



*Conga es, todavía, el ejemplo del enfrentamiento entre el Estado, la gran empresa y el gobierno regional.*  
(Foto: as.mst.org.ar)

# *La gran empresa se propone ordenar el territorio regional\**

## ESTO ES GUERRA POLÍTICA

El fenómeno de la violencia y de la corrupción en las regiones es reciente, y se ve con claridad en Áncash y Tumbes. En la costa, en todo el norte, la violencia y la extorsión son mucho mayores. En el sur hay mecanismos propios de la sociedad que controlan el fenómeno. La sociedad rechaza, identifica y trata de expulsar a la gente extraña. En Juliaca los capturan y los queman. Eso no se ve en el norte. Pero ahí está la paradoja, porque la concentración de la actividad ilegal está en el sur: contrabando, narcotráfico, producción de cocaína, minería ilegal. Lo último que desea el ilegal es atraer la atención mediante la violencia.

La trampa ideológica, con claros propósitos políticos, es atribuirle a la descentralización procesos que son de más larga data. Si uno compara el número de muertos, secuestros, robos, entre otros, de Lima frente a las regiones, Lima gana largamente. Tenemos un gobierno nacional exánime a los dos años y medio de gestión, un ciclo de crecimiento bastante largo y absolutamente desordenado, una crisis de institucionalidad muy profunda que se hace evidente en los territorios regionales como resultado, precisamente, del no funcionamiento de esa institucionalidad.

\* *Quehacer* agradece la colaboración de Eduardo Ballón, Eduardo Toche, Álvaro Campana y Epifanio Baca (*desco* y Grupo Propuesta Ciudadana), quienes gentilmente aceptaron participar del conversatorio que resume este artículo.

Es fácil percibir que no hay Estado, un crecimiento económico enorme, una sociedad que está viviendo una transición; las viejas organizaciones desaparecen y no surgen nuevas. El “todo vale” es el discurso de diversos sectores. No hay una malla pública que permita ordenar este juego. Eso viene de antes, pero el actual gobierno ha sido particularmente incompetente e indolente para enfrentar este asunto político. La gran transformación se convirtió en la hoja de ruta y la hoja de ruta, en la gran continuidad. Y la gran continuidad hoy ya no funciona porque las cosas no se mueven en piloto automático y se va frenando el crecimiento. La crisis del Estado afecta la velocidad del modelo.

## FLASH

Hay construcción, hay infraestructura, hay inversión, alguna población se lumeniza y se pone al servicio de los grandes empresarios para destruir sindicatos. Numerosas empresas, para bajar costos, usan a esta población para enfrentar a los sindicatos oficiales de construcción civil. Mucha gente de esos sindicatos se mete en las mafias. La policía está involucrada en las peleas de construcción civil. Funciona al lado de la empresa, como mafia que extorsiona. Tanto dinero en sociedades desiguales genera procesos de violencia. Estas mafias son redes. En Piura, el delincuente Cruz tenía como socio al jefe de la policía, y la mujer de este policía era

una jueza. En este caso no encontramos al Gobierno Regional, por ejemplo.

### **LO NACIONAL, LO REGIONAL Y LAS FUERZAS OCULTAS**

Hay poderes ocultos que quieren generar una corriente contraria a la descentralización. No entra en debate la corrupción de la policía y su casi disolución. La alternativa extrema es crear condiciones para que ingrese el ejército a poner orden.

Hay dos hipótesis al respecto: que hay algo estructurado dirigiendo este caos violento; y otra que plantea que, en realidad, es un desmadre en el que varios grupos juegan distintos papeles y se mueven por lógicas primarias. Llama la atención la mirada de Jaime de Althaus: el territorio y la ley, todo se va a arreglar con la gran minería. El gran problema es que en muchos territorios no hay una gran minería que ordene lo que está alrededor.

La descentralización, sin duda, sí se convierte en una especie de traba para las empresas y las obliga a discutir determinadas cosas en ese juego. Es un actor que interviene en el territorio y que no deja sueltas a las empresas, las que se ven forzadas a negociar. También obliga a negociar a los poderes económicos que invierten en el territorio y distorsiona la lógica libre que estos pretenden imponer.

