se planteaba que “conforme a la Ley N° 28059 - Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada - y el Decreto Legislativo N° 1012 - Ley Marco de Asociación Público Privada [...] [no] se consideró la creación de un Área u Órgano especializado que se encargue de la elaboración, promoción y evaluación de Iniciativas Privadas para la generación de empleos y el desarrollo económico de la región”. Es decir, la aparición de la Gerencia se explicaría por la necesidad de dar respuesta desde la institucionalidad regional a competencias que venían desarrollándose a escala central y que no contaban con una contraparte en Arequipa. Anteriormente, las funciones de promoción de la inversión privada estaban en manos de la Gerencia de Comercio Exterior y Turismo del gobierno regional, la cual contaba con apenas una secretaria técnica para tratar todos los temas en su competencia.

Asimismo, la Gerencia nació en el contexto de reducción del ingreso minero en la región Arequipa (principalmente el canon de Cerro Verde) y en la apuesta personal de la gobernadora por reenfocar el énfasis de la gestión regional en atraer inversión privada hacia otros proyectos prioritarios, en medio de la desaceleración económica mundial iniciada en 2014. Además, buscó plantear un punto de inflexión respecto de la percibida falta de compromiso de la gestión de Juan Manuel Guillén para atraer la inversión privada y a la poca transparencia de los pocos procesos que sí tuvieron lugar. A modo de ejemplo, la gestión de Guillén no pudo sacar la declaratoria de interés de ninguna de las iniciativas privadas que tenía consigo.

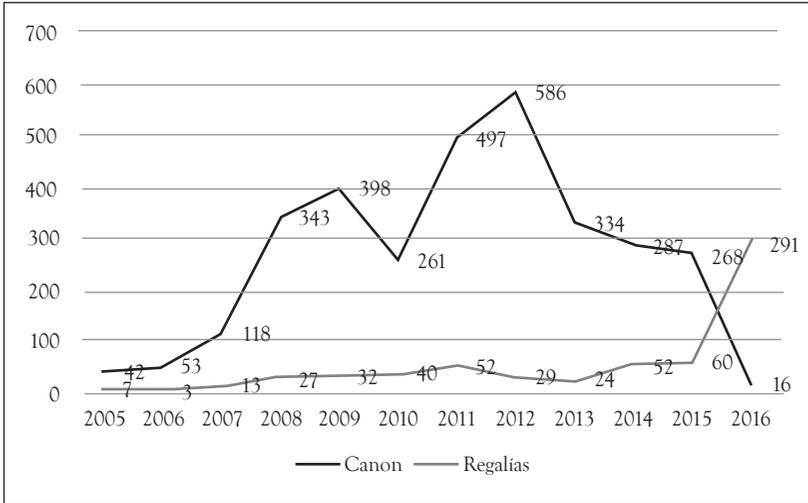
En los discursos durante los primeros años de su gestión, la gobernadora hacía énfasis en viabilizar Majes Siguan II, para lo cual se firmó un convenio con la Corporación Andina de Fomento (CAF); así como la creación de la “marca Arequipa” y PromArequipa (como entes de promoción de la región (La República 2016a). Igualmente, refiriéndose a las hidroeléctricas de Lluta y Lluclla —uno de los proyectos más ambiciosos que tenía su gestión—,⁵⁹ la gobernadora señalaba: “actualmente tenemos S/4.000 millones de inversiones en evaluación distribuidos en tres proyectos que no están pasando por Pro Inversión, sino que los estamos evaluando nosotros porque son iniciativas auto sostenibles”; al mismo tiempo que se quejaba de la demora de las APP ocasionadas por la normativa aprobada en el gobierno de Ollanta Humala (*El Comercio* 2016).

Para la implementación de la nueva gerencia, la gobernadora convocó a personalidades vinculadas al sector privado. Para la Gerencia llamó a Bruno Gambetta, quien trabajó para la Cámara de Comercio de Arequipa durante siete años. Como asesor de la presidencia convocó a Juan Carlos Agramonte, profesor de la Universidad Santa María y cercano al sector privado y, particularmente, a las empresas mineras. Como parte de este giro a favor de la inversión privada, en 2015 se trabajó con la consultora internacional Ernst & Young una cartera prioritaria de proyectos (26 en su totalidad) que son los que la Gerencia y la exgobernadora promocionaron durante su mandato. Con esto se redujo el número de proyectos priorizados que manejaba la anterior gestión,⁶⁰ algo que algunos calificaban

59. Las hidroeléctricas buscan aprovechar el caudal de los ríos que alimentan el proyecto Majes Siguan II para generar energía eléctrica.

60. Por ejemplo, el Plan de Desarrollo Regional Concertado de Arequipa incluye varios proyectos más (Lombardi 2014).

Gráfico 5
 TRANSFERENCIAS POR CANON Y REGALÍA MINERA AL GOBIERNO REGIONAL DE
 AREQUIPA, 2005-2016 (millones de soles)



Fuente: Propuesta Ciudadana (2018: 17).
 Elaboración: Instituto de Estudios Peruanos.

como reduccionista⁶¹ y otros aplaudían como necesario. Algunos de estos proyectos son muy grandes, como el de la autopista La Joya-Yura y los que tocan a los hospitales públicos (por no mencionar los titánicos proyectos que aún no tienen perfil, como el tren bioceánico o la construcción del puerto de Corio).

61. Entrevista Sr. Leyton.

Tabla 15
LISTA DE PROYECTOS PRIORIZADOS EN LA REGIÓN AREQUIPA

Proyectos en cartera a nivel de perfil o expediente técnico	Inversión total estimada (en USD a agosto de 2015)
Autopista Regional La Joya-Yura	310.000.000
Ampliación y mejoramiento de los servicios de salud del Instituto Regional de Enfermedades Neoplásicas del Sur (Iren Sur)	170.068.027
Construcción de Vías de Acceso al Puente Chilina	146.131.563
Construcción y remodelación del hospital Goyeneche	139.146.568
Mejoramiento de los servicios de salud del hospital General Honorio Delgado	123.888.837
Plataforma de actividad logística	40.000.000
Mejoramiento de la carretera Variante de Uchumayo	32.904.264
Mejoramiento de la siembra y cosecha de agua en los ecosistemas de montaña	15.460.730
Parque Temático del Sillar	15.000.000
Instalación de centro de acopio, <i>picking</i> , <i>packing</i> y transformación de productos agrícolas de la irrigación Majes	7.730.365
Creación del terminal terrestre en el distrito de Majes, Caylloma	3.614.457
Mejoramiento de la Ruta Turística Gastronómica de la Región Arequipa	2.782.931
Recuperación de la disponibilidad de los servicios ecosistémicos del bosque de Queñua del Rayo	2.402.752
Mejoramiento de los servicios turísticos de la Ruta del Pisco	2.164.502
Mejoramiento de cosechas de uva, palta y granada en la irrigación Majes	1.937.431
Mejorar la disponibilidad de los servicios ecosistémicos del bosque de Queñua del Rayo	1.416.822
Proyectos en evaluación	Inversión total estimada (en USD)
Construcción del Tren Interoceánico Brasil-Perú	10.000.000.000
Construcción del Tren Interoceánico Brasil- Bolivia-Perú	7.000.000.000
Construcción del Centro Logístico Continental Puerto Corio	800.000.000

Construcción del Corredor Turístico-Productivo Andino	123.685.838
Construcción del Corredor Turístico-Productivo de la Costa de Arequipa (costanera)	61.842.919
Implementación del Corredor Tecnológico en las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC)	36.224.490
Desembarcadero pesquero artesanal	4.329.004
Instalación de centros de acopio y enfriamiento de leche	519.481
Generación de electricidad por energía solar fotovoltaica	Por estimar
Clúster Minero Arequipa	Por estimar
Vía expresa metropolitana y renovación de servicios de la ciudad	Por estimar

Fuente: Ernst & Young 2015: 37.

Elaboración: Instituto de Estudios Peruanos.

Durante la gestión de Osorio, la Gerencia tuvo dos funciones básicas: la promoción de Arequipa ante inversionistas nacionales y extranjeros, y la evaluación de iniciativas privadas que presentasen los inversionistas y que cayesen en la competencia del gobierno regional. La promoción incluía la organización y participación en seminarios y la asistencia a ferias, sobre todo internacionales.

En cuanto a su mandato, y a decir de sus declaraciones públicas, la gobernadora Osorio le dio mucha importancia al trabajo de la Gerencia. Además de la cartera de 26 proyectos encargada a Ernst & Young, la gestión regional implementó una aplicación móvil llamada Inversiones Arequipa que incluye información sobre el entorno macroeconómico del Perú, situación de la región Arequipa, marco legal para la inversión, mecanismos de inversión disponibles (OxI y APP) y, lo más importante, su cartera de proyectos (que incluye proyectos en cartera, en evaluación y en ejecución). También, participó en viajes de promoción de la inversión privada a China, España y Canadá.

Los balances sobre el desempeño de la Gerencia son, en líneas generales, pobres, a decir de los entrevistados. A ella se le atribuían tres tipos de debilidades: la primera, en torno de la falta de capital

humano. Era una oficina pequeña (la conformaban alrededor de quince personas) que no tenía personal experto de todos los sectores involucrados en la cartera de proyectos del gobierno regional (que, como se vio en la tabla anterior, son muchos). De ahí que los procesos de evaluación demoraban demasiado tiempo y se perdía el pretendido énfasis ejecutivo de la gestión. El gobierno regional reconocía estas limitaciones y proponía la reforma de SERVIR como solución.⁶²

La segunda crítica es en torno a la elaboración de la cartera de proyectos por Ernst & Young. Sectores críticos aducían que pocos inversionistas se interesan en proyectos concretos y que más bien buscan “líneas de producción”.⁶³ Más aun, la elaboración de esta cartera de proyectos no se desprendió de algún tipo de metodología que incluyese las voces del sector privado regional, no presenta indicadores de productividad o de retornos en forma de impuestos que permitan dejar en claro el porqué de su priorización, ni tampoco prevé mecanismos para su actualización.⁶⁴ Igualmente, algunos de los proyectos incluidos en la cartera a nivel de perfil técnico tendrían pocas posibilidades prácticas de concretarse, particularmente los que tocan al sector salud (proyectos 6, 7 y 8) y que previsiblemente tendrían la oposición del gremio médico de la región.

