

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



¿Enfrentados o alineados?: Un análisis de las relaciones entre los Consejeros Regionales y el Gobernador Regional del Cusco (2019-2022)

Tesis para obtener el título profesional de Licenciada en Ciencia Política y Gobierno presentado por:

Vargas Cachi, Mayra Catalina

Asesor(es):

Došek, Tomáš

Lima, 2024

Informe de Similitud

Yo, Došek, Tomáš docente de la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) de la tesis/el trabajo de investigación titulado ¿Enfrentados o alineados?: Un análisis de las relaciones entre los Consejeros Regionales y el Gobernador Regional del Cusco (2019-2022) del/de la autor (a)/ de los(as) autores(as) Vargas Cachi, Mayra Catalina dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 17%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el 20/09/2024.
- He revisado con detalle dicho reporte y la Tesis o Trabajo de Suficiencia Profesional, y no se advierte indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lugar y fecha: Lima, 23 de septiembre del 2024.

Apellidos y nombres del asesor / de la asesora: <u>Došek, Tomáš</u>	
DNI: 01400127	Firma T.D.
ORCID: 0000-0003-4297-8456	

A Catalina, porque, como dice la canción: “Apareces tan llena de luz, cuando mi alma se esconde del sol”



Agradecimientos

En primer lugar, quisiera agradecer a mi familia. Quiero darle las gracias a mi papá porque sus palabras de aliento, su cariño, su apoyo y su amor me permitieron llegar a culminar esta tesis y esforzarme lo máximo posible durante mi etapa universitaria. También quisiera darle las gracias a mi mamá por ser mi apoyo constante en cada uno de mis días, por acompañarme en los llantos y el cansancio que conlleva realizar una tesis y por darme ánimos cada vez que estaba a punto de darme por vencida. Muchas gracias a ambos, nunca podré terminar de agradecerles todo lo que hacen por mí. Agradecer también a mi hermano, quien a pesar de ser más pequeño que yo siempre me motiva a seguir adelante y esforzarme en dar mi mejor versión siempre. Agradezco también a mi pequeño Bailey, por acompañarme en las amanecidas, por alegrarme y demostrarme su cariño moviendo la colita y por sacarme una sonrisa más de una vez.

En segundo lugar, quisiera agradecer a mi asesor Tomás por su paciencia y su apoyo durante todo el tiempo que me llevó redactar esta investigación. Gracias por su entusiasmo y su soporte cuando le comenté sobre la idea de la tesis. Darle las gracias también por estar disponible y por brindarme sus conocimientos durante este periodo. Sé que fue un camino complicado también para usted puesto que no soy la mejor redactando, pero sé que con su ayuda he podido aprender un poquito más y lograr culminar esta tesis de manera satisfactoria.

En tercer lugar, quiero agradecer a mis amigas y amigos por apoyarme y darme ánimos durante esta complicada pero divertida parte de mi vida. Agradecerles por escucharme y apoyarme cuando lo necesitaba. Gracias Álvaro, Gabriela, Pollito, Silvia, Gianella, las Andreas, Ángela, Yanira, Qoyllur, Vanessa, Janaí, Amely, Gama y Fiorela, sus ánimos y su disposición para escucharme siempre hicieron que este camino fuera menos duro y más alegre y divertido.

En cuarto lugar, quisiera darles las gracias a los amigos que he ido descubriendo durante mi paso por la universidad, sin ustedes mi vida universitaria hubiera sido aburrida y gris. Gracias Valerie y Belén por enseñarme y apoyarme cuando no sabía. Gracias Dana por volverte mi *partner* de tesis y por ser parte de mi soporte durante el desarrollo de la misma. Gracias Gonzalo por ser mi amigo durante toda la facultad, gracias por las amanecidas, por los consejos y por la compañía durante estos cuatro años. También gracias a mis amigas y amigos foráneos del último ciclo de la universidad, espero poder compartir más espacios con ustedes y seguir divirtiéndome con sus ocurrencias.

Finalmente quisiera agradecer a cada uno de los entrevistados por permitirme conocer más a fondo la política de mi región. Fue un placer poder conversar sobre el Cusco y poder plasmar parte de sus conocimientos en esta investigación. Quisiera agradecer también al personal del Consejo Regional del Cusco por su disponibilidad para permitirme realizar esta investigación, especialmente darle las gracias a Juan Pablo Castillo por su tiempo e interés en el desarrollo de esta tesis.

Quisiera cerrar esta sección con un fragmento de una canción de mi cantante favorito Harry Styles: "*Welcome to the final show, hope you're wearing your best clothes*". Con esta investigación cierro un capítulo importante en mi vida, así que bienvenidos al último show de mi carrera universitaria, la cual ha sido una de las

etapas más complicadas de mi vida, pero ha estado marcada de alegrías y de descubrimientos increíbles



Resumen

La literatura comparada sobre las relaciones entre el ejecutivo y legislativo sostiene que estas son conflictivas y marcadas por la solidez del ejecutivo frente a un legislativo que es comúnmente débil. Además, los estudios existentes se centran casi exclusivamente a nivel nacional. Dada la creciente importancia de la política subnacional en los países latinoamericanos, se necesita entender mejor estas dinámicas a nivel subnacional. El principal objetivo de esta tesis es describir el funcionamiento de las relaciones entre el ejecutivo y legislativo en la arena subnacional en Perú. Para ello, esta tesis estudia la relación entre los consejeros regionales y el gobernador regional en Cusco en el período de 2019 a 2022. Esta gestión fue liderada por el ex gobernador regional Jean Paul Benavente García del partido Acción Popular (AP) frente a un consejo altamente fragmentado.

Contrariamente a la expectativa teórica derivada de la literatura para nivel nacional, la tesis argumenta que en realidad durante el gobierno de Benavente no existió una relación conflictiva entre ambos poderes, sino que se dio una relación más bien cooperativa. Los hallazgos de la investigación muestran que este resultado se debe particularmente al uso de estrategias clientelares por parte del ex gobernador regional. En ese sentido, el consejo regional analizado ejercía una oposición mínima y un control y fiscalización limitados sobre Benavente.

La tesis representa un estudio de caso del departamento del Cusco en el período 2019-2022 a partir del uso del análisis cualitativo, la utilización de *process tracing*, la realización de entrevistas semi-estructuradas y la recopilación de datos secundarios y revisión de prensa.

Palabras clave: Consejeros regionales, gobiernos subnacionales, relaciones ejecutivo-legislativo, descentralización, Jean Paul Benavente García, Cusco, Perú

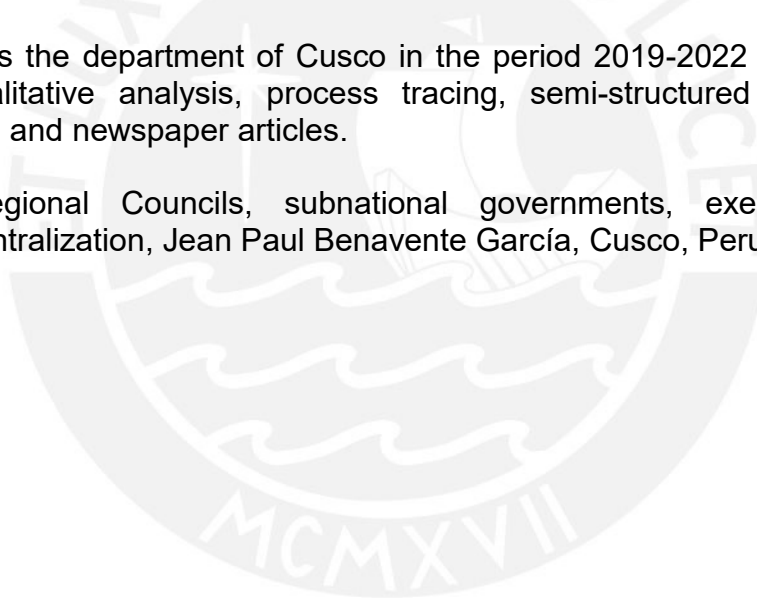
Abstract

The comparative literature on executive-legislative relations maintains that these are conflictive and marked by the strength of the executive in the face of a commonly weak legislature. Furthermore, existing studies focus almost exclusively on the national level. Given the growing importance of subnational politics in Latin American countries, there is a need to better understand these dynamics at the subnational level. The main objective of this thesis is to describe the functioning of the relations between the executive and the legislature in the subnational arena in Peru. To do this, this thesis studies the relationship between the regional councilors and the regional governor in Cusco in the period from 2019 to 2022. This management was led by the former regional governor Jean Paul Benavente García of the Popular Action party (AP) in front of a highly fragmented council.

Contrary to the theoretical expectation derived from the literature for the national level, the thesis argues that in reality during Benavente's administration there was not a conflictive relationship between the two powers, but rather a cooperative one. The research findings show that this nature of the relationship stems particularly from the use of clientelistic strategies by the former regional governor. In this sense, the regional council analyzed exercised minimal opposition and limited control and oversight over Benavente.

The thesis uses the department of Cusco in the period 2019-2022 as a case study employing qualitative analysis, process tracing, semi-structured interviews and secondary data and newspaper articles.

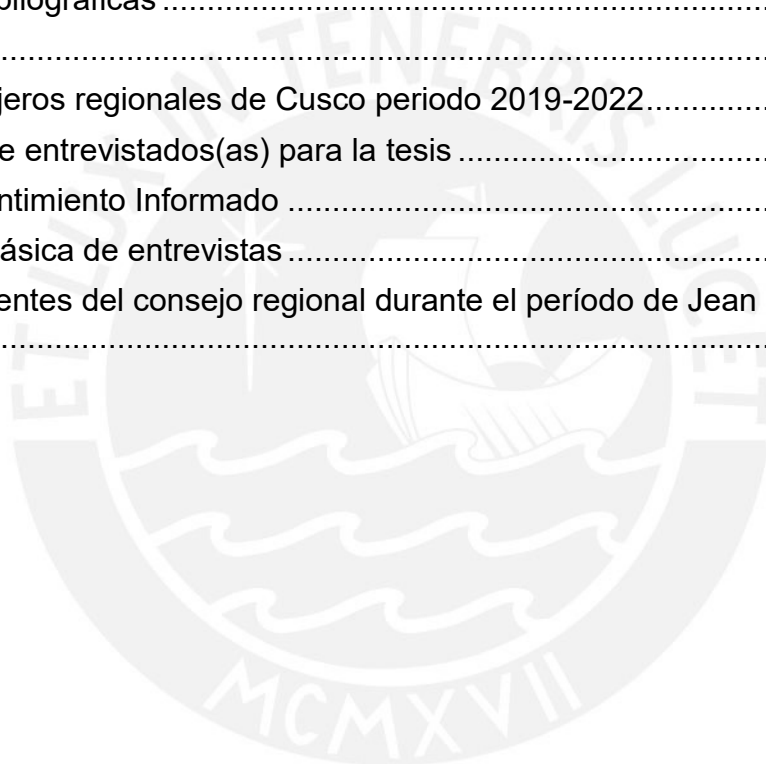
Keywords: Regional Councils, subnational governments, executive-legislative relations, decentralization, Jean Paul Benavente García, Cusco, Peru



Índice

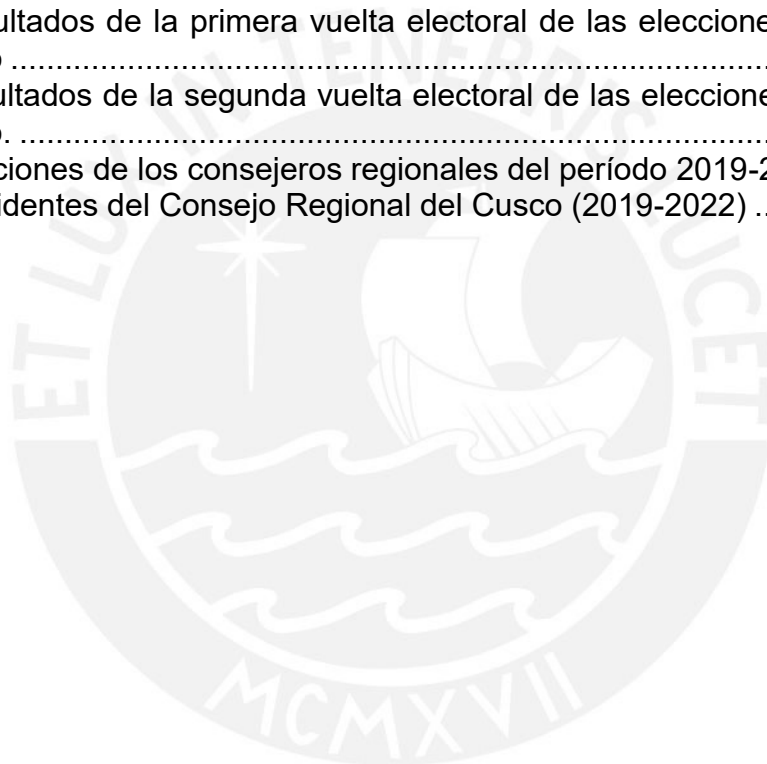
Introducción	1
Capítulo 1: Revisión de literatura, marco teórico y diseño y metodología de la investigación.....	5
1.1. Revisión de la literatura	5
1.1.1. Relaciones ejecutivo-legislativo en América Latina	6
1.1.2. Relaciones ejecutivo-legislativo en Perú.....	9
1.1.3. Relaciones ejecutivo-legislativo a nivel subnacional.....	14
1.2. Marco teórico-conceptual	17
1.2.1. Discusión y naturaleza del cuerpo legislativo	18
1.2.1.1. Debate nacional	19
1.2.1.2. Debate subnacional.....	22
1.2.2. Ventajas que posee el oficialismo.....	24
1.2.2.1. Oficialismo.....	24
1.2.2.1.1. Ventaja del incumbente	25
1.2.2.2. Posición fortaleza de la oposición	26
1.2.3. Construcción de coaliciones	28
1.2.3.1. Clientelismo político	28
1.2.3.2. Patronazgo (<i>patronage</i>).....	29
1.2.3.3. Obrismo (<i>pork barrel</i>)	30
1.2.4. Propuesta para la tesis	32
1.3. Diseño de investigación y marco metodológico.....	34
Capítulo 2: Descentralización en Perú y escenario político de Cusco (2002-2018) ..	37
2.1. El proceso de descentralización en el Perú y el rol de los gobiernos regionales.....	37
2.1.1. Panorama de la descentralización en el Perú.....	37
2.1.2. Presentación del marco normativo de los Consejos Regionales del Perú	42
2.1.2.1. Normas nacionales y su implementación en las regiones	42
2.1.2.2. ¿Qué implica ser consejero(a) regional?: Presentación de las funciones y atribuciones del consejo regional del Cusco.....	43
2.2. El “mosaico político” cusqueño y movimientos regionales que “vuelven a la vida”: Contexto político del departamento del Cusco	47
2.2.1. Elecciones regionales de 2002	51
2.2.2. Elecciones regionales de 2006	53
2.2.3. Elecciones regionales de 2010	54
2.2.4. Elecciones regionales de 2014	57
2.2.5. Elecciones regionales de 2018	59

Capítulo 3: Las relaciones entre el gobernador regional del Cusco y su consejo regional durante el período de 2019-2022.....	63
3.1. Percepciones de los actores frente a la relación entre el gobernador regional y el consejo.	64
3.1.1. Percepciones de los consejeros regionales.....	65
3.1.2. Percepciones del gobernador regional	71
3.1.3. Percepción de los periodistas	73
3.2. ¿El consejo regional fue un ejemplo de <i>rubber-stamp bodie</i> (apéndice del ejecutivo)?: Análisis desde los discursos de los consejeros regionales.	76
3.3. El programa <i>Tinkuy</i> como estrategia clientelar.....	89
Conclusiones	98
Referencias Bibliográficas	101
Anexos	115
4.1. Consejeros regionales de Cusco periodo 2019-2022.....	115
4.2. Lista de entrevistados(as) para la tesis	117
4.3. Consentimiento Informado	118
4.4. Guía básica de entrevistas	120
4.5. Presidentes del consejo regional durante el período de Jean Paul Benavente (2019-2022).....	121



Índice de tablas

Tabla 1. Principales características de las formas de gobierno.....	7
Tabla 2. Tipos de legislaturas democráticas.....	8
Tabla 3. Comparación de los principales modelos teóricos y el peruano	11
Tabla 4. Resultados de la encuesta sobre si la población era descentralista o no....	40
Tabla 5. Número de consejeros a ser elegidos en las elecciones de 2018	46
Tabla 6. Gobernadores regionales de Cusco (2002-2022).....	48
Tabla 7. Resultados de las elecciones regionales de 2002 en Cusco.....	52
Tabla 8. Resultados de las elecciones regionales de 2006 en Cusco.....	54
Tabla 9. Resultados de las elecciones regionales de 2010 en Cusco.....	56
Tabla 10. Resultados de la primera vuelta electoral de las elecciones regionales de 2014 en Cusco	58
Tabla 11. Resultados de la segunda vuelta electoral de las elecciones regionales de 2014 en Cusco	59
Tabla 12. Resultados de la primera vuelta electoral de las elecciones regionales de 2018 en Cusco	61
Tabla 13. Resultados de la segunda vuelta electoral de las elecciones regionales de 2018 en Cusco.	62
Tabla 14. Posiciones de los consejeros regionales del período 2019-2022	64
Tabla 15. Presidentes del Consejo Regional del Cusco (2019-2022)	121



Índice de gráficos

Gráfico 1. Estrategias distributivas no programáticas mencionadas en la tesis	32
Gráfico 2. Hitos importantes de la construcción de la vía expresa	78
Gráfico 3. Fases del proceso del presupuesto participativo basado en resultados ...	91
Gráfico 4. Línea de tiempo del Tinkuy Regional Multianual	94



Índice de cuadros

Cuadro 1. Estrategias presidenciales y legislativas.....21



Introducción

Perú, al igual que muchos otros países, se caracteriza por una política electoral que no se estructura nacionalmente, sino que reviste diferencias territoriales entre los actores, las dinámicas políticas e, inclusive, las competencias electorales (Panfichi & Dolores, 2014), siendo las dinámicas electorales los espacios en los que se puede observar con mayor facilidad estos contrastes. Los distintos resultados, y presencia de diferentes actores políticos, demuestran que existen importantes divergencias entre los niveles de gobierno. Por lo tanto, se evidencia la amplia fragmentación de la representación política, mostrando una débil articulación entre los partidos o los representantes nacionales frente a los movimientos políticos subnacionales (Panfichi & Dolores, 2014). Para explicar esta situación, Batlle (2012) menciona que es necesario recurrir a la medida de la congruencia basada en el número efectivo de partidos (NEP).¹ Cuando en los sistemas de partidos a nivel local este número varía, existe una estructura de competencia disímil, denominada incongruencia (Batlle, 2012). Si la misma se presenta en niveles altos existe una política no homogénea en el territorio con presencia de diferencias a nivel local (Batlle, 2012)

A nivel subnacional, los conflictos se dan entre representantes de partidos políticos nacionales y movimientos regionales, pero también entre los poderes ejecutivo y legislativo, en un contexto caracterizado por una mayor personalización y fragmentación. La situación en Cusco durante el período 2019-2022 ilustra estos patrones. La pugna entre el gobernador regional del departamento, Jean Paul Benavente, político invitado de Acción Popular (en adelante, AP) elegido en 2018 y dos de los consejeros regionales, Cristian López, de Alianza por el Progreso (en adelante, APP) y María Regina Becerra de Restauración Nacional (en adelante RN) fue muy controversial, puesto que habilitó el escenario en el que se verificó una serie de denuncias por parte de los consejeros hacia el gobernador y pedidos de éste para que los consejeros se retracten (LR Sur, 2022). La posición de Benavente fue agravada por el poco apoyo que tenía el gobernador en el Consejo (AP cuenta solo con tres de los veintiún consejeros). López y Becerra alegaban y denunciaban la

¹ Según Laakso & Taagepera “el número efectivo de partidos es el número de partidos hipotéticos de igual tamaño que tendrían el mismo efecto total sobre el fraccionamiento del sistema que los partidos reales de tamaño desigual” (Laakso & Taagepera, 1979, p. 3). Entonces, los autores en vez de seleccionar a todos los partidos, incluyendo los pequeños, buscan encontrar un número que considere su tamaño relativo (Laakso & Taagepera, 1979)

existencia de una “organización criminal” en el gobierno regional (Gob.pe, 2022). Sin embargo, el gobernador les respondió con 17 cartas notariales para que se retractaran ante esa supuesta alegación (LR Sur, 2022; Tecsi, 2022)

Este tipo de conflictos son relativamente comunes en los gobiernos regionales. Según María Isabel Remy, los Consejos Regionales (institución que continúa el trabajo realizado por las Asambleas Regionales previamente) han sido responsabilizados de “trabar el funcionamiento de los gobiernos regionales” (Remy, 2010, s.p.). Por tanto, esta tesis busca responder a una interrogante principal: ¿cómo es la relación entre el gobernador regional y los consejeros regionales? La tesis presenta una primera hipótesis descriptiva que permitió entender el tipo de relación que existe, y por qué se da la misma. Según la literatura, la relación que se esperaba encontrar en el consejo regional del Cusco es conflictiva, puesto que existe una amplia fragmentación y poco apoyo político. Esto se sustenta en la literatura comparada, puesto que “con un sistema pluripartidario altamente fragmentado, ningún partido llega a controlar una mayoría absoluta” (Mainwaring & Shugart, 1996, p. 9). Además, en el caso de que exista una minoría marcada, pueden darse dos escenarios: 1) que el presidente forme coaliciones de facto, o 2) que exista una dificultad al momento de buscar consenso y aprobar leyes (Mainwaring & Shugart, 1996). Siguiendo con esta línea, Pereira y Mejía mencionan que “la proliferación de actores políticos con diferencias ideológicas significativas y orientaciones particularistas tiende a aumentar los costos de formación de coaliciones y la probabilidad de estancamiento político” (Pereira & Mejía, 2010, p. 641). A lo largo de la investigación sobre el caso cusqueño se descubrió que existía una oposición minoritaria a pesar de que solo tres consejeros regionales pertenecían a Acción Popular, el partido del gobernador Benavente.

Adicionalmente la tesis plantea dos preguntas secundarias: 1) ¿cómo se gobierna en este contexto? y 2) ¿qué roles cumplen o ejercen los consejeros regionales? Para responder estas interrogantes la tesis planteó una segunda hipótesis que es explicativa, bajo la cual se analiza las prácticas informales o redes clientelares que permiten la creación de coaliciones y, por ende, la creación de una relación más cooperativa. Esta hipótesis se sustenta en la literatura, puesto que, según Cheibub (2007) en los sistemas presidenciales puede darse el escenario en el que el presidente haga alguna oferta de coalición a los parlamentarios y estos la acepten, ya que les conviene. Siguiendo con la hipótesis explicativa, cuando las prácticas clientelares no existen se espera que la relación entre los poderes sea confrontacional.

Esta tesis estudia las actividades que realizan los consejeros regionales y la relación que tienen los mismos con el gobernador regional. También se identificó si las funciones que los consejeros regionales cumplieron se encontraban justificadas bajo ley, o si existieron otras labores que ellos desarrollaron a partir del cargo que ocupan por el mejoramiento y bienestar de su provincia o por sus intereses propios.

Para poder entender las funciones que los consejeros regionales ejercen, la tesis examina las dinámicas ejecutivo-legislativas a la luz de la literatura existente sobre este fenómeno a nivel nacional. Respecto a los niveles subnacionales existe una escasez de trabajos enfocados en este tema. Adicionalmente, se incorporan los textos existentes sobre la política en los departamentos. Por tanto, se explora hasta qué punto estas relaciones en ambos niveles (nacional y regional) son similares o diferentes y qué particularidades tienen a nivel subnacional en Perú.

En este contexto, la tesis describe las relaciones entre el gobernador regional y los consejeros regionales, las actividades de estos últimos en sus funciones y las tareas de fiscalización que realizó el consejo. Para ello, la investigación se enfoca en los(as) consejeros(as) tanto oficialistas del partido de gobierno, Acción Popular, como en los (formalmente) opositores que tienen representación en el consejo.²

El análisis empírico se basa en la descripción de las relaciones ejecutivo-legislativo en el periodo de gobierno de Jean Paul Benavente como gobernador regional. La investigación indaga en el carácter de estas relaciones, la oposición por parte de los consejeros regionales, oficialistas y opositores a su gobierno y el rol fiscalizador que los consejeros deberían ejercer.

La selección del caso de Cusco se debe a las características propias de la región. En primer lugar, Cusco tiene un alto índice de casos de corrupción, entre los delitos más recurrentes se consideran el peculado, colusión y negociación incompatible (Velásquez, 2019). A partir de este escenario, el caso de Cusco es idóneo para analizar el rol que cumplen los consejeros regionales y evidenciar si hay un buen o mal desempeño de sus funciones.

En segundo lugar, se debe destacar el rol que cumple Jean Paul Benavente, quién participó en las Elecciones Regionales y Municipales del 2018 como invitado del

² Ver el Anexo 1 donde se encuentra la información de los consejeros regionales.

partido AP.³ Este partido acogió la candidatura de Benavente después de que postuló como vicegobernador con el sentenciado Benicio Ríos Ocsa y su partido Movimiento Regional Acuerdo Popular Unificado (en adelante, APU) (La República, 2019). Además, Benavente fue presidente de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (El Peruano, 2022). Esta segunda característica, propia del gobernador regional del Cusco, genera una cierta diferenciación respecto a los otros gobernadores regionales de los demás departamentos, y permite evidenciar si este cargo adicional que ocupa Benavente lo aleja del rol como gobernador regional que ocupó.

La tesis se estructura en tres capítulos más la introducción y conclusiones, en los cuales se procede a realizar un análisis sobre los consejeros regionales y su rol como parte del gobierno. En el primer capítulo se presenta la revisión de literatura, el marco teórico y el diseño de investigación y la metodología de la tesis. En el segundo capítulo se desarrolla el panorama de la descentralización en el Perú junto con el contexto propio de la región del Cusco. En el tercer capítulo se desarrolla el caso empírico evidenciando el tipo de relación que existió entre el consejo regional y el gobernador, y las herramientas que utilizó el ejecutivo para mantener la oposición minoritaria. Finalmente se detallaron las conclusiones que se llegaron en la tesis.

³ La información electoral de Jean Paul Benavente proviene de Infogob: https://infogob.jne.gob.pe/Politico/FichaPolitico/jean-paul-benavente-garcia_historial-partidario_l+lb1xmclc0=lx

Capítulo 1: Revisión de literatura, marco teórico y diseño y metodología de la investigación

Este capítulo de la tesis se divide en tres partes en las cuales se desarrolla el marco teórico conceptual, la revisión de la literatura y el diseño de investigación y la metodología que se utiliza a lo largo de la tesis.

Con relación a la primera parte se desarrolla la revisión de la literatura a partir de la relación ejecutivo-legislativo dividida en tres secciones. En primer lugar, se desarrollan la interacción de ambos poderes en Latinoamérica. En segundo lugar, se desarrollan las relaciones ejecutivo-legislativo a nivel nacional en el Perú. Finalmente se analizan las mismas a nivel subnacional.

Respecto a la segunda parte del capítulo, se plantea el marco teórico-conceptual en el que se definen los principales conceptos utilizados en la tesis. En primer lugar, se realizaron las definiciones en torno a la discusión y la naturaleza de las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo para lo cual se desarrolla una revisión del debate conceptual a nivel nacional y subnacional. En segundo lugar, se desarrolla la discusión sobre las ventajas del oficialismo. En tercer lugar, se formula cómo se construyen las coaliciones en los gobiernos a partir de estrategias clientelares y favores políticos.

Finalmente, la tercera sección de este capítulo está conformada por el diseño de investigación y la metodología que se ha usado en la tesis.

1.1. Revisión de la literatura

La literatura respecto a las relaciones entre el ejecutivo y legislativo a nivel subnacional es escasa. Por ello, para realizar la revisión de la literatura de la presente investigación se han considerado las investigaciones realizadas en torno a la relación ejecutivo-legislativo en América Latina, a nivel nacional en el Perú y también considerar las investigaciones que desarrollan este tema a nivel subnacional.

Respecto a la relación de ambos poderes en América Latina, en primer lugar, la discusión se centra en desarrollar el presidencialismo fuerte y el hiperpresidencialismo en la región. En segundo lugar, se considera la relación entre el presidente y el parlamento en los diversos países latinoamericanos, tomando en cuenta el poder que poseen las legislaturas.

En cuanto a la relación del ejecutivo y legislativo a nivel nacional, en primer lugar, se considera el estudio de la visión tradicional existente en el Perú y la definición del modelo de gobierno existente en el país. En segundo lugar, se toma en cuenta la creación de coaliciones en el parlamento del Perú a lo largo de su historia.

Finalmente, la revisión de literatura de la presente investigación también considera los trabajos referidos a la relación entre el ejecutivo y legislativo a nivel subnacional. Para ello se toma en cuenta la bibliografía que estudia la relación entre ambos poderes tanto a nivel departamental y local.

1.1.1. Relaciones ejecutivo-legislativo en América Latina

Los estudios referidos a la relación entre el poder ejecutivo y legislativo en Latinoamérica han destacado la existencia de un presidencialismo fuerte en la región o la existencia de lo que algunos autores denominan como hiperpresidencialismo (Olivares et al., 2022; Negretto, 2018; Sánchez & García, 2017; Sánchez & García, 2016; Basabe-Serrano, 2017). Además de ello, la bibliografía también se ha centrado en analizar la situación propia de los presidentes y los parlamentarios en los diferentes países de Latinoamérica (Cox & Morgenstern, 2001; García, 2007; Alcántara & García, 2008).

Como se ha mencionado, la interacción entre el ejecutivo y legislativo puede ser evidenciada a partir de la forma de gobierno que exista en el país, puesto que ello determina la relación existente entre ambos poderes de gobierno (Sánchez & García, 2017). A pesar de ello, es importante considerar el funcionamiento de las instituciones ya sean formales o informales con la finalidad de poder entender la problemática de los gobiernos ya que siempre van a encontrar dificultades en su funcionamiento (Olivares et al., 2022). Sobre la base de eso, las formas de gobierno existentes son: el presidencialismo, el parlamentarismo, el semipresidencialismo y semiparlamentarismo, estas dos últimas vienen a ser formas híbridas creadas a partir de las dos primeras (Sánchez & García, 2017). Respecto a estos esquemas, Cheibub y colegas (2011) mencionan que, en el caso del presidencialismo, el presidente se elige de manera directa y tiene un mandato fijo cumpliendo el rol de jefe de Estado y de gobierno. Con relación a los gobiernos parlamentarios, la elección respecto a quién gobernará es determinada por la mayoría legislativa (Cheibub et al., 2011). A

continuación, se presentan las principales características de cada una de estas formas de gobierno (Tabla 1).

Tabla 1. Principales características de las formas de gobierno

Características	Parlamentario	Semipresidencialista	Presidencialista
La elección del ejecutivo recae en	Legislativo	Votantes	Votantes
El ejecutivo depende de la confianza del legislativo	Sí	Presidente: no	
Primer ministro	Sí	Sí	No
Rol del gabinete	Colegiado/colectivo	Colegiado/colectivo	Consultivo
Gabinete designado por	Legislativo	Ejecutivo	Ejecutivo
Gabinete es disuelto por	Legislativo	Legislativo	Ejecutivo
Cohabitación/división	No	Sí	Sí

Fuente: Tomado de Sánchez & García (2017, p. 358)

Con la finalidad de observar la intensidad presente en los presidencialismos latinoamericanos, los autores se guían a partir de los *checks and balance* (frenos y contrapesos) presentes en los poderes ejecutivo, legislativo y judicial (Basabe-Serrano, 2017). Adicionalmente, en aquellos sistemas presidenciales el ejecutivo no siempre cuenta con la mayoría en el parlamento para gobernar (Sánchez & García, 2017). Sin embargo, esto no impide que el presidente y el parlamento tengan funciones útiles de manera independiente (Sánchez & García, 2017). En el caso que no exista una relación de colaboración entre ambos, existe lo que se denomina conflicto o pugna de los poderes (Sánchez & García, 2017).

Frente a esta falta de colaboración, lo que puede llegar a ocurrir es lo que Chaisty y colegas denominan como *coalitional presidentialism* o el presidencialismo de coalición (Chaisty et al., 2012). Este tipo de presidencialismo surge frente a un escenario en el que existe una legislatura que es multipartidista y fragmentada, lo cual genera que los presidentes tengan que crear sus propias coaliciones interpartidistas dentro del parlamento que a la larga le permitan tener una defensa frente a sus preferencias (Chaisty et al., 2012).

Por otro lado, como se ha mencionado anteriormente, los autores también han desarrollado la tesis respecto al hiperpresidencialismo presente en América Latina. Esto ocurre puesto que se genera un escenario en el que existe una centralidad y concentración de poder en el presidente (Olivares et al., 2022). En el caso de Latinoamérica, varios autores denominan al poder que tienen los presidentes como hiperpresidencialismo (Negretto, 2018). Sin embargo, existen críticas acerca de esta denominación y sobre el uso de la misma (Olivares et al., 2022). Según Martínez (2022) el concepto de hiperpresidencialismo combinaría tanto el régimen político como el poder presidencial sin considerar fuentes importantes como las limitaciones que posee la autoridad, que en este caso es el presidente. Martínez (2022) argumenta que en aquellos regímenes políticos, como el presidencialismo, se brindan las diferentes facultades formales a la autoridad y jefe de gobierno, esto no significa necesariamente que exista un hiperpresidencialismo, puesto que el poder varía y que existen fuentes formales e informales⁴ que pueden cambiar el escenario.

Como se ha mencionado anteriormente, la literatura también se ha centrado en explicar las relaciones entre el poder ejecutivo y legislativo de manera comparada en los distintos países de América Latina. Respecto a este tema, los autores han desarrollado el tema a partir de la importancia de los parlamentos en la relación entre el ejecutivo y legislativo (Cox & Morgenstern, 2001; García, 2007; Sánchez & García, 2017). Según Cox y Morgenstern (2001) se pueden insertar las legislaciones democráticas en los procesos de toma de decisiones a partir de tres modalidades: la generativa, la reactiva y la proactiva. En la Tabla 2 se presentan las tres modalidades y las legislaturas que ejemplifican cada una de ellas.

Tabla 2. Tipos de legislaturas democráticas

Generativa: forman y remueven gobiernos	Reactiva: enmiendan y vetan las propuestas del ejecutivo	Proactiva: propician y sancionan sus propias propuestas
Parlamentos europeos		
		Congreso de Estados Unidos
	Parlamentos latinoamericanos	

⁴ Martínez menciona que los poderes formales son fuentes estables en el mediano plazo, las cuales comprenden por ejemplo la fortaleza de los partidos políticos, la autonomía del presidente y sus atribuciones legislativas (Olivares et al., 2022). Con relación a las fuentes informales, Martínez menciona que estas son imprevisibles como las protestas en contra del gobierno o escándalos que puedan involucrar a los presidentes (Olivares et al., 2022)

Fuente: Tomado de García (2007, p. 4)

De acuerdo a la tabla, el no poder remover al presidente de su cargo y la falta de recursos para generar propuestas causa que los parlamentos latinoamericanos formen parte de las modalidades reactivas (Cox & Morgenstern, 2001). Sin embargo, Cox y Morgenstern (2001) mencionan que el hecho de que los parlamentos latinoamericanos sean clasificados dentro de las modalidades reactivas no significa necesariamente que sean deficientes. Lo que ocurre en este escenario es que, si bien el presidente es el actor central, los parlamentarios pueden usar el veto legislativo con la finalidad de condicionar los actos que tenga el presidente en su mandato (Cox & Morgenstern, 2001).

La información desarrollada por Cox y Morgenstern permite tener un escenario más claro respecto a los parlamentos latinoamericanos, pero no está basado necesariamente en casos empíricos (García, 2007). Sin embargo, esto no significa que el legislativo sea débil frente al presidente. De acuerdo a los estudios realizados por Cheibub y colegas (2011) el modelo presente en Latinoamérica es uno presidencialista pero que considera el importante rol que cumplen las legislaturas. Adicionalmente, el poder presidencial, según Negretto (2018), estaría formado por una estructura híbrida que cuenta con diversos componentes en tensión. Para empezar, este tipo de estructura generaría que algunas de sus partes limiten al presidente, mientras que otras están orientadas en aumentarlo (Negretto, 2018).

1.1.2. Relaciones ejecutivo-legislativo en Perú

Esta tesis busca aplicar la relación ejecutivo-legislativo presente en el Perú para poder explicar esta misma relación a nivel subnacional. En Perú, las relaciones existentes entre el ejecutivo y legislativo han sido explicadas a partir de dos temáticas. La primera está relacionada con la visión tradicional bajo la cual se menciona que el modelo de gobierno adoptado en Perú es uno de los más parlamentarizados comparado con los otros gobiernos de la región (Campos, 2010). Junto a esta temática, los autores también han estudiado las relaciones entre el ejecutivo y legislativo en Perú a partir de la fragmentación que existe en el mismo (Zegarra, 2020; Dargent & Rousseau, 2022; Paredes & Encinas, 2020) y cómo se soluciona este problema.

