

¿Cuento contigo? La estabilidad en la gestión de César Álvarez (2006-2013).¹

Can I count on you? The stability of Cesar Álvarez's administration (2006 - 2013)

Rosa Arévalo León*

Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

Fecha de recepción: 16 de octubre

Fecha de aceptación: 30 de octubre

ISSN: 2219-4142

Arévalo, Rosa. 2015. «¿Cuento contigo? La estabilidad en la gestión de César Álvarez (2006-2013)». *Politai: Revista de Ciencia Política*, Año 6, segundo semestre, N° 11: pp. 111-125.

* Licenciada en Ciencia Política y Gobierno por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Miembro del Grupo de Investigación de Política Subnacional (GIPSN-PUCP). Actualmente se desempeña como asistente de investigación en el Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. Correo electrónico: rosa.arevalo@pucp.pe

1 Este artículo resume algunos hallazgos de la tesis sustentada para obtener el grado de licenciada en Ciencia Política y Gobierno por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Agradezco a Eduardo Dargent por los comentarios y asesoría durante la elaboración de la tesis.

Resumen

El presente artículo se centra en los factores que dieron estabilidad a la gestión del ex presidente regional de Áncash, César Álvarez, durante casi dos periodos consecutivos (2006 - 2013) y con probables miras hacia uno tercero. De esta manera, la investigación se enfoca en el desarrollo de redes clientelares y de patronazgo que fortalecieron los nexos que estableció con la ciudadanía, proporcionándole apoyo constante. Asimismo, aquellas prácticas le sirvieron de blindaje ante cualquier acto de fiscalización o investigación. Por último, el gasto público en gran parte producto del canon minero, hizo que Álvarez se demuestre como una autoridad eficiente al promocionar grandes obras de infraestructura -sobrevaloradas- en la región.

Palabras claves: *Autoritarismo Subnacional, Clientelismo, Patronazgo, Gasto Público, Corrupción, Diezmo.*

Abstract

This article analyzes the factors that contributed to Cesar Alvarez's administration stability as regional president of Ancash during almost two full consecutive terms (2006 – 2013). Thus, the research focuses on the development of clientelistic and patronage networks that strengthened his ties with citizens, providing him with constant support. Moreover, those practices protected him from any act of fiscalization or investigation. Finally, public spending, largely financed with mining canon, made possible for Alvarez to show himself as an efficient regional president by developing major infrastructure projects in the region.

Keywords: *Subnational Authoritarianism, Clientelism, Patronage, Public Spending, Corruption.*

Introducción

El 2 de junio de 2014 César Álvarez fue trasladado de la carceleta de Palacio de Justicia al penal de Piedras Gordas, donde empezaría a cumplir prisión preventiva. El motivo era haberse implicado en el asesinato del ex consejero regional, Ezequiel Nolasco, el 14 de marzo del mismo año. Asimismo, atravesaba investigaciones por el caso «La Centralita».¹ De esta manera, se hacía público lo que sucedía en Áncash, por lo que toda la atención se enfocó en cómo se habría llevado a cabo el proceso de descentralización en el Perú y en los jóvenes gobiernos regionales.

Si bien desde las elecciones regionales y municipales del 2006 los partidos nacionales perdieron gobiernos regionales y municipales, los movimientos regionales ingresan como nuevos actores empoderados en los distintos niveles de gobierno.² Uno de esos casos se desarrolla en la Región Áncash, que enfatiza su particularidad con la llegada de César Álvarez Aguilar como presidente regional. ¿Cómo se llega a posicionar César Álvarez en la región? ¿Qué le brinda estabilidad a pesar de los diferentes escándalos conocidos desde iniciada su gestión? La presente investigación analiza el éxito, entendido como estabilidad, del que gozó César Álvarez, durante casi sus dos periodos de gobierno (2006-2013).

De esta manera, sostengo que el poder que Álvarez tuvo se basó en tres ejes. El primero de ellos enfatiza sus métodos de gobierno, los cuales podrían relacionarse con características autoritarias, iniciándose la discusión de autoritarismos a nivel subnacional en países unitarios. Si bien el primer punto no es abordado extensamente en la presente investigación si es desarrollado de manera completa en la tesis de licenciatura.³

En segundo lugar, hago hincapié en el tipo de redes clientelares que se extendieron en la región. De esta forma Álvarez pudo mantener cercana a la población haciendo del clientelismo una práctica rutinaria durante su gobierno, el cual se dirigió, especialmente, a la ciudad de Chimbote. Por último, enfatizamos que la estabilidad de Álvarez en la región se debió a la ejecución y promoción de obras en la región. En este punto señalo cómo fue distribuido el dinero producto de los grandes ingresos que tuvo la región. Asimismo, esta sección describirá cuáles fueron las principales formas en las que se habrían cometido actos de corrupción.

En ese sentido, la elección del caso de estudio se dio en tanto es una región que ya venía dando indicios de los malos manejos en las diferentes instancias gubernamentales. Y, a pesar de ello, siguió manteniendo estabilidad durante un periodo medianamente largo, en relación al contexto peruano donde comúnmente suele existir alta inestabilidad en los cargos. Por esa razón, esta investigación puede aportar nuevas aristas al tema de las dinámicas políticas subnacionales.⁴ Sobre todo, porque frente a la literatura revisada no se han encontrado estudios que se enfoquen en la dinámica gubernamental subnacional, tomando el caso de un Estado unitario, sino más bien que la mayor parte de la literatura se ha enfocado en fenómenos de la coyuntura electoral en el ámbito subnacional. Además, se intenta demostrar que esta dinámica puede ejemplificar el tipo de relación que se podría estar estableciendo en otras regiones del territorio peruano.

1 La Centralita fue un establecimiento que funcionaba en Chimbote, donde posiblemente se realizaba espionaje telefónico a los opositores del gobierno. Así como, también se efectuaban pagos a diferentes autoridades regionales y periodistas para el blindaje político y judicial del ex presidente regional.