Finalmente, hubo oposiciones políticas a, en general, la gestión de la gobernadora (cuyo mandato concluyó en 2018): se le acusaba de no tener suficiente experiencia como gestora y de decidir las cosas a través de criterios poco claros. Como ejemplo de esta supuesta inoperancia se citaban las dificultades del GRA para sacar

62. Entrevista Sr. Agramonte.

63. En la línea de lo argumentado por la UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo 2006: 27).

64. Todos estos mecanismos para “elegir ganadores” de forma abierta, autoorganizada y transparente, según el marco teórico que trabajaban Hausmann y Rodrik (2006) y que se presentó páginas atrás.

adelante el proyecto de las hidroeléctricas de Lluta y Lluclla en Majes Siguan II, el gran proyecto de inversión de la actual gestión. El gobierno regional decidió adjudicar la iniciativa privada a Luz del Sur; pero, cuando la empresa tenía que entregar la carta fianza que abriese el proceso de selección, en su lugar presentó una serie de observaciones al proyecto original: la más importante, su duda, respecto de si habrá suficiente agua para que funcionen las hidroeléctricas (*La República* 2017). Un entrevistado en condición de anónimo refirió que el gobierno regional desistió de hacer un concurso público para una APP para este proyecto con el argumento de las supuestas demoras de ProInversión en este tipo de procesos.

Pese a esta demora, el 17 de julio de 2018, la gobernadora regional firmó con el representante de Luz del Sur el contrato para la ejecución de las hidroeléctricas mediante APP. La inversión sería por un monto de 970 millones de dólares. Para llevar adelante el proyecto, ProInversión delegó las competencias al GRA, un pedido explícito de la gestión regional, la cual fue abiertamente crítica respecto de los procedimientos centralizados de ProInversión (Gobierno Regional de Arequipa 2018).

Los representantes del gobierno regional de Yamila Osorio eran conscientes de las demoras en la agilización de la inversión privada en la región. Hasta 2017, aseguraban tener en proceso de firma 800 millones de soles en este tipo de iniciativas y esperaban poder destrabarlas antes del fin de la gestión en diciembre de 2018.⁶⁵ Para ello, en octubre de 2017, el GRA aprobó mediante la Ordenanza Regional n.º 380-Arequipa la creación del Fondo Regional de Promoción de la Inversión Privada como fondo exclusivo de la GRPIP-A para el “financiamiento exclusivo de las actividades propias del proceso de promoción de la inversión privada de los proyectos

65. Entrevista Sr. Agramonte.

de asociaciones público privadas y de proyectos en activos”. Dicho fondo debería ayudar a la Gerencia a avanzar más rápidamente en el cumplimiento de sus funciones.

La gestión culminó en diciembre de 2018 con tres proyectos de inversión privada aprobados: las centrales hidroeléctricas, la construcción del Centro de Mejor Atención al Ciudadano (a través de Obras por Impuestos) y la Planta de Tratamiento de Residuos Hospitalarios (a través de APP). Ninguno de estos proyectos estaba contemplado en la lista de iniciativas priorizadas, antes reseñada.⁶⁶

En materia de promoción y evaluación de la inversión privada, el percibido centralismo de Lima es aún motivo de recelos entre los funcionarios que representan a los gobiernos subnacionales y los que representan a las oficinas centrales de Lima. Para los representantes del gobierno regional entrevistados, las cosas se siguen decidiendo en Lima y los constantes viajes de la exgobernadora a la capital fueron prueba de ello. Si bien ProInversión cuenta con una sede descentralizada en Arequipa, esta no tiene competencias resolutivas, por lo que los procesos de aprobación de, por ejemplo, una APP siguen dependiendo de funcionarios en Lima. Así, la sede regional de ProInversión se convierte en una “mesa de partes” o en un organismo de promoción cuyas funciones ya están siendo cumplidas por el GRA. Hasta 2017, solo tres personas trabajaban en la oficina regional de ProInversión, lo que habla de las debilidades de este esquema.

Para un representante de las oficinas nacionales, los gobiernos subnacionales prefieren el secretismo y compartir la menor cantidad posible de información con las oficinas nacionales, a las que ven como competidoras del rédito político “de hacer obras”. Por

66. Sin embargo, su valor es evidente: en el caso del último proyecto, solo existe una planta de tratamiento de residuos hospitalarios en el Perú, que está ubicada en Lima.

ello, es imposible para las oficinas nacionales apoyar procesos de evaluación de las iniciativas privadas en la región en tanto no tienen toda la información disponible sobre el inversionista privado para hacer un juicio certero. Además, para las iniciativas privadas, los gobiernos subnacionales no suelen pedir asesoría formal a ProInversión, para lo cual se requeriría la firma de un “convenio específico de asesoría”. Por el contrario, prefieren los contactos informales en que realizan solo preguntas específicas.

Sin embargo, la confrontación entre ProInversión y los gobiernos regionales apunta a reducirse después de las últimas modificaciones legales planteadas por el Ejecutivo de Martín Vizcarra. El gobierno nacional, en julio de 2018, aprobó una nueva modificatoria a la ley de APP que cambia el papel de ProInversión en este proceso. El Decreto Legislativo n.º 1224 fue derogado y reemplazado por el Decreto Legislativo n.º 1362, que centra las funciones de “acompañamiento, seguimiento, articulación y simplificación de todas las fases de los proyectos de inversión” en el MEF, y ya no en ProInversión, la que “se dedicará a estructurar, promocionar y adjudicar los proyectos de inversión” (*Gestión* 2018). Pese a ello, ProInversión sigue teniendo una función de bróker respecto de los gobiernos subnacionales en lo que toca a la gran inversión extranjera. Esta contacta directamente con ProInversión la que, a su vez, presenta el proyecto al gobierno regional sobre cuyo territorio se desplegaría la iniciativa.

Conclusiones del capítulo

Cuenca (2013) argumentaba que las limitaciones al proceso de descentralización que vivió el Perú desde el año 2002 provenían de la creencia generalizada a comienzos de la década de 2000 de que un proceso normativo, de creación institucional y de construcción

deductiva (un acercamiento “de arriba a abajo”) lograría resultados concretos en inclusión social. Siguiendo a Molina, el autor señala que esta visión no tomaba en cuenta “que el diseño institucional normado para el funcionamiento de los gobiernos regionales no es apropiado para emprender una reforma descentralista debido a la poca claridad de los roles, la poca autonomía que se le asigna a los gobiernos regionales y sus unidades administrativas, y a los pocos recursos y capacidades con que se cuentan en las regiones” (Cuenca 2013: 168). El proceso de descentralización, en otras palabras, no trató con los actores y sus capacidades “realmente existentes”.

Años después del comienzo del proceso de descentralización, el GRA apostó por la creación de una Gerencia que le permita dar un “giro ejecutivo” a su relación con la inversión privada. Receloso de las instancias de Lima, el GRA buscaba obtener una mayor aprobación de proyectos de inversión en su ámbito territorial.

El balance del funcionamiento de esta gerencia muestra un panorama de avances, pero también de debilidades. Ha habido mejoras, ciertamente. Las relaciones entre gobierno nacional y gobierno regional, en el contexto de la promoción y evaluación de la inversión privada, ya no presentan los mismos problemas que detectaba UNCTAD en 2006 para el caso de Arequipa. Ya no hay “relaciones directas múltiples y descoordinadas entre distintos niveles del gobierno nacional con el GRA” ni “carencia de información económica”, “ausencia de capacitación”, “débil vinculación entre los objetivos de los distintos planes” o “escasa coordinación institucional” (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo 2006: 2006: 13-16). Por el contrario, la relación del GRA con ProInversión era clara, había abundante información económica producida por el Estado y los privados, SERVIR había sido implementado en Arequipa, entre otros avances ocurridos en los últimos diez años.

Sin embargo, pese a la implementación de la Gerencia como un mecanismo de información y coordinación con el sector privado, durante la gestión de Yamila Osorio solo tres proyectos de inversión fueron aprobados (lo que no incluye ninguno de los 26 mencionados en la cartera de proyectos elaborada por Ernst & Young). Ello refleja la debilidad de la planificación que aún subsiste en el GRA y su falta de conexión con los intereses reales del sector privado, particularmente del arequipeño. Esto no es culpa exclusiva del GRA: el sector privado es el llamado a ser contraparte del diálogo que establezca las líneas de desarrollo productivo; sin embargo, la ausencia de reconversión de su capital social en el nuevo marco económico del libre mercado les ha impedido trascender la mirada crítica al proceso de descentralización e involucrarse activamente en moldear la política regional (y local) a sus intereses. Ello no es una invitación a la captura del Estado; muy por el contrario, la interlocución entre sector privado y público mediante mecanismos abiertos y transparentes permite sacar a la luz al menos parte de “la caja negra” de los intereses y negociaciones entre ambas partes. Así, el sector privado puede abiertamente atraer el ciclo de elaboración de políticas públicas a los temas de su interés. En el caso de Medellín se vio cómo Ruta N trabaja específicamente en aportar al desarrollo productivo de sectores intensivos en conocimiento e innovación, que son de interés para el sector privado regional. En ese sentido, se extraña la presencia de vínculos orgánicos público-privados en Arequipa, algo que está muy presente como discurso pero que no se materializa en iniciativas como las expuestas en esta investigación.

CONCLUSIONES GENERALES



Esta investigación se inició preguntándose por las condiciones que llevan a fructificar a gobiernos subnacionales eficaces y eficientes en el desempeño de sus competencias para el caso peruano. El *statu quo* actual muestra problemas profundos para gestionar, en un contexto donde la corrupción sigue muy presente. Por su lado, la política regional realmente existente (la de los partidos nacionales y la de los movimientos regionales) no ha podido responder a los retos del proceso descentralizador de los últimos quince años: el desgaste de los liderazgos es alto, y el permanente reacomodo de las coaliciones de independientes, una realidad.

Si se miran las condiciones que propician un escenario de desarrollo regional, se encuentran acercamientos que hacen énfasis en la productividad de la economía regional, la presencia de capital humano y de un vínculo fluido entre Estado, sector privado y sociedad civil. El encuentro entre estas condicionantes en el Perú no es generalizado, pero sí presenta casos específicos; entre ellos, el de la región Arequipa. Sin embargo, quienes se adentran en la política y las políticas públicas de Arequipa, rápidamente caen en la cuenta de que dichas condicionantes no han despegado en los últimos

años: si el balance comparativo con otras regiones es positivo, Arequipa, vista desde sus procesos internos, difícilmente destaca para bien. ¿Qué viene fallando en la región?

Siguiendo a la literatura, en el acercamiento a los problemas encontrados en Arequipa prima la importancia del vínculo entre el Estado y la sociedad civil, particularmente el sector privado; al cual la literatura contemporánea considera pieza fundamental en el engranaje de políticas de desarrollo productivo (que, a su vez, tiene implicancias sobre los sueldos y el empleo, algo especialmente prioritario para las unidades subnacionales) y también para el acompañamiento a la gestión regional. Sin embargo, esta participación del sector privado en escenarios de colaboración con el Estado no crece del vacío: por el contrario, requiere de una intervención proactiva por parte de ambos actores. Para comprobar ello, se utilizó el método comparado para prestar atención al tipo de retos y de demandas que generan el impulso para este tipo de colaboración. El caso de Antioquia (y su capital Medellín) en Colombia precisamente apunta a una historia de consolidación del vínculo entre estos dos actores, en un escenario contextual que tiene muchos paralelos con la historia de Arequipa.

