

ESTADO DE LA CUESTIÓN

(Notas para una reflexión final)

1. Ochenta años de centralismo (1919-1998)

1.1 "El Estado soy yo"

La primera e inmediata reflexión que se deriva de este recorrido institucional por los diversos proyectos descentralistas que ha conocido el Perú, es el enorme contraste que ha existido entre los esfuerzos del siglo XIX, a pesar de haber sido una época muy interrumpida por caudillos militares, y el siglo XX, que se presume más estable e institucional. Durante el primer siglo de vida republicana (1821-1921), el Perú conoció seis proyectos descentralistas, cuatro diseñados en las respectivas Constituciones de 1823, 1828, 1856 y 1867 y dos derivados de sendas leyes de descentralización (1873 y 1886), ambas bajo la égida de la longeva Constitución de 1860, que nada decía sobre el tema. En cuanto a su eficacia institucional, los esquemas descentralistas de 1823, 1856 y 1867 corrieron la suerte de sus efímeras Constituciones, aun cuando debe recordarse que los Congresos de 1823 y de 1856 debatieron y dictaron las leyes de desarrollo necesarias para dejar expedito el funcionamiento de los órganos descentralizados previstos en la Constitución. Pese a estas eventuales interrupciones, es sorprendentemente alto el número total de años en los que el Perú gozó de un régimen descentralizado. Tras el primer régimen descentralista de las Juntas Departamentales (1828-1834), luego de la reacción centralista provocada por el ensayo confederativo, favorecida por el auge del guano, hay -aquí viene lo interesante- un prolongado período descentralista (1873-1880 y 1886-1920), que suma cuarenta y un años en total, y que fueron casi consecutivos, sólo interrumpidos por la Guerra con Chile. No es casualidad que la descentralización haya coincidido con aquellas épocas de mayor estabilidad jurídica y de inédita continuidad institucional en el Perú. Inclusive, vistos los antecedentes institucionales de las Juntas de 1828 y su resaltante actuación arbitral y consensual frente a los conflictos surgidos en el respectivo departamento, bien vale preguntarse si no sucedió, más bien, al revés: que los órganos descentralizados contribuyeron a darle mayor estabilidad al régimen político republicano.

Además, no es casual que apenas cayeran Bolívar y Leguía surgiesen en la sociedad peruana grandes consensos a favor de la descentralización. Pero, esto no debe verse como una reacción al caudillismo autoritario, sino como una forma natural de organización de la sociedad. Así se percibe históricamente. La descentralización siempre ha estado precedida por grandes momentos institucionales para el Perú, como la reunión del primer Congreso Constituyente, la revolución liberal de 1854 contra el régimen tributario colonial, la victoria peruana del Dos de Mayo frente a la escuadra española, el triunfo del primer presidente civil y la reconstrucción del país después de la Guerra con Chile. Desde otro ángulo, salvo la ilusa Carta de 1834, que cedió paso a un "federacionismo" que no imaginó autoritario, y la de 1860, que presidió el más prolongado proceso de descentralización que haya conocido nuestra historia republicana hasta el día de hoy, las tres Constituciones que no tuvieron auténticos mecanismos de descentralización (las de 1826, 1839 y 1920, a las que podría agregarse el Estatuto Provisorio de Piérola), fueron dictadas al amparo -o a la sombra- de un caudillo (Bolívar, Gamarra y Leguía) con ansias de poder y reconocida proclividad autoritaria.

No obstante, hay una sustantiva diferencia entre ellos, que precisamente irá a constituir una penosa constante en el siglo XX. Mientras Bolívar y Gamarra traspasaron al texto constitucional su personal esquema centralista, al punto de suprimir de la Constitución a los municipios, Leguía introdujo, para disimular y facilitar su práctica centralista, unos ficticios e inoperantes Congresos Regionales sin presupuesto ni capacidad ejecutiva, que servirían de pretexto para desplazar y suprimir a las Juntas Departamentales, así como una consagración constitucional de la autonomía municipal que, en los hechos, resultó ficticia. En otras palabras, con Leguía se inicia una especie de *doble lenguaje*, que no sólo ampara el divorcio entre el texto constitucional y la práctica política, sino que la promueve. Tal estrategia de poder era algo más que engañosa. No procedió Leguía a sustituir los municipios por otras instituciones locales, subordinadas al prefecto y al Ejecutivo, como lo hicieron Bolívar y Gamarra, sino que los mantuvo nominalmente, aunque suprimió -como aquellos- la elección popular de sus miembros e introdujo -también como aquellos- la designación de los alcaldes y concejales por el Ministerio de Gobierno. Se trataba, en otras palabras, de una falsificación de la institución municipal. Lo mismo sucedió con los Congresos Regionales, destinados a encarnar la demanda a favor de la regionalización, aunque -como vimos en su momento- negando la descentralización. Lamentablemente, ese discurso doble se restauró con Benavides, quien en setiembre de 1933 promulgó la Ley de Descentralización Económica y Administrativa, pero luego se negó a aplicarla y desarrollarla, al punto de dejar a la Nación peruana sin presupuesto, negándose a dividirlo en rentas generales y departamentales, método descentralista que dicha ley recogía del sistema vigente hasta 1921, con las Juntas Departamentales de 1886. Ese discurso doble revive desde 1990 y deriva en el golpe de 1992, que clausuró la experiencia regional prevista en la Constitución de 1979, iniciada poco antes, tras muchas décadas de centralismo. Desde entonces, máxime con el descentralismo falaz impuesto en la Carta de 1993, aquel doble discurso iniciado por Leguía servirá de estrategia permanente para apañar a un régimen hondamente centralista, que no conoce fin, como luego lo explicaremos.

Ahora bien, aunque las actitudes autoritarias y centralistas de Leguía y Benavides podían también resumirse en aquella tradicional frase del monarca francés "El Estado soy yo", adquiriría un peligroso agravante institucional respecto a sus colegas del siglo XIX: la absorción unilateral

de las nuevas urgencias del Estado moderno. Desde las primeras décadas de este siglo, debía suceder en el Perú lo que sucedería -sin excepción- en otras naciones de Europa y de América Latina: el aumento de las funciones del Estado y el consiguiente acrecentamiento de su riqueza y poder. Las reflexiones de Manuel Jesús Gamarra en el debate de 1933, así como los ensayos descentralistas de Jorge Basadre y de César Antonio Ugarte, atestiguan la sensibilidad existente ante el fenómeno del crecimiento del Estado, que habría hecho irrelevante el viejo dilema de los fundadores de la República entre federalismo y unitarismo. Pero tal aseveración requería matizarse. El consuelo de muchos no se aplica en esta ocasión. No era lo mismo atravesar ese fenómeno universal del crecimiento del Estado desde una base jurídico-política federal que hacerlo desde una estructura vertical, centralista y -además- autocrática. Claro que no. De haberse mantenido en la década del veinte el esquema descentralista de las Juntas Departamentales que venía desde 1886, con un escenario de libre ejercicio democrático, se habría consagrado la tendencia a reforzar las Juntas y a concederles nuevas y mayores atribuciones, según ya se perfilaba en varios proyectos de ley presentados en los años previos al golpe de Leguía. Sólo así, el inevitable crecimiento del Estado y de su poder de gasto habría estado algo mediatizado por un crecimiento paralelo de los órganos descentralizados, compartiendo -gobierno central y órganos descentralizados- el ejercicio de las nuevas atribuciones.

El amplio consenso existente en la era post-Leguía respecto al marco de competencias que correspondía a los órganos descentralizados, corrobora plenamente lo afirmado. Recuérdese que la Constitución de 1933 (artículo 192°), por influencia del propio Gamarra -entre otros más-, en un reparto de competencias coincidente con el asignado en las propuestas previas que elaboraron Víctor Andrés Belaúnde, Emilio Romero y la Comisión Villarán, estableció un conjunto de materias que serían competencia -para organizar, administrar y controlar- de los proyectados Concejos Departamentales: Instrucción, Sanidad, Obras Públicas de carácter departamental, Vialidad, Agricultura, Ganadería, Industrias, Minería, Beneficencia, Previsión Social, Trabajo y otras que se relacionen con las necesidades de su circunscripción. Parece enorme este reparto y hasta difícil de conceder desde el gobierno central, aun cuando ya vimos que el presupuesto de todos los departamentos apenas sumaba el 14% del Presupuesto General de la República, proporción muy parecida -como vimos en su oportunidad- a la calculada en 1887 para los primeros presupuestos departamentales que rigieron bajo la ley de Descentralización Fiscal, en una época en que primaba la concepción del "Estado-gendarme". Inclusive, nuestra perspectiva histórico-comparativa puede ir más allá. Si se relaciona este marco de competencias con el que correspondía a las Juntas Departamentales de 1828, la diferencia radica casi exclusivamente en la extensión que tuvieron en las primeras décadas de este siglo las funciones estatales, aquellas mismas que, en 1933, resultaba un imperativo descentralizar.