Para empezar, en el Perú se ha instituido un sistema de gobierno presidencial (Campos, 2010). En el caso peruano, el poder ejecutivo cuenta con mayor fortaleza en comparación con el poder legislativo, por lo tanto, el congreso peruano es valorado como uno de los más bajos de la región respecto a su capacidad técnica y profesional (Patriau, 2014). A pesar de ello, como se ha mencionado anteriormente, el régimen encontrado en Perú entraría en lo denominado como un presidencialismo parlamentarizado (Campos, 2010; García Marín, 2023). Los autores respecto a este tema analizaron las características que posee el régimen presidencialista parlamentarizado peruano considerando las siguientes atribuciones. El presidente o jefe de Estado está acompañado por dos vicepresidentes y un premier o presidente del consejo de ministros (García Marín, 2023). Esta figura forma parte de los regímenes parlamentarios, pero, en el caso peruano, inserta este elemento integrador ya que coordina la acción del gobierno y a la par necesita la confianza del congreso de la república para ejercer su función (García Marín, 2023). Siguiendo con parte de la estructura parlamentaria que posee el presidente en el Perú, este se encuentra habilitado para disolver el congreso y llamar a nuevas elecciones congresales (García Marín, 2023). El caso peruano también posee características propias del presidencialismo como es el vetar u observar los proyectos de ley (García Marín, 2023). De igual forma, los presidentes peruanos cuentan con las facultades de decreto bajo las cuales pueden emitir decretos legislativos con rango de ley (García Marín, 2023). A continuación, se presentan las comparaciones entre el régimen presidencial y parlamentario frente al adaptado por el Perú (Tabla 3)

Tabla 3. Comparación de los principales modelos teóricos y el peruano

	Presidencialismo (modelo teórico)	Presidencialismo peruano	Parlamentarismo (modelo teórico)
Elección directa e independiente de legisladores	Sí	Sí	Sí
Elección directa e independiente de presidente	Sí	Sí	No
Mandato fijo presidente	Sí	Sí	No siempre
Mandato fijo legisladores	Sí	No siempre	No siempre
Presidente puede ser removido por moción de censura	No	No ⁵	Sí
Congreso puede ser disuelto por presidente	No	Sí	Sí
Existencia de primer ministro	No	Sí	Sí
Presidente tiene iniciativa legislativa	No	Sí	Sí
Legislativo es bicameral	Sí	No	Sí
Reelección presidencial	Sí, máximo dos mandatos	Sí, pero no inmediata	Sí, sin condiciones
Existencia de primer ministro	Sí, uno	Si, dos	No
Presidente del congreso	Vicepresidente de la república	Diputado, elegido por la cámara	Diputado, elegido por la Cámara

Fuente: Tomado de García Marín (2023, pp. 8-9).

Por otro lado, respecto a la fragmentación política en el país y cómo los presidentes y parlamentos enfrentan la misma, el análisis por parte de los autores se da a partir de los periodos presidenciales de crisis políticas (Dargent & Rousseau, 2022; García Marín, 2023; Zegarra, 2020). Con relación a estas investigaciones Dargent y Rousseau (2022) analizaron la situación en el Perú a partir del estudio de dos etapas en el sistema político peruano. Los autores delimitaron la primera etapa a partir de los años 2001 a 2016 y la segunda a partir de 2016 al 2022 (Dargent & Rousseau, 2022).

⁵ El uso de la vacancia por incapacidad moral durante los años 2016-2021 pueden ser asemejados con la moción de censura parlamentaria (García Marín, 2023).

Para el primer periodo los autores encontraron que Perú contaba con un sistema político en el que existía una preponderancia del poder ejecutivo y un congreso que no utilizó ni aprovechó sus poderes constitucionales (Dargent & Rousseau, 2022). Los autores evidenciaron que existieron cuatro factores que influyeron para que la situación en el parlamento peruano favoreciera a los presidentes de esta primera etapa (Dargent & Rousseau, 2022). Primero, el ejecutivo logró obtener la presidencia y la agenda del congreso puesto que existía una fragmentación y debilidad partidaria que permitió que se generen alianzas con bancadas pequeñas (Dargent & Rousseau, 2022). Segundo, la presidencia del consejo de ministros y el Ministerio de Economía y Finanzas tenían bajo su control la agenda del congreso por lo tanto podían vetar o reformular proyectos que estén en contra de los intereses (sobre todo económicos) del gobierno (Dargent & Rousseau, 2022). Tercero, durante esta primera etapa se dio poco uso a la vacancia presidencial o a la cuestión de confianza (Dargent & Rousseau, 2022). Cuarto, cuando ocurrían escándalos en los que estaba involucrado el presidente, el congreso utilizaba la comisión de fiscalización para investigarlo o recurrían a las comisiones investigadoras (Dargent & Rousseau, 2022)

Esta primera etapa también llamó la atención de otros autores. Para García Marín (2023) los gobiernos que conformaron esta primera etapa⁶ tuvieron que afrontar un congreso fragmentado con dificultades para lograr obtener apoyo parlamentario por la presencia de gobiernos divididos (García Marín, 2023). Además, durante esta etapa existió una penalización electoral hacia los partidos oficialistas tras sus salidas del cargo (García Marín, 2023). Junto a ello, García Marín (2023) encontró una fuerte personalización en las organizaciones políticas que no pudieron presentar candidatos presidenciales tras su paso por el gobierno y una evidente dificultad para formar coaliciones en el gobierno por la salida de los congresistas de sus grupos parlamentarios (García Marín, 2023).

Respecto a la segunda etapa (años 2016 a 2022) los autores encontraron un presidencialismo debilitado explicado en tres factores (Dargent & Rousseau, 2022). Primero, el poder ejecutivo tiene un menor control sobre el congreso a un punto tal que el Ministerio de Economía y Finanzas tiene que negociar con los congresistas o con las bancadas (Dargent & Rousseau, 2022). Segundo, hubo un incremento en el

⁶ El autor se refiere a los gobiernos de Alejandro Toledo (2001-2006), Alan García (2006-2011) y Ollanta Humala (2011-2016) (García Marín, 2023).

uso de los mecanismos de control político y su manera de usarlos, puesto que ha aumentado la supervisión a las funciones que realiza de manera cotidiana el ejecutivo (Dargent & Rousseau, 2022). Tercero, los autores encontraron que para esta segunda etapa se normalizó el uso de las “armas de último recurso”⁷ entre el poder ejecutivo y legislativo (Dargent & Rousseau, 2022).

Acerca de esta segunda etapa, García Marín (2023) hace un recuento de los gobiernos que formaron parte de la misma. El autor empieza detallando las características propias del gobierno de Pedro Pablo Kuczynski que mostró un gobierno de derechas⁸ que tuvo que afrontar las diversas crisis junto con los escándalos de corrupción que involucraron al mismo (García Marín, 2023). El autor menciona que este periodo de gobierno estuvo marcado por la inestabilidad y debilidad del ejecutivo que chocaba constantemente con el parlamento (García Marín, 2023).

Otro periodo que también ha llamado la atención de los autores es el de Martín Vizcarra. Para García Marín (2023) el periodo de gobierno de Vizcarra estuvo marcado por su fragilidad y por la rotación que existió en el mismo. Respecto al congreso, según García Marín (2023), Vizcarra tuvo que afrontar un parlamento que era proactivo y hostil, marcado por conflictos como fueron la oposición del congreso a las reformas políticas o la elección de los miembros del Tribunal Constitucional.

Respecto al gobierno de Martín Vizcarra, Zegarra (2020) detalla que durante ese periodo se llegó a un tiempo de inestabilidad política frente a un escenario complicado por la crisis económica y la pandemia de la COVID-19. La autora desarrolló que Vizcarra tuvo que lidiar con un congreso bastante particular: este había sido electo por un periodo corto de tiempo, era ampliamente fragmentado y no existía representación parlamentaria a favor de Vizcarra (Zegarra, 2020). Durante este periodo de gobierno, se empezaron a dar conflictos por la reforma política planteada por el presidente y, posteriormente, el Tribunal Constitucional y las fuerzas armadas⁹

⁷ Dargent y Rousseau (2022) agrupan dentro de estas “armas de último recurso” a la vacancia presidencial y la cuestión de confianza.

⁸ García Marín (2023) se refiere con ello a que la presidencia estaba a cargo de un presidente de derecha (Pedro Pablo Kuczynski) y el congreso estaba dominado por el fujimorismo.

⁹ Con relación al papel que cumplió el Tribunal Constitucional en el gobierno de Martín Vizcarra, Zegarra (2020) menciona que esta entidad fue involucrada a partir de la interpretación de la vacancia por incapacidad moral que se planteó tanto en el mandato de Pedro Pablo Kuczynski como en el de Vizcarra. Por otro lado, respecto a las fuerzas armadas, la autora mencionó que su función durante el gobierno de Vizcarra fue para cumplir un rol legitimador y de respaldo a las acciones políticas llevadas a cabo en Perú (Zegarra, 2020)

desempeñaron un rol influyente en la relación entre el ejecutivo y legislativo peruano (Zegarra, 2020).

Como se ha evidenciado, los autores destacan los problemas que genera esta variante parlamentarizada del presidencialismo que existe en Perú (García Marín, 2023). El contexto que acompaña esta situación está marcado por una minoría oficialista, la fraccionalización existente y la inestabilidad que poseen los grupos parlamentarios (García Marín, 2023). Por otro lado, respecto a la variación en las dos etapas antes mencionadas, los autores mencionan que se ha pasado de una etapa a otra por la degradación que pasa el sistema político (Dargent & Rousseau, 2022). Adicionalmente, el conflicto existente entre el ejecutivo y legislativo pareciera que no va a terminar puesto que existe una ausencia de parlamentarios que formen parte de la bancada oficialista que puedan generar coaliciones o alianzas al momento de gobernar (Zegarra, 2020). Respecto a las soluciones para este escenario, Dargent y Rousseau (2022) mencionan que se puede lograr recuperar el equilibrio institucional a partir de dos posibilidades. La primera contempla el liderazgo plebiscitario marcado por el nacimiento de líderes que logran controlar la política a partir de mayorías electorales y el apoyo de la opinión pública (Dargent & Rousseau, 2022). La segunda ruta considera que un ejecutivo logre ganar con una bancada de buen tamaño y ordenada y a la par logre acuerdos con otros grupos políticos con la finalidad de dejar los abusos que muchas veces se dan en el sistema y que permita que se generen límites en los ataques de ambas partes para así poder lograr reformas políticas y un cambio más sostenido (Dargent & Rousseau, 2022).

1.1.3. Relaciones ejecutivo-legislativo a nivel subnacional

Como se mencionó anteriormente, la literatura sobre la relación ejecutivo-legislativo a nivel subnacional es escasa. Sin embargo, existen algunas investigaciones respecto a esta relación tanto a nivel departamental como local. Por este motivo, en esta sección se procede desarrollar la literatura encontrada respecto a ambos niveles. Esta tesis ha considerado tomar en cuenta la bibliografía referida a la relación ejecutivo-legislativo a nivel subnacional puesto que, si bien puede existir una transferencia de la política nacional a la subnacional, se debe de considerar también algunas modificaciones existentes en este nivel para poder entender patrones interprofesionales en la arena subnacional (Bilev, 2019).

En relación al nivel departamental, la literatura es escasa y se ha centrado en el análisis de la asimetría presente entre las relaciones ejecutivo-legislativo a nivel subnacional (Irigoin, 2014). Por un lado, la investigación desarrollada por Irigoin (2014) encuentra que en los gobiernos departamentales de Uruguay el ejecutivo subnacional está caracterizado por ser fuerte y con una amplia capacidad de decisión. Frente a este, se encuentra un legislativo que cuenta con una poca capacidad de propuesta y con una minoría en la oposición como para hacerle frente al ejecutivo (Irigoin, 2014).

En el caso peruano también existe esta asimetría entre los poderes ejecutivo y legislativo. Para el Perú, los autores han desarrollado de manera somera esta relación a partir de la importancia que cumplen los consejos regionales a nivel departamental. Se ha considerado que el funcionamiento de los consejos regionales forma parte del desempeño que tienen los gobiernos regionales (Azpur et al., 2006). Sin embargo, los consejeros no tienen conocimiento del marco de la descentralización, sus funciones aún son difusas, no tienen experiencia en producción normativa, todo ello sin mencionar la existencia de dificultades para cumplir su rol fiscalizador (Azpur et al., 2006). Con el paso del tiempo, los consejeros han vislumbrado la negociación y la demanda por recursos y proyectos para sus provincias como una función que está más clara a pesar de que no se encuentre respaldada en la ley (Azpur et al., 2006). Siguiendo esa línea, la Contraloría General de la República (2014) también desarrolla esta relación en torno a las dinámicas a nivel subnacional. Es así que detalla el rol del consejo regional frente a los gobiernos regionales como ente fiscalizador (Contraloría General de la República, 2014).

Con relación al tema departamental, Argentina también permite explicar el comportamiento de las ciudades a partir del estudio de San Luis y Mendoza a nivel subnacional (Bill Chavez, 2003). La autora explica la importancia y el reconocimiento del estado de derecho o *rule of law* que en algunas democracias nuevas tiene que ser construido (Bill Chavez, 2003). Por este motivo, Bill Chavez (2003) analiza en una perspectiva comparada el caso de Mendoza y San Luis, ciudades que comparten un mismo contexto nacional, poseen el mismo pasado colonial, tienen la tradición del derecho civil y se guían a partir del ultrapresidencialismo. Sin embargo, ambas ciudades poseen niveles diferentes de lo que sería la independencia judicial (Bill Chavez, 2003). La autora descubre en su investigación que el análisis subnacional es importante para los comparativistas que intentan comprender la situación en América Latina y otras partes del mundo (Bill Chavez, 2003). Sin embargo, a partir del caso de

Argentina, es importante considerar factores como la autonomía judicial o la competencia entre partidos y no solo enfocarse en factores institucionales y las consecuencias de los mismos (Bill Chavez, 2003).

Con respecto a la relación ejecutivo-legislativo a nivel municipal, los autores se centraron en analizar el proceso de descentralización y las funciones que cumplen los gobiernos locales (Nickson et al., 2009; Nickson, 2019), también se enfocaron en considerar el tema del gasto en los gobiernos municipales (Sánchez, 2016; Sánchez, 2017) y el rol de la participación ciudadana como parte fundamental de la relación entre los gobiernos locales y la población (Remy, 2005; Remy, 2011).

Respecto al primer tema, Nickson y colegas (2009) analizaron los casos de los gobiernos locales en el proceso de descentralización en Bolivia, Chile y Paraguay. Los autores concluyen que este proceso de descentralización generó que aquellos problemas estructurales existentes por el centralismo propio de la región latinoamericana pudieran ser contrarrestados y que existiera mayor inclusión tanto territorial como social (Nickson et al., 2009). A la par, los autores destacaron los procesos de descentralización de cada uno de los países antes mencionados (Nickson et al., 2009). Respecto al caso de Bolivia, mencionan que se evidenció un amplio aumento de la participación de la ciudadanía (Nickson et al., 2009). En el caso de Chile, el país demostró que el proceso de descentralización iba a la par con la economía puesto que sus principales reformas estaban relacionadas y orientadas al mercado (Nickson et al., 2009). Finalmente, con relación al caso de Paraguay, Nickson y colegas (2009) encontraron que su proceso de descentralización era más limitado a pesar de contar con el apoyo del gobierno central.

Con relación a la descentralización, los autores también han descrito las relaciones entre el ejecutivo y legislativo a nivel municipal en América Latina (Nickson, 2019). Se ha descubierto que la misma está influenciada por el personalismo presente en Latinoamérica generando que el poder del alcalde sea mayor que el poder del consejo (Nickson, 2019). Esto genera que las legislaturas se limiten solo a ratificar la legislación municipal o a encargarse de temas banales en comparación con el ejecutivo que se encarga de asuntos de importancia para el municipio (Nickson, 2019).

Las investigaciones respecto a la relación ejecutivo y legislativo a nivel subnacional también se han centrado en analizar el tema de la política de gasto en los gobiernos locales a partir del caso de México (Sánchez, 2016; Sánchez, 2017). En su texto, Sánchez (2016) analiza si la presencia de gobiernos divididos influye en la

conducta de los congresos locales a partir del diseño que posee el presupuesto de egresos en México. El autor descubre que frente a un gobierno dividido el proyecto de gasto sufre de más modificaciones y, adicionalmente, se evidencia que existen preferencias de gasto público diferentes no solo entre el gobierno y el congreso, sino también entre las fuerzas de oposición (Sánchez, 2016). Respecto al tema presupuestal, Sánchez también analiza la situación a partir de la pluralidad partidista, descubriendo que este si tiene un rol importante en la relación entre el ejecutivo y legislativo a nivel subnacional puesto que, generan que el congreso sea más activo frente al gobernador (Sánchez, 2017)

Siguiendo con las investigaciones a nivel local, se ha escrito respecto a la rendición de cuentas y fiscalización en los gobiernos municipales, considerando que los concejales tienen el rol de supervisión frente a los alcaldes (Ordóñez, 2023). Respecto a este tema, Ordóñez (2023) desarrolla el término *usability*¹⁰ o usabilidad de los burócratas para entender la situación de cuatro municipios en Chile en los cuales se evidenció que más allá de reforzar la democracia, la usabilidad generó que estos se vuelvan dependientes al ejecutivo (Ordóñez, 2023).

Finalmente, las investigaciones han desarrollado la relación ejecutivo-legislativo a nivel subnacional considerando una tercera parte importante que es la participación ciudadana. En su investigación, Remy (2011) considera importante el rol de la participación ciudadana debido a que permite que se consolide la democracia, se limiten las desigualdades y se brinden servicios públicos de calidad en los gobiernos descentralizados (Remy, 2011). Junto a ello, Remy (2005) también ha considerado importante la ampliación de los derechos propios de los ciudadanos frente a las municipalidades, tomando en cuenta su rol al momento de procesos como son las vacancias de los alcaldes y la representación de la sociedad en los Consejos de Concertación Local.

1.2. Marco teórico-conceptual

En esta sección se definen los conceptos que se utilizan en la presente investigación a partir de tres divisiones que siguen las hipótesis planteadas en la tesis. La primera sección se enfoca en la discusión y la naturaleza de las relaciones entre el

¹⁰ Para el autor, la usabilidad es “entendida como la disposición de los burócratas a cooperar con el gobierno de turno” (Ordóñez, 2023, p. 20)

ejecutivo y legislativo: para ello se han desarrollado dos subdivisiones que abordan el debate a nivel nacional y subnacional. En la segunda sección se desarrolla las ventajas que tiene el oficialismo, específicamente la ventaja del incumbente. Además, se menciona parte de la bibliografía relacionada a la oposición que es la contraparte del oficialismo. En la tercera y última sección se explica cómo se construyen las coaliciones. Esta sección se guía a partir de la hipótesis explicativa que desarrolla la tesis, según la cual, existen prácticas informales o redes clientelares que permiten la creación de una relación cooperativa entre ambos poderes. Cuando estas prácticas no se usan en los gobiernos se espera que la relación sea confrontacional. Por este motivo se desarrollan los conceptos de *patronage*, *pork barrel* y clientelismo que permiten explicar la relación cooperativa antes mencionada.

1.2.1. Discusión y naturaleza del cuerpo legislativo

Las relaciones ejecutivo legislativo se han analizado tradicionalmente desde la perspectiva institucionalista. En la presente investigación se estudia las principales instituciones de la democracia representativa bajo la literatura del institucionalismo, el cual menciona que la principal actividad de la ciencia política estaba relacionada con describir las estructuras de gobierno, las constituciones o los sistemas legales y analizarlos a lo largo del tiempo y en diferentes países (Lowndes, 2010)

Tanto el poder ejecutivo como el legislativo cumplen funciones de vital importancia en los gobiernos. Es por este motivo que se procederá a mencionar las obligaciones que cumplen cada uno de ellos. Respecto al poder ejecutivo se puede mencionar que es parte principal del gobierno, sobre todo en los regímenes presidencialistas en los cuales se le otorga diversas atribuciones (Buquet & Luján, 2011). Con relación al poder legislativo, éste cumple funciones legislativas, representativas y fiscalizadoras (García, 2018). Además, para analizar los factores que influyen en el desempeño del Congreso algunos autores consideran aspectos como la estructura y la influencia de los partidos, el sistema electoral y el propio sistema de gobierno (Campos, 2014). Por otro lado, respecto al poder ejecutivo, éste es encargado de gobernar, ejecutar y aplicar las leyes (García, 2018).

El primer apartado de la sección se centra en desarrollar los conceptos de presidencialismo y parlamentarismo, partiendo de la situación a nivel nacional que presentan los diversos países latinoamericanos. El segundo apartado de la sección

desarrolla el debate conceptual a nivel subnacional y las relaciones entre el poder ejecutivo y legislativo. Respecto a ambos temas, la bibliografía es escasa, pero en el presente trabajo se ha logrado desarrollar algunos conceptos como son el gobierno dividido a nivel subnacional, el estado de derecho y los *rubber-stamp bodies*.

1.2.1.1. Debate nacional

El debate nacional respecto al legislativo ha sido desarrollado en esta tesis a partir de la relación entre el poder ejecutivo y legislativo en Latinoamérica. Para ello, se consideraron los poderes constitucionales que poseen cada uno de estos y los poderes partidistas que obtiene el presidente frente a la legislatura (Sánchez, 2017). La combinación de ambos factores genera un impacto en el desarrollo de las legislaturas en la medida que estas sean *rubber-stamps* en las iniciativas legislativas, o si son más activas en la formulación de políticas (Jones, 2012). Según Jones (2012), estos poderes constitucionales propios de los presidentes están divididos en dos categorías: los poderes legislativos¹¹ y los no legislativos. Respecto a la relación con el legislativo, los presidentes también poseen poderes relacionados con el establecimiento de la agenda, lo cual genera un favorecimiento en su interacción con los poderes legislativos (Jones, 2012).

Junto a esta primera noción sobre la relación entre el ejecutivo y legislativo, se procederá a mencionar el presidencialismo presente en América Latina. En la región se puede identificar 18 democracias presidenciales puras entre las cuales se encuentra el Perú (Jones, 2012).¹² El presidencialismo es la forma de gobierno en la que el presidente es jefe del ejecutivo, es elegido de forma popular y tiene un mandato que es fijo (Shugart & Mainwaring, 2002). En complementación a ello, en los sistemas presidenciales tanto la asamblea como el ejecutivo sobreviven cada uno sin depender del otro (Shugart & Mainwaring, 2002) Sin embargo, por ejemplo, en el caso peruano, la Constitución ha permitido que el presidente disuelva el Congreso frente a reiteradas censuras de sus gabinetes, por lo tanto, los mandatos ya no son fijos y la Carta Magna se vuelve en una de tipo presidencialista (Shugart & Mainwaring, 2002)

¹¹ De acuerdo a Jones (2012) estos poderes legislativos son: veto, decreto y poder de establecimiento de agenda (Jones, 2012, p. 27).

¹² Según Jones (2012) junto a Perú son 17 las democracias presidenciales puras presentes en América Latina: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Uruguay y Venezuela

El presidencialismo cuenta con el poder legislativo, el cual desempeña un rol más activo a diferencia de los sistemas parlamentarios (Jones, 2012). Estas legislaturas democráticas se insertan en el proceso de toma de decisiones a partir de tres modalidades: 1) modalidad generativa, donde las legislaturas forman y remueven gobiernos y tienen la responsabilidad de la toma de decisiones; 2) modalidad proactiva, donde las legislaturas propician y sancionan las propuestas legislativas y 3) modalidad reactiva, bajo la cual enmiendan y vetan al poder ejecutivo (Cox & Morgenstern, 2001).

Junto a estas modalidades, existen otras que están relacionadas con la propia acción de la legislatura frente a las iniciativas que plantea el presidente (Cox & Morgenstern, 2001). Entonces, el presidente puede prever que el legislativo asuma una de las cuatro modalidades que se mencionan a continuación: (1) recalcitrante, en la cual una minoría apoya al presidente y donde se rechazan las propuestas presentadas por el presidente; (2) negociadora, la legislatura exige tener voz y voto en la toma de decisiones; (3) parroquial-venal, la legislatura está dispuesta a realizar concesiones en las políticas a cambio de recibir favores o beneficios y (4) subordinada, en ésta, un gran porcentaje de los legisladores están a favor del presidente así que se acepta cualquier propuesta que haga (Cox & Morgenstern, 2001).

Adicional a ello, Cox y Morgenstern (2001) mencionan que existen cuatro adjetivos para poder definir presidentes a partir de las modalidades antes mencionadas. En el caso de que exista una legislatura recalcitrante el presidente será denominado “imperial”¹³, debido a que su estrategia se basa en eludir el veto que presenta la legislatura a partir de su poder unilateral (Cox & Morgenstern, 2001). En el caso en el que un presidente se enfrenta a una legislatura subordinada será denominado “dominante” puesto que dicta condiciones (Cox & Morgenstern, 2001). Los autores también mencionan que un presidente que se enfrente a una legislatura conciliadora será denominado presidente “coalicional”, en tanto recurre a retribuciones particularistas y distribuirá favores, pero con la finalidad de obtener los votos que necesite y no como una estrategia de negociación (Cox & Morgenstern, 2001).¹⁴

¹³ En el caso de que el presidente no cumpla con las capacidades mencionadas será denominado “impotente” (Cox & Morgenstern, 2001)

¹⁴ Según Cox y colegas (2001) son tres los elementos de negociación que tienen los presidentes coalicionales: (1) concesiones políticas que vinculan a la legislatura con el proceso de toma de decisiones; (2) distribución de las carteras ministeriales entre los dirigentes de partido y (3) fijación de la agenda legislativa.

Finalmente, cuando un presidente hace frente a una legislatura parroquial o venal, su respuesta será comprar el apoyo a partir de favores y patronazgo (Cox & Morgenstern, 2001).

A continuación, se presenta el Cuadro 1 en el cual se puede evidenciar la situación de cada uno de los tipos de presidentes y las legislaturas que le corresponden según los adjetivos y las descripciones antes presentadas:

Cuadro 1. Estrategias presidenciales y legislativas

Estrategias presidenciales	Estrategias Legislativas			
	Rechazo	Negociación	Demanda de retribución	Aceptación
Adoptar medidas unilaterales	Presidente imperial, legislatura recalcitrante			
Negociar		Presidente coalicional, legislatura negociadora		
Retribuir			Presidente nacional, legislatura parroquial o venal	
Dictaminar				Presidente dominante, legislatura subordinada

Fuente: Tomado de Cox y Morgenstern (2001, p. 382)

Como se evidencia, los presidentes varían de estrategia de acuerdo a su percepción frente al apoyo del poder legislativo y sus facultades institucionales. A partir del nivel de apoyo que obtenga el presidente frente a la legislatura, él podrá decidir la estrategia que use para su gobierno (Cox & Morgenstern, 2001). Esto le permitirá decidir si gobierna a la par con su legislatura (implementando los objetivos a partir de normas legales) o si decidirá eludir a la legislatura (gobernar por otras vías) (Cox & Morgenstern, 2001).

Junto a ello, para entender la relación entre el ejecutivo y legislativo se consideran dos aspectos: los poderes constitucionales y los poderes partidistas (Sánchez, 2017; Sánchez, 2016). En primer lugar, los poderes constitucionales están relacionados con las atribuciones formales que posee el presidente, mientras que los poderes partidistas están relacionados con el apoyo que dispone el congreso

(Sánchez, 2017; Sánchez, 2016).¹⁵ Respecto a los poderes constitucionales, Sánchez (2017) menciona que se dividen en dos: los proactivos y reactivos. En el caso de los primeros, estos permiten que el presidente pueda cambiar o generar un nuevo *statu quo* utilizando como instrumento legal el poder de decreto (Sánchez, 2017; Sánchez, 2016).¹⁶ Respecto a los poderes reactivos, estos permiten que el ejecutivo pueda mantener o evitar un cambio en el *statu quo*, para lo cual se utiliza como instrumento legal el poder de veto que rechaza iniciativas aprobadas por el congreso (Sánchez, 2017; Sánchez, 2016).

Finalmente se desarrolla el término “*coalition currencies*” o monedas de coalición. Los autores señalan que una característica de los gobiernos que son multipartidistas es el intercambio de recursos con el poder legislativo para crear coaliciones (Pereira & Mejía Acosta, 2010). En estos contextos, las monedas de coalición son usadas con la finalidad de facilitar el intercambio político entre el gobernador y el legislativo (Pereira & Mejía Acosta, 2010). Se denominan *currencies* o monedas porque son incentivos materiales o políticos que usa el ejecutivo para generar una cooperación con el legislativo (Pereira & Mejía Acosta, 2010).

1.2.1.2. Debate subnacional

Respecto al debate subnacional, la información existente es escasa, puesto que existen pocos estudios referidos a la relación entre el poder ejecutivo y poder legislativo en este nivel de gobierno. Sin embargo, “las diversas trayectorias que se generan en los regímenes a nivel subnacional no son simplemente un subconjunto de la política a nivel nacional y, por lo tanto, merecen una mirada más cercana” (Bilev, 2019, p. 115). En esta tesis se considerarán algunos alcances respecto a la política a nivel subnacional desarrollada por diferentes autores.

Para entender el tipo de relación existente entre el poder ejecutivo y legislativo, Sánchez (2016) desarrolla un análisis respecto a la política de gasto en México centrandó su estudio en la arena subnacional. Siguiendo sus aportes, el autor menciona la existencia de los gobiernos divididos subnacionales explicando que “el

¹⁵ Según Sánchez (2017), estos poderes partidistas se refieren específicamente a los escaños, considerando así si los partidos del congreso cuentan o no con la mayoría de los escaños.

¹⁶ Sánchez, (2017) menciona que este poder de decreto no necesita un consentimiento previo de la asamblea

gobierno dividido es el escenario en el que el partido del ejecutivo no cuenta con el 50% más uno de los escaños en la asamblea” (Sánchez, 2016, pp. 1022-1023).

Otro concepto desarrollado por Bill Chavez (2003) es el estado de derecho que se ve amenazado por distintos peligros que van variando de acuerdo a las regiones. En el caso de América Latina uno de los retos más grandes es la presidencia la cual, si bien es elegida de manera democrática, tiene pocas restricciones (Bill Chavez, 2003). Asimismo, la autora hace énfasis en que, en América Latina, la concentración de poder que tiene el presidente sería el mayor desafío para que exista el estado de derecho, sobre todo en casos en los que un partido político ha dominado durante un largo periodo de tiempo (Bill Chavez, 2003).

En su texto, Bill Chavez (2003) menciona la importancia del equilibrio de los partidos, el cual fomenta el gobierno dividido y la rotación de los partidos que se encuentran en el poder. Esto genera que la legislatura pueda controlar al legislativo (Bill Chavez, 2003). Con este equilibrio de poderes el partido que se encuentra en el ejecutivo no obtiene la mayoría en el parlamento (Bill Chavez, 2003)

La literatura que estudia las arenas subnacionales también analiza el federalismo. Según Bilev (2019), la entidad de interés son las unidades subnacionales, las cuales se encuentran dentro de una organización política más grande que puede ejercer en ellas efectos como restricciones legales, dependencia económica o intervenciones políticas. Junto a este concepto, el autor también menciona el término *rubber-stamp* a partir de la comparación de las provincias de Novgorod y Pskov en Rusia buscando identificar la existencia de legislaturas subnacionales fuertes o, en su defecto, *rubber-stamp bodies* (Bilev, 2019). Según Morgenstern (2002) los *rubber-stamp bodies* (en español apéndices del ejecutivo) poseen una reducida capacidad para vigilar al gobierno, así que funcionan como un apéndice del ejecutivo frente a sus propuestas legislativas. En el caso de que existan estas legislaturas de “apéndice del ejecutivo” las políticas a desarrollar se disponen en el partido de gobierno dejando de lado al congreso (Saiegh, 2010). En estos casos el poder ejecutivo consigue lo que desea a cambio de apoyo partidista o puestos gubernamentales (Saiegh, 2010). En el caso de Rusia, Bilev (2019) menciona que, durante el periodo de estudio, la política subnacional era producto de experimentos en democratización y formación institucional que generaban resultados con políticas autoritarias, o estos apéndices del ejecutivo, que sostenían gobiernos personalistas.

La literatura también ha descubierto que el poder ejecutivo a nivel subnacional puede cumplir la función de desalentar al legislativo al momento de realizar la rendición de cuentas (Ordóñez, 2023). Ordóñez (2023), a partir de la experiencia de los concejos municipales en América Latina, menciona que se espera que estos cumplan con el rol de escrutinio al ejecutivo. Sin embargo, la evidencia empírica mostró que los concejos realizan una reducida supervisión a los poderes ejecutivos (Ordóñez, 2023). Guiándose por el texto de Linz y Stepan y su concepto de usabilidad, Ordóñez (2023) decidió denominar el término como la lealtad al alcalde y la utilizó para evidenciar las facilidades que brinda una burocracia cooperativa frente a las debilidades de una burocracia obstructiva.

1.2.2. Ventajas que posee el oficialismo

En esta sección se presentará al oficialismo y las ventajas que tiene. Sin embargo, con la finalidad de entender su función en los gobiernos también se desarrolla el rol que cumple la oposición como su contraparte. Respecto a la relación que existe entre ambos, se ha considerado la definición de Angélica Abad sobre el tema. Según la autora, “se relaciona con la identificación oficialismo/oposición en la medida en que los individuos afines al gobierno tenderán a estar más satisfechos con los resultados generados por los líderes de su preferencia” (Abad, 2011, p. 8). Por su parte, Macor (2000) estudia a la oposición a partir del caso de Santa Fe en Argentina tratando de entender el funcionamiento del sistema político. Para ampliar sus ideas, el autor considera que los partidos que se encuentran en el gobierno están en una situación de constante enfrentamiento o competencia, el cual se ve debilitado cuando existe una cohesión con la base electoral del partido, puesto que se impide la captura por parte de los opositores (Macor, 2000). Para entender la relación entre el oficialismo y la oposición, se procederá a mencionar cada uno de estos conceptos por separado.

1.2.2.1. Oficialismo

A nivel nacional, el oficialismo es caracterizado por Garciamarín (2017) como aquellas fuerzas que tienen como función darle estabilidad al régimen, adicionalmente tienen un reconocimiento por parte del mismo y son consideradas una extensión de

este a pesar de que formen parte del núcleo del régimen. Entonces, estas fuerzas oficialistas son antagónicas a la oposición.

La relación entre el oficialismo y la oposición también puede ser vista a nivel subnacional. Según Ortiz: “Uno de los rasgos específicos de la política en el nivel provincial está relacionado con el menor nivel de fragmentación y la continuidad de los partidos oficialistas en el poder” (Ortiz, 2011, p. 359). En su texto, la autora examina el rol del oficialismo en la provincia de Santiago del Estero (Argentina) y menciona lo siguiente:

“En la búsqueda de una explicación para el fenómeno de lo que podría llamarse ‘oficialismos invencibles’, en la literatura sobre política provincial se encuentran mayormente explicaciones vinculadas con las características del sistema político federal, sobre todo con las prerrogativas institucionales y fiscales de los estados provinciales, coincidentes en general con la perspectiva de la ‘política territorial’. Así, se encuentran explicaciones que reposan en variables como el control de los recursos públicos por parte del oficialismo, así como en la potestad de manipular las instituciones en su favor —como lo supone por ejemplo la posibilidad de controlar el calendario electoral—” (Ortiz, 2011, p. 360).

1.2.2.1.1. Ventaja del incumbente

Como se mencionó al inicio de este apartado, el oficialismo puede gozar de ventajas por su propia posición frente a la oposición política. Esto se refleja en el concepto de “ventaja del incumbente” (*incumbency advantage*). Schiumerini y Page (2012) consideran que en la ciencia política esta “ventaja del oficialismo” se refiere al beneficio electoral que poseen aquellos partidos y candidatos oficialistas que forman parte del gobierno, lo cual les permite tener mayores probabilidades de ganar las elecciones frente a la oposición

Entonces, los incumbentes son aquellos candidatos que participan en una reelección continua y pueden tener ciertas prerrogativas que les permiten tener una participación más favorable en la contienda electoral que el resto de los participantes (Becerra et al., 2015; Córdova & Incio, 2013). Siguiendo con esta línea, la incumbencia es un atributo que puede ser visto desde los propios candidatos o también desde la perspectiva de partidos que son incumbentes (Córdova & Incio, 2013)

Esta ventaja del incumbente es vista también en el gasto de las campañas electorales, donde se aprecian dos escenarios: por un lado, los desafiantes buscan

aumentar su visibilidad mientras que, por otro lado, los incumbentes realizan “*credit claiming*” (reclamo de crédito) (Morales & Piñeiro, 2010). La práctica del reclamo de crédito es “la clave para los beneficios electorales que obtienen los incumbentes a partir del *pork barrel*” (Bickers et al., 2007, p. 4) Estos incentivos permiten que los congresistas puedan obtener beneficios para sus electores y la posibilidad de que consigan la reelección (Bickers et al., 2007).

Sin embargo, para otros autores, la incumbencia electoral es una desventaja, puesto que un representante incumbente (en este caso el alcalde) tiene una menor probabilidad de ser elegido en las elecciones (Morales, 2014). De igual forma, existen abusos al momento de aprovechar la incumbencia. Según Gardner (1991), son dos tipos de abuso de poder que tienen los funcionarios electos: por un lado, el primer tipo se refiere al uso del poder para el beneficio del funcionario o de sus parientes por medio del enriquecimiento privado (Gardner, 1991); por otro lado, el segundo tipo de abuso se genera cuando los funcionarios utilizan los recursos que tienen a su disposición para quedarse en el poder, en algunos casos extremos esta situación puede generar disidencia política o fraude electoral (Gardner, 1991)

Es así que esta ventaja del incumbente no siempre significa el triunfo en las elecciones (Córdova & Incio, 2013). Si bien la incumbencia puede generar una posición de partida favorable para los candidatos, esta puede ser contrarrestada por las estrategias de campaña desarrolladas por sus opositores, por lo tanto, esta ventaja del incumbente no es aplicable a todos los contextos políticos y electorales (Córdova & Incio, 2013)

1.2.2.2. Posición fortaleza de la oposición

Así como se ha explicado el rol y las ventajas que tiene el oficialismo, se explica también las funciones que cumple su contraparte que es la oposición. Los diversos estudios sobre la oposición se han concentrado en analizar el rol que cumple como desafiante u opositor del gobierno que se encuentra de turno (Barrientos, 2015). Adicional a ello, la palabra oposición es definida como una “negación frente a la autoridad, o al poder, a las instituciones políticas o a las decisiones gubernamentales” (Loaeza, 2016, p.11). Entonces, en el aspecto político, se puede definir a la oposición como aquella función que es ejercida en las arenas políticas como contraposición al que se encuentra o a los que se encuentran en el régimen político y que poseen este

poder legal obtenido de manera legítima (Barrientos, 2015). La oposición también se caracteriza por ser crítica del gobierno para lo cual en algunos casos es dura o flexible, conciliadora, en ciertas situaciones constructiva y en otras intransigente, a veces busca contender con las propias reglas del gobierno, criticando, pero también ofreciendo alternativas y conciliando en ciertos momentos (Pardo, 2001).