Así, en esta investigación, se utilizó la comparación entre Antioquia y Arequipa para preguntar por el devenir de las élites económicas y sociales regionales forjadas a inicios del siglo XX, tras los cambios económicos, políticos y sociales por los que pasaron sus territorios y países en las últimas décadas de ese siglo. Antioquia y Arequipa afrontaron ambas por el proceso de convertir una actividad económica lucrativa decimonónica (comercio del oro y lana, respectivamente) hacia actividades conexas: en ambos casos, asociadas a la industria manufacturera que luego incursionó —en diferentes grados— en la industria pesada. Este crecimiento de la industria —notable en Antioquia y modesta en Arequipa— consolida en

ambas regiones una nueva élite proteccionista y con gran predominio cultural (o hegemonía) sobre los sectores trabajadores. En ambos casos se proyecta un modelo regional de desarrollo con vocación multclasista (aunque, ciertamente, jerarquizada). En Antioquia, esta hegemonía quedó plasmada principalmente en los bienes públicos que las élites regionales pusieron a disposición de los sectores trabajadores: principalmente, un sistema educativo con fuerte vocación técnica, además de beneficios laborales en un sistema paternalista. En Arequipa, la hegemonía fue muy visible en las movilizaciones contra las políticas librecambistas del gobierno de Lima que, por conatos, cobraron fuerza a mediados del siglo XX y crearon un frente social democrático, económicamente proteccionista y descentralizador.

En Antioquia, este modelo de convivencia se rompió frente a los retos de la migración, el crecimiento urbano desordenado y los límites de las industrias regionales para integrar números crecientes de personas en un sistema democrático de bienestar (en contraposición al sistema paternalista que tradicionalmente operaba). Esta hipótesis —harto ensayada en los estudios sobre Antioquia— no puede trasladarse del todo para el caso de Arequipa. Si bien el núcleo de ambas regiones —las capitales regionales— no estaba preparado para sostener a la población migrante en un sistema paternalista como el propulsado por sus élites, en el caso peruano el quiebre del componente económico-social del modelo fue posterior. A ello hay que añadir que Antioquia no pasó estrictamente por una crisis económica, salvo coyunturas puntuales en los años ochenta y noventa. En Arequipa, el escenario de crisis económica se extendería —con matices— desde fines de la década de 1970 hasta los últimos años de la de 1990 (en coincidencia con los últimos años del modelo industrialista). Lo que sí se rompió en los años setenta fue el frente multclasista: el gobierno militar dividió a sus componentes

democráticos y descentralizadores, por un lado, de los industrialistas, por el otro.

Así, mientras que, en el caso de Arequipa, el cambio político precedió al cambio económico-social; en el caso de Antioquia, el cambio social precedió al político. En Medellín, el quiebre del modelo paternalista tuvo como consecuencia la aparición de nuevas élites políticas diferenciadas de las élites económicas, que lograron hacerse un espacio mediador entre el gobierno de Bogotá y las poblaciones locales desde los años setenta. A ello hay que sumar la aparición del narcotráfico y su interacción con la política y el conflicto armado interno colombiano. Nuevos liderazgos políticos nacieron de la crisis económica en Arequipa, ciertamente: estos aparecen a finales de la década de 1980, aunque (a diferencia del caso colombiano) no lograron establecer vínculos clientelistas fuertes con las poblaciones, en un contexto de centralismo económico, ausencia de recursos fiscales y plena efervescencia de la política independiente.

En el escenario de cambios y ante la “burocratización” del Estado colombiano (que, sin embargo, seguía siendo pequeño en comparación con otros en América Latina), las élites antioqueñas pasaron por un período de reestructuración, principalmente interna, que las llevó a adoptar mecanismos de protección frente al fenómeno especulativo y al narcotráfico. Operó un distanciamiento de la esfera pública, claramente discernible en los años noventa. Sin embargo, el protagonismo de esta élite empezó un proceso de reconversión por esos mismos años y reapareció en los años dos mil, abrazando mecanismos de incidencia públicos centrados en el apoyo a la construcción de un modelo de ciudad en Medellín y en la explotación de las ventajas competitivas de Antioquia. No se encontró en el caso de Arequipa un giro de semejante magnitud. ¿Qué sucedió?

El argumento del estudio señala que en el caso de Antioquia —y a diferencia de Arequipa— hubo un encuentro entre *condiciones propicias* (que venían gestándose desde décadas atrás) y *agencia política* (decisiones conscientes por cambiar el *statu quo*) que facilitaron la reconversión del capital social de las élites empresariales en el siglo XXI lo que, a su vez, llevó a un mejor posicionamiento del vínculo entre Estado y sector privado en el departamento colombiano. En concreto, se señala que en Antioquia existió:

- i. capital humano asentado en la región que se integró tempranamente como parte de un cuerpo tecnocrático cercano a la política y al *policymaking*. En este aspecto, la historia de EPM muestra la construcción de una “hegemonía tecnocrática” alrededor de los buenos resultados económicos de la empresa. Posteriormente, este capital humano empezó a generar evidencia y acompañamiento a la gestión subnacional, dos recursos de incidencia bien valorados por el modelo de gestión pública que acompaña al neoliberalismo;
- ii. un sentido de urgencia respecto de la situación de la región y ciudad que llevó a la creación y defensa de un “modelo antioqueño” de desarrollo subnacional, con énfasis en un proyecto urbanístico que integrara masivamente a las zonas aquejadas por la violencia; y
- iii. liderazgo político reformista en la alcaldía de la capital regional —sostenido en varias administraciones— que logró ser canalizador de un proyecto cercano a la sociedad civil, lo que incluía al sector privado, pero también a las organizaciones de derechos humanos.

En Antioquia, las élites del siglo XIX se pensaron a sí mismas como mediadoras entre un modelo económico —el liberalismo

mercantil— y el desarrollo regional. Posteriormente, con la creación de un mercado interno robusto, estas mismas élites se convertirían en proteccionistas de la industria nacional. Sin embargo, en todo ese tiempo, las élites continuaron bebiendo de las experiencias de gestión de los Estados Unidos, donde muchos de sus miembros se formaron, y que hacía énfasis en la gestión pragmática (Restrepo 2016: 184-185). Bajo este paradigma, la enseñanza técnica en el departamento fue prioritaria en el sistema educativo regional. Asimismo, el capital humano desplegado por las élites en Antioquia durante el siglo XX es notable, tanto en el sector privado como el público, y no experimentó una fuga durante el período más crudo de la violencia política (como en el resto de las grandes ciudades colombianas). El mecanismo de designación de autoridades por parte del gobierno de Bogotá llevó a que las élites políticas locales convocaran a personalidades del mundo privado a asumir funciones públicas, al menos hasta los años setenta, cuando las élites políticas se diferenciaron de las económicas y sociales. Posteriormente, con el cambio de modelo económico global en los años noventa, estas élites apostaron por un nivel de incidencia sobre lo público basado en elementos de la gestión pública altamente valorados en el nuevo contexto: participar en los espacios de interlocución que tenía con el sector público para moldear el apoyo a sectores “ganadores”, ser proveedoras de evidencia a la gestión subnacional, articular esfuerzos con las universidades, acompañar a los gobiernos locales o apoyar la gestión del conocimiento para la innovación productiva. De ese enfoque se desprenden elementos del trabajo de ProAntioquia, la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia, la CTA, Ruta N, entre otras iniciativas.

En el caso de Arequipa, se encontró un escenario de inicial prosperidad económica alrededor del comercio de la lana que, sin embargo, no llegó a volcarse en una estrategia temprana de potenciación del capital humano local para la expansión del mercado interno, con instituciones educativas que proveyeran educación

técnica articulada con las necesidades de dicho mercado. Tampoco hubo un apoyo a la gestión local: el industrialismo, en ese sentido, no llegó a construir un Estado subnacional poderoso, y más se acogió a formas de defensa reactivas de las protecciones a la industria. Las élites regionales eran “jurídicas” en sus formas y no dialogaban con el *policymaking* a la norteamericana, otra gran diferencia con el caso colombiano. Más aun, en Arequipa no hubo lo que Dover y Ocampo resaltaban para el caso de Antioquia: actitudes empresariales, pragmatismo y manejo técnico discernible desde las élites regionales hacia la esfera pública.

En segundo lugar, en Antioquia la crisis de los años ochenta y noventa fue fundamentalmente social y política. La relativa “pequeñez” del Estado colombiano, particularmente en lo que concierne a las regulaciones de su mercado de valores, llevó a las grandes empresas antioqueñas a generar un mecanismo de propiedad cruzada y administración común entre ellas que les blindara de la especulación accionaria: el Grupo Económico de Antioquia (GEA). El GEA fue el inicio de una etapa de reconversión de la influencia pública de las élites económicas, las cuales —a través de ProAntioquia— viraron hacia el trabajo a escala de capacidades blandas, apoyo a la gestión local y departamental, y de incubadora de proyectos.

Es interesante notar que, en el caso antioqueño, no hubo una respuesta intelectual orgánica al “cambio de época”, como sí lo hubo en el caso peruano. Mientras que, en el Perú, Hernando de Soto, Mario Vargas Llosa y otros miembros del Movimiento Libertad (algunos de los cuales devendrían a la postre en fujimoristas) dieron sustento ideológico a la necesidad de abrazar un capitalismo popular alejado del “industrialismo de los apóstoles”; en Antioquia, el proceso de reconversión hacia el modelo de libre mercado, el emprendedurismo y la innovación provino de los “fueros internos” de las élites, sin personalidades que encabezaran notoriamente ese proyecto. Alvaro

Uribe, antioqueño, quien en los años dos mil devendría en poderosísimo presidente de Colombia, es un personaje marginal en la historia de las élites antioqueñas contadas en este libro.

En Arequipa, por el contrario, la crisis fue fundamentalmente económica y, precisamente por ello, debilitó a los actores del sector privado llamados a asumir el cambio de época. Mientras en Antioquia la crisis política y social coincidió con la expansión de las empresas antioqueñas (lo que les permitió refundar su influencia en el modelo de apertura política y económica de la Constitución de 1991), la crisis económica peruana debilitó a las élites empresariales que, en líneas generales, se adhirieron a la política de seguir a sus pares de Lima en sus reclamos de protección de la industria nacional. La incidencia pública de estas élites no giró hacia la provisión de evidencia, el acompañamiento a la gestión regional de los CTAR o gobiernos regionales o hacia la potenciación de la competitividad y la innovación, salvo iniciativas puntuales muy recientes.

