

ESTADO, SOCIEDAD Y REGIÓN

Raúl Chanamé Orbe

Profesor de Ciencia Política en la UN.M.S.M.

SUMARIO: 1.-Introducción. 2.-Estado y Sociedad en el Perú. 3.-Crisis del Estado Centralizado. 4.-La Regionalización en la Constitución de 1979. 5.-Estado y Gobierno en los Textos Constitucionales. 6.-Estado y Región en la Constitución de 1993. 7.-El Estado del Futuro.

1.- Introducción

Thomas Hobbes, fue el primer filósofo moderno que formuló con mayor rigor la definición del estado según la idea del pacto social: el gran Leviathan (1651), “el dios mortal”, que proporciona paz y protección, cuyos atributos, aprobados en un convenio entre los hombres, le permiten servirse de la fuerza y de todos los medios conducentes a la paz y a la común defensa de los contratantes. Desde este momento asistimos a la sacralización del estado y la ritualización de la política.

Posteriormente, Fichte, autor de “El Estado Mercantilista Cerrado” (1800) y “Teoría del Estado” (1807), sostendría que todos los miembros de una sociedad son iguales. Estableciendo una preliminar distinción entre estado y sociedad. El estado es una organización coactiva, y en esto consiste su propia esencia. La sociedad por el contrario, es una organización voluntaria basada en la colaboración. El estado y la sociedad concursen a la creación de la acción pública.

Sin embargo, la Revolución Francesa mostró que el Estado no puede resolver la contradicción de la sociedad moderna sino que éste constituye uno de sus problemas. A fines del siglo XIX el joven Hegel partiendo “..de una postura anárquica: ve al estado como lo contrario de la libertad y proclama la necesidad de superarlo”. Poco después, en el escrito “La Constitución de Alemania” (1801-1802), esboza su primera teoría de los poderes del Estado. Parte de un hecho histórico: ya no hay estado alemán; el todo jurídico de la nación ha entrado en colapso. Aquí se esboza un motivo exegético de la Filosofía del Derecho de 1821: se trata de conocer lo que es tal como es; en este caso, de aprender lisa y llanamente del complejo fenómeno del Estado, que siempre aparenta poder y siempre es débil porque es el sector más colapsible de una nación o pueblo.

(Albizu, 1988: 11). Por otra parte, la Filosofía del Derecho muestra que la anarquía está en el núcleo de la Sociedad Civil, en tanto su razón de ser son las necesidades de sus miembros, la satisfacción de las mismas y la propia libertad. El Estado, en cambio, ha de asumirse como encarnación de la razón, como aquello que impide el desborde las tendencias anárquicas y autodestructivas de dicha sociedad. En el pensamiento hegeliano, existe la advertencia que el individuo rechaza al Estado, pero nunca alcanza a destruirlo por completo y a colocarse la altura de lo que significa vivir sin jefe.¹

Prosiguiendo la tradición académica germana sobre el Estado, en el siglo XIX el marxismo desarrolla y precisa estos conceptos². Sostiene Marx que el estado es el instrumento del poder político, pero este poder en la sociedad lo ejercen también otras organizaciones que se hallan en estrecha vinculación con el estado, aunque no se funden con él. Se trata de los partidos políticos, agrupaciones de carácter económico, corporaciones y entidades de diferente género. Por eso hay que distinguir el concepto de "Estado" del de "Organización Política de la Sociedad". Este concepto es más amplio que el primero, pues abarca todos los eslabones, todo el mecanismo mediante el cual se ejerce el poder político de la sociedad.

De ahí se deduce que la correlación entre el Estado y la organización política es la que hay entre la parte y el todo. No obstante, sin estado es inconcebible la organización política de la sociedad. Más aún, el estado a la vez que es parte de la organización política, constituye el instrumento básico y cardinal del poder político en la sociedad.

El marxismo ve el Estado como una categoría histórica, propia únicamente en períodos determinados del desarrollo de la sociedad. El estado es pro-

¹ Hegel concebía al Estado como realización del ideal moral, encarnada en esencia por el monarca, a él le correspondía la representación exclusiva del bien común. Gustavo Radbruch definiría más tarde acertadamente esta respuesta como "la mentira vital del estado autoritario".