La oposición también puede ser entendida desde dos distinciones que realizaron Linz (1990) y Sartori (1994) quienes mencionan que existen oposiciones leales y desleales (Avendaño, 2011). En el caso de las oposiciones leales, su conformación está dada por aquellos partidos que, al no formar parte del gobierno, asumen el rol de competencia y crítica, pero, respetando las normas y el juego democrático con lo cual se puede decir que son producto propio de la democracia (Avendaño, 2011). Por otro lado, las oposiciones desleales se encuentran conformadas por organizaciones que al momento de participar de la competencia política usan un discurso antisistema y realizan críticas a las propias instituciones democráticas, siendo así que éstas serían resultado de una polarización del sistema de partido generada en un determinado momento (Avendaño, 2011).

Siguiendo con las funciones que cumple la oposición, Pardo menciona la existencia de cinco principales atribuciones. La primera sería la formulación de demandas que no han sido consideradas por el gobierno (Pardo, 2001). La segunda es el rol de fiscalizar, corregir y denunciar acciones improcedentes realizadas por la propia administración o la mayoría (Pardo, 2001). La tercera es presentar alternativas a políticas por medio de programas o candidaturas (Pardo, 2001). La cuarta es invitar al electorado a que realice la comprobación de cuál debería ser la alternativa legítima, con la finalidad de que este determine cuál es la opción política deseable. Finalmente, la quinta, es la pedagogización del debate político a partir de incentivar a la participación de la ciudadanía, para así elevar la cultura política (Pardo, 2001).

Respecto a la oposición, se puede considerar que existen diferencias en su definición en América Latina. Morgenstern y sus co-autores consideran que “los estudios sobre la dinámica entre el gobierno y la oposición en la región hicieron hincapié en la difícil convivencia entre ambas” (Morgenstern et al., 2009, p. 5). Entonces, a la oposición se le puede entender como aquella función ejercida en distintas arenas políticas que da contraposición al representante o a los representantes que se encuentren dentro del régimen político, puesto que tienen el poder, o lo han obtenido de manera legítima (Massari, 1990, citado de Barrientos,

2015). Además, la oposición va variando de acuerdo a la cohesión organizativa, a la competitividad, el terreno en el cual está actuando, sus objetivos o estrategias (Loaeza, 2016).

Finalmente, Morgenstern y colegas (2009) también consideran importante el análisis de las coaliciones políticas para comprender el rol de la oposición. Esto debido a que, en el caso latinoamericano, se pueden evidenciar dos tipos de manejo de las coaliciones políticas (Morgenstern et al., 2009). Por un lado, en algunos casos, se construyen siguiendo el modelo europeo, tomando mayor consideración a los ministerios, mientras que en otros casos se prefiere realizar acuerdos de carácter informal que pretenden generar mayor apoyo por parte del legislativo (Morgenstern et al., 2009).

1.2.3. Construcción de coaliciones

En esta sección se presentarán las estrategias que usan los presidentes para conseguir el apoyo de su parlamento. Para explicar la construcción de coaliciones, se ha decidido utilizar lo que Chaisty y colegas (2012) denominan como el “*executive toolbox*” o la caja de herramientas ejecutiva.

Según los autores, son cinco las herramientas que utilizan los presidentes en sus gobiernos. Entre ellas encontramos “el poder de agenda, autoridad presupuestaria, gestión del gabinete, poderes partidistas e instituciones informales” (Chaisty et al., 2012, p. 2). Esta caja de herramientas es usada para administrar las coaliciones en el gobierno (Chaisty et al., 2012). Al tener que lidiar con coaliciones multipartidistas, los presidentes no solo usan los poderes formales, sino también las instituciones informales (Chaisty et al., 2012).

A continuación, la presente investigación ha considerado la herramienta de las instituciones informales antes mencionada para explicar la creación de coaliciones. Para ello se procederá a detallar los conceptos de clientelismo político, *patronage* y *pork barrel*.

1.2.3.1. Clientelismo político

El clientelismo puede entenderse como “una estrategia de movilización en la que un político ofrece beneficios privados (alimentos, bienes, dinero, etcétera) a

individuos a cambio de su apoyo político” (Muñoz, 2016b, p. 289), el mismo forma parte de un grupo de estrategias denominadas no-programáticas (Muñoz, 2016b). Cuando existen relaciones clientelares se evidencia este intercambio de recursos instrumentales, económicos y políticos a cambio de reciprocidad y lealtad (Ortiz de Rozas, 2017)

Según Muñoz (2016b), el clientelismo político tiene varias formas. Se puede distinguir al clientelismo, por ejemplo, a partir de su duración en el tiempo (Muñoz, 2016b). Según este criterio existen dos tipos: el clientelismo electoral y el clientelismo relacional (Muñoz, 2016a y 2016b). Respecto al clientelismo electoral, este se caracteriza por la existencia de un intercambio político de corta duración (Muñoz, 2016a y 2016b). Con este tipo de clientelismo lo que se logra es brindar a los ciudadanos beneficios antes de las elecciones (Nichter, 2010). Entre los subtipos de este tipo de clientelismo se encuentran: la compra de votos, la compra de participación y el clientelismo de campaña (Muñoz, 2016b). Con relación al clientelismo relacional este brinda beneficios a los ciudadanos después de las elecciones (Nichter, 2010) y tiene un carácter más permanente (Muñoz, 2016a y 2016b). Normalmente este tipo de clientelismo hace que los intercambios sean como una red de solución diaria de problemas (Muñoz, 2016b). Uno de los subtipos de este tipo de clientelismo es el patronazgo, el cual será explicado a continuación.

1.2.3.2. Patronazgo (*patronage*)

Sobre el *patronage* o patronazgo, los estudios han desarrollado su definición a partir de la mirada antropológica y de la ciencia política. Con relación a la antropología, el patronazgo se refiere a un tipo de relación interpersonal (Weingrod, 1968) y sería el análisis de personas de autoridad desigual vinculados por lazos de amistad o interés con los cuales manipulan sus relaciones con la finalidad de lograr algún objetivo (Bearfield, 2009). Por otro lado, para la ciencia política el patronazgo está referido a las formas que tienen los políticos de los partidos para distribuir favores o puestos públicos a fin de obtener apoyo electoral (Bearfield, 2009; Weingrod, 1968).

Como se ha mencionado anteriormente, el patronazgo es subtipo del clientelismo relacional ya que en este se da la distribución de beneficios que tienen una duración más amplia como por ejemplo el empleo público (Muñoz, 2016 y 2016b). Cuando existe el patronazgo, tanto el patrón como el cliente se encuentran satisfechos

con la presencia del primero en el cargo ya que permite que el cliente tenga empleo asegurado (Muñoz, 2016b)

El patronazgo presenta cuatro estilos (Bearfield, 2009) que serán descritos a continuación: en primer lugar, se presenta el *organizational patronage*, que es utilizado para fortalecer organizaciones políticas; en segundo lugar, está el *democratic patronage*, con el que se busca lograr objetivos democráticos usando el patronazgo; en tercer lugar, se encuentra el *tactical patronage*, que busca usar la distribución de los cargos públicos para evitar divisiones o usa las propias divisiones políticas para lograr objetivos políticos y finalmente, en cuarto lugar se presenta el *reform patronage* con el cual se busca reformar el sistema del patronazgo existente con la finalidad de reemplazar el régimen corrupto que les precedió (Bearfield, 2009)

Un caso que ilustra el uso del patronazgo es, por ejemplo, la estrategia desarrollada durante el primer gobierno de Alan García (1985-1990), en el cual se vio un aumento de los empleados públicos y un masivo nombramiento de maestros (Muñoz, 2016b)

1.2.3.3. Obrismo (*pork barrel*)

El *pork barrel* es un término acuñado por la literatura norteamericana pero que ha dejado de ser estudiado sólo en ese país para poder ser evidenciado en otros sistemas electorales (Lima, 2016). Según Muñoz (2016a), el término *pork barrel* o también llamado “obrismo”, es una estrategia en la que los políticos brindan obras públicas (conocidas como *pork*) a determinada población con el fin de obtener apoyo electoral. El obrismo forma parte de las estrategias distributivas no programáticas que no son clientelistas y por lo tanto no son condicionadas (Muñoz, 2016b).

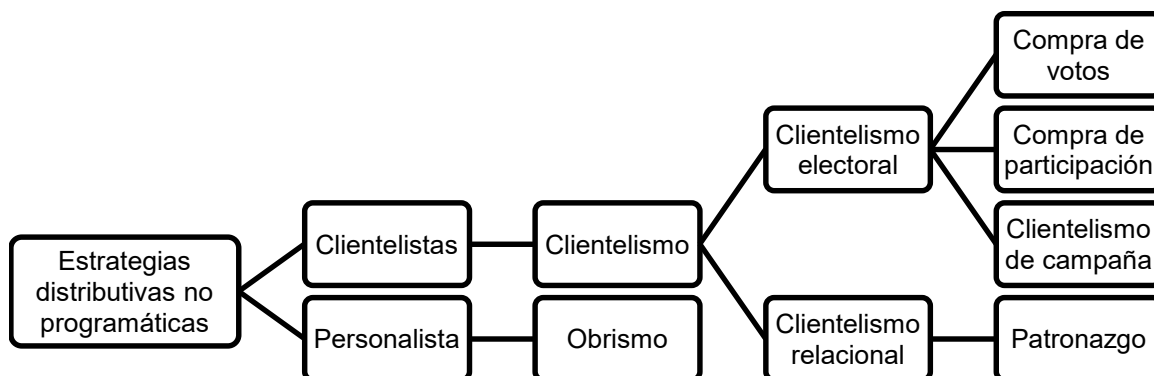
Como se ha mencionado, el obrismo como estrategia no exige que haya un intercambio de manera recíproca o condicional (Muñoz, 2016a y 2016b). Lo que los políticos buscan obtener con el obrismo es la gratitud de la población y que esto pueda ser evidenciado en sus votos en las elecciones (Muñoz, 2016a y 2016b). Además, que cuando entregan las obras, las autoridades o políticos no pueden restringir el uso de las mismas a aquellas personas que no votaron por ellos (Muñoz, 2016a y 2016b). El obrismo “permite a las autoridades construir legitimidad en base a la eficacia pues cumplen con distribuir algo concreto y fácil de evaluar a los electores” (Muñoz, 2016a, p. 171).

El caso peruano también evidencia el uso del obrismo como estrategia. Durante el gobierno de Fujimori, se utilizaron los recursos públicos para poder construir obras y permitir así que Fujimori pueda ser reelegido (Muñoz, 2016b). Entonces, durante su gobierno, él aprovechó los préstamos y los fondos monetarios para la lucha contra la pobreza y los utilizó en el obrismo (Muñoz, 2016b).

A continuación, se presenta el Gráfico 1 en el que se resume las estrategias distributivas antes mencionadas.



Gráfico 1. Estrategias distributivas no programáticas mencionadas en la tesis



Fuente: Elaboración propia a partir de Muñoz (2016a, 2016b).

1.2.4. Propuesta para la tesis

La presente investigación busca explicar la relación que existió entre el gobernador regional y el consejo regional durante el período 2019-2022 en el departamento de Cusco. Para ello se va a examinar el tipo de relación y el tipo de legislativo que fue el consejo regional durante el periodo de estudio, en tal sentido se utilizará la propuesta planteada por Cox y Morgenstern (2001) para ver cuál de las cuatro modalidades ha asumido el consejo regional como cuerpo legislativo, y en qué tipología de los presidentes entraría el gobernador regional.

La teoría con la que se va a analizar la relación será una combinación entre los análisis de Bill Chavez (2003), Bilev (2019) y Saiegh (2010) para describir si esta relación es conflictiva o no. En el caso de la primera autora, se pretende utilizar el concepto de gobierno dividido. Respecto a Bilev (2019) y Saiegh (2010) se utilizará el concepto de los *rubber-stamp bodies* o apéndices del ejecutivo para evidenciar si el consejo regional del Cusco entra en esta denominación.

Para explicar la hipótesis explicativa que sigue la presente investigación, sobre la formación de coaliciones por parte del ejecutivo, se utilizaran los conceptos presentados por Muñoz (2016a, 2016b) en relación al patronazgo, el *pork barrel* u obrismo y el clientelismo. Estos conceptos van a ayudar a fundamentar si el gobernador regional ha podido utilizar estas estrategias para formar coaliciones a su favor en el consejo regional.

En la presente investigación se usa el institucionalismo para explicar las relaciones entre el ejecutivo y legislativo a nivel subnacional. Sin embargo, este tema

puede ser analizado desde otras teorías que no comprenden el análisis institucional. Por este motivo, en esta investigación se tomará en cuenta los aportes de otras perspectivas como es la captura del Estado.

La captura es entendida como un estado en el que algunos actores que poseen gran cantidad de recursos, se proyectan en el Estado generando influencia excesiva e, inclusive, indebida al momento de la toma de decisiones (Durand, 2018). La captura del Estado puede darse por dos actores: los económicos y los políticos (Durand, 2018). La vigencia de estos actores dependerá del contexto propio de la captura o de los factores estructurales (Durand, 2018). La captura también es entendida desde dos tipos: por un lado, existe la captura económica o corporativa que es más general (Durand, 2019). Por otro lado, existe la captura político-burocrática que está relacionada con casos de corrupción y que no es tan común de encontrar (Durand, 2019).

La variante más conocida es la captura corporativa, esta ocurre cuando existen Estados porosos que permiten que el mercado sea dominado por fuerzas privadas que intervienen inclusive en la democracia (Durand, 2019). Los estudios respecto a la captura corporativa analizan sucesos en los que la élite (representada por los ejecutivos o propietarios) mantiene una relación colusiva con las élites políticas de los distintos niveles de gobierno u organismos del Estado y a la par va acumulando riquezas (Durand, 2019).

La captura del Estado puede generar corrupción. Puesto que esta no solo manda al momento de generar las reglas de juego por parte de las instituciones sacando provecho y se justifica en decisiones tomadas desde el poder para capturarlo en favor de algunos (Merino, 2013).

Sobre la corrupción, Durand (2018) menciona la situación de la corrupción y como esta implica a los funcionarios públicos y a las empresas:

“Uno de los signos de nuestro tiempo son los escándalos políticos de corrupción y ocultamiento de riquezas obtenidas ilegalmente o con mecanismos dudosos que involucran a empresas privadas y funcionarios públicos. Cuando estallan, lo primero que impactan son las palabras” (Durand, 2018, p. 21).

Además, la corrupción permite que exista ineficacia en el gobierno y un desencanto hacia la democracia, siendo uno de los principales sistemas de captura

en los gobiernos (Merino, 2013). La corrupción es una característica propia de Latinoamérica que se ha visto realzada con las denuncias de corrupción gubernamental que generaron escándalos como el de Lava Jato (Durand, 2019). Asimismo, a partir de los análisis elaborados por la Procuraduría, Cusco es una de las regiones que se mantiene en los primeros puestos en el mapa de crecimiento e incidencia por este delito (El Peruano, 2021). La presente investigación no se centra en desarrollar el tema de la corrupción, pero ha sido mencionada puesto que es una característica propia de la región Cusco e influye en su contexto político.

1.3. Diseño de investigación y marco metodológico

Esta tesis estudia las relaciones entre el gobernador regional del Cusco (Jean Paul Benavente) y los consejeros regionales de su gestión entre 2019 y 2022. Para ello se desarrolla una investigación de corte cualitativo que tiene como característica el estudiar a profundidad uno o pocos casos de interés para el investigador (Aragón & Guibert, 2013). Asimismo, se ha elegido este tipo de estudio puesto que se espera comprender la complejidad de eventos particulares (Aragón & Guibert, 2013). En el caso de esta investigación, se pretende explicar la relación entre el gobernador regional y los consejeros regionales.

Respecto a la elección del caso, se ha elegido el departamento del Cusco por dos motivos. El primero tiene que ver con las características propias de la región y su tendencia hacia los casos de corrupción en el gobierno regional. Según el procurador anticorrupción, Javier Pacheco, son cinco las regiones que se ubican entre las principales en el mapa de la corrupción, entre las cuales se encuentra Cusco (El Peruano, 2021). Estas regiones tienen incidencia en la corrupción o tienen un alto crecimiento de casos relacionados con este delito (El Peruano, 2021). Junto a ello el gobierno regional del Cusco es el que lidera el ranking de gobernadores y exgobernadores con investigaciones y procesos, puesto que actualmente son cinco autoridades y ex autoridades que están siendo investigadas (Vega et al., 2018). Además, la pandemia que afectó al país durante 2020 generó que la economía se paralice por la cuarentena estricta que se había propuesto desde el ejecutivo. Sin embargo, desde la contraloría se señala que durante este periodo la corrupción generó que se perdieran S/. 22,059 millones que equivale al 12.6% del presupuesto (El Peruano, 2021). Esta característica presente en el departamento del Cusco genera

que el caso sea idóneo para estudiar la relación entre el ejecutivo y legislativo subnacional para evidenciar cómo fue la dinámica entre ambos poderes de gobierno y si está influyó al momento de cumplir con el rol fiscalizador de los consejeros regionales.

La segunda razón por la cual se ha elegido el caso de Cusco es por las características propias del gobernador regional, Jean Paul Benavente, quien fue el presidente de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR).¹⁷ Además, su participación era constante en diversos medios de comunicación, tanto locales como nacionales, en los cuales busca dar su punto de vista respecto a la situación del gobierno nacional y de la región del Cusco (Canal N, 2022). Adicionalmente, el caso de Benavente llama la atención por su situación partidaria. Como se mencionó anteriormente, él fue candidato invitado de Acción Popular, partido con el cuál alcanzó el puesto de gobernador regional de Cusco.

La investigación reconstruye la dinámica de las relaciones ejecutivo-legislativo del período de gobierno de Benavente para lo cual se utiliza el *process tracing*, entendido como “rastreo sistemático del proceso causal dentro de un mismo caso” (Bril-Mascarenhas et al., 2017, p. 660). El *process tracing* es una herramienta de análisis que permite extraer inferencias descriptivas o causales a partir de secuencias temporales de eventos o de fenómenos (Collier, 2011). Su objetivo principal es conseguir información sobre procesos específicos y definidos que identifican a actores políticos clave que hayan participado en el proceso de interés mencionado (Tansey, 2009). Por lo tanto, en el desarrollo del *process tracing* en la tesis se considera el rol que tienen los actores que en este caso son los consejeros regionales.

Además, se ha decidido realizar entrevistas semi-estructuradas a los actores clave puesto que posibilita obtener datos que permiten confirmar la información brindada por otras fuentes (Tansey, 2009). En las entrevistas semi-estructuradas, “el investigador llega con una lista de ‘información necesaria’ o ‘preguntas a las que llegar’, pero permite que la conversación se desarrolle de manera relativamente flexible” (Kapiszewski et al., 2015, p. 195). Para esta tesis se realizaron 12 entrevistas a los principales actores políticos, periodistas y expertos en política cusqueña que pudieron brindar información respecto a la relación entre el gobernador y los

¹⁷ La información respecto al Consejo Directivo del ANGR se obtuvo de: <https://angr.org.pe/consejo-directivo/>

consejeros regionales.¹⁸ En esta tesis también se ha desarrollado un muestreo deliberado o intencional (también llamado *purposive sampling*) mediante el cual el método de selección es guiado por el propósito que tiene el estudio y los conocimientos del investigador respecto a la población (Tansey, 2009).

Los métodos de recolección de información son cuatro. En primer lugar revisaron datos oficiales de los partidos políticos o movimientos regionales a los que pertenecen los consejeros regionales.¹⁹ En segundo lugar, se examinó la información propia de las reuniones de los consejeros regionales (acuerdos regionales) con la finalidad de evidenciar si existió una pugna o conflicto en las reuniones que tenían con el gobernador regional.²⁰ Adicionalmente se realizó una revisión de las redes sociales del consejo regional (Facebook) con la finalidad de obtener la perspectiva que tiene el consejo frente a los acuerdos o a los acontecimientos que ocurren en la región. En tercer lugar, se realizó un recojo de información literaria secundaria que permitiera entender las relaciones entre los consejeros regionales y el gobernador.

¹⁸ Ver el Anexo 2, Anexo 3 y Anexo 4 donde se encuentran la lista de entrevistados, el consentimiento informado y la guía básica de las entrevistas.

¹⁹ Los datos respecto a la pertenencia a algún partido político/movimiento regional provienen de: https://infogob.jne.gob.pe/Localidad/Peru/cusco_procesos-electorales_Jm30C5wvkZc%3d35

²⁰ Los datos relacionados con los acuerdos regionales de los consejeros provienen de: <https://transparencia.regioncusco.gob.pe/Documento-Normativo/4>

Capítulo 2: Descentralización en Perú y escenario político de Cusco (2002-2018)

El presente capítulo consta de dos partes. En la primera se desarrolla la descentralización en el Perú para lo cual se presenta el panorama de la descentralización en el país. En segundo lugar, se desarrolla la situación política presente en la región del Cusco, para lo cual se analizaron los procesos electorales desde 2002 hasta 2018.

2.1. El proceso de descentralización en el Perú y el rol de los gobiernos regionales

2.1.1. Panorama de la descentralización en el Perú

En gran parte de los países latinoamericanos se viene implementando la descentralización como proceso importante, esta se caracteriza por las reformas políticas y económicas que comprende (Aghón, 1993). El Perú no es la excepción a este proceso, siguiendo el artículo 188 de la constitución del país se puede entender que la descentralización es el objetivo principal para el desarrollo del país puesto que es una forma de organización democrática y política permanente del Estado peruano (Constitución Política del Perú, 1993a). A partir de esta premisa, el país ha pasado y pasa por un proceso de descentralización que se generó en el año 2001 durante el gobierno del ex presidente Alejandro Toledo (Ballón, 2008).

El proceso que se ha ido implementando en la descentralización tiene como antecedente la Constitución de 1979, periodo en el que se incluyó el término Región y se aprobó las elecciones para gobernadores regionales (Vega, 2008). Adicionalmente, en ese año se estableció el marco jurídico constitucional que menciona que el país es descentralizado, lo cual no estaba presente en ninguna de las constituciones anteriores (Adrianzén, 2003). Junto a ello, en la Constitución de 1979 se menciona el rol de los gobiernos regionales y locales y la autonomía económica y administrativa que tienen las regiones (Adrianzén, 2003). Con la Constitución del 79 se estableció que se elabore de un plan de regionalización con un plazo de 4 años, el cual se cumplió, pero con demoras, puesto que se desarrolló durante el segundo gobierno de Fernando Belaunde Terry, quien propuso la Ley de Bases de Descentralización junto con la creación de las regiones (Vega, 2008)

Posteriormente, durante el gobierno del ex presidente Alan García (periodo 1985 a 1990) se desarrolló la creación de microregiones que inicialmente incluyeron

todos los departamentos que conformaban el denominado “Trapezio andino” y que se encontraban a cargo de gerentes nombrados por el ejecutivo (Adrianzén, 2003; Contraloría General de la República, 2014). Según Adrianzén: “Este espacio microrregional se convertía en un espacio intermedio entre la región y las zonas donde existían sectores campesinos pobres” (Adrianzén, 2003, p. 230). Además, estas microrregiones estaban destinadas a ofrecer los diferentes servicios y atenciones administrativas de cada gobierno regional (Adrianzén, 2003).

Adicionalmente, durante el gobierno de García se empezó el proceso de regionalización a partir de la Ley N°24650 en la cual se detallan las competencias de los gobiernos regionales, los órganos de gobierno y parte de las funciones que cumplen los consejos regionales (Gobierno de la República, 1987). Sin embargo esta ley es modificada en 1988 por García a partir de la creación de la nueva ley N°24792 la cual, entre sus modificaciones más importantes mencionaba: (1) Los gobiernos regionales amplían sus competencias sectoriales administrativas y, adicionalmente, se traslada una parte de la administración pública, (2) aumentan sus funciones, y se homogeneizan las competencias para los futuros gobiernos regionales, (3) se emprende el desarrollo de una estructura orgánica de las propias regiones, (4) se ratifican los espacios microrregionales, (5) se ordena la economía presupuestaria de las regiones y (6) las regiones se mantienen sujetas a la transferencia del gobierno central con la finalidad de que estas puedan incrementar sus recursos (Adrianzén, 2003). Junto a ello, se crearon once regiones en el Perú de las cuales cinco eran departamentos (sin considerar el caso de Lima y El Callao) (Adrianzén, 2003).

Este proceso de descentralización quedó truncado por el autogolpe del presidente Alberto Fujimori (Vega, 2008). A partir del 5 de abril de 1992 se suspendió el proceso de regionalización en el Perú, eliminando las asambleas regionales y los consejos regionales de los distintos gobiernos regionales del país (Adrianzén, 2003). Es durante este periodo cuando, por decreto de ley, se crean los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR) cuyas autoridades se encontraban designadas por el Ministerio de la Presidencia (Contraloría General de la República, 2014). Posteriormente la Constitución de 1993 y la ley de descentralización (N°26922) constituyeron el proceso de descentralización en Perú (Adrianzén, 2003). En el caso de la constitución, esta añadió los lineamientos necesarios para un nuevo proceso de descentralización, junto a ello se decidió que las máximas autoridades de las regiones sean elegidas por sufragio directo (Contraloría General de la República, 2014; Vega,

2008). Con relación a los CTAR, la ley N°26922 buscó resolver la indefinición respecto a los mismos, anuló la legislación del proceso de regionalización y se generó una división territorial basada en departamentos (Contraloría General de la República, 2014; Vega, 2008). Sin embargo, la ley N°26922 no aportó mucho al proceso de descentralización debido a que en su contenido constataba la dependencia de la regionalización hacia el ejecutivo, lo cual evidenció el centralismo que se vivía en aquella época (Adrianzén, 2003).

Después de estos obstáculos, la llegada del gobierno de Alejandro Toledo en 2002 reanudó el proceso de descentralización en el país (Vega, 2008). Factores como los mensajes descentralizadores que dieron los diferentes actores políticos o la participación de diversos representantes provinciales en el congreso crearon un contexto que favorecía el reinicio del proceso de descentralización en Perú (Contraloría General de la República, 2014). De la misma forma, una de las principales motivaciones para desarrollar este proceso fueron las exigencias de los pueblos a los que Alejandro Toledo había prometido la descentralización (García, 2005). Fue entonces que la primera medida que se realizó fue la reforma al capítulo XIV en la Constitución de 1993 reiterando la división territorial del país, pero no se crearon nuevas regiones, sino que a cada departamento se le dio la categoría de región con la finalidad de facilitar el proceso de descentralización (Vega, 2008). De igual manera con esta reforma constitucional se confirmó la autonomía tanto económica como política y administrativa de las regiones definiendo sus órganos y autoridades (Vega, 2008).

Fue así que el gobierno tenía como prioridad desarrollar el proceso de descentralización, puesto que era una demanda urgente por parte de la población (Contraloría General de la República, 2014). A partir de una encuesta realizada por el Instituto de Estudios Peruanos (IEP) (Tabla 4), la población se consideraba descentralista (Contraloría General de la República, 2014).

Tabla 4. Resultados de la encuesta sobre si la población era descentralista o no

Regiones	Descentralistas	No Descentralistas
Lima	79.5%	20.5%
Norte	73.2%	26.8%
Sur	69.6%	30.4%
Centro	69.4%	30.6%
Selva alta	68.6%	31.4%

Fuente: Elaboración propia a partir del Instituto de Estudios Peruanos (2002)

A pesar de que la descentralización era un punto importante en la agenda de gobierno, no se tenían estudios o propuestas claras sobre un modelo conceptual de descentralización esto debido a la falta de avances en un proceso que fue abandonado y que no contaba con un ente especializado que tuviera conocimientos sobre la materia y sus dimensiones geográficas, políticas o económicas (Contraloría General de la República, 2014). Adicionalmente, durante el año 2002 el gobierno del Perú empezó a promulgar diversas leyes que lograron conformar el esquema de la descentralización²¹ y que permitió que se realicen las primeras elecciones de autoridades regionales a finales de ese mismo año (Vega, 2008).

Posteriormente, durante la campaña política para las elecciones del 2006, las diversas agrupaciones políticas ofrecían un proceso de descentralización más profundo y generar la reforma del Estado que era tan necesaria (Ballón, 2008). Fue así que el ex presidente Alan García decidió incluir a los gobiernos subnacionales con la finalidad de generar una relación entre ellos y el gobierno central, para ello decidió realizar un *shock* de inversiones y un *shock* descentralista (Ballón, 2008).²² A pesar de estos esfuerzos existían muchas ausencias para el proceso y el manejo de la reforma (Ballón, 2008)

Otro factor que generó problemas al momento de desarrollar la descentralización en Perú es que la rectoría del proceso antes mencionado se

²¹ Las leyes en cuestión son: "Ley de Elecciones Regionales, la Ley de Bases de la Descentralización, la Ley de Demarcación y Organización Territorial y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales" (Vega, 2008, p. 8).

²² Este shock de inversiones consistía en la autorización de un crédito suplementario para financiar proyectos a lo largo de todo el país, se destinó un porcentaje a los gobiernos regionales (Ballón, 2008). Respecto al shock descentralista se buscó acelerar la transferencia de las funciones a los gobiernos regionales a la par que se buscaba definir un plan de regionalización mientras se descentralizaban los temas relacionados a salud o educación.

encontraba a cargo del Consejo Nacional de Descentralización (Quiñones, 2012). Sin embargo, posteriormente pasó a formar parte de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y la entidad que se encargaría a partir de ese momento sería la Secretaría de Descentralización, lo cual significó un debilitamiento tanto en lo político como en lo económico, puesto que se recortaron funciones de participación a los gobiernos subnacionales y ocurrió una importante reducción presupuestaria (Quiñones, 2012). Durante el gobierno del ex presidente Ollanta Humala, se consideraron algunas acciones con la finalidad de que resurja esta instancia las cuales fueron ampliamente apoyadas por los gobiernos locales, entre las cuales destacaba la creación del Plan Nacional de Descentralización y Regionalización que buscaba ordenar la labor del mismo que estaba bastante desordenada y desarticulada (Quiñones, 2012).

Respecto al gobierno de Pedro Pablo Kuczynski, se prometió que se relanzaría la descentralización y que conjuntamente se iba a crear un ministerio que apoyaría las regiones (Ideele Radio - Revista del Instituto de Defensa Legal - IDL, 2017). Sin embargo, a pesar de que no se cumplieron todos los objetivos planteados durante el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski se desarrolló algunas iniciativas como los GORE-Ejecutivo que permitían que se discutan y definan proyectos entre los gobiernos subnacionales y otras autoridades pero que no fue suficiente para considerarlo como un proceso claro hacía la descentralización (Propuesta Ciudadana, 2017)

En relación al gobierno de Martín Vizcarra, el ex presidente del Perú se refirió a la descentralización como un proceso en el cual él y su gobierno estaban comprometidos sobre todo para tener acciones conjuntas respecto a la COVID-19. (Bocanegra, 2020). Adicionalmente el ex presidente mencionó que se buscaba trabajar con una visión más nacional, pero en coordinación con los gobiernos subnacionales para que exista un mayor desarrollo en las regiones del país (Canal N, 2020). Junto a ello, el presidente Vizcarra enfatizó en el hecho que la descentralización había logrado un acercamiento más efectivo con el ciudadano (Gob.pe, 2018)

Finalmente, respecto al gobierno de ex presidente Pedro Castillo, el mandatario ha mencionado que su gobierno busca generar la verdadera descentralización puesto que están haciendo llegar los recursos necesarios para las regiones así que, según Castillo, las autoridades deben trabajar de manera conjunta para lograr el objetivo de la descentralización (Andina-Agencia Peruana de Noticias, 2021). Adicionalmente, el ex presidente Castillo mencionó que se busca generar que los gobiernos regionales y

las municipalidades cuenten con una autonomía al momento de ejecutar sus obras y una mayor transparencia en el desarrollo de las mismas (El Peruano, 2021)

Cómo se ha podido evidenciar, los distintos gobiernos durante estas dos décadas buscaron generar un proceso de descentralización que forme una mayor capacidad por parte de los gobiernos regionales y locales y que permita consolidar de mejor forma sus funciones como autoridades intermedias. Sin embargo, son varias las trabas que se han generado al momento de desarrollar y profundizar el proceso de descentralización en los distintos gobiernos nacionales. Es por ello que existe un amplio desconocimiento acerca de las funciones que cumplen varias de las entidades que forman parte de los gobiernos del nivel subnacional. Entre estas se encuentran los consejos regionales, es por este motivo que a continuación se procederá a realizar una presentación de sus funciones y de las características que tienen, dando énfasis al consejo regional del Cusco.

2.1.2. Presentación del marco normativo de los Consejos Regionales del Perú

En esta sección se presenta brevemente el marco normativo de los consejos regionales del Perú, para lo cual, en primer lugar, se pretende desarrollar las normas nacionales relacionadas con los consejos regionales y su implementación en los departamentos del país. Posteriormente, se describe a profundidad las funciones que tiene el consejo regional del Cusco

2.1.2.1. Normas nacionales y su implementación en las regiones

Según la constitución del Perú, el proceso de regionalización se genera a partir de la elección de los gobiernos de los departamentos y de la provincia constitucional del Callao (Constitución Política del Perú, 1993b). Adicionalmente, estos gobiernos regionales poseen autonomía tanto política como económica y administrativa en aquellos asuntos que son de su competencia (Constitución Política del Perú, 1993c). Siguiendo con la constitución los gobiernos gozan de una estructura orgánica básica conformada por tres órganos: El primero es el consejo regional que vendría a ser el órgano normativo y fiscalizador, en segundo lugar está el presidente que representa al órgano ejecutivo y en tercer lugar se encuentra el consejo de coordinación regional²³

²³ Este se encuentra conformado por los alcaldes provinciales y por representantes de la sociedad civil.

que vendría a ser el órgano consultivo y de coordinación (Constitución Política del Perú, 1993c).

Junto con la Constitución, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley N°27867) da luces respecto a los consejos regionales y los roles que estos cumplen:

“El consejo regional es el órgano normativo y fiscalizador del gobierno regional. Está integrado por los Consejeros Regionales, elegidos por sufragio directo por un periodo de cuatro (4) años. El mandato es irrenunciable, con excepción de los casos previstos en la Constitución, pero revocable conforme a Ley” (Congreso de la República, 2002).

La ley antes mencionada dedica todo un capítulo al funcionamiento y atribuciones que posee el consejo regional. Para ello toma en consideración seis artículos que son los siguientes: sesiones, atribuciones, responsabilidades, secretaría del consejo regional, dietas y licencias.

De igual forma, según la Ley de Bases de la Descentralización (Ley N° 27783) tanto los consejos regionales como los consejos municipales son los encargados de fiscalizar tanto a los gobiernos regionales como a los gobiernos locales (Congreso de la República, 2002). Por consiguiente, una de las principales funciones de los consejos regionales es el rol de fiscalización a los gobernadores. Sin embargo, los consejos regionales tienen un desempeño diferente dependiendo de su composición y del propio liderazgo del gobernador regional (Azpur et al., 2006).

2.1.2.2. ¿Qué implica ser consejero(a) regional?: Presentación de las funciones y atribuciones del consejo regional del Cusco

Los consejos regionales cumplen diversas funciones las cuales se encuentran definidas en el Reglamento Interno de Organización y Funciones (RIOF) del Consejo Regional del Cusco²⁴, según el cual cumplen tres funciones generales: la función normativa, fiscalizadora, representativa y de control político (Consejo Regional de Cusco, 2018). Respecto a la primera función, también conocida como función legislativa, el consejo regional ejerce la aprobación, modificación o derogación de las

²⁴ Para la presente investigación se ha utilizado el RIOF que estuvo vigente durante la gestión 2015-2018 de manera física. En la web se encuentra disponible el RIOF de los años 2011-2014: https://transparencia.regioncusco.gob.pe/attach/docs_normativo/RIOF_consejo.pdf

normas a nivel regional (Consejo Regional de Cusco, 2018).²⁵ Con relación a la función fiscalizadora, los consejos regionales la ejercen a partir de la fiscalización de la gestión y la conducta de las diferentes autoridades regionales respecto a temas que son de interés público, además esta función puede ser cumplida de manera individual o a partir de comisiones (Consejo Regional de Cusco, 2018). Los consejos regionales también cumplen la función representativa la cual les atribuye la representación de las provincias que los eligieron (Consejo Regional de Cusco, 2018). Adicionalmente, representan a la región del Cusco por lo tanto deben de mantener contacto y coordinación con las autoridades y organizaciones sobre los asuntos de interés general (Consejo Regional de Cusco, 2018). Además, los consejeros cumplen con ciertas atribuciones relacionadas con la aprobación de las normas, estados financieros, autorizaciones relacionadas con temas financieros, convenios, remuneraciones y elecciones de representantes en el caso de vacancia o suspensión (Consejo Regional de Cusco, 2018). Sin embargo, adicional a la función fiscalizadora que ellos asumen como consejeros, surgió un rol no considerado por la ley que es la demanda de recursos o proyectos y la negociación de los mismos para sus provincias (Azpur et al., 2006).

A partir de lo mencionado anteriormente, como parte de la función fiscalizadora de los consejeros regionales se da la creación de comisiones que pueden ser: ordinarias, investigadoras o especiales las cuales son nombradas a partir del acuerdo de consejo (Consejo Regional de Cusco, 2018). De estas comisiones se debe mencionar que las comisiones ordinarias²⁶ se conforman anualmente y están integradas por los consejeros y consejeras de manera multipartidaria (Consejo

²⁵ Respecto a los acuerdos regionales son de cumplimiento obligatorio por el gobernador, el vicegobernador, el gerente general y los gerentes de línea, los directores regionales y finalmente los trabajadores del Consejo Regional (RIOF Consejo Regional, 2018). Con relación a las ordenanzas regionales son de cumplimiento obligatorio por el gobierno regional, las distintas instituciones del departamento del Cusco y la sociedad civil (RIOF Consejo Regional, 2018). Finalmente, respecto a las iniciativas legislativas se menciona que son normas propuestas al Congreso de la República por parte del Consejo Regional con la finalidad de que puedan ser analizadas, debatidas y aprobadas en la normativa nacional (RIOF Consejo Regional, 2018).