Finalmente, en Antioquia operó un encuentro entre reformistas de distinta índole a propósito del trabajo de la Consejería Presidencial para Medellín. Los encuentros Alternativas de Futuro para Medellín movilizaron a toda la sociedad civil regional —incluyendo a los representantes de las élites— en diálogo con políticos y movimientos sociales. Con la administración de Luis Pérez, y sobre todo con la de Sergio Fajardo, empezaron a enraizar en la gestión regional algunas de las ideas fuerza que nacieron en esos encuentros: la importancia de la inclusión de las poblaciones víctimas de la violencia y la inseguridad (idea central que devendría en el “urbanismo social”), la participación ciudadana y —posteriormente— el trabajo por la competitividad y la innovación como temas concernientes a la municipalidad de Medellín. Este enfoque, a su vez, se mantuvo en las administraciones posteriores, y se volvió parte de la identidad de la ciudad en el siglo XXI. Así como las élites del siglo XIX y

comienzos del siglo XX lograron trasladar su modelo de “orden natural” a la sociedad antioqueña, el modelo del “urbanismo social” ha logrado en buena medida lo mismo en pleno siglo XXI. Como se ha visto, en tanto no se podía aspirar a volver al modelo de hegemonía del industrialismo, el sector empresarial antioqueño apoyó con elementos que permitieron refundar el mito alrededor de la excepcionalidad de la ciudad, el departamento y la sociedad (“urbanismo social”, “ciudad innovadora”, etc.). No es del todo anecdótico que cada uno de los planes de desarrollo local de la municipalidad de Medellín lleve un eslogan de amplia difusión (“Medellín, la más educada”, “Medellín es solidaria y competitiva”, etc.).

Por su parte, la política arequipeña ha seguido distanciándose del sector privado. En la actualidad, no existe hegemonía de un modelo nacido de la sociedad civil (lo que incluye al sector privado) y dirigido hacia el resto de la sociedad regional. Por el contrario, los empresarios arequipeños entrevistados enfatizan el papel nefasto que tiene la corrupción de las instituciones regionales sobre el sector privado, lo que en algunos casos se traduce en una crítica al proceso de descentralización. Para un entrevistado, el diseño institucional crea un “caciquismo municipal” por el cual cambian las gestiones municipales, pero se mantienen las prácticas de corrupción. Tratar con el Estado lleva, sin lugar a duda, a recibir demandas de sobornos. Ante ello, según un entrevistado, muchos empresarios entran en esta dinámica de favores para acelerar el avance de sus iniciativas. Las cifras oficiales respaldan estos testimonios. Según la Defensoría del Pueblo, con información de la Contraloría General de la República, en 2016 se presentaron 22 denuncias penales por delitos contra la administración pública en Arequipa (la cifra más alta después de Lima). Más recientemente, hasta el 25 de julio de 2018, se recibieron 99 denuncias en Arequipa por “presuntas inconductas funcionales y actos de corrupción en la administración

pública” (Contraloría General de la República 2018, la segunda cifra más alta en el ámbito regional en el país, después de Lima.

Para el caso de Arequipa, se plantea la transición de las élites empresariales arequipeñas de sociedad civil a sector privado, proceso cuyos orígenes se detectan en la coyuntura de desmovilización propiciada por el gobierno militar en los años setenta, pero cuya completa estructuración se dio con los retos de la política que inauguró la Constitución de 1979 en adelante. Lo que pudo haber sido una reconversión del tipo de capital social desplegado para ejercer influencia en un nuevo modelo económico, terminó en un repliegue de la esfera pública.

La desmovilización promovida por el gobierno militar hizo perder vigencia a la “sociedad de personalidades” que encabezó los proyectos desarrollistas de la región entre los años cuarenta y sesenta del siglo XX. Desde la década de 1980, se contempló un repliegue de las élites empresariales al mundo privado y su conversión en un grupo de presión en estricto; proceso que se acentuó durante el fujimorismo y la crisis económica de los años noventa. El siglo XXI encontró a estas élites decepcionadas de la corrupción del espacio público, particularmente alrededor de las instituciones regionales inauguradas por el proceso de descentralización de 2002; y, a su vez, poco dispuestas a involucrarse en “mecanismos avanzados” de colaboración en el contexto económico de la economía neoliberal (como las asociaciones público-privadas).

Así, los empresarios en Arequipa refieren que se presencia una política de cuerdas separadas: las lógicas de acción del Estado y de los privados difieren, ya no solo por distintos regímenes jurídicos asociados (prisma a través del cual el régimen público muestra estrictas limitaciones) sino por verdaderas culturas organizacionales distintas: a las limitaciones legales a la innovación que sufre la acción estatal, se le sumaría una cultura patrimonialista o abiertamente corrompida

por parte de sus representantes, además de la falta de formación en gerencia de los líderes políticos que en última instancia manejan la gestión del gobierno regional y las municipalidades. Este es un discurso ciertamente hipercrítico y facilista que, en buena medida, también es confortable para un sector empresarial poco pragmático e indispuerto para trabajar con la política “realmente existente”.

Es interesante notar que frente al escenario de “precariedad” que Leyva encontraba en el sector privado antioqueño (su repliegue hacia las “acciones tecno-económicas” y que hayan devenido en “grupos sociales con un poder mucho más localizado y en relaciones específicas con espacios institucionales del Estado”), el caso arequipeño palidece por comparación. Efectivamente, no queda claro que el sector privado arequipeño haya desplegado algún tipo de influencia “tecno-económica” sobre la gestión pública o que sus relaciones específicas con las agencias estatales sean de importancia. Como se señalaba en la introducción a esta investigación, el distanciamiento del sector privado de la esfera pública se explica por la ausencia de reconversión de su capital social durante los años ochenta y noventa, particularmente hacia las formas de influencia que el nuevo modelo económico considera necesarias (entre ellas, participar en los espacios de interlocución que se tienen con el sector público para moldear el apoyo a sectores “ganadores”, ser proveedoras de evidencia a la gestión subnacional, acompañar a los gobiernos locales o apoyar a la gestión del conocimiento para la innovación productiva, entre otras). El modelo anterior ciertamente era económico (economía cerrada), pero también político (sociedad de élites). Decaidos ambos, la conversión del capital social para generar una nueva hegemonía no es un proceso que se produzca automáticamente con la conversión hacia actividades de alto valor en el contexto de la economía de libre mercado. Por el contrario, requiere estrategias bien pensadas y equipos de personas que les den soporte. El balance en este aspecto deja a Antioquia en una posición mucho mejor que a Arequipa.

Precisamente, replanteando la crítica de Leyva, las acciones tecno-económicas que para el autor demostrarían que el empresariado antioqueño ya no está interesado en generar hegemonía se pueden leer precisamente como una adaptación al cambio de época y a la creación de mecanismos de poder que respondan más directamente a las prioridades del nuevo modelo económico. Las acciones tecnopolíticas representan una nueva forma de influencia, que, si bien ya no pasan por la construcción de hegemonía clásica, al mismo tiempo se articulan y responden más propiamente a los parámetros del Estado neoliberal actual.

En el estudio sobre la historia de Arequipa, la agenda de investigación que queda es importante. Por ejemplo, aún no se sabe con suficiente profundidad sobre los avatares del comienzo de la implantación de la Sociedad Anónima en la capital regional, información valiosa que podría dar más pistas sobre la aparición y decaimiento de las empresas familiares y para llenar vacíos sobre el tipo de “ética capitalista” que se formó en la Arequipa del siglo XX. Como se ha podido reseñar en este libro, esta línea de trabajo ha sido muy explotada en el caso de Antioquia (Brew 1977, Uribe 2001, Londoño 2002).

Por otro lado, la migración a la ciudad de Arequipa no ha sido cabalmente estudiada. Si bien se sabe que el saldo migratorio de la ciudad de Arequipa ha sido positivo (en el siglo XX superó en población a las ciudades de la costa, a excepción de Lima), sería interesante conocer los tipos de integraciones y exclusiones que esa migración generó. Para el caso de Antioquia, varios estudios encuentran en la migración desordenada en un contexto de altas expectativas de ingresos económicos el germen de la violencia urbana y del narcotráfico por el que pasó la ciudad en los años ochenta y noventa. De igual manera, sería valioso conocer las historias de

migración a Lima de las élites arequipeñas, brevemente reseñadas en este texto con evidencia anecdótica, pero que requeriría de un estudio histórico en profundidad. Las declaraciones de los líderes empresariales antioqueños —entre ellos la de Nicanor Restrepo— señalan que los empresarios antioqueños se quedaron durante los años de la crisis, a diferencia de sus pares de Cali, que prefirieron sortear la coyuntura trasladando su residencia al extranjero. No se tiene evidencia sólida al respecto para el caso de Arequipa.

En este libro se argumenta que existe una ausencia del sector privado como sociedad civil en Arequipa, en un contexto donde el establecimiento de consejos de competitividad, la diversificación productiva y la transición hacia una economía del conocimiento requiere precisamente de un vínculo poderoso entre privados y Estado. Ambos actores tienen que contar con altas capacidades: los privados, para aportar sus preferencias de diversificación de manera informada, y el Estado, para poder responder con criterios técnicos y evitar la captura del Estado. La Agencia de Promoción de la Inversión Privada del Gobierno Regional de Arequipa, según la evidencia recogida por este estudio, no pareciera estar apuntando a generar ese espacio “imbricado” de colaboración. Por su parte, la Gerencia de Promoción de la Inversión Privada es una institución con un acercamiento *top-down* a la generación de una cartera de negocios, lo que nuevamente dificulta la concreción de proyectos alineados a la demanda e intereses del sector privado.