Algo que ocurre desde los noventa es que se deja mucho espacio a la desregulación; el Estado abandona su rol,

existe una institución pública muy débil y actores empresariales muy poderosos en los territorios donde se encuentran. Mientras haya más empresa, más dinero y más canon habrá más conflicto en algunos lugares, pero en otros no. En Arequipa, por ejemplo, hay mucha empresa, pero los conflictos son mejor administrados. En Piura ocurre algo similar. Allí hay una malla de actores que están pensando la región y esto se debe a la existencia de universidades y una clase media activas. En Arequipa, la mayor parte de la población vive en la ciudad. Eso marca una diferencia con Áncash y Cusco, donde la ciudad representa apenas la cuarta o quinta parte y lo demás son territorios fragmentados.

### **LA DESCENTRALIZACIÓN EN PERSPECTIVA**

A lo largo del siglo XX el país tuvo tres intentos de modernización desde el Estado: con Leguía, con Bustamante y Rivero y con Velasco. Los tres naufragaron. A partir de los noventa, la modernización es entendida desde el mercado, sin regulación y sin control. El mercado no necesita sociedad, necesita individuos y consumidores bajo la lógica de la acumulación primitiva y originaria. El que puede, puede, y el que no, que se joda. Y más o menos todo vale. Eso es lo que estamos viviendo desde los noventa, que coincide con el período más largo e importante de crecimiento de la historia republicana del país.



*Se baraja la hipótesis de ahogar el proceso de descentralización echándole la culpa solo a los gobiernos regionales. (Foto: actualidadambiental.pe.rar)*

Una de las cosas en la que tienen razón algunos de los jóvenes politólogos peruanos es que, paradójicamente, el tipo de Estado que fue funcional al éxito del primer tiempo del modelo ahora es el principal obstáculo para su supervivencia. El modelo va a terminar tragado por la ineficiencia del Estado, por la ausencia de política y por la lógica piraña que está en

todos lados. Cuando la modernización era una propuesta desde el Estado, el extremo de la ideologización venía de la izquierda; hoy, con la organización del mercado, el extremo de la ideologización proviene de la derecha. En un extremo de la ideologización estuvo Sendero, y en el otro la “derecha bruta y ahorada”. Todos parcelan la realidad. Hay dimensiones

de la realidad que no existen si los grandes poderes modulan la realidad, y ahora, más que antes, con el peso de los medios, se hace de una manera clara y determinada.

## LO PRIVADO SOBRE LO PÚBLICO

Un proceso realmente nuevo y agresivo es la privatización del gasto público. Se viene dando mucho impulso a mecanismos de asociaciones público-privadas y a las obras por impuestos. Hacer eso sin darle al Estado la capacidad de regular y defender sus intereses puede ser muy contraproducente, porque es un carnaval para las empresas y para la corrupción. Los gobiernos regionales son parte del Estado, pero todos los contratos los define Proinversión. Los gobiernos regionales dicen si están o no de acuerdo con determinado proyecto, pero es la empresa la que hace el proyecto, y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) el que otorga la certificación de cuánto gastó y lo paga en dinero.

El Estado aparece como un interlocutor muy lento. Los actores verdaderos son las empresas —el sector privado, la gran inversión— y un Estado a través de los gobiernos regionales y del nacional.

¿El proceso de descentralización es el que ordena el territorio, o simultáneamente hay movilidad social y expectativas en el interior del país, caótico y desordenado? El gobierno regional no puede gestionar los conflictos que se presentan en su zona,

pero cuando hay un conflicto al primero que le van a tumbar la puerta es al gobierno regional y al local. A los primeros que van a colgar es al alcalde y al presidente regional por conflictos que ocurren con una empresa que solo responde a los criterios de Lima.

Cuando se dice ordenamiento territorial, uno puede hallar fórmulas para que las instancias regionales y locales se conviertan en un factor activo, institucionalmente hablando, de un ordenamiento territorial.

