

La Regionalización

Por GUSTAVO BACACORZO

Profesor Principal

I. INTRODUCCION

Abordamos un tema trascendental y de actualidad nacional, que no ha merecido la divulgación necesaria por parte de la Administración Pública ni tampoco el requerimiento audaz y oportuno de los Colegios Profesionales, de las Universidades y de entidades privadas vinculadas con el quehacer investigador, científico y cultural.

En verdad, estamos ad portas de la vigencia total de una nueva organización territorial descentralizada, con la significación jurídica de la aparición de personas de derecho público interno destinadas quizá a comunicar al país un rumbo distinto, con ribetes democráticos, políticos, económicos, jurídicos, sociales y de desarrollo, en razón del autogobierno y del principio de la proximidad.

II. LEGISLACION

Aparte de las normas constitucionales (Arts. 259º a 268º), tenemos en vigor una serie casi completa de leyes generales (23878, Plan Nacional de Regionalización; 24650, Bases de Regionalización, etc.) y específicas (24793, Región Grau, 24985, Región Inca, 24986, Región San Martín - La Libertad; 25022, Región Arequipa; etc.).

La concepción regional es fragmentaria, reformista a instancia de parte, sin una política global y consecuentemente reducida a remiendos; es decir, invirtiendo el papel integracionista general de la administración y sólo a posteriori introducirle leves reajustes territoriales, si fuere el caso.

En cuanto a la ley de bases para su mejor esclarecimiento la sometemos a una triple evaluación, que es ya clásica; de dogmática, de técnica y de sistemática jurídica.

Dogmáticamente.— Hay ausencia de lo sustancial: no hay regiones. Ni una sola, ni siquiera Lima como Región Metropolitana, Distrito Federal o denominación similar. Si alguna región está virtualmente funcionando —con deficiencias, con sobrecarga, con abuso de poder y de concentración— es nada menos que Lima. Le faltan sí retoques de adecuación a un sistema —regional naturalmente— de normas por encau-

sar su desbordante vitalidad, pero sin asfixiarla ni facilitarle tampoco tan nocivo desarrollo suicida. En otros términos, es algo así como si tuviéramos sólo la mitad de la ley.

No hay una sola norma que de antemano regule la nomenclatura regional: números, nombres de personajes, situación geográfica o altitud, designaciones míticas. Y puede haber de todo entonces: región I (varias se disputarían la precedencia); región Tupa Amaro o Viscardo y Guzmán; centro altiplánico, Pachacútec. Pero todas éstas —y otras— decisiones acordadas democráticamente no pueden, en modo alguno, carecer de orden y concierto previsiblemente resuelto. La estructuración regional —como cualquier otra— no se acuerda solo por el voto de la mayoría de la población, que puede estar equivocada: este elemento es tan importante y se hace bien en considerarlo, pero lógicamente no es ni puede ser dirimente, sobre todo en nuestra realidad nacional ayuna de conocimientos y de difusión técnica y científica ajena a toda manipulación exaltadora de sentimientos de patriotismo vernacular. A estos efectos, recordamos a la Provincia de San Román liderada por su capital Juliaca, la cual ha querido integrarse al Departamento de Arequipa, no obstante, conformar desde el cretácico (era mesozoica) el riquísimo y hermoso Collao, llamado así por los incas, o meseta del Titicaca por nosotros. Y si volviera a dicho intento, entonces la presunta Región de Puno o Altiplánica quedaría, sin duda, desnaturalizada, mutilada sin justa causa.

A la ley, le falta, pues, sustancia. Se agota en formalidades.

Los constituyentes 78-79 con inocultable calidad mandaron que: "Las regiones se constituyen sobre la base de áreas contiguas integradas históricamente, económica, administrativa y culturalmente". Y agregaron que ellas "Conforman unidades geoeconómicas".

En las Disposiciones Complementarias de la Ley falta ordenar que los órganos centrales (Poder Ejecutivo, Poder Judicial, Contraloría General de la República, Ministerio Público) y los organismos centrales (Jurado Nacional de Elecciones, Tribunal de Garantías Constitucionales, Instituto Peruano de Seguridad Social) adecuan sus estructuras y procedimientos a la Ley de Bases de la Regionalización, sea mediante Decreto Supremo o acto administrativo pertinente o mediante ley. Por ejemplo, en cada Región solo podrá haber una Corte Superior, fusionándose en ellas las otras que pudieran existir en el ámbito territorial de la Región. Igual con las Regiones militares, policiales, educacionales, electorales, agrarias, etc. etc. superando modernamente el caos existente, en que un departamento o provincia están descuartizados: obedecen políticamente a un prefecto, judicialmente a una o dos Cortes, militarmente a más de una región, policialmente a varias autoridades, etc.