² "Existen fundados motivos para afirmar que, en el transcurso de los años, aumentó el interés de Marx por los orígenes históricos del estado, en concomitancia con la creciente atención que dedicó a la organización social comunitaria y preclasista, pero sin encontrar tiempo para dar una forma acabada al resultado de sus estudios.

Sus apuntes han sido cuidadosamente examinados en L. Krader, Marx "Ethnological Notebooks, Assen, 1972, CF. También E. Lucas, Die Rezeption, Lewis H. Morgan, Durch Marx, Engels, in "saeculum", 1964, pg. 327-343. Engels intentó examinar el estado de un modo más sistemático en el Anti-During y en otros escritos posteriores a la muerte de Marx, sobre todo en el "Origen de la familia, de la propiedad privada y del estado". (Hobsbawn, 1980: 143).

ducto de la sociedad en un grado preciso de su evolución. Hubo una sociedad que no tuvo idea de Estado ni del poder estatal, fue el régimen gentilicio, pues su forma de Organización Social era la inexistencia de un poder separado de la sociedad y situado por encima de ella³. Luchar por su abolición, no obstante, no olvida que su fin no es un hecho mecánico, que no surge en la voluntad sino sobre las bases materiales, objetivas y autónomas.

En el siglo XX, Weber conocido como el más elaborado revisionista del positivismo estatal, conceptualiza el estado de este siglo, así: "Por estado debe entenderse un instituto político de actividad continuada, cuando, y en la medida que su cuadro administrativo mantenga con éxito la pretensión del orden vigente (Weber, 1984: 43-44). Agrega el autor de "Economía y Sociedad": "Antes bien, sociológicamente el Estado moderno sólo puede definirse en última instancia a partir de un medio específico que, lo mismo que a toda asociación política, le proporga a saber: el de la coacción física: (Weber, 1984: 1056). Concluye, con el siguiente razonamiento "El estado moderno, el verdadero dominio que no consiste ni en los discursos parlamentarios ni en las proclamas monárquicas sino en el manejo diario de la administración" (Weber, 1984: 1060).

Contemporáneamente, la disputa se traslada a la forma de administrar y ejecutar el poder político - estatal. Actualmente, el poder "no se origina en una decisión arbitraria en la cúspide, sino que existe gracias a mil formas de consenso ínfimas y "moleculares" (Eco, 1986: 6). O sea, quien exclusivamente siga viendo el estado como el conjunto sólido, articulado e inmutable de instalaciones (Fuerzas Armadas, Juridicidad y Religión), estará descuidando el sutil poder del estado moderno basado en mecanismos intangibles, descentralizados, consensuales y "autónomos" que condicionan el comportamiento y la voluntad de los individuos. La denominación estatal se ha impulsado a la denominada superestructura, a la ideal, a la mente. Así un estado moderno consigue que sus ciudadanos hagan el servicio militar o paguen tributos, no imponiendo su fuerza institucionan "levando" o "expropiando", sino gracias al consenso de valores y doctrinas como el *patriotismo* y el *desarrollo*. Inclusive en algunos estados altamente tecnificados, ya se han empezado a hablar del "Estado Telemático"⁴.

³ "Apareció el poder público, que ya no coincidía directamente con la población, sino que se separó de ella y se puso por encima de sociedad". (Chjickvadze, 1967: 10).

⁴ Este modelo de estado tecnificado ha sido definido como "Sociedad Opulenta" (Garbraith, 1957); "Civilización del Ocio" (Damazedier, 1962); "Sociedad del Espectáculo" (Desbarde, 1967), "Nuevo Estado Industrial" (Garbraith, 1967), "Sociedad Posindustrial" (Touraine, 1969; Bell, 1973); "Sociedad de Consumo", (Jones, 1963; Boudrillard, 1970) y Sociedad Informatizada (Nora-Mic, 1978).

2.- Estado y Sociedad en el Perú

El Estado es un fenómeno social complejo cuyo rasgo distintivo es la regulación coactiva de la conducta humana a través de un orden normativo; lo que implica la articulación jerárquica entre las élites que ajercen la autoridad institucional y un conjunto de sectores subordinados a ellas.