2 Aunque la experiencia ya haya demostrado que tampoco resultaron ser la respuesta a la ausencia de articulación política de la que el sistema peruano carece (Muñoz y García 2011: 8).

3 Arévalo, Rosa. 2014. La dinámica política a nivel subnacional: La estabilidad en la gestión de César Álvarez (2006-2013) (tesis de Lic.). Pontificia Universidad Católica del Perú. Facultad de Ciencias Sociales.

4 Recientemente, existen otros autores que han ido trabajando el tema en relación a otras regiones. Ver: Encinas, Daniel, Carla Cueva y Noelia Chávez. El autoritarismo subnacional en países unitarios: Posibilidades y límites para la acumulación de poder en el Perú. Lima 2015. Documento de trabajo.

La estructura del artículo está dividida en cuatro secciones; la primera parte cuenta con una breve contextualización de la región y con los antecedentes políticos de César Álvarez. Como segunda sección, se analizan las relaciones clientelares que estableció el ex presidente regional. Posteriormente, me enfoco en el gasto público que fue destinado desde el Gobierno Regional para un conjunto obras públicas, lo cual desencadena un serie de cuestionamientos vinculados a actos de corrupción. Por último, desarrollo una sección de conclusiones, en donde se retoma los argumentos antes descritos y se hace énfasis en los factores que posibilitaron que César Álvarez mantuviera estabilidad durante sus periodos de gobierno.

Antecedentes: La región Áncash y el camino al poder de César Álvarez

La región Áncash comprende parte de los andes y la costa peruana, estando políticamente dividida en 20 provincias y 146 distritos. Ello la convierte en la región que más alcaldes tiene. Su capital es Huaraz, aunque por ser un territorio extenso, la región cuenta con más de una ciudad que concentra gran densidad poblacional y desarrollo económico. Santa-Chimbote por ejemplo, representa zonas importantes también.

La conformación de Áncash es particular en relación a otras regiones del país, porque cuenta con zonas de costa y sierra. Ello hace que tenga dos representantes y oficinas por entidad pública y privada. Por ejemplo, cuenta con dos Direcciones Territoriales de la Defensoría del Pueblo y dos representantes de distintos Colegios Profesionales. Usualmente estos se ubican tanto en Chimbote como en Huaraz. En los últimos años la región en cuestión ha recibido grandes ingresos como resultado del canon minero. Al mismo tiempo, cuenta con ingresos en razón al Canon Pesquero y Canon Hidroenergético.

Asimismo, Áncash es la región del Perú en la que existe poca estabilidad en los cargos regionales y municipales, encontrándose en el primer lugar a nivel nacional con el mayor porcentaje de autoridades revocadas y vacadas en el periodo 2007-2010. El resultado: 97 de sus gobernantes locales fueron revocados por medio del mecanismo de Consulta Popular de Revocatoria. Por otro lado, los Consejos Municipales, por acuerdo mayoritario, iniciaron el proceso que luego daría paso a la vacancia de 60 autoridades ediles (Infogob - JNE).

En relación a la vida política de César Álvarez, podemos evidenciar que es un político con experiencia. Como demuestra el primer cuadro, su actividad se remonta a la década de los noventa. Además, es importante recalcar que César Álvarez fue parte de las juventudes de Cambio 90 y Cambio 90 Nueva Mayoría.⁵ Este detalle es relevante en tanto se ha sugerido que es del *fujimorismo* en donde aprende el accionar político. Ello porque, desde la percepción de la población –sobre todo ancashina-, todo lo sucedido en los años noventa a nivel nacional se replicó en la región durante los últimos años.

Por otro lado, entre octubre de 2001 y octubre de 2005 César Álvarez trabajó como asesor en el Congreso de la República. La asesoría era para Heriberto Benítez, quien habría sido un apoyo principal durante su gestión en el poder legislativo. De esta manera, desde el gobierno central, Álvarez estaría iniciando conexiones que luego ayudarían a blindarlo ante cualquier cuestionamiento de sus prácticas políticas en la región.

5 Movimientos políticos que sentaron las bases del fujimorismo.

Cuadro N° 1. Actividad política de César Álvarez

Procesos electorales	Cargos a los que postula	Grupo Político	Resultado
<i>Elecciones municipales 1998</i>	<i>Alcalde provincial de Santa</i>	<i>Cuenta Conmigo</i>	<i>No electo</i>
<i>Elecciones generales 2000</i>	<i>Congresista por Áncash</i>	<i>Frente Independiente Moralizador – FIM</i>	<i>No electo</i>
<i>Elecciones generales 2001</i>	<i>Congresista por Áncash</i>	<i>Frente Independiente Moralizador – FIM</i>	<i>No electo</i>
<i>Elecciones regionales y municipales 2002 *</i>	<i>Alcalde provincial de Santa</i>	<i>Frente Independiente Moralizador – FIM</i>	<i>No electo</i>
<i>Elecciones generales 2006</i>	<i>Congresista por la región Áncash</i>	<i>Frente Independiente Moralizador – FIM</i>	<i>No electo</i>
<i>Elecciones regionales y municipales 2006</i>	<i>Presidente regional de Áncash</i>	<i>Movimiento Independiente Cuenta Conmigo – MICC</i>	<i>Electo</i>
<i>Elecciones regionales y municipales 2010</i>	<i>Presidente regional de Áncash</i>	<i>Movimiento Independiente Cuenta Conmigo – MICC</i>	<i>Electo</i>

*Primer proceso electoral que incluyó la creación de regiones.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por Infogob.