²⁶ Las comisiones ordinarias son las siguientes: Comisión de planificación, presupuesto acondicionamiento territorial y administración; Comisión de salud y salubridad; Comisión de trabajo, seguridad social y bienestar; Comisión de educación y desarrollo humano; Comisión de asuntos económicos, competitividad e innovación tecnológica; Comisión de infraestructura y desarrollo urbano rural; Comisión de recursos naturales, medio ambiente, defensa civil y seguridad ciudadana; Comisión de asuntos agropecuarios, comunidades campesinas y nativas; Comisión de cultura, turismo y defensa del Patrimonio; Comisión de poblaciones vulnerables: mujer, niño, juventudes, discapacitados y adulto mayor; Comisión de ética, disciplina y reglamento del Consejo Regional; Comisión de asuntos legales y derechos humanos y la comisión de energía minas e hidrocarburos.

Regional de Cusco, 2018). Estas comisiones tienen como finalidad formular investigaciones, propuestas, realizar estudios de acuerdo a su propia competencia o a partir de lo que el consejo regional les encargue (Consejo Regional de Cusco, 2018).

Según la ley de elecciones regionales (ley N° 27683) “El consejo regional está conformado por mínimo siete consejeros y un máximo de veinticinco (Congreso de la República, 2009). Adicionalmente, las elecciones para consejeros regionales están condicionadas a algunas reglas que serán mencionadas a continuación: (1) cada provincia representa a un distrito electoral, (2) El jurado nacional de elecciones es el que asigna el número de consejeros, considerando al menos uno por cada provincia y distribuyendo los demás a partir de la población electoral, (3) el consejero electo por cada provincia es aquel que tiene mayor votación, en las que se eligen dos o más consejeros se aplica la cifra repartidora y (4) El Jurado Nacional de Elecciones es la entidad que aprueba las directivas para la disposición adecuada de los puntos mencionados en este artículo (Congreso de la República, 2009).

Adicionalmente a esta información se debe mencionar que el número de los consejeros puede aumentar por la cuota electoral de comunidades nativas, campesinas y pueblos originarios (Jurado Nacional de Elecciones, 2018). En el caso cusqueño, para las elecciones del periodo de 2019-2022 se consideró la cuota antes mencionada por lo cual el número de consejeros fue de 21 en total (Tabla 5).

Tabla 5. Número de consejeros a ser elegidos en las elecciones de 2018

Región	N°	Provincias	Consejeros adicionales	Consejeros directos	Total de consejeros
Cusco	1	Acomayo	0	1	1
	2	Anta	1	1	2
	3	Calca	0	1	1
	4	Canas	0	1	1
	5	Canchis	1	1	2
	6	Chumbivilcas	1	1	2
	7	Cusco	2	1	3
	8	Espinar	0	1	1
	9	La Convención	1	1	2
	10	Paruro	0	1	1
	11	Paucartambo	1	1	2
	12	Quispicanchi	1	1	2
	13	Urubamba	0	1	1
Total			8	13	21

Fuente: Elaboración propia a partir de la Resolución N.° 0088-2018-JNE

Otro aspecto que puede mencionarse sobre los consejos regionales es el tema de las dietas y las licencias que tienen. Según el RIOF del Consejo Regional del Cusco, las dietas a las cuales acceden los consejeros regionales se fijan por medio de un Acuerdo Regional en cada primer trimestre de su ejercicio anual, estas dietas son percibidas por asistencia a las sesiones ordinarias del consejo (Consejo Regional de Cusco, 2018). Adicionalmente, la norma que aprueba lo relacionado al monto de las dietas es publicada en el diario El Peruano por parte de la secretaría del consejo regional (Consejo Regional de Cusco, 2018). Cuando existen inasistencias a las sesiones ordinarias, extraordinarias o de las comisiones se genera un descuento en las dietas las cuales se calculan a partir de la inasistencia.²⁷

Como se ha podido apreciar, los consejos regionales, en especial el del Cusco, cumplen con funciones y atribuciones de diversa índole para cumplir los diversos roles que tienen como autoridades intermedias y fiscalizadoras del gobierno regional. Sin embargo, aún quedan preguntas por resolver respecto a la propia región del Cusco y

²⁷ Según el RIOF del Consejo Regional del Cusco (2018) el detalle del descuento que se genera a las dietas de los consejeros regionales por inasistencia es el siguiente:

- (1) 100% por inasistencia a una sesión ordinaria
- (2) 10% por inasistencia a una sesión extraordinaria
- (3) 5% por inasistencia a una sesión de la comisión ordinaria
- (4) 2% por inasistencia a una sesión de la comisión investigadora y especial

sus características al igual que su desempeño electoral que ha conducido al periodo de interés para la presente investigación (2019-2022).

2.2. El “mosaico político”²⁸ cusqueño y movimientos regionales que “vuelven a la vida”²⁹: Contexto político del departamento del Cusco

Cusco es uno de los 24 departamentos que conforman el Perú. Según el Informe de caracterización del departamento, este tiene la siguiente ubicación geográfica “se localiza en la parte sur-oriental del territorio nacional y limita con los departamentos de Junín y Ucayali por el norte, Madre de Dios y Puno por el este, Arequipa por el sur-oeste y, Apurímac y Ayacucho por el oeste” (Chique et al., 2022, p. 1). Adicionalmente, el departamento se encuentra conformado por 13 provincias y 114 distritos (Chique et al., 2022).

Cómo se ha mencionado anteriormente, el Perú siguió un proceso de descentralización desde el año 2002, con el cual se creó los gobiernos regionales lo cual ha alterado la dinámica política a nivel regional y nacional (Muñoz et al., 2016). Parte de esta alteración no ha sido ajena al departamento del Cusco, donde se puede evidenciar un escenario político bastante particular.

Respecto a la gobernatura regional, Cusco ha tenido seis presidentes regionales en el lapso de 20 años correspondientes a cuatro periodos de gobierno. La Tabla 6 menciona los años que duró el gobierno, el nombre de las autoridades y su agrupación política. Respecto a este último dato, la tabla muestra que sólo dos de las seis autoridades pertenecían a partidos políticos (Unión por el Perú y Acción Popular). Según Seifert Bonifaz (2014) las primeras elecciones regionales mostraban una fortaleza de los partidos nacionales que fue reemplazada en las elecciones siguientes por la aparición y arraigo de los partidos regionales. Esta situación ha sido nombrada por Zavaleta (2010) como la “regionalización partidaria”.

²⁸ Frase de Jesús Manyá, entrevistado en Muñoz et al. (2016) sobre los liderazgos municipales y regionales que no logran ser consolidados en Cusco.

²⁹ Frase de Paula Muñoz en Muñoz (2010) para referirse a los movimientos políticos regionales y partidos políticos en los procesos electorales en Cusco.

Tabla 6. Gobernadores regionales de Cusco (2002-2022)

Años	Gobernador	Agrupación Política
2003-2006	Carlos Ricardo Cuaresma Sánchez	Frente Independiente Moralizador
2007-2010	Hugo Eulogio Gonzales Sayán	Unión por el Perú
2011-2013	Jorge Isaacs Acurio Tito	Gran Alianza Nacionalista Cusco
2014	René Concha Lezama	Gran Alianza Nacionalista Cusco
2015-2018	Edwin Licona Licona	Kausachun Cusco
2019-2022	Jean Paul Benavente García	Acción Popular

Fuente: Elaboración propia a partir de Infogob - Jurado Nacional de Elecciones

Los nombres de los gobernadores subrayados en gris son de los pertenecientes a partidos políticos mientras que los otros son de los ex gobernadores pertenecientes a movimientos regionales.

En las diversas regiones del Perú, entre ellas Cusco, existen tres fenómenos que se encuentran simultáneamente a nivel subnacional, entre ellos está la fragmentación política, el nivel de competencia política y la volatilidad existente en el sistema de partidos (Muñoz & García, 2011). Para la presente investigación, se analizó la fragmentación política y la volatilidad en el departamento del Cusco.

Respecto al primer aspecto, en el caso de Cusco es bastante evidente la fragmentación política que se genera y la débil articulación que existe respecto a los partidos políticos y movimientos regionales. Paolo Sosa, entrevistado para la presente investigación, describe de la siguiente manera la situación en Cusco.

“[La] fragmentación o fragilidad partidaria [...] es muy aguda en el caso de la región del Cusco. Hasta 2011 era una de las regiones con mayor índice de fragmentación, con mayor índice de rotación de autoridades que en una elección se postulan por un partido y en otra elección se postulan por otro partido. Es una [región] de las que más alto tiene ese índice y creo que tiene que ver un poco con que, digamos, es un problema nacional, pero en la región como que hay muchos problemas de articulación política y esto tiene que ver con distintos factores. Son 13 provincias, cada provincia tiene una idiosincrasia, una agenda muy particular, pero además es una región que ha recibido muchos recursos por temas extraordinarios como son el tema del canon lo que hace que también haya mayor incentivo para que distintos políticos participen y busquen tener un puesto como autoridades para gestionar este tipo de recursos. Estos dos

incentivos hacen que en cierta manera haya mucha oferta política y que esta oferta política no se vaya consolidando” (Entrevista a Paolo Sosa, 2022).

Con relación a la volatilidad, esta puede ser entendida a partir de dos conceptos. Por un lado, se tiene a la volatilidad electoral que en palabras de Nohlen es “[la] constancia y cambio en las preferencias partidistas del electorado y en las proporciones de fuerza dentro del sistema de partidos” (2006, p. 1512). Por otro lado, para referirse a la volatilidad partidaria Seifert Bonifaz (2016) menciona que se enfoca en que la fluctuación se da a partir de los partidos y no en el voto de los electores.

Para analizar el caso de Cusco y de las regiones en general, Seifert Bonifaz (2014) realiza un análisis de la volatilidad electoral y partidaria durante los periodos de gobierno de 2002 a 2010. El autor encuentra que para la elección de 2002 a 2006, Cusco obtuvo un 62.21% de volatilidad electoral, con lo cual se demuestra que solo se mantuvo constante un 37.79% (Seifert Bonifaz, 2014). Haciendo un análisis sobre los resultados de manera comparada en todas las regiones del Perú, para el periodo de 2002-2006 la volatilidad media era 65.30% lo cual demuestra una volatilidad electoral alta y extrema (Seifert Bonifaz, 2014). Además, se evidenció que los esquemas de competición para este periodo eran inestables ya que el promedio general de los departamentos muestra que el 60% de los votantes cambio de opinión en su voto (Seifert Bonifaz, 2014)

Respecto a la volatilidad partidaria, en el análisis de Seifert Bonifaz (2014) para el periodo de gobierno de 2002-2006, Cusco tenía ocho partidos políticos en competencia a los cuales se sumaron tres, generando así un 37.50% de volatilidad partidaria. En términos generales las elecciones regionales de ese periodo tenían un 63.18% y sólo 36.82% de partidos siendo constantes (Seifert Bonifaz, 2014)

En síntesis, para el periodo 2002-2006 se evidencia una alta volatilidad que significa una transferencia en la votación bastante elevada que puede ser relacionada con la alta volatilidad partidaria existente en el mismo periodo (Seifert Bonifaz, 2014).

Respecto a la volatilidad partidaria y electoral de 2006 a 2010, Seifert Bonifaz, (2014) evidencia que para Cusco existió un 85.44% que es mucho mayor que el periodo anterior y permite afirmar que existió un nuevo sistema de partidos que desplazó al existente (Mainwaring y Scully, 1995, citado en Seifert Bonifaz, 2014). Respecto a la volatilidad partidaria, en Cusco se generaron once partidos de los cuales

ocho eran nuevos lo cual demuestra que existe mayor volatilidad partidaria y electoral (Seifert Bonifaz, 2014).

El análisis realizado por Seifert Bonifaz (2014) fue desarrollado hasta 2011. Sin embargo, el escenario no ha cambiado mucho durante los últimos años. Para referirse a esta situación Paolo Sosa menciona lo siguiente:

“Yo diría que es, por un lado, una oferta política muy fragmentada, bastante amplia, pero con horizontes políticos muy cortos. Hay mucho de personalismo. Una cosa es ver que hay organizaciones políticas que nacen y mueren, pero también es cierto que hay personajes políticos que sobreviven y están ahí y los has visto 10, 20 años que están dando vueltas como Carlos Cuaresma y Benicio Ríos que son simplemente candidatos que tienen una carrera política bastante amplia o Policarpo Corimanya. Son como personajes, personas que son las que finalmente generan una constelación de posibles candidatos y ordenan un poquito la oferta política pero nuevamente en función de personalidades” (Entrevista a Paolo Sosa, 2022).

Siguiendo con el tema de la volatilidad partidaria, esta genera que los candidatos(as) que participan en las selecciones sean invitados(as) puesto que los partidos son nuevos (Seifert Bonifaz, 2020). Esta situación se vio en la elección de 2018 en Cusco, puesto que el candidato ganador fue Jean Paul Benavente García, invitado de Acción Popular. Respecto al personalismo que el entrevistado menciona, se debe considerar que la propia organización de los gobiernos regionales solo se centra en visibilizar al gobernador y dejar relegados a los consejeros, quienes no forman una clase política y no se construyen una trayectoria política (Aragón et al., 2018). Con ello el personalismo forma parte del gobierno, en el cual sólo se conoce o considera importante al gobernador regional.

Respecto a la volatilidad y la fragilidad partidaria, Muñoz (2010) menciona que “[existe] una precariedad de las organizaciones políticas en la región. Como en la mayoría de departamentos del país, en Cusco los movimientos políticos regionales y partidos no tienen existencia orgánica ni mantienen un trabajo permanente” (s.p.). Esta situación podría justificar la alta volatilidad partidaria existente en el departamento. También se puede mencionar que Cusco es una región que ha tenido como tradición política la presencia del partido comunista y parte de la izquierda marxista (Muñoz et al., 2016). Actualmente la región del Cusco se distingue por ser la que más parecido tiene al promedio nacional, puesto que se puede evidenciar la baja organización política y el desprestigio de las gestiones de las autoridades (Muñoz et

al., 2016). Los casos de corrupción en el Cusco han embarrado a gran parte de sus autoridades en los distintos niveles de gobierno. Según Vega y colegas (2018) Cusco tiene a 25 autoridades investigadas hasta la fecha y, de acuerdo al ranking elaborado por los mismos autores, Cusco estaría liderando la lista con un total de cinco gobernadores y ex gobernadores siendo investigados por corrupción.

En palabras de Paolo Sosa, la región del Cusco presenta un contexto bastante peculiar y es importante no solo considerar a Cusco ciudad como el único escenario que explicaría el contexto político:

“Cada provincia tiene su propia lógica y cuando piensas en la elección regional también piensas en otra lógica completa en la cual más bien prima estos choques entre intereses de las distintas provincias, la capital versus otras provincias y cuando piensas también en la cuestión política concretamente de la ciudad del Cusco es otra dinámica completamente diferente” (Entrevista a Paolo Sosa, 2022).

Para poder entender a profundidad la situación política de los diversos gobiernos regionales del Cusco se procederá a detallar cada una de las elecciones regionales que se dieron hasta 2018 que es el periodo de interés para la presente investigación

2.2.1. Elecciones regionales de 2002

Según el informe de resultados de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (2003), el domingo 17 de noviembre de 2002 se llevaron a cabo las elecciones regionales y municipales correspondientes al año en cuestión. Según la entidad estas han sido descritas como las elecciones más complicadas en la historia del Perú, puesto que se eligieron por primera vez a las autoridades regionales de cada región y, de manera paralela se dieron las elecciones a autoridades municipales (Oficina Nacional de Procesos Electorales, 2003). Para esta primera elección se escogieron a 25 presidentes cada uno de las regiones que estaban superpuestas a los departamentos del Perú (Seifert Bonifaz, 2014). Además, para ese año aún no había una separación normativa por lo cual el Jurado Nacional de Elecciones todavía no

había realizado la clasificación entre partidos movimientos y organizaciones políticas (Seifert Bonifaz, 2014).³⁰

En el caso cusqueño, el ganador de la elección de 2002 fue Carlos Ricardo Cuaresma Sánchez, quien era ex militante del Partido Comunista del Perú - Patria Roja (PCP-PR) (Muñoz et al., 2016). El candidato Cuaresma ya había sido elegido anteriormente como alcalde del distrito de Santiago en 1992 y, más adelante, formó parte del Frente Independiente Moralizador (FIM) con el cual ganó las elecciones del 2002 (Bermeo, 2022). Su campaña política estuvo basada en emitir un discurso confrontacional que era transmitido por la radio ya que no contaba con una base orgánica (Zavaleta, 2014, citado en Muñoz et al., 2016).

El proceso electoral declaró ganador a Cuaresma con un total de 87,057 votos, pero con un porcentaje mínimo de 19.85% de votos válidos, además, el movimiento FIM no logró obtener ninguna de las municipalidades provinciales a las que presentó candidatos (Muñoz et al., 2016). Como se aprecia en la Tabla 7, los candidatos Hugo Gonzales Sayán de Frente Amplio y Marina Sequeiros de Juntos por el Progreso quedaron en segundo y tercer puesto tras la victoria de Cuaresma. Con relación a su periodo de gobierno, Muñoz y colegas (2016) mencionan que ejerció un mandato mediocre con el cual no alcanzó la reelección en el año 2006, además de contar con diversas denuncias por corrupción a lo largo de su gobierno (Muñoz, 2010).

Tabla 7. Resultados de las elecciones regionales de 2002 en Cusco

Organización Política	Candidato	Número de votos	Porcentaje de votos válidos
Frente Independiente Moralizador	Carlos Ricardo Cuaresma Sánchez	87,057	19.85%
Agrupación independiente Unión por el Perú - Frente Amplio	Hugo Eulogio Gonzales Sayán	72,261	17.62%
Movimiento democrático Juntos por el Progreso	Marina Sequeiros Montesinos	69,193	15.78%
Partido Aprista Peruano	Luis Daniel Wilson Ugarte	66,570	15.18%
Otros	-	13,8415	31.56%
Votos en blanco	-	18,462	-
Votos nulos	-	44,353	-
Total de votos	-	501,311	-

³⁰ Según Seifert Bonifaz (2014) la clasificación se realizó en 2003 con la Ley de Partidos Políticos.

Fuente: Elaboración propia a partir de Infogob - Jurado Nacional de Elecciones
Se muestran solo las primeras cuatro candidaturas más votadas

2.2.2. Elecciones regionales de 2006

Las elecciones regionales y municipales de este periodo se llevaron a cabo el domingo 19 de noviembre de 2006.³¹ Según la ONPE “el número de autoridades regionales a elegir fue de 278, de los cuales 25 eran Gobernadores Regionales, otros 25 eran vicegobernadores regionales, y 228 consejeros regionales” (Oficina Nacional de Procesos Electorales, 2007). A comparación de las elecciones regionales y municipales del 2002, los comicios electorales del 2006 mostraron un “mapa político más atomizado” (Meléndez & Vera, 2006). Además, al realizar una comparación entre ambos procesos electorales, en 2006 existió mayor legitimidad en los resultados, ya que se vio una menor magnitud en la estrechez de las victorias y la insuficiencia de respaldo electoral (Meléndez & Vera, 2006).

En el caso de Cusco, el ganador fue Hugo Eulogio Gonzales Sayán quien formaba parte del partido nacional Unión por el Perú (UPP en adelante) (Meléndez & Vera, 2006). Gonzales llega a la gobernatura regional con 163,500 votos y con un porcentaje de 32,6% de votos válidos. Según la Tabla 8, quedaron en segundo y tercer lugar Máximo San Román y Jorge Villasante. Además de la victoria en la candidatura regional, UPP logra un 46% de municipalidades provinciales y un 35% en las distritales. Si se realiza una comparación entre las elecciones de 2002, nueve de los presidentes regionales elegidos quedaron en segundo lugar en los comicios del 2002 (Meléndez & Vera, 2006).³² Por lo tanto, para 2006 los candidatos ya no eran considerados “nuevos” en la política, sino que su perseverancia y notoriedad conseguidos en los cuatro años anteriores a la elección les habría permitido alcanzar el triunfo (Meléndez & Vera, 2006).

³¹ Véase el decreto supremo N°012-2006-PCM: <https://infogob.jne.gob.pe/General/ObtenerArchivo?fileURL=sNPLuZxLPkymqKT7LG3fRpCCmd%2BQ8oi34jtKsNgUmil=PZ&tk=weRd4GBv8Bg=RG>

³² Según Meléndez y Vera (2006) se trataría de: “David Salazar (Llapanchik) en Apurímac, Isaac Molina (Innovación Regional) en Ayacucho, Hugo González (UPP) en Cusco, Rómulo Triveño (PRI) en Ica, Iván Vásquez (Fuerza Loretana) en Loreto, Jaime Rodríguez (Nuestro Ilo-Moquegua) en Moquegua, César Villanueva (Nueva Amazonía) en San Martín, Hugo Ordoñez (Alianza por Tacna) en Tacna y Jorge Velásquez (Integrando Ucayali) en Ucayali” (Meléndez & Vera, 2006, p. 9).

Tabla 8. Resultados de las elecciones regionales de 2006 en Cusco

Organización Política	Candidato	Total de votos	Porcentaje de votos válidos
Unión por el Perú	Hugo Eulogio Gonzales Sayán	163,500	32.61%
Movimiento Regional Inka Pachakuteq	Máximo San Román Cáceres	138,108	27.54%
Partido Aprista Peruano	Jorge Elisban Villasante Aranibar	58,502	11.67%
Restauración Nacional	Alipio Ramos Villares	50,038	9.98%
Otros	-	91,278	18.20%
Votos en blanco	-	29,389	-
Votos nulos	-	38,648	-
Total de votos	-	569,463	-

Fuente: Elaboración propia a partir de Infogob - Jurado Nacional de Elecciones
Se muestran solo las primeras cuatro candidaturas más votadas

Con relación al período de gobierno de Gonzales Sayán, tanto él como su vicegobernador regional (Teófilo Mario Ochoa Vargas) son denunciados por corrupción (Muñoz et al., 2016). Además, a lo largo de su mandato UPP empieza a demostrar la fragilidad que existía entre sus alianzas políticas con políticos locales porque varios de los candidatos electos a las alcaldías empiezan a deslindarse del partido, a eso se suma las denuncias de corrupción y la paralización de la gestión municipal de UPP en la alcaldía de Cusco por casos de nepotismo (Muñoz et al., 2016; Muñoz, 2010). Junto a ello, a lo largo de su gobierno, Gonzales Sayán deja de lado importantes propuestas que había considerado en campaña como la lucha por una descentralización total en el Perú, la búsqueda de una nueva constitución o la modificación del capítulo económico de la actual constitución y una revisión de los contratos por concesión y privatización (Muñoz, 2010).

2.2.3. Elecciones regionales de 2010

El domingo 3 de octubre de 2010 se llevaron a cabo las elecciones regionales y municipales para el período 2011-2014 y a la par se efectuó el Referéndum relacionado al “Proyecto de ley de devolución de dinero del FONAVI a los trabajadores que contribuyeron al mismo”. Con la llegada de los comicios en 2010, las regiones del Perú, entre ellas Cusco, mostraban un escenario particular. En palabras de Muñoz

(2010) “lo que se observa en Cusco no son organizaciones políticas propiamente dichas sino liderazgos, redes limitadas y alianzas improvisadas” (Muñoz, 2010, s.p.).

Con relación a los candidatos que pugnaban la gobernatura regional se menciona que no eran nuevos en la política, lo cual demostraba que no se trataba de personas desconocidas u *outsiders* (Meléndez, 2007, citado en Muñoz, 2010). En las listas de candidatos se podía apreciar a ex autoridades, ex candidatos y alcaldes (Muñoz, 2010). Para las elecciones de 2010 se veía que existía un escenario más favorable para los movimientos regionales mostrando así un retroceso por parte de los partidos nacionales en la arena subnacional (Barrenechea, 2010).

El ganador de la contienda electoral para el periodo de gobierno de 2011-2014 es Jorge Isaacs Acurio Tito, quien fue candidato y ganador a la alcaldía³³ del distrito de San Sebastián en Cusco por el partido Juntos por el Progreso (Muñoz, 2010). La campaña política desarrollada por Acurio Tito se caracterizó porque el candidato recorrió mercados, era celebrado con pica pica y serpentinas mostrando imágenes relacionadas a la “buena tradición” (Canepa & Málaga, 2011).³⁴ De igual manera, Acurio Tito también mostraba otra faceta en la campaña. En palabras de Canepa y Málaga esta tenía que ver con su propio partido.

“[Acurio Tito] también puede ‘ponerse a trabajar’: se reúne con los líderes y representantes de las bases distritales, visita las provincias de Cusco para apoyar a los candidatos de su partido y compartir sus propuestas a través de conferencias de prensa y mítines.” (Canepa & Málaga, 2011, p. 34)

Acurio Tito ganó la presidencia regional con un total de 170,873 votos y con un 33,37% de votos válidos. A pesar del triunfo de Acurio, su movimiento político no gana la contienda para la municipalidad provincial y tampoco obtiene una mayoría en el consejo regional (Muñoz et al., 2016). Como se aprecia en la Tabla 9 los candidatos que quedaron en segundo y tercer lugar fueron Máximo San Román y Alipio Ramos Villares respectivamente.

³³ Para poder participar como candidato a Gobernador Regional, Acurio Tito presenta su renuncia a la alcaldía de San Sebastián el 3 de abril de 2010 (Muñoz, 2010).

³⁴ Canepa y Málaga (2011) mencionan el término “buena tradición” para referirse a la actividad agropecuaria y su uso en las campañas políticas en la región del Cusco.

Tabla 9. Resultados de las elecciones regionales de 2010 en Cusco

Organización Política	Candidato	Total de votos	Porcentaje de votos válidos
Gran Alianza Nacionalista Cusco	Jorge Isaacs Acurio Tito	170,873	33.37%
Movimiento Regional PAN	Máximo San Román Cáceres	131,692	25.72%
Restauración Nacional	Alipio Ramos Villares	45,987	8.98%
Movimiento Regional Acuerdo Popular Unificado (APU)	Hernán De La Torre Dueñas	37,471	7.32%
Otros	-	126,055	24.62%
Votos en blanco	-	87,924	-
Votos nulos	-	52,784	-
Total de votos	-	652,786	-

Fuente: Elaboración propia a partir de Infogob - Jurado Nacional de Elecciones.
Se muestran solo las primeras cuatro candidaturas más votadas

A pesar del triunfo electoral, el gobierno de Acurio Tito tuvo una duración de 3 años (2011-2013) por la inhabilitación que se le dio. En palabras del Jurado Nacional de Elecciones:

“El Pleno del Jurado Nacional de Elecciones (JNE) inhabilitó a Jorge Isaacs Acurio Tito en el ejercicio del cargo de presidente del Gobierno Regional del Cusco, por haber sido condenado a tres años de prisión suspendida e inhabilitado en el puesto por igual número de años” (Jurado Nacional de Elecciones, 2013).

Según el diario La República, Acurio Tito tendría un sinnúmero de acusaciones en su contra que se dieron a conocer con el paso de los años (La República, 2017). La primera denuncia se dio por colusión desleal en la provincia de Calca³⁵ debido a que el alcalde de la provincia en 2006 (Roberto Augusto Farfán Ríos) y su gerente municipal (José Rosendo Calderón Pacohuanca) contrataron de manera irregular a Acurio Tito como residente de la obra (El Comercio, 2014). Junto a esta denuncia se suman sus procesos como alcalde de San Sebastián y las 19 denuncias que tiene durante su periodo como gobernador (La República, 2017).

Tras la inhabilitación de Acurio Tito, por resolución del Jurado Nacional de Elecciones (JNE) se convocó a René Concha Lezama para que asuma el cargo de

³⁵ Fue por esta denuncia que quedó inhabilitado como gobernador regional del Cusco (La República, 2017).

gobernador (Andina, 2013). Al asumir la gobernatura regional, Concha Lezama mencionó que su objetivo a lo largo de su gestión era impulsar el desarrollo de Cusco y la continuación de las obras paralizadas (Zapata, 2014). Sin embargo, su gobierno no estuvo exento de corrupción puesto que existían indicios de un favorecimiento a la empresa OAS por parte del gerente general (Juan Carlos Paredes Concha) de la gestión de Concha Lezama (Salcedo, 2019).

Un aspecto a resaltar sobre este periodo de gobierno está relacionado con la elección de los Consejeros Regionales. Para el año 2010, el congreso había promulgado la Ley 29470³⁶ con la cual se cambiaba la manera de elegir a los consejeros y se entregaba la potestad al JNE de variar el número de consejeros regionales (Remy, 2010). Este cambio se relacionaba más que nada con la segunda vuelta para las elecciones de los presidentes regionales en los casos en los que ninguno de los dos primeros puestos haya obtenido el 30% de votos (Remy, 2010). Según Barrenechea (2010) esta nueva reforma tenía posturas a favor y en contra. Respecto a la postura a favor, la doble vuelta significaba aumentar el respaldo electoral a los candidatos y, al tener que elegir entre dos candidatos, se favorecía a la gobernabilidad (Barrenechea, 2010). Con relación a la postura en contra, lo que ocurría con esta reforma era que se generaba una mayoría electoral artificial y se creaba mayor fragmentación (Barrenechea, 2010). La modificación también afectaba la forma de elegir a los consejeros, como se ha mencionado anteriormente, puesto que pasaban a elegirse por distrito electoral provincial, con lo cual los electores podían elegir una lista para la presidencia regional y otra para los consejeros regionales (Remy, 2010)

2.2.4. Elecciones regionales de 2014

Las elecciones regionales y municipales de 2014 se llevaron a cabo el 05 de octubre del mismo año en las cuales se eligió a las autoridades del nivel subnacional entre las cuales se encontraban los presidentes, vicepresidentes y consejeros regionales de 25 regiones, 195 provincias y 47 distritos (Oficina Nacional de Procesos Electorales, 2015). Las campañas políticas y los resultados de estos comicios mostraron y confirmaron la falta de partidos regionales duraderos y la existencia de

³⁶ Ley que modifica diversos artículos de la ley N°27683, ley de elecciones regionales.

movimientos personalistas que dependen de su líder (Muñoz et al., 2016). Con tres elecciones anteriores, ya se tenía una mejor idea del escenario que existiría en esta cuarta elección como es los niveles de incumbencia y la reelección (Aragón & Incio, 2014). Se ha podido evidenciar que para los procesos electorales de 2014 existió una disminución de gobernadores regionales que intentaron salir reelectos³⁷ y también se generó un detrimento en el porcentaje de autoridades que fueron reelectas (Aragón & Incio, 2014)

En el caso de Cusco, los resultados de la primera vuelta electoral mostraron que los candidatos que obtuvieron mayor cantidad de votos fueron Benicio Ríos Ocsa con 138,688 votos y Edwin Licon Licon con 65,332 votos (Tabla 10). Sin embargo, ninguno alcanzó el 30% necesario para proclamarse ganador así que se convocó a una segunda vuelta electoral.

Tabla 10. Resultados de la primera vuelta electoral de las elecciones regionales de 2014 en Cusco

Organización Política	Candidato	Total de votos	Porcentaje de votos válidos
Movimiento Regional Acuerdo Popular Unificado (APU)	Benicio Ríos Ocsa	138,688	23.03%
Kausachun Cusco	Edwin Licon Licon	65,332	10.85%
Alianza Popular	Luis Daniel Wilson Ugarte	56,297	9.35%
Alianza para el Progreso	Carlos Ricardo Cuaresma Sánchez	53,899	8.95%
Otros	-	287,962	47.82%
Votos en blanco	-	75,753	-
Votos nulos	-	61,116	-
Total de votos	-	739,047	-

Fuente: Elaboración propia a partir de Infogob - Jurado Nacional de Elecciones
Se muestran solo las primeras cuatro candidaturas más votadas

Respecto a los candidatos a la segunda vuelta electoral, se puede mencionar que Benicio Ríos ya tenía una carrera política en Cusco siendo regidor distrital, alcalde distrital y alcalde provincial (Muñoz et al., 2016). Sin embargo, un factor que jugó en

³⁷ Según Aragón e Incio (2014): “para las elecciones regionales de 2006 casi dos de cada tres presidentes regionales buscaron ser reelectos para un nuevo periodo de cuatro años, para las elecciones de 2014 sólo dos de cada cinco presidentes regionales que estaban terminando sus mandatos tentaron una reelección” (Aragón & Incio, 2014, s.p.).

su contra fueron las investigaciones sobre un delito de peculado cuando fue alcalde de la provincia de Urubamba en 2007 (Muñoz, 2010). Con relación a Edwin Licona, representante del movimiento regional Kausachun Cusco, se mencionaba que carecía de procesos en su contra a diferencia de su contrincante (Andina, 2014). Entre las propuestas que mencionaba Licona en campaña electoral resaltan la búsqueda de una articulación intergubernamental y la modernización del gobierno hacia uno que sea completamente electrónico (Redacción RPP, 2014). Respecto a su campaña, Muñoz y colegas (2016) mencionan que prácticamente no la realizó y que los votos que obtuvo fue por el arrastre del candidato a la alcaldía de Cusco, Carlos Moscoso, que pertenecía a su misma agrupación política.

En la segunda vuelta, el ganador de las elecciones regionales y municipales fue Edwin Licona con un total de 268,940 votos frente a los 236,518 votos que obtuvo Benicio Ríos. De acuerdo con la Tabla 11, Licona habría obtenido un 53,21% de votos válidos que lograron superar a Ríos Ocsa que obtuvo 46,79% de votos válidos.

Tabla 11. Resultados de la segunda vuelta electoral de las elecciones regionales de 2014 en Cusco

Organización Política	Candidato	Total de votos	Porcentaje de votos válidos
Kausachun Cusco	Edwin Licona Licona	268,940	53.21%
Movimiento Regional Acuerdo Popular Unificado (APU)	Benicio Ríos Ocsa	236,518	46.79%
Votos en blanco	-	16,666	-
Votos nulos	-	130,781	-

Fuente: Elaboración propia a partir de Infogob - Jurado Nacional de Elecciones
En la tabla se muestra solo a los dos candidatos que pasaron a segunda vuelta

Con las elecciones de 2014 se evidenció y confirmó la fragilidad propia de la política cusqueña, mostrando que el departamento tiene uno de los más altos grados de fragmentación en el Perú con la presencia de una elevada circulación de organizaciones y cuadros (Muñoz et al., 2016)

2.2.5. Elecciones regionales de 2018

Las elecciones regionales y municipales del 2018 se realizaron el siete de octubre del mismo año, en las mismas se eligieron 25 gobernadores regionales y

vicegobernadores regionales, 328 consejeros regionales, 196 alcaldes provinciales, 1764 regidores provinciales, 1678 alcaldes distritales y 8950 regidores distritales (Infogob - Jurado Nacional de Elecciones, s.f.).

Lo particular de las elecciones regionales y municipales del 2018 es que fueron las primeras en las que se prohibió la reelección inmediata³⁸ de los gobernadores y vicegobernadores regionales (Aragón & Cruz, 2018).³⁹ En estas elecciones se sigue evidenciando la fuerza de los movimientos/partidos regionales que van arrinconando a los partidos nacionales, lo cual muestra que en la política regional es común que los interesados en participar en la misma, busquen crear sus propios grupos antes de buscar algún partido nacional generando así lo que Zavaleta denomina como “coaliciones de independientes” (Aragón et al., 2018).

Respecto al departamento de Cusco, parte del panorama que mostraron las elecciones regionales y municipales en 2018 era la amplia situación de autoridades involucradas en procesos de corrupción (Cárdenas, 2018). Fue con este contexto político que los electores cusqueños asistían a las urnas para elegir nuevamente a sus autoridades para la gestión 2019-2022.

En los comicios de 2018, se puede evidenciar por segunda vez que un candidato de un partido nacional obtiene la mayor cantidad de votos en la elección. Según la Tabla 12, el primer puesto lo obtiene Jean Paul Benavente García de Acción Popular con 87,472 votos, pero no logra alcanzar el 30% de votos válidos para poder asegurar su puesto como gobernador regional. Es así que tanto él como Luis Daniel Wilson Ugarte de Restauración Nacional (segundo candidato más votado de las elecciones) pasan a segunda vuelta electoral.

³⁸ Esta medida se propuso y se aprobó por el congreso en marzo de 2015 usando como justificantes los diversos casos de corrupción en los gobiernos regionales y en alcaldías provinciales (Aragón & Cruz, 2018).

³⁹ De la misma manera tampoco era posible la reelección inmediata de alcaldes provinciales y distritales (Aragón & Cruz, 2018).

Tabla 12. Resultados de la primera vuelta electoral de las elecciones regionales de 2018 en Cusco

Organización Política	Candidato	Total de votos	Porcentaje de votos válidos
Acción Popular	Jean Paul Benavente García	87,472	14.89%
Restauración Nacional	Luis Daniel Wilson Ugarte	86,710	14.76%
Democracia Directa	Werner Máximo Salcedo Álvarez	62,360	10.62%
Movimiento Regional Inka Pachakuteq	Carlos Ricardo Cuaresma Sánchez	58,078	9.89%
Otros	-	292,82	49.85%
votos en blanco	-	93,976	-
votos nulos	-	91,14	-
total de votos	-	772,556	-

Fuente: Elaboración propia a partir de Infogob - Jurado Nacional de Elecciones
Se muestran solo las primeras cuatro candidaturas más votadas

Respecto a la vida política de ambos candidatos, Wilson Ugarte tentaba por novena vez un puesto en un cargo público (Cárdenas, 2018). Su amplia carrera política estaba marcada por su militancia y cercanía al APRA (Cárdenas, 2018). Por el lado de Benavente García, también tuvo cercanía a la política trabajando en la Dirección Regional de Comercio Exterior y Turismo y siendo gerente de Desarrollo Económico en el gobierno regional del Cusco (Diario El Sol del Cusco, 2018). Benavente García, que es economista de profesión, también fue candidato a vicegobernador junto con Benicio Ríos Ocsa (Diario El Sol del Cusco, 2018)⁴⁰ pero su lista no salió ganadora.

