

TRABAJOS DE ESTUDIANTES

“LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL PERÚ, (1821- 2001), LIMITACIONES, SIN SABORES Y DESAFÍOS”

Hugo Huayanay Chuquillanqui

Presidente de la Asociación de Estudiantes & Egresados de Derecho, y Coordinador General del Taller de Estudios Jurídicos Fenix de la Facultad de Derecho en la UNMSM.

“Dedico el presente ensayo a Lucio Huayanay Suárez y a Elida Chuquillanqui Espinoza, mis padres, de cuyos errores y virtudes nietzscheanamente humanos, demasiado humanos, he aprendido más que de cualquier libro”.

SUMARIO:

- I.** Ideas preliminares; descentralización y desarrollo.
- II.** Intenciones y realidades descentralistas en el Perú.
 - 1). La descentralización en el siglo XIX.
 - 2). La descentralización en el siglo XX.
- III.** Los mitos contra la descentralización en el Perú.
 - 1). El federalismo como escisionismo.
 - 2). El municipalismo como ardid.
 - 3). El administrativismo como frenesí.
- IV.** El Perú, un país hipercentralizado.
 - 1). Ciento ochenta años de república centralista: atraso nacional.
 - 2). Secuelas del centralismo: desequilibrio económico y social del país.
 - a.- Desproporcionalidad demográfica
 - b.- Desproporcionalidad en el desarrollo económico.

Palabras finales.

I) IDEAS PRELIMINARES.

Una nación pujante y desarrollada, sólo es posible alcanzar, cuando se cuenta con polos regionales de desarrollo autónomos, cuando existe un núcleo central de poder que permite y propicia que las iniciativas de sus ciudadanos, en las diversas latitudes de su territorio, confluyan, de un desarrollo regional a uno

nacional; las partes componentes del país consolidan respaldan la grandeza de una nación. Así escuchábamos, bajo aquella lógica sentenciar a Víctor Andrés Belaunde: "Quiero regiones fuertes porque quiero una nación fuerte", para sintetizar su deseo de integrar aspiraciones regionalistas a la lógica del desarrollo nacional. Dicha frase sostenida hace más de sesenta años, cobra hoy palpitante vigencia frente a un contexto internacional marcado por la globalización de la cultura y de la economía, donde la ilusa idea de creer que ésta acarrearía el desvanecimiento de fronteras nacionales, la crisis de los Estados-Nación o de los regionalismos existentes, es hoy una utopía más¹.

El mundo asiste paralelo al proceso de globalización, a un fortalecimiento cada vez mayor de unidades geoeconómicas que participan y compiten en un contexto donde la interdependencia, la subsidiaridad y la complementación comercial y tecnológica de los países, es la tónica determinante de los grados de desarrollo que éstos pueden alcanzar. Estos hechos han obligado a un cambio sustancial en la sociedad y a una redefinición del papel del Estado que, a juicio de Manuel Dammert, implica además un cambio que: *"consiste en que el ciudadano, gracias a la revolución de las comunicaciones y la conciencia de sus derechos, se individualiza en sus relaciones directas con el poder, ampliando sustancialmente los espacios públicos, de atención de los asuntos de gobierno y de solución a las demandas de la vida cotidiana"*².

Los fenómenos y cambios que se vienen produciendo en el mundo, tales como: el de la globalización, la revolución tecnológico-industrial, la redefinición del papel del Estado y el ensanchamiento de los derechos democráticos, producen un fenómeno que exige a los países adecuarse a estas situaciones para poder afrontar con éxito los nuevos retos; a reincidir y potenciar sus ventajas comparativas y competitivas respectivamente, porque como apunta Barrenechea: *"Lo contradictorio de esta tendencia es que a su vez se requiere cada vez mayor descentralización y fortalecimiento de los gobiernos locales para posibilitar que los procesos sociales, democratizadores, económicos y ambientales adquieran concreción y operatividad"*³. Dicho de otro modo; esto obliga a muchos países -y al nuestro en particular- a fortalecer sus instancias supra nacionales (léase regionales y locales), para que potencien

¹ Al respecto José Eduardo Navarrete en "Otro falso dilema: regionalismo y globalización", se encarga de refutar esta incoherente disyuntiva, al tiempo que describe los interesantes procesos de integración que se están dando en el mundo. (Rev. Mexicana de Política Exterior, 1992, Otoño-Invierno 36-37. Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos de México).

² DAMMERT, Manuel: "Desborde Territorial Descentralista". Lima 1999., pág. 17.

³ BARRENECHEA L. Carlos: "Urgencia Descentralista". Ed. ESAN-USAID, Julio 1998, pág. 12.

las riquezas existentes en sus circunscripciones, aumentando las capacidades productivas, ampliando y diversificando sus mercados, sin la necesidad de subordinarse y depender de un centro de poder único para resolver asuntos autónomos de desarrollo y progreso regional.

En este sentido, la descentralización del Perú, problema histórico de reivindicación nacional, se plantea hoy, como un proceso que exige robustecimiento y dinamización de economías locales y regionales, dentro de la ampliación del mercado nacional a ámbitos internacionales, que debe conducir necesariamente, a nuestro desarrollo integral como nación;⁴ frente a un centralismo macrocefálico, que monopoliza el poder, que concentra toda la riqueza generada en el resto, y que constituye la traba estructural al despegue económico, social y cultural del país. Así, la alternativa descentralista readquiere importancia, porque ahora es la principal alternativa que puede revertir el secuencial proceso de atraso nacional y evitar, además, que nos automarginemos de los beneficios que se pueden desprender de esta gran revolución global⁵.

Nuestro espacio nacional, subdesarrollado y desproporcionadamente ocupado, exige la generación de polos de desarrollo desconcentrados de la macrocefálica capital; un contexto internacional interdependiente y competitivo, integrado en base al comercio de productos fabricados y/o producidos sobre la base de las ventajas competitivas de las naciones; nos impelen a buscar un fortalecimiento de gobiernos y economías regionales, para que éstos contribuyan a un robustecimiento de la sociedad peruana en sus diferentes niveles y a una extensión de la democracia real en nuestro país. Por ello, en el contexto actual, como nunca antes tal vez cobra mayor vigencia la premisa de que es

⁴ Ya que no existe mayor disyuntiva entre el fortalecimiento de gobiernos locales y regionales con el aspecto nacional, es más, este fortalecimiento, debe de conducir a un necesario fortalecimiento nacional, dentro de una posición nacionalista abierta al mundo, que se asemeje tal vez a lo que Roberth Reich considera como un nacionalismo económico de cara al exterior: *"Un nacionalismo económico de cara al exterior en el que cada nación asuma la responsabilidad de mejorar las capacidades generadoras de riqueza de sus ciudadanos, para que colabore con otros países, para garantizar que estas mejoras no se produzcan a expensas de otros"*. (REICH, Robert; "Nacionalismo económico de cara al exterior," en *Facetas* N° 90, Abril de 1999 Washington, EE.UU.) Pues auto enclaustrados en posiciones autárquicas, segmentados, divididos, sumidos bajo un férreo poder centralista no va alcanzar jamás un desarrollo nacional; pero sí, vinculados al mundo exterior con regiones fuertes, con un refuerzo de nuestras aptitudes competitivas con otros países.

⁵ Como dice Barrenechea para: *"No quedar a la zaga y llegar, una vez más, tarde a las oportunidades del desarrollo, es lo que torna urgente a la descentralización"* (BARRENECHEA, Carlos., ob., cit., pág. 13)

necesario tener regiones fuertes para aspirar a ser una nación fuerte, y así poder enfrentar con eficacia y éxito los rigores de la globalización.

II) INTENCIONES Y REALIDADES DESCENTRALISTAS EN EL PERÚ (1821-2001).

En el transcurso de nuestra historia republicana, observamos que siempre se ha reiterado en la comisión de dos crasos errores: pretender ver a la descentralización del país, como un proceso que implica la delegación de meras facultades administrativas, y creer que al recargarle funciones -que le son ajenas y contraproducentes- a los municipios se está descentralizando. Estos dos errores, no han hecho otra cosa que alimentar el centralismo y el subdesarrollo de todo el país; sino miremos el tortuoso camino que han descrito los intentos descentralistas en nuestra historia republicana.

1) LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL SIGLO XIX.

En 1821, mediante "*El Reglamento Provisional*" dado en Huaura por el General San Martín, con un claro sentido federalista, el territorio que se hallaba bajo la protección del gobierno libertador se dividió en cuatro departamentos: Trujillo, Tarma, Huaylas y La Costa; cada departamento tenía un presidente con amplias facultades en justicia, hacienda, policía y guerra.