Autoritarismo y el Clientelismo que «Cuenta contigo»⁶

Durante los primeros meses del año 2014 el Perú entero daba cuenta el cómo se había venido llevando a cabo la dinámica política en Áncash, a raíz de la muerte de uno de los principales opositores de la gestión de Álvarez, Ezequiel Nolasco. Así, la gestión de César Álvarez recién se había vuelto un problema de carácter nacional. Sin embargo, antes que el conflicto estallase Álvarez pudo mantenerse en el poder sin que su gestión sea cuestionada o su cargo se vea amenazado como resultado del régimen autoritario.

Como se menciona en la introducción del libro de Edward Gibson, que un país haya iniciado el proceso de descentralización, solo es el primer paso para que la democracia se difunda. Gibson enfatiza dos características de los regímenes subnacionales; el primero se relaciona con la conexión directa que estos tienen con el gobierno central, ya que tienen que coordinar diferentes temas que afectarán a los ciudadanos del territorio –interacción vertical- (Gibson 2012:12). En segundo lugar, se encuentra a la interacción con las instituciones no gubernamentales, en donde se encuentran los partidos políticos, ONG y la sociedad civil en general, que une a las diferentes regiones por medio de redes organizadas –interacción horizontal- (Gibson 2012:12). En el caso de Áncash se contaba con esas dos características, lo que paradójicamente ayudó a fortalecer el carácter autoritario del gobierno.

Por otro lado, es conocido que en el Perú no encontramos muchos casos de estabilidad entre las personas que ocupan cargos gubernamentales. Ejemplo de ello son las revocatorias constantes que ocurrieron en la región. Sin embargo, César Álvarez logró posicionarse teniendo éxito como candidato en la región en dos periodos. Además, sugerimos que si el conflicto no estallaba a nivel nacional, hubiera podido ser reelecto nuevamente. Sin embargo, cuando los escándalos que involucraban a Álvarez se hicieron de conocimiento nacional, fue mucho más fácil reconocer cómo es que se había venido desarrollando la política en la región. Como mencionó Levitsky en su momento, en un medio local, «Áncash tiene todos los elementos de

6 César Álvarez fue fundador y rostro principal del Movimiento Regional Independiente Cuenta Conmigo en la región Áncash. Es importante mencionar que todos los simpatizantes y militantes del movimiento en la región eran conocidos como los «comandos».

un autoritarismo contemporáneo».7 Así, las cuatro arenas institucionales – la arena electoral, la legislativa, la judicial y los medios- se pudieron ver afectadas como consecuencia del autoritarismo (Levitsky y Way 2004).

El escándalo de «La Centralita»8 es un ejemplo del tipo de prácticas autoritarias; en primer lugar, porque es desde ese local que se arma un aparato psicosocial de amedrentamiento a la oposición, en el que está vinculado directamente el ex presidente regional. Juan Calderón9 manifestó que «tenían una prensa totalmente controlada que maltrataba y difamaba. Todo ese aparato bloqueaba y detenía a sus «enemigos políticos», cuando lo único que éramos nosotros era ser una oposición que en toda democracia existe».

Por otro lado, frente a lo ocurrido en Áncash no existió respuesta que viniera desde la sociedad civil, al inicio. Parte de la estrategia que Álvarez utilizó fue debilitar a las organizaciones de la sociedad civil, como fue el Frente de Defensa y algunos sindicatos. De esta manera, cooptado ya el Frente de Defensa, no existía alguna institución que pueda hacer presión frente a lo ocurrido en la región.

Ahora bien, como menciona Stokes y Amaral, para medir la calidad y la forma de la democracia no solo debemos fijarnos en el ámbito nacional, sino más bien en instancias locales (2005:11). Ello es más claro porque estamos más cercanos a redes locales–funcionarios y organizaciones, que a las nacionales. Los autores señalan que cuando somos beneficiarios de alguna política social, muchas veces son los municipios o gobiernos provinciales quienes reparten esos servicios o bienes (2005: 11). De esa manera, las relaciones que las autoridades van desarrollando se benefician de los nexos directos que establecen con la población.

Los periodos en los que César Álvarez fue presidente regional, se caracterizaron por contar con gran apoyo de parte de la población. Aunque es cierto que ese apoyo muchas veces estuvo condicionado a bienes, servicios o favores que desde el gobierno regional se desarrollaron. Como menciona Collier, «en países como el Perú, en los cuales la forma de las relaciones élite-masa se caracteriza por ser predominantemente autoritaria, puede esperarse que la modernización económica y social produzca una serie de etapas o sub-tipos de autoritarismo» (1978:16). Si bien es cierto que el texto corresponde al contexto político y social de mediados del Siglo XX, la descripción aún sigue vigente. Si miramos las relaciones entre la clase política y los ciudadanos que se han desarrollado a lo largo de los últimos años, podemos darnos cuenta que siguen en pie, e incluso, se han replicado a nivel subnacional.

Al mismo tiempo, el caso de estudio se contextualiza en el periodo en el que la región Áncash empezó a incrementar sus ingresos. A razón de eso es que podía financiar estas relaciones, ya que los grupos políticos asumen el uso del patronazgo cuando tiene acceso a recursos (Shefter en Hagopian 2007:591)

Clientelismo 2006-2010: Campañas y Gobierno

Se sabe que para que un candidato asegure su (re)elección necesita estar seguro que los nexos establecidos con la población darán frutos. Además, los políticos, usualmente, enfocan sus recursos en donde ellos perciben un beneficio producto de la relación clientelista (Kitschelt y Wilkinson 2007:12-13). En nuestro caso de estudio, la mayoría de ocasiones Álvarez se ha enfocado en la población pobre de la región. El perfil de este grupo de personas carece de los

7 Correo. Versión regional, Chimbote. Domingo 23 de marzo de 2014.

8 La Centralita fue un establecimiento que funcionaba en Chimbote, donde posiblemente se realizaba espionaje telefónico a los opositores del gobierno. Así como, también se efectuaban pagos a diferentes autoridades regionales y periodistas para el blindaje político y judicial del ex presidente regional.