Ahora bien, el Estado Peruano presenta los tres elementos característicos: territorio, población y autoridad o gobierno político. El que articula los dos primeros es la autoridad política al interior de un territorio con disparidad demográfica. ¿Cómo se expresa ese poder recientemente en el Perú? A través de los elementos que determinan la coerción: la fuerza de seguridad, la legalidad, la burocracia y el sistema político.

En los Estados industrializados la fuerza militar y coercitiva se ha trastocado por nuevos mecanismos culturales y técnicos de subordinación. En tanto, que en los países periféricos, carentes de una tradición que les permita poseer una sociedad política estable, el peso de su fuerza -la coerción física- constituye la máxima expresión del poder. Su manejo global, tanto interno como externo, supone hoy la administración metódica de la violencia (Encinas, 1988: 165).

En nuestro caso más de 210 mil hombres repartidos entre el Ejército, la Marina, la Aeronáutica y la Policía Nacional, que consumen cerca del 6% del Producto Nacional Bruto (PNB) y no menos del 20% de los gastos fiscales, merecen una serena evaluación. En grandes líneas el presupuesto de defensa abarca dos rubros; el de gastos corrientes de las Fuerzas Armadas, que alcanzan normalmente el 65%; y el de los armamentos, que suele ser de un 35%. Es lugar común plantear que con las armas se defiende, se aprueba o -incluso- se sustituye el poder político. No obstante, el sostén esencial del edificio castrense no son tanto las armas disponibles, sino la percepción del militar en relación a su rol social; así lo reconoce, la influencia del nacionalismo castrense en algunas etapas que los ha llevado a proyectos reformistas -de diverso signo- en nuestra región.

La legalidad es una de las instituciones más claramente deterioradas y con menos aceptación social. Desde décadas atrás, en la conciencia colectiva, expresada en la literatura se muestra la falta de legitimidad de la estructura

legal⁵. Las constantes exigencias de renovación y modernización, han puesto en cuestión un conjunto de abstracciones jurídicas carentes de arraigo social. Cambiar la Ley, crear una comisión reorganizadora, son todas alternativas formalistas que ha llevado a ser uno de los países en América Latina con más producción legislativa. Tenemos más de 28 mil leyes, 150 mil decretos supremos y nadie sabe a ciencia cierta cuáles de esas normas están vigentes y cuántas contradicciones no resueltas existen. Estos mecanismos que legitima o vulnera el poder del estado peruano, por su burocratismo, corrupción e ineficiencia, en vez de aliviar, dando solución a los conflictos institucionales, sociales y económicos, lo único que ha hecho es prolongarlos sin darles solución. ¿Cuál es el origen de nuestro derecho? "...la agresión es en nuestro medio la fuente originaria del derecho. En el origen está la agresión; en el medio, el derecho como justificación de la agresión, y en la superficie, la Ley (López Soria, 1983: 11). En nuestro país es una fuente de legalización y acceso al poder establecido.

Otro elemento que canaliza la consolidación del estado, es su burocracia, desde épocas de la colonia hemos visto como sus características y autoridad ha residido en sus funciones específicas. La burocracia es necesaria desde el momento que la acción social requiere canales organizativos para no desperdiciar esfuerzos, dinamizar el sentido histórico de esa acción social; pero, al mismo tiempo, la burocracia significa un freno al cambio, porque genera, contradictoriamente, mecanismos de control, grupos de interés y continuas alienaciones. (De Silgado, 1975: 303).

La burocracia peruana ha ocupado diferentes roles, desde la marginalidad con 500 miembros a inicio de la república hasta el millón de servidores en 1989. En las últimas décadas se ha demostrado, que este crecido número no es que política y técnicamente determina la marcha de las funciones vitales del edificio burocrático, sino una delgada capa de funcionarios políticos y tecnócratas, cuyos puestos reciben el nombre de "cargos de confianza", que actualmente llegan aproximadamente a 15 mil burócratas en la administración estatal. La dominación del cuadro administrativo, en el mundo industrial proviene de una tradición de gobierno profesionalizada. "Esa multitud de funcionarios convierte al Esta-