No era sólo cuestión de reparto de competencias, ni de distribución de rentas o presupuestos, sino de eficiencia en los servicios y de justicia redistributiva en el gozo o beneficio ciudadano que puedan reportar estas nuevas funciones sociales del Estado. Si se trataba de construir un Estado integral, debía garantizarse la eficacia de ese nuevo ámbito mediante políticas diseñadas por el Congreso de la República, aunque organizadas, delegadas o coordinadas mediante los respectivos órganos descentralizados, con presupuesto propio y capacidad de gestión sobre sus circunscripciones y poblaciones. Como hemos visto en su oportunidad, los magros

presupuestos de las Juntas, que sostenían médicos, colegios, jueces o hasta prefectos, lograron garantizar así ciertos servicios mínimos que el Estado -manejado desde Lima- no había logrado o deseado compartir. El incremento de las rentas estatales -y no sólo de las funciones-, significaba la oportunidad esperada para reforzar y completar los servicios institucionales de las provincias y de la elevación del nivel de vida de sus habitantes, símbolo del progreso del país. Sólo se necesitaba organizar racionalmente esos nuevos servicios en todo el país, apoyándose en una estructura descentralizada, como garantía para su eficacia. Pero, sucedió al revés. Aunque el presupuesto se incrementó veinte veces, el gobierno central decidió absorberlo y gastarlo por sí, precisamente cuando nada justificaba ese nivel de concentración de los fondos públicos. Se impuso, sin perspectiva nacional, el lema caudillista del "Estado soy yo", sin importar sus efectos nocivos. Visto a la distancia, con la perspectiva que nos dan los años y la capacidad de apreciar cómo el Perú fue desvertebrado por la sistemática mezquindad centralista, indigna revisar los recuentos apologéticos de las obras materiales efectuadas por los gobiernos personalísimos de Leguía (1919-1920), Benavides (1933-1939), Prado (1939-1945) y Odría (1948-1956), ensalzadas casi como si fueran gobernantes sólo de Lima, o cuando más de la costa, sin evaluar el nivel de inversión del gasto público o de la distribución de servicios en las provincias. Tal fue el patético ejemplo de un libro de 271 páginas sobre "la obra de Leguía" en Lima, publicado en 1935, a propósito del tricentenario de su fundación española, con muchas fotos de avenidas, calles, plazas y monumentos erigidos, ensanchados o remodelados por Leguía, como si él hubiese sido Alcalde Provincial de Lima y no el Presidente de la República durante esos largos once años¹. También el dictador de origen tarmeño, que no olvidó del todo a la sierra, concentró sus energías presupuestales en Lima, como lo atestiguan las grandes unidades escolares y los amplios ministerios que mandó a construir. Y no es que Lima no necesitase obra, sino que se trataba de ponerle un tope, consignándole al departamento de Lima -y no sólo a la ciudad- un presupuesto propio, al igual que lo tendrían otros Concejos o Juntas Departamentales del Perú. Y en ese presupuesto propio, el Ejecutivo -dedicado a racionalizar la inversión de los gastos generales- no tendría intervención.

A los estadistas no se les conoce por el número de obras acumuladas, sino por la visión de país que proyectan con éstas. A grandes rasgos, la organización y el crecimiento del Estado peruano conoce cuatro hitos definidos, que pueden marcarse con la obra gubernativa de San Martín (1821), Ramón Castilla (1845), Manuel Pardo (1872) y Nicolás de Piérola (1895). San Martín creó los presidentes de los departamentos y delegó sus plenos poderes al primer Congreso Constituyente, que él mismo convocó, que decretó la organización republicana y elaboró el primer texto constitucional. Con Castilla, el Congreso aprobó por vez primera el Presupuesto General de la República. Pardo fue el impulsor e iniciador de la descentralización presupuestal y fiscal, amén de la municipalización de la educación. Y Piérola reordena y sanea las finanzas públicas e inaugura una etapa de estabilidad política, constitucional y hacendaria, ajena totalmente a las tradicionales ambiciones del militarismo. En cambio, del

1 *Lima. 1919-1930* (Lima: CIP, 1935). La obra, que aparece como publicación del Partido Democrático Reformista Peruano, no menciona el nombre de ningún Alcalde Provincial de Lima de esos once años. Sólo se menciona a un alcalde anterior, a Elguera, para comparar su obra con la de Leguía.

período iniciado en 1919 por el caudillo civil Leguía, como del que se inicia con la vigencia de la Constitución de 1933, sólo puede indicarse que los gobernantes asumieron -en toda su magnitud y con todos sus perjuicios- el lema favorito de Luis XIV: "El Estado soy yo". Y nadie más.

1.2 *La invasión de las provincias*

El problema principal que ocasiona el gobierno central con una política sistemáticamente centralista, no lo afecta directamente a él, sino a los fueros del Municipio Provincial de Lima. Matos Mar, en un brillante ensayo publicado a fines de 1984², se refiere al "nuevo rostro" del Perú, expresado por esas migraciones que habían llegado a Lima y creado, en torno a ella, sus nuevas formas de expresión cultural. Pero, en rigor, se trataba del "viejo rostro" del Perú, aglomerado en Lima. Es decir, del "nuevo rostro" de Lima configurado por las provincias, que, cansadas de esperar que el progreso y el desarrollo llegue a sus lugares de residencia, fueron en busca de ambos, allá, a la ciudad de Lima, donde el progreso se decidía como si fuese monopolio de los residentes en la capital. Y mientras tanto, las provincias del interior, lánguidas y olvidadas hasta por los propios migrantes, conservan de modo patético su "viejísimos rostro", como quien se resigna a sufrir la condena del olvido perpetuo.

El crecimiento desmedido de la población de Lima merced a las migraciones, es de sobra conocido. Desde ya, resulta significativa la inevitable tendencia a comparar la población de la ciudad de Lima, no con otras ciudades del interior, sino con la menor población que concentra cualquier departamento de la República, inclusive el propio departamento de Lima (si le restamos la provincia de Lima). Pero, es aun más elocuente revisar la dinámica de ese flujo demográfico en épocas en las que el Perú tuvo -o no- una estructura descentralizada. 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 legítimas expectativas de desarrollo para su propia región. Podemos usar como punto de partida la población que tuvo el departamento de Lima en el censo de 1876, fecha que coincide con el inicio de la descentralización de Manuel Pardo. Entonces, cuando el Perú reunía a 2.661.967 habitantes, el departamento de Lima tenía 225.800 habitantes, menos del 10% del total, y no era -he ahí lo más importante- el departamento más poblado del Perú. El departamento de Lima se encontraba en tercer lugar, detrás de Puno (259.449 habitantes) y Cusco (243.032) y poco antes de Cajamarca (212.746), Junín (209.759) y Ancash (184.830). Obsérvese, en primer lugar, que ningún departamento alcanzó a reunir el 10% de la población total; y, además, que los otros cinco departamentos más poblados eran exclusiva o principalmente serranos, y estaban apropiadamente diseminados en sectores del Norte, Centro y Sur del Perú, escenario ideal para una efectiva política descentralizada. Lo mismo sucedía en el departamento de Lima,

donde la población de las provincias de Lima y Callao sumaban 134.555 habitantes, que era menos de la mitad de la población del departamento.

Hacia 1920, cuando se realizó el Censo de Lima y Callao, la "Ciudad de Lima" tenía linderos muy nítidos, con 173.007 habitantes. Llegaba hasta la Urbanización Santa Beatriz y estaba separada de Miraflores (5.464 habitantes en 1920), que era -como Barranco- casi un balneario, y recién -desde 1917, con Pardo- se inició la construcción de la Avenida Arequipa, que será avanzada velozmente por el gobierno de Leguía, al punto de ponerle su apellido ("Avenida Leguía"). Como poblaciones distantes de Lima y de Miraflores estaban también Barranco (9.733 habitantes) y Chorrillos, y hacia el Oeste, El Callao, con las zonas aledañas de Bellavista y La Perla. El acelerado proceso de urbanización que inició Lima en los años veinte bajo la batuta del presidente Leguía propendía a integrar la Ciudad de Lima -lo que hoy denominamos el "centro" de Lima- con Miraflores, creando zonas urbanizables (habitables) entre ambos, como Lince y San Isidro, o en la ruta hacia El Callao, como Breña. Por ese efecto, sólo la población sumada de Lima, Miraflores y Barranco se elevó de 188.204 habitantes (1920) a 312.601 habitantes (1931); es decir, en sólo once años creció en más del 60%, que equivaldría a un incremento del 5,5% cada año. Y nadie puede responsabilizar de ese incremento inusitado a los migrantes de las provincias del interior, que además no instalaron sus precarios hogares en las nuevas zonas residenciales ubicadas entre Miraflores y Lima. Pero, es cierto, tal incremento urbanístico y poblacional, sello principal de los sucesivos gobiernos centralistas habidos desde Leguía, que concentraron sus inversiones en Lima y sus proximidades, tendrá un atractivo similar -cual irresistible imán- para las marginadas poblaciones del interior.