9 Candidato a la Presidencia Regional de Áncash en el 2014.

servicios básicos y se ubica en la provincia del Santa-Chimbote, en la mayoría de casos. En cierto sentido, también se dedicó a realizar proselitismo político y esparcir sus redes clientelares a lo largo de la región; sin embargo, la provincia del Santa fue el núcleo de donde recibía más votos, por lo tanto era el sector en las prácticas clientelistas se reforzaban más.

Como se puede apreciar en los cuadros siguientes, César Álvarez concentró mayor cantidad de votos en las provincias de Santa y Huaraz, esta última por ser la capital de la región (Cuadro 2). Sin embargo, que Álvarez contara con los bolsos electorales de sectores pobres ubicados en Santa hace que se enfatice y facilite el desarrollo de redes clientelares. Al mismo tiempo, dentro de Santa los distritos de Chimbote y Nuevo Chimbote fueron los que más votos válidos proporcionaron al Movimiento Independiente Regional Cuenta Conmigo y a César Álvarez (Cuadro 3 y Gráfico 1). En ese sentido, podemos ir mencionando que no solo se trata de tener recursos y gastarlos, sino que es importante saber dónde los concentras.

Cuadro N° 2. Votos logrados por el Movimiento Regional Independiente Cuenta Conmigo en las Elecciones Regionales de 2010 – Áncash

Provincia	Votos
<i>Santa</i>	115987
<i>Huaraz</i>	7595
<i>Huaylas</i>	3985
<i>Pallasca</i>	3398
<i>Huarmey</i>	2914
<i>Casma</i>	2681
<i>Sihuas</i>	1893
<i>Yungay</i>	1883
<i>Mariscal Luzuriaga</i>	1743
<i>Huari</i>	1101
<i>Carhuaz</i>	1031
<i>Bolognesi</i>	940
<i>Ocros</i>	896
<i>Carlos Fermin Fitzcarrald</i>	707
<i>Pomabamba</i>	699
<i>Corongo</i>	699
<i>Antonio Raimondi</i>	682
<i>Aija</i>	528
<i>Recuay</i>	448
<i>Asunción</i>	294
Total de votos válidos	150 104

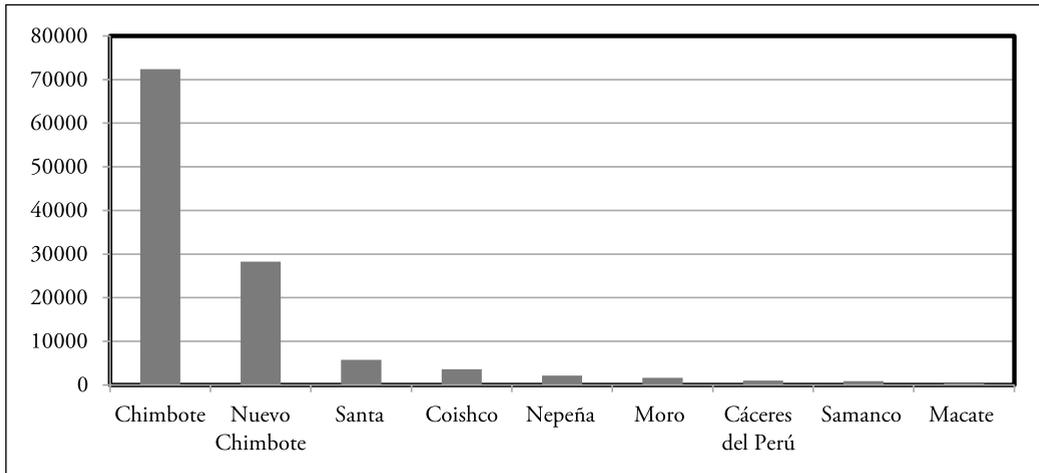
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de ONPE 2010.

Cuadro N° 3. Votos logrados por el Movimiento Regional Independiente Cuenta Conmigo en las Elecciones Regionales de 2010 - Provincia Santa

Distrito	Votos
Chimbote	72398
Nuevo Chimbote	28265
Santa	5727
Coishco	3609
Nepeña	2160
Moro	1638
Cáceres del Perú	962
Samanco	870
Macate	358
Total de votos válidos	115 987

Fuente: Elaboración propia a partir de datos ONPE 2010.

Gráfico N° 1. Votos logrados por el Movimiento Regional Independiente Cuenta Conmigo en las Elecciones Regionales de 2010 - Provincia Santa



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de ONPE 2010.

Así como ha sucedido a lo largo de nuestra historia política, Álvarez se dirigía a las personas de más bajos recursos, en especial a las que carecían de hogar fijo o vivían en barriadas. De esta manera, constantemente se ofrecía algún beneficio a la población para tenerlos siempre cerca, ello lo hacía para demostrar fuerza. Como menciona Richard Villavicencio, decano del colegio de abogados de la provincia del Santa, Álvarez destinó 300 hectáreas del gran conocido proyecto Chincas para que grandes proporciones de personas establezcan sus viviendas.¹⁰ A pesar de ello, nunca les dio el título de propiedad, con ello reforzaba la relación de paternalismo y necesidad.

¹⁰ Entrevista realizada el 6 de mayo de 2014 en Chimbote, Santa.

Porque mientras ese grupo de gente carecía de vivienda, también formaba parte de la maquinaria clientelar al depender de los títulos que Álvarez podría brindarle. Juan Calderón indicó que en su momento se propiciaron hasta cuatro invasiones y que esta práctica se afianzó con su segundo periodo, y que incluso para el posible tercer periodo Álvarez ya estaba preparando algo mucho más sistemático.