En los primeros años de la república; en las asambleas constituyentes, cuando se estaba por definir la forma del Estado que se asumiría para el país, los debates entre *unitarios* y *federalistas* dominaban toda la escena política. Aunque era notorio el consenso generalizado que existía a favor del federalismo, al margen de la tenaz defensa del ambiguo unitarista Javier de Luna Pizarro,⁶ primaron más los temores, ante el peligro que representaban: los realistas desplazados de Lima y asentados en la sierra central, y a los intentos panamericanista de Bolívar, que bajo su égida, pensaba anexar el Perú a la Gran Colombia. Se optó pues, por asumir de manera temporal el esquema unitario⁷. La forma unitaria del Estado, entró a nuestra historia

⁶ Pedro Planas define la posición de este personaje, como la de un federal pragmático, propenso a las fluctuaciones: "*No es un federalista como Sánchez Carrión, sino un pragmático en sentido estricto, que juzga la utilidad de la descentralización o federación acorde a las exigencias del momento*". (PLANAS SILVA, Pedro: "La Descentralización en el Perú Republicano, 1821-1998", pág. 28 Ed. Municipalidad de Lima Metropolitana 1998).

⁷ Según José Luis Sardón: "*En los Estados unitarios, hay sólo un gobierno: el gobierno central o nacional, que es complementado o acompañado por los gobiernos locales. Dentro de esta*

Constitucional pero por los palos, pasando a perpetuarse a través de 12 constituciones, con secuelas bastante lacerantes para el desarrollo del país.

Todas las constituciones políticas que hemos tenido, en mayor o menor grado, se pronunciaron a favor de la descentralización, pero éstas en la práctica no pasaron de significar meras proclamas líricas que nunca llevaron nada a cabo. Definitivamente fueron pocos los intentos y más aún, tímidas las propuestas descentralistas que registra nuestra historia desde que en 1821, San Martín transformara las intendencias en departamentos y los partidos en provincias; en toda nuestra historia se perpetuó el unitarismo estatal a través de 12 constituciones, salvo la pequeña interrupción que representó el Pacto de Tacna cuando se estableció la Confederación Perú-Boliviana que rigió por espacio de 20 meses.

Durante el siglo XIX existieron las Juntas Departamentales, también se ensayaron, pero por un corto período, los Concejos Departamentales y Provinciales; y hasta se intentó una descentralización de tipo fiscal.

Las *Juntas Departamentales* fueron concebidas como instituciones de gobierno locales, constituían embrionariamente una forma de gobierno descentralizado, funcionaban bajo la presidencia de prefectos, tenían el carácter de asambleas deliberantes, contaban con ciertas atribuciones pero disponían de lo fundamental, rentas. Fueron creadas en la Constitución 1823, bajo el modelo de la Constitución española de 1812 que, dada su inspiración liberal, reconocía y delegaba facultades más o menos amplias hacia los organismos de gobierno, sean estos locales o regionales. En la Constitución de

estructura básica del Estado, pueden existir gobiernos provinciales o departamentales intermedios entre el gobierno nacional y los gobiernos locales. Sin embargo, las atribuciones y recursos de estos son limitados." (SARDÓN, José Luis. "Estado, Política y Gobierno", pág. 77. Documento de trabajo N° 13. Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico, 1994. Lima). Por otro lado, Víctor García Toma citando a Rodolfo Rodríguez nos dice que es aquel: "*Por el cual el poder político se encuentra inserto en un órgano central, de tal manera que dicho poder es ejercido por gobernantes cuyas funciones se extienden y abarcan a toda la población y el territorio del Estado. El Estado Unitario tiene un sólo orden jurídico firme y valedero dentro del territorio, y una estructura central de gobierno desde donde se ejerce el poder político (toda la actividad política emana del centro y converge hacia él).*" Más adelante agrega el mencionado autor que: "*En Resumen, el Estado Unitario es aquel donde existe una sola soberanía; donde el poder central se irradia por todo el territorio —si limitaciones de naturaleza política— y se caracteriza en grado sumo por la unidad del poder*". (GARCÍA TOMA, Víctor: "Teoría del Estado y Derecho Constitucional", pág. 142. Fondo de Desarrollo Editorial. Universidad de Lima. Primera edición 1999)

1826 (Constitución Vitalicia), no se contempló la existencia de las Juntas departamentales, es más, en ésta constitución no existía algún organismo de descentralización, ya que hasta suprimió a los municipios.

En la Constitución de 1828 fueron restablecidas las *Juntas Departamentales*, pero con atribuciones mucho más extendidas que las anteriores, dentro de la lógica de una forma mixta de gobierno: entre el unitarismo y el federalismo, que a juicio de algunos constituían la base de futuros parlamentos federales. Su objeto principal era limitar el poder central, se les otorgó amplias facultades de orden político, administrativo, educativo, y hasta eclesiásticas; pero aquel osado intento quedaría trunco, porque no se les quiso dotar de facultades económicas; menos aun, no participaban en la realización de obras públicas ni en las actividades económicas de la región, acabaron por ello convertidos en organismos vegetativos y burocráticos. Posteriormente, fueron suprimidas por la Constitución de 1834⁸. Se intentó restablecer las *Juntas Departamentales* con funciones recortadas en la Constitución de 1856 que hasta le dictó una ley reglamentaria para mejorar su funcionamiento en enero de 1857, aún así, las Juntas no volvieron a instalarse, quedaron sólo en el papel, finalmente, fueron suspendidas definitivamente por la Constitución en 1860, que nada dice respecto de ellas, ni de la descentralización del país.

En abril de 1873, el Congreso aprobó un proyecto de ley remitido por aquel entonces presidente Manuel Pardo, que no era otra cosa que una ley de administración municipal, estableciéndose por medio de esta los llamados *Concejos Departamentales y Provinciales*, superpuestos a los municipios. Tuvieron menores atribuciones políticas y administrativas que las juntas de 1828; pero algunas otras para administrar la economía de sus departamentos, provincias y distritos. Les tocó, lamentablemente, vivir en una época extrema de crisis económica y financiera, y de intensas agitaciones políticas que constituyen el preludio de la guerra con Chile. Llegaron a funcionar sólo hasta 1880, fecha en que Piérola las suprimió.

Después de la guerra con Chile, en Noviembre de 1886, se promulgó una ley de descentralización fiscal, con el objeto de facilitar la recaudación de

⁸ Como señala Pedro Planas; "Un argumento que explicaría la supresión de las Juntas de Gobierno en esta Constitución, sería el no muy oculto propósito de efectuar la confederación con Bolivia". Se pregunta—así mismo— el mencionado autor sí: ¿tenía lógica prescindir de este gobierno consolidado mixto que eran las juntas de gobierno, sólo para avanzar hacia una federación con Bolivia?. (PLANAS SILVA, Pedro, ob., cit., pág. 28)

contribuciones en las provincias del país, que luego, serían reinvertidas en provecho y beneficio de las mismas localidades en las que eran recaudadas. A medida que la Hacienda Pública, convaleciente tras la oprobiosa guerra, se recuperaba, el gobierno central se reapropió paulatinamente de aquellas funciones.

2) LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL SIGLO XX.

En el presente siglo la cosa no ha sido tan diferente. Continuaron los intentos de anulación sistemática de cualquier propuesta de descentralización; y si algo se intentó descentralizar, primaron más los intentos descongestionadores del aparato estatal central, sobre cualquier otra, pero al final, se arribó a la implementación de un proceso de descentralización vía regionalización del país.

Augusto Bernardino Leguía por medio de la Constitución de 1920, formó los Congresos Regionales del norte, centro y sur, bajo el supuesto de que promoverían un desarrollo regional y local, así como para descongestionar la administración pública. Durante el "*oncenio*" estas nuevas instituciones no pasaron de ser meros entes burocráticos, ya que no realizaron ninguna obra en concreto, menos aún lograron satisfacer alguna aspiración de desarrollo regional; acabaron al final como organismos "peticionarios" que se perdieron entre el bullicio de los discursillos y sucumbieron a las prebendas de la autocracia *leguista*.

La Constitución de 1933 restableció los *Consejos Departamentales* reconociéndoles ciertas autonomías económicas y administrativas, pero, aunque contaron con una ley orgánica de descentralización económica y administrativa, éstos nunca llegaron a instalarse, al margen de que los artículos constitucionales no fueron derogados hasta que la llegada de la Constitución de 1979.