Ahora bien, no queda del todo claro que los empresarios peruanos crean en este tipo de mecanismos. Las polémicas que ocasionó la presentación del Plan de Diversificación Productiva del gobierno de Ollanta Humala en 2014 mostraron a parte del sector privado alineado a la hipótesis de que estos mecanismos terminan

en “dirigismo estatal de la economía”. El cambio de gobierno de 2016 trajo a autoridades y funcionarios que tampoco creían en la diversificación productiva como un objetivo protagónico del Estado, y el plan de 2014 fue aparcado hasta muy recientemente.¹ Con ello, se dejó de ejecutar la vasta agenda de coordinación con el sector privado contenida en el plan. Por ejemplo, para ampliar las exportaciones, el plan proponía “identificar cadenas de valor y demandas potenciales en coordinación con el sector privado”. Asimismo, abordaba explícitamente la posibilidad de “elegir ganadores”² (o de captura del Estado) al señalar:

La promoción de la diversificación no implica una selección ex ante de sectores. El plan cuenta con tres criterios para priorizar nuevas

-
1. Las declaraciones del entonces ministro Bruno Giuffra fueron contundentes: “La diversificación productiva la hacen los empresarios. Ese es el punto de partida. La empresa privada es la que escoge y ve sus oportunidades para embarcarse en nuevas líneas de producción. Eso para mí es lo principal”. Véase *La República* 2016b.
 2. Como se vio, según el modelo de Hausman y Rodrik, “elegir ganadores” era inevitable: “la política industrial concebida como provisión de *inputs* que son específicos a subtipos de actividades no es una elección; es un imperativo. La idea de que el gobierno se puede distanciar de políticas específicas y solo enfocarse en proveer apoyo de amplia base a todas las actividades en una forma que no comprometa a ningún sector es una ilusión basada en no considerar la especificidad y complejidad de los *inputs* y capacidades que deben provenir del sector público” (traducción del autor, p. 24). Por ello, el procedimiento sobre cómo se establece la colaboración público-privada para la política industrial cobra relevancia: “el grado necesario de interacción entre gobiernos y mercados es más profundo y complejo de lo que usualmente se asume y requiere una estructura y una cultura de cooperación entre el sector público y privado. Esta cooperación es sólo probable que se dé si existe una legitimidad fundamental de esta relación vis a vis el resto de la sociedad. Si la percepción dominante es que el principal motivo detrás de las alianzas público-privadas es conspirar contra el interés público, los límites a la cooperación serán enormes” (Hausmann y Rodrik 2006: 26).

actividades. El primero son los estudios de cadenas globales, que permitirán identificar la demanda externa potencial; el segundo son los estudios regionales, que evidenciarán las barreras al crecimiento en las regiones y los sectores que pueden contribuir a reducirlas; el tercero son los estudios sectoriales, que determinarán qué sectores tienen un potencial que ya empieza a manifestarse en altas tasas de crecimiento, pero todavía no son macroeconómicamente relevantes, y cuáles, a pesar de tener potencial, aún no logran despegar. Con esos tres criterios, se evaluarán las acciones necesarias para eliminar fallas de mercado (podrían requerirse incentivos para la innovación) o fallas de Estado (podría ser necesario cambiar la normatividad). (Ministerio de la Producción 2014)

Desde una posición ortodoxa, el gobierno inaugurado en 2016 viró las prioridades hacia el llamado “destrabe” o la desburocratización de procesos. Ello significó un revés importante para las medidas que ya se venían implementando. La estrategia de diversificación contenida en el plan ya había creado mesas ejecutivas que empezaron a aplicarse en el sector forestal, acuícola y de innovación tecnológica³ e incluía la realización de “mesas técnicas regionales” en colaboración con los gobiernos regionales. Todo esto fue abandonado. Para 2018, el nuevo gobierno reculó de la actitud de su predecesor y prometió retomar el plan de diversificación, aunque el enfoque concreto a adoptar no ha sido determinado.

Por otro lado, no solo sectores ortodoxos de la economía neoliberal se oponen a ese tipo de trabajo conjunto. Las críticas desde el otro extremo ideológico no son pocas: según sus argumentos, este tipo de colaboración público-privada sinceraría la dinámica de captura del Estado por parte de los privados. Desde el acercamiento de este estudio, la captura del Estado es ciertamente una posibilidad

3. Véase *Poder* 2016.

(no una certeza) y de ahí la importancia de que estos mecanismos de acercamiento entre privados y Estado estén mediados por una arquitectura institucional abierta, autónoma y transparente.

En el caso concreto de la promoción de la inversión privada en Arequipa, una de las facetas que adopta la nueva política industrial del Estado peruano, subsisten retos. Los bajos niveles de colaboración público-privada no auguran un escenario propicio para una estrategia de promoción productiva “suave” de clúster (tal como Porter y otros sugerían años atrás), que mejore la productividad mediante la formación de los trabajadores, la regulación y la infraestructura (Harrison y Rodríguez-Clare, citados en Rodrik y Rosenzweig 2009: 12). En este estudio se plantea la necesidad de una nueva conversión de las élites arequipeñas hacia un involucramiento de mejor calidad con la política regional. No en el sentido de incursionar en política electoral —aunque, como se vio en el caso de Sergio Fajardo, esto ayuda mucho— pero sí de hacerse de un espacio de interlocución con el Estado, trayendo continuidades en un mundo político donde el cambio es la norma. Precisamente, el caso de Antioquia muestra una clase empresarial que retoma un vínculo nuevo con la esfera pública, basado en elementos de la gestión pública altamente valorados en el nuevo contexto: participar en los espacios de interlocución que tiene con el sector público para moldear el apoyo a sectores “ganadores”, ser proveedoras de evidencia a la gestión subnacional, articular con las universidades regionales, acompañar a los gobiernos locales o apoyar a la gestión del conocimiento para la innovación productiva.

En ese sentido, las actuales políticas de competitividad regional o diversificación productiva son los temas llamados a potenciar

este vínculo a través de espacios nacionales o regionales. En el caso peruano, destaca en importancia el Consejo Nacional de Competitividad, al que se sumó la creación del Consejo Privado de Competitividad-Perú Compite.⁴ En el caso de Antioquia, las intervenciones del sector privado han priorizado temas de productividad (caso de la Cámara de Comercio) o a través de los aportes del sector privado para el diseño e implementación de políticas que —complementándose— mejoran la competitividad de la región (caso de ProAntioquia). Cualquiera de los dos mecanismos constituiría un paso hacia adelante para la región Arequipa.

Finalmente, es importante que Arequipa vuelva a pensarse como ciudad. Precisamente por su afán ordenador e integrador de la política local, el modelo de descentralización peruano —particularmente en lo que toca a las competencias— ha estado muy centrado en el protagonismo de los gobiernos regionales —hijos del proceso de 2002— antes que en el de las municipalidades. Este énfasis ha sido un error práctico para el caso de Arequipa, si se toma en cuenta que la capital regional concentra a más del 90% de la población de la región. Dejar de pensar Arequipa como ciudad ha dejado relegados temas tan relevantes como la importancia de un modelo urbanístico amigable con el contexto social de la región, tal como mostró el caso de Medellín.

4. Véase *Semana Económica* 2019.

BIBLIOGRAFÍA



AGOSÍN, Manuel et ál.

2014 *Rethinking Productive Development: Sound Policies and Institutions for Economic Transformation*. Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <<https://publications.iadb.org/en/publication/17453/rethinking-productive-development-sound-policies-and-institutions-economic>>.

ALCÁZAR, Pablo

2002 La oportunidad perdida. *Revista Ideele*, 148 (agosto). Disponible en: <<http://www.idl.org.pe/idlrev/revistas/148/pag72.htm>>.

ARAGÓN, Jorge

s. f. *Regiones y política en el Perú*. Documento no publicado.

ARCE, Moisés

2011 “La repolitización de la acción colectiva tras el neoliberalismo en el Perú”. *Debates en Sociología*, 0(36). Disponible en: <<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/debatesensociologia/article/view/2171>>.

ARCE ESPINOZA, Mario

2017 *Alcaldes de Arequipa republicana: procesos, continuidades y cambios, 1825-2017*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones.

ASENSIO, Raúl

2016 *Los nuevos Incas: la economía política del desarrollo rural andino en Quispicanchi (2000-2010)*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

- AUGUSTO, María Claudia, Eduardo DARGENT y Stéphanie ROUSSEAU
2017 “Más allá de la capacidad estatal: sociedad civil e implementación de políticas a nivel subnacional en Cusco y San Martín (Perú)”. *Colombia Internacional*, 90: 95-125. Disponible en: <<https://doi.org/10.7440/colombiaint90.2017.04>>.
- BARRANTES, Roxana, Ricardo CUENCA y Jorge MOREL
2012 *Las posibilidades del desarrollo inclusivo: dos historias regionales*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- BARRENECHEA, Rodrigo
2014 *Becas, bases y votos: Alianza para el Progreso y la política subnacional en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- BEDREGAL, Jorge
2009 “La gesta de Arequipa”. En Aníbal Quijano y Erick Tejada Sánchez, eds., *Movimientos sociales y democracia en el Perú de hoy: Reflexiones a propósito de la gesta de Arequipa* (pp. 131-134). Centro de Estudiantes de Sociología, Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa: Programa Democracia y Transformación Global.
- BERDUGO, Álvaro
2016 *Medellín, Ciudad para la Vida. Su transformación en los últimos cinco años* [Diapositivas]. Presentación realizada en Congreso Anual de la Región Arequipa, Arequipa.
- BIRDSALL, Nancy, Augusto DE LA TORRE y Felipe VALENCIA CAICEDO
2010 *The Washington Consensus: Assessing a Damaged Brand*. Center for Global Development. Disponible en: <<https://www.cgdev.org/publication/washington-consensus-assessing-damaged-brand-working-paper-213>>.
- BRANDO, Carlos
2016 “Historiografía industrial colombiana del siglo veinte”. En Marcelo Rougier y Aurora Gómez Galvarriato, eds., *Estudios sobre la industria en América Latina: interpretaciones y debates*. Buenos Aires: Lenguaje Claro Editora.
- BREW, Roger
1977 *El desarrollo económico de Antioquia desde la Independencia hasta 1920*. Bogotá: Banco de la República.

BURGA, Manuel y Wilson REÁTEGUI

- 1981 *Lanas y capital mercantil en el sur: la casa Ricketts, 1895-1935*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

CARPIO MUÑOZ, Juan

- 1990 “Arequipa y la encrucijada del desarrollo”. En Máximo Neira Avendaño, ed., *Historia general de Arequipa* (pp. 667-727). Fundación M. J. Bustamante de la Fuente.

CHUMACERO, José Antonio

- 2014 “Industrialización en el Perú: 1930-1975”. *Pensamiento Crítico*, 17(2): 009-026. Disponible en: <<https://doi.org/10.15381/pc.v17i2.8931>>.

CHURANGO, Valeria y Víctor FUENTES

- 2018 *Índice de Competitividad Regional-INCORE 2018*. Lima: Instituto Peruano de Economía.

COAGUILA, Jaime

- 2008 “Jueces, abogados y escribanos: recetario para una construcción relacional de la identidad arequipeña”. *Revista de Antropología Social*, 17: 351-376.

COOPER, Frederick

- 1997 “Modernizing Bureaucrats, Backward Africans, and the Development Concept”. En Randall M. Packard y Frederick Cooper, eds., *International development and the social sciences: essays on the history and politics of knowledge*. Berkeley: University of California Press.

CÓRDOVA AGUILAR, Hildegardo

- 2000 “El parque industrial de Arequipa y su significancia local y regional”. *Revista Geográfica*, (127): 39-89.

COTLER, Julio et ál.

- 2009 *Poder y cambio en las regiones*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos. Disponible en: <<http://repositorio.iep.org.pe/handle/IEP/992>>.

CUENCA, Ricardo

- 2013 *Reformas institucionales y acción social: La experiencia de la descentralización educativa en Arequipa*. Instituto de Gobierno y

Desarrollo Humano. Disponible en: <<https://repositorio.iep.org.pe/handle/IEP/752>>.

CULLATHER, Nick

2007 “The Foreign Policy of the Calorie”. *The American Historical Review*, 112(2): 337-364. Disponible en: <<https://doi.org/10.1086/ahr.112.2.337>>.