Como resultado de esas invasiones se han ido formando diferentes Asentamientos Humanos. Estos nuevos espacios coinciden en que se fue estableciendo la población que apoyaba al ex presidente regional. En la mayoría de casos, siempre se podrían encontrar banderolas del Movimiento Independiente Cuenta Conmigo.

Así, los asentamientos creados por Álvarez funcionaban como espacios que a la vez «movilizaba a la población para que participara en las manifestaciones» (Collier 1978:74). Ahora bien, la dinámica habría consistido en convocar abiertamente a las movilizaciones, en las cuales se pasaba un listado para medir la asistencia y luego entregar los bonos de las personas que participaron. Ello era resultado de la relación informal y paternalista que se había establecido, ya que se tenía la seguridad de que la clientela se quedaría en el lote, asegurando el apoyo político.

El Movimiento Independiente Cuenta Conmigo estableció una organización que contaba con encargados especiales en cada sector de los Asentamientos Humanos. Luis Luna¹¹ manifestó que habría podido existir un mecanismo que controlaba de noche y de día a la clientela «había espionaje político, porque es parte de su política de gobierno y de proselitismo. Tú tienes esa necesidad, te entrego tu lote, pero vas a tener que cumplir con ciertas tareas políticas».

En consecuencia, ese monitoreo propiciaba que se desarrolle esa participación en las movilizaciones, las cuales servían para «expresar un apoyo político, pero que no se relacionaba con algún tipo de demanda en específico» (Collier 1978:74-75). Así, casi siempre que Álvarez convocaba una marcha o protesta, los grupos conformados en las organizaciones de los Asentamientos Humanos salían. En varias ocasiones también servían de bloqueo para posibles casos de investigación o cuando Álvarez debía rendir cuentas.

Así, los mecanismos autoritarios de bloqueo para la fiscalización, sumado a un componente clientelista –que condicionaba el accionar de la gente a cambio de que siga manteniendo el beneficio que le brindaba el ex presidente regional– fortalecían el bloqueo al pluralismo en la región. Ello prima cuando estamos bajo un contexto de algún sub tipo autoritario; por ello el factor de informalidad hacía que el tipo de régimen se mantenga e incluso se pueda volver más fuerte (Collier 1978:75).

Durante su gestión, Álvarez también estableció las redes clientelares por medio de otros tipos de bienes que brindaba a cambio de –futuro- apoyo. De esta manera, existió una constante práctica de regalar diferentes productos en sus mítines y en diferentes apariciones públicas, más allá de que se esté o no en coyuntura electoral. Sin embargo, en época electoral la distribución de bienes permite a los equipos de campaña dejar una impresión sobre el candidato, la cual demuestra que éstos últimos son candidatos viables (Muñoz 2013:5).

Patronazgo

Si bien, el termino patronazgo se ha utilizado para definir las relaciones de las cuales se benefician los miembros del partido del gobierno de turno (Stokes 2007:49-54), en este caso nos referiremos a ellas como el intercambio en el que los beneficiados reciben algún puesto en

11 Ex-Decano del Colegio de Economistas y candidato a la presidencia regional - Partido Humanista en el 2014. Entrevista realizada el 7 de mayo de 2014 en Chimbote, Santa.

entidades, en su mayoría públicas (Kitschelt y Wilkinson 2007:8). Ello, a cambio del apoyo y protección de la autoridad.

Sabemos que la maquinaria política de un movimiento o partido es esencial para la relación que mantenga con la población votante. Con mayor razón juega un rol clave cuando esta relación se basa en el clientelismo (Rojas 2011:43). Además, sabemos que sin esa maquinaria deja de existir la política clientelar, ya que con ello se «permite distribuir los bienes de manera permanente y supervisar el cumplimiento del contrato» (Rojas 2011:43-44). Y es así es como funcionaban los allegados del movimiento de César Álvarez. Los comandos, nombre con el que Álvarez denominó al grupo que conformaba su movimiento y que lo apoyaba en general, fueron parte fundamental de su maquinaria política. Como se demostraron en las entrevistas de campo, los comandos tenían una gran presencia en las diferentes esferas sociales, políticas y económicas de Áncash.

Cuando Gibson estudia el caso argentino de autoritarismo subnacional en la provincia de Santiago de Estero, recuerda que los mecanismos de patronazgo público son cruciales para instalar la disciplina al régimen (2012:102). Así, cuando el clientelismo y el control institucional de la oposición no son suficientes, el patronazgo puede llenar ese vacío (2012:103). Algo similar sucede en Áncash, ya que por todo lugar se encontraban los ojos y oídos de Álvarez.

Indicios de estas prácticas podrían haberse dado con algunos funcionarios públicos de la contraloría, vinculados a Álvarez, quienes no iniciaron auditorías sobre los gastos ejecutados. De esa forma, se avaló un gasto desmedido, improvisado y sin beneficios económicos ni a corto ni a mediano plazo. Por otro lado, en la Fiscalía y Ministerio Público, nunca se tuvo la capacidad ni la voluntad para investigar a fondo la serie de denuncias que se iban declarando. Actualmente, existen pruebas que implica la complicidad en la impunidad que operó en todo Áncash.

La PNP, tampoco apoyó las investigaciones del Ministerio Público o del Poder Judicial, tampoco investigaron los crímenes de sicariato en la región. Desde el Poder Judicial, no se dieron sentencias que hayan culminado con pena privativa de la libertad contra funcionarios que incurrieron en actos de corrupción. Es por esa razón, que César Álvarez desde el Gobierno Regional vio la posibilidad de quedarse en el cargo, consiguiendo adeptos y organizaciones que lo apoyan

El Chalequeo: el caso de los trabajadores de construcción y los fiscales

Los conocidos «chalecos», eran grupos relacionados al sindicato de construcción civil que se dedicaban a extorsionar a empresas para que les den un bono a cambio de protección. Asimismo, se dedicaban a amedrentar a quienes se intentaran oponer al régimen de Álvarez. Por último, también se les vinculó con las mafias de sicarios que estarían relacionados con los asesinatos y los atentados a la oposición.