En 1945, se formaron las *Juntas Municipales Transitorias* al tiempo que se preparaban las elecciones municipales que, lamentablemente no llegaron a materializarse; en 1947, se creó el *Fondo Autónomo de Obras Públicas* en el presupuesto nacional con el objeto de descongestionar la inversión pública; entre los años 1948 a 1956 (Gobierno de Odría), reaparecen las Juntas Departamentales o Comisiones de Obras Públicas; entre los años 1956 y 1962 estas iniciativas comienzan a andar con la Corporación de Reconstrucción y Fomento del Cuzco, la Junta de Arequipa y las Corpo-

raciones de Tacna y Puno. Paralelamente por esos años se formó el Fondo Nacional de Desarrollo Económico en cada Departamento para la ejecución de obras públicas, como una manifestación del descentralismo administrativo bajo férrea dirección central; y se dictó además una ley de industrias, ambas como mecanismos promocionales de un desarrollo desconcentrado, pero nunca llegaron a tener mayor ingerencia e impacto en el desarrollo económico y social del país por su marcado sesgo centralista.

En 1963 los municipios se afianzan como entidades democráticas, se crean además por estos años las *Corporaciones Departamentales de Desarrollo (CORDES)*, con atribuciones limitadas en el fomento y promoción del desarrollo. Entre los años 1968 y 1975 -período que corresponde al Gobierno Revolucionario de las FF.AA.- el *SINAMOS (Sistema Nacional de Movilización Social)* sustituye a las CORDES, pero con funciones de movilización social circunscritas a la lógica del régimen militar, lo que produjo una nueva reconcentración en las decisiones; se crean además, los *Comités Regionales de Desarrollo* que en 1977 fueron sustituidas por los *Comités Departamentales*. En 1978 se formaron los *Organismos Regionales de Desarrollo (ORDES)*, que bajo un sólo mando militar se reunían a varias dependencias públicas.

El gran defecto de todos estos intentos "descentralista", es que se idearon y se ejecutaron de manera centralizada, nunca se tomó en cuenta la capacidad de decisión, de aporte y de iniciativa regional; además fueron administrados de manera centralizada y en forma paternalista.

Pero es recién con la Constitución de 1979, que tras décadas de una extensa etapa centralista que coincidió con la expansión de Estado, y recogiendo además, las propuestas y planteamientos de hombre notables como Jorge Basadre, Víctor Andrés Belaúnde, Emilio Romero entre otros; es que se asume con mayor énfasis el tema de la descentralización, expresándose ésta en la "*regionalización*"; que será entendida como una alternativa gubernamental, para construir una nueva forma de gobierno dentro del esquema del Estado unitario en el Perú. Fue la primera vez que se creaba un nivel descentralizado de gobierno; una institucionalidad supra nacional intermedia entre los gobiernos municipales y el gobierno central⁹.

⁹ Cabe resaltar al respecto que la Constitución de 1979 restituía las Corporaciones Departamentales, pero sólo como tránsito a la conformación de los futuros gobiernos regionales sobre la base del nuevo esquema (Décima Disposición Transitoria, Constitución de 1979). Dicha

Bajo los ejes programáticos que contenía la Constitución de 1979, se inició el proceso de descentralización. En junio de 1984, durante el gobierno de Acción Popular se aprobó el Plan Nacional de Regionalización, en marzo de 1987 la Ley de Bases de la Regionalización, y entre marzo de 1988 y abril de 1989, ya se habían creado la totalidad de regiones que tendría el país, cada una con una ley orgánica propia.

El proceso tuvo innumerables incongruencias desde el origen y de concepción misma, y no comportó mayor delegación de facultades a los nuevos gobiernos regionales, ello impidió que éstos pudiesen empezar a andar. Lamentablemente, lejos de perfeccionar, corregir errores y consolidar la descentralización, mediante la ley de Bases del Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional D.L. 25418, el gobierno de Fujimori, arbitrariamente, disolvió las asambleas y los gobiernos regionales, sustituyéndolos por los *Concejos Transitorios de Administración Regional (CTAR)*¹⁰.

La Constitución de 1993, aprobada en un cuestionado referéndum, sirvió para afianzar más el regreso al centralismo y provocar el desmantelamiento de todo el proceso de regionalización prácticamente ya plasmado¹¹.

constitución preveía, además, la aprobación de un Plan Nacional de Regionalización; y que la creación de las futuras regiones tenían que realizarse en los cuatro años siguientes a la aprobación de dicho plan (Novena Disposición Transitoria, Constitución de 1979).

¹⁰ Mediante D.L. 25432, se anunciaba elecciones inmediatas para los nuevos representantes a los órganos de gobiernos regionales, a través del D.S. 045-92 PCM, del 20 de Abril se aclaraba que en noviembre de ese año, junto con las elecciones municipales se efectuarían las elecciones regionales. Pero, posteriormente y en forma intempestiva el gobierno desconvocó ambas elecciones, y cuando vuelve a convocarlas en enero de 1994, sólo consignó las municipales.

¹¹ A diferencia de su antecesora, la Constitución de 1993, al margen de mantener la regionalización como la forma de descentralizar el país, exhibe un esquema muy escueto y genérico que se presta a la confusión; tanto así que sólo le dedica seis artículos que la reducen a un papel meramente enunciativo; tergiversa conceptos, establece plazos, todos ellos a la fecha incumplidos. No desarrolla los aspectos organizativos, tampoco las facultades y atribuciones que debieran tener las nuevas regiones. Dicha carta habla de que las normas de descentralización tienen prioridad para ser desarrolladas constitucionalmente sobre cualquier otra (Disposición Transitoria Octava). Así mismo, estipula que para 1995 ya se deberían tener autoridades regionales electas, por distrito electoral diferente al único (Disposición Transitoria Séptima); además se señala el carácter transitorio y provisional de las CTAR (Decimotercera Disposición Transitoria): todas ellas a la fecha sincronizadamente incumplidas y violadas. A la fecha, a más de 08 años de promulgarse dicha Carta, todos los legisladores sin excepción; tanto los de la "mayoría", como los de "la minoría" parlamentaria; -unos mediante la actitud objetiva de trabar todo intento, y otros mediante la desidia de insistir en ello- han colaborado, irónicamente, a que el Congreso no legisle sobre tan importante y trascendente materia. En el caso -

El primero de Julio de 1998, se ampliaron de 12 a 23 los CTARs, a razón de uno por departamento, con lo que se retornaba, a una vez más, a la aberrante forma de administrar centralistamente el país, que tras cerca de 180 años de vida republicana nos a sumido en el atraso y nos ha puesto a la saga internacional. Aun, a la fecha que se escribe el presente ensayo, el proceso de regionalización sigue en ciernes, no existe una clara intención de corregir errores y continuar con el proceso.

III) LOS MITOS CONTRA LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL PERÚ.

A lo largo de toda nuestra historia republicana -principalmente en el siglo XX- tres han sido los mitos antidescentralistas que continuamente se han usado para oponerse al desarrollo orgánico del país: uno apela al temor de una pseudo disgregación nacional, y los otros dos han actuado y actúan, como instrumentos *ideales* para distraer, y consecuentemente desviar las reivindicaciones regionalistas de los pueblos del país.

El mito *antifederal* ha sido utilizado apelando a una sentimentalidad chauvinista, aduciendo que su aplicación acarrearía el escicionismo del país y a su disgregación en pequeños y conflictivos territorios. El segundo, el *Administrativismo* ha sido usado como la panacea descentralista, que implicaba la transferencia de modo temporal, de aspectos de desconcentración pública. El tercero, *el municipalismo*, ha constituido el ardid con el cual el centralismo ha tratado siempre de desdibujar las reivindicaciones que exigían mayores rentas y facultades para sus gobiernos locales.

Estos mitos han sido siempre los elementos más esgrimidos para oponerse, desviar y desvirtuar las aspiraciones de desarrollo nacional insertas en propuestas descentralista, que a lo largo de toda nuestra historia contemporánea recorren todo el país.

reciente y concreto- de la "regionalización", logró primero corromper a las "Regiones" como instituciones descentralistas, ya que al no haberlas dotado de las facultades pertinentes, las hizo dependientes de las fluctuaciones y de los vaivenes político-partidarios del poder central; y en segundo lugar, logró degradar a las supuestas autoridades regionales, ya que al no tener éstos la legitimidad que nace de la voluntad ciudadana los mediatizó haciéndolos sumisos al gobernante de turno; relegándolos a cumplir meras labores de asistencia social que ya habían sido dictaminadas desde Lima. Por el contrario, se observa ahora que se pretende reincidir en el error de proponer una "departamentalización", que jamás funcionó, a la suma como simple y referencial límite demarcatorio o entidad intermedia de administración.