DAHL, Robert A.

1958 “A Critique of the Ruling Elite Model”. *The American Political Science Review*, 52(2): 463-469. Disponible en: <<https://doi.org/10.2307/1952327>>.

DARGENT, Eduardo

2015 *Technocracy and Democracy in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.

DOVER, Robert y Gloria OCAMPO

2006 “Del Estado privado al neostatismo: el caso de Empresas Públicas de Medellín como aproximación a las relaciones entre Estado, empresa y política”. En Fernán E. González, ed., *Globalización, cultura y poder en Colombia: una mirada interdisciplinaria*. Medellín: La Carreta Editores.

DOYLE, Caroline

2018 “‘Orthodox’ and ‘alternative’ explanations for the reduction of urban violence in Medellín, Colombia”. *Urban Research & Practice*, 1-19. Disponible en: <<https://doi.org/10.1080/17535069.2018.1434822>>.

DURAND, Francisco

1982 *Arequipa: clases sociales, regionalismo e industrialización*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

2003 *Riqueza económica y pobreza política: reflexiones sobre las élites del poder en un país inestable*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

2008 “Las nuevas élites del poder: sueños económicos y pesadillas políticas”. En Luis Pásara y Augusto Álvarez Rodrich, eds., *Perú en el siglo XXI*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

- 2012 “El debate sobre la captura del Estado peruano”. En Eduardo Toche y Desco, eds., (pp. 19-55). Lima: Desco Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo.
- EATON, Kent
2010 “Subnational Economic Nationalism? The contradictory effects of decentralization in Peru”. *Third World Quarterly*, 31: 1205-1222.
- ESCOBAR, Arturo
2011 *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World*. Princeton: Princeton University Press.
- ESPAÑA, Irina y Fabio SÁNCHEZ
2010 *Industrialización regional, café y capital humano en la primera mitad del siglo XX en Colombia* (Documentos CEDE N.º 007723). Universidad de los Andes-CEDE. Disponible en: <<https://ideas.repec.org/p/col/000089/007723.html>>.
- EVANS, Peter
1995 *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.
- FAIRLIE REINOSO, Alan
1983 *Región y economía estatal en Arequipa: 1968-1980*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- FERGUSON, James
1994 *The Anti-Politics Machine: Development, Depoliticization, and Bureaucratic Power in Lesotho*. Mineápolis: University of Minnesota Press.
- FERGUSON, James y Larry LOHMANN
1994 “The anti-politics machine: ‘development’ and bureaucratic power in Lesotho”. *The Ecologist*, 24(5): 176-181.
- FRANCO, Vilma
2006 *Poder regional y proyecto hegemónico: el caso de la ciudad metropolitana de Medellín y su entorno regional 1970-2000*. Medellín: Instituto Popular de Capacitación.

FUKUYAMA, Francis

- 2013 "What Is Governance?: Commentary". *Governance*, 26(3): 347-368. Disponible en: <<https://doi.org/10.1111/gove.12035>>.

GÁLVEZ, Alvaro y Álvaro GROMPONE

- 2017 *Burócratas y tecnócratas: La infructuosa búsqueda de la eficiencia empresarial en el Estado peruano en el siglo XXI*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

GERVASONI, Carlos

- 2010 "A Rentier Theory of Subnational Regimes: Fiscal Federalism, Democracy, and Authoritarianism in the Argentine Provinces". *World Politics*, 62(02): 302-340. Disponible en: <<https://doi.org/10.1017/S0043887110000067>>.

GHEZZI, Piero y José GALLARDO

- 2013 *Qué se puede hacer con el Perú: ideas para sostener el crecimiento económico en el largo plazo*. Lima: Universidad del Pacífico y Pontificia Universidad Católica del Perú.

GIRAUDY, Agustina

- 2012 "Subnational Democracy: Lessons from Latin America". *The Newsletter of the Comparative Democratization Section of the American Political Science Review*, vol. 10, n.º 1.

GOUSET, Vincent

- 1998 "Capítulo 1. La 'cuadricefalia' colombiana, un esquema original de concentración urbana en América Latina". En *Bogotá: nacimiento de una metrópoli: la originalidad del proceso de concentración urbana en Colombia en el siglo XX* (pp. 3-17). Lima: Instituto Francés de Estudios Andinos. Disponible en <<http://books.openedition.org/ifea/3262>>.

GUADALUPE, César, Juan León, José RODRÍGUEZ y Silvana VARGAS

- 2017 *Estado de la educación en Perú: Análisis y perspectivas de la educación básica*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.

GUTIÉRREZ SANÍN, Francisco et ál.

- 2009 "Politics and security in Three Colombian Cities". Working Paper 44. London School of Economics. Disponible en: <<http://www.lse.ac.uk/international-development/Assets/>>

Documents/PDFs/csrc-working-papers-phase-two/wp44.2-politics-and-security-in-3-colombian-cities.pdf>.

GUTIÉRREZ SANÍN, Francisco y Ana María JARAMILLO

2004 “Crime, (counter-)insurgency and the privatization of security—The case of Medellín, Colombia”. *Environment and Urbanization*, 16(2), 17-30. Disponible en: <<https://doi.org/10.1177/095624780401600209>>.

HAUSMANN, Ricardo, Bailey KLINGER y Rodrigo WAGNER

2008 *Doing Growth Diagnostics in Practice: A Mindbook*. Working Paper 177. Center for International Development at Harvard University.

HAUSMANN, Ricardo y Dani RODRIK

2006 *Doomed to Choose: Industrial Policy as Predicament*. Disponible en: <<https://drodrrik.scholar.harvard.edu/publications/doomed-choose-industrial-policy-predicament>>.

HUMPHREY, Michael y Estela VALVERDE

2017 “A Tale of Dual Cities: The Urban Miracle and Humanitarian Crisis Maps of Medellín (2002–2015)”. *Journal of Iberian and Latin American Research*, 23(2): 159-177. Disponible en: <<https://doi.org/10.1080/13260219.2017.1365927>>.

JARAMILLO, Carlos y Luz María OSTAU

2017 *Planes de Desarrollo Local y su relación con el Sistema Municipal de Planeación. Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín*. Medellín: EAFIT - Universidad de Medellín.

JERVEN, Morten

2013 *Poor Numbers: How We Are Misled by African Development Statistics and What to Do about It*. Nueva York: Cornell University Press.

LEYVA, Santiago

2014 “¿Crisis o continuidad? Una discusión sobre el poder en Medellín a partir de la década de 1970”. *Estudios Políticos*, 0(44): 115-138.

LOMBARDI, José

2014 *Propuesta Plan de Promoción de la Inversión Privada en la Región de Arequipa. Proyecto “Articulación público-privada para el*

fortalecimiento de la descentralización del Estado y el desarrollo económico territorial en Perú". Santiago de Chile: Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.

LONDOÑO, Jaime

2002 "El modelo de colonización antioqueña de James Parsons. Un balance historiográfico". *Fronteras de la Historia*, 7: 187-226.

LUKES, Steven

2004 *Power: a radical view*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire, Nueva York: Palgrave Macmillan.

MACLEAN, Kate

2015 *Social Urbanism and the Politics of Violence: The Medellín Miracle*. Londres: Palgrave.

MALANDRINO, Cosima

2017 *On the "Medellin Miracle" and the "Social Urbanism" Model*. Disponible en: <<https://labgov.city/thecommonspost/on-the-medellin-miracle-and-the-social-urbanism-model/>> (última visita: 28/02/19).

MARCHESI, Giancarlo y Álvaro VALENCIA

2015 "The Role of Public-Private Partnerships in Closing Infrastructure and Public Services Gaps". En *Peru: Staying the Course of Economic Success*. Washington D. C.: Fondo Monetario Internacional.

MELÉNDEZ, Carlos

2004 *¿Una descentralización sin partidos?: el primer año de gestión del APRA en el gobierno regional de San Martín*. Documento de Trabajo n.º 138. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

MELO, Alberto y Andrés Rodríguez-Clare

2007 Políticas e instituciones de desarrollo productivo. En Eduardo Lora, ed., *El Estado de las reformas del Estado en América Latina* (pp. 355-395). Banco Mundial. Disponible en: <<https://doi.org/10.1596/978-9-5883-0714-5>>.

MENDEL, Stuart

2010 "Are Private Government, the Nonprofit Sector, and Civil Society the Same Thing?" *Nonprofit and Voluntary Sector*

Quarterly, 39(4): 717-733. Disponible en: <<https://doi.org/10.1177/0899764009337897>>.

MERINO, Roger

2016 “An alternative to ‘alternative development’?: Buen vivir and human development in Andean countries”. *Oxford Development Studies*, 44(3): 271-286. Disponible en: <<https://doi.org/10.1080/13600818.2016.1144733>>.

MEZA, Mario y Víctor CONDORI

2018 *Historia mínima de Arequipa: Desde los primeros pobladores hasta el presente*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

MITCHELL, Timothy

2002 *Rule of Experts: Egypt, Techno-Politics, Modernity*. Berkeley: University of California Press.

MOLINA, Raúl

2010 *Experiencias de reforma institucional en gobiernos regionales. Estudio de casos*. Lima: Proyecto USAID/Perú ProDescentralización.

MORISSON, Arnault

2018 “Knowledge Gatekeepers and Path Development on the Knowledge Periphery: The Case of Ruta N in Medellín, Colombia”. *Area Development and Policy*, 1-18. Disponible en: <<https://doi.org/10.1080/23792949.2018.1538702>>.

MUÑOZ, Paula

2013 *Campaign clientelism in Peru: an informational theory*. Tesis para optar el grado de Doctor en Ciencia Política. Disponible en: <<https://repositories.lib.utexas.edu/handle/2152/21918>>.

MUÑOZ, Paula, Martín MONSALVE, Yamilé GUIBERT PATIÑO, César GUADALUPE MENDIZÁBAL y Javier Torres

2016 *Élites regionales en el Perú en un contexto de boom fiscal: Arequipa, Cusco, Piura y San Martín (2000-2013)*. Lima: Universidad del Pacífico. Disponible en <<http://repositorio.up.edu.pe/handle/11354/1420>>.

NEIRA AVENDAÑO, Máximo, ed.

1990 *Historia general de Arequipa*. Fundación M. J. Bustamante de la Fuente.