La relación que Álvarez tiene con este gremio de trabajadores se remonta al año 2006. Para la campaña de ese año, en la que se lanzaba como candidato al Gobierno Regional, César Álvarez hace una alianza con el sindicato de trabajadores de construcción civil. Es aquí en donde conoce a Ezequiel Nolasco, con quien hace una alianza que le permite organizar la campaña política. Lo que repercute en la elección de César Álvarez como presidente regional y con Nolasco elegido como primer consejero regional de Áncash, representando a la provincia del Santa. A cambio, el grupo de construcción civil tendría el manejo de cupos de trabajo. De esta manera, la mayoría de gente relacionada al grupo de construcción civil tenía trabajo asegurado.¹²

12 Irónicamente, es este mismo grupo el que estaría implicado con el asesinato de Ezequiel Nolasco.

A cambio de eso, el gremio formaba parte de las portátiles que hemos mencionado al inicio. También cumplían la función de amedrentar a los líderes opositores o cualquier persona que estuviera en contra del Gobierno Regional. Una clara analogía se podría dar con lo ocurrido en el Callao con Chimpún Callao. Como describe José Rojas, durante las elecciones de 2010 todos los partidos políticos o movimientos en la región «se quejaban de las prácticas violentas que realizaba Chimpún Callao» (2011: 7). Estas se basaban en amenazas personales y destrucción y obstaculización de la propaganda política.

Así como se realizó el «convenio» con trabajadores de construcción civil, también se estableció una fuerte relación entre el Poder Judicial y el Gobierno Regional. Ello se daba en el marco de la implementación del nuevo código procesal penal en Áncash. De esta manera, se desarrolló un convenio, en el que estaba pactada la construcción de un edificio en Nuevo Chimbote; así como las capacitaciones que requerían que los fiscales y jueces sean enviados a California, Estados Unidos de Norte América.

Lo esencial del caso era que al regresar de las capacitaciones las autoridades involucradas fueron las mismas que, posteriormente, fueron responsables de ver los casos en los que se habían visto involucrados un grupo de políticos en la región. Es evidente, que al recibir las respectivas «capacitaciones» pactados con el Gobierno Regional, la mayoría de casos fueron archivados, no siguieron y en otros casos se les absolvió por completo de cualquier culpa.

La estabilidad basada en gasto público y corrupción

Áncash es una de las regiones del Perú que más ingresos ha recibido por concepto de canon minero, sin contar también otros ingresos como el canon pesquero. Según el portal del Ministerio de Economía y Finanzas, para el año 2013 Áncash recibió cerca de 252 millones de soles, solo por canon minero. Monto que ha venido decreciendo en los últimos 5 años. Esa fue una de las principales herramientas de las que Álvarez se valió para hacer que su gestión sea sostenible en el tiempo. Por esa razón, la constante publicidad con respecto a la realización de obras y donativos en diferentes sectores de la región, fue clave para el éxito de su gestión. Si bien desde que en la región resonara el escándalo por la muerte del ex consejero regional Ezequiel Nolasco, el paisaje en las calles cambió, antes de que esto ocurriese casi todas las calles tenían el símbolo de Cuenta Conmigo o una foto de Álvarez promocionando su gestión.

A pesar de ello, actualmente la región no muestra grandes cambios de fortalecimiento institucional, sino que más bien se dio inicio a muchas obras de construcción cuestionadas e involucradas en posibles casos de corrupción. Al mismo tiempo, el aumento de la delincuencia, donde se encuentra incluido el «sicariato político», nubla y deteriora la idea de que Áncash sea la región número uno en gastos públicos.

La región Áncash basa su economía en la industria extractiva, siendo la minera una de las principales actividades de la región. También tiene otros ingresos por canon pesquero, sin embargo, éste último ha dejado de tener la relevancia que tenía en el presupuesto. En ese sentido, varios de los proyectos y obras realizadas por el Gobierno Regional se basan en el presupuesto que viene en el canon.

Según los datos del Ministerio de Economía y Finanzas, el año 2013 el Gobierno Nacional transfirió cerca de 3 817 millones de soles relacionados al Canon Minero. De esta cantidad, Áncash recibió aproximadamente 252 millones de soles. Así, se había convertido en la región que más dinero recibía por ese concepto. Además, para el mismo año también tenía ingresos de cinco millones de soles y un millón de soles, en relación al canon pesquero y canon hidroenergético, respectivamente.

Por otro lado, desde que inició el proceso de descentralización, cada función que se transfirió a los gobiernos regionales tuvo su respectivo presupuesto. Con lo que se espera que exista mayor eficiencia en los procedimientos de gasto (Barrantes et al. 2012:30). En esta línea, Luis Luna señaló que a partir de la descentralización los gobiernos regionales concentran mayor poder político, ya que son los que definen el destino de los recursos. Sin embargo, ello podría ser una puerta para que gobiernos, de prácticas autoritarias, como el de Álvarez puedan permanecer mucho tiempo en el poder. A partir de ello reflexiona sobre el dinero que trae el canon: «Hay excesiva libertad que se da para decidir en qué invertir. A eso se le agrega que no ha habido seguimiento fiscalizador. Además que estos ingresos no se han orientado al desarrollo».

Barry Ames propone que en América Latina, muchas veces, el gasto público se ha realizado en base a construir y maximizar el apoyo político (1977). En ese sentido, el cómo se gasta y en qué se gasta se pueden medir como intentos «para recompensar y reclutar seguidores, fomentar el apoyo y asegurar continuidad en el cargo» (Ames 1977:150).