1) EL FEDERALISMO COMO ESCICIONISMO.

Ciento ochenta años de vida republicana, nos muestran contundentemente que la unidad nacional irónicamente no es tan frágil como muchos ilusamente han creído. No han existido aquí rebeliones populares de tipo separatista que buscasen el desmembramiento del país para formar pequeños estados, salvo el breve episodio de 1836 que confabulado en las altas esferas del poder se pretendió la confederación Peruano-Boliviana; una ilusa división facticia del Perú en dos estados (Sur y Nor Peruanos), para integrarse con Bolivia¹².

Concretamente, el Federalismo es una forma de Estado;¹³ en el cual coexisten varios estados miembros, que en niveles jerárquicos tienen relativa autonomía política frente al primero. Cada Estado-miembro cuenta con una autonomía política sometida a la soberanía nacional del conjunto, así los ciudadanos se hallan sometidos, simultáneamente, a dos jurisdicciones, a la del gobierno federal y a la del gobierno de cada estado-miembro, que suelen ser llamados también *estaduales*.

Como dice Pareja Paz Soldán: *"El Gobierno Federal y los Gobiernos Estaduales tienen autoridad plena sobre los asuntos que les conciernen, siendo el gobierno de cada Estado tan soberano en el ejercicio de sus propios poderes como el Federal en aquellos que le han sido delegados"*¹⁴. Existe un reparto de materias entre los dos organismos de

¹² Según Víctor García Toma: *"Mediante decreto del 28 de Octubre de 1836 se estableció la Confederación Perú-Boliviana. El primero de mayo de 1837 se dictó la Ley Fundamental de la Confederación Perú-Boliviana, en donde se consignaba que el objeto de la unión de los estados implicados era el mantenimiento de la seguridad exterior e interior, amén de la recíproca preservación de su independencia política (...). Esta experiencia confederativa tuvo existencia breve y signada por la violencia política, la oposición interna y la significativa intervención chilena"*. (GARCÍA TOMA, Víctor., ob., cit., pág. 149).

¹³ Aunque, algunos autores sostienen que esta forma de Estado es extendible y configurable a algunos modos de gobierno, como señala agudamente Francisco Reguis Frota: *"En verdad, la federación no sólo es una forma de Estado, ella se configura, precisamente, en la medida que se intenta descentralizar, estando presente en todas las formas de gobierno, por tanto, en todas las calificaciones, las aristotélicas y las elaboradas por otros autores (...)"*. (FROTA ARAUJO Francisco Reguis "La organización federal del Estado: caracterización jurídico-constitucional", en revista del Foro, Año LXXXVI, N° 2, Junio-Diciembre 1998). Es una forma de organizar políticamente una sociedad, cuyo nacimiento puede ocurrir de dos maneras

¹⁴ PAREJA PAZ SOLDÁN, José. "Derecho Constitucional Peruano y la Constitución de 1979", pág. 569. Lima 1981, 7ma. Edición. Ed. Ital Perú S.A. Sobre la cita extraída, sólo

gobierno; la defensa nacional, las relaciones exteriores y en algunos casos la planificación económica etc., están bajo el control del Estado federal; mientras que a los Estados miembros le corresponde la supervisión y ejecución de servicios locales y todo aquello relacionado y circunscrito dentro de su ámbito de acción con completa autonomía. Una característica esencial en el federalismo es que, en lo que respecta al gobierno, aquí, sólo existe una soberanía; la del estado federal, las provincias y los estados locales son autónomos pero no son soberanos.

Desde los inicios de la república, al debatirse sobre la forma de Estado que deberíamos asumir, como vimos anteriormente, primó la opción por el régimen Unitario, a diferencia de otros países hermanos próximos como Brasil, México, Argentina y Venezuela que optaron por el Federalismo. Pero, definitivamente, tal opción de forma de estado obedeció sólo a aspectos coyunturales; pues, al margen de existir consenso sobre que debía ser el federalista, se optó por el unitarismo; pero en forma provisional¹⁵.

Contrariamente a lo que sostiene Pareja Paz Soldán, en el Perú la idea Federalista sí ha sido una constante. Ha contado un amplio número de partidarios, sino leamos la historia de la república de Jorge Basadre que está plagada de defensores, intentos y proclamas federalistas, para muestra algunos de los más importantes:

En el siglo XIX tenemos: el pronunciamiento federalista del Coronel Rufino Macedo en Puno (Junio de 1829), la Revolución del Coronel Escobedo en Cuzco (Agosto de 1830), los intentos federalistas y confederacionista de Gamarra y Santa Cruz (entre 1836 y 1839), los intentos autonómicos de Arequipa fundamentalmente (entre 1824 y 1835), la proclama de Estado

podemos decir que el mencionado autor confunde involuntariamente el término *soberanía* por el de *autonomía*, que es el término más propio al régimen federal; pues como acertadamente sostiene García Toma: "*Estas unidades políticas, constitutivas de un gobierno federal, en ejercicio de la autonomía que se reservan en el documento constitutivo (Constitución Federal), mantienen una estructura de gobierno sectorial. Este gobierno seccional también presenta órganos con competencias ejecutivas, legislativas y judiciales, y se sustentan en una constitución local que guarda coherencia y coordinación con las normas y principios del texto fundamental de la confederación, en suma, se observan las reglas de subordinación con respecto a la constitución federal.*" (GARCÍA TOMA, Víctor, ob., cit., pág. 153).

¹⁵ Como lo dice Luis Bustamante Belaunde: "*Nos definimos unitarios pero con carácter provisional. Desde entonces el tema de inserta en esa admirable y desconcertante tradición según la cual las cosas provisionales en nuestro país duran más que las calificadas como definitivas*" (BUSTAMANTE BELAUNDE, Luis, ob., cit., pág. 77).

Federal de Loreto (Mayo de 1886); en este siglo, también aparecieron numerosos partidos políticos en cuyos programas insertaban la propuesta federal, este es el caso del partido Demócrata que llevo a Piérola al poder,¹⁶ el Partido Liberal de Durán y el partido Unión Nacional de Manuel Gonzáles Prada, entre otros.

En el siglo XX aparecen: la Liga Autonomista del Sur que integraba a las ligas autonomistas de Arequipa y Cuzco; otros como el proyecto federal del arequipeño Enrique Zevallos (1917), los planteamientos de César Antonio Ugarte (1924-1931), los manifiestos de Francisco Mostajo (por 1930), la revolución federal de Puno en 1931 encabezado por Arístides Pachas, y tantos otros movimientos e incidentes de corte federal que sería sumamente largo señalar en este trabajo. También en las últimas décadas ha sido nítida la presencia a favor del federalismo en el legislativo, tal es el caso de las elocuentes defensas en la Constituyente de 1979 que hiciera Javier Ortiz de Zevallos del MDP (Movimiento Democrático Pradista) por un Estado Federal, la propuesta de Manuel Ulloa Elías que en 1984 remitió al Congreso,¹⁷ en el autodenominado CCD (Congreso Constituyente Democrático) Rengifo Cauper a través de su Frente Federal, o los planteamientos de Ignacio Merino en su "Perú en crisis, la opción federal".

Recientemente en las elecciones presidenciales del 2001, han existido dos movimientos políticos -aunque de los llamados chicos-, que han propuesto contundentemente hacer del estado peruano uno federal.

La idea federal en el Perú siempre ha sido pues una constante; pero también a sido objeto de tergiversación y ocultamiento, ya que ésta ha chocado, como es evidente, con los intereses de un pequeño pero poderoso grupo económico entronizado en Lima, que ha vivido siempre a expensas de las energías nacionales, para lo cual, escudriñado en ropajes como dinezcamente chauvinistas, no ha dudado jamás en apelar a un infundado temor de una supuesta disgregación y al escicionismo territorial, para oponerse tozudamente a la propuesta federal como opción descentralista. La

¹⁶ Cabe señalar que el Partido Demócrata encabezado por Piérola pregonaba el Federalismo; cuando este llegó al poder en 1845, mandó a elaborar un proyecto de Constitución Federal, a una comisión presidida por Juan José Calle. Una vez concluido tal proyecto sin mediar ningún debate fue absurdamente archivado.

¹⁷ Por aquel entonces el Senador Manuel Ulloa Elías, presentó un proyecto de reforma constitucional para modificar 31 artículos de la Constitución de 1979, trasladar la capital al Cuzco y transformar el Perú en un Estado Federal.

opción federal no ocasionó el escicionismo en Venezuela, Argentina, Brasil o México, pero sí, -con variantes- un desarrollo mucho más orgánico y sostenido que en el Perú.