Incremento poblacional de Lima entre 1876 y 1993

Censo	Ciudad de Lima (habitantes)	Población del Perú (habitantes)	% Lima
1876	100.063	2.699.106	3,7%
1920	173.007	5.600.000	3,1%
1931	272.742	6.147.000	4,4%
1940	520.528	7.023.111	9,4%
1961	1.652.000	10.420.357	18,3%
1972	3.302.523	14.121.564	24,2%
1981	4.492.260	17.762.231	27,2%
1993	6.434.323	22.639.443	28,4%

Elaborado con base en los Censos Nacionales de 1876, 1940, 1961, 1972, 1981 y 1993, Censos de Lima y de Callao de 1920 y 1931 y estimaciones nacionales en esos años.

Como se observa en el cuadro, el proceso migratorio sobre Lima fue ascendente en términos geométricos desde 1920. En el casi medio siglo que va entre 1876 y 1920, época en que rigieron los Concejos y luego las Juntas Departamentales, la población de Lima, en términos absolutos, no logró duplicarse, aun agregándole la población de Miraflores y Barranco en 1920. No obstante, en veinte años que corresponden al Oncenio y a la década de los treinta, la

población de Lima casi se ha cuadruplicado. Y no es casualidad que este crecimiento con efectos multiplicadores se produzca en un escenario caracterizado -desde 1920, precisamente- por la continuidad de las políticas centralistas, que se negaron a poner en vigor los Concejos Departamentales previstos en la Constitución de 1933. Ya en 1956, aunque los primeros migrantes -como lo demostró el propio Matos Mar en un trabajo precursor- provenían de las otras provincias de Lima³, la población censada en las “barriadas” de Lima llegaba a 119.886 habitantes (9,5% de la población total de Lima), y todavía con alto grado de instrucción⁴. La dinámica migratoria estaba en auge. Desde 1969, con un nuevo gobierno autoritario y militar, el incremento de los “Pueblos Jóvenes”, que configuraban un cordón periférico de una Lima que integraba linealmente al “centro” con Chorrillos, se hizo vertiginoso. En 1967, los habitantes de las “barriadas” casi se habían quintuplicado respecto al censo de 1956 (casi 500,000) y su edad (entre 1 y 25 años en su mayoría) explicará el “boom demográfico” de esas décadas. Ya en 1977, las casi doscientas barriadas representaban el 19,2% de la población de Lima, y el censo de 1981 consignó cuatrocientas ocho “barriadas”, que reunían a la tercera parte (32,5%) del total de la población limeña. Esa era la “nueva Lima”, aquella cuyos residentes provenían, en directo y sin escalas, del “viejo” y olvidado Perú, y que pronto convertirían sus arenas en pistas asfaltadas y sus dispersas y precarias moradas en barrios urbanos.

La lamentable práctica seguida desde el Ejecutivo, sin ningún criterio ni planificación respecto a las necesidades del futuro, consistió en disimular la ausencia de una estructura descentralizada mediante la creación de organismos desconcentrados y subordinados al Ejecutivo, tal cual fueron las Juntas Departamentales Pro-Desocupados con Benavides o los artificiales Congresos Regionales de Leguía. Así como se crearon en 1933 las Juntas de Obras Públicas de Piura y de La Libertad o, luego, la Junta “tricentenaria” del Cusco, como homenaje por una fecha histórica, como instrumento de compensación a un parlamentario influyente o como reparo frente a un terremoto (Cusco, Callao, Arequipa, San Martín), se crearon órganos desconcentrados para algunos departamentos solamente, sin ningún criterio integral. En un primer período (1939-1956), se formó la Corporación Peruana del Amazonas (1942); la Junta de Obras Públicas del Callao (1949), presidida por el alcalde, nombrado éste por el Ministro de Gobierno; la Junta de Reconstrucción del Cusco (1950); la Junta de Obras Públicas de Lambayeque (1950), presidida por el prefecto; la Junta de Obras Públicas de Huancavelica (1950), presidida por el alcalde, nombrado a su vez por el Ministro de Gobierno; la Junta Departamental “Centenario de Cajamarca” (1951), presidida por el prefecto; la Junta de Obras Públicas de Puno (1951); y la Junta de Reconstrucción y Fomento Industrial del Cusco (1952), presidida por el propio Ministro de Fomento y Obras Públicas y con sede en Lima⁵. En un segundo período (1965-1968), que abarcó al segundo gobierno de Prado, a la Junta Militar de 1962 y al primer gobierno de Belaunde, se intentó sistematizar y ampliar su cobertura a otros

3 Cf. MATOS MAR, José: *Las Barriadas de Lima. 1957*. Lima: IEP, 1977, p. 241. En 1956, casi la mitad de los habitantes censados en las “barriadas” (el 45,6%), provenían de otras provincias de Lima, mientras que el 7,72% provenía del departamento de Ancash, 6,08% del Callao y 5,56% de Ayacucho. *Ibid.*, pp. 246-247.

4 De los 45.015 hombres mayores de 5 años, 41.558 tenían instrucción, aunque fuese elemental, lo que constituía una cifra altamente representativa (el 90%). Y de los 14.170 niños en edad escolar (5-14 años), 12.993 tenían instrucción y sólo 693 (menos del 5%) carecían de ella.

5 Ver un amplio desarrollo al respecto, en CARAVEDO, Baltazar: *El problema del centralismo*, *op. cit.*, pp. 93-134 y 162-171.

departamentos, olvidando -una vez más- el mandato constitucional respecto a los Concejos Departamentales de carácter electivo⁶. Por fin, el Gobierno Militar quiso también sistematizar los organismos desconcentrados, con el habitual cambio de denominación (con las siglas ORDE), estableciendo -por orden de creación- ORDELORETO (Departamento de Loreto y distritos de Honoría y Puerto Inca de la Provincia de Pachitea, Huánuco), ORDENORCENTRO (Ancash y Provincia del Marañón, en Huánuco), ORDESO (Departamentos de Cusco y Apurímac), ORDEPUNO, ORDETAM (Departamentos de Tacna y Moquegua), ORDENORTE (Departamentos de Piura y Tumbes), ORDEAREQUIPA, ORDELIB, ORDEICA, ORDEAYACUCHO, ORDEMAD y ORDELAM.

Mientras tanto, el magnetismo intrínseco al centralismo inició sus efectos nocivos en la fluctuación y migración de las poblaciones andinas. Si bien los departamentos no suelen tener un similar ritmo de crecimiento, y tienen distinto índice de mortandad, el contraste entre los censos de 1940 y 1972 tiene la virtud de ofrecernos un exacto panorama de estas movilizaciones, en particular por dos razones: porque se trata de treinta y dos años de centralismo ininterrumpido (que permite evaluar sus efectos directos) y porque, entre ambas fechas, la población total del Perú casi se había duplicado: de poco más de siete millones en 1940 a algo menos de catorce millones en 1972. En ese lapso, como lo comprueba el cuadro adjunto, el íntegro de los departamentos de la sierra han reducido porcentualmente su población, mientras que todos los departamentos de la costa la han incrementado, en particular Lima y Callao, que cuadruplican -ambos- su población de 1940. Otros cuatro departamentos, como Tumbes, Tacna, Ica y Lambayeque triplican, o casi triplican, en términos absolutos, su población anterior. Todos ellos, que son los seis departamentos de mayor extracción costeña, tienen un crecimiento muy superior al promedio. De los tres departamentos que no sufren variación relativa (La Libertad, Arequipa y San Martín), los dos primeros comparten zonas costeñas y serranas y reciben un proceso migratorio regional, que explica su mejora en la posición general (del puesto 9º al 4º y del 12º al 9º, respectivamente). En cambio, el descenso más notable se produce en tres departamentos del Sur -Puno, Cusco y Ayacucho-, focos potenciales de un desarrollo nunca estimulado, que ahora se consumían en el retraso cultural, la marginación social y la pobreza rural. El caso de Ayacucho, cuyos pobladores ya habían iniciado décadas antes un masivo proceso migratorio hacia Lima, resulta clamoroso. Si nos atenemos al censo, en esas tres décadas Ayacucho sólo había crecido, en términos absolutos, en cuarenta y tres mil habitantes. Precisamente, hacia 1972, Lima concentraba más de cien mil nuevos ayacuchanos. Luego se afirmaría esta tendencia. Y según el censo de 1981, la mitad de la población limeña (1.794.387 habitantes, el 49,4%), estaba formada por migrantes provincianos.