Técnicamente.— El primer aspecto que fluye caótico, nebuloso y contradictorio es la falta de definición de si se trata de una ley de bases —como se afirma que es y así se titula— o de una ley orgánica, como de verbo ad verbum se le llama en el artículo 1º. Pero no solo es un error de técnica sino, ante todo, de dogmática, pues la indefinición de lo que se quiere regular conduce a estos y otros dislates.

Se dice que esta ley delimita, crea y modifica las regiones pero éstas no aparecen por ninguna parte. Además el proceso intelectual es a la inversa: se crea, se delimita y se modifica, orden que luego se corrige en el propio texto de la ley, evidenciándose una descoordinación de técnica legislativa, después de siete años de escarceos sobre la materia.

Sistemáticamente.— Presenta, sin duda, improvisación, apuro, inmadurez legislativa y también administrativa, esto es, de planificación. El Título Primero —Del Contenido y Alcance de la ley, no tiene capítulo. Entonces se le olvidó consignar que es un Capítulo Único, como se hace acertadamente en los Títulos Segundo, Cuarto y Quinto, para volver a olvidarse en el Sexto.

Lc., Capítulos III y IV del Título Tercero tienen idéntica e innecesaria denominación: De los Organos de Gobierno. En realidad deben fraccionarse, pues hay un desorden total: el art. 9º está bien colocado. Luego agrupamos los numerales referidos a la Asamblea Regional. 10º debe ser el 18º, 11º el 19º, 12º el 21º, 13º el 23º, 14º el 22º, 15º el 24º. Sucesivamente, dentro del mismo capítulo Tercero, ordenar las disposiciones referidas a los asambleístas regionales: 16º corresponde al actual 10º, 17º al 11º, 18º al 12º, 19º al 14º, 20º al 15º, 21º al 16º y 22º al 17º.

El Capítulo IV pasa a ser el actual V. También hay desorden en su articulado: primero todos los referidos al Presidente (25º, 27º, 28º) y luego los que regulan al Consejo Regional (26º, 29º, 30º).

El Capítulo VI actual pasa a ser el V que está bien ordenado.

El Capítulo VII se convierte en VI, cuyos numerales mantienen su prelación.

Finalmente, la ley comentada ha sido refrendada solo por doce ministros, faltando los tres castreces, cuyos Portafolios —convertidos ahora en uno solo,—Ley 24654— necesariamente han de verse afectados en su organización y funciones con esta nueva forma de adecuarse la República. Quizá el único que podría estar válidamente excluido es el Ministro de Relaciones Exteriores, aunque la actuación de su Cartera está estrechamente vinculada con los quehaceres de la defensa nacional y resulta inelegante no considerarlo. Para obviar sus firmas debió recurrirse a que solo lo hiciera el Presidente del Consejo de Ministros o Primer Ministro. ¡Suficiente!

Un balance sereno y ponderado nos lleva a afirmar que tanto el régimen anterior como el actual han estado desacertados en la formulación de los proyectos de ley presentados al Congreso dentro de las condiciones especiales que para estos efectos determina la Constitución del Estado en su Disposición Novena.

La ley demuestra confusión de objetivos, omitiendo gravemente no determinar las regiones, cuyas modificaciones se podrían procesar en vía de perfeccionamiento y luego de un periodo cierto y preciso para tener elementos que demuestren la bondad o desaciertos inicialmente establecidos en esta ley, lo que no debe avergonzar ni trastabillar a nadie, ya que un cambio tan completo, novedoso y profundo ha de significar insita descompensación en temas realmente desconocidos y difíciles per se.

III. HISTORIA Y SOCIOLOGIA

Se nos antoja como una unidad compleja para los efectos de mirar en perspectiva la regionalización, tratando de concretar la ratio de la ley.

El Perú es un país en el que moran —no es exacto afirmar que conviven— varias naciones: la quechua, la colla o aymara y la española (llamada estentoreamente como occidental y cristiana por mentes de inspiración pasadista-racista). Además, el mosaico humano se extiende: recordemos a las etnias casi en su totalidad selváticas (campas, aguarunas, shipibos, chayahuillas, machiguengas, cashinaguas, mayorunas, yaguas, amueskas, arabelas, capanaguas, boras, arahuacas, huitotos, panos, tacanas, etc.), aunque podríamos —quizá excesivamente— referirnos a algunos serranos (tupi o kauki) y costeños (mochicas, puquinas, tallanes), casi totalmente absorbidos por los incas o ya extinguidos (uros).