⁵ Ciro Alegría en el "Mundo es Ancho y Ajeno", Julio Ramón Ribeyro en "Los Genicillos Dominicales", "Interior L" y "Al pie del Acanilado", Mario Vargas Llosa en "Conversaciones en la Catedral", Manuel Scorza en la "Tumba del Relámpago" y en "Redoble por Rancas". Oswaldo Reynoso en "Octubre no hay Milagros" y José María Arguedas en "El Sexto" en "Los Hijos del Orden", expresan simbólicamente la carencia de credibilidad del sistema judicial dentro de nuestro país.

do en la empresa de dominio administrativo de su respectiva sociedad” (Luzuriaga, 1987: 356). Esa capa de funcionarios apolíticos, eficientes y tecnocráticos, no existe en nuestro medio, donde la burocracia se constituye - durante el Estado populista- en una de las válvulas de escape del desempleo y el clientelismo. Sus trabajadores eran en algunos de los casos no calificados, de bajo rendimiento, oportunistas en política y por la anquilosada estructura funcional algunos tendían a la corrupción administrativa. En la década del noventa ella perdió vigencia y entró en un proceso de radicales cambios en relación a sus funciones y roles.

Finalmente, debemos abordar el componente dinamizador del estado en el Perú: la sociedad política, que se ha articulado sobre tres elementos que integran su forma: los grupos políticos, la cultura y los medios masivos de comunicación.

El sistema de partidos en el Perú reprodujo de manera más sofisticada las antiguas corporaciones o el elitismo heráldico, desde 1872 en que apareció el primer partido político, el Partido Civil, hasta el presente, en que una constelación variopinta de instituciones políticas han aparecido y desaparecido, con vigencias muy contadas. Todos los partidos, a excepción del PAP -de 1930 a 1990-, han sido senáculos elitista, sin poder hacer de amplia representación y gran convocatoria, en la mayoría de los casos han sido reducidas camarillas, ágiles y prestas a la maniobra en busca de segmentos del poder. Los canales de la política, casi siempre, han estado lacrados por sus propias dirigencias, carentes de una visión democrática y moderna de la política.

A ello también ha contribuido la cultura, que ha expresado valores jerárquicos, ritualistas y cerrados, que no ha creado ciudadanos con mentalidad republicana, sino subordinados del “estado político”. La reestructuración velasquista ha permitido una verdadera explosión de las expectativas educativas, ese hecho de por sí es favorable a la constitución de una auténtica sociedad política, empero los mecanismos para imponer la legitimidad, han sido transferidos a los medios masivos de comunicación⁶, que ha pasado a ser el proclamador y censor oficial de la comunicación del estado sobre la denominada sociedad civil⁷.

⁶ En el Perú de cada 100 hogares, más del 93% posee cuanto menos un radio y más del 65% un televisor y los diarios mantienen una tirada cerca al millón de ejemplares.

⁷ “...en un mundo en el que ya nadie se niega a aceptar que existen dos formas de violencia, la física y la psíquica, pero donde aún no tenemos muy claro que lo que la violencia psíquica pretende es que la física no sea necesaria. Y esto se cuenta en términos de medios masivos

En la década del ochenta a esta disputa por la hegemonía, también entraron grupos políticos basándose en un fundamentalismo, que proclamaba luchar contra el estado autoritario, sin percatarse que la integridad de su proyecto político era tradicional, pues no incorpora en forma consciente a los sectores populares. Más bien su proclamado “poder omnímodo”, de sus armas y partido, fue la reproducción patética del estado totalitario sanguinario y arcaico.

Incorporar a la sociedad para democratizar el Estado, ha adquirido diversas formas y particularidades, uno de esos caminos es el de la descentralización territorial de la sociedad, que permita crear los instrumentos sociales que incorpore a los plurales componentes de la Nación a la dirección del estado. De otro lado, el sufragismo popular, una de las expresiones de ligar la decisión ciudadana con el poder, ha surgido en el Perú, con vigor creciente, especialmente en los sectores marginales, que inclusive ha puesto en cuestión el manido sistema político, centralizado y profesional, que buscaba impedir o manipular la participación cívica..

La emergencia social, producto del crecimiento demográfico, la urbanización del país, la alfabetización acelerada y la integración comunicativa a evidenciado nuevamente el tema del centralismo económico, que nuevamente se ha puesto en cuestión por una nueva visión descentralista que se plasma desde la Constitución de 1979 en la regionalización.