Podrán haber muchas voces a favor y otras en contra del federalismo, pero una cosa es cierta: en casi todos los casos que ha sido aplicado en los países del mundo, su implementación a resultado ser, a la larga, una opción realmente descentralista propulsora de un desarrollo orgánico y desconcentrado, pues genera polos autónomos de desarrollo nacional interdependientes.

2) EL MUNICIPALISMO COMO ARDID.

Definitivamente, como acertadamente señala Pareja Paz Soldán: *"El municipio es la más antigua y persistente de todas las organizaciones administrativas y la entidad territorial autárquica por excelencia. Tiene el carácter de sociedad natural. Ella precede al Estado, que no lo crea sino que, simplemente, la organiza jurídicamente. La ley política la encuentra, no la hace,"* y agrega que; *"es un órgano más social que político, más histórico que constitucional, más natural que jurídico, más humano que democrático"*¹⁸.

La presencia de la institución municipal en nuestro país, como instancia de gobierno local se inicia con la fundación de las primeras ciudades españolas en el continente americano; con la formación del Estado colonial. Tuvieron un papel importantísimo durante la colonia siendo las piedras angulares de la administración colonial¹⁹. En los inicios de ésta, lucharon eficazmente por el bien de los pueblos contra el atropello de los funcionarios españoles convocando los conocidos cabildos abiertos, con el advenimiento del poder virreinal se les expropió paulatinamente un conjunto de facultades, que terminaron por convertirlos en meros entes burocráticos sometidos al poder central de la capital colonial; pero con el advenimiento de la indepen-

¹⁸ PAREJA PAZ SOLDÁN, José, ob., cit., pág. 604.

¹⁹ Pues, como señala Ángel Delgado, cumplieron: *"funciones de administración de justicia y de gobierno local fue un verdadero poder político de la comunidad, un práctico auto gobierno de las ciudades fundadas o refundadas recientemente"*. (DELGADO SILVA, Ángel: "Municipios y Regionalización", pág. 59, en: "El Problema Regional Hoy", Carlos Barrenechea. Editor, Ed. Tarea. 1984).

dencia, los municipios, nuevamente volvieron a jugar un papel importante en los destinos del país²⁰.

En el presente siglo, la institución municipal, tras transitar por períodos de receso institucional y de vigencia democrática, ha construido un espacio propio que prácticamente se ha logrado establecer en el último cuarto del siglo XX, básicamente a raíz de las dos últimas leyes orgánicas de municipalidades, que han coadyuvado enormemente a su consolidación.

Hoy por hoy los municipios son considerados como la base de la democracia: *"Son políticamente una célula del organismo nacional; administrativamente un núcleo del servicio público y geográficamente una parte del territorio nacional"*²¹. Han mantenido siempre un importante papel en el desarrollo local. En nuestro caso han extendido los espacios de inclusión democrática, contribuyendo al fortalecimiento de la participación ciudadana al llegar a los centros poblados más alejados del país. Los índices de participación democrática directa son mayores a las de cualquier otro nivel de gobierno, y han servido como único contrapeso -claro está mínimo- al abrasivo poder central.

Sin embargo, el municipio como instancia gubernativa sólo articula la problemática distrital y a lo sumo la provincial, los municipios están vinculados a la administración urbana de problemas concretos como ornato y salubridad pública; aunque en algunos países tienen funciones mucho más extendidas, pues pueden administrar la salud y educación dentro de sus circunscripciones, es más, en algunos otros casos la policía o gendarmería depende de ellos.

Algunos han creído ver en esta institución local de gobierno, una opción para descentralizar el poder en el país; tal es el caso de Ángel Delgado quien nos dice que: *"Al dotarse de la autonomía suficiente, que no implica solamente los aspectos económicos y administrativos, sino principalmente capacidad política en el área de su localidad y competencia, al tener las rentas adecuadas para sus fines, al poseer un fuero de*

²⁰ Para José Pareja Paz Soldán: *"Ellos que habían sido los portavoces de los intereses locales en la colonia, fueron durante las Revolución, la iniciación y el punto de apoyo del Gobierno Representativo. La independencia es proclamada en vibrantes reuniones de cabildo abierto con el concurso del pueblo y los cabildos asumen la autoridad pública, al producirse la acefalía del gobierno local"*. (PAREJA PAZ SOLDÁN, José, ob., cit., pág. 607).

²¹ PAREJA PAZ SOLDÁN, José, ob., cit., pág. 605.

funciones perfectamente delimitadas y la actitud necesaria para prestar servicios locales eficientes, el municipio deja atrás el papel secundario e intrascendente para convertirse en factor protagónico del desarrollo social"²². Para Alfredo Barrenechea: "*Se trataría de una vuelta a la más antiguas tradiciones españolas, así como un regreso a tradiciones comunales indígenas*"²³.

Aquellos que piensan que la descentralización a través de la municipalidad -*el municipalismo*- es el mejor camino para la descentralización del país, a través de una supuesta redefinición de sus funciones; olvidan, que tal opción implicaría pulverizar el poder distribuyéndolo en cientos de municipios provinciales y miles de distritales, recargándole funciones a entidades que históricamente tienen un fin diferente. Ello, lo que haría sería contribuir a generar un caos generalizado, para beneficio del eterno enemigo del desarrollo descentralizado del país, el centralismo limeño. Sin contar además el hecho de que el municipio, como institución gubernativa es realmente pequeño, y limitado a un ámbito demasiado reducido que pueda generar o impulsar un proceso de descentralización-desarrollo de envergadura, capaz de sacar a nuestro país y sus regiones, de la situación parsinomiós de subdesarrollo en la que se encuentran.

Ese es, pues el otro mito que ha sido esgrimido para oponerse a la descentralización del país, apelar a una municipalización del poder; bajo los supuestos que el Estado delegue facultades a los municipios, pero, lo que al final ocurre, es que tal delegación de facultades es sólo en forma transitoria; ya que transcurrido cierto período, el Estado reasume tales facultades. Eso es lo que ha ocurrido reiteradamente en nuestra historia republicana.

En los últimos años, tras la arremetida centralista contra el proceso de regionalización, algunos han planteado nuevamente la idea de transformar el municipio en un gobierno local; amparados en una pretendida aspiración democrática de descentralizar el poder político, aduciendo que, así, la toma de decisiones tendría un carácter municipal y popular. La tradición histórica

²² DELGADO SILVA, Ángel, ob., cit., pág. 59.

²³ "*La reforma del Estado exige representatividad. Para ello, el nuevo Estado debe ser descentralizado. La manera más rápida y segura de lograrlo no es por medio de formas abstractas de descentralización, sino a través de la municipalización del poder, entregando a los municipios la mayor cantidad de tareas (...)*" (BARRENECHEA, Alfredo "La República Embrujada", pág. 360. Ed. Aguilar Nuevo Siglo. 1era. edición 1995).

no abona mucho a favor de esto, tampoco lo hacen los sistemas políticos comparados. Lo que sí se ocasionaría con la pretendida, mutación de la institución municipal en el Perú, sería propiciar la dispersión del poder; lo que al fin de cuentas también favorece enormemente al centralismo²⁴.

3) EL ADMINISTRATIVISMO COMO FRENESÍ.

Denominamos, en el presente trabajo *administrativismo* a las políticas de desconcentración administrativa, que viene a ser la delegación limitada, temporal de funciones y/o atribuciones meramente de carácter burocráticos del gobierno central a sus órganos dependientes y subordinados, -sean estos locales o regionales- pero que realmente no son factores desencadenantes de desarrollo regional alguno.

Estas desconcentraciones administrativas, cobijadas bajo el cliché de *descentralización administrativa*²⁵, han sido aplicadas siempre de manera temporal, y han estado subordinadas al poder centralista. Constituyen a nuestro juicio el tercer mito que ha sido esgrimido para oponerse a la descentralización del país.

Las diversas demarcaciones de carácter político que en múltiples oportunidades nuestro país ha experimentado, nunca o casi nunca han respondi-

²⁴ Porque, como lo dice Manuel Dammert: "*De esta forma, el número masivo de pequeñas unidades no hace contrapeso real alguno al poder central, sino que se ven obligados a establecer una relación de clientela, con la más aguda dependencia. No sólo se fragmenta la gestión del territorio, sino que el gobierno central hace más intenso su control, con sus propios organismos administrativos sobre el conjunto*". (DAMMERT, Manuel, ob., cit., pág. 21).