6 Esta vez se creó la Junta de Rehabilitación y Desarrollo de Arequipa (1958), la Junta de Rehabilitación y Desarrollo Económico de Madre de Dios (1960), la Corporación de Saneamiento de Arequipa (1961), la Corporación de Fomento y Desarrollo de Tacna (1961), la Corporación de Fomento y Promoción Social y Económica de Puno (1961), la Corporación de Saneamiento de Lima (1962), la Corporación de Reconstrucción y Desarrollo de Ica (1963), la Corporación de Rehabilitación y Desarrollo Económico de Moquegua (1963), la Junta de Obras Públicas de Junín (1963), la Corporación de Fomento Económico y Social de la Libertad (1965), la Corporación de Fomento y Desarrollo Económico y Social de Ayacucho (1966), la Corporación de Fomento y Desarrollo Económico de Lambayeque (1966), la Corporación de Desarrollo Económico y Social de Piura (1966), la Corporación de Fomento y Desarrollo Económico de Pasco (1966), la Corporación de Desarrollo Económico y Social de Apurímac (1967), la Corporación de Fomento y Desarrollo Social de Cajamarca (mayo 1968) y la Junta de Rehabilitación del Departamento de San Martín (julio 1968).

Variación poblacional de los departamentos 1940-1972

Departamento	Censo 1940	%	Censo 1972	%	Ubicación	Variac.	Posición
<i>Norte</i>							
Tumbes	26.473	0,4	76.515	0,6	Litoral	+0,2%	22°/22°
Piura	431.487	6,1	854.972	6,3	Costa	+0,2%	7°/3°
Lambayeque	199.660	2,8	514.602	3,8	Costa	+1,0%	15°/10°
La Libertad	404.135	5,8	783.728	5,8	Costa/Sierra	0,0%	9°/4°
Cajamarca	568.118	8,1	919.161	6,8	Sierra	-1,3%	3°/2°
Ancash	465.135	6,6	726.215	5,3	Sierra/Costa	-1,3%	6°/6°
<i>Centro</i>							
Junín (y Pasco)	500.161	7,1	696.641	5,2	Sierra	-0,6%	5°/8°
Huánuco	276.833	3,9	414.468	3,1	Sierra/Selva	-0,8%	13°/13°
Pasco	—	—	176.580	1,3	Sierra	—	(-)/20°
Lima	849.171	12,1	3.472.564	25,7	Costa	13,6%	1°/1°
Callao	84.438	1,2	321.231	2,4	Litoral	1,2%	19°/16°
Ica	144.547	2,0	357.247	2,6	Costa	+0,6%	16°/14°
Huancavelica	265.557	3,8	331.629	2,4	Sierra	-1,4%	14°/15°
<i>Sur</i>							
Ayacucho	414.208	5,9	457.441	3,4	Sierra	-2,5%	8°/12°
Apurímac	280.213	4,0	308.613	2,3	Sierra	-1,7%	11°/17°
Arequipa	270.996	3,9	529.566	3,9	Costa/Sierra	0,0%	12°/9°
Moquegua	35.709	0,5	74.470	0,6	Litoral	+0,1%	21°/23°
Tacna	37.512	0,5	95.444	0,7	Litoral	+0,2%	20°/21°
Cusco	565.458	8,0	715.237	5,3	Sierra	-2,7%	4°/7°
Puno	646.385	9,2	776.173	5,6	Sierra	-3,6%	2°/5°
<i>Oriente</i>							
Amazonas	89.560	1,3	194.472	1,4	Selva	+0,1%	18°/19°
Loreto	321.341	4,6	495.508	3,6	Selva	-1,0%	10°/11°
San Martín	120.913	1,7	224.427	1,7	Selva	0,0%	17°/18°
Madre de Dios	25.212	0,4	21.304	0,2	Selva	-0,2%	23°/24°
Población total	7.023.111	100,0	13.515.904	100,0	—	—	—

Cuadro elaborado por el autor con base en información de los Censos Nacionales de 1940 y 1972.

No es casual, por tanto, que el incremento de las migraciones hacia Lima en particular, y hacia la costa en general, haya coincidido con el incremento o sistematización de estos extraños organismos especiales, creados desde Lima para sustituir y desplazar a los órganos de administración descentralizada, con representantes elegidos por los propios ciudadanos de entre líderes, dirigentes o funcionarios residentes en el mismo departamento. Al mismo tiempo, se fue concentrando la riqueza, que es lo más grave. En los años ochenta, el 34% de la población tenía, en su entorno, el 80% de las industrias manufactureras y el 90% del crédito comercial, como si esta notable concentración del progreso y de la inversión en Lima, que deja escaso margen de desarrollo a las provincias, estuviese predispuesta a alentar una mayor migración. 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: "organismos descentralizados". Queda preguntarse si esta inapropiada denominación respondía a un flagrante desconocimiento -desde las alturas del poder- del auténtico significado de la descentralización o si respondía, más bien, al expreso deseo de apelar a un *doble lenguaje*, estilo Leguía, para generar confusión en la ciudadanía (que subsiste hasta hoy), que no es lo mismo, pero resulta igual.

En vista de esta irreversible concentración de la población provinciana en la Capital, la lucha contra el actual centralismo debería buscar un remedio complementario. Para ello, la futura estructura descentralizada, a diferencia de los proyectos y experiencias anteriores, requeriría comenzar por distinguir el órgano descentralizado de las provincias de Lima del gobierno de la ciudad capital, que debería tener, si fuese posible, un Jefe de Gobierno, estilo Cuauhtemoc Cárdenas en México D.F. No es posible seguir atribuyéndole a Lima la categoría de Alcaldía Provincial. Para ello, las propuestas de regionalización deberían tender a unificar Lima y Callao en un gobierno coordinado (con dos vicegobernadores) y a las provincias del norte de Lima (como Chancay) y las del sur (como Cañete) con las respectivas regiones colindantes, integrándose con el departamento de Ancash o el de Ica, según corresponda. Como ha señalado Arce Meza⁷, la creación del Gobierno Metropolitano de Lima favorecerá de modo significativo la descentralización, al punto de llevar a reducir los Ministerios y sus funciones, incidiendo en sus facultades normativas, de planificación y supervisión. Pero ello sólo se logrará si al mismo tiempo se redistribuyen a las restantes regiones los ingresos propios que acumulará esta circunscripción en torno a Lima Metropolitana y el Callao.

1.3 El consenso por la regionalización (1979-1989)

La Asamblea Constituyente de 1979 tenía que poner término a este sistemático centralismo, garantizando un nítido proceso de descentralización mediante un conjunto de plazos y cronogramas insertos en la Constitución, que inclusive instaban al gobierno constitucional a efectuar una inmediata convocatoria a elecciones municipales Conforme a la Segunda Disposición Transitoria de la Constitución de 1979, los nuevos Poderes Legislativo y Ejecutivo ("elegidos de conformidad con la Constitución") debían instalarse a más tardar el 18 de julio de 1980 y las elecciones municipales se realizarían "dentro de los seis meses siguientes a la instalación del gobierno constitucional". Respecto a la descentralización, Baltazar Caravedo, quien fue asesor de la Comisión de Regiones y Gobiernos Locales de la Asamblea, ha reconstruido los términos del debate, precisando los giros y cambios efectuados a su interior⁸. No vamos a incidir aquí en los pormenores de la discusión. Basta mencionar que, salvo Javier Ortiz de Zevallos (MDP), que proponía un Estado federal, y algunas prevenciones antifedera-

7 ARCE MEZA, Fernando: "Avances y retrocesos por la descentralización del Estado", mimeo, 1996, p. 29.

8 Un desarrollo pormenorizado del debate constituyente 1978-1979 sobre descentralización, en CARAVEDO, Baltazar: "El debate descentralista durante la Asamblea Constituyente", en BARRENECHEA, Carlos, editor: *El problema regional hoy*. Lima: Tarea, 1984, pp. 33-47. Según Caravedo, coautor del dictamen en minoría, el método de trabajo asumido fue el siguiente: a) recabar la opinión de técnicos, especialistas, profesionales e instituciones vinculadas o conocedoras del problema; b) debatir sobre la base de los borradores presentados; y, c) Elaborar ponencias en mayoría y minoría.

listas del pepecista Aramburú Menchaca, fue alto y resuelto el consenso institucional logrado a favor de la descentralización y, en particular, a favor de la regionalización. Se les reconoció a las regiones autonomía económica y administrativa y -recogiendo el precepto respectivo de 1933- se les consideró competentes, en su territorio, en materia de salubridad, vivienda, obra pública, vialidad, agricultura, minería, industria, comercio, energía, previsión social, trabajo y, en coordinación con el Ejecutivo, la educación primaria, secundaria y técnica, así como otras competencias que les sean delegadas conforme a ley.