Como se aprecia en la Tabla 13, para la segunda vuelta electoral, la victoria de Benavente García fue arrasadora con un total de 400,652 votos y un 70,42% de votos válidos frente al 29,58% de Wilson Ugarte. La amplia diferencia entre ambos candidatos ya era vista desde su pase a segunda vuelta y la desfavorable situación para Wilson Ugarte se vio reforzada cuando Alan García fue investigado por el tema Odebrecht (Diario El Sol del Cusco, 2018).

⁴⁰ Según el Diario El Sol del Cusco (2018) esta postulación marcó de manera negativa a Benavente.

Tabla 13. Resultados de la segunda vuelta electoral de las elecciones regionales de 2018 en Cusco.

Organización Política	Candidato	Total de votos	Porcentaje de votos válidos
Acción Popular	Jean Paul Benavente García	400,652	70.42%
Restauración Nacional	Luis Daniel Wilson Ugarte	168,303	29.58%
Votos en blanco	-	27,326	-
Votos nulos	-	104,142	-

Fuente: Elaboración propia a partir de Infogob - Jurado Nacional de Elecciones
En la tabla se muestra solo a los dos candidatos que pasaron a segunda vuelta

El contexto político de Cusco durante los diversos gobiernos regionales ha estado marcado por la corrupción. Tras el triunfo de Benavente, la población cusqueña esperaba un gobierno que se dedique a evitar caer en las redes de la corrupción. Para los periodistas, entrevistados en esta investigación, el gobierno de Benavente estuvo marcado por un esfuerzo en evitar actos de corrupción. Por ejemplo, Clarys Cárdenas menciona que, a diferencia de los demás gobernadores, el caso de Jean Paul Benavente se caracterizó por no terminar el mandato con investigaciones graves sobre corrupción (Entrevista a Clarys Cárdenas, 2023). La periodista menciona que el gobierno de Benavente buscó mantener una gestión muy cuidadosa respecto al tema de la corrupción y le puso mucha dedicación a su búsqueda por mantenerse “limpio” (Entrevista a Clarys Cárdenas, 2023).

Los periodistas también mencionaron que el gobierno de Benavente surgió tras un escándalo como fue el caso de Lava Jato (Entrevista a Paolo Sosa, 2022). Además, mencionan que el tema de la pandemia generó una situación de incertidumbre que estuvo marcada por una actitud de inercia por parte del gobierno regional (Entrevista a Paolo Sosa, 2022). Los periodistas también mencionaron que el gobierno de Benavente fue manejado de manera responsable, tomando en cuenta las iniciativas de la población y avanzando en políticas públicas que luego fueron implementadas (Entrevista a Paolo Sosa, 2022). Sin embargo, el periodo de gobierno de Benavente también está caracterizado por una falta de liderazgo político que generó una ausencia del desarrollo de grandes obras públicas o políticas públicas.

Capítulo 3: Las relaciones entre el gobernador regional del Cusco y su consejo regional durante el período de 2019-2022

El objetivo de este capítulo es describir y explicar el tipo de relación que hubo entre el gobernador regional, Jean Paul Benavente, y el consejo regional en Cusco durante el período de 2019-2022. El capítulo está estructurado en tres partes. La primera parte desarrolla las perspectivas de los actores (gobernador regional, consejeros regionales y periodistas) acerca de la relación que existió. La segunda parte de este capítulo se centra en analizar el discurso confrontativo que tenían los consejeros regionales, para lo cual se examinan los discursos que tuvieron en las reuniones del consejo regional. La tercera sección gira en torno a los programas *Tinkuy* (programa de presupuesto participativo y programa contra la anemia) y el uso que se les dio durante el periodo de gobierno de Benavente.

La hipótesis que se presentó al inicio de la investigación sostenía que la relación entre el consejo y el gobernador debía ser conflictiva. Esto se debía al apoyo minoritario que tenía el gobernador dentro del consejo y la fragmentación propia del mismo. Sin embargo, este capítulo sostiene que, contrariamente a lo que plantea la teoría, la relación entre los consejeros y el gobernador fue de carácter más bien colaborativo o cooperativo. Esto se debe a “la presencia de tres elementos (*inter-temporal incentives, available currencies and enforcement mechanisms*)⁴¹ que deberían reducir los costos de transacción y aumentar la probabilidad de reforma”. Durante el periodo de análisis se registraron pocos conflictos abiertos y el sector crítico fue minoritario en el consejo. En la Tabla 14 se muestra la pertenencia partidaria de los consejeros regionales junto con la posición oficial que mantuvieron durante el periodo de gobierno.

⁴¹ La traducción en español es incentivos intertemporales, monedas disponibles y mecanismos de cumplimiento (Pereira & Mejía Acosta, 2010, p. 644).

Tabla 14. Posiciones de los consejeros regionales del período 2019-2022

		Realidad Empírica		
		Gobierno/oficialismo	Neutral	Oposición
Pertenencia partidaria	Gobierno/oficialismo (AP)	Nestor Velasco Castilla (1/21=0.04%)	Jorge Luis Segura Ttito, Ronald Jaime Gutierrez Aranibar (2/12=0.16%)	
	Oposición (no AP)	Lizeth Alexandra Auccapure Humpire, Nestor Natalicio Luna Farfan, Victoria Santa Cruz Vargas, Rolando Cornejo Sánchez, Winder Pastor Canahuire Vera, Felipe Pacuri Flores, Jheidi Hancco Mahuantiari, José Leonardo Melo Ccopa, Braulio Elías Yabar Llanos, Bernardino Lipe Percca (10/21=0.47%)	Rocío del Carmen Palomino Ricalde, Tomas Mamani Quispe, Gerardo Arenas Monge, Juvenal Ormachea Soto (4/12=0.33%)	Cristian Javier Lopez Zereceda, Eduardo Vargas Troncoso, Benicio Torres Chira, María Regina Becerra Huanaco (4/12=0.33%)

Fuente: Elaboración propia a partir de la entrevista a Juan Pablo Castillo (2023).

La relación entre ambos poderes fue colaborativa por las estrategias que usó el gobernador regional, las cuales le permitieron construir un apoyo mayoritario a pesar de la fragmentación en el consejo y la debilidad del propio partido, AP.

3.1. Percepciones de los actores frente a la relación entre el gobernador regional y el consejo.

Las relaciones entre el gobernador regional y el consejo han sido percibidas desde diversos actores políticos como son los periodistas, los mismos miembros del consejo y el gobernador regional. Estas percepciones variaron entre cada uno de los funcionarios y periodistas entrevistados para la investigación de esta tesis. Se ha encontrado que cada actor ha tenido una perspectiva diferente sobre el periodo de gobierno de Benavente. Para algunos fue un gobierno de trabas y desaciertos políticos (Entrevista a María Regina Becerra, 2022). Para otros fue un gobierno marcado por la

pandemia de la COVID-19 que, desafortunadamente, no permitió que se desarrolle como se esperaba (Entrevista a Clarys Cárdenas, 2023). En esta sección también se ha considerado las percepciones que tuvo el gobernador Benavente sobre su gobierno y la relación que mantuvo con los consejeros regionales (Entrevista a Jean Paul Benavente, 2023).

3.1.1. Percepciones de los consejeros regionales

Esta sección muestra las impresiones que tuvieron los consejeros regionales⁴² respecto a su relación con el gobernador Jean Paul Benavente. Además, este apartado ha considerado las declaraciones de los consejeros respecto a su militancia política y las motivaciones que los impulsaron a postular al consejo regional.

Primero, la evidencia sobre la vida política muestra que son tres las principales motivaciones que tuvieron los consejeros para postular al cargo. La primera fue su interés por conocer el panorama legislativo. Esta primera motivación muestra que, tras los destapes de casos de corrupción que afectaron a diferentes funcionarios del gobierno regional del Cusco, los funcionarios decidieron ver la otra parte del gobierno representada por el poder legislativo (Entrevista a Rocío Palomino, 2022).

Según la consejera Rocío Palomino, su motivación fue la siguiente:

“Para mí, la parte ejecutiva está marcada por corrupción, complicaciones administrativas, denuncias y, tal vez para mí particularmente, el temor a no tener las denuncias, a no estar en la parte ejecutiva donde tal vez no voluntariamente sino a través de algunos colegas o funcionarios se pueden cometer algunos errores administrativos y hasta legales diría yo. Entonces ahí nace mi interés por la parte legislativa de decir acá voy a trabajar, acá voy a contribuir y representar a una provincia y como puedo aportar en la gestión ejecutiva” (Entrevista a Rocío Palomino, 2022).

La segunda motivación está relacionada con la vocación de servicio que tienen los candidatos a consejeros regionales. En el caso del consejero Segura, la vocación de servicio lo impulsó a postular como consejero regional por la provincia de Cusco (Entrevista a Jorge Luis Segura, 2022). Además, el consejero Segura mencionó que otro motivo que lo llevó a postular fue su conocimiento respecto a los acuerdos y

⁴² Revisar el Anexo 2 para ver la información sobre el nombre, cargo y fecha de entrevista de los consejeros regionales que participaron en la presente investigación.

ordenanzas regionales que se desarrollan en las sesiones de consejo (Entrevista a Jorge Luis Segura, 2022).

La tercera motivación tiene que ver con la militancia en los partidos políticos o movimientos regionales. La consejera María Regina Becerra mencionó que su trayectoria política la impulsó a presentarse como candidata a consejera regional por la provincia de La Convención (Entrevista a María Regina Becerra, 2022). Además, la consejera Becerra mencionó que su rol como mujer fue su inspiración para postular al consejo regional del Cusco (Entrevista a María Regina Becerra, 2022)

En palabras de la consejera Becerra:

“Tengo formación política y siempre he tenido cargos dentro de la sociedad. Yo ya he sido regidora y ahora consejera. Más que todo viendo la realidad de nuestros pueblos y especialmente de mi provincia, La Convención que es la más extensa del departamento del Cusco y dónde están prácticamente casi todos los recursos naturales que benefician no solamente a la región del Cusco, sino a todo el Perú [...] Es por eso que, pienso yo, las personas debemos aspirar y aún mucho más las mujeres a tomar la dirección y la conducción mediante el espacio político para lograr todo esto que queremos hacer y desarrollar” (Entrevista a María Regina Becerra, 2022)

Segundo, los consejeros regionales han tenido trayectorias políticas en los diferentes movimientos o partidos políticos. Son tres las experiencias que han mencionado al momento de discutir sobre su militancia política. La primera experiencia mencionada es la decepción hacia los partidos políticos existentes en la región. La consejera Rocío Palomino mencionó que le sorprendió ver que un candidato haya postulado varias veces por distintos partidos políticos (Entrevista a Rocío Palomino). La consejera Palomino también mencionó que esa situación la incentivó a postular por el movimiento regional Inca Pachacutecq (Entrevista a Rocío Palomino). Para describir su experiencia, la consejera Palomino, mencionó que ella decidió analizar el escenario antes de decantarse por el movimiento regional antes mencionado.

En palabras de la consejera Palomino:

“Cuando yo decido incursionar en política hago la evaluación de ver a donde voy, si voy a un partido político o a un movimiento regional. Encontré en el movimiento regional algo diferente al partido político, una organización más pequeña, más local, donde no veo tanto manipuleo en cuanto a las decisiones en definir quiénes eran las autoridades” (Entrevista a Rocío Palomino, 2022)

La segunda experiencia es la pertenencia a un partido político. El consejero Jorge Segura mencionó que decidió postular por el partido AP puesto que milita en ese partido desde que era joven (Entrevista a Jorge Segura, 2022). Al formar parte de AP, el consejero Segura sintió el deber político de querer representar al partido en las elecciones siguiendo los estatutos y la reglamentación propias de AP (Entrevista a Jorge Luis Segura, 2022)

La tercera experiencia mencionada por los consejeros es la invitación por parte de los partidos políticos. Una característica que forma parte de las elecciones subnacionales es la política de invitación (Seifert Bonifaz, 2020).⁴³ La consejera María Regina Becerra menciona que gracias a la invitación por parte de Restauración Nacional pudo tener un espacio para postular al cargo de consejera (Entrevista a María Regina Becerra, 2022).

Según la consejera Becerra:

“Fui invitada en realidad ya que no tengo militancia a partir de la renuncia en el partido en el que estuve más de 40 años militando. Fui invitada y necesitaba un espacio para poder asumir este cargo. Además de que la doctrina filosófica que tiene el partido Restauración Nacional en algunos temas concuerdan con mis sentimientos, con mis convicciones hacia una sociedad justa, es decir, con justicia social” (Entrevista a María Regina Becerra, 2022).

Tercero, la gestión del gobernador Benavente fue considerada desde los tres puntos de vista planteados por los consejeros regionales entrevistados. De acuerdo a McGarvey & Stewart (2019) los consejeros cumplen un rol de escrutinio o rendición de cuentas frente al poder ejecutivo. Junto a esta labor, los consejeros han brindado su percepción respecto al trabajo cumplido por parte del ejecutivo. El primer punto de vista mencionado por los consejeros fue brindado por la consejera Palomino. Según ella, existieron aciertos y desaciertos en la gestión de Benavente (Entrevista a Rocío Palomino, 2022). La consejera Palomino también mencionó que pudo lograrse mucho más en la gestión del gobernador (Entrevista a Rocío Palomino, 2022). Para ella la debilidad que tuvo este gobierno regional fue que las inversiones en obras públicas no fueron bien priorizadas (Entrevista a Rocío Palomino, 2022). Sin embargo, la

⁴³ La descripción de la política por invitación ha sido mencionada en el capítulo 2 de esta investigación.

consejera Palomino mencionó que existieron aspectos positivos en la gestión de Benavente junto con el consejo regional.

En palabras de la consejera Palomino:

“No voy a decir que es la peor gestión porque desde el consejo regional hemos participado con ellos, por ejemplo, en las transferencias financieras para los gobiernos locales. [...] Siento que en este gobierno se ha llegado con inversiones a mayor número de distritos y provincias, cosa que normalmente no se hacía.” (Entrevista a Rocío Palomino, 2022)

La evidencia muestra que un segundo punto de vista respecto a la percepción del gobierno de Benavente fue la poca transparencia y eficacia que existía (Entrevista a Jorge Luis Segura, 2022). El consejero Jorge Luis Segura mencionó que la gestión de Benavente no cumplió con las obras emblemáticas que se encuentran en Cusco (Entrevista a Jorge Luis Segura, 2022).⁴⁴ Además, la gestión de Benavente habría defraudado la alta expectativa que tenía la población respecto a la misma (Entrevista a Jorge Luis Segura, 2022).

El consejero Segura analizó el escenario y concluyó en que no fue un gobierno competente:

“La gestión de la actual autoridad regional creo que no ha sido la más eficaz, la más objetiva. Ha sido una gestión que nos ha mantenido en el error y en el engaño durante mucho tiempo, ha vulnerado el principio de veracidad en informar transparentemente en cómo iban o en cómo se avanzaban las obras públicas a nivel regional.” (Entrevista a Jorge Luis Segura, 2022)

La evidencia también muestra que, para algunos consejeros, si existieron enfrentamientos entre ambos poderes de gobierno. La consejera María Regina Becerra mencionó que esta gestión fue muy controversial (Entrevista a María Regina Becerra, 2022). Para la consejera Becerra, la gestión de Benavente no tuvo un acercamiento real hacia el consejo regional y estuvo plagada de corrupción (Entrevista a María Regina Becerra, 2022).

La consejera Becerra también dio su opinión respecto a la relación entre ambos poderes de gobierno:

⁴⁴ Las obras emblemáticas en Cusco son el hospital Antonio Lorena y la Vía Expresa.

“Ha existido un permanente enfrentamiento y factores de frenaje, por ejemplo, nosotros los consejeros no gozamos de asesores, a la fecha nos han puesto cinco asesores, pero prácticamente es imposible abastecerse para asesorar a veintiún consejeros, entonces su labor es más dedicada a la asesoría de la mesa directiva. Entonces los consejeros hemos tenido que asumir con nuestros propios peculios muchas veces la contratación de profesionales para que nos ayuden a analizar y sacar conclusiones de las diferentes investigaciones que hemos hecho” (María Regina Becerra, 2022).

Cuarto, la evidencia mostró que para cumplir con sus agendas políticas los consejeros recurrieron a dos estrategias que en algunos casos no involucraron la ayuda del gobernador Benavente. La primera estrategia fue desarrollada por la consejera Rocío Palomino. Ella mencionó que, para cumplir su agenda política, se necesitó una buena relación con los funcionarios públicos (Entrevista a Rocío Palomino, 2022). Por lo tanto, para ella no era necesario recibir apoyo del gobernador (Entrevista a Rocío Palomino, 2022). Según la consejera Palomino sin la coordinación y el diálogo con los funcionarios no se logra acceder a la información necesaria para cumplir la agenda política y “se cierran las puertas” (Entrevista a Rocío Palomino, 2022).

La segunda estrategia usada por los consejeros regionales es la pertenencia al mismo partido político. El consejero Jorge Luis Segura menciona que, al momento de realizar la campaña política, él tuvo un nivel de coordinación mayor con el gobernador puesto que ambos pertenecían a AP y tenían las mismas propuestas (Entrevista a Jorge Luis Segura, 2022). Lo que buscaron realizar era articular el mismo plan de trabajo que ambos compartían (Entrevista a Jorge Luis Segura, 2022). Sin embargo, cuando asumieron el cargo político, la coordinación se fue desvaneciendo y se dejaron de lado las propuestas que tenían (Entrevista a Jorge Luis Segura, 2022).

Quinto, la presente investigación evidenció dos tipos de acercamiento y relación con el gobernador regional. Por un lado, existió el acercamiento netamente político sin ninguna afinidad entre los consejeros y el gobernador (Entrevista a Jorge Luis Segura, 2022; Entrevista a Rocío Palomino, 2022). La consejera Rocío Palomino mencionó que, al no ser del mismo partido del gobernador, no existía una afinidad con él (Entrevista a Rocío Palomino, 2022).

En ese sentido, el escenario para la consejera Palomino, fue descrito de la siguiente manera:

“No tengo afinidad, diría que no he tenido ningún acercamiento. Soy de otro movimiento político y él es de otro movimiento político. No he tenido en estos cuatro años ninguna afinidad, amical si se quiere, o de solicitar algún favor personal en el gobierno regional. Nunca lo he hecho. Por decirte que nunca he recomendado a un trabajador en el gobierno regional. No era mi función” (Entrevista a Rocío Palomino, 2022).

Además, la consejera Palomino mencionó que, en realidad, su función era fiscalizar (Entrevista a Rocío Palomino, 2022). Así que, al no tener un vínculo o afinidad con el gobernador cumplió esa función con tranquilidad y libertad (Entrevista a Rocío Palomino, 2022).

El consejero Jorge Luis Segura también menciona la existencia de una afinidad netamente política y de gestión con el gobernador (Entrevista a Jorge Luis Segura, 2022). El consejero Segura también mencionó que no existió ninguna rivalidad o enemistad con el gobernador (Entrevista a Jorge Luis Segura, 2022).

El segundo tipo de acercamiento por parte de los consejeros hacia el gobernador fue confrontativa. Esta situación se dio sobre todo con los consejeros que formaban parte de la oposición. La consejera María Regina Becerra mencionó que no existió ningún tipo de afinidad con el gobernador Benavente (Entrevista a María Regina Becerra, 2022). Inclusive, la consejera Becerra detalló que fueron enviadas cartas notariales por ambas partes y que el ejecutivo se había encargado de denominar a los consejeros como personas indeseables (Entrevista a María Regina Becerra, 2022).

La evidencia ha mostrado que en el caso de este segundo tipo de acercamiento también se ha cumplido la labor fiscalizadora de los consejeros regionales (Entrevista a María Regina Becerra, 2022).

Sobre este tema, la consejera Becerra menciona que:

“En realidad, hablando con la verdad, somos veintiún consejeros de los cuales al final hemos quedado solamente dos consejeros fiscalizadores en cumplimiento a la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Una de nuestras facultades es la de fiscalizar a parte de la de legislar y representar. También somos uno de los primeros en producción legislativa y fiscalización, por tanto, por ese trabajo que nos corresponde y que es una respuesta a la confianza que nos han brindado en nuestras poblaciones es que hemos fiscalizado” (Entrevista a María Regina Becerra, 2022)

Sin embargo, la consejera Becerra ha reconocido que fue difícil cumplir con su rol fiscalizador puesto que existieron trabas y factores de frenaje por parte del ejecutivo (Entrevista a María Regina Becerra, 2022). A pesar de la situación, la consejera Becerra mencionó que existen seis denuncias en la Fiscalía anticorrupción y una denuncia por organización criminal en el gobierno regional del Cusco (Entrevista a María Regina Becerra, 2022)

En suma, la evidencia con relación a los consejeros regionales ha podido ser agrupada en cinco secciones que comprenden la vida política de los consejeros regionales, su trayectoria y militancia política, sus puntos de vista respecto a la gestión de Jean Paul Benavente, el cumplimiento de sus agendas políticas y, finalmente, su relación y acercamiento con el gobernador.

3.1.2. Percepciones del gobernador regional

En esta sección se desarrollaron las percepciones que tuvo el ex gobernador regional acerca de su relación con los consejeros regionales. Además, se ha recopilado la información respecto a sus motivaciones para postular a la gubernatura y los retos y desafíos que tuvo que afrontar en su gestión.

Primero, el ex gobernador Benavente mencionó que gran parte de su vida fue funcionario público (Entrevista a Jean Paul Benavente, 2023). Además, mencionó que ha estado muy involucrado en temas de gestión pública, motivo por el cual, consideró postular a la gubernatura regional del Cusco con AP (Entrevista a Jean Paul Benavente). La principal propuesta que tenía en mente el ex gobernador Benavente era generar una iniciativa en la que se luche contra la corrupción y se cree un gobierno eficaz (Entrevista a Jean Paul Benavente, 2023).

En palabras de Benavente:

“Desde lo normativo, desde la visión que uno tiene, se puede aspirar a este tipo de cosas y hemos tratado de implementar estas políticas que, obviamente, implica articulación, implica gobernanza, implica participación ciudadana, Implica gestión de procesos, modernización de la gestión pública, pero es un tema tan complejo y tan difícil por lo frondosa que es la legislación peruana” (Entrevista a Jean Paul Benavente, 2023).

Segundo, Benavente mencionó que la relación entre su persona y los consejeros regionales fue respetuosa (Entrevista a Jean Paul Benavente, 2023). El ex

governador mencionó que nunca tuvo problemas para conversar con los consejeros y que no fue partícipe de *lobbys* o del “cabildeo” (Entrevista a Jean Paul Benavente, 2023). Benavente también mencionó que no tenía negociaciones “bajo la mesa” con ningún consejero (Entrevista a Jean Paul Benavente, 2023)

Tercero, el ex gobernador Benavente fue consultado sobre su relación con el consejo regional. Benavente mencionó que existieron trabas al momento de fiscalizar su gestión (Entrevista a Jean Paul Benavente, 2023). El ex gobernador se refirió a la predisposición y rapidez que tenían los consejeros cuando los proyectos o las políticas eran referidas a sus provincias (Entrevista a Jean Paul Benavente, 2023). Sin embargo, Benavente también manifestó que los consejeros solían paralizar o retrasar temas como la reestructuración organizativa o el desarrollo de políticas regionales (Entrevista a Jean Paul Benavente, 2023).

El ex gobernador también fue consultado sobre el rol fiscalizador que cumplían los consejeros regionales. Para él, no existió una buena fiscalización y menciona como ejemplo las convocatorias a sus gerentes regionales (Entrevista a Jean Paul Benavente). Benavente manifestó que los consejeros regionales tenían a sus gerentes en reuniones interminables, lo cual generó que perdieran el tiempo y no cumplieran sus tareas (Entrevista a Jean Paul Benavente, 2023). El ex gobernador también se refirió a las convocatorias que proponían los consejeros regionales, para lo cual mencionó que la mayoría de veces asistían y, si no lograban acudir a las mismas, justificaban sus inasistencias.

Finalmente, se le preguntó al ex gobernador cuáles habían sido los retos y desafíos que existieron al momento de la cooperación entre el gobierno regional y el consejo regional. Benavente mencionó que debería de mejorarse el RIOF⁴⁵ del consejo regional (Entrevista a Jean Paul Benavente, 2023). Para él, los consejeros tienen muy poca autonomía y deberían convertirse en una unidad ejecutora (Entrevista a Jean Paul Benavente, 2023). El ex gobernador también planteó que el consejo regional debería manejar un presupuesto que les permita realizar una asignación de recursos, de logística y, sobre todo, de personal (Entrevista a Jean Paul Benavente, 2023).

En síntesis, el ex gobernador regional ha evidenciado que no existió un buen rol fiscalizador por parte de los consejeros regionales y que ellos ponían trabas al

⁴⁵ Reglamento Interno de Organización y Funciones.

desarrollo de su gestión. También ha mencionado que existió una intromisión por parte del consejo regional puesto que sus competencias planteadas en su RIOF llegan a ser difusas. Junto a ello también se ha podido ahondar en las motivaciones que llevaron a Benavente a ser candidato a la gobernatura regional.

3.1.3. Percepción de los periodistas

En esta sección se presentan los hallazgos sobre las percepciones que tuvieron los periodistas.⁴⁶ Se ha dividido la sección en tres partes: primero, se ha desarrollado el contexto político de Cusco desde la mirada de los periodistas. Segundo, se presentan los hallazgos respecto a la situación del gobernador regional durante su gestión. Tercero, se muestran las opiniones que tienen los periodistas respecto a la relación entre el gobernador y el consejo regional.

Primero, los periodistas sostuvieron que el tema de la descentralización es fundamental para entender la situación política en Cusco. Ellos fundamentaron esta idea puesto que los desaciertos que existen en el gobierno central tienen una repercusión inmediata en los gobiernos regionales (Entrevista a Mario Carrión, 2023). La evidencia muestra que la descentralización no permite que exista autonomía y autosuficiencia por parte de los gobiernos regionales (Entrevista a Mario Carrión, 2023).⁴⁷ El periodista Mario Carrión menciona que vivimos en una descentralización que es de apariencias y que rige en el país desde los últimos 20 años (Entrevista a Mario Carrión, 2023). La descentralización en el Perú ha tenido un efecto negativo puesto que al permitirles a las autoridades el manejo de ingentes recursos económicos que son obtenidos a través de contubernios políticos con Lima o fraguando documentos mostrando obras por un avance significativo cuando en realidad no lo tienen (Entrevista a Mario Carrión, 2023). Esta situación ha generado que exista un crecimiento en la corrupción a nivel regional (Entrevista a Mario Carrión, 2023).

En palabras de Mario Carrión:

“Creo que la corrupción ha venido engordando, ha venido mostrando mayor vigor a lo largo de los últimos años precisamente al abrigo de esta descentralización que genera una lluvia de millones que luego se dilapidan con obras pequeñas. Esto no quiere decir que debamos volver al centralismo del siglo pasado, pero creo que hay que corregir inmediatamente los problemas

⁴⁶ Revisar el Anexo 2 para ver la información sobre el nombre, cargo y fecha de entrevista de los periodistas que participaron en la presente investigación.

⁴⁷ Sobre la descentralización ver el capítulo anterior.

de la descentralización que yo la calificó como una descentralización esperpéntica y un centralismo que día a día es más agobiante para las provincias” (Entrevista a Mario Carrión, 2023).

Segundo, respecto al gobernador Benavente, los periodistas sostuvieron que su gobierno fue personalista y alejado del partido que lo llevó a la victoria, AP. El periodista Jesús Manya sostuvo que Benavente era un hombre profesionalmente desarrollado con muchas perspectivas y con experiencia en la gestión pública (Entrevista a Jesús Manya, 2023). Sin embargo, el periodista afirma que uno de los factores que hicieron que la expectativa que se tenía del gobierno de Benavente se diluyera fue su propia formación (Entrevista a Jesús Manya, 2023).

A continuación, se presenta una descripción que ofreció Jesús Manya respecto al gobierno de Benavente:

“Él es una acción populista que ha llegado a ese partido para postular a las elecciones regionales, faltando escasamente unos años, de tal forma que su implantación como militante de acción popular no era sólida y sus relaciones y vínculos con su partido no eran muy orgánicos” (Entrevista a Jesús Manya, 2023).

Junto a ello, Manya sostiene que, cuando el ex gobernador Benavente inició su gestión, gobernó con el colectivo que tenía (Entrevista a Jesús Manya, 2023). Respecto a este tema, el periodista Washington Román afirma que, al inicio de su gestión, Benavente tuvo una separación de su partido, AP, de manera tácita pero no formal ni legal (Entrevista a Washington Román, 2023). Román sostiene que, si bien Benavente siguió militando en AP, nunca gobernó con su partido y no cumplió sus ofrecimientos (Entrevista a Washington Román, 2023). Por lo tanto, el gobierno de Benavente fue entendido como uno más personal que corporativo o institucional (Entrevista a Washington Román, 2023).

Tercero, la evidencia ha mostrado que la pandemia por la COVID-19 afectó el desempeño del gobierno de Benavente. La periodista Clarys Cárdenas menciona que la COVID-19 generó una crisis económica, paralizó completamente el turismo y había que cuidar la salud de la gente (Entrevista a Clarys Cárdenas, 2023). Cárdenas menciona que la población pasó a un esquema de trabajo remoto, incluyendo los consejeros regionales (Entrevista a Clarys Cárdenas, 2023). Entonces, durante la gestión de Benavente existieron constantes cambios o ajustes en la forma de trabajar

y, claramente, en la forma de hacer política por parte de los consejeros regionales (Entrevista a Clarys Cárdenas, 2023).

Con relación a este tema, Jesús Manya sostiene que la pandemia fue un factor externo que afectó la gestión de Benavente. Para Manya, la forma de resolver las complicaciones que la pandemia tenía era una oportunidad excelente para el desarrollo del gobierno de Benavente (Entrevista a Jesús Manya, 2023). Para el periodista, la pandemia fue una ventana de oportunidad que ameritó aplicar políticas sociales, regionales y de inversión, incluso de carácter de emergencia.

Según Manya:

“La pandemia había puesto al desnudo las limitaciones que tenía el gobierno nacional y el gobierno regional y municipal. Se evidenciaron las limitaciones de la política de salud, la política laboral, el tema de la agropecuario, etcétera [...] considero que el gobernador regional de entonces tuvo una gran oportunidad para cambiar precisamente lo que estaba fallando y lo que la pandemia había puesto al desnudo” (Entrevista a Jesús Manya, 2023).

Sin embargo, Manya sostiene que el gobierno de Benavente no supo aprovechar esta oportunidad que le había brindado la pandemia. De acuerdo a lo mencionado por el periodista, lo que habría primado era la visión tecnocrática y, al ser un hombre de números y de visión fría, Benavente no tuvo la empatía suficiente para asumir las políticas sociales concretas (Entrevista a Jesús Manya, 2023). Jesús Manya afirma que se pudo hacer una gran reforma o una intervención en la política de construcción con los hospitales (Entrevista a Jesús Manya, 2023). Sin embargo, Manya menciona que, al igual que en el país, existe un centralismo en el Cusco que no permite el crecimiento y el desarrollo de las provincias (Entrevista a Jesús Manya, 2023).

Tercero, la evidencia muestra que la relación entre el consejo regional y el gobierno regional ha sido tensa durante la gestión de Benavente. Clarys Cárdenas afirma que la relación entre ambos poderes ha sido una relación tensa porque buena parte de los consejeros eran de oposición y cada consejero regional quería velar por los intereses de su propia provincia (Entrevista a Clarys Cárdenas, 2023). Cárdenas sostiene que esta relación tensa se agudizó más con el inicio de la pandemia lo cual generó que esta relación también sea de constantes cambios o de constantes ajustes en la forma de trabajo y de hacer política (Entrevista a Clarys Cárdenas, 2023).

Respecto a este tema, la periodista también sostiene que la relación fue variando a lo largo del tiempo:

“Yo creo que ha sido una relación a veces de confrontación y otras veces de negociación política para lograr algunas cosas importantes, pero sobre todo ha sido una relación que ha querido mantener a la política y al gobierno cusqueño por delante. No se han visto grandes enfrentamientos o intentos de sacar al gobernador regional pero sí ha habido casos específicos donde incluso hay periodistas implicados en presuntos actos de corrupción que tienen que ver con el consejo regional para que de alguna manera u otra minar la labor del gobierno regional” (Entrevista a Clarys Cárdenas, 2023).

Respecto al tema, la evidencia sostiene que el consejo regional no tenía capacidad política. Los periodistas vieron que los consejos regionales parecen una especie de cabildo en donde se realizan peticiones, reclamos y no tienen una visión de la de la sociedad regional y de cómo esta podría enfrentar todos los problemas políticos que existen (Entrevista a Washington Román, 2023). Los periodistas sostienen que existe una desnaturalización del rol del consejo regional puesto que buscan conseguir obras para sus provincias, lo cual no les compete (Entrevista a Mario Carrión, 2023). Jesús Manya menciona que el consejo regional es muy limitado al momento de cumplir con las funciones que tiene por ley puesto que la actividad que realizan es muy recortada, muy limitada e incluso muy neutralizada en muchas cosas (Entrevista a Jesús Manya, 2023).

En suma, las declaraciones brindadas por los periodistas evidencian que la situación en Cusco ha estado marcada por el tema de la descentralización propia del país. Adicionalmente, los periodistas sostuvieron que la situación de Jean Paul Benavente y la pandemia por la COVID-19 influenciaron en su gestión de manera negativa. Finalmente, la evidencia mostró que la relación entre el gobernador y los consejeros regionales estuvo marcada por pugnas, generando un vaivén, un caos y convirtiendo todo en una torre de Babel (Entrevista a Mario Carrión, 2023).

3.2. ¿El consejo regional fue un ejemplo de *rubber-stamp bodie* (apéndice del ejecutivo)?: Análisis desde los discursos de los consejeros regionales.

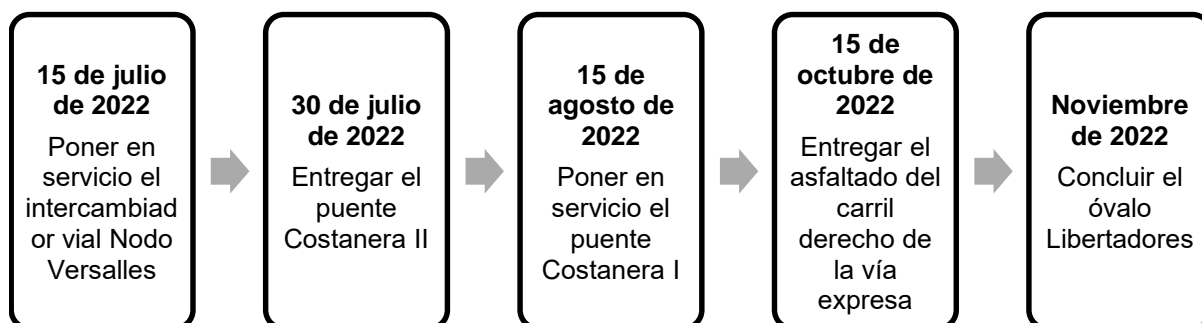
El objetivo de esta sección es explicar si el consejo regional del Cusco, durante el período de 2019-2022, fue un apéndice del ejecutivo frente al gobernador regional.

Para ello se han analizado los discursos de los consejeros en las sesiones de consejo regional. Se han considerado dos tipos de discursos. En primer lugar, se consideró las reacciones y los discursos de los consejeros cuando el gobernador regional no se encontraba presente en las sesiones de consejo regional. En segundo lugar, también se tomó en cuenta los discursos que tuvieron los consejeros regionales ante la presencia del gobernador regional en las sesiones. Esta sección se divide en dos partes. En la primera parte se analizaron y describieron los factores de presión que tenía el gobernador regional por parte de los consejeros regionales. En segundo lugar, se desarrollaron y explicaron los discursos presentados por los consejeros en las sesiones del consejo regional.

Parte de la crítica del consejo regional hacia Jean Paul Benavente estuvo marcada por cuatro factores de presión. El primer factor de presión fue la construcción de la vía expresa en Cusco (Entrevista a Juan Pablo Castillo, 2023). La vía expresa es “la construcción de seis kilómetros de carreteras con cuatro vías, ocho carriles, ciclovía bidireccional, puentes, óvalos, mini gimnasios, separadores centrales y accesos peatonales con semaforización” (La República, 2020, s.p.). El ex gobernador Benavente mencionó que se ejecutarían las obras emblemáticas de la región como parte de su plan integral de reactivación económica durante la pandemia por la COVID-19 (Andina, 2020). Para Benavente era importante que se ejecutaran estos proyectos como parte de un “*shock* de inversiones” que generaría la mayor cantidad de trabajo posible (Andina, 2020). La construcción de la vía expresa se encuentra a cargo de la empresa ejecutora China Gezhouba Group Company LTD y la supervisora Nippon Koei Lac (Gob.pe, 2022).

Para finales de 2020, se firmó el contrato para la construcción de la vía expresa cuya ejecución iniciaría a finales de enero de 2021 y culminaría en un plazo máximo de 22 meses (Gob.pe, 2020). Para mayo de 2022, en una de las visitas inspectivas, el ex gobernador Benavente pidió que se cumplan los plazos del cronograma acelerado de las obras para la construcción de la vía expresa (Gob.pe, 2022). Para esa fecha, Benavente exigió que se cumplan cinco hitos importantes (Gob.pe, 2022) (Gráfico 2).