¿Pero qué hacemos ante un Estado que opera fundamentalmente bajo una lógica sectorial y cómo se refleja esto en un determinado territorio? Un ejemplo. Definamos un determinado territorio que concesiona el Ministerio de Energía y Minas. Viene el Ministerio de Cultura y dice que también hay un territorio de protección indígena. Tienes catastros superpuestos y todos son legales. Entonces, organizas el conflicto. ¿Por dónde agarras el conflicto? Porque cada sector habla su propio idioma, cada uno establece su propio objetivo, cada sector se considera autónomo y simplemente cada uno considera que tiene la razón. Y tienes a un gobierno regional que dice qué hago con este pandemónium de legajos y puntos de vista divergentes. Y esto puede suceder. Ha pasado en un territorio donde el Estado no ha delimitado si pertenece a esta u otra región. Porque al 80% de las provincias del Perú todavía le faltan



*César Álvarez está en la cárcel, pero él no actúa solo. En las regiones hay una amplia red de actores económicos, sociales y políticos. (Foto: Wikipedia.org)*

delimitaciones. Eso ocurre entre Loreto y San Martín, por ejemplo, y entre Puno y Moquegua.

### **TERRITORIO EN DISPUTA**

Pedro Francke afirma que este modelo económico necesita una concentración de decisiones sobre el territorio. Si hay gobiernos regionales, a pesar de sus debilidades, ellos plantearán espacios de

negociación para decidir sobre el territorio. Es lo que ha pasado en Cajamarca. De repente aparece un gobierno regional que tiene apoyo social y te dice que allí no va a haber un determinado proyecto de inversión minera. Entonces, es un problema para la inversión privada. Y así puede ocurrir en otros lugares. También para las empresas los gobiernos regionales son una traba, porque este modelo de

desarrollo necesita concentrar el control sobre el territorio.

No debemos olvidar que los gobiernos regionales acercan la política a la gente. A pesar de todo, generan agendas y se discute; hay elecciones, posibilidades de ascender, de movilidad, de reconocimiento. Todos estos empresarios, legales e ilegales, o tipo Acuña, o los que vienen de los medios de comunicación, buscan también formas de reconocimiento en sus propias regiones.

Los lugares más alejados del mercado tienen una mayor posibilidad de resistencia. Pero la impresión general es que la lógica del dinero es la que se va desarrollando en los territorios, la que va permeando a las organizaciones y a la población. En muchas circunstancias, los pobladores se ven obligados a participar de los circuitos económicos de la informalidad y la ilegalidad. Y las poblaciones también negocian su tipo de participación.

## **EMPRESAS**

¿Las empresas van a ordenar el territorio nacional? ¿Mientras más grandes sean, más ordenamiento existirá en el territorio? Esta es una noción nueva que está tomando forma política, a pesar de que tal iniciativa no puede venir de la empresa, porque la decisión corporativa se basa exclusivamente en la rentabilidad. No tiene, por lo tanto, por qué estar asumiendo

autocontroles, autoestándares, sino que estos le son impuestos.

En la práctica, es el mercado y la iniciativa privada los que están ordenando, a la fuerza, el territorio según sus intereses y terminan creando dinámicas de gobierno, que es lo que verdaderamente les interesa.

¿Hay en los medios de comunicación una derecha dura que apoya que el territorio sea ordenado por las empresas y no por los gobiernos regionales? Sí. La empresa entendida como factor ordenador. Y todo termina por informalizarse, porque el Estado no va a regular las relaciones que pueden entablar las empresas con la sociedad ni el tipo de vínculo y las decisiones que se van a tomar allí, que corresponderían al ámbito privado. Eso es lo que ocurre en Áncash. De Althaus considera a Álvarez como un emblema de la corrupción, pero no quiere ver que lo que produce a Álvarez es la privatización de las relaciones, donde el Estado no participa en nada. Es una relación directa empresa-autoridad y empresa-sociedad, sea la empresa formal, informal o ilegal.

## **MAFIAS**

Cada territorio tiene una particular forma de ordenarse. En el caso del VRAEM, por ejemplo, la singularidad es que el narcotráfico resulta un ordenador de actividades, manejándose con un grado inmenso de informalidad. Si todo se gestiona fuera de las reglas y se tiene poco conocimiento



*Los manifestantes regionales no tienen del todo clara la película, entre la inversión y la corrupción.*  
(Foto: actualidadambiental.pe.rar)

de lo que allí sucede, entonces, qué tipo de decisiones acertadas pueden tomarse para hacer frente a los problemas.