3.- Crisis del Estado Centralizado

Al cabo de tres mil años de vigencia, el Estado Peruano ha pasado a ser consensualmente cuestionado. Bastaría revisar el origen de nuestra estructura estatal para comprender la carencia de su unidad política y nacional. En la primera etapa de la conquista, la Corona Española dividió el otrora Confederado Estado Inca, en una caótica posesión de Encomiendas. Esta estructuración produjo cruentos conflictos entre a Corona y sus súbditos en América. En 1542 los Reyes de España, dictaron una nueva estructura denominada Virreinato, centralizando en el Virrey el poder Civil y Militar. La dinámica de crecimiento del aparato estatal produjo su primera reestructuración con el Virrey Francisco de

de comunicación que permitirá -de hecho permiten- a un determinado poder producir seres neuróticos, alienados, sumisos, temerosos de la libertad, paranoicos, de cerebros lavados por la publicidad y la televisión, angustiados, aburridos, que no le encuentran sentido a la vida y que, finalmente, o terminan lejos de lo normal -los locos- o se doblegan hasta convertirse en las mayorías silenciosas de las sociedades industriales” (Bryce, 1988: 3).

Toledo, quien dividió el Virreynato en Corregimientos⁸, cuyo delegado y político era el Corregidor.

A raíz de la sublevación de Túpac Amaru y dentro de la política centralista de los Borbones, se crearon en 1782 las Intendencias (Lima, Cusco, Huancavelica, Huamanga, Trujillo, Arequipa, Tarma y Puno). Esta unidad territorial local se basaba en ser unidades geo-económicas de control militar y dominio burocrático. Sobre esta base especial empezaron a desarrollarse los futuros departamentos.

Las exigencias del Perú "provinciano" fueron contestadas desde el Estado con la desmembración administrativa de los departamentos: cinco departamentos en 1821; once en 1822; siete en 1825; ocho en 1834; once en 1850; catorce en 1856; dieciocho en 1876; veintiuno en 1904; hasta culminar en 1980 con 24 departamentos. Ya no había que dividir, habíamos agotado nuestro propio espacio. Este crecimiento no había democratizado el Estado, más bien su segmentación abonó en provecho del centralismo. Mientras en la Colonia el fundamento de la economía era la extracción minera y el dominio militar, durante la República -o parte de ella- su sustento fue agrario exportador, apoyado en el dominio electoral y/o militar.

Desde el inicio de nuestra historia Constitucional, está planteada la polémica entre unitarios (Luna Pizarro) y federalistas (Sánchez Cerro). Triunfaron a través de las 11 Constituciones -con la sola excepción del Pacto de Tacna de 1837⁹- las propuestas unitarias.

La división clásica entre Estados: unitarios (Centralizados, Descentralizados), como los casos de Bélgica, Portugal, Chile, Colombia, Ecuador, Panamá, Israel y Japón; y Estados compuestos (Federales, Confederaciones o Uniones de Estados) como los casos de EE.UU., Canadá, México, Brasil, Argentina, Venezuela, Suiza, Alemania, Austria, India e Indonesia, ceden a una dinámica que impone las necesidades de un mundo más integrado económicamente y menos atomizado políticamente. Desde la postguerra mundial, se ha empezado a hablar del Estado regional, el regionalismo o el desarrollo regional¹⁰.

⁸ Los corregimientos, a la vez, se dividían en unidades denominadas Partidos, éstos, a su vez, en unidades más pequeñas denominadas Curatos que son los antecedentes lejanos de nuestras provincias y distritos.

⁹ Si bien el Pacto de Tacna que estableció la Confederación Peruano-Boliviana, no fue propiamente una Constitución, pretendió hacer sus veces en forma incipiente, pues sólo rigió 20 meses.

¹⁰ Se calcula que en el mundo en estos momentos ensayan procesos regionales más de 30 Estados.