¿Qué estudios de integración se han llevado a cabo para conocerlos mejor, conservarlos y estimular convenientemente dichas naciones y mini-naciones dentro del fenómeno regionalizador? ¿Se han publicado?

Pues conservar íntegro el habitat aymara en una sola región —según se afirma, ya que tampoco lo dice la ley— es un claro acierto que ha de honrar al país y al Gobierno que así proceda. Infinidad de estudios de toda clase han de poder ser altamente positivos con la pervivencia colla en una región moderna del Perú actual. Dicha nación milenaria —originariamente común o acaso convergente con la nación quechua— históricamente ha sido sojuzgada primero por los incas y luego éstos y aquellos por los españoles. Y el Collao ha dependido del gobierno virreinal de Lima y del de Buenos Aires, retornando al área peruana en 1796. Permanece, pues, veinte años en otra esfera desde que se separa toda la Intendencia de Puno para integrarla al nuevo virreynato del Río de la Plata (1776).

Históricamente hay que tener también en cuenta la primera división colonial de amplitud nacional, podríamos decir ahora, a base de los obispados de Arequipa, Cusco, Huamanga, Trujillo, La Paz (Puno), Maynas (Loreto) y el arzobispado de Lima; organización que es reemplazada y levemente mejorada en 1784 por las Intendencias de Arequipa, Cusco, Huamanga, Huancavelica, Lima, Tarma, Trujillo (y Puno, reincorporado). Y aunque iniciada la República hubo intentos y realizaciones fugaces, para 1824 teníamos ya los siguientes Departamentos:

- | | |
|-------------------|----------------|
| — Trujillo | — Huancavelica |
| — Maynas y Quijos | — Huamanga |
| — Huaylas | — Cusco |
| — Tarma | — Puno |
| — La Costa | — Arequipa |
| — Lima | |

Toda la estructura territorial ha sido caprichosamente improvisada, pero aun así hay que rescatar ciertas constantes (Arequipa, Cusco, Trujillo, Lima, Puno, Huamanga) y comprobar si todavía tienen la fuerza de nuclearización necesaria para constituir regiones o cabezas de región, dentro de las nuevas perspectivas y sistemas evalua-

tivos. Quizá si agregando a Piura, Junín y Loreto tengamos ya un esbozo completo de las regiones a establecerse próximamente.

Pero la demarcación departamental no puede aceptarse a rajatabla, sin efectuar reajustes —previa comprobación—, como por ejemplo, en los departamentos de Huánuco, de Ayacucho, de Cusco, algunos de cuyas provincias han de integrar otras regiones; también han de correr igual suerte muchos distritos de ellas y de otras provincias y departamentos.

IV. ¡REALIDADES DE PAPEL!

Cierto que hay muy diversos puntos de partida para determinar el número, extensión y denominación de las regiones, por lo que siempre encontraremos pro y contra en cualquier modelo propuesto. Mas no puede hacerse ningún proyecto serio y fundamentado sobre la base meramente formal de crear regiones aglutinando departamentos contiguos o —peor aún— este hacerlo exactamente sobre algunos de éstos. Es el caso de Arequipa, de Ucayali y de Ancash, irrealmente convertidos en regiones. (1)

Inconcebiblemente se ha iniciado un proceso histórico con elementos falaces, cuando debió estudiarse y proponerse una redemarcación, territorial total, interpretando así —o quizá modificando— la Constitución (Art. 260º in fine).

Y hasta en aspectos epidérmicos no se ha tenido acierto: llamar Región San Martín - La Libertad a la fusión de éstos departamentos resulta inelegante: pudo y debió ser denominado de tal manera que no hubiera oposición y que, al propio tiempo, las enalteciera. Región Sánchez Carrión era lo justificado, pues se trata de una figura altísima de nuestra independencia.

Clamorosa resultan dos faltas evidentes que por tratarse de nuestras fronteras difíciles se ha debido dedicar cuidadosos y precisos estudios. Veamos.

La Región Grau debió comprender Tumbes, Piura, Lambayeque, Cajamarca y Amazonas, introduciéndole quizá algunos recortes en el oriente, en beneficio de la unidad selvática de Loreto.

La Región sur —de algún modo trataremos de expresarlas— bien pudo fusionar Arequipa, Puno, Moquegua, y Tacna —igualmente con algunos cercenamientos—, para presentar monolíticamente nuestra frontera meridional, tanto sobre Chile como sobre Bolivia (2).