Gráfico 2. Hitos importantes de la construcción de la vía expresa



Fuente: Elaboración propia a partir de Gob.pe (2022)

En junio de 2022, el ex gobernador Benavente junto con el plan COPESCO, la sociedad civil y la misión de supervisión del Banco Mundial exigieron que la empresa ejecutora y supervisora cumpla con la conclusión de los plazos previstos (Gob.pe, 2022). Para esa fecha, el ex gobernador se mostró preocupado por la demora en la ejecución de la obra y mencionó que la empresa supervisora no estaba cumpliendo una labor positiva (Gob.pe, 2022). Respecto a este tema, Juan Pablo Castillo, asesor del consejo regional del Cusco, mencionó que los consejeros regionales empezaron a investigar y a cuestionar la obra de la vía expresa ya que no se estaba ejecutando bien o se preguntaban el porqué de su ejecución por partes (Entrevista a Juan Pablo Castillo, 2023). Por este motivo, el consejo regional citó a la empresa china para que diera explicaciones respecto a los retrasos en la construcción de la vía expresa (La República, 2022). Los consejeros esperaban que la empresa les mencionara los motivos de la demora y si estos estaban justificados (La República, 2022). El presidente del consejo regional del año 2022, Gerardo Arenas,⁴⁸ mencionó que la demora y el incumplimiento de la vía expresa estaba generando molestias en la población y controversias en torno al incumplimiento de las empresas, la falta de comunicación respecto al proyecto, el poco avance físico de la vía expresa, entre otros (Gob.pe, 2022). Al culminar la gestión del gobernador Benavente y de su consejo regional, la obra aún no estaba concluida y, en palabras de Juan Pablo Castillo, no se lograron cumplir las metas propuestas (Entrevista, 2023).

⁴⁸ Revisar la Tabla 15 (Anexo 5) para ver la lista de los presidentes y vicepresidentes del consejo regional del Cusco.

El segundo factor de presión fue el hotel Sanctuary Lodge en Machu Picchu (Entrevista a Juan Pablo Castillo, 2023). Este hotel pertenece al gobierno regional de Cusco y es patrimonio de los cusqueños (Gob.pe, 2022). El Sanctuary Lodge está concesionado por Belmond Hotels, brindándole a la región más de un millón de dólares (Ríos, 2019). La adenda del Sanctuary Lodge se firmó en 2013, durante el gobierno de Jorge Acurio hasta el año 2025 (Ríos, 2019). La firma de esta adenda se realizó supuestamente cuando Acurio ya estaba vacado del cargo de presidente regional (Entrevista a Juan Pablo Castillo, 2023). En 2019 “el gobierno regional de Cusco inició un proceso de auditoría al contrato de concesión del hotel Belmond Sanctuary Lodge en Machu Picchu, a fin de 'esclarecer' todas las interrogantes” (Ríos, 2019). En ese año se dieron tres cuestionamientos al hotel. Primero, a pesar de que era propiedad del gobierno regional, no generaba recursos para la región del Cusco (Ríos, 2019). Segundo, las adendas se realizaron sin ningún acuerdo de consejo regional por lo tanto no tenían un marco que las regule (Ríos, 2019). Tercero, no se cumplió con la entrega de terrenos para la estación San Pedro y los del Ecolodge ubicados en Machu Picchu (Ríos, 2019).

En 2022 el ex gobernador solicitó que los ingresos que generaba el Sanctuary Lodge formen parte de las arcas del gobierno regional (Gob.pe, 2022). Para lograr ello, el gobernador sustentó junto con la gerente regional de administración (Zumilda Huallpayunca Calderón) en el pleno del consejo regional con la finalidad de generar un proceso que favorezca a la región del Cusco (Gob.pe, 2022). El gobernador mencionó que el dinero de las retribuciones del hotel pasaba directamente al Ministerio de Economía y Finanzas y que no existía retribución alguna al gobierno del Cusco (Gob.pe, 2022). Respecto al tema, los consejeros regionales convocaron a Benavente para que informe sobre las acciones tomadas con relación al informe N°016-2022 de la Contraloría (La República, 2022).⁴⁹ El consejero de oposición, Cristian López (APP) mencionó que se realice un acuerdo regional para que se haga una resolución del contrato con Belmond por las evidencias halladas por la Contraloría (La República, 2022). El consejero López también cuestionó que la situación del Sanctuary Lodge fue una promesa que Benavente había ofrecido en campaña y que aún no la había

⁴⁹ El informe N°016-2022 de la Contraloría evidencia que la empresa Belmond transfirió montos menores de lo que correspondía, lo cual perjudicó a la entidad en aproximadamente 80 000 dólares (La República, 2022). Con esta investigación, la Contraloría recomendó realizar denuncias y procesos administrativos a 14 funcionarios (algunos de ellos de la gestión de Benavente) por el incumplimiento en el contrato (La República, 2022).

realizado debido a estos incumplimientos (La República, 2022). El consejero de oposición Felipe Pacuri (Democracia Directa, en adelante DD), por su parte, mencionó que el gobierno regional podía disolver el contrato ante los incumplimientos de la operadora (La República, 2022). El dos de septiembre de 2022 se presentó la moción de orden del día N°03804/2022 ante el congreso de la república, que menciona lo siguiente:

“Conformar una Comisión Investigadora Multipartidaria, en el marco del artículo 970 de la Constitución Política del Perú, concordante con el artículo 88° del reglamento del Congreso de la República, para que en el plazo de 180 días hábiles, se encargue de investigar las presuntas irregularidades y actos de corrupción cometidos en torno a la suscripción de la adenda al contrato de concesión de la administración del Hotel de Turistas de Machu Picchu suscrito entre el Gobierno Regional del Cusco y Perú Bel-mond Hoteles S.A.” (Diario El Sol del Cusco, 2022).

Tras la creación de esta comisión investigadora, se sostiene que la pugna se dió entre el gobernador, la procuraduría y los propios consejeros regionales (Entrevista a Juan Pablo Castillo, 2023). Cuando sucedió el problema con el Sanctuary Lodge, el consejero de oposición Cristian López (APP) sugirió que el procurador y el gobernador regional habían pactado por lo bajo o que habían favorecido a la empresa y que el procurador defendía los intereses del gobernador más allá de defender al gobierno (Entrevista a Juan Pablo Castillo, 2023).

El tercer factor de presión fueron las contrataciones directas que se realizaron en el gobierno de Benavente (Entrevista a Juan Pablo Castillo, 2023). Durante los últimos tres años de la gestión de Benavente la situación del consejo cambió (Entrevista a Juan Pablo Castillo, 2023). Se contratan asesores, las sesiones de las comisiones ya no eran tan rutinarias y los consejeros corregían los documentos del gobierno regional (Entrevista a Juan Pablo Castillo, 2023). En este momento se evidencia que había problemas con las contrataciones directas. Las contrataciones directas son aquellas en las que se omite la selección, pero cumpliendo con los requisitos y condiciones como si este proceso de selección se hubiera realizado (Gob.pe, s.f.). Sin embargo, estas contrataciones directas deben de seguir cuatro condicionantes: 1) Deben de darse por hechos catastróficos causados por peligros naturales o por la acción/omisión del obrar humano los cuales generan daños en la comunidad, 2) Se tratan de situaciones que afectan la seguridad nacional y que

enfrentan agresión de carácter interno o externo que reducen los fines del Estado, 3) Se tratan de situaciones de grave peligro o en la que exista la posibilidad de que cualquiera de los escenarios antes mencionados ocurran y 4) Se tratan de emergencias sanitarias (Gob.pe, s.f.).

En el caso de la gestión de Benavente se cumplió el escenario de la emergencia sanitaria, por lo tanto, se podía realizar contrataciones directas. Junto a ello, en el gobierno de Benavente se aprueban los IOARR (Inversiones de Optimización, de Ampliación Marginal, de Rehabilitación y de Reposición) (Entrevista a Juan Pablo Castillo, 2023). Una IOARR es “una intervención puntual sobre uno o más activos estratégicos que son parte de una Unidad Productora (UP) en funcionamiento” (Ministerio de Economía y Finanzas, s.f., s.p.). La evidencia muestra que, como existía una emergencia por la pandemia de la COVID-19, se pudieron hacer las contrataciones de forma directa y adquirir los servicios (Entrevista a Juan Pablo Castillo, 2023). Para la gestión de Benavente, los IOARR se hicieron por servicios, dándoles a terceros la ejecución de los mismos y permitiendo que los residentes de obras solo firmen las conformidades (Entrevista a Juan Pablo Castillo, 2023). Durante este periodo de tiempo, el consejo regional aprobó todos los expedientes referidos a este tema (Entrevista a Juan Pablo Castillo, 2023). Finalmente, en 2022 se promulga la ley N°31433 por la cual las contrataciones directas pasan a ser revisadas netamente por el ejecutivo y el consejo regional deja de revisarlas (Entrevista a Juan Pablo Castillo, 2023).

El cuarto y último factor de presión fue el programa “*Tinkuy* Regional Multianual” (Entrevista a Juan Pablo Castillo, 2023).⁵⁰ El programa *Tinkuy* fue el presupuesto participativo que se llevó a cabo durante el gobierno de Benavente (Entrevista a Juan Pablo Castillo, 2023). La finalidad que tenía la estrategia *Tinkuy* era descentralizar y servir como articulación entre el gobierno regional, local y las organizaciones civiles con la finalidad de generar una organización y planificación de las inversiones para toda la región del Cusco (Gobierno regional de Cusco, fuente no disponible públicamente, 11 de julio de 2023). Lo polémico del programa *Tinkuy* fue que todas las transferencias realizadas por este medio no tenían un marco legal (Entrevista a Juan Pablo Castillo, 2023). Esta situación era parte de la responsabilidad del consejo regional, pero como cada uno recibía proyectos por parte del *Tinkuy* no cuestionaron

⁵⁰ El tema del programa *Tinkuy* se desarrollará a profundidad en la siguiente sección del capítulo.

a excepción de los consejeros de oposición (Cristian López, Benicio Torres y María Regina Becerra) (Entrevista a Juan Pablo Castillo, 2023).

El programa Tinkuy no cumplió con las normas del presupuesto participativo, especialmente en los requisitos de las inversiones de orden regional por lo que se financiaron obras de competencia local (Entrevista a Juan Pablo Castillo, 2023). Por otro lado, tampoco se cumplió con la participación de la sociedad civil organizada, las actas de compromisos únicamente se encontraban firmadas por autoridades, no había ningún representante de la sociedad civil (Entrevista a Juan Pablo Castillo, 2023).

Como se ha mencionado, estos factores de presión pudieron ser utilizados para examinar el gobierno de Benavente por los consejeros regionales. Sin embargo, la investigación ha evidenciado que, en realidad, el consejo regional del período de estudio actuó como un *rubber-stamp bodie* o apéndice del ejecutivo.⁵¹ Esta característica ha sido evidenciada en las sesiones del consejo regional. Las particularidades que tienen estas sesiones es que se realizan con mínimo tres puntos de agenda (Entrevista a Juan Pablo Castillo, 2023). Además, si se requiere de la presencia del gobernador regional es necesario que sea a partir de temas puntuales (Entrevista a Juan Pablo Castillo, 2023). De igual manera, cuando el gobernador asiste solo se dan por recibidos los informes que presentan (Entrevista a Juan Pablo Castillo, 2023). Estos no pueden ser aprobados o desaprobados puesto que el consejo regional y el gobernador regional se encuentran en el mismo nivel de gobierno (Entrevista a Juan Pablo Castillo, 2023).

Las sesiones del consejo regional se dividen en dos: sesiones ordinarias y extraordinarias. Durante los cuatro años de la gestión del gobernador Benavente se dieron 42 sesiones ordinarias (son 12 sesiones obligatorias por año) y 152 sesiones extraordinarias.⁵² La evidencia mostró que los consejeros desarrollaron dos tipos de discursos. Cuando no estaba presente el gobernador eran más insistentes respecto a sus pedidos y eran obstinados al momento de solicitar la presencia del gobernador regional. Sin embargo, cuando el gobernador se encontraba presente en las sesiones actuaban como un apéndice del ejecutivo, demostrando así su poca capacidad de vigilancia al gobierno. A continuación, se presentarán cinco casos que ejemplifican el

⁵¹ La información respecto al *rubber-stamp bodie* se encuentra en el marco teórico de la presente investigación.

⁵² En 2019 se dieron 37 sesiones extraordinarias, en 2020 fueron 31, en 2021 se dieron 49 y en 2022 fueron 42.

cambio en los discursos de los consejeros regionales que sirven como evidencia de que eran un apéndice del ejecutivo.

Primero, en la primera sesión ordinaria del consejo regional del año 2021, llevada a cabo el 11 de enero del 2021, los consejeros solicitaron encarecidamente la presencia del gobernador regional para que se presente en una sesión del consejo regional (Consejo Regional del Cusco, 2021). El consejero de oposición, Benicio Torres (Frente Amplio, en adelante FA), mencionó que era necesaria la presencia del gobernador y del director de la DIRESA (Dirección regional de salud) para que informen sobre el segundo brote de la segunda ola del COVID-19 (Consejo Regional del Cusco, 2021). El consejero Torres pidió que la presencia de ambas autoridades sea de urgencia inmediata porque era un tema importante para la región del Cusco (Consejo Regional del Cusco, 2021). Torres justificó este pedido puesto que era necesario que se tomen medidas inmediatas para detener la COVID-19 ya que el año pasado la enfermedad los había tomado desprevenidamente (Consejo Regional del Cusco, 2021). Al pedido del consejero Torres se sumaron los pedidos de las consejeras Rocío Palomino (Movimiento regional Inca Pachacutecq), María Regina Becerra (RN) y del consejero Cristian López (APP) (Consejo Regional del Cusco, 2021). Cuando volvió a pedir la palabra, el consejero Torres reiteró y enfatizó que es necesaria la presencia del gobernador puesto que, para el consejero, el gobernador debe de asumir su responsabilidad como autoridad (Consejo Regional del Cusco, 2021). Además, Torres mencionó que cuando el gobernador no estaba presente y solo mandaba a sus funcionarios los acuerdos que se realizaban no eran cumplidos, quedando así en nada (Consejo Regional del Cusco, 2021). En este primer caso, se evidencia que los consejeros de oposición son los que buscaron invitar al gobernador regional para que explique la situación en torno a la pandemia. En el discurso del consejero de oposición Benicio Torres se evidenció cómo enfatizó el pedido para invitar al gobernador a que les aclare la situación y las medidas a tomarse en torno a la COVID-19.

Segundo, en la quinta sesión ordinaria, llevada a cabo el día 10 de mayo de 2021, se vuelve a convocar al gobernador Benavente para que informe sobre las contrataciones directas realizadas a partir del Decreto de Urgencia N°102-2020 (Consejo Regional del Cusco, 2021).⁵³ Tras la exposición del consejero de oposición

⁵³ En el Decreto de Urgencia se autorizaba continuar financiando la contratación del personal a partir del Decreto Legislativo N°1057 el cual regulaba el régimen de contratación de servicios (Presidencia

Benicio Torres, encargado de proponer el acuerdo regional de la convocatoria, los demás consejeros deciden participar (Consejo Regional del Cusco, 2021). El consejero de posición neutral, Gerardo Arenas (Movimiento regional Tawantinsuyo), mencionó que era importante la presencia del gobernador puesto que tenía que aclarar las irregularidades que existían respecto a los IOARR (Consejo Regional del Cusco, 2021). Posteriormente, el consejero de posición neutral, Juvenal Ormachea (DD) propuso ampliar la agenda puesto que la presencia del gobernador no es común (Consejo Regional del Cusco, 2021). Tras la participación de los consejeros, el consejero Benicio Torres volvió a tomar la palabra y mencionó que los diferentes medios de comunicación habían observado el accionar del gobernador y del consejo (Consejo Regional del Cusco, 2021). Torres también sostuvo que la convocatoria sea realizada a la brevedad posible porque normalmente el ejecutivo pide ampliaciones y plazos para presentarse frente al consejo (Consejo Regional del Cusco, 2021). En este segundo caso se evidencia la participación de los consejeros de posición neutral en el gobierno de Benavente. Ellos también solicitaron encarecidamente la participación del gobernador para que aclare las acciones tomadas en relación a los IOARR. Inclusive, uno de los consejeros manifestó la necesidad de ampliar la agenda en una futura sesión con el gobernador regional puesto que su presencia no es común en las sesiones del consejo.

Tercero, en la octava sesión ordinaria llevada a cabo el 09 de agosto de 2021, el consejero de oposición Benicio Torres (FA) menciona que habían llegado dos documentos del ejecutivo, uno dirigido a la comisión de salud y salubridad y otro al pleno del consejo regional (Consejo Regional del Cusco, 2021). Torres también mencionó que la comisión de salud y salubridad visitó el Hospital Antonio Lorena y lo encontraron en mal estado (Consejo Regional del Cusco, 2021). Torres mencionó que cuando llegaron vieron las paredes y pisos con fisuras, escaleras mal hechas, ambientes con palomas y en los almacenes estaban los equipos con polvo (Consejo Regional del Cusco, 2021). El 16 de julio de 2021 llegó el oficio N° 342 que mencionaba extrañeza por la actitud adoptada por algunos consejeros regionales en la facilidad otorgada para la cita que habían obetenido en el hospital Antonio Lorena (Consejo Regional del Cusco, 2021). La carta era enviada por Jean Paul Benavente y en el documento decía que se encontraba extrañado y consternado por la actitud

de la República del Perú, 2020). En el mismo se menciona que las contrataciones directas deben de rendir cuentas frente al consejo regional o municipal (Presidencia de la República del Perú, 2020).

mediática y mal intencionada asumida por algunos consejeros regionales (Consejo Regional del Cusco, 2021). Benavente sostuvo que aprovechando las facilidades otorgadas por el gerente regional de gestión de proyectos frente a la solicitud de visita guiada por el consejero de oposición Benicio Torres (FA) pretendieron asumir conductas contrarias a la gestión institucional (Consejo Regional del Cusco, 2021). Benavente también mencionó que aprovechando esta situación algunos consejeros regionales convocaron a un solo medio periodístico para esta visita contraviniendo el principio de transferencia, puesto que, si su intención era organizar una conferencia de prensa se debió coordinar con el ejecutivo para tener información más objetiva y menos parcializada (Consejo Regional del Cusco, 2021). Por ello, el gobernador Benavente solicitó en el documento exhortar a los consejeros responsables a velar por el cuidado de la gestión regional y el respeto a la buena fe institucional (Consejo Regional del Cusco, 2021).

Tras la lectura de la carta de extrañeza, el consejero de oposición Benicio Torres (FA) mencionó que en ningún momento se habría invitado a la prensa y que no quisieron mediatizar el tema (Consejo Regional del Cusco, 2021). El consejero Torres mencionó que no sabía cuál era la intención del gobernador, pero supuso que los quiere callar o asustar a través de ese documento (Consejo Regional del Cusco, 2021). Para él, los consejeros tenían que cumplir su función de fiscalización que no se habría podido realizar por el tema de la pandemia (Consejo Regional del Cusco, 2021). El consejero Torres (FA) puso en conocimiento del pleno del consejo que esa era la segunda oportunidad en la que los agreden de esa manera (Consejo Regional del Cusco, 2021). Torres menciona que la primera fue el día 05 de marzo, cuando el diario El Cusco los trató de mentirosos y, la segunda sería la carta de extrañeza que habrían recibido (Consejo Regional del Cusco, 2021). Torres sostuvo que el consejo merece respeto y tiene que dar respuesta frente a este documento (Consejo Regional del Cusco, 2021). Además, mencionó que le incomodaba este tipo de actitudes del gobernador regional (Consejo Regional del Cusco, 2021). El consejero Benicio Torres aprovechó y también mencionó que en ningún momento quisieron ser oposición de la gestión de Benavente, pero exigió que cumpla su compromiso a través del *Tinkuy* que no tenía avance (Consejo Regional del Cusco, 2021). En el caso de este ejemplo, se muestra la participación del consejero de oposición Benicio Torres (FA) y lo enfático que fue al mostrar su molestia frente a las “agresiones” presentadas por el gobernador regional. Inclusive, él concluyó que como consejo merecen respeto tanto por las

manifestaciones que habían recibido por parte de la prensa como por parte del gobernador.

La evidencia muestra que la actitud de los consejeros, sobre todo los de oposición, es muy enfática al momento de solicitar la presencia del gobernador regional. En los ejemplos antes mencionados se puede ver que ellos son más confrontacionales al momento de responder, por ejemplo, la carta de extrañeza al gobernador. Esta situación propia de los consejeros de oposición se mantiene cuando el gobernador se encuentra presente. A continuación, se presentarán los casos en los que el gobernador participaba de las sesiones del consejo.

Cuarto, en la séptima sesión del consejo, se presentó el gobernador Benavente para dar su informe de su viaje al exterior para participar en el festival *Les Grandes Médiévales d'Andilly* (Consejo Regional del Cusco, 2022). Tras detallar su itinerario y lo que realizó en el viaje, el gobernador mencionó que su participación en el festival había brindado una alternativa para aperturar más espacios sobre todo con el tema de la oferta exportable y el turismo (Consejo Regional del Cusco, 2022).

Posterior a la exposición del gobernador, se realizó una rueda de preguntas y se votó sobre si sería recibido el informe. Los consejeros de oposición María Regina Becerra (RN) y Cristian López (APP) votaron en contra de recibir el mismo (Consejo Regional del Cusco, 2022). Sin embargo, este se aprobó por mayoría (Consejo Regional del Cusco, 2022). Entonces, tras dar por recibido el informe, Benavente pidió la palabra para dar sus impresiones respecto al debate de los consejeros (Consejo Regional del Cusco, 2022). El gobernador mencionó que el objetivo del viaje se había cumplido por mucho y debería ser aprobado por unanimidad (Consejo Regional del Cusco, 2022). Además, el gobernador reconoció la investidura propia del consejo, pero mencionó que los odios o rencores no deben llevar a que se vote en contra. Inclusive, el gobernador mencionó que deberían de trabajar de la mano en cosas positivas pero que acepta que lo hayan recibido por mayoría (Consejo Regional del Cusco, 2022). En ese momento, el consejero de oposición Cristian López (APP) respondió por alusión y mencionó que ya no sabía qué pensar de la autoridad (Consejo Regional del Cusco, 2022). López mencionó que para dos consejeros no existió ningún resultado y no se cumplieron los indicadores, pero que eso no significó que el gobernador y el consejo sean enemigos (Consejo Regional del Cusco, 2022). López también mencionó que los consejeros actúan con imparcialidad y con búsqueda de un bien común (Consejo Regional del Cusco, 2022). Así que López le pidió un poco

de respeto “real” y no de la “boca para afuera” al gobernador y, que, por favor, no se limite a estar criticando al consejo regional (Consejo Regional del Cusco, 2022).

A los comentarios de López, se sumó la consejera de oposición María Regina (RN) (Consejo Regional del Cusco, 2022). Ella mencionó que le extrañaba la permanente agresión a su condición de autoridad elegida por un pueblo (Consejo Regional del Cusco, 2022). Becerra también mencionó que el hecho de que ella no piense igual no significa que esté actuando con odios y rencores (Consejo Regional del Cusco, 2022). La consejera Becerra finalizó su intervención pidiendo al gobernador que retire sus palabras puesto que ya era momento de que respeten su investidura como autoridades (Consejo Regional del Cusco, 2022).

Tras los comentarios de ambos consejeros, Gerardo Arenas (Movimiento regional Tawantinsuyo), presidente del consejo regional del 2022, mencionó que no era necesario que exista una confrontación y que el gobernador Benavente aclare la información sobre su informe sin ofender al consejo regional (Consejo Regional del Cusco, 2022). El gobernador pidió la palabra y mencionó que había planteado los indicadores y que no estaba en contra del consejo regional (Consejo Regional del Cusco, 2022). Benavente quería que se ponga en evidencia que toda actividad que desarrollaba el gobierno regional siempre encuentra oposición en los dos consejeros que habían opinado (Consejo Regional del Cusco, 2022).

La consejera de oposición María Regina Becerra (RN) volvió a pedir la palabra para solicitar que el gobernador retire sus palabras sobre los odios y rencores y que en un espacio político no pueden expresarse de esa manera (Consejo Regional del Cusco, 2022). La consejera mencionó que si le queda algo de valentía que lo diga frontalmente y si no se cumple que conste en el acta de la sesión (Consejo Regional del Cusco, 2022). Gerardo Arenas volvió a mencionar que el gobernador dijo algunas palabras que son ofensivas y que tanto él como el consejo merecen respeto (Consejo Regional del Cusco, 2022). Benavente nuevamente pidió la palabra y mencionó que recibir una oposición tan reacia a la gestión no amerita lo dicho y retira sus palabras (Consejo Regional del Cusco, 2022). En el caso de este ejemplo se vio la confrontación entre el gobernador y los consejeros regionales de oposición quienes sí fueron enfáticos al momento de contar con la participación del gobernador Benavente. Además, se evidenció la participación del consejero de posición neutral Gerardo Arenas, quien actuó como mediador frente a la discusión que se generó.

Quinto, en la trigésima séptima sesión extraordinaria del consejo regional del Cusco llevada a cabo el 11 de noviembre de 2022, también se cuenta con la presencia del gobernador (Consejo Regional de Cusco, 2022). Él realizó su exposición sobre la rendición de cuentas de los años 2019-2022 (Consejo Regional de Cusco, 2022). Benavente mencionó que había sido una gestión conjunta y agradeció a los consejeros regionales (Consejo Regional de Cusco, 2022). Tras dar su exposición sobre los logros y avances de la gestión y lo que se ha delegado a las otras gestiones, se dio la primera rueda de interrogantes (Consejo Regional de Cusco, 2022). El consejero de oposición Benicio Torres (FA) criticó la gestión porque su provincia de Chumbivilcas no estaba conforme (Consejo Regional de Cusco, 2022). Torres detalló las críticas respecto a la inconformidad sobre el canon o la ausencia de proyectos en la provincia de Chumbivilcas (Consejo Regional de Cusco, 2022). Él también mencionó el *Tinkuy* y las visitas que por el mismo programa realizó el gobernador, refiriéndose a que no se habían cumplido los compromisos (Consejo Regional de Cusco, 2022). Torres finalizó su participación mencionando que con el *Tinkuy* se generaban obras y proyectos, pero la provincia de Chumbivilcas no los podía ver (Consejo Regional de Cusco, 2022).

El siguiente en participar es el consejero oficialista Néstor Luna (DD) (Consejo Regional de Cusco, 2022). Él, a diferencia de Benicio Torres, resaltó y felicitó el proceso del *Tinkuy* (Consejo Regional de Cusco, 2022). El consejero Luna mencionó que el *Tinkuy* permitió que las comunidades tengan obras y que él votaría de manera positiva a la gestión (Consejo Regional de Cusco, 2022). Sin embargo, Luna también aseguró que no todos en su provincia están conformes, pero reconoció que tienen obras (Consejo Regional de Cusco, 2022). En este ejemplo se evidenció la participación del oficialismo y la oposición y se vio como cada uno o apoyaba o criticaba las acciones tomadas por el gobernador regional.

A partir de los dos ejemplos anteriores, la evidencia muestra que los consejeros regionales de oposición son más críticos ante la presencia del gobernador regional. Sin embargo, a pesar de las detracciones y los argumentos en contra de Benavente, en las votaciones tenía una nula o muy poca oposición (Entrevista a Juan Pablo Castillo, 2023). Esto justificado en la pequeña oposición que contaba. Fue así que los proyectos se aprobaron por mayoría. Inclusive, los consejeros opositores a su gobierno votaban a favor de las obras planteadas en el *Tinkuy* (Entrevista a Juan Pablo Castillo, 2023).

Como se ha podido evidenciar, existieron factores de presión que fueron utilizados por el consejo regional para criticar el gobierno de Benavente. Junto a ello, la evidencia ha mostrado que el consejo regional del Cusco fue una legislatura débil (Saiegh, 2010) que aceptaba constantemente las políticas planteadas por el gobierno. Si bien existieron confrontaciones por parte de la oposición, esta era muy pequeña y al final aceptaba los proyectos presentados por el gobernador, sobre todo los relacionados con el *Tinkuy*.

3.3. El programa *Tinkuy* como estrategia clientelar

En la gestión de Benavente, existieron dos programas que llevaban el nombre de *Tinkuy*. El primero fue el sello regional “*Tinkuy* para el desarrollo infantil temprano, ahora juntos contra la anemia”. Este programa fue planteado por la Mesa de Concertación para la lucha contra la pobreza-Cusco, la DIRESA y el gobierno regional del Cusco (Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza, 2019). Esta iniciativa buscó promocionar a los gobiernos locales para que realicen intervenciones estratégicas que permitan la reducción de la anemia en la región (Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza, 2019). Con el *Tinkuy* de la anemia se buscó generar estímulos para aquellas municipalidades que se sumen a la lucha contra la anemia para premiarlas con 20 millones de soles para proyectos de inversión pública (Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza, 2019). Esta iniciativa fue diseñada a partir de una política de resultados a partir de la cual, mediante concurso se accede a un presupuesto que, en este caso, tiene la finalidad de reducir la anemia (Entrevista a Juan Pablo Castillo, 2023). Una política por resultados o PpR es definida por el Ministerio de economía y finanzas (MEF en adelante) como:

“Una estrategia de gestión pública que permite vincular la asignación de recursos presupuestales a bienes y servicios (productos) y a resultados a favor de la población, con la característica de permitir que estos puedan ser medibles. Para lograrlo es necesario un compromiso de las entidades públicas, definir responsables, generar información, y rendir cuentas” (MEF, s.f., s.p.).

En enero de 2022 se dio la segunda versión de esta iniciativa llamada “*Tinkuy* para el Desarrollo Infantil Temprano: Ahora Juntos Contra la Anemia versión 2.0 - 2021.” (Gov.pe, 2022). Los resultados de esta iniciativa demostraron que se había

reducido un 5% el nivel de la anemia en la región (Gob.pe, 2022). Por este motivo, durante la premiación a las municipalidades ganadoras, el gobernador Benavente mencionó que esta iniciativa habría cumplido con los objetivos planteados y ayudó a reducir significativamente la anemia (Gob.pe, 2022).

El segundo proyecto denominado *Tinkuy* es el “*Tinkuy* Regional Multianual” que, como se mencionó anteriormente, este era el presupuesto participativo del gobierno regional de Benavente (Entrevista a Juan Pablo Castillo, 2023). La creación del proyecto *Tinkuy* fue aprobado por la ordenanza N°164-2019-CR/GRC bajo la cual, el consejo regional dio inicio al proceso del presupuesto participativo (Consejo Regional del Cusco, 2019). El presupuesto participativo es un:

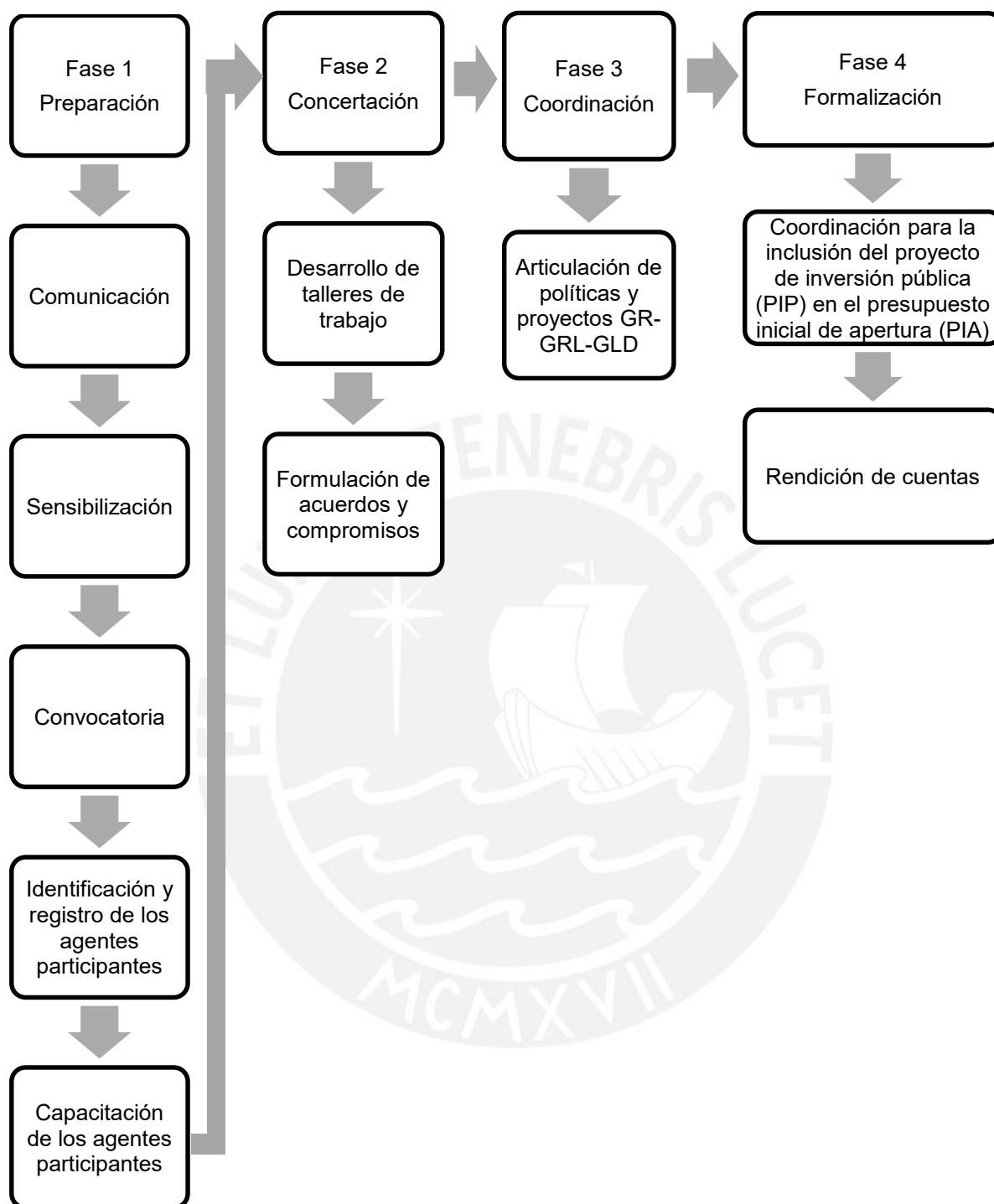
“Instrumento de política y de gestión, a través del cual las autoridades regionales y locales, así como las organizaciones de la población debidamente representadas, definen en conjunto, cómo y a qué se van a orientar los recursos, los cuales están directamente vinculados a la visión y objetivos del Plan de Desarrollo Concertado” (Ministerio de Economía y Finanzas, s.f., s.p.)

En el caso peruano, el presupuesto participativo se creó con la finalidad de delegar el poder a la arena subnacional y a la par contar con la participación de las organizaciones y los ciudadanos (McNulty, 2019). La participación de las autoridades es fundamental, por lo tanto, los consejos regionales como los concejos municipales cumplen tres funciones en el presupuesto participativo.

En primer lugar, aprueban las normas complementarias que necesiten ser llevadas a cabo durante el proceso (USAID Perú, 2010). En segundo lugar, fiscalizan las fases del presupuesto participativo (USAID Perú, 2010). En tercer lugar, velan por el cumplimiento de los compromisos que asumieron los gobiernos regionales o locales (USAID Perú, 2010).

El presupuesto participativo sigue un proceso que debe de considerar las particularidades del territorio y de la realidad organizativa de cada gobierno, local o regional (USAID Perú, 2010). Después de considerar ello, el presupuesto participativo sigue las siguientes fases y pasos presentados en el Gráfico 3.

Gráfico 3. Fases del proceso del presupuesto participativo basado en resultados



Fuente: Elaboración propia a partir de USAID Perú (2010)

Según la gerencia de planeamiento del gobierno regional del Cusco “la ‘Estrategia Tinkuy’ surge ante un presupuesto participativo deslegitimado y fortalece la fase de concertación del proceso de presupuesto participativo” (Consejo Regional del Cusco, 2022, s.p.).

Como se mencionó anteriormente, el *Tinkuy* fue aprobado por la ordenanza N°164-2019-CR/GRC (Consejo Regional del Cusco, 2023). Sin embargo, esta ordenanza no fue publicada, por lo tanto, no tenía efecto (Entrevista a Juan Pablo Castillo, 2023). A pesar de esta situación, se empezaron a hacer las transferencias a las provincias y municipalidades (Entrevista a Juan Pablo Castillo, 2023).

En el año 2020, durante la décima segunda sesión del consejo regional se emitió el acuerdo regional N°225-2020-CR/GR Cusco mediante el cual se conformó la comisión especial para que evalúen la estrategia *Tinkuy* (Consejo Regional del Cusco, 2020). Además, en dicho acuerdo, se exigió al gobernador, a las gerencias, a las unidades ejecutoras, a las direcciones regionales, a los gobiernos locales distritales y provinciales a brindar la información y facilidades para que la comisión pueda trabajar organizadamente (Consejo Regional del Cusco, 2020).

En las conclusiones preliminares que presentó la comisión especial encargada de evaluar el *Tinkuy* se llegó a tres puntos (fuente no disponible públicamente, 2022). Primero, el *Tinkuy* permitía que el gobierno regional recuperará su liderazgo puesto que le permitía tomar decisiones para que exista una mejor planificación en las intervenciones que se llevarían a cabo (fuente no disponible públicamente, 2022). Segundo, los proyectos descentralizados del *Tinkuy* que pertenecían a la etapa de concertación del presupuesto participativo permitían que se desarrolle una estrategia de articulación que permitiera la creación de una agenda que cierre las brechas y permita el acceso a servicios públicos (fuente no disponible públicamente, 2022). Tercero, con el *Tinkuy* se asumieron compromisos compartidos entre el gobierno regional y los gobiernos locales (fuente no disponible públicamente, 2022). Como se ha mencionado, esta última conclusión iba en contra de las normas del presupuesto participativo (Entrevista a Juan Pablo Castillo, 2023).