A continuación, mencionaremos algunas de las innovaciones introducidas en el esquema central aprobado finalmente en la Constitución de 1979, cuyas siguientes características básicas, confirman su plena coherencia interna:

a) Evita el falso dilema concebido por el gobierno de Piérola (a fines 1895) y las vacilaciones conceptuales del Congreso Constituyente de 1931. La Constitución de 1979 reconoció al Perú como un gobierno “unitario, representativo y descentralizado” (artículo 79°). Ello se complementa al consignarse como uno de los deberes primordiales del Estado, además de defender la soberanía nacional y de garantizar la plena vigencia de los derechos humanos, “promover el bienestar general basado en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado del país” (artículo 80°).

b) Impone por consenso -como era natural- el concepto de regionalización como mecanismo para efectuar la descentralización. Recuérdese que ya el debate de 1933 presentó posturas muy firmes en torno a las regiones, y que así se aceptó en la propia Constitución, precisando que habrían Concejos Departamentales en los lugares que señale la ley; es decir, pese al nombre, no existía identificación con la división departamental: un Concejo podía abarcar dos o tres departamentos, o un departamento con dos provincias vecinas, etcétera. El número de departamentos se había incrementado y el mejor nivel de las comunicaciones (incluso aéreas) así como la mayor magnitud o dimensión de las obras a efectuar, llevaba a configurar circunscripciones más amplias que los tradicionales departamentos.

c) Tuvo la cautela de definir las regiones como “unidades geoeconómicas”, que se habrían de constituir sobre la base de áreas contiguas integradas histórica, económica y administrativamente (artículo 259°). Rompió así la identificación entre región y departamento, facilitando la búsqueda de configuraciones regionales más allá de la delimitación departamental. Al regular sus recursos, consideró, con los bienes y rentas de las Corporaciones o Juntas de Desarrollo, la “parte proporcional que corresponde a las provincias que se integran a la región” (artículo 262°).

d) Preveía un cronograma para la regionalización. Según la Novena Disposición Transitoria, el Ejecutivo debía presentar al Congreso, en un plazo máximo de tres años, el proyecto de Plan Nacional de Regionalización⁹. Para facilitar el traslado de recursos, bienes y competencias a las futuras regiones, obligó a restablecer, desde 1981, las Corporaciones o Juntas Departamentales de Desarrollo, que debían crearse en los departamentos donde no existiesen, consignándoles las rentas y servicios que tenían las antiguas Juntas de Obras Públicas.

9 En esa Legislatura o en la siguiente, el Congreso debía aprobar o rechazar el proyecto, sin alteraciones. Si no se pronunciaba, se consideraría aprobado. La aprobación requiere la mayoría de votos del número legal de miembros de cada Cámara. Si se rechaza, el Ejecutivo presenta en esa Legislatura o en la siguiente otro proyecto. La creación de las regiones se efectuaría dentro de los cuatro años siguientes mediante leyes orgánicas. Luego, el Congreso interpretó que este plazo se iniciaba con la vigencia de la Ley de Bases de la Regionalización (Ley 25012), el 5 de abril de 1987; es decir, el cronograma regionalista debía haber concluido el 5 de abril de 1991.

e) La configuración de las regiones derivaría de un Plan Nacional de Regionalización, presentado al Congreso a iniciativa del Ejecutivo. Su conformación contemplaba el pedido de las Corporaciones Departamentales, con el voto favorable de los Concejos Provinciales, siempre que ese voto represente la mayoría de la población de la región proyectada. Y si hubiera desavenencia entre algunas de las provincias, preveía la Constitución introducir modificaciones a la demarcación regional con el pronunciamiento previo y directo de las poblaciones afectadas, lo cual garantizaba la participación ciudadana en la delimitación definitiva de las regiones.

f) Zanjando viejas discusiones sobre la desigualdad de rentas y necesidades dispares, previó un Fondo de Compensación Regional (FCR), cuyo monto se distribuiría por ley considerando la superficie, población, tasa de migración, nivel de desocupación o subempleo y el rendimiento del impuesto a la renta de cada región. Además, consideró recursos propios al producto de sus bienes y servicios públicos, a los impuestos cedidos por el Estado y tributos creados para ellas, a los recursos del canon y empréstitos y operaciones de crédito que contraten. La Ley de Bases de la Regionalización y la Ley de Financiamiento de los Gobiernos Regionales definió la composición del FCR: el 8% de los ingresos permanentes del Tesoro Público, el 25% del IGV y el 20% de los recursos que se obtengan en aplicación del artículo 121° de la Constitución (explotación de los recursos naturales)¹⁰. Ello implicó en 1991 algo más del 15% de los ingresos del gobierno central, proporción coincidente con los procesos descentralistas diseñados en 1876, 1886 y 1933, pero que se elevó al 28% en el Presupuesto aprobado por el Congreso para 1992¹¹.

g) Frente al dilema de si otorgarle capacidad legislativa propia, se optó por un sistema de delegación legislativa, subordinada al criterio unitario del Estado, muy parecido al vigente en las regiones italianas. Expresamente se indicaba que la delegación de competencia que acuerde el Congreso a la región suponía "siempre" subordinación a la legislación nacional y que toda norma aprobada por la Asamblea Regional se elevaría al Ejecutivo, que podría promulgarla o vetarla en un plazo de quince días desde su aprobación. Asimismo, determinó la elección del Senado por regiones, lo cual facilitaría la canalización de las demandas regionales en el Congreso.

h) Definió claramente la estructura de poder regional en función de tres órganos: la Asamblea Regional, el Consejo Regional y la Presidencia del Consejo, cada cual con sus respectivas atribuciones mínimas. La Asamblea Regional debía elegir de su seno a su presidente y, a propuesta de éste, a los miembros del Consejo Regional; ejercer las competencias legislativas

10 Según el proyecto elaborado por la Comisión Bicameral de Presupuesto para 1992, la distribución del FCR habría sido así: 11% recibirían las regiones Inca (Cusco-Madre de Dios-parte de Apurímac), José Carlos Mariátegui (Puno-Tacna-Moquegua), Los Libertadores-Wari (Ayacucho-Ica-Huancavelica-parte de Apurímac), Andrés Avelino Cáceres (Huánuco, Pasco y Junín) y Nor-Oriental del Marañón (Amazonas-Cajamarca-Lambayeque); 8% la región Grau (Tumbes-Piura); 6% las regiones Chavín (Ancash), Arequipa, Loreto y Haya de la Torre (La Libertad); 5% la región Ucayali; 4.5% la Corporación Departamental de San Martín; y, 3.5% la Corporación Departamental de Lima.

11 También se había incrementado la proporción de la transferencia prevista por el Ejecutivo en el proyecto de Presupuesto que remitió inicialmente al gobierno: 22% del total. No obstante, esos ingresos -resalta Caravedo- eran suficientes para las regiones como entes de descentralización administrativa, pero no para iniciar un proceso de descentralización económico-productiva a través de ellas, porque los recursos o ingresos propios no irían a crecer debido al escaso movimiento económico que tienen y al riesgo de aplicar impuestos o cobros por servicios que perjudicarían la atracción de la inversión privada. CARAVEDO, Baltazar: "Las regiones: ¿descentralizarán al Perú?", en GONZÁLEZ ROBERTO, Ernesto, editor: *Regionalización: primer bienio*. Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1992, p. 36.

y administrativas que expresamente le delegan los Poderes Legislativos y Ejecutivo; aprobar el presupuesto de la región y el Plan Regional de Desarrollo, entre otras funciones que le señale la ley. Y el Presidente, con el Consejo, se encargaría de elaborar el proyecto del Plan Regional de Desarrollo de acuerdo a los lineamientos del Plan Nacional; ejecutar el Presupuesto Regional y administrar su patrimonio; organizar y administrar los servicios públicos descentralizados y coordinarlos con los que presta el Poder Ejecutivo; resolver en última instancia los asuntos administrativos de los Concejos Municipales de la región; ejecutar los acuerdos y resoluciones de la Asamblea; y reglamentar las normas emanadas de la Asamblea Regional, entre otras que señale la ley.

i) Asumió la antigua demanda de Emilio Romero, Víctor Andrés Belaunde, Jorge Basadre y César Antonio Ugarte de integrar elementos gremiales o funcionales en la Asamblea Regional, que representen a las instituciones económicas y culturales de la región, si bien no serían los únicos miembros. Conforme a la Carta de 1979, la Asamblea también estaría integrada por miembros electos por sufragio directo (40%) y por los Alcaldes Provinciales de la región (30%). El número no era arbitrario, porque se calculaba en función del número de Alcaldes Provinciales. Así, por ejemplo, la Asamblea Regional de la Región Grau fue integrada por treinta y tres miembros: los diez alcaldes provinciales, diez delegados de las actividades económicas, sociales y culturales de la Región¹² y trece directamente elegidos (ocho por Piura y cinco por Tumbes). A su vez, los cincuenta y seis miembros de la Asamblea de la Región Tacna-Moquegua-Puno (José Carlos Mariátegui) serían los diecisiete Alcaldes Provinciales, otros diecisiete delegados de las actividades económico-sociales y culturales¹³ y veintidós representantes directamente elegidos (diez por Puno, seis por Moquegua y otros seis por Tacna). Y los setenta y seis miembros de la Asamblea de la Región Nor-Oriental del Marañón -por ver un tercer caso- serían los veintitrés Alcaldes Provinciales, otros veintitrés delegados de las actividades económico-sociales y culturales¹⁴ y treinta representantes directamente elegidos (diez por Amazonas, ocho por Cajamarca y doce por Lambayeque).