4.- La Regionalización en la Constitución de 1979

El Perú ha experimentado recientemente un proceso de regionalización, se dieron pasos incipientes en una nueva división de su administración interna. Podemos cuestionar los procedimientos políticos del Poder Ejecutivo, más no podemos desconocer la base Constitucional que sostuvo dichas acciones (Título IV, Cap. XII, Art. 259 al 268, Título III, Cap. V. Art. 138 al 140. Título VIII, 9a. Y 10.a. Disposiciones Generales y Transitorias) y demás leyes que lo sustentan¹¹. La regionalización es una tercera vía que se impone en el mundo: el Estado Regionalizado¹², teniendo en cuenta los antecedentes francés, italiano y, más recientemente el filipino y el español, que ha tomado el nombre peculiar de Estado Autonómico¹³.

Empero la asimilación del Estado Regional, posee tres variantes conocidas: (a) la regionalización total y en un solo proceso, donde rige un ordenamiento común para todo el territorio (b) la regionalización progresiva y por tiempos, el ordenamiento se va aplicando sucesivamente a determinadas áreas territoriales; y (c) la regionalización localizada y experimental, en áreas precisas dentro

¹¹ Plan Nacional de Regionalización (Ley N° 23878, 20.6.84) y el Texto Único Ordenado de la Ley de Bases de la Regionalización, Decreto Supremo N° 071-88-PCM, 14.6.1988.

¹² El proceso es tan actual, que todavía se mantiene una controversia doctrinaria sobre el Estado regional, algunos como Biscaretti Di Ruffia, Royo Villanova y Burdeau consideran al Estado Regional como una variante del Estado Unitario. Otros como Prelot y Lucatello consideran una subdivisión del Estado Federal. En tanto que Ferrando Badia, Oscar Díaz de Vivar y y Roche y lo consideran un tipo intermedio entre el Estado Federal y el Estado Unitario.

¹³ La doctrina española no se pone de acuerdo en fijar la naturaleza jurídica del moderno estado autonómico. Así para Sánchez Agesta "...la doctrina desarrolló la teoría de una forma intermedia de Estado al que debería llamarse Estado regional, cuyo concepto fue desarrollado por Ambrosini, en atención en el caso italiano, a la división de Italia en regiones. En España, J. Ferrando, que ha estudiado con extensión la estructura regional italiana, parece aceptar en principio ese concepto para comprender la Constitución Española y otros autores siguen sus pasos o matizan esta definición" ("Las Autonomías"). Según Gumersindo Trujillo el Estado autonómico propiamente debería llamarse Estado Federo-Regional ("Federalismo y Regionalismo en la Constitución española de 1978). Jesús Leguina sostiene que debería definirse como un Estado unitario regionalizable ("Las Comunidades Autónomas"). Para Lucas Verdú el Estado autonómico escapa a una definición y ubicación puntuales ("El Estado autonómico"). En tanto que Ferrando Badia zanja con la dicotomía tradicional entre Estado unitario o Estado federal: "...el actual Estado regional italiano o el Estado autonómico español son una misma forma de Estado, que no es ni se puede confundir con la forma de Estado unitario, ni con la forma de Estado federal. Se trata de una forma intermedia entre las dos citadas formas jurídicas de Estado" (Tomado de: "El Estado Unitario, el Federal y el Estado Autonómico").

de un Estado unitario. El ensayo peruano se asemejó más al primer caso, no obstante que su área económicamente más importante (Lima y Callao) no fue comprendida dentro de dicho proceso y que la Región La Libertad -San Martín, por medio de una Consulta Electoral, que tomó las características de Referéndum se dividió en atención a los resultados electorales en dos regiones autónomas¹⁴, sumando en ese proceso 12 las Regiones establecidas.

Sin embargo, las innovaciones regionales de la Constitución de 1979 se vieron mediatizadas en algunos casos y desnaturalizadas en otros, con el uso arbitrario de sus novedosas instituciones. La falta de experiencia administrativa, la carencia de una cultura delegativa y la expansión del localismo -caciquismo lo llamaron algunos críticos de este experimento- restó credibilidad al proceso. La premura política con que se actuó terminó restando legitimidad social y abonando en favor de postergar este proceso iniciado por la Constitución de 1979.