El 22 de noviembre de 2021 se aprobó el informe proporcionado por la comisión especial en el consejo regional (Consejo Regional del Cusco, 2023). Este informe contiene dos grupos de conclusiones (fuente no disponible públicamente, 2022). El primer grupo está conformado por las conclusiones legales y el segundo grupo consta de los resultados (fuente no disponible públicamente, 2022). Respecto al tema legal, la comisión especial reconoció que la estrategia *Tinkuy* no forma parte de las normativas del Perú a pesar de la existencia de la ordenanza regional N°164-2019 (fuente no disponible públicamente, 2022). También se reconoció que se limitó la participación de la sociedad civil y de los consejos de coordinación regional (fuente no

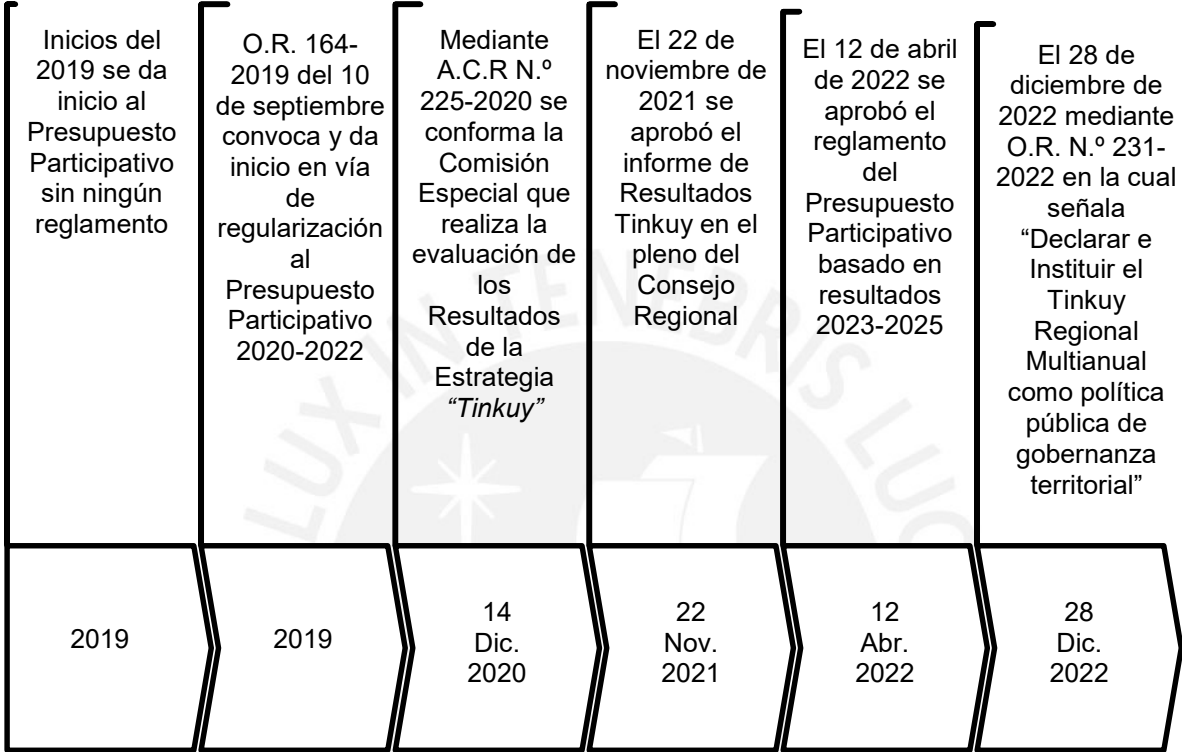
disponible públicamente, 2022). Con relación a los resultados, la comisión especial mencionó que 293 obras no habían sido implementadas (fuente no disponible públicamente, 2022). También se mencionó que existe una amplia cantidad de proyectos que demoraron los procesos administrativos (fuente no disponible públicamente, 2022). La comisión también encontró que, en las actas del *Tinkuy* no existía criterio técnico en la priorización de proyectos (fuente no disponible públicamente, 2022). El documento también menciona que los compromisos asumidos por el gobierno regional ascendieron a un monto muy elevado que hacía imposible el presupuesto y, además, para cumplir con las inversiones pactadas se requería de cinco o seis años, lo cual implicaba comprometer a otras gestiones (fuente no disponible públicamente, 2022).

El 12 de abril de 2022 se aprobó el reglamento del presupuesto participativo basado en resultados 2023-2025 (Consejo Regional del Cusco, 2023). Respecto a este tema, el gobernador regional mencionó que estaba generando una propuesta de gestión pública en base al *Tinkuy* viéndolo como una iniciativa innovadora que, para esa fecha, ya se encontraba respaldada por el marco normativo (Gov.pe, 2022). Con el *Tinkuy* Regional Multianual se esperaba que se genere un trabajo conjunto y participativo entre los pueblos y el gobierno para priorizar sus aspiraciones a través de obras (Gov.pe, 2022).

En diciembre de 2022, a días de acabarse la gestión de Benavente, a partir de la ordenanza regional N°231-2022 se declaró e institucionalizó al *Tinkuy* como política pública de gobernanza territorial (Consejo Regional del Cusco, 2022). Según la ordenanza regional N°231-2022, al institucionalizar el *Tinkuy* se proyectaba que este permita a futuro una adecuada gobernanza y una disminución en las brechas sociales (Consejo Regional del Cusco, 2022). Además, se esperaba que la sociedad civil pudiera tener mayor participación con la finalidad de generar una articulación intergubernamental (Consejo Regional del Cusco, 2022). La institucionalización del *Tinkuy* tenía cuatro objetivos prioritarios (Consejo Regional del Cusco, 2022). Primero, “fortalecer la participación de la sociedad civil en los espacios de concertación de gestión de inversiones” (Consejo Regional del Cusco, 2022, s.p.). Segundo, “mejorar la articulación intergubernamental e interinstitucional para la gestión de inversiones” (Consejo Regional del Cusco, 2022, s.p.). Tercero “promover e implementar la vinculación entre los procesos participativos y los sistemas de planeamiento, presupuesto y programación multianual de inversiones para la gestión de las

inversiones” (Consejo Regional del Cusco, 2022, s.p.). Y finalmente, como cuarto objetivo, se buscaba” impulsar la transparencia en la gestión de las inversiones” (Consejo Regional del Cusco, 2022, s.p)

Gráfico 4. Línea de tiempo del Tinkuy Regional Multianual



Fuente: Tomado de Consejo Regional del Cusco (fuente no disponible públicamente, 2023)

La evidencia respecto al consejo regional ha demostrado que se utilizaron las monedas de coalición. Según Pereira y Mejía Acosta (2010), una característica propia de los gobiernos multipartidistas es la existencia de un intercambio de recursos por apoyo legislativo con la finalidad de generar coaliciones. La evidencia ha mostrado que en Cusco no solo existía un gobierno multipartidista, sino que también se realizaba un intercambio de obras públicas por parte del gobernador para obtener el apoyo del consejo regional. Según la teoría, estas monedas pueden ser programáticas, referidas a concesiones y acuerdos de políticas, o arreglos al momento de compartir el poder, como son los puestos en el gabinete o en el gobierno a los militantes del partido (Pereira & Mejía Acosta, 2010). Inclusive, las monedas pueden ser incentivos particularistas como enmiendas o concesiones a indultos (Pereira & Mejía Acosta, 2010). En el caso cusqueño, las “*currencies*” o monedas fueron pragmáticas y

particularistas ya que se destinaban obras a cambio de apoyo por parte del consejo regional.

Los periodistas entrevistados para esta tesis coinciden en que efectivamente existió una relación cooperativa entre el gobernador y el consejo regional gracias a estos incentivos (Entrevista a Mario Carrión, 2023; Entrevista a Washington Román, 2023; Entrevista a Jesús Manya, 2023). El periodista Mario Carrión mencionó que entre el consejo y el gobernador regional existió una convivencia discreta que tenía apariencia de crítica (Entrevista a Mario Carrión, 2023). Carrión mencionó que los consejeros deberían trabajar de manera más severa en el manejo del recurso económico de la región y la definición de las obras (Entrevista a Mario Carrión, 2023). Sin embargo, la evidencia mostró que, como los consejeros regionales representan a una provincia, normalmente buscan conseguir una obra para su provincia (Entrevista a Mario Carrión, 2023). Para Mario Carrión esta situación genera que los consejeros cumplan una labor mal entendida en la cual suplican a los gerentes y gobernadores que les permitan tener alguna obra pública para su provincia (Entrevista a Mario Carrión, 2023).

De la misma manera, el periodista Washington Román mencionó que la relación entre el consejo regional y el gobernador regional fue de intereses grupales (Entrevista a Washington Román, 2023). Para Román, el consejo regional fue una especie de cabildo donde se realizaban peticiones y reclamos, pero no tenía esa visión de sociedad regional que es necesaria para enfrentar los problemas políticos que existen (Entrevista a Washington Román, 2023). La evidencia también mostró que los consejeros regionales tienen fines más individualistas (Entrevista a Washington Román, 2023). Para sustentar esta idea, Washington Román mencionó que cuando los consejeros llegan al consejo regional lo único que hacen es pedir obras para su provincia y no tienen esta mirada colectiva (Entrevista a Washington Román, 2023). Entonces, los consejeros creen que solo se es representante de su provincia, pero, Román menciona que debe de existir una mirada en la que se articule un proyecto regional o provincial (Entrevista a Washington Román, 2023).

Respecto a este tema, el periodista Jesús Manya mencionó que la relación entre el consejo regional y el gobernador es de una "negociación permanente" (Entrevista a Jesús Manya, 2023). Él menciona que el gobernador busca beneficiar a los pueblos que lo eligieron y, por lo tanto, los consejeros compiten entre ellos para ver quien apoya más al gobernador (Entrevista a Jesús Manya, 2023). Manya también

mencionó que no existe una oposición *per se* (Entrevista a Jesús Manya, 2023). Manya sostuvo que aquellos consejeros que son de oposición terminan apoyando al gobernador porque si no lo hace no logra conseguir obras para su provincia (Entrevista a Jesús Manya, 2023). Además, Manya mencionó que desde la oposición no es posible que consiga obras porque simplemente no lo van a considerar (Entrevista a Jesús Manya, 2023). Entonces, para Manya, como no existe oposición es imposible la existencia de fiscalización porque los consejeros están más pendientes en las obras para su provincia y en su buena relación con el gobernador (Entrevista a Jesús Manya, 2023).

Por otro lado, para José Arizábal, responsable del área de competitividad de la gerencia de Desarrollo Económico del gobierno regional del Cusco, mencionó algunos aspectos positivos que se generaron a partir del *Tinkuy*. Para empezar, Arizábal mencionó que la relación entre el gobernador regional y el consejo regional es concertada (Entrevista a José Arizábal, 2023). Para él, los consejeros cumplen la función de presentar un plan en el que mencionan qué es lo que desean y quieren cumplir hacia sus provincias (Entrevista a José Arizábal, 2023). Entonces, con el *Tinkuy* lo que se habría logrado era desdoblarse la gestión con la finalidad de encargar algunas obras y transfiriendo sumas de dinero para la realización de las mismas (Entrevista a José Arizábal, 2023).

En palabras de Arizábal:

“Vamos a poner un ejemplo, digamos que Urubamba requería un centro de salud. Entonces, se concertaba con el gobierno regional para transferir el costo de la posta médica que digamos es un millón de soles. Entonces, se le transfería el millón de soles y el gobierno regional le ponía un supervisor a través de la oficina de supervisión y liquidación de obras. Entonces se contrataba un ingeniero civil o arquitecto o un especialista y se fiscalizaba y monitoreaba la ejecución de esa de esa obra” (Entrevista a José Arizábal, 2023).

Para Arizábal, el *Tinkuy* fue un modelo de gestión que fue efectivo debido a que no existía la necesidad de hacer *lobbys* ya que se concertaba con el consejero o la autoridad del distrito o provincia para que se hagan las obras (Entrevista a José Arizábal, 2023). Adicionalmente, Arizábal mencionó que el gobierno regional se encargaba de fiscalizar todo el proceso a través de la supervisión controlando el avance y revisando los expedientes técnicos. (Entrevista a José Arizábal, 2023). Para

Arizábal, el *Tinkuy* fue efectivo porque abarcó a toda la región del Cusco y se notaba el avance en la ejecución financiera (Entrevista a José Arizábal,2023).

Como se ha podido evidenciar, existen tanto puntos de vista positivos como negativos acerca del desarrollo del programa *Tinkuy*. Sin embargo, con la controversia respecto al *Tinkuy* y su creación, la gestión 2023-2027 del consejo regional ha propuesto que se investigue al ex gobernador regional Jean Paul Benavente. El día 13 de marzo de 2023 se aprobó en sesión de consejo regional conformar una comisión investigadora para que analice la estrategia *Tinkuy* Regional Multianual puesto que se encontraron irregularidades en la aplicación del mismo. La propuesta fue planteada puesto que, a partir del informe brindado por el gerente de Planeamiento, Presupuesto y Modernización (Henry Gómez Villalobos), se explicó que el proyecto no tuvo un seguimiento ni la supervisión adecuada (Santos, 2023). Por este motivo, los consejeros Miguel Olivera, Calandra Olivera y Horacio Quispe plantearon crear una comisión que pueda esclarecer las observaciones que tuvo el *Tinkuy* desde la gestión actual (Santos, 2023). Por su parte, el gobernador Benavente mencionó que eran falsas las acusaciones sobre la falta de monitoreo y pidió al consejo regional que no sea eliminado el proyecto *Tinkuy* (Santos, 2023).

Conclusiones

Esta tesis buscó comprender la relación entre el consejo regional y el gobernador regional durante la gestión de Jean Paul Benavente García. Para cumplir con ello se ha analizado la relación de ambos a partir de la literatura referida a la relación entre el ejecutivo y legislativo a nivel nacional. La tesis también ha considerado la literatura sobre la relación entre el oficialismo y la oposición y se ha propuesto desarrollar ambos cuerpos de literatura a partir de un caso propio de la arena subnacional. Adicionalmente se ha considerado pertinente desarrollar el proceso de descentralización y reconstruir el contexto político propio de la región del Cusco.

Inicialmente, la tesis planteó que se esperaba encontrar una relación conflictiva entre el ejecutivo y el legislativo subnacional. Sin embargo, el argumento que ha guiado la presente investigación fue que la relación entre ambos poderes de gobierno fue más bien colaborativa. Para poder explicar este nuevo argumento, en la presente investigación se desarrollaron tres secciones que tenían el fin de reconstruir la gestión del gobernador Benavente y de su consejo regional.

La tesis ha buscado contribuir y aportar en la literatura peruana y en la literatura teórica. Con relación a la bibliografía respecto a Perú, la tesis aporta ampliamente al estudio de las relaciones entre el poder ejecutivo y legislativo a nivel subnacional. Además, la presente investigación complementa la escasa información existente sobre el nivel subnacional y los estudios sobre los departamentos que conforman el país. Junto a ello, la tesis ha profundizado en el uso de redes clientelares empleadas, en este caso por el gobernador, para formar las coaliciones y que estas puedan apoyarlo generando una relación cooperativa.

Respecto a la literatura teórica se ha podido analizar las relaciones ejecutivo-legislativo en los diferentes niveles de gobierno. Además, se han utilizado las estrategias clientelares para poder explicar la relación colaborativa entre el gobernador regional del Cusco y el consejo regional. La presente investigación también pretende llenar el vacío teórico respecto a los consejos regionales. Como se ha visto en la tesis, en otros países se ha realizado el estudio de los concejales, pero estos se refieren más a los concejos municipales que regionales.

Junto a los aportes anteriormente mencionados se ha propuesto analizar el símil que existe entre la relación ejecutivo-legislativo a nivel subnacional con el nivel

nacional. Para empezar, los expertos mencionan la existencia de una dependencia al gobierno nacional por parte de los gobiernos subnacionales. Esta dependencia no solo se da porque es necesaria la aprobación, por ejemplo, de los ministerios para designar los presupuestos, sino también se evidencia que existe este desdén de la capital hacia los departamentos del Perú, demostrando que no existe o que no poseen una autonomía completa. Respecto a las relaciones ejecutivo-legislativo se puede mencionar que existe una semejanza entre estas y la relación que existe entre el gobernador y los consejeros regionales. La principal similitud es que comparten el parecido en la estructura del parlamento y del consejo regional. De igual manera, en el caso peruano existe una amplia fragmentación que ha sido evidenciada también a nivel subnacional. La principal y quizá una de las pocas diferencias que existen entre la relación ejecutivo-legislativo y la relación entre el gobernador y los consejeros es la ausencia de mecanismos constitucionales.

Volviendo al tema de la relación de cooperación existente entre el gobernador regional y los consejeros regionales se ha descubierto que se da por la búsqueda del apoyo por parte del gobernador regional frente a un consejo regional fragmentado. La tesis también mostró que el programa *Tinkuy* y la colaboración por parte de los consejeros regionales y el gobernador puede ser entendida desde una faceta positiva como negativa. Esto va a depender de la percepción que tengan los actores involucrados en el proceso y desarrollo del programa *Tinkuy* y las consideraciones que tengan los mismos sobre si este fue positivo o negativo. Otro aspecto que debe considerarse al momento de mencionar la relación colaborativa entre el gobernador regional y el consejo está relacionado con la rendición de cuentas. Para el caso del Cusco, como se mencionó anteriormente, el consejo regional era un apéndice del ejecutivo. Si bien existían confrontaciones casi todos los acuerdos eran aprobados por mayoría ya que la oposición era muy pequeña. Esta situación pudo generar problemas al momento de la rendición de cuentas. Sin embargo, la tesis ha evidenciado que el papel fiscalizador de los consejeros no ha sido reducido o deslegitimado, a pesar de los obstáculos que algunos consejeros mencionan que tuvieron.

La presente tesis también presenta limitaciones al momento de ser redactada. La principal fue la falta de información y bibliografía respecto a los consejos regionales en el Perú. La arena subnacional es uno de los espacios que tiene menor cantidad de bibliografía y la búsqueda de artículos e información respecto a las relaciones entre el gobernador y los consejeros regionales ha sido escasa por no decir nula. Esta

deficiencia ha sido un obstáculo al momento de ahondar en el tema de la presente investigación. La segunda limitación de la investigación está relacionada con la pandemia por la COVID-19. Debido a la misma existieron algunas trabas al momento de contactar con los actores concededores del tema. Otra limitación se encuentra en el diseño de investigación pues al considerar el estudio de un solo caso no permite que los hallazgos puedan ser utilizados para analizar otras regiones del país. Además, problemas como la crisis económica o el surgimiento de la pandemia por la COVID-19 no permiten que el caso sea replicado a otros periodos de gobierno en el departamento del Cusco.

Esta investigación ha abierto la posibilidad de que ciertas discusiones puedan ser estudiadas a futuro. Primero, existe una ausencia de trabajos que se centren en el análisis de las relaciones ejecutivo y legislativo a nivel subnacional. Segundo, siguiendo la misma línea, falta mayor desarrollo de investigaciones que analicen los roles de los consejeros regionales, por ejemplo, ahondar en su rol fiscalizador o en las políticas que aprueban al momento de desarrollar sus sesiones de consejo. De igual forma, otro tema que queda pendiente es el desarrollo de un análisis en consejos regionales que tengan una mayoría oficialista o que tengan un menor número de consejeros para evidenciar si las relaciones son más conflictivas o si estas son colaborativas. También se debe realizar un balance de las teorías que se han visto a lo largo de la investigación como son la captura del Estado o la corrupción. En el caso de la gestión del gobernador Benavente y su consejo regional no se ha visto precisamente un caso de captura del Estado y tampoco de corrupción. Sin embargo, esto no significa que los aportes de estas teorías no puedan ser utilizados en otros casos o en otras situaciones de la política subnacional.

Finalmente, la tesis busca seguir una línea diferente a la presentada por otros autores al momento de analizar los casos de estudio a nivel subnacional. Como se ha evidenciado, a lo largo de la investigación se buscó incorporar los hallazgos encontrados a nivel nacional e inclusive en Latinoamérica para poder explicar las relaciones entre el gobernador regional y los consejeros regionales en el departamento del Cusco. También se intentó adaptar la teoría a este caso en particular, pero se encontró que la literatura ha sido cuestionada y que ha mostrado un resultado diferente al que se esperaba encontrar.

Referencias Bibliográficas

- Abad, A. (2011). La oposición hace la diferencia: una comparación entre las actitudes de diputados y ciudadanos en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. *Boletín PNUD e Instituto de Iberoamérica*, (8), 1-16. <https://gredos.usal.es/handle/10366/110837>
- Adrianzén, A. (2003). La descentralización en el Perú. In *Procesos de descentralización en la Comunidad Andina* (pp. 221-241). Fernando Carrión.
- Aghón, G. (1993). Descentralización fiscal en América Latina.
- Alcántara, M., & García, M. (2008). *Institutions and politicians: An analysis of the factors that determine presidential legislative success* [Working paper]. https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old_files/documents/348_0.pdf
- Andina. (2013, diciembre 28). Inhabilitan a Jorge Acurio como presidente regional del Cusco. *ANDINA*. <https://andina.pe/agencia/noticia-inhabilitan-a-jorge-acurio-como-presidente-regional-del-cusco-488339.aspx>
- Andina. (2014, diciembre 9). Edwin Licona es el virtual presidente regional de Cusco. *ANDINA*. <https://andina.pe/agencia/noticia.aspx?id=534807>
- Andina. (2020, mayo 27). Reactivación económica: conoce el plan integral diseñado para revitalizar la región Cusco. *ANDINA*. <https://andina.pe/agencia/noticia-reactivacion-economica-conoce-plan-integral-disenado-para-revitalizar-region-cusco-799072.aspx>
- Andina-Agencia Peruana de Noticias. (2021, septiembre 12). Presidente Castillo: vamos a llevar a cabo la verdadera descentralización del país. *ANDINA*. <https://andina.pe/agencia/noticia-presidente-castillo-vamos-a-llevar-a-cabo-verdadera-descentralizacion-del-pais-861337.aspx>
- Aragón, J., & Cruz, M. (2018). El estreno de la no reelección inmediata en las elecciones Regionales y Municipales del 2018. *Argumentos*, (2). <https://argumentos-historico.iep.org.pe/articulos/estreno-la-no-reeleccion-inmediata-las-elecciones-regionales-municipales-del-2018/>
- Aragón, J., & Guibert, Y. (2013). *Metodología y diseños de investigación en Política Comparada*.
- Aragón, J., & Incio, J. L. (2014). La reelección de autoridades Regionales y Municipales en el Perú, 2006-2014. *Argumentos*, (5). <https://argumentos-historico.iep.org.pe/articulos/la-reeleccion-de-autoridades-regionales-y-municipales-en-el-peru-2006-2014/>
- Aragón, J., Remy, M. I., Sosa, P., & Urrutia, A. (2018). ¿Qué lecciones nos dejan las elecciones regionales del 2018? Un balance desde las Ciencias Sociales. *Argumentos*, (2). <https://argumentos-historico.iep.org.pe/articulos/lecciones-nos-dejan-las-elecciones-regionales-del-2018-balance-desde-las-ciencias-sociales/>
- Arandía, I. C. (2002). Descentralización y relaciones intergubernamentales en Bolivia. *Convergencia Revista De Ciencias Sociales*, (30), 19-45. <https://convergencia.uaemex.mx/article/view/1664>
- Arandía, I. C. (2020). Reintegrar lo que las constituciones separan. Un análisis normativo de las relaciones intergubernamentales en Bolivia. *Revista Iberoamericana de Relaciones Intergubernamentales*, (1), 1-64. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7881655>
- Avendaño, O. (2011). La oposición política en Chile durante el período 1990-2011. Una aproximación conceptual y empírica. *CS*, (8), 147-186.

- Azpur, J., Ballón, E., Baca, E., Távara, G., & Chirinos, L. (2006). *La descentralización en el Perú: Un balance de lo avanzado y una propuesta de agenda para una reforma imprescindible* [Cuadernos Descentralistas]. <https://cies.org.pe/publicaciones/la-descentralizacion-en-el-peru-un-balance-de-lo-avanzado-y-una-propuesta-de-agenda-para-una-reforma-imprescindible/>
- Ballón, E. (2008). *Balance del proceso peruano de descentralización desde los gobiernos regionales*.
- Barrenechea, R. (2010). Elecciones Regionales 2010: Liderazgos políticos en ciernes. *Argumentos*, (5). <https://argumentos-historico.iep.org.pe/articulos/elecciones-regionales-2010-liderazgos-politicos-en-ciernes/>
- Barrientos, F. (2015). La oposición política: notas para una discusión teórica. *Revista Debates*, 9(3), 143-164.
- Basabe-Serrano, S. (2017). Las distintas caras del presidencialismo: debate conceptual y evidencia empírica en dieciocho países de América Latina. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, (157), 3-22.
- Battle, M. (2012). *Sistemas de partidos multinivel en contextos unitarios en América Latina: los casos de Ecuador, Perú, Bolivia y Colombia (1978-2011)* [Tesis doctoral]. <https://gredos.usal.es/handle/10366/121127>
- Bearfield, D. A. (2009). What Is Patronage? A Critical Reexamination. *Public administration review*, 69(1), 64-76.
- Becerra, M. G., Augusto, M. C., Retamozo, D., & Ugaz, S. (2015). El éxito de Francis Allison en el distrito de Magdalena del Mar (2002-2014). Un análisis empírico de la ventaja del incumbente a nivel subnacional. *Politai*, (10), 103-126. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/politai/article/view/14381>
- Bermeo, O. (2022, agosto 20). Observatorio de candidatos: Conoce a los postulantes al Gobierno Regional de Cusco. *RPP*. <https://rpp.pe/politica/elecciones/observatorio-de-candidatos-conoce-a-los-postulantes-al-gobierno-regional-de-cusco-noticia-1425090>
- Bickers, K., Evans, D., Stein, R., & Wrinkle, R. (2007). The Electoral Effect of Credit Claiming for Pork Barrel Projects in Congress. *en Annual Meeting of the American Political Science Association*, 1-34. <https://leitner.yale.edu/sites/default/files/files/resources/docs/evans.pdf>
- Bilev, G. (2019). Politics in the Provinces: Subnational Regimes in Russia, 1992–2005. In R. Snyder, A. Giraudy, & E. Moncada (Eds.), *Inside Countries: Subnational Research in Comparative Politics* (pp. 115-155). Cambridge University Press.
- Bill Chavez, R. (2003). The construction of the rule of law in Argentina: A tale of two provinces. *Comparative Politics*, 35(4), 417-437.
- Bocanegra, C. (2020, septiembre 16). Presidente Martín Vizcarra expresa firme compromiso por la descentralización. *Gobierno del Perú*. <https://www.gob.pe/institucion/munijepelacio/noticias/302813-presidente-martin-vizcarra-expresa-firme-compromiso-por-la-descentralizacion>
- Bocanegra, C. (2020, septiembre 16). Presidente Martín Vizcarra expresa firme compromiso por la descentralización. *Gobierno del Perú*. <https://www.gob.pe/institucion/munijepelacio/noticias/302813-presidente-martin-vizcarra-expresa-firme-compromiso-por-la-descentralizacion>
- Bril-Mascarenhas, T., Maillet, A., & Mayaux, P.-L. (2017). Process tracing. Inducción, deducción e inferencia causal. *Revista de ciencia política*, 37(3), 659-684. https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-090X2017000300659&script=sci_arttext&tlng=pt

- Buquet, D., & Luján, D. (2011). El Poder Ejecutivo. En J. Andrés Moraes, G. Caetano, & M. E. Mancebo (Eds.), *Políticas en tiempos de Mujica: en busca del rumbo* (pp. 176-186). Estuario Editora.
- Campos, M. (2010). El presidencialismo en el Perú. *Advocatus*, (23), 293-312. <https://revistas.ulima.edu.pe/index.php/Advocatus/article/view/3145>
- Campos, M. (2014). *Relaciones ejecutivo-parlamento: grupos parlamentarios y mecanismos de control político en el Poder Ejecutivo*. Pontificia Universidad Católica del Perú, Escuela de Gobierno y Políticas Públicas.
- Canal N. (2020, febrero 11). Martín Vizcarra: Mi Gobierno apuesta por la descentralización. *Canal N.* <https://canaln.pe/actualidad/martin-vizcarra-mi-gobierno-apuesta-descentralizacion-n405142>
- Canal N. (2022, abril 21). Gobernador Jean Paul Benavente: Queremos una recomposición del Gabinete. *Canal N.* <https://canaln.pe/actualidad/gobernador-jean-paul-benavente-queremos-recomposicion-gabinete-video-n444566>
- Canepa, G., & Málaga, X. (2011). Marketing electoral: El uso de viejos y nuevos repertorios culturales en busca de la representatividad política. El caso del Cusco en las elecciones de 2010. *Perú Debate*, (1), 29-39.
- Cardarello, A., & Freigedo, M. (2017). Introducción: Los desafíos de un cambio. En *Los desafíos de un cambio. Elecciones Departamentales y Municipales 2015* (pp. 17-38).
- Cárdenas, C. (2018, noviembre 16). Cusco elegirá a nuevo gobernador luego de tres gestiones marcadas por casos de corrupción. *Ojo Público.* <https://ojo-publico.com/936/cusco-elige-nuevo-gobernador-despues-de-tres-gestiones-marcadas-por-la-corrupcion>
- Chaisty, P., Cheeseman, N., & Power, T. (2012). Rethinking the 'presidentialism debate': conceptualizing coalitional politics in cross-regional perspective. *Democratization*, 1-23.
- Cheibub, J. A. (2007). Are the incentives for coalition formation different in parliamentary and presidential democracies? En *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy* (pp. 49-67). Cambridge University Press.
- Cheibub, J. A., Elkins, Z., & Ginsburg, T. (2011). Latin American Presidentialism in Comparative and Historical Perspective. *Texas Law Review*, 89(7). https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1899637
- Chique, V., Apaza, J., & Sánchez, J. (2022). *Caracterización del departamento de Cusco.* <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Sucursales/Cusco/cusco-caracterizacion.pdf>
- Collier, D. (2011). Understanding Process Tracing. *PS: Political Science & Politics*, 44(4), 823-830. <https://www.cambridge.org/core/journals/ps-political-science-and-politics/article/understanding-process-tracing/183A057AD6A36783E678CB37440346D1>
- Congreso de la República. (n.d.). *Ley N° 29470, Ley que modifica diversos artículos de la ley núm. 27683, Ley de elecciones regionales.* [Diario Oficial El Peruano]. https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos//2006_2011/ADLP/Normas_Legales/29470-LEY.pdf
- Congreso de la República. (2002, julio 17). *Ley N°27783. Ley de Bases de la Descentralización.* <https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/27783.pdf>
- Congreso de la República. (2002, noviembre 8). *Ley N°27867. Ley orgánica de Gobiernos Regionales.*

- Congreso de la República. (2009). *Ley N° 29470, Ley que modifica diversos artículos de la ley núm. 27683, Ley de elecciones regionales*. https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2006_2011/ADLP/Normas_Legales/29470-LEY.pdf
- Consejo Regional de Cusco. (2018). *Reglamento Interno de Organización y Funciones. Consejo Regional Cusco*.
- Consejo Regional de Cusco. (2022, noviembre 16). *Trigésima séptima sesión extraordinaria del Consejo Regional del Cusco*. [Video]. Facebook. <https://www.facebook.com/ConsejoRegionalCusco.CRC/videos/482895240572388>
- Consejo Regional del Cusco. (2019). *Ordenanza Regional N°164-2019-CR/GRC.Cusco* [Ordenanza regional]. https://www.transparencia.regioncusco.gob.pe/attach/docs_normativo/ordenanzas/2019/O.R.164.2019.pdf
- Consejo Regional del Cusco. (2020). *Acuerdo del Consejo Regional N°225-2020-CR/GR* [Acuerdo del Consejo Regional]. https://www.transparencia.regioncusco.gob.pe/attach/docs_normativo/acuerdos/2020/A.R.225.2020.pdf
- Consejo Regional del Cusco. (2021). *Acta de la primera sesión ordinaria del consejo regional del Cusco, periodo legislativo 2021* [Primera sesión ordinaria].
- Consejo Regional del Cusco. (2021). *Acta de la quinta sesión ordinaria del consejo regional del Cusco, periodo legislativo 2021* [Quinta sesión ordinaria].
- Consejo Regional del Cusco. (2021, agosto 9). *8va Sesión Ordinaria - Consejo Regional del Cusco*. [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=vMrMssqones>
- Consejo Regional del Cusco. (2022). *Informe final de resultados de la estrategia Tinkuy* [Informe].
- Consejo Regional del Cusco. (2022). *Ordenanza Regional N°231-2022-CR/GR CUSCO* [Ordenanza regional]. https://www.transparencia.regioncusco.gob.pe/attach/docs_normativo/ordenanzas/2022/O.R.231.2022.pdf
- Consejo Regional del Cusco. (2022, julio 13). *Séptima sesión ordinaria del Consejo Regional del Cusco*. [Video] Facebook. <https://www.facebook.com/ConsejoRegionalCusco.CRC/videos/560148765599460>
- Consejo Regional del Cusco. (2023). *Acuerdo de Consejo Regional N°065-2023-CR/GR* [Acuerdo de Consejo Regional].
- Consejo Regional del Cusco. (2023). *Informe 100 días - Consejo Regional Cusco*.
- Consortio de Investigación Económica y Social. (2009). *Balance del proceso de descentralización en el Perú*. [Entrevistas].
- Constitución Política del Perú. (1993a). *art. 188*.
- Constitución Política del Perú. (1993b). *art. 190*.
- Constitución Política del Perú. (1993c). *art. 191*.
- Contraloría General de la República. (2014). *Estudio del proceso de descentralización en el Perú Estudio del proceso de descentralización en el Perú*.
- Córdova, B. P., & Incio, J. L. (2013). La ventaja del incumbente en el ámbito subnacional: un análisis de las dos últimas elecciones municipales en Perú. *Papel Político*, 18(2), 415-436. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0122-44092013000200002

- Cox, G. W., & Morgenstern, S. (2001). Legislaturas reactivas y presidentes proactivos en América Latina. *Desarrollo Económico*, 41(163), 373-393.
- Dargent, E., & Rousseau, S. (2022). Choque de poderes y degradación institucional: cambio de sistema sin cambio de reglas en el Perú. *Política y Gobierno*, 29(2), 1-28. <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/1627>
- Diario El Sol del Cusco. (2018, diciembre 12). Jean Paul Benavente: Todo sobre el nuevo gobernador regional de Cusco. *Diario El Sol de Cusco*. <http://www.diarioelsoldecusco.com/2018/12/12/jean-paul-benavente-todo-sobre-el-nuevo-gobernador-regional-de-cusco/>
- Diario El Sol del Cusco. (2022, septiembre 23). Consejo Regional del Cusco aprueba Acuerdo Regional para conformar Comisión Investigadora que verá el caso del hotel Sanctuary Lodge. *Diario El Sol del Cusco*. <https://diarioelsolcusco.pe/2022/09/23/consejo-regional-del-cusco-aprueba-acuerdo-regional-para-conformar-comision-investigadora-que-vera-el-caso-del-hotel-sanctuary-lodge/>
- Dolan, J., & Kropf, J. (2004). Credit Claiming from the U.S. House: Gendered Communication Styles? *Harvard International Journal of Press/Politics*, 9(1), 41-59.
- Durand, F. (2018). *Odebrecht, la empresa que capturaba gobiernos*. Fondo Editorial de la PUCP.
- Durand, F. (2019). *La captura del estado en América Latina: reflexiones teóricas*. Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial.
- El Comercio. (2014, julio 15). Ratificaron condena contra ex presidente regional del Cusco. *El Comercio Perú*. <https://elcomercio.pe/peru/cusco/ratificaron-condena-ex-presidente-regional-cusco-341907-noticia/?ref=ecr>
- El Peruano. (2021, setiembre 19). Cinco regiones registran más casos de corrupción. *El Peruano*. <https://elperuano.pe/noticia/129406-cinco-regiones-registran-mas-casos-de-corrupcion>
- El Peruano. (2021, septiembre 19). *Cinco regiones registran más casos de corrupción*. *El Peruano*. <https://elperuano.pe/noticia/129406-cinco-regiones-registran-mas-casos-de-corrupcion>
- El Peruano. (2021, agosto 11). Contraloría: Estas son las regiones más afectadas por la corrupción en el 2020. *El Peruano*. <https://elperuano.pe/noticia/126646-contraloria-estas-son-las-regiones-mas-afectadas-por-la-corrupcion-en-el-2020>
- El Peruano. (2021, agosto 11). Gobierno impulsará una verdadera descentralización, anuncia presidente Castillo en Piura. *El Peruano*. <https://elperuano.pe/noticia/126554-gobierno-impulsara-una-verdadera-descentralizacion-anuncia-presidente-castillo-en-piura>
- El Peruano. (2022, febrero 8). Gobernador de Cusco es el nuevo presidente de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales. <https://elperuano.pe/noticia/138940-gobernador-de-cusco-es-el-nuevo-presidente-de-la-asamblea-nacional-de-gobiernos-regionales>
- Evans, D. (2011). Pork Barrel Politics. En E. Schickler & F. E. Lee (Eds.), *The Oxford Handbook of the American Congress* (pp. 315–339). Oxford University Press.
- García, D. (2005). La descentralización en el Perú actual (Antecedentes, desarrollo y perspectivas) (Reflexiones al hilo de la reforma constitucional peruana en materia de descentralización). *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, (9), 737-751.