²⁵ Pedro Planas al hacer la distinción entre la descentralización y la desconcentración, nos dice que: "*No debe confundirse la descentralización con la simple desconcentración, que es sólo una estrategia de funcionamiento y acción del centralismo que genera ciertas esferas de autonomía, mediante corporaciones o juntas subordinadas jerárquicamente al gobierno central, con funcionarios nombrados por el propio Presidente de la República o por el Ministro del respectivo sector*". (PLANAS, Pedro, ob., cit., pág. 20). Para Víctor García Toma, el deslinde entre la desconcentración y la descentralización estaría fundamentalmente en el hecho que: "*La desconcentración equivale a la delegación de funciones. Deriva de una decisión intrainstitucional, microadministrativa y operativa. Se encuentra sujeta a subordinación. La Descentralización equivale a la transferencia de competencias y funciones a un centro de poder con autonomía residual, el cual se encuentra, en principio, en un plano de coordinación con el gobierno central y excepcionalmente bajo su control o tutela*". (GARCÍA TOMA, Víctor, ob., cit., pág. 146).

do al real deseo de promover un desarrollo social de los mismos, tampoco a exigencias acordes a parámetros o necesidades geopolíticas o geoeconómicas²⁶. Y es aquí, donde las diversas demarcaciones administrativas del país, así como todas las demás propuestas de desconcentración pública, han cumplido una labor "encomiable" a favor de la "dominación política" del poder central asentado en Lima.

En el siglo XIX las ideas y propuestas descentralistas giraban básicamente entre la opción federal y, como forma mixta, se postulaba las juntas departamentales; esta última, primero fue vista como el intento inicial que conduciría poco a poco al Federalismo y después como una instancia local de descentralización. En el siglo XX; principalmente a partir de la tercera década es que aparece con fuerza el *administrativismo*, políticas de desconcentración administrativas, como una opción del gobierno centralista para descongestionar algunas cargas del Estado, básicamente de tipo burocrático, implicando la delegación de ciertas competencias, pero de manera muy limitada²⁷.

En 1933 Benavides promulgó la ley de Descentralización Económica y Administrativa, que después se negaría a aplicarla y a remitirle las rentas

²⁶ Porque tal como lo señala Efraín Gonzáles de Olarte: "*Los criterios de la división administrativa del territorio nacional tuvieron como eje de razonamiento la necesidad de administrar las finanzas del Estado, en determinado territorio regional o departamental y, por su intermedio, complementar la dominación política del poder central.*" (GONZÁLES DE OLARTE, Efraín: "Economías regionales en el Perú". Pág. 41-46, IEP, 1988, 3era. Edición). Por otro lado el fenecido Emilio Romero, señalaba que la demarcación territorial peruana: "(...) es el resultado de una serie de decretos o leyes, a veces simplemente reglamentos, dictados en épocas revolucionarias, de conmoción política o en los albores de la independencia nacional, en medio de agitación belicosa de patriotas y realistas". No existe ni ha existido un plan, y agrega que: "*Todos los geógrafos nacionales y las instituciones científicas del país están de acuerdo, hace tiempo en que la demarcación territorial peruana es empírica, vaga, a veces absurda y, por lo tanto, inadecuada para ejercitar una administración política correcta y justa. Con mayor razón, es impropia para el racional fomento del progreso económico de las diversas regiones del Perú.*" (ROMERO, Emilio: "El descentralismo", págs. 23 y 34. Ed. Tarea. Lima 1987).

²⁷ En los términos de Manuel Dammert específicamente: "*La desconcentración administrativa, que ha predominado en el siglo XX en el Perú, es una conquista parcial de la democratización, pese a que retiene el poder en el centro gubernativo, designa responsabilidades y transfiere funciones y competencias condicionadas, con rentas limitadas. Ejemplo de ello son las Corporaciones de Desarrollo, las juntas de reconstrucción y/o rehabilitación.*" (DAMMERT, Manuel, ob., cit., pág. 20.)

que se establecían; en 1942 se formó la Corporación del Amazonas; en 1949 la Junta de Obras Públicas del Callao; en 1950 la Junta de Reconstrucción del Cuzco, la Junta de Obras Públicas de Lambayeque, de Huancavelica; en 1951 se crearon la Junta Departamental «Centenario de Cajamarca», así como la Junta de Obras Públicas de Puno; en 1952 la Junta de Reconstrucción y Fomento Industrial del Cuzco. En el segundo gobierno de Prado se crea el Fondo de Desarrollo Económico que financiaba planes viales, de irrigación y electrificación; entre 1963 y 1968 se crean las Corporaciones Departamentales de Desarrollo (CORDES), órganos desconcentrados con atribuciones de fomento y promoción del desarrollo. En los inicios de los años setenta, el Gobierno Revolucionario de las FF.AA. crea el SINAMOS (Sistema Nacional de Movilización Social), que sustituye a las CORDES, pero en funciones de movilización social, lo que provocó fue una reconcentración del poder, por esos años también se crearon los Comités de Desarrollo Regional²⁸. En 1977 queriendo sistematizar estos organismos desconcentrados se les cambió de denominación por ORDES (Organismos de Desarrollo Regional), así aparecieron ORDELORETO (Loreto y dos provincias de Huanuco), ORDETAM (Tacna y Moquegua), ORDENOR-CENTRO (Ancash y la provincia de Marañón de Huanuco), ORDESO (Cuzco y Apurímac), ORDEPUNO (Puno), ORDENORTE (Piura y Tumbes), ORDEAREQUIPA (Arequipa), ORDELIB (La Libertad), ORDEICA (Ica), ORDEAYACUCHO (Ayacucho) y, ORDELAM (Lambayeque).

En la Constitución de 1979 se estableció restituir las *Corporaciones Departamentales* a razón de una por cada Departamento, pero sólo como tránsito hacia la conformación de los gobiernos regionales sobre la base de una nueva demarcación del país: *La regionalización*.

Tras la década de los ochenta, que significó aquella gran apuesta concertadora por la regionalización; en los noventa, el gobierno de Fujimori implementó una agresiva política centralista anulando los virtuales gobiernos regionales, y burlando las pretensiones descentralistas de la población. Para ello no vaciló en emitir un sinnúmero de leyes que no hacían otra cosa que crear instituciones dependientes directamente del ejecutivo, a las cuales se les encargó ejecutar programas de asistencia social -en su nombre- en distintas zonas del país; sin más percepción e intención que preparar el an-

²⁸ Los Comités Regionales de Desarrollo, se crearon entre 1972 y 1975 estuvieron inspirados por concepciones militares, dentro de una política de desconcentración administrativa y organizados sobre la base de regiones militares, en cuya cabeza tenían un militar.

damiaje y el soporte institucional para allanar el camino a la reelección presidencial.

Como dijéramos líneas anteriores, el "administrativismo" comenzó ha implementarse a partir de las tres primeras décadas del siglo XX; fue usado como mecanismo descongestionador de la administración e inversión pública del Estado en el marco de una voceada, pero ilusa descentralización del país²⁹. En la década de los noventa, lo que ocurre es que el gobierno Fujimorista lo volvió a implementar con inusitado énfasis, y de manera frenética, como la pantalla para disimular la verdadera intención de este régimen: destruir a los gobiernos regionales y anular todo proceso de descentralización en el país, para acrecentar la concentración absoluta del poder³⁰ en beneficio de la reelección y, consecutivamente, de una reelección, de una cúpula gubernativa, y en perjuicio del ancho y amplio país segmentado, atrasado e incapaz de impulsar su propia dinámica de desarrollo.

IV) EL PERÚ, UN PAÍS HIPERCENTRALIZADO.

Por centralismo comúnmente se entiende como a aquella forma de organizar el Estado, donde la acción y las decisiones de gobierno se ejercen exclusivamente desde un único poder central, el cual, a través de sus diversas instancias, instituciones y organismos, monopoliza la totalidad del poder del Estado, en beneficio exclusivo de un sub-territorio nacional, por lo común, la ciudad

²⁹ Como lo señala Pedro Planas acerca de estos organismos especiales que se circunscribe a la lógica administrativa: "*Lo paradójico y contraproducente de estos organismos que crecieron y actuaron como hongos a la sombra de la pobreza y extinción de la riqueza de cada departamento, fue su engañoso nombre: Organismo descentralizados.*" (PLANAS, Pedro, ob., cit., pág. 557-558). Para Enrique Bernal: "*Lo que realmente existió fueron esfuerzos relativos de descentralización administrativa de un Estado cada vez más grande y necesitado de expandir sus oficinas por todo el territorio nacional*" (BERNALES BALLESTEROS, Enrique: "La Constitución de 1993, Análisis Comparado". Pág. 680. Constitución y Sociedad, ICS. Lima, 1996).