Sin embargo, convenimos en que otra solución era Arequipa, Moquegua y Tacna, tradicionalmente conformantes de una sola y única área político-administrativa; quedando Puno como región Aymara o Colla, como se ha reconocido para la Región Inca, con innegable razonamiento étnico-histórico.

(1) Andrés Tinoco. Gobiernos Regionales en un Estado aprista. CIDEL—Centro de Investigación para el Desarrollo. Lima (Plata, S. A.), 1988. 132 pp.

(2) Un acierto —no imitado, sensiblemente— es el estudio preparado respecto de esta región para su debate en el Senado (José Lozada Stanbury. Las Regiones del Sur. Análisis y sustentación. Lima (Editorial Monteniw, S. A.). 1988. 303 pp.

En otros países se legisla en forma de las nacionalidades integradas a un Estado —los checos y los eslavos— o para las minorías raciales —los serbios, en la Alemania Democrática—, en cambio nosotros legislamos y gobernamos para una pirámide pues al revés: las naciones quechua y aymara consolidan un 50o/o y la blanca un 20o/o, mas toda la atención legislativa y educacional repara sobre ésta con el irresponsable olvido de aquella. Por eso, la Región Inca nuclea el grupo quechua, en cambio la aymara está escondida dentro de las ambiciones de grupos criollos que tenían la representación de los sectores conformantes de la región.

O todo el sur forma una sola región —que es lo más racional, económico y estratégico— o Puno —Habitat colla— forma una región étnicamente uniforme, quedando consecuentemente los otros tres departamentos restantes destinados a organizar otra gran unidad geoeconómica.

Sin embargo, se ha preferido justamente la peor opción: Arequipa, región; y Puno, Moquegua y Tacna otra región, nacida de "padres no conocidos", pues carece de nombre propio (Ley 25023). Esta bien pudo honrarse con el nombre legendario y heroico de Bolognesi, y aquella de Viscardo y Guzmán, los nombres más tipificantes desde variados aspectos.

Y ¿qué decir de la Región Metropolitana?. Sin duda, corresponderá a Lima y Callao, pero aun resulta riesgoso hacer predicciones: ¿todas las provincias del "extinto" departamento de Lima?

Finalmente, por obvias razones económicas, administrativas, culturales e históricas, las regiones no debieron exceder de ocho.

- | | |
|--------------------------|----------------------------|
| — Región Grau | — Región Los Libertadores |
| — Región del Amazonas | — Región Viscardo y Guzmán |
| — Región Sánchez Carrión | — Región Metropolitana |
| — Región Andrés Bello | |
| — Región Inca | |

La estructura y la consiguiente burocracia de doce regiones va a impedir el fortalecimiento del novísimo sistema regional y los presupuestos van a resultar excesivamente elevados, para no referirnos ya, a que se carece de personal técnico y aun de mediana especialidad para manejar los crecientes y sorprendentes mecanismos y proyectos de la administración, siendo seguramente mínima la población de alta capacitación profesional-ocupacional que va a desplazarse a las regiones desde Lima. El ingenio y la comodidad criollos han de establecer en Lima "oficinas de trámite", "dependencias de coordinación" y hasta "organismos de asesoramiento", lo que desvirtuará el sentido descentralizador de la producción, de la actividad y de la economía misma, como ahora sucede con el Tribunal de Garantías Constitucionales que tiene sede en Arequipa pero funciona normalmente en Lima (Constitución, Art. 304º); o antes la Comisión de Reconstrucción y Fomento Industrial del Cusco (D.L. 12800). O también como las Universidades Nacionales que no tienen sede en Lima, a cuya ciudad han de concurrir varias veces al mes para efectuar gestiones o bien establecer oficinas

que los realicen, con gravísimo desmedro de los fondos públicos que les son asignados para otros fines (3).

Faltó pues, un programa de debates: en las provincias, en las ciudades capitales departamentales y una síntesis en Lima, con temas específicos y la participación reiterada de Colegios Profesionales, organizaciones laborales y de Universidades.

(3) Ninguna de estas corruptelas se trata de impedir o erradicar en estas leyes de regionalización. — Gustavo Bacacorzo, "Regiones ¿autonomía plena o nominal?". *El Nacional*, Lima, 4-11-1987, p.15. "Arequipa: La Intendencia y el Departamento". *La Crónica*, Lima, 22-2-1984. "Regionalización del Perú". *La Crónica*, Lima, 30-10-1985, p.11.