Como mencionamos al inicio del capítulo, hay un antes y un después en Áncash con el ingreso y manejo del canon. Nunca antes se habían manejado montos tan grandes de dinero; como resultado, cuando César Álvarez llega a la presidencia regional no sabía cómo ejecutar esos gastos. Juan Calderon resalta que eso se debe a que Álvarez llega sin esa clase de experiencia, puesto que no contaba con manejar tales montos, «no sabía qué hacer con tanto dinero», señaló. De esta manera, su necesidad de contar con apoyo político lo llevó a presupuestar y ejecutar proyectos que maximizaran ese apoyo. Con ello aseguraba que su gobierno contara con mayor estabilidad.

Luis Luna, señala que con esas obras Álvarez quería hacer presencia en la población en la mira de futuros procesos electorales. Ello porque se estaría evidenciando un fuerte gasto en proyectos para la región. Lo que lo lleva a ser reconocido, a nivel nacional, como la región con mayor capacidad de gasto e inversión. Al mismo tiempo, como las obras que realizó durante su gobierno se basaron en proyectos de construcción, generó que haya mayores beneficios para el grupo de trabajadores de construcción, cuyo rol fue esencial durante su gobierno. De esa manera, se generaban puestos de trabajos que se seguían traduciendo en apoyo.

Ahora bien, la Constitución Política del Perú señala claramente en sus artículos 192 y 195 cuales son las competencias de los gobiernos regionales y locales, respectivamente. En consecuencia, la planificación del desarrollo urbanístico de cada circunscripción es una de las competencias de los gobiernos locales. No obstante, durante los periodos de gobierno de César Álvarez primaron las obras relacionadas a proyectos de infraestructura local, zonificación y acondicionamiento territorial. Tareas que como hemos dicho corresponden a los municipios y gobiernos locales. Como resultado, esas prácticas fueron sistemáticas, ya que Álvarez habría obligado a alcaldes de diferentes municipios a firmar convenios para que los autorice de manejar proyectos urbanos. Eso lo realizaba siempre con evidentes fines políticos que fomentarían su sostenibilidad y la percepción de un buen desempeño gubernamental.

Como mencionamos en líneas anteriores, el apoyo que recibió Álvarez se valió del constante contacto con la población por medio de regalos. Con ello mantenía lealtades y se posicionaba en la región. Entonces, a pesar que la ley del canon indique que el dinero debe ser usado para un determinado tipo de proyectos, casi ninguno respondía a ese llamado. Un claro ejemplo de proyectos de envergadura regional fue el proyecto Chinecas,¹³ intentaba ser algo similar al proyecto Chavimochic. A pesar de ello, mientras Chavimochic se encuentra ya en la quinta etapa, Chinecas no ha iniciado ningún trabajo. Este proyecto fue la bandera para ganar

13 El proyecto especial Chinecas es un proyecto de exportación agroindustrial a cargo del Gobierno Regional que atraviesa el desierto de los territorios de Chimbote, Nepeña, Casma y Sechin.

las elecciones del 2006 y de 2010, ya que se solicitó que el proyecto sea manejado desde la región. Es recién en abril de 2012 que Chincas pasa a manos del Gobierno Regional;¹⁴ sin embargo, todo se estancó en el proceso de transferencia.

Niveles de corrupción en la región

Además de la falta de compromiso en el término de las obras, César Álvarez estuvo involucrado en diversos escándalos de corrupción. La hipótesis de Manzetti y Wilson acerca del apoyo a los gobiernos corruptos deviene cuando el gobierno es débil, pero las relaciones clientelares son fuertes. Eso genera el apoyo, pese a que el gobierno sea corrupto porque saben que recibirán beneficios tangibles de ello (Manzetti y Wilson 2009:78).

Durante la gestión de Álvarez no se pudo sustentar los gastos para diferentes obras. Ya que, cuando se aprobaba una obra, ésta se instauraba con un determinado presupuesto que se iba desembolsando. Pero lo que sucedía era que casi todas las obras se paralizaban por «falta de presupuesto». Es así que se usó una política de aprobar una obra por determinado proyecto, sobrevalorarlo, paralizarlo y luego ampliar el presupuesto de la obra. De tal modo que un obra podría estar sobrevalorada hasta 10 veces más de su presupuesto inicial.

Con ese tipo de gastos solo se generó que se gaste el presupuesto que debió ser dedicado a otro tipos de obras que pudieran generar proyectos a largo plazo. La sobrevaloración también se extiende a la compra de ambulancias y patrulleros, para el sector salud y la policía. Esto se da porque el dinero de las obras se va distribuyendo a las redes de corrupción que se habían ido estableciendo en la región. Como resultado, el dinero debía ser repartido entre los *diezmos*, los *«chalecos»* y los empleados de menor nivel. Es necesario aclarar que la gran mayoría de estas obras se realizaron junto a la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI). Ello permitía que algunos de los proyectos no estén sujetos a la fiscalización nacional, facilitando la secuencia de actos de corrupción.

En cuanto a lo expuesto se puede decir que, gracias a los grandes montos que recibía el Gobierno Regional, Álvarez pudo hacer uso de las prácticas autoritarias y clientelares. Ello permitió que se fortalezcan los lazos con el grupo de construcción civil que lo blindaba ante cualquier ataque; así como, contar con un aparato que desde lo estatal lo protegía, y por último, incrementar el apoyo en la población.

Conclusiones

Es importante reflexionar sobre la importancia que este caso tiene en relación al resto del Perú. Ya que, gracias a los factores que hemos mencionado en los últimos capítulos, Álvarez pudo gobernar con suficiente estabilidad. Ello no hubiera sido posible en otro contexto y lo demuestra su antecesor, Freddy Alberto Ghilardi Álvarez, quien fuera removido por posibles actos de corrupción antes de culminar su periodo de gobierno.