Los sindicatos de construcción civil son un problema para los empresarios, pero también les son útiles. Durante el gobierno del APRA se liberalizó la posibilidad de formar sindicatos. Construcción civil es un sector donde las negociaciones

se realizan por rama. Al aparecer otros sindicatos, o pseudosindicatos, se erosionan las posibilidades de negociación. Cuando los empresarios se alían con esos otros sindicatos, bajan los estándares de exigencia de derechos. Es una manera de quebrar la organización sindical. Estos pseudosindicatos son tremendamente útiles para cientos de empresarios.





*Otro presidente regional en la mira de los poderes mediáticos. Ya le han impuesto 14 meses de cana. Para la gran empresa no puede haber un solo Conga más. (Foto: minem.gob.pe)*

### **AREQUIPA, SAN MARTÍN Y PIURA**

Las cosas son menos malas donde encontramos un Estado más o menos sólido, capacidad regional en el territorio y una gestión exitosa. Tres casos: Piura, San Martín, Arequipa. Estas regiones han hecho reformas en su estructura organizativa para ajustarla a las necesidades de sus poblaciones. Le han dado peso a la dimensión ambiental, pero sobre todo

a la gestión del territorio. Han llevado adelante procesos. En San Martín y Piura han sido participativos. Cuentan con instrumentos, liderazgos relativamente sólidos. César Villanueva ha desarrollado un liderazgo fuerte en San Martín, al igual que Guillén en Arequipa. No necesariamente tienen un tejido social previo muy grande. Piura sí lo tenía y lo siguió desarrollando. Arequipa poseía uno más

fuerte, no con acuerdos explícitos pero sí implícitos, más aristocráticos, propios de una ciudad como esa. San Martín tuvo que reconstruirse porque fue uno de los escenarios de la guerra interna y del narcotráfico. En esos tres lugares se percibe una voluntad de región y, más allá de sus debilidades, capacidad para desarrollar gestión. En Piura y en Arequipa hay universidades densas y fuertes, en San Martín no tanto, pero todos los profesionales del gobierno regional son de la zona. Ha producido una generación de profesionales que ha aprendido la gestión. En estos casos, algunos de los cuales frecuentemente alcanzan el éxito en distintas cuestiones, lo que se tiene es un Estado que, a pesar de su debilidad y problemas con la dimensión nacional, trata de funcionar. San Martín consiguió un fondo de fideicomiso y tiene más recursos que otras administraciones a pesar de que no cuenta con canon. Ellos controlan la lógica público-privada. Ese no es lo común del país. Lo frecuente es que las regiones estén hechas a imagen y semejanza del gobierno nacional, por eso les va como les va.

## OTRA VEZ ÁNCASH

El nivel de violencia que ha alcanzado Áncash es producto de una combinación, en la que interviene un gobernante corrupto de características gansteriles, aliado con el Ministerio Público, el Poder Judicial,

la Policía, la prensa comprada, sus dos congresistas y, jugando un rol continuo, los sindicatos de construcción civil (que están enfrentados entre sí), que son los que realizan las extorsiones y lo demás, y mucho, pero mucho dinero proveniente del canon minero. Áncash, sobre todo entre 2007 y 2010, ha recibido enormes cantidades de dinero. Ahora tiene menos de la mitad de lo que recibía en ese período. Esa combinación ha provocado tal situación límite.

El presidente de Áncash debe tener, sin ninguna duda, hartas culpas y responsabilidades, pero la Contraloría General de la República no encontró faltas mayores en sus informes de 2012 y 2013. El Congreso de la República archivó las distintas investigaciones que le llegaron. La Fiscalía de la Nación hizo exactamente lo mismo. Y en 2012 y 2013, ¡el MEF declaró a Áncash el gobierno más eficiente en el gasto!

Toda esta información evidencia que lo regional no es autónomo de lo nacional y que la crisis se encuentra en ambos estamentos.

Buena parte de los asesinatos en Chimbote se explican por el enfrentamiento entre las mafias de construcción civil. El finado Nolasco, que fuera aliado de Álvarez, era secretario general de un sindicato de construcción civil, y su conflicto con Álvarez surgió cuando pierde la secretaría general y surge otro liderazgo. Nolasco crea entonces su propio sindicato.

## Perfiles de los presidentes regionales

### ***Políticos reciclados***

Son los políticos que ya tienen una historia política previa. Es el caso de los presidentes de Cusco, La Libertad, Tacna, Loreto y Apurímac.