Las once regiones fueron finalmente creadas, con su respectiva Ley Orgánica, entre marzo de 1988 (regiones Grau y Amazonas) y abril de 1989 (Andrés Avelino Cáceres, Chavín, Arequipa y Moquegua-Tacna-Puno). Era una regionalización inconclusa: Callao, Lima Metropolitana y las provincias de Lima quedaron sin demarcación. Cuatro departamentos fueron configurados como regiones: Ancash (región Chavín), Arequipa (región Arequipa), Iquitos (región Amazonas) y Ucayali (región Ucayali). Otras dos regiones se integraron por

12 De ellos, dos correspondían a las organizaciones de productores agrarios (cooperativas, empresas asociativas y productores individuales), uno a las Universidades, uno a los Colegios Profesionales y organizaciones culturales, uno a las organizaciones sindicales, uno a las organizaciones de productores no agrarios (comerciantes, industriales), uno a los clubes de madres y organizaciones femeninas y uno a las asociaciones de pueblos jóvenes y de padres de familia.

13 Se distribuirían así: seis por las organizaciones campesinas nativas (cuatro de Puno, uno de Moquegua y uno de Tacna), tres por las organizaciones de productores agropecuarios, uno por las Universidades (procedería de Tacna), uno por los colegios profesionales y organismos culturales, dos por las organizaciones sindicales (de Puno y Moquegua), dos por las asociaciones de comerciantes, industriales, mineros y pesqueros (de Puno y Moquegua), uno por las organizaciones de pueblos jóvenes y asociaciones de padres de familia y uno por los clubes de madres y organizaciones femeninas.

14 Correspondían cuatro a las organizaciones campesinas (dos a las comunidades campesinas y dos a las nativas), siete a las organizaciones de los productores agrarios, dos a las Universidades, dos a las organizaciones sindicales, cuatro a los productores no agrarios (comerciantes e industriales), uno a los clubes de madres y uno a las asociaciones de pueblos jóvenes y de padres de familia.

dos departamentos: Grau (Piura-Tumbes) y La Libertad-San Martín. Las restantes cinco se formaron por la unión de tres departamentos: Nor-Oriental del Marañón (Lambayeque, Cajamarca y Amazonas), Andrés Bello Cáceres (Huánuco, Pasco y Junín), Los Libertadores-Wari (Huancavelica, Ica y Ayacucho), Inca (Cusco, Apurímac y Madre de Dios) y Moquegua-Tacna-Puno, luego bautizada José Carlos Mariátegui.

Como estructura regional, este esquema es algo decepcionante. De qué servía considerar en la Constitución a las regiones como unidades geoeconómicas, si luego el diseño se iba a reducir a considerar cuatro departamentos como regiones propias y a formar otras regiones de la integración entre departamentos colindantes, sistema propio de la Carta de 1933 (Concejos Departamentales en los lugares que señale la ley). Los constituyentes de 1979 descartaron la posibilidad de consagrar rígidas demarcaciones regionales en la Constitución, porque delegaron esa función al legislador, en el marco más propicio de un amplio debate nacional. Los ocho años transcurridos debieron ser suficientes para delinear, acaso siguiendo las huellas de las propuestas de Emilio Romero, Villarán o Pulgar Vidal, una demarcación en función de las afinidades geoeconómicas, capaz de anexar provincias de distintos departamentos, en tanto mantienen fuertes vínculos económicos y comerciales y de comunicación entre sí, superando la tradicional división departamental. Si, por ejemplo, la parte norte de Cajamarca tiene mayores vínculos con Huancabamba, Piura y Paita que con las provincias de Cajamarca, Hualgayoc o San Miguel, forzoso era desvincularla de su departamento y anexarla a una región integrada por Piura y Tumbes. Y así. Pero lo más delicado en este precipitado diseño, que carecía de un mínimo criterio de regionalización, fue la forzosa integración de La Libertad y San Martín, departamentos que ni siquiera tenían vía terrestre entre sí¹⁵. Si pudo pensarse que estas regiones respondían a un diseño provisional, delegando en las consultas populares el diseño definitivo y la separación o anexión de provincias y distritos a regiones vecinas, la fusión de La Libertad y de San Martín demostraría que no fue así. En este caso, la consulta popular significó la fulminante eliminación de esa artificial región, afectando en su integridad el diseño regional.

Conforme al artículo 260° de la Constitución de 1979, debía establecerse el procedimiento para el pronunciamiento previo de las poblaciones que desearan modificar su demarcación regional dentro de los noventa días de presentadas las objeciones. Según la Ley 25012, expedida en febrero de 1989, para que tenga validez la solicitud de pronunciamiento popular debían ser presentadas por el Concejo Distrital interesado o por la mitad más uno de los Concejos Distritales de la provincia solicitante, incluyendo a su Concejo Provincial. Así, surgieron varios pedidos de consulta popular, que nos permiten evaluar la real configuración de los núcleos regionales en el Perú actual¹⁶. La consulta popular se efectuó el 1° de octubre de 1989 en las siguientes circunscripciones:

15 Desde esa perspectiva, el proyecto de regionalización remitido por el presidente Belaunde al Congreso parecía más realista: proponía crear la Región Gran Chimú (La Libertad-Ancash) y la Región Chavín (San Martín-Huánuco), además las regiones Huanca (Pasco-Junín), Antisuyo (Loreto-Ucayali), Bolognesi (Arequipa-Moquegua-Tacna) y Manco Cápac (Puno). Coincidieron, en cambio, en formar las siguientes regiones: Piura-Tumbes, Lambayeque-Cajamarca-Amazonas, Ica-Ayacucho-Huancavelica y Cusco-Apurímac-Madre de Dios.

16 Además de las circunscripciones en que hubo consulta popular, deben considerarse aquellas que solicitaron la consulta y les fue denegada por no cumplir los requisitos de representatividad señalados en el artículo 3° de la Ley 25012: el Concejo Distrital de Chuquibamba (provincia de Chachapoyas, Amazonas), los pobladores de los distritos de Puquina y La Capilla (provincia de Sánchez Cerro, Moquegua), el Concejo Provincial de Huamalíes (Huánuco) y el Concejo Provincial de Dos de Mayo-La Unión (Huánuco).

a) *Región San Martín-La Libertad*. En San Martín, las importantes provincias de Rioja y Moyobamba votaron por su incorporación a la Región Nor-Oriental del Marañón, lo cual desintegró el referido departamento y vició el proceso. Apenas elegida, la asamblea de La Libertad se proclamó Región Haya de la Torre. Los pobladores de San Martín presionaron y demandaron una consulta especial, que fue autorizada por ley del Congreso: se efectuó el 24 de febrero de 1991 y votaron de modo aplastante por constituirse en región autónoma, salvo las provincias de Juanjuí y Tocache. Las opciones fueron: a) Continuar en la Región San Martín-La Libertad; b) Integrar la Región del Amazonas (con Loreto); c) Integrar la Región Nor-Oriental del Marañón; d) Integrar la Región Chavín; y, e) Constituir una región autónoma.

b) *Región Nor-Oriental del Marañón*. En el departamento de Cajamarca, solicitaron su incorporación a la Región San Martín-La Libertad los distritos de Cospán (provincia de Cajamarca), Sayapullo (Cajabamba), San Gregorio, Unión y Agua Blanca (provincia de San Miguel) y Cascas, Guzmango y San Benito (provincia de Contumazá). Los distritos de Sayapulllos y Cascas votaron por su incorporación a la Región San Martín-La Libertad, mientras que los pobladores de los distritos restantes resolvieron mantenerse en la Región Nor-Oriental.

c) *Región Chavín*. En el departamento de Ancash, el distrito de Pampas (provincia norteña de Pallasca), solicitó incorporarse a la Región San Martín-La Libertad.

d) *Región Andrés Avelino Cáceres*. En el departamento de Huánuco, el Concejo Provincial de Marañón y sus distritos Huacrachuco y San Buenaventura, el Concejo Provincial de Huacaybamba y sus distritos de Canchabamba y Cochabamba y el distrito de Huallanca (provincia de Dos de Mayo), solicitaron una consulta popular para decidir si se mantenían en la región Andrés Avelino Cáceres o si se integraban a la Región Chavín (departamento de Ancash). Votaron por integrarse a la región Chavín, el distrito de Huallanca (Dos de Mayo) y distritos de la provincia de Marañón.

e) *Región Los Libertadores-Wari*. En el departamento de Huancavelica, la provincia de Tayacaja y el distrito de Huando (provincia de Huancavelica) solicitaron su incorporación a la céntrica región Andrés Avelino Cáceres. Tayacaja votó masivamente (16.594 por el "Sí" y sólo 1.233 votos por el "No") por su incorporación; y,

f) *Región Inca*. En el departamento de Apurímac, dos de sus tres provincias, Andahuaylas y Chincheros, votaron a favor de su incorporación en la Región Los Libertadores-Wari.