³⁰ Cabe señalar al respecto que con el "administrativismo" implementado nuevamente por el gobierno de Fujimori, cuyo adalid institucional lo constituyó el Ministerio de la Presidencia con sus múltiples unidades operativas manejaba más del 24% del Presupuesto Nacional. Este régimen implementó una política de corte clientelista cuyo objetivo concreto fue de inducir en la población en su conjunto; hábitos y comportamientos -muchas veces mendicantes- al reparto de las dádivas y migajas del Estado en todos los niveles de la pirámide social del Perú, lo que constituye un debilitamiento del sistema de representación democrática en el país, y la rebaja de la dignidad individual de las personas.

capital; así, las demás circunscripciones se encuentran supeditadas y son dependientes del poder central y de sus allegados; de tal manera que se tienden a concentrar las capacidades productivas, las decisiones políticas y administrativas en desmedro de otras áreas en un territorio determinado³¹.

En términos concretos y sencillos, en ciento ochenta años de vida republicana en nuestro país, lo que se ha producido es una asociación del carácter centralista del Estado con el régimen unitario de éste. El Estado unitario necesariamente comporta una concentración del poder, lo que resulta mucho más propenso al centralismo y a las dictaduras que cualquier otra forma de Estado o de gobierno que el pueda desarrollar; esto ha sido agravado por el "régimen presidencialista", característica intrínseca de las democracias latinoamericanas³², cuya caótica y aberrante hibridación en nuestro caso, ha acarreado, por un lado, el atraso generalizado del país, carente de algún desarrollo orgánico y por el otro; la emergencia de caudillos y dictadores que han convertido la democracia y el estado de derecho en algo esporádico en el Perú.

³¹ Para José Luis Sardón, la distinción entre gobierno centralizado y descentralizado estaría dada por la dimensión económica del Estado más que la por la dimensión política; así señala: "*Más allá de los sistemas de gobierno, se puede distinguir al sistema unitario y al sistema federal como estructuras alternativas de Estado. Sin embargo, esta distinción se realiza en la dimensión política. En la dimensión económica, se puede distinguir entre el sistema centralizado y el sistema descentralizado de organización del Estado*" (SARDÓN, José Luis, ob., cit., pág. 77).

³² Víctor García Toma considera al régimen presidencialista como aquella forma de gobierno en la cual: "*El centro de la decisiones políticas descansa en el órgano Ejecutivo, el mismo que es monocrático, ya que se encuentra a cargo de una sola persona. Ésta -denominada presidente-, responsable del órgano ejecutivo, es elegida directa o indirectamente por sufragio popular. A este origen de su mandato debe el hecho de no poder ser derribada por el Parlamento, salvo causa muy grave precisamente establecida en la Constitución.*" (GARCÍA TOMA, Víctor, ob., cit., pág. 193). El Presidencialismo presenta variantes. En algunos países ha funcionado y desencadenado desarrollo y en otros no tanto; nos referimos específicamente al presidencialismo norteamericano y al presidencialismo de las democracias latinoamericanas: "*En Estados Unidos, el presidencialismo a funcionado de una manera extraordinariamente positiva, contribuyendo a su entronización como primera potencia mundial. Sin embargo, en Latinoamérica, el presidencialismo no ha coadyuvado a alcanzar una auténtica modernidad política ni económica. Más bien, ha contribuido a generar una gran inestabilidad institucional, frecuentes golpes de Estados o, al menos, desbordes de autoridad.*" (SARDÓN, José Luis, ob., cit., pág. 75). Maurice Duverger citado por García Toma señala que: "*En América latina sí ha sido aplicado con gran entusiasmo. Pero, estas experiencias históricas, 'están más próximas a una dictadura que ha una democracia liberal.*" (GARCÍA TOMA, Víctor, ob., cit., pág. 195).

1) CIENTO OCHENTA AÑOS DE REPÚBLICA CENTRALISTA: ATRASO NACIONAL.

El Perú es un país de larga tradición centralista, y ello ha resultado ser contraproducente a su desarrollo integral; ha generado un desproporcional crecimiento demográfico y económico, y consecuentemente el atraso generalizado del resto del país, más aun cuando por nuestra diversidad climatológica, geográfica, multicultural y de recursos, es propicio a un desarrollo desconcentrado y multipolar³³.

Definitivamente, como muchos ya lo han sostenido con anterioridad, "La República" ha resultado ser mucho más centralista que el virreinato; basta hacer un somero análisis al respecto para comprobar que efectivamente en el virreinato las intendencias gozaban de mayores facultades administrativas, políticas y económicas de las que pueden tener hoy los llamados CTARs o los departamentos. Tras la hegemonía de 180 años de una república unitaria que ha practicado un desbocado centralismo -incongruente e irracional, con el consiguiente avasallamiento brutal a las capitales departamentales y demás pueblos; ha sobrevenido el atraso general del país cuyas secuelas más nítidas se expresan en:

- a) **La mediatización de las élites dirigentes regionales.-** Ya que al ser éstas conscientes de la incapacidad decisoria sobre los asuntos y los problemas que afrontan sus pueblos, han optado por atomizarse en sus circunscripciones, o buscar desarrollarse fuera de sus espacios naturales, diluyéndose de esta manera sus ímpetus y perdiendo sus originalidades.
- b) **La destrucción progresiva de industrias, comercios y negocios locales.-** Pues el poder central directa e indirectamente ha coadyuvado, a través de controles, trámites legales engorrosos y mediante la dejadez por construirles vías de comunicación entre otras cosas; a anular cualquier proceso productivo regional, así ha entorpecido y limitado el desarrollo de éstos empujándolos ha desaparecer o emigrar.

³³ A decir de cierta congresista: "En la actualidad, el Perú es uno de los países más centralizados del continente y probablemente del mundo. Paradójicamente es uno de los ambiental, cultural y económicamente más diversos del planeta, y por lo tanto de los que más requieren la descentralización." (TOWNSEND, Ana Elena. Proyecto N° 4699, presentado al Congreso de la República, referido a la creación de distritos múltiples)

- c) **El desarrollo macrocefálico e inconexo de la capital respecto a todos los pueblos del interior.-** Esto nos hace vulnerables geopolíticamente como país, tanto a nivel externo como interno. El centralismo ha generado que sólo una ciudad, Lima, la capital se desarrolle a costa de los demás; un claro ejemplo al respecto es la zona de selva, que representa más del 60% del territorio nacional se encuentra despoblada y abandonada por un Estado que tan sólo lo considera en sus mapas geográficos.
- d) **La reducción del territorio nacional.-** Las cesiones y cercenamientos territoriales que desde el inicio de la república viene experimentando nuestro territorio nacional, han acarreado la reducción de cerca de la mitad del área total que tenía en los inicios de la república. Ello, porque no se incentivó la generación de polos de desarrollo y de colonización, por el nulo apoyo a las capitales y pueblos de frontera. Así, a espaldas de su ciudadanía, se cedió Leticia y el Trapecio Amazónico, se permitió el cercenamiento de Arica y Tarapacá, por negligencia permitimos la expansión brasileña, y se firmó un alevoso tratado con el Ecuador cediendo territorio a pesar de haberse ganado una guerra.
- e) **La pervivencia de una mentalidad colonial.-** El centralismo ha irradiado una idiosincrasia y una mentalidad de viejos rezagos coloniales etnocentristas que colisionan con la realidad del país y sus gentes. Ello ha generado la proliferación de un sinnúmero de anomalías como: un racismo soterrado, el poco espíritu cívico y nacional, y una permanente crisis de identidad; que constituyen entre otras cosas, el caldo de cultivo propicio para que se generen y acentúen reacios sentimientos e identidades regionales, que pudieran colisionar con una identidad criollo-limeña, superficial y nacionalmente apócrifa.

2) SECUELAS DEL CENTRALISMO: DESEQUILIBRIO ECONÓMICO Y SOCIAL DEL PAÍS.

Ciento ochenta años de implementación de un estilo de organizar el Estado, que se conjuga, como lo dijéramos, con el régimen unitario presidencialista, de exacerbado énfasis en el ejecutivo; han conducido a un brutal interior; desequilibrando social y económicamente al país en su conjunto. Dicho desequilibrio, que expresan más nítidamente las abismales diferencias que ha creado el centralismo entre Lima y el resto del país, se evidencian concretamente en dos aspectos, el poblacional y el económico.

a) DESPROPORCIONALIDAD DEMOGRÁFICA.