Un hecho común a los Estados unitarios, federales o regionales es la superposición del Estado a la sociedad, de la capital a la provincia y de la elite política al conjunto de la población. El sentimiento descentralista, surge como una proclama democratizadora contra el Estado centralista, buscando dar un nuevo ordenamiento territorial al país que permita participar en el ejercicio del gobierno a la mayoría de los peruanos.

Es por ello, que cualquier proceso de regionalización pasa por el riesgo de caer en poder de tendencias centrífugas, que políticamente pujan por pervivir la feudalización del Estado, a través del reduccionismo provincial, que se expresa en el caciquismo localista. Cuenta Luis Alayza en "Mi país" que un candidato estaba a punto de perder la diputación de una provincia por haberle aparecido un opositor incontratable, fue llamado por el Presidente, amigo suyo quien le dijo: "No importa, yo dividiré la provincia; y de la banda izquierda del río será para Ud."

¹⁴ Por la opción de Región Autónoma votaron 81,887; por la Región San Martín-La Libertad 23,558; por la Región Amazonas 1,921; por la Región Chavín 642 votos. Los votos en blanco sumaron 2,209 y los votos nulos 6,345. Fuente: JNE.

5) Estado y Gobierno en los Textos Constitucionales

Debemos señalar que las anteriores Constituciones (1823, 1826, 1828, 1834, 1839, 1856, 1860, 1867, 1920) no tenían una referencia expresa a las características del Estado; no obstante, si existían referencias a la forma de gobierno («popular y representativo» casi de manera reiterada). Pero ya desde la Constitución de 1828 -llamada por Manuel Vicente Villarán como «La Madre de nuestras Constituciones», se alude al tema de la Unidad Nacional, téngase en cuenta que este ya era tema sensible en muchas regiones del país. El artículo 7mo. de la Constitución de 1828 señala que el gobierno es «popular representativo consolidado en la unidad». La Carta de 1834, que abonó a favor de la Confederación Peruana -Boliviana, reitera el artículo 7º. de la Carta precedente.

La Carta liberal de 1856 introduce una precisión conceptual sobre el régimen político en su artículo 41: «Gobierno democrático representativo, basado en la unidad». La lectura de estos artículos se puede colegir que no existía una distinción clara entre el concepto Estado y Gobierno.

Con la Constitución de 1933, cuando el Derecho público había adquirido todo un desarrollo doctrinario gracias a las escuelas germanas y austriacas, es que aparece el concepto de Estado en nuestras cartas políticas. No por casualidad el título primero está referido al Estado («El Estado es uno e indivisible», artículo 2). La idea de Estado se asocia casi exclusivamente a territorialidad como lo consignan el artículo 3:» «El territorio del Estado es inalienable».

Si bien es cierto el mérito de la Carta de 1933 es que aborda el tema del Estado como preminente, no superar una confusión técnica entre Estado y Gobierno. La Constitución de 1979 pone en su justa dimensión al Estado («al servicio de la persona humana»), empero no se libera de confundir la forma de Estado con el tipo de régimen político en su artículo 79. Hecho que debe resaltarse pues el proceso de regionalización, que es uno de los grandes aportes de dicha Carta requería de una sustentación que regule la relación entre un Estado unitario e indivisible, con un ejercicio del poder público, regionalizado y descentralizado. Aquí estaba la clave para afirmar la descentralización en el Perú, que no se frustra obviamente por el texto Constitucional sino por el ejercicio del poder político de manera irresponsable o temeraria, pues una definición -usando la «Ingeniería Constitucional como lo pide Giovanni Sartori- Más acorde con el proceso de regionalización hubiera quizá evitado las arbitrariedades antojadizas que se hicieron en este proceso desperdiciado, para superar la dicotomía peruana de centralismo-marginalidad.

6.- Estado y Región en la Constitución de 1993.

La Constitución de 1993 en el Título II del Estado y la Nación, en su capítulo primero del Estado, la nación y el territorio sustentan la idea constitucional de Estado (arts.43 al 57); no habría que soslayar, también el artículo 3 de la constitución que hace una alusión explícita al «estado democrático de derecho».

El artículo 43, siguiendo las técnicas precedentes, no define el concepto de Estado, sino conceptualiza el sistema político al que nos adscribimos (el republicano), al tipo de régimen político que nos sometemos (democrático), a la forma de gobierno (representativo) y a la esencia de nuestro Estado (indivisible).