- ORDÓÑEZ, Óscar
2008 "Arequipa 2009-2010: una visión no compartida". *Economía y Sociedad* 70, CIES, diciembre 2008.
- ORR, Alastair
2012 "Why were So Many Social Scientists Wrong about the Green Revolution? Learning from Bangladesh". *The Journal of Development Studies*, 48(11): 1565-1586. Disponible en: <<https://doi.org/10.1080/00220388.2012.663905>>.
- PACHECO QUIÑONES, Camilo
1991 *Radiografía de la industria arequipeña*. Arequipa: Universidad Nacional de San Agustín.
- PALACIOS, Marco
2008 *Entre la legitimidad y la violencia: Colombia, 1875-1994*. Bogotá: Norma.
- PEASE GARCÍA, Henry
2010 *¿Cómo funciona el presidencialismo en el Perú?* Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Escuela de Gobierno y Políticas Públicas.
- PÉREZ FERNÁNDEZ, Federico
2010 "Urban Reconstruction Laboratories: Toward an Anthropology of Urban Policy in Colombia". *Antípoda. Revista de Antropología y Arqueología*, 10: 51-84.
- QUIJANO, Aníbal y Erick TEJADA SÁNCHEZ, eds.
2009 *Movimientos sociales y democracia en el Perú de hoy: reflexiones a propósito de la gesta de Arequipa*. Arequipa: Centro de Estudiantes de Sociología, UNSA-Programa Democracia y Transformación Global.
- QUIROZ PAZ SOLDÁN, Eusebio
1991 *Visión histórica de Arequipa: 1540-1990*. Arequipa: Universidad Nacional de San Agustín.
- REMY, María Isabel
2004 *Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú: un reconocimiento del terreno y algunas reflexiones*. Lima: Instituto de Estudios peruanos.

RÉNIQUE, José Luis

- 1979 *El movimiento descentralista arequipeño y la crisis del 30*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

RESTREPO SANTAMARÍA, Nicanor

- 2016 *Empresariado antioqueño y sociedad, 1940-2004: influencia de las élites patronales de Antioquia en las políticas socioeconómicas colombianas*. Penguin Random House Grupo Editorial Colombia.

RIST, Gilbert

- 2015 *Le développement: Histoire d'une croyance occidentale*. Presses de Sciences Po.

RITHMIRE, Meg

- 2014 China's "New Regionalism": Subnational Analysis in Chinese Political Economy. *World Politics*, 66(1): 165-194. Disponible en: <<https://doi.org/10.1017/S004388711300035X>>.

RIVERA MARTÍNEZ, Edgardo

- 1996 *Imagen y leyenda de Arequipa: antología, 1540-1990*. Lima: Fundación Manuel J. Bustamante De la Fuente.

RODRIK, Dani y Mark ROSENZWEIG

- 2009 *Handbook of Development Economics*, 5. Burlington: Elsevier. Disponible en: <<http://public.eblib.com/choice/publicfullrecord.aspx?p=535310>>.

RODRÍGUEZ-SATIZÁBAL, Beatriz

- 2014 "Grupos económicos en Colombia (1974-1998): entre pequeña empresa familiar y gran familia de empresas". En Martín Monsalve Z., ed., *Grupos económicos y mediana empresa familiar en América Latina*. Lima: Universidad del Pacífico.

SAENZ ROVNER, Eduardo

- 2007 *La ofensiva empresarial: Industriales, políticos y violencia en los años 40 en Colombia*. Grupo de Investigación Conflicto Social y Violencia, Centro de Estudios Sociales-CES, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia.

SALAS, Walter

- 2014 "Política, economía y sociedad tiempos y escenarios, un encuentro futuro". En Cátedra Arequipa, *Partidos políticos y movimientos regionales* (pp. 43-59). Instituto de Gobierno y Desarrollo Humano.

SÁNCHEZ MARTÍNEZ, César

- 2014 "El fin de la ilusión republicana. Demócratas y cristianos en el origen y ocaso de la república criolla peruana (1821-1980)". *Fuego y Raya*, 4(7): 101-140.

SANCLEMENTE TÉLLEZ, Juan Carlos

- 2010 "La colonización antioqueña, el emprendimiento y su aporte a la competitividad regional y nacional". *Estudios Gerenciales*, 26(114): 119-147. Disponible en: <[https://doi.org/10.1016/S0123-5923\(10\)70105-4](https://doi.org/10.1016/S0123-5923(10)70105-4)>.

SCHEJTMAN, Alexander y Julio BERDEGUÉ

- 2004 *Desarrollo territorial rural*. RIMISP, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.

SCOTT, James

- 1999 *Seeing like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven: Yale University Press.

SNYDER, Richard

- 2006 *Politics after Neoliberalism: Reregulation in Mexico*. Nueva York: Cambridge University Press.

SOLANO, Francisco de

- 1983 *Estudios sobre la ciudad iberoamericana*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

SOSA, Paolo, ed.

- 2016 *Desde adentro: casos prácticos de gestión en el estado peruano*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

STIGLITZ, Joseph

- 2014 "Una luz de esperanza brilla para las ciudades". *Project Syndicate*. Disponible en: <<https://www.project-syndicate.org/commentary/joseph-e-stiglitz-on-the-lessons-that-urban-areas-should-learn-from-the-transformation-of-medellin-colombia/spanish>>.

TAPAY, Wilfredo

s. f. *Ventajas competitivas de la economía peruana*. Disponible en: <<http://bit.ly/2hwA3qQ>>.

TÁVARA, José

2010 “Política industrial y desarrollo en el Perú”. En *Opciones de política económica en el Perú: 2011-2015* (pp. 15-44). Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

THORP, Rosemary y Geoffrey Bertram

1977 “Industrialización en una economía abierta: el caso del Perú en el periodo 1890-1940”. *Economía*, 1(1): 63-106.

1978 *Peru, 1890-1977: Growth and Policy in an Open Economy*. Londres: MacMillan.

TRAHTEMBERG, León

2000 *Evolución de la educación peruana en el siglo XX*. Disponible en: <<http://www.trahtemberg.com/articulos/1169-evolucion-de-la-educacion-peruana-en-el-siglo-xx.html>> (última consulta: 22/02/19).

TUESTA SOLDEVILLA, Fernando

1998 “Las elecciones municipales de 1983: el triunfo izquierdista”. *El Peruano*. Disponible en: <<http://blog.pucp.edu.pe/blog/fernandotuesta/1998/12/22/las-elecciones-municipales-de-1983-el-triunfo-izquierdista/>>.

URIBE DE HINCAPIÉ, María Teresa

2001 *Nación, ciudadano y soberano*. Medellín: Corporación Región.

VALDERRAMA, Erick y Muriel PERALES

2018 *¿Cuál es el futuro de las Asociaciones Público Privadas?* (abril 28). Disponible en: <<http://ius360.com/columnas/cual-es-el-futuro-de-las-asociaciones-publico-privadas/>>.

VARGAS, José Luis

2007 *Buscando o descifrando al León del sur: la nueva trama política de Arequipa* (octubre 29). Disponible en: <<http://blog.pucp.edu.pe/blog/jlvargas/2007/10/29/buscando-o-descifrando-al-leon-del-sur-la-nueva-trama-politica-de-arequipa/>> (última consulta: 12/02/19).

VERGARA, Alberto

2009 *El choque de los ideales: reformas institucionales y partidos políticos en el Perú post-fujimorato*. Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral.

2015 *La danza hostil: poderes subnacionales y Estado central en Bolivia y Perú (1952-2012)*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

VERGARA, Alberto y Daniel ENCINAS

2016 "Continuity by Surprise: Explaining Institutional Stability in Contemporary Peru". *Latin American Research Review*, 51(1): 159-180. Disponible en: <<https://doi.org/10.1353/lar.2016.0006>>.

VILCA, Paulo y Mauricio ZAVALETA

2016 Los Acuña y los Cáceres Velásquez: los "Kennedy" del Norte y del Sur. Disponible en: <<https://kankachopolitico.lamula.pe/2016/01/21/los-acuna-y-los-caceres-velasquez-los-kennedy-del-norte-y-del-sur/kankacho/>> (última consulta: 24/10/17).

VTYURINA, Svetlana

2015 "Posibles marcos fiscales para un país rico en recursos naturales". En: Werner, Alejandro M. y Alejandro Santos, eds., *Peru: Staying the Course of Economic Success*. Washington, D. C.: International Monetary Fund. Disponible en: <<http://www.elibrary.imf.org/view/IMF071/22492-9781513521473/22492-9781513521473/22492-9781513521473.xml>>.

WOOLCOCK, Michael

2011 *Civil Society and Social Capital*. Disponible en: <<https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780195398571.013.0016>>.

ZÁRATE, Patricia

2003 *La democracia lejos de Lima: descentralización y política en el departamento de San Martín*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

ZÁRATE, Patricia, Jorge ARAGÓN y Jorge MOREL

2013 *Inseguridad, Estado y desigualdad en el Perú y América Latina: un estado de la cuestión*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos. Disponible en: <<http://repositorio.iep.org.pe/handle/IEP/938>>.

ZAVALETA, Mauricio

- 2014 *Coaliciones de independientes: las reglas no escritas de la política electoral*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

ZEGARRA, Jorge

- 2014 “Arequipa: entre la transición y el desencanto”. *Revista Argumentos*, 5. Disponible en: <<http://revistaargumentos.iep.org.pe/articulos/arequipa-entre-la-transicion-y-el-desencanto/>>.

Documentos utilizados

ACEROS AREQUIPA

- 2016 *50 años. 1964-2014*.

ALCALDÍA DE MEDELLÍN

- 2012 *Proyecto de Acuerdo. Plan de Desarrollo “Medellín Un Hogar para la Vida”*.

CÁMARA DE COMERCIO DE MEDELLÍN PARA ANTIOQUIA

- 1994 *Creando la ventaja competitiva de Colombia: informe Monitor: resumen ejecutivo*. Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia.

- 1996 *La ventaja competitiva de Medellín: informe Monitor*. Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia.

CÁMARA DE COMERCIO E INDUSTRIA DE AREQUIPA

- 2017 *130 años. Edición Especial*. Septiembre, (14): 52.

CONCEJO DE MEDELLÍN

- 2008 *Plan de Desarrollo 2008-2011. “Medellín Es Solidaria y Competitiva”*. Acuerdo municipal n.º 16.

CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO

- 2006 *La promoción de inversión extranjera en las regiones del Perú*. Disponible en: <http://unctad.org/es/Docs/iteipc20063_sp.pdf> (última consulta: 15/05/17).

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

- 2014 *Estudio del proceso de descentralización en el Perú*. Disponible en: <<http://www.undp.org/content/dam/peru/docs/Gobernabilidad%20>

democr%C3%A1tica/pe.Estudio%20proceso%20de%20descentralizacion.pdf>.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN

1991 *Programa presidencial para Medellín y el Área Metropolitana.* Documento 2562 DNP-UDS-DIPSE y P.P.M. Bogotá.

DESCO OPINA REGIONAL

2014 “Invasiones, crecimiento sin planos en Arequipa”. Disponible en: <http://www.desco.org.pe/recursos/site/files/CONTENIDO/1146/OR_prs_may14.pdf>.