Por otro lado, las prácticas sistemáticas con características autoritarias durante su gestión permitieron el manejo de los principales medios de la región; así como la compra de diferentes funcionarios públicos regionales y nacionales. Y es a partir de estos últimos que se mantiene un blindaje político y judicial, que le da mucha mayor estabilidad y permite ser reelegido.

En segundo lugar, las redes de clientelismo y patronazgo le brindaron a Álvarez la estabilidad necesaria para tener el apoyo de la población. Sobre todo porque la mayoría de prácticas se

¹⁴ Después de mucho tiempo, el proyecto había sido traspasado al Gobierno Regional de Áncash, quien desde ese momento sería el responsable de su ejecución. <https://www.youtube.com/watch?v=0re7PdLYbKk>

dirigían al sector más pobre. Esto la transformaba en una relación de necesidad e informalidad. Lo característico fue que esta posibilidad de agrupación, mediante los Asentamientos Humanos resaltó los acuerdos que se van desarrollando entre patrón y cliente (Collier 1978:74). De esta manera, la no entrega de títulos de propiedad fortalece la informalidad que a la vez cuenta con un componente altamente personalista.

En consecuencia, si bien se desarrolló clientelismo electoral, este no se agotó en la campaña, traduciéndose en clientelismo relacional. Con ello se iban fortaleciendo más los nexos con los votantes, asegurando que estos los apoyaran en las siguientes elecciones o formen parte de las movilizaciones que se organizaban desde el gobierno regional. Asimismo, el caso ancashino demuestra que es necesario que se cuente con una fuerte concentración de población que necesite de los recursos existentes. Pues el contar con esos recursos no garantiza que se posea la estabilidad que Álvarez tuvo, si es que no están direccionados a bolsones electorales.

La relación que se dio con el sindicato de obreros sirvió de apoyo, en tanto estos cumplían labores importantes dentro de la región, que favorecían al gobierno de turno. Al mismo tiempo, la capacidad de establecer redes, por medio de los comandos, fortalecía la difusión y control de Álvarez a través de diferentes sectores. Por último, toda esta maquinaria política, se fortaleció con la «compra» de funcionarios públicos. Ello le sirvió como blindaje ante cualquier investigación, que podrían venir tanto del Gobierno Central como del Gobierno Regional.

En tercer lugar, lo anterior pudo ser llevado a cabo de manera efectiva por el aumento del presupuesto en los últimos años gracias a los ingresos del canon. Ese dinero es el que habría podido sostener el pago a diferentes medio, jueces, fiscales, policía, etc. Fortaleciendo las prácticas autoritarias. Asimismo, permitió que se pudiera gastar en diferentes bienes y víveres destinados a la población, fortaleciendo el uso del clientelismo como medio de relación entre la población y el presidente regional.

El inicio de muchas obras cuestionadas e involucradas en grandes escándalos de corrupción sirvió para demostrar que el Gobierno Regional estaba realizando gastos efectivos. Aunque en su mayoría hayan sido obras sobrevaluadas y que correspondían en primera instancia a gobiernos provinciales o locales. Ello se enlaza con los puntos anteriores, ya que a pesar que las obras pueden relacionarse con actos de corrupción, los políticos lo ven necesario porque les brinda legitimidad en un primer momento.

Referencias

- Ames, Barry. 1977. «The Politics of Public Spending in Latin America». *American Journal of Political Science* vol. 21, No-1: 149-176.
- Arévalo, Rosa. 2014. *La dinámica política a nivel subnacional: La estabilidad en la gestión de César Álvarez (2006-2013) (tesis de Licenciatura)*. Lima: PUCP.
- Barrantes, Cuenca y Jorge Morel. 2012. *Las posibilidades del desarrollo inclusivo: dos historias regionales*. Lima: IEP.
- Collier, David. 1978. *Barriadas y élites de Odría a Velasco*. Lima: IEP.
- Gibson, Edward. 2012. *Boundary Control, Subnational authoritarianism in Federal Democracies*. New York: Cambridge University Press.
- 2010. «Politics of the Periphery: An Introduction to Subnational Authoritarianism and Democratization in Latin America». *Journal of Politics in Latin America* vol 2, No-2: 3-12.
- 2005. «Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Democratic Countries». *World Politics* vol 58, No-1: 101-132.
- Hagopian, Frances. 2007. «Parties and Voters in Emerging Democracies». *The Oxford handbook of comparative politics*. Ed. Carles Boix y Susan C. Stokes. Oxford University Press, 582 – 604.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. 2009. *Perfil sociodemográfico del departamento de Ancash*. Huaraz. Lima: INEI.
- Jurado Nacional de Elecciones. 2012. *Mapa Político Electoral del Perú. Tomo 1*. Lima: JNE.
- Kitschelt y Steven I. Wilkinson. 2008. *Patrons, Clients and Policies: patterns of democratic accountability and political competition*. New York: Cambridge University Press.
- Levitsky y Lucan Way. 2004. «Elecciones sin democracia. El surgimiento del autoritarismo competitivo». *Estudios Políticos* No-24. Medellín, enero-junio.
- Manzetti y Carole Wilson. 2009. «Why do corrupt governments maintain public support?». *Corruption and democracy in Latin America*. Ed. Blake Charles y Stephen Morris. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Muñoz, Paula. 2013. *Campaign Clientelism in Peru: An Informational Theory* (PHD). Texas: The University of Texas at Austin.
- Rojas, José Carlos. 2011. *Fiesta y regalo: los vínculos clientelares y maquinaria política de Chimpún Callao* (tesis de Licenciatura). Lima: PUCP.
- Stokes, Susan. 2007. «Political Clientelism». *The Oxford handbook of comparative politics*. Ed. Carles Boix y Susan C. Stokes. Oxford University Press, 605-627.
- Stokes y Samuel Amaral. 2005. *Democracia local: clientelismo, capital social e innovación política en la Argentina*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Tres de Febrero.