Hemos sostenido como hipótesis de trabajo que existe una confusión entre las funciones del Gobierno y el rol del Estado, es por ello que el artículo 44 asigna funciones al Estado que deben ejecutar el gobierno y/o los ciudadanos para proteger o resguardar al Estado. Teniendo en cuenta que el estado no es la representación, sino el gobierno y que a él corresponde velar por la soberanía y garantizar la vigencia de los Derechos Humanos. Quizá todavía influenciado por la idea hegeliana del rol protagónico del Estado, sobre el Gobierno y los propios ciudadanos.

Es por ello, que si la Constitución de 1979 pecaba de voluntarista al no dar una ruta ordenada y legítima para hacer prosperar la regionalización; la Constitución de 1993 es excesivamente cauta en el tema de la regionalización - que es un tema fundamental para entender la dinámica de un Estado moderno que goce de legitimidad social-, así el artículo 188 señala que : «La descentralización es un proceso permanente que tiene por objetivo el desarrollo integral del país. Más aún el artículo 189 no aporta en la ruta de la descentralización al poner a todas las circunscripciones territoriales en un pie de igualdad, lo que no brinda un cauce al proceso la regionalización. ¿Cuál debe primer el departamento o la región? ¿Si todas son iguales para que regionalizar?

En este exceso de celo sobre la regionalización el aporte más importante sería el artículo 190 que señala que las regiones se crean por iniciativa popular, lo que es lo recomendable, empero, ello también se podría convertir en una traba, si paralelamente se mediatizan las instituciones de la democracia directa que la Constitución de 1993 incorpora como auténtica novedad Constitucional.

Hoy asistimos en el mundo a una mutación institucional de los Estados contemporáneos en sus roles y funciones, es por ello necesario tomar en el Perú plena conciencia de la necesidad de dotarnos de una idea de Estado que esté en correspondencia con su fin último la cual no sólo es territorial sino además jurídico, pues busca generar un Estado de Derecho que genere niveles de consensos políticos y cívicos a su interior, una de cuyas manifestaciones actuales es justamente el proceso de descentralización política y administrativa que nos obliga a tomar plena conciencia del papel de un Estado moderno y Constitucional.

7.- El Estado del Futuro

Desde 1946 se han independizado más de 106 Estados (principalmente de Asia, Oceanía y Africa), sumando hasta la actualidad 203 los Estados reconocidos internacionalmente. Por ello, este proceso reciente debe explicar por qué los cambios más rápidos, no se producen en los países subdesarrollados, sino en aquellos de mayor tradición estatal; así, por ejemplo, la otrora dividida nación alemana en dos Estados de distinta base económica y jurídica (socialista y capitalista, uno federal y el otro unitario), se unifican en un proceso vertiginoso. Así, el ayer sólido Estado Soviético, se transforma en Estado Federal con soberanías limitadas a una Confederación de Estados Autónomos. Todo este proceso complejo y controvertido, no escapa a un proyecto mayor de Unificación de la Comunidad Europea, que tras la unificación monetaria, se transforma en un hecho internacional tangible, que no sólo modifica la teoría del Estado sino puede terminar cambiando toda nuestra concepción del mundo, pues se integraría Estados unitarios, federales y regionales ¿Cuál será el calificativo de este futuro Estado?. Difícil aventurar una definición de este Estado del futuro. En pocos años hemos pasado de los Estados atomizados del Sur subdesarrollado a los supra-Estados integrados del Norte desarrollado.

La crítica justa que se formula contra el Estado Peruano; su burocratismo, su inmoralidad y su ineptitud; no debe llevarnos a caer en el nihilismo antiestatal. Pues en el mundo los Estados no desaparecen, sencillamente se transforman para ser funcionales a una nueva economía. El futuro dará mayor protagonismo a la sociedad civil, pero a la vez exigirá Estados más competentes, funcionales y modernos. Desde Platón el Estado giró en torno a una ciudad; con Maquiavelo desde un Príncipe; con Hegel en torno a una nación. En el futuro será en torno a una razón - o proyecto - que no se fije en un suelo, sino en un cielo -económico o tecnológico- por conquistar y compartir.