ERNST & YOUNG

2015 *Cartera de proyectos 2015-2018.* Disponible en: <[http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Cartera_de_Proyectos/\\$FILE/EY-guia-cartera-proyectos-2015-2018-GRA.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Cartera_de_Proyectos/$FILE/EY-guia-cartera-proyectos-2015-2018-GRA.pdf)> (última consulta: 15/05/17).

JUNTA DE REHABILITACIÓN Y DESARROLLO DE AREQUIPA

1959 *Discurso y memoria.* Arequipa: Junta de Rehabilitación y Desarrollo de Arequipa.

MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN

2014 *Plan Nacional de Diversificación Productiva.* Documento sujeto a consulta pública.

OXFORD BUSINESS GROUP

2017a *The Report: Peru 2017.* Disponible en: <<https://oxfordbusinessgroup.com/peru-2017>>.

PROANTIOQUIA

2005 *Un compromiso empresarial y social con el desarrollo sostenible de la región y del país.*

PROPUESTA CIUDADANA

2018 *Región Arequipa: ingresos y gastos generados por concepto de canon y regalías mineras.* Disponible en: <<http://propuestaciudadana.org.pe/wp-content/uploads/2018/02/Estudio-regi%C3%B3n-Arequipa-Ingresos-y-gastos-generados.pdf>>.

SECRETARÍA DE DESCENTRALIZACIÓN

- 2018 *Informe Anual de Descentralización*. Presidencia del Consejo de Ministros. Disponible en: <[http://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/CCEP/files/cursos/2018/files/a1_informe_2017_pcm_\(clase_5\).pdf](http://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/CCEP/files/cursos/2018/files/a1_informe_2017_pcm_(clase_5).pdf)>.

SECRETARÍA DE DESCENTRALIZACIÓN

- 2018 *Informe Anual de Descentralización*. Presidencia del Consejo de Ministros, junio.

Páginas web consultadas

AGENDA INNOVACIÓN AREQUIPA

- s. f. *¿Qué buscamos?* Disponible en: <<http://agendainnovacionarequipa.com/descripcion-agenda/>>.

ALCALDÍA DE MEDELLÍN

- 2001 *Plan de Desarrollo de Medellín 2001-2003 ¡Medellín ciudad competitiva!* Disponible en: <<http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/DocumentosExternos/PLAN%202001-2003.pdf>>.

ÁREA METROPOLITANA DEL VALLE DE ABURRÁ

- s. f. *Comisión Tripartita*. Disponible en: <<https://www.metropol.gov.co/area/Paginas/somos/Comision-tripartita.aspx>>.

BOLSA DE VALORES DE LIMA

- s. f. *Breve reseña histórica*. Disponible en: <<https://www.bvl.com.pe/info4/memorias/2003/Cap3.pdf>>.

CENTRO LATINOAMERICANO DE DESARROLLO RURAL-RIMISP

- 2013 *Michael Porter y la competitividad de Arequipa* (diciembre 2). Disponible en: <<https://rimisp.org/noticia/michael-portery-y-la-competitividad-de-arequipa/>>.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

- 2018 *Contraloría General recibió cerca de 1,500 denuncias ciudadanas sobre presuntas irregularidades en la administración pública*. Nota de prensa n.º 553-2018-CG. Disponible en: <http://www.contraloria.gob.pe/wps/wcm/connect/cgrnew/as_

contraloria/prensa/notas_de_prensa/2018/lima/np_553-2018-cg>.

GOBIERNO REGIONAL DE AREQUIPA

2018 “Gobierno Regional suscribió contrato para ejecución de centrales hidroeléctricas Lluta y Lluclla”. Nota de prensa, 17/07/2018. Disponible en: <<http://www.regionarequipa.gob.pe/Noticias/NoticiaDetalle/?Id=HW92LQDST6TAWXQM>>.

INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA CIVIL-INDECI

s. f. *Sismos ocurridos en el Perú a través del tiempo*. Disponible en: <https://www.indeci.gob.pe/compend_estad/2006/7_otras_estad/7.1_sismos/7.1.4_hist_sismos.pdf>.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA-INEI

1995 *INEI-3.4.2 La migración en las ciudades de la Región Sur*. Disponible en: <https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib0018/cap34002.htm> (última consulta: 25/09/17).

MEDELLÍN CÓMO VAMOS

s. f. *Un aporte del sector privado a la calidad de vida en la ciudad*. Disponible en: <<https://www.medellincomovamos.org/download/presentacion-institucional-medellin-como-vamos/>>.

MINAM

2020 *Comisiones ambientales*. Disponible en: <<http://www.minam.gob.pe/gestion-ambiental/?p=13>> (última consulta: 29/07/2020).

LÓPEZ, Renzo, Denny RODRÍGUEZ y Isidro TANTA

2016 *Fiscalización ambiental a la pequeña minería y minería artesanal*. Informe 2015. OEFA. Disponible en: <https://www.oefa.gob.pe/?wpfb_dl=17060>.

OXFORD BUSINESS GROUP

2017b *Arequipa mining recovery drives growth, while export-oriented sectors and tourism offer investment opportunities*. Disponible en: <<https://oxfordbusinessgroup.com/overview/diverse-and-expanding-mining-recovery-drives-growth-while-export-oriented-sectors-and-tourism-offer>>.

REGIÓN

- s. f. *El Seminario Alternativas de Futuro para Medellín propició la participación de las comunidades.* Disponible en: <<http://www.region.org.co/index.php/nuestra-historia/item/232-el-seminario-alternativas-de-futuro-para-medellin-propicio-la-participacion-de-las-comunidades>>.

SERVIR

- s. f. *¿Quiénes somos?* Disponible en: <<https://www.servir.gob.pe/nosotros/quienes-somos/>>.

UNIVERSIDAD CATÓLICA SAN PABLO

- 2017 *Arequipa es la segunda región del país con mayores proyectos de innovación* (septiembre 21). Disponible en: <<https://ucsp.edu.pe/saladeprensa/informa/arequipa-es-la-segunda-region-del-pais-con-mayores-proyectos-de-innovacion/>>.

UNIVERSIDAD NACIONAL SAN AGUSTÍN

- 2019 *La UNSA y Cámara de Comercio se unen en beneficio de micro y pequeños empresarios de Arequipa.* Nota de prensa (enero 23). Disponible en: <<http://www.unsa.edu.pe/la-unsa-y-camara-de-comercio-se-unen-en-beneficio-de-micro-y-pequenos-empresarios-de-arequipa/>>.

Periódicos en línea

DINERO

- 2013 “Nace el sindicato antioqueño” (agosto 21). Disponible en: <<https://www.dinero.com/edicion-impresa/caratula/articulo/nace-sindicato-antioqueno/182513>>.

EL COLOMBIANO

- 2019 “El balance de Sergio Fajardo” (febrero 5). Disponible en: <<http://www.elcolombiano.com/opinion/editoriales/el-balance-de-sergio-fajardo-1-EE3363042>>.

EL COMERCIO

- 2016 “Arequipa en in Perú: “Presentamos 27 proyectos de inversión” (octubre 19). Disponible en: <<https://elcomercio.pe/>>

economia/peru/arequipa-inperu-presentamos-27-proyectos-inversion-227322-noticia/>.

EL PAÍS

2013 “Medellín, designada la ciudad más innovadora del mundo por *City of the Year*” (marzo 1). Disponible en: <https://elpais.com/economia/2013/03/01/agencias/1362152298_236500.html>.

EL TIEMPO

1992 “Medellín Alternativas de Futuro” (mayo 2). Disponible en: <<https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-111136>>.

1998 “Bernardo Guerra Serna” (marzo 7). Disponible en: <<https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-748209>>.

GESTIÓN

2018 “Gobierno reestructura mecanismo para APP y redefine ProInversión” (julio 23). Disponible en: <<https://gestion.pe/economia/gobierno-replantea-normas-app-reestructura-proinversion-239200>>.

LA REPÚBLICA

2016a “Yamila Osorio: ‘Hay gente vinculada a la anterior gestión que está detrás de mi revocatoria’”. (agosto 19). Disponible en: <<https://larepublica.pe/sociedad/965074-yamila-osorio-hay-gente-vinculada-a-la-anterior-gestion-que-esta-detras-de-mi-revocatoria>>.

2016b “Critican al ministro de la Producción por decir que diversificación productiva corresponde a empresarios”. (agosto 9). Disponible en: <<https://larepublica.pe/politica/792809-critican-al-ministro-de-la-produccion-por-decir-que-diversificacion-productiva-corresponde-empresariosb>>.

2017 “En duda las hidroeléctricas de Majes Sigvas II” (febrero 8). Disponible en: <<https://larepublica.pe/economia/1013663-en-duda-las-hidroelectricas-de-majes-sigvas-ii>>.

- 2018 “Cusco con más autoridades procesadas por corrupción” (agosto 10). Disponible en: <<https://larepublica.pe/sociedad/1294922-cusco-autoridades-procesadas-corrupcion>>.
- 2019 “Arequipa: Yamila Osorio recomienda gerentes SERVIR a nuevas administraciones” (febrero 6). Disponible en: <<https://larepublica.pe/sociedad/1408061-arequipa-yamila-osorio-recomienda-gerentes-servir-nuevas-administraciones-video>>.

PODER

- 2016 ¿Adiós al plan de diversificación productiva? (agosto 8). Disponible en: <<https://poder.pe/2016/08/08/01229-adios-al-plan-de-diversificacion-productiva/>>.

SEMANA

- 2016 “Las peleas de Luis Pérez” (abril 6). Disponible en: <<https://www.semana.com/nacion/articulo/antioquia-luis-perez-se-pelea-con-empresarios/476321>>.
- 2017 “Especial 1.000 empresas: El empuje paisa” (junio 24). Disponible en: <<https://www.semana.com/economia/articulo/gea-epm-e-isa-magnifican-el-aporte-de-la-region/529686>>.

SEMANA ECONÓMICA

- 2019 “El Consejo Privado de Competitividad: un paso hacia la institucionalidad” (febrero 19). Disponible en: <<http://semanaeconomica.com/competitividad-y-pymes/2018/02/19/el-consejo-privado-de-competitividad-un-paso-hacia-la-institucionalidad/>>.

¿Qué condiciones son necesarias para generar gobiernos subnacionales eficaces y eficientes en el desempeño de sus funciones? Este libro se pregunta por las contribuciones de las sociedades civiles locales en este aspecto, y concretamente por el rol del sector privado.

Como complemento a las visiones que centran su atención en los peligros de la relación público-privada (particularmente la captura del Estado), esta investigación inquiriere sobre las condiciones que permiten fructificar un vínculo de colaboración abierta y transparente basado en el interés público. Para ello, el autor se centra en el caso de la región de Arequipa en Perú comparada con la del departamento de Antioquia en Colombia, cuyas trayectorias en materia de colaboración entre Estado y sector empresarial muestran caminos y resultados divergentes.

Programa Institucional Estado y Sociedad en el Perú de Ingreso Medio