- García, I. (2018). *Las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo en el Perú (2001-2016)* [Tesis Doctoral]. <https://eprints.ucm.es/id/eprint/47435/>
- García, M. (2007). La actividad legislativa en América Latina: sobre el papel reactivo y proactivo de Presidentes y Parlamentos. *Lateinamerika Analysen*, 17(2), 1-31. http://americo.usal.es/oir/legislatina./papers/Garcia_LA.pdf
- Garciamarín, H. A. (2017). El lombardismo: entre el oficialismo y la leal oposición (1946-1952). *De Política*, (9), 29-47. <http://ojs.uacj.mx/ojs/index.php/depolitica/article/view/103>
- García Marín, I. (2023). Las instituciones sí importan: el presidencialismo parlamentarizado del Perú y la amenaza a la democracia en el período 2016-2021. *Analecta Política*, 13(25), 01-23. <https://revistas.upb.edu.co/index.php/analecta/article/download/7737/7169>
- Gardner, J. (1991). The Uses and Abuses of Incumbency: People v. Ohrenstein and the Limits of Inherent Legislative Power. *Fordham Law Review*, 60(2), 217-255.
- Gobierno de la República. (1987, marzo 19). *Ley 24650. Ley de bases de regionalización*. Ley 24650. Ley de bases de regionalización
- Gob.pe. (2018, agosto 27). Proceso de descentralización genera un acercamiento más efectivo entre el ciudadano y el estado, afirmó el presidente Vizcarra. *Gobierno del Perú*. <https://www.gob.pe/institucion/presidencia/noticias/19363-proceso-de-descentralizacion-genera-un-acercamiento-mas-efectivo-entre-el-ciudadano-y-el-estado-afirmo-el-presidente-vizcarra>
- Gob.pe. (2020, diciembre 30). Se firmó contrato para ejecución de Vía Expresa, obra inicia en enero de 2021. *Gobierno del Perú*. <https://www.gob.pe/institucion/regioncusco-gerepro/noticias/322616-se-firmo-contrato-para-ejecucion-de-via-expresa-obra-inicia-en-enero-de-2021>
- Gob.pe. (2022). *Funcionarios y trabajadores del Gobierno Regional del Cusco rechazan acusaciones de supuesta organización criminal*. [Nota de prensa]. <https://www.gob.pe/institucion/regioncusco/noticias/584464-funcionarios-y-trabajadores-del-gobierno-regional-del-cusco-rechazan-acusaciones-de-supuesta-organizacion-criminal>
- Gob.pe. (2022, mayo 30). Gobernador Jean Paul Benavente exige cumplimiento de cronograma acelerado para obras en la Vía Expresa. *Gobierno del Perú*. <https://www.gob.pe/institucion/regioncusco/noticias/612467-gobernador-jean-paul-benavente-exige-cumplimiento-de-cronograma-acelerado-para-obras-en-la-via-expresa>
- Gob.pe. (2022, junio 8). Comisión del Banco Mundial y autoridades exhortan a empresa constructora y supervisora concluir el Proyecto Vía Expresa de Cusco. <https://www.gob.pe/institucion/regioncusco/noticias/619141-comision-del-banco-mundial-y-autoridades-exhortan-a-empresa-constructora-y-supervisora-concluir-el-proyecto-via-expresa-de-cusco>
- Gob.pe. (2022, junio 23). Autoridades del Cusco y banco mundial exigen que construcción de la Vía Expresa concluya en los plazos previstos. *Gobierno del Perú*. <https://www.gob.pe/institucion/peplanopesco/noticias/628179-autoridades-del-cusco-y-banco-mundial-exigen-que-construccion-de-la-via-expresa-concluya-en-los-plazos-previstos>
- Gob.pe. (2022, octubre 25). *Gobernador Jean Paul Benavente presentó propuesta para resolver adenda a contrato de 2013 del Sanctuary Lodge*. Noticias. <https://www.gob.pe/institucion/regioncusco/noticias/663867-gobernador-jean-paul-benavente-presento-propuesta-para-resolver-adenda-a-contrato-de-2013-del-sanctuary-lodge>

- Gob.pe. (2022, abril 25). *Inicia proceso de presupuesto participativo 2023 - 2025 'Tinkuy Regional Multianual'*.
<https://www.gob.pe/institucion/regioncusco/noticias/602132-inicia-proceso-de-presupuesto-participativo-2023-2025-tinkuy-regional-multianual>
- Gob.pe. (2022, agosto 9). *Jean Paul Benavente: "ingresos generados por hotel Belmond Sanctuary Lodge deberían ser transferidos al Gobierno Regional"*.
<https://www.gob.pe/institucion/regioncusco/noticias/639068-jean-paul-benavente-ingresos-generados-por-hotel-belmond-sanctuary-lodge-deberian-ser-transferidos-al-gobierno-regional>
- Gob.pe. (2022, agosto 31). *Autoridades identifican nuevos proyectos con Tinkuy Regional Multianual 2023-2025*.
<https://www.gob.pe/institucion/regioncusco/noticias/645667-autoridades-identifican-nuevos-proyectos-con-tinkuy-regional-multianual-2023-2025>
- Gob.pe. (2022, enero 31). *Tinkuy contra la anemia versión 2.0: Gobierno Regional del Cusco premiará a 22 municipalidades*.
<https://www.gob.pe/institucion/regioncusco/noticias/580006-tinkuy-contra-la-anemia-version-2-0-gobierno-regional-del-cusco-premiara-a-22-municipalidades>
- Gob.pe. (s.f.). *Cómo proceder a la realización de contrataciones directas por emergencia en las municipalidades*. Información de Municipio al Día.
<https://www.gob.pe/12296-como-proceder-a-la-realizacion-de-contrataciones-directas-por-emergencia-en-las-municipalidades>
- Ideele Radio - Revista del Instituto de Defensa Legal - IDL. (2017, abril 18). Luis Thais: Gobierno de PPK no ha hecho nada para fortalecer la descentralización. *Ideele Radio*.
<https://www.ideeleradio.pe/lo-mas-visto/luis-thais-gobierno-de-ppk-no-ha-hecho-nada-para-fortalecer-la-descentralizacion/>
- Infogob - Jurado Nacional de Elecciones. (s.f.). *Elecciones Regionales y Municipales 2018* [Resultados y perfil de las autoridades electas].
<https://infogob.jne.gob.pe/General/ObtenerArchivo?fileURL=5vERTxnRCqcnMuGxRTDpwoK@qTLPu6KPzP4UF%2BCttQ=Ex&tk=mE7N7AoHuIE=7A>
- Irigoin, P. (2014). *Las Juntas Departamentales en el gobierno subnacional, un análisis sobre las instituciones electorales y legislativas: El caso de Colonia 2005-2010* [Tesis de Licenciatura].
<https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/5190>
- Jones, M. P. (2012). Presidentialism and legislatures. En P. R. Kingstone & D. J. Yashar (Eds.), *Routledge Handbook of Latin American Politics* (pp. 21-32). Routledge.
- Jurado Nacional de Elecciones. (2013). *JNE inhabilita en el cargo al Presidente Regional del Cusco* [Nota de Prensa].
<https://portal.jne.gob.pe/portal/Pagina/Nota/2853>
- Jurado Nacional de Elecciones. (2018). *Resolución N.º 0088-2018-JNE*. Jurado Nacional de Elecciones.
https://portal.jne.gob.pe/portal_documentos/files/4eef1ea7-c515-4d8b-a531-c3acae4e3b45.pdf
- Kapiszewski, D., MacLean, L., & Read, B. (2015). Interviews, oral histories, and focus groups. En *Field Research in Political Science: Practices and Principles* (pp. 190-233). Cambridge University Press.
- Laakso, M., & Taagepera, R. (1979). "Effective" number of parties: a measure with application to West Europe. *Comparative Political Studies*, 12(1), 3-27.

- Lancaster, T. (1986). Electoral structures and pork barrel politics. *International Political Science Review*, 7(1), 67-81.
- La República. (2017, mayo 21). La caída de Jorge Acurio. *La República*. <https://web.archive.org/web/20181024035311/https://larepublica.pe/politica/1043745-la-caida-de-jorge-acurio>
- La República. (2019, mayo 29). Cusco: Los hombres de los candidatos Benavente y Wilson. *La República*. <https://larepublica.pe/sociedad/1368041-hombres-candidatos-benavente-wilson/>
- La República. (2020, diciembre 10). Cusco: Banco Mundial da 'luz verde' a firma de contrato para vía Expresa | Sociedad | La República. *La República*. <https://larepublica.pe/sociedad/2020/12/10/cusco-banco-mundial-da-luz-verde-a-firma-de-contrato-para-via-expresa-lrsd>
- La República. (2022, marzo 20). Cusco: empresa china explicará a consejeros retrasos en obra de la Vía Expresa. *La República*. <https://larepublica.pe/politica/2022/03/20/cusco-empresa-china-explicara-a-consejeros-retrasos-en-obra-de-la-via-expresa-lrsd>
- La República. (2022, agosto 9). Machu Picchu: Consejeros de Cusco piden resolución de contrato de hotel Sanctuary Lodge. *La República*. <https://larepublica.pe/sociedad/2022/08/09/machu-picchu-consejeros-de-cusco-piden-resolucion-de-contrato-de-hotel-sanctuary-lodge-lopez-aliaga-lrsd>
- Lima, A. (2016). Pork barrel en Brasil: el efecto electoral de las enmiendas presupuestarias individuales. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 25, 57-77.
- Linz, J. J. (1990). *La quiebra de las democracias*. Alianza Editorial.
- Llano, M. M. (2017). Discusión sobre las relaciones entre política y administración pública en América Latina: patronazgo y burocracia. Una interacción inexplorada. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, 15(27), 43-67.
- Loaeza, S. (2016). *Oposición y Democracia*.
- Lowndes, V. (2010). The Institutional Approach. En G. Stoker & D. Marsh (Eds.), *Theory and Methods in Political Science* (pp. 60-79). Palgrave Macmillan.
- LR Sur. (2022, febrero 24). Cusco: gobernador Benavente y consejeros regionales de Cusco enfrentados. *La República*. <https://larepublica.pe/politica/2022/02/24/cusco-gobernador-benavente-y-consejeros-regionales-de-cusco-enfrentados-lrsd/>
- Macor, D. (2000). Radicales, demoprogresistas y antipersonalistas: oficialismo y oposición en la Santa Fé de entreguerras. *Boletín americanista*, (50), 232-242. [https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=AH_oJlx_6m8C&oi=fnd&pg=PA223&dq=Macor,+D.+\(2000\).+Radicales,+demoprogresistas+y+antipersonalistas:+oficialismo+y+oposici%C3%B3n+en+la+Santa+F%C3%A9+de+entreguerras.+Bolet%C3%ADn+americanista,+50,+pp.223-242&ots=](https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=AH_oJlx_6m8C&oi=fnd&pg=PA223&dq=Macor,+D.+(2000).+Radicales,+demoprogresistas+y+antipersonalistas:+oficialismo+y+oposici%C3%B3n+en+la+Santa+F%C3%A9+de+entreguerras.+Bolet%C3%ADn+americanista,+50,+pp.223-242&ots=)
- Mainwaring, S., & Scully, T. (1995). Introduction. En S. Mainwaring (Ed.), *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford University Press.
- Mainwaring, S., & Shugart, M. (1996). Presidencialismo y sistema de partidos en América Latina. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, (9), 9-40. <http://rucp.cienciassociales.edu.uy/index.php/rucp/article/view/393>
- Massari, O. (1990). Natura e ruolo delle opposizioni politico-parlamentari. In G. Pasquino (Ed.), *Opposizione, governo ombra, alternativa* (pp. 69-130). Laterza.

- Martínez, C. A. (2022). Híper-presidencialismo y poder presidencial en América Latina: En necesidad de revisión. *Iberoamericana. América Latina*, 22(79), 212-218. <https://journals.iai.spk-berlin.de/index.php/iberoamericana/article/view/2936>
- Martínez Rosón, M. (2011). Ambición inicial: Motivaciones para iniciar una carrera política. *Postdata*, 16(2), 259-279. http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-96012011000200005
- McGarvey, N., & Stewart, F. (2019). The role of the councillor. En R. Kerley, J. Liddle, & P. T. Dunning (Eds.), *The Routledge Handbook of International Local Government*. Routledge.
- McGrath, R. (2013). Congressional Oversight Hearings and Policy Control. *Legislative Studies Quarterly*, 38(3), 349-376.
- McNulty, S. (2019). Participación decepcionante: una evaluación de quince años de la Ley Nacional del Presupuesto Participativo. *Revista De Ciencia Política y Gobierno*, 6(11), 7-30. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/cienciapolitica/article/view/22540>
- Meléndez, C. (2007). Los movimientos regionales: los 'viejos desconocidos. *Coyuntura*, 3(10).
- Meléndez, C., & Vera, S. (2006). Si "todos perdieron", ¿Quién ganó? Los movimientos regionales en las elecciones de noviembre del 2006. *Argumentos*, (8), 7-11. <https://web.archive.org/web/20070610063426/http://www.cholonautas.edu.pe/argumentos08.pdf>
- Merino, M. (2013). La captura de los puestos públicos. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 58(219), 135-156. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0185-19182013000300006&script=sci_arttext
- Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza. (2019, septiembre 10). *Lanzamiento del Sello Regional "Tinkuy para el Desarrollo Infantil Temprano: Ahora juntos contra la Anemia"*. Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza. <https://www.mesadeconcertacion.org.pe/noticias/cusco/lanzamiento-del-sello-regional-tinkuy-para-el-desarrollo-infantil-temprano-ahora-juntos-contra-la-anemia>
- Mimica, N., & Navia, P. (2019). Causas y efectos del patronazgo en municipios de Chile, 2008-2012. *Perfiles Latinoamericanos*, 27(54), 83-109.
- Ministerio de Economía y Finanzas. (s.f.). ¿Qué es PpR? Ministerio de Economía y Finanzas. https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=101162&lang=es-ES&view=article&id=5334
- Ministerio de Economía y Finanzas. (s.f.). *Identificación de Inversiones de Optimización, de Ampliación Marginal, de Rehabilitación y de Reposición (IOARR)*. https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/docs/capacitaciones/Guia_Instruccion/2_Identificacion_de_Inversiones_de_Optimizacion_Ampliacion_Marginal_Rehabilitacion_y_Reposicion_IOARR.pdf
- Ministerio de Economía y Finanzas. (s.f.). *Presupuesto Participativo*. Ministerio de Economía y Finanzas. https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=100288&lang=es-ES&view=article&id=1940
- Morales, I. (2014). Efecto Incumbente en Elecciones Municipales: Un Análisis de Regresión Discontinua para Guatemala. *Revista de Análisis Económico*, 29(2),

- 113-150. https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-88702014000200005&script=sci_arttext
- Morales, M., & Piñero, R. (2010). Gasto en campaña y éxito electoral de los candidatos a diputados en Chile 2005. *Revista de Ciencia Política*, 30(3), 645-667. https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-090X2010000300004&script=sci_arttext&tlng=pt
- Morgenstern, S. (2002). Towards a Model of Latin American Legislatures. En S. Morgenstern & B. Nacif (Eds.), *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge University Press.
- Morgenstern, S., Negri, J. J., & Pérez-Liñan, A. (2009). La oposición parlamentaria en regímenes presidenciales: el caso latinoamericano. *Jornada sobre el Parlamento y democracia en la realidad política Iberoamericana*, 1-44.
- Muñoz, P. (2010). ¿Consistencia política regional o frágiles alianzas electorales? *Argumentos*, 3. <http://argumentos-historico.iep.org.pe/articulos/consistencia-politica-regional-o-fragiles-alianzas-electorales/>
- Muñoz, P. (2014). *Gobernabilidad y desarrollo subnacional: problemas de baja calidad de la democracia*.
- Muñoz, P. (2016a). Clientelismo de campaña, obrismo y corrupción: Baja accountability democrática en Perú. En J. Aragón Trelles (Ed.), *Participación, competencia y representación política: contribuciones para el debate*. Jurado Nacional de Elecciones, Fondo Editorial.
- Muñoz, P. (2016b). Estado, clientelismo y partidos políticos. Una perspectiva comparada. En R. Grompone (Ed.), *Incertidumbres y distancias: el controvertido protagonismo del Estado en el Perú*. Instituto de Estudios Peruanos.
- Muñoz, P., & García, A. (2011). Balance de las elecciones regionales 2010: Tendencias, particularidades y perfil de los candidatos más exitosos. *Perú Debate*, 8-17.
- Muñoz, P., Torres, J., Guibert, Y. S., Monsalve, M., & Guadalupe, C. (2016). *Élites regionales en el Perú en un contexto de boom fiscal: Arequipa, Cusco, Piura y San Martín (2000-2013)*. Universidad del Pacífico. <https://repositorio.up.edu.pe/handle/11354/1420?show=full>
- Negretto, G. (2018). La reforma del presidencialismo en América Latina hacia un modelo híbrido. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 27(1), 131-151. http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?pid=S1688-499X2018000100131&script=sci_arttext
- Nichter, S. (2010). *Politics and Poverty: Electoral Clientelism in Latin America* [Tesis de doctorado]. https://escholarship.org/content/qt7g18v9sx/qt7g18v9sx_noSplash_69e85fee2f3ab395522b947b3ff4cbd7.pdf
- Nickson, A. (2019). Local government in Latin America. The struggle to overcome social exclusion. En R. Kerley, J. Liddle, & P. T. Dunning (Eds.), *The Routledge Handbook of International Local Government* (pp. 131-148). Routledge.
- Nickson, A., Kersting, N., Caulfield, J., Olowu, D., & Wollmann, H. (2009). Local Governance Reforms in Latin America. En *Local Governance Reform in Global Perspective* (pp. 77-125). VS Verlag für Sozialwissenschaften. https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-531-91686-6_3
- Nohlen, D. (2006). *Diccionario de Ciencia Política: Teorías, métodos, conceptos*. Oficina Nacional de Procesos Electorales. (2003). *Elecciones Regionales y Municipales 2002 y Municipales Complementarias 2003* [Informe de

- resultados]. <https://www.gob.pe/institucion/onpe/informes-publicaciones/2136625-elecciones-regionales-y-municipales-2002-y-municipales-complementarias-2003>
- Oficina Nacional de Procesos Electorales. (2007). *Elecciones Regionales y Municipales 2006* [Informe de resultados]. <https://www.onpe.gob.pe/modEducacion/Publicaciones/L-0042.pdf>
- Oficina Nacional de Procesos Electorales. (2012). *Elecciones Regionales y Municipales y Referéndum Nacional 2010* [Informe de resultados]. <https://www.web.onpe.gob.pe/modEducacion/Publicaciones/tomo-1.pdf>
- Oficina Nacional de Procesos Electorales. (2015). *Elecciones Regionales y Municipales 2014* [Informe de resultados]. <https://www.web.onpe.gob.pe/modEducacion/Publicaciones/L-0106.pdf>
- Olivares, A., Martínez, C., Arellano, J. C., Carrasco, S., Campos, M., Medina, P., & Vitoria, A. (2022). Presidencialismo en América Latina. Algunas consideraciones para el debate. *Iberoamericana*, 22(79), 211-242. <https://journals.iai.spk-berlin.de/index.php/iberoamericana/article/view/2936>
- Ordóñez, M. (2023). Loyal to the Executive: The Effect of State Capacity on Local Horizontal Accountability. *Revista de Ciencia Política*, 43(1), 1-24. https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-090X2023000100001&script=sci_abstract&tlng=en
- Ortiz, V. (2011). El gran elector provincial en Santiago del Estero (2005-2010). Una perspectiva desde adentro de un “oficialismo invencible”. *Revista SAAP*, 5(2), 359-400. http://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1853-19702011000200005&script=sci_arttext&tlng=pt
- Ortiz de Rozas, V. (2017). ¿Clientelismo o representación política? El “programa” de los mediadores políticos. Reflexiones desde Argentina. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 62(229), 263-296. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0185-19182017000100263&script=sci_abstract&tlng=pt
- Panfichi, A., & Dolores, J. (2014). La representación electoral sub-nacional en el Perú (2002-2014): ¿fragmentación o regionalización de la política? En *Elecciones y legitimidad democrática en América Latina* (pp. 257-280). Fernando Mayorga.
- Pardo, O. (2001). Poder y oposición: la dinámica política. *Reflexión Política*, (6), 1-13.
- Paredes, M., & Encinas, D. (2020). Perú 2019: Crisis política y salida institucional. *Revista de Ciencia Política*, 40(2), 483-510. https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2020000200483
- Patriau, E. (2014). El Congreso peruano: políticas públicas e influencia informal sobre la burocracia. *Perfiles Latinoamericanos*, 22(43), 103-126. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532014000100005
- Pereira, C., & Mejía Acosta, A. (2010). Policymaking in Multiparty Presidential Regimes: A Comparison between Brazil and Ecuador. *Governance*, 23(4), 641-666. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1468-0491.2010.01502.x>
- Presidencia de la República del Perú. (2020). *Decreto de Urgencia N° 102-2020* [Decreto de Urgencia]. <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-de-urgencia-que-dicta-medidas-extraordinarias-y-urge-decreto-de-urgencia-n-102-2020-1881520-1/>
- Propuesta Ciudadana. (2017, agosto 2). Descentralización, ordenamiento territorial y diversificación productiva: entre promesas y ausencias en medio de la crisis del

- estado y la economía. *Grupo Propuesta Ciudadana*. <https://propuestaciudadana.org.pe/editorial/a-un-ano-del-gobierno-de-ppk-descentralizacion-ordenamiento-territorial-y-diversificacion-productiva-entre-promesas-y-ausencias-en-medio-de-la-crisis-del-estado-y-la-economia/>
- Quiñones, P. (2012). Una mirada al proceso de descentralización tras el primer año de gobierno de Ollanta Humala. *Argumentos*, (3), 1-10.
- Redacción RPP. (2014, noviembre 18). Edwin Licona promete un gobierno electrónico para la región Cusco. *RPP*. <https://rpp.pe/lima/actualidad/edwin-licona-promete-un-gobierno-electronico-para-la-region-cusco-noticia-743278>
- Remy, M. I. (2005). Los gobiernos locales en el Perú: entre el entusiasmo democrático y el deterioro de la representación política. En V. Vich (Ed.), *El estado está de vuelta: desigualdad, diversidad y democracia* (pp. 111-136). Instituto de Estudios Peruanos. <https://biblioteca.clacso.edu.ar/Peru/iep/20150116051004/estado.pdf>
- Remy, M. I. (2010). ¿Son representativos los Gobiernos Regionales? *Argumentos*, (1). <https://argumentos-historico.iep.org.pe/articulos/son-representativos-los-gobiernos-regionales/>
- Remy, M. I. (2011). *Participación ciudadana y gobiernos descentralizados* [Cuadernos Descentralistas].
- Ríos, M. (2019, mayo 08). Gobierno Regional de Cusco revisa concesión del hotel Belmond Sanctuary Lodge. *Gestión*. <https://gestion.pe/economia/empresas/belmond-sanctuary-lodge-gobierno-regional-cusco-revisa-contrato-concesion-266210-noticia/?ref=gesr>
- Saiegh, S. M. (2010). ¿Jugadores activos o apéndices del ejecutivo? Una evaluación del papel de los legisladores latinoamericanos en la toma de decisiones. *Política y gobierno*, 17(1), 3-24. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1665-20372010000100001&script=sci_abstract&tlng=pt
- Salcedo, J. V. (2019, June 20). Cusco: En dos días se oficializa licitación para terminar hospital Lorena. *Diario La República*. <https://larepublica.pe/musica/2019/06/20/en-dos-dias-se-oficializa-licitacion-para-terminar-lorena>
- Samuels, D., & Shugart, M. (2011). Presidentes, partidos y relaciones Ejecutivo-legislativo. En M. Alcántara Sáez & M. García Montero (Eds.), *Algo más que presidentes: el papel del poder legislativo en América Latina* (pp. 66-99). Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autónomico.
- Sánchez, F., & García, M. (2016). Reforma institucional en tiempos hiperpresidenciales en América Latina. *Sistema: revista de ciencias sociales*, (242-243), 101-120.
- Sánchez, F., & García, M. (2017). Las formas de gobierno: un análisis centrado en el presidencialismo. En S. Martí i Puig, J. M. Solís Delgadillo, & F. Sánchez López (Eds.), *Curso de ciencia política* (pp. 353-384). Senado de la República, LXIII Legislatura. https://www.senado.gob.mx/comisiones/biblioteca/docs/CURSO_CIENCIA_IN_TERNET.pdf
- Sánchez, J. S. (2016). Los congresos locales y la política de gasto en México: 2000-2012. *Foro Internacional*, 56(4), 1019-1052. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0185-013X2016000401019&script=sci_arttext

- Sánchez, J. S. (2017). La relación Ejecutivo-Legislativo en la aprobación del presupuesto: El caso de México a nivel subnacional. *Política y Gobierno*, 24(2), 371-408. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1665-20372017000200371&script=sci_arttext
- Santos, Á. (2023, marzo 13). Cusco: consejo decide si se investiga a exgobernador Jean Paul Benavente. *La República*. <https://larepublica.pe/politica/2023/03/13/cusco-consejo-decide-si-se-investiga-a-exgobernador-jean-paul-benavente-lrsd-1068444>
- Sartori, G. (1994). *Partidos y sistemas de partidos: marco para un análisis* (F. Santos Fontenla, Trans.). Alianza Editorial.
- Schiumerin, L., & Page, M. (2012). El efecto "cancha inclinada": ventajas del oficialismo en la política de las provincias argentinas. *Documento de Políticas Públicas*, 115, 1-14. <https://www.cippe.org/wp-content/uploads/2017/03/1822.pdf>
- Seifert Bonifaz, M. (2014). *Colapso de los partidos nacionales y auge de los partidos regionales: las elecciones regionales y municipales 2002-2010*. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Seifert Bonifaz, M. (2016). Volatilidad partidaria en el Perú: Repensando la institucionalidad democrática. *Polítai*, 7(13), 35-51. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/politai/article/view/18806>
- Seifert Bonifaz, M. (2020). La política por invitación. Trayectorias políticas y reclutamiento de candidatos a nivel subnacional en las Elecciones Regionales y Municipales 2018 en Perú. En H. Ayala & M. A. Fuentes Diestra (Eds.), *Perfil de las candidaturas subnacionales en el Perú: análisis de la encuesta a candidatos y candidatas en las ERM 2018* (pp. 219-240). Jurado Nacional de Elecciones.
- Shugart, M. S., & Mainwaring, S. (2002). Presidencialismo y democracia en América latina: revisión de los términos del debate. En M. S. Shugart & S. Mainwaring (Eds.), *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Paidós.
- Tansey, O. (2009). Process tracing and elite interviewing: a case for non-probability sampling. (H.-J. Lauth, G. Pickel, D. Jahn, & S. Pickel, Eds.). En *Methoden der vergleichenden Politik-und Sozialwissenschaft: Neue entwicklungen und anwendungen* (pp. 481-496). VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Tecsi, Z. (2022, febrero 19). Cuatro argumentos de denuncia de corrupción en Gobierno Regional de Cusco. *La República*. <https://larepublica.pe/sociedad/2022/02/19/cusco-4-argumentos-de-denuncia-de-corrupcion-en-gobierno-regional-lrsd/>
- USAID Perú. (2010). *Guía del Presupuesto Participativo basado en resultados* [Guía]. https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publico/presu_partic/guia_prodes_presupuesto_participativo_VF_DIC2010.pdf
- Vega, E. E., Rojas, J. C., Elías, L. Y., Koechlin, J. G., & Solórzano, X. d. R. (2018). Capítulo I: Panorama de la corrupción y las contrataciones de obras del Estado. En *El círculo de la corrupción en los gobiernos regionales: los casos de Cusco, Ayacucho, Moquegua, Piura y Madre de Dios*. (pp. 17-56).
- Vega, J. (2008). *Análisis del proceso de descentralización fiscal en el Perú* [Documento de trabajo]. <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/46906>
- Velásquez, S. (2019, mayo 28). Cusco y sus seis casos de corrupción emblemáticos. *La República*. <https://larepublica.pe/sociedad/1213226-cusco-y-sus-seis-casos-de-corrupcion-emblematicos/>

- Weingrod, A. (1968). Patrons, Patronage, and Political Parties. *Comparative studies in Society and History*, 10(4), 377-400.
- Yamamoto, H. (2007). *Tools for Parliamentary Oversight: A Comparative Study of 88 National Parliaments*. Inter-Parliamentary Union.
- Zapata, R. (2014, enero 6). Presidente regional de Cusco no quiere "borrón y cuenta nueva". *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/peru/cusco/presidente-regional-cusco-quiere-borron-cuenta-nueva-283488-noticia/?ref=ecr>
- Zavaleta, M. (2010). ¿Cómo se compite sin partidos? Política electoral en Cusco y Puno. *Argumentos*, (5). <https://argumentos-historico.iep.org.pe/articulos/como-se-compite-sin-partidos-politica-electoral-en-cusco-y-puno/>
- Zavaleta, M. (2014). *Coaliciones de independientes: las reglas no escritas de la política electoral*. Instituto de Estudios Políticos.
- Zegarra, K. (2020, septiembre 18). *Ejecutivo y legislativo peruano: crisis y nuevos actores*. Política Exterior. <https://www.politicaexterior.com/ejecutivo-y-legislativo-peruano-crisis-y-nuevos-actores/>



Anexos

4.1. Consejeros regionales de Cusco periodo 2019-2022

N°	NOMBRE	CARGO	PARTIDO POLÍTICO	PROVINCIA
	Jean Paul García Benavente	Gobernador Regional	Acción Popular	-
	Delia Salas Condo	Vicegobernadora Regional	Acción Popular	-
1	Cristian Javier Lopez Zereceda	Consejero Regional	Alianza Para El Progreso	Cusco
2	Jorge Luis Segura Ttito	Consejero Regional	Acción Popular	
3	Lizeth Alexandra Auccapure Humpire	Consejero Regional	Movimiento Regional Tawantinsuyo	
4	Nestor Natalicio Luna Farfan	Consejero Regional	Democracia Directa	Acomayo
5	Victoria Santa Cruz Vargas	Consejero Regional	Somos Perú	Anta
6	Eduardo Vargas Troncoso	Consejero Regional	Democracia Directa	
7	Rocío del Carmen Palomino Ricalde	Consejero Regional	Movimiento Regional Inca Pachacutec	Calca
8	Tomas Mamani Quispe	Consejero Regional	APU	Canas
9	Rolando Cornejo Sánchez	Consejero Regional	Movimiento Regional Inca Pachacutec	Canchis
10	Winder Pastor Canahuire Vera	Consejero Regional	Movimiento Regional Tawantinsuyo	
11	Gerardo Arenas Monge	Consejero Regional	Movimiento Regional Tawantinsuyo	Chumbivilcas
12	Benicio Torres Chira	Consejero Regional	Frente Amplio	
13	Felipe Pacuri Flores	Consejero Regional	Democracia Directa	Espinar
14	María Regina Becerra Huanaco	Consejero Regional	Restauración Nacional	La Convención
15	Jheidi Hancco Mahuantiari	Consejero Regional	Frente Amplio	
16	Nestor Velasco Castilla	Consejero Regional	Acción Popular	Paruro
17	José Leonardo Melo Ccopa	Consejero Regional	Movimiento Regional Tawantinsuyo	Paucartambo
18	Braulio Elías Yabar Llanos	Consejero Regional	APU	
19	Juvenal Ormachea Soto	Consejero Regional	Democracia Directa	Quispicanchi
20	Bernardino Lipe Percca	Consejero Regional	Restauración Nacional	
21	Ronald Jaime Gutierrez Aranibar	Consejero Regional	Acción Popular	Urubamba

Fuente: Elaboración propia a partir de Infogob - Jurado Nacional de Elecciones.
Los consejeros subrayados en gris pertenecen al partido de gobierno de Jean Paul Benavente (2019-2022).



4.2. Lista de entrevistados(as) para la tesis

Grupo	Nombre	Cargo/Ocupación	Fecha de entrevista	Consentimiento informado
Investigadores	Paolo Sosa	Investigador	24/9/2022	Sí
	María Claudia Agosto	Politóloga	02/1/2023	Sí
Periodistas	Clarys Cárdenas	Periodista	09/2/2023	Sí
	Washington Román	Periodista	01/3/2023	Sí
	Jesús Manyá	Periodista	09/3/2023	Sí
	Mario Carrión Astete	Periodista	15/3/2023	Sí
Funcionarios Públicos	José Arizábal	Responsable del área de competitividad de la gerencia de Desarrollo Económico del GORE-Cusco	4/7/2023	Sí
	Juan Pablo Castillo	Asesor	18/3/2023	Sí
	Rocío del Carmen Palomino Ricalde	Consejera Regional del Cusco 2019-2022	30/12/2022	Sí
	Jorge Luis Segura Ttito	Consejero Regional del Cusco 2019-2022	21/12/2022	Sí
	María Regina Becerra Huanaco	Consejera Regional del Cusco 2019-2022	30/12/2022	Sí
	Jean Paul Benavente	Gobernador Regional del Cusco 2019-2022	10/2/2023	Sí

Fuente: Elaboración propia a partir de los entrevistados que participaron en la tesis.

4.3. Consentimiento Informado

PROTOCOLO DE CONSENTIMIENTO INFORMADO PARA ENTREVISTAS PARA PARTICIPANTES

Estimado/a participante,

Le pedimos su apoyo en la realización de una investigación conducida por Mayra Catalina Vargas Cachi, estudiante de la especialidad de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesorada por el docente Tomáš Došek. La investigación, denominada ¿Enfrentados o alineados?: Un análisis de los roles que cumplen los Consejeros Regionales en el Gobierno Regional del Cusco (2019-2022) y tiene como propósito comprender el rol que tienen los Consejeros Regionales como ente fiscalizador frente al Gobierno Regional del Cusco durante los años 2019-2022.

Se le ha contactado a usted en calidad de Consejero(a) Regional. Si usted accede a participar en esta entrevista, se le solicitará responder diversas preguntas sobre el tema antes mencionado, lo que tomará aproximadamente entre 45 y 60 minutos. La información obtenida será únicamente utilizada para la elaboración de una tesis. A fin de poder registrar apropiadamente la información, se solicita su autorización para grabar la conversación. La grabación y las notas de las entrevistas serán almacenadas únicamente por la investigadora en su computadora personal por un periodo de tres años, luego de haber publicado la investigación, y solamente ella y su asesor tendrán acceso a la misma. Al finalizar este periodo, la información será borrada.

Su participación en la investigación es completamente voluntaria. Usted puede interrumpir la misma en cualquier momento, sin que ello genere ningún perjuicio. Además, si tuviera alguna consulta sobre la investigación, puede formularla cuando lo estime conveniente, a fin de clarificarla oportunamente.

En caso de tener alguna duda sobre la investigación, puede comunicarse al siguiente correo electrónico: xxxxxxx@pucp.edu.pe o al número +51xxxxxxxxx. Además, si tiene alguna consulta sobre aspectos éticos, puede comunicarse con el Comité de Ética de la Investigación de la universidad, al correo electrónico etica.investigacion@pucp.edu.pe.

Yo, _____, doy mi consentimiento para participar en el estudio y autorizo que mi información se utilice en este.

Asimismo, estoy de acuerdo que mi identidad sea tratada de manera (*marcar una de las siguientes opciones*):

	<u>Declarada</u> , es decir, que en la tesis se hará referencia expresa de mi nombre.
	<u>Confidencial</u> , es decir, que en la tesis <u>no</u> se hará ninguna referencia expresa de mi nombre y la tesista utilizará un código de identificación o pseudónimo.

Finalmente, entiendo que recibiré una copia de este protocolo de consentimiento informado.

Nombre completo del (de la) participante

Firma

Fecha

Correo electrónico del participante: _____

Mayra Catalina Vargas Cachi

Nombre del Investigador responsable

Firma

Fecha



4.4. Guía básica de entrevistas

Conocedores del rol fiscalizador:

- En su opinión, ¿Cuál es el rol fiscalizador? Podría darme ejemplos
- ¿Cómo debería funcionar el rol fiscalizador a nivel subnacional?
- ¿Cuáles son las limitaciones para que el rol fiscalizador se cumpla?
- ¿Existen aciertos que alguna entidad fiscalizadora ha tenido al momento de cumplir sus funciones?

Periodistas y medios de comunicación

- ¿Cuál considera usted que es la situación del actual gobierno regional del Cusco? (2019-2022)
- ¿Cómo definiría la política actual cusqueña?
- ¿Cómo ve la relación entre el gobernador regional y los Consejeros Regionales?
- Si menciona que la relación es conflictiva: ¿Por qué cree usted que la relación es tan conflictiva entre ambos poderes?
- ¿Cómo definiría la relación entre ambos poderes (ejecutivo y legislativo)?
- ¿Por qué cree que el cargo de los Consejeros Regionales es tan poco estudiado y analizado?

Conocedores de la política cusqueña

- ¿Por qué cree que el cargo de los Consejeros Regionales es tan poco estudiado y analizado?
- ¿Cuál es la perspectiva que tiene acerca de la política en el Cusco?
- ¿Cuál considera usted que es la situación del actual gobierno regional del Cusco? (2019-2022)
- ¿Cómo definiría usted la situación política del departamento del Cusco?

Asesores y Consejeros Regionales

- ¿Por qué postuló al cargo de Consejero Regional?
- ¿Cuáles fueron sus principales propuestas?
- ¿Por qué decidió postular por Acción Popular?
- ¿Cómo ha llevado la agenda planteada al CR? ¿Ha recibido apoyo del gobernador regional?
- ¿Cuáles son las funciones que cumple en su cargo?
- ¿Qué opina usted de la gestión del gobernador regional del Cusco, Jean Paul Benavente?
- ¿Cuáles son las actividades que realiza diariamente? Podría darme ejemplos
- Si es que responde sobre el rol fiscalizador: ¿cómo desempeña su rol fiscalizador?
- ¿Cuál es su grado de afinidad con el poder ejecutivo?

Gobernador regional

- Percepción como ciudadano
 - ¿Cuál es el panorama político que ve usted en la región del Cusco?
 - ¿Cuál es el rol que cumplen los consejeros regionales?
 - ¿Qué opina usted del rol fiscalizador que ellos realizan?
- Percepción como gobernador regional
 - ¿Por qué postuló al cargo de gobernador regional?
 - ¿Cómo desarrolló su agenda a lo largo de su gestión?
 - ¿Cuál fue el reto más complicado de su gestión?
- Relación con el consejo regional
 - ¿Cómo fue su relación con los demás partidos que formaban parte del gobierno?
 - ¿Cómo fue su relación con el gobierno nacional? ¿Sintió trabas por parte del ejecutivo?
 - ¿Existieron trabas por parte del legislativo al momento de desarrollar su gestión?
 - ¿Considera que existió una buena fiscalización a lo largo de su gobierno?
 - ¿Existen retos y desafíos al momento en la cooperación entre el ejecutivo y legislativo regional?

4.5. Presidentes del consejo regional durante el período de Jean Paul Benavente (2019-2022)

Tabla 15. Presidentes del consejo regional del Cusco (2019-2022)

Periodo	Presidente del consejo regional	Vicepresidentes del consejo regional
2019	Jorge Luis Segura Ttito	Lizeth Alexandra Auccapure Humpire
2020	Winder Pastor Canahuire Vera	Nestor Natalicio Luna Farfan
2021	Nestor Velasco Castilla	Braulio Elías Yabar Llanos
2022	Gerardo Arenas Monge	Ronald Jaime Gutierrez Aranibar

Fuente: Elaboración propia a base de entrevistas.