De las once regiones, cinco no tuvieron conflictos de demarcación: Grau (Tumbes-Piura), Arequipa, Amazonas (Loreto), Ucayali y Moquegua-Tacna-Puno. La razón está a la vista: tres de ellas eran departamentos unitarios, que no podían reaccionar contra una fusión inexistente, aun cuando hubo el interesante caso del distrito de Pampas de la provincia ancashina de Pallasca, ubicada entre las provincias liberteñas de Santiago de Chuco y de Pataz, que optó por desligarse de la unidepartamental Chavín para asimilarse al departamento de La Libertad y a su respectiva región. Pero estas alteraciones no debían llamar la atención, ni generar preocupación. Por el contrario: son síntoma de la reafirmación popular al consenso regional previsto en la Constitución de 1979. Las unidades geoeconómicas fueron emergiendo y solicitaron su espontánea integración. Así, por ejemplo, el departamento de Apurímac se partió en dos, porque las provincias de Chincheros y Andahuaylas giran en torno al mercado de Huamanga mientras que las otras provincias apurimeñas están más vinculadas al Cusco. Lo mismo sucedía con la provincia de Tayacaja, más cercana a Huancayo que a la capital

Huancavelica. Jamás nuestra historia, tan proclive a actitudes autoritarias, había contemplado un proceso en el cual las propias poblaciones fueran partícipes directas del diseño y rediseño del mapa regional, relegando la artificial demarcación departamental. La presunta región La Libertad-San Martín opacó, lamentablemente, el proceso popular de configuración regional¹⁷.

Aprovechando que la elección municipal se efectuaría el domingo 12 de noviembre de 1989, en la cual se elegirían Alcaldes Provinciales en todo el país (miembros natos de sus respectivas Asambleas Regionales), el gobierno convocó a la primera elección de los miembros elegidos por sufragio directo y de los delegados de las instituciones representativas de las actividades económico-sociales y culturales de cinco regiones que no tenían conflictos de demarcación y que entrarían en funciones el 1° de enero de 1990. Los miembros de las otras regiones, apenas consagrada su nueva configuración territorial, fueron elegidos conjuntamente con las elecciones generales del 10 abril de 1990. Por fin, el Perú iniciaba su tan ansiado proceso de regionalización. Sólo restaba proseguir y concretar el proceso de transferencia de bienes y recursos desde el Ejecutivo para hacer efectiva la descentralización regional.

No podemos dejar de hacer un juicio político respecto al proceso efectuado, que además salve al diseño regional de 1979 de los errores cometidos en su aplicación, concentrando la responsabilidad en su precipitado impulso desde Palacio de Gobierno. Pese a las viejas banderas regionalistas de Haya y a que García fue constituyente, es claro que, apenas llegado al gobierno, no tuvo mayor interés en descentralizar, acaso porque ello implicaba compartir o distribuir el poder. De 1985 a 1987 estableció, inclusive, un sistema de microrregiones, alternativo a las regiones, que privilegiaba la acción centralista en zonas de la sierra consideradas paupérrimas. Luego de la crisis política de la banca, encontró en la regionalización un buen trampolín para elevar su prestigio y popularidad, al punto que publicó un libro titulado *La Revolución Regional*, que no era sino la compilación de todas las leyes, resoluciones y decretos sobre regionalización expedidos a la carrera, entre 1988 y 1990. Las normas de transferencia dictadas de modo atolondrado en el primer semestre de 1990¹⁸, poco antes de concluir su mandato, produjeron un impacto negativo sobre los gobiernos regionales, como bien lo ha advertido Caravedo¹⁹.

17 La tendencia de estos rediseños parece confirmar el acertado esquema propuesto por Jaime Hoefken Pérez en torno a siete regiones de desarrollo: Región I: Tumbes-Piura, casi todo Amazonas y gran parte de Cajamarca y Lambayeque; Región II: La Libertad-Ancash, con el norte de Lima y pequeñas partes de Lambayeque y Huánuco; Región III: Ica-Huancavelica, la sierra centro y el sur de Lima, sectores de Pasco y Junín, casi todo Ayacucho, parte de Apurímac y pequeñas partes de Cusco y Arequipa; Región IV: Moquegua-Tacna y gran parte de Arequipa y de Puno; Región V: San Martín, pequeñas partes de Amazonas, La Libertad y Ucayali, casi todo Huánuco y Pasco y gran parte de Junín; Región VI: Madre de Dios, casi todo Cusco, la parte norte de Puno y el sector sur de Ucayali; y, Región VII: todo Loreto, gran parte de Ucayali y un pequeño sector de San Martín. Además, el Área Metropolitana estaría configurada desde Ancón por el Norte y Pucusana por el Sur hasta Ricardo Palma por el centro. HOEFKEN PÉREZ, Jaime: "Regionalización del Perú...", en *La crítica del centralismo...*, *op. cit.*, 193-209. De cualquier modo, es también muy útil como base para un futuro diseño regional del Perú.

18 Así, por ejemplo, el D.S. 30-90-PCM (30 de marzo) inició la transferencia del capital accionario y las unidades productivas de las empresas estatales de derecho público, mixtas y de derecho privado, que debía culminar el 20 de abril. El D.S. 52-90-MIPRE (27 de junio) estableció la transferencia del accionariado del Estado, que debería concluir el 23 de julio. El D.S. 034-90-MIPRE (14 de mayo) y la R.M. 427-90-MIPRE (3 de julio) estableció la transferencia de los proyectos especiales de inversión, que también culminaría el 23 de julio de 1990.

19 CARAVEDO, Baltazar: "Las regiones: ¿descentralizarán...", en GONZÁLEZ ROBERTO, Ernesto, editor: *Regionalización: primer bienio*, *op. cit.*, pp. 38-39 y 51. Explica Caravedo que García "aceleró el proceso de transferencias considerando únicamente la importancia política o efecto de la medida pero no su impacto en el manejo concreto de las regiones".

En vista de que éstos recién se constituían, carecían del manejo hacendario y administrativo y de un personal técnico adecuado que les permitiese asumir, en forma intempestiva, toda la carga de obligaciones de inversión, administración y ejecución inherentes al conjunto de competencias que recibirían en un plazo perentorio de tres a cuatro meses, sin garantizarles, como contraparte, una mínima claridad normativa en cuanto a sus transferencias y fuentes de recursos más inmediatos.

2. El retorno de Leguía (1992)

2.1 *El doble discurso*

Cuando Fujimori llegó al poder, la regionalización no le era del todo ajena. Al menos, había sido uno de los temas más importantes y reiterados por él en la campaña electoral, que así caracterizó su candidatura como presunto símbolo de la marginación provinciana frente a la Capital. Por eso mismo fue sorprendente que no dijera nada sobre la descentralización ni sobre las regiones el 28 de julio de 1990, en su primer Mensaje al Congreso, minutos después de haber asumido el cargo de Presidente Constitucional del Perú y aun cuando la culminación del proceso regional implicaba, además de una promesa personal, un importante cambio estructural, largo tiempo anhelado por las provincias del interior. Con aquel elocuente silencio, que anunciaba la marginación en su política de gobierno de un asunto de primera magnitud para el presente y futuro del país y el incumplimiento de una pieza vertebral dentro del orden constitucional que ese mismo día se había comprometido a cumplir, había un hecho todavía más sugestivo: los presidentes de los gobiernos regionales no fueron invitados a la ceremonia de entrega del mando²⁰.

La historia restante es conocida. Mediante un conjunto de decretos supremos de urgencia, y a pesar de que la transferencia ya estaba prácticamente ejecutada, el gobierno de Fujimori la puso en suspenso, al extremo de quitarles a los gobiernos regionales proyectos de inversión y recortarles rentas propias, algunas ya recaudadas, como el Impuesto Selectivo al Consumo. Ante las diversas protestas surgidas contra el gobierno desde las regiones, Fujimori participa en la primera reunión del Consejo Presidencial de Coordinación Regional, a la que asisten el premier Hurtado Miller y todos los presidentes regionales. Según la Ley del Poder Ejecutivo, esos Consejos de Coordinación debían reunirse una vez cada mes. Pues bien, dialogante y flexible, como quien hace un acto de contrición por sus maldades recientes y parece dispuesto a reparar los daños cometidos, Fujimori acepta todas las exigencias de los gobiernos regionales y se compromete con ellos a enmendar su rumbo centralista, mediante medidas muy puntuales, que Franz Portugal ha resumido con precisión:

“...el presidente Fujimori propuso la creación de una comisión de alto nivel con miras a solucionar los requerimientos de los presidentes regionales. Sobre la derogatoria de los Decretos

20 PORTUGAL B., Franz: “Regiones: Primera etapa, avances y problemas”, en GONZÁLEZ ROBERTO, Ernesto, editor: Regionalización: primer bienio, *op. cit.*, p. 65.

Supremos 097 y 104 se acordó tratar este asunto en el Consejo de Ministros de la semana siguiente. Respecto a las transferencias presupuestarias, reunirse con el Viceministro de Hacienda; sobre la emergencia energética, expedir una norma otorgándose a Electroperú un crédito para pagar el combustible adeudado. El premier ofreció viajar a cada región para recoger y debatir las propuestas y requerimientos. Respecto a la transferencia de la Banca de Fomento se acordó una reunión con el Superintendente de Banca y Seguros. Respecto a la transferencia de las empresas otra reunión con los directivos de CONADE y de igual manera con respecto a los Hoteles de Turistas con el MICTI.