El Perú es un país demográficamente escaso, pero a pesar de ello, está desproporcionalmente ocupado. El mayor segmento poblacional del país se encuentra asentado en la franja extremo-occidental de nuestro territorio; concretamente en la ciudad de Lima, lo que a todas luces constituye una desventaja geopolítica frente a otros países que cuentan con una mejor ubicación de su capital nacional, hecho que facilita enormemente cualquier proceso de integración y coordinación nacional.

El Departamento de Lima abarca el 2.6 % del territorio nacional, pero cuenta con cerca de 30% de la población del país; por su parte Loreto y Ucayali, juntos, representan cerca del 60% del territorio nacional, cuentan a lo sumo con 7% de la población total del país.

El crecimiento urbano de Lima a sido vertiginoso en estos 180 años de vida independiente, lo que demuestra claramente que se ha basado fundamentalmente a causa de la migración provinciana, que ha encontrado mayores perspectivas de realización personal en la centralista Lima, antes que en sus añorados pueblos o departamentos³⁴. No hará mucho, en el censo de 1940 de la población total del país, que era de 6.207.100, Lima ciudad ya tenía el 9.4% de ésta que era 520.528; en el censo de 1961 Lima ciudad continuaba creciendo y alcanzaba 652.000 habitantes frente a la población del país que era de 10.420.352 habitantes, es decir, representaba el 18.3%; en el censo de 1981 se confirmaba el galopante crecimiento de Lima frente al languidecimiento de las demás ciudades importantes del país³⁵, pues Lima ya llegaba a 4.492.260 habitantes que frente a la población del país que era

³⁴ Para 1823, la ciudad de Lima tenía una población aproximada de 119.700 habitantes, mucho menor que Trujillo y Cuzco que contaban con 230.000 y 216.382 habitantes respectivamente; en el censo de 1876 el Departamento de Lima figuraba en tercer lugar con una población de 225.800 habitantes, detrás de Puno que tenía 259.449 y Cuzco con 243.032 habitantes de una población nacional de 2.699.106 habitantes; cabe señalar al respecto que los habitantes de las provincias de Lima y Callao sumaban 134.555 habitantes, como vemos, era cerca de la mitad de la población de su departamento. A decir de Planas: *"Desde ese marco integral, lo más grave no es el crecimiento de Lima, sino el simultáneo decrecimiento poblacional -en términos relativos- de los otros departamentos, aspecto regresivo que anula las potenciales fuerzas de trabajo y el surgimiento de las legítimas expectativas de desarrollo para su propia región"*. (PLANAS, Pedro, ob., cit., pág. 553).

³⁵ Matos Mar, en un brillante y revelador ensayo se encarga de expresar el dramático desborde popular que se vuelca tras la centralista Lima en los años ochenta. *"MATOS MAR, José: Desborde Popular y Crisis de Estado"*. IEP 1984).

de cerca de 17 millones habitantes equivalía al 27.2% de ésta³⁶; para el censo de 1993 del total de la población peruana que era de 22 048 356, la ciudad de Lima tenía alrededor de 6 345 856 habitantes lo que equivalía al 28.77% de la población total del país; para el año 2001 se calcula que ya posee una población de 7.652.560 habitantes.

b) DESPROPORCIONALIDAD EN EL DESARROLLO ECONÓMICO.

En lo que respecta al desarrollo económico del país, podemos señalar que aquí también es donde se evidencia claramente los efectos perniciosos del centralismo. El Perú posee un desproporcionado crecimiento económico, segmentado e hipertrófico; donde la comparación entre la capital (Lima) y la supuesta segunda ciudad más importante (Arequipa), es tan abismal que frecuentemente se opta por comparar a Lima con el resto del país.

Hoy, el centralismo ha logrado objetivamente que una sola ciudad, Lima (la capital), al tiempo que detenta cerca de la tercera parte de la población total del país, produzca más del 60% de los bienes, servicios y recaude más de las tres cuartas partes de los impuestos.

En Lima y Callao se concentra el 62% de las empresas industriales y se emplea cerca del 67% de la mano de obra industrial, lo que equivale decir que, de cada 3 obreros industriales del país, 2 trabajan en establecimientos industriales que se ubican en Lima. En lo que respecta a la concentración de servicios comerciales y crediticios, los porcentajes son sorprendentes³⁷. Lima recibe más de las tres cuartas partes de todos los depósitos bancarios y se efectúan, en esta también, cerca del 82% de las colocaciones bancarias; lo que significa a todas luces que en Lima se colocan los recursos percibidos en otras provincias, que lejos de trasladar capital al resto del país, estos retroalimentan a Lima. En cuanto a la producción nacional en sus distintos aspectos, Lima, por su capacidad laboral y su desarrollo industrial, ocupa un lugar preponderante, también lo hace respecto a su capacidad de consumo

³⁶ Según Planas, de los datos arrojados por el censo de 1981 del total de la población de Lima, cerca de la mitad de ésta población, es decir 1.794.387, el 49.4% estaba formada por inmigrantes provincianos. (PLANAS, Pedro, ob., cit., pág. 556).

³⁷ Como lo señala Manuel Dammert: "*En 1980 Lima concentraba el 68% de los servicios comerciales, crediticios y financieros, mientras que en 1994 (según Cuanto) la concentración en las mismas actividades se elevó a 90%*", lo que hace prever que ahora es mucho más. (DAMMERT, Manuel, ob., cit., pág. 166).

y de generación de impuestos; así como a la participación en la absorción del Presupuesto Público³⁸.

PALABRAS FINALES:

La descentralización del nuestro país, tras transitar por procesos de impulso y receso, se encuentra por ser reiniciada; ello implica que los artículos referidos a este tema en nuestra actual Constitución deben ser desarrollados, para que así, la pretendida descentralización del país sea plasmada en la realidad; y se constituya en lo que es, en una valiosa herramienta de desarrollo desconcentrado y orgánico del país. Por ellos creemos que es sumamente importante tomar las siguientes medidas concretas:

En primer término, propugnar la adecuación de las regiones que han sido formuladas en base a los lineamientos de la Constitución de 1979 a la Constitución de 1993. En este sentido, sería sumamente importante iniciar un audaz y programático, proceso de referéndums, -en el más corto plazo- en las doce regiones que existían hasta antes del 05 de abril de 1993, para consultar a las poblaciones si se reafirman en seguir constituyendo dichas regiones. O, si optan por constituir otras.

En segundo término, paralelamente al proceso de armar una real y efectiva, nueva ley de bases de regionalización, es sumamente importante reformar la Constitución; esto implica reestructurar el Estado, modernizándolo; limitando y reduciendo, drásticamente las exacerbadas preeminencias que detenta hoy el poder ejecutivo; con el objeto de que el nuevo proceso de descentralización, verdaderamente camine y pueda llegar a constituirse en un factor desencadenante de progreso nacional.

³⁸ Para Carlos Barrenechea: *"Según datos de 1996, Lima Metropolitana (incluyendo el Callao), produce el 55% del PBI y el 75% del PBI Industrial. Concentra el 85% de los establecimientos industriales y el 80% de la inversión privada. Genera el 85% de los impuestos y en ella se recauda el 96% del total de los impuestos. Esto último quiere decir que aún cuando las empresas están ubicadas en otras regiones tributan en Lima. Se concentra igualmente el 50% de la capacidad de consumo y el 90% de los servicios comerciales, crediticios y financieros"*, y agrega: *"(...) dos provincias, de un total de 189 tienen en su suelo la mayor proporción de actividades económicas, no obstante que el potencial productivo más importante del país no está justamente en estos espacios"*. (BARRENECHEA, Carlos, ob., cit., págs. 27 y 28). En lo que respecta a la participación de Lima respecto al Presupuesto Público, podemos decir que, en 1999, sólo un 31% de éste se gastó fuera de Lima, mientras que el 68.6% restante fue dirigido al departamento de Lima y a gastos centralizados que se manejan desde la capital.

Finalmente, y ya para concluir, sólo me queda señalar que la Constitución de 1993, muy al margen del escueto y genérico desarrollo constitucional que presenta respecto a su antecesora en materia de regionalización, abre por el contrario, la posibilidad de que se pueda impulsar un mayor –y real- proceso de descentralización-desarrollo nacional en el Perú. Pero ello sólo dependerá, en ultimo caso, de la nueva ley de bases de regionalización; específicamente de los legisladores de este quinquenio, pues, éstos serán los responsables directos, ante la historia, de que una acariciada reivindicación nacional una vez más no sea frustrada. Que tras cerca de 180 años de república centralista, se modifique el patrón de subdesarrollo que ha impulsado el centralismo, y que nos ha conducido al oprobio del atraso y la miseria nacional.