### ***Del ámbito empresarial***

Hay analistas que quisieron descubrir empresarios en los gobiernos regionales. Lo más cercano a un empresario es Javier Atkins, que había sido gerente de bancos. Y los políticos como Acuña resultan empresarios emergentes y exitosos. O empresarios tipo Wilfredo Ocorima de Ayacucho, dueño de una red de casinos. El exitoso presidente regional de Moquegua es un empresario que quizá no hizo bien sus cálculos económicos. Él no irá a la reelección porque gana más dinero al frente de su empresa constructora, que creció trabajando para la empresa Southern y el gobierno regional.

### ***Del ámbito universitario***

Hay personajes que provienen del mundo universitario, como Acuña en La Libertad; Juan Luque, candidato con alguna posibilidad en Puno; Lucio Ávila, también en Puno; y Jaime Mujica, candidato en Arequipa.

### ***De los medios de comunicación***

Carlos "Chato" Cuaresma en el Cusco quiere volver a ser presidente regional; Hugo González lo fue y está preso; Coco Giles pretende ser presidente de Huánuco; y Mauricio Rodríguez lidera en Puno.

### ***Alcaldes aspirantes a presidentes regionales***

Se ven numerosos casos en el sur andino, no solo en Cusco o en Puno. Uno de los candidatos a la presidencia regional de Arequipa es Bernardo Cáceres, que era alcalde de Caylloma; creer que puede ganar la regional está en su imaginación, pero hay varios más que han seguido ese recorrido. Alvarado, de Lima provincias, fue alcalde de Cañete y de ahí saltó a ser presidente regional. Murgia hizo lo propio desde Trujillo; Guillén también fue primero alcalde de Arequipa, e Iván Vásquez transitó de la alcaldía de Iquitos a la presidencia regional.

La espinosa situación política en Áncash no se reduce a demoler a un presidente regional corrupto, y al hacerlo, esconder conscientemente todos los demás factores. En las acusaciones contra Álvarez no aparece, por ejemplo, la bolsa pesquera. Averigüemos qué es la Sociedad Nacional de Pesquería. Juntemos a los exministros y a los exviceministros de Producción y Pesquería para que cuenten con lujo de detalles quiénes son estos empresarios. En la información y el debate en los medios no figura que Chimbote es el principal puerto de salida de la cocaína peruana. No realzan que se trata de la región con más canon minero en el país, pero lo colocan como el único elemento que está armando una bolsa. Es como si las empresas mineras que generan el canon no tuvieran nada que ver con esto.

Además de todos estos factores que no son tomados en cuenta en el debate, encontramos “La Centralita” de Álvarez, asunto que los medios colocan y retiran de la información dependiendo de las circunstancias. Al inicio se usaba para solucionar conflictos sociales (sobre todo relacionados con la minería) y luego se empleó contra los enemigos políticos.

## Cusco

En el Cusco también hay mucho dinero y prensa comprada, pero todavía no se observan los niveles de violencia asociados

al gobierno regional; hay sí, mucha corrupción. El perfil del gobernante es el del caudillo que quiere ir a la reelección e incluso tiene pretensiones de ser presidente de la república. El manejo presupuestal del Cusco es absolutamente descontrolado, con niveles de corrupción similares a los de Áncash. Hay anuencia del MEF. Lo que no se percibe son las alianzas con mafias de construcción civil y tampoco de las otras.

Para buscar la reelección, Acurio, el presidente regional, además de seis proyectos emblemáticos, ha puesto en marcha distintos proyectos de inversión. Algunos de estos últimos no han cumplido los requisitos para ser ejecutados y carecen de expediente técnico. Inyectan dinero en un proyecto habilitador, presupuestalmente hablando, que es el hospital Antonio Lorena. El año 2012, ese hospital necesitaba entre 15 a 17 millones y le asignan 250 millones. De ese proyecto derivan presupuesto para otros y ejecutan gastos en proyectos que no estaban habilitados. El MEF se hace el desentendido. Hoy Acurio parece fuera de carrera tras perder un juicio de su pasado como alcalde que lo inhabilita y lo ha defenestrado.

Si de enriquecerse se tratara, los alcaldes tienen más margen de maniobra. Entre otras razones porque hay menos control y porque en los lugares donde hay canon al alcalde le llega más dinero que al presidente regional. ■