*"Finalmente se acordó que los gobiernos regionales coordinarían el Programa de Emergencia Social, en cada ámbito regional, quedando la ejecución del mismo en manos de los gobiernos locales, organizaciones de base y ONGs."*²¹

Para sorpresa de los presidentes regionales, ninguno de esos acuerdos, donde quedó empeñada la propia palabra del Presidente de la República, fue cumplido. Ni siquiera hubo noticia o comunicación alguna de haber iniciado las ofrecidas gestiones con los Ministros, Viceministros o funcionarios aludidos, a quienes Fujimori ponía en situación de superioridad jerárquica, como si no fuese él quien gobierna y quien directamente debía adoptar todos y cada uno de sus compromisos. Además, debe remarcarse que los presidentes regionales no le pedían ningún favor personal. Sólo le exigían, como máximo representante del nuevo gobierno, que cumpla con las disposiciones de la Constitución y con las leyes vigentes, aquellas que había puesto en suspenso por decreto. Pero, fue peor. A ese incumplimiento de las leyes, sumó de inmediato otro. No volvió a convocar al Consejo Presidencial de Coordinación Regional, violando en forma reiterada la Ley del Poder Ejecutivo, que rige directamente sus actos y funciones. Y los decretos supremos no sólo no fueron modificados, sino que salieron nuevos decretos antirregionales.

Ante la continua negativa del Ejecutivo a realizar la descentralización y dejarla sin recursos ni transferencias, los presidentes regionales toman una trascendental decisión: tener una reunión oficial para analizar la situación y adoptar acuerdos en nombre de todas las regiones del Perú. Fue así que se realizó en Trujillo, entre el 25 y 27 de marzo de 1991, la Primera Cumbre de Presidentes Regionales. Al término, emitieron un Mensaje a la Nación en el que definían la descentralización como "palanca fundamental para el desarrollo nacional" en las tareas fundamentales de pacificar el país, atender la pobreza extrema y reestructurar el aparato productivo nacional, garantizando el bienestar y la justicia social a nuestros pueblos. Pero lamentaban haberse topado "con un contexto hostil a la regionalización" y dispositivos emitidos por el gobierno central para recortar las competencias de los gobiernos regionales. Ante ello, instaban a la Iglesia, gobiernos municipales, partidos políticos, sindicatos, universidades y otras organizaciones a instalar Mesas de Acuerdo para concertar alternativas de desarrollo nacional-regional y fortalecer el proceso de regionalización. A la vez, acordaron elevar las siguientes demandas:

a) A la Comisión Permanente del Congreso para que resuelva, conforme a la Constitución, el dictamen de la Comisión Bicameral de Presupuesto que deroga tres decretos supremos que "agreden las competencias de los Gobiernos Regionales";

b) A la Comisión de Regionalización del Senado para que dictamine el proyecto de ley que reglamenta el artículo 121° de la Constitución sobre la renta que percibirán las regiones por el canon;

c) Al Congreso para que culmine el proceso de creación de regiones, resolviendo el caso de Lima-Callao y de San Martín, y para presentarle un proyecto de reforma para que los presidentes y vicepresidentes regionales sean elegidos por votación directa y universal y así “ampliar y perfeccionar el carácter democrático del proceso de regionalización”²²;

d) Para institucionalizar el Consejo Nacional de Presidentes de Gobiernos Regionales como organismo permanente de coordinación con personería jurídica y una Secretaría Técnica de Apoyo, como un mecanismo para la concertación del desarrollo nacional y regional del país; y,

e) Para crear Comisiones Regionales de Pacificación, presididas por el Gobierno Regional, invitando a la Iglesia, autoridades militares y judiciales, Fiscalía, gobiernos locales, universidades y organizaciones sociales y culturales a formular estrategias de pacificación vinculadas a políticas de desarrollo regional²³.

Así, los presidentes regionales lograron poner el problema regional nuevamente en la agenda legislativa y política del momento. Fujimori no pudo soslayarlos pero, para salvarse de las imputaciones de centralista y autoritario que recaían sobre él, con mucha justicia por cierto, emprendió una estrategia de desprestigio, iniciando contra los gobiernos regionales un ataque verbal sistemático y progresivo. Así, en su Mensaje ante el Congreso del 28 de julio de 1991, pronunciado delante de los nuevos presidentes de las Cámaras (Osterling y Ramírez del Villar), les dedicó un único párrafo, donde - pese a la contundencia de los decretos y de todos los hechos previos que denotaban su centralismo- Fujimori decía reafirmar su propósito (¿...electoral?) de consolidar la descentralización regional en el Perú:

“El Gobierno se reafirma en su decisión de lograr la regionalización del país mediante una auténtica descentralización. Sin embargo, deja constancia que el proceso de regionalización heredado lleva o ha traído una serie de consecuencias negativas para el desarrollo del país. Se ha reproducido en cada región el mismo estilo burocrático del Gobierno Central, multiplicándose los problemas, en vez de lograr soluciones. En el campo de la regionalización de las empresas, los excesos han sido aún peores, ya que se han desarticulado sistemas que deben operar en forma armónica a lo largo del país. Todo eso exige una reorientación del proceso de regionalización para lograr una descentralización efectiva y democrática.”²⁴

22 Como los Presidentes Regionales no eran elegidos por sufragio popular directo, sino de modo indirecto, entre los miembros de la Asamblea Regional electa, el gobierno central les imputó falta de representatividad, aduciendo que no podía concertar con ellos. Con ese criterio, el gobierno tampoco debía reconocer a Felipe González o a Helmut Köhl, elegidos jefes de gobierno por sus parlamentos, y los presidentes regionales bien podrían cuestionar la representatividad del Presidente del Consejo de Ministros y del Gabinete en pleno, que no derivan de ninguna elección, ni directa, ni indirecta. No obstante, el 28 de julio de 1991, en su Mensaje ante el Congreso, Fujimori agradeció “a los sectores políticos que han recogido nuestra propuesta para que todos los cargos regionales sean producto de una elección por voto universal directo y secreto”.

23 Suscrita en Trujillo, el 27 de marzo de 1991, por Luis Paredes Macedo (Región Grau), Gilberto Alván Acosta (Región Amazonas), José J. Salazar García (Región Nor-Oriental del Marañón), Luis Humberto Milla (Región Ucayali), Adolfo Saloma González (Región Inka), Oswaldo Aspilcueta Franco (Región Los Libertadores-Wari), Julio Tarazona Padilla (Región Andrés Bello Caceres), Jaime Minaya Castromonte (Región Chavín), Romeo Paca Pantigoso (Región José Carlos Mariátegui), Juan de Dios Cubas Cava (Región Víctor R. Haya de la Torre) y Víctor Manzur Suárez (Región Arequipa). Cf. Diario *La República*, domingo 31 de marzo de 1991, p. 21.

24 “Mensaje presentado al Congreso Nacional por el Presidente Constitucional de la República, Ing. Alberto Fujimori F.”, en Diario Oficial *El Peruano*, Lima, 9 de agosto de 1991. Separata especial, p. 6.

Como se aprecia, dos formulaciones de fe en el proceso regional que encierran una dura e injusta crítica al desempeño de los gobiernos regionales que el propio Fujimori ha dejado sin recursos, como para que se limiten a ser órganos burocráticos, sin capacidad de gestión. No precisa que los problemas originados en las regiones provienen casi exclusivamente de los decretos que él mismo ha expedido, ni tampoco explica cómo va a reorientar el proceso de regionalización, ni qué entiende por una "descentralización efectiva y democrática". Tampoco se comprometía a reactivar el Consejo Presidencial de Coordinación Regional para llevar adelante, con éxito, esa presunta reorientación, que hubiese sido lo lógico. Nada de ello importaba. Lo único importante en aquel discurso, hoy lo sabemos y así se comprobó muy poco después, era sólo decirlo, insinuarse como un convencido descentralista, aparecer, en suma, ante la Nación como interesado en descentralizar y regionalizar el país, para así cubrirse de las críticas que recibía en forma unánime, bien fuera en el Norte, Sur, Centro u Oriente del país.

Si bien jamás se volvió a convocar al Consejo Presidencial de Coordinación Regional, poco antes había comenzado una nueva relación de aproximación con el Ejecutivo, en virtud de las buenas intenciones regionalistas expuestas por Carlos Torres y Torres Lara, anterior Ministro de Trabajo y Presidente del Consejo de Ministros y Ministro de Relaciones Exteriores desde febrero, en reemplazo de Hurtado Miller. El 31 de mayo, Torres se reunió con los presidentes regionales y suscribió un acuerdo en el que se comprometía a culminar todas las transferencias en un plazo máximo de dos años, además de establecer metas conjuntas para dotar de mayores ingresos a las regiones. Se había logrado, inclusive, diseñar la Caja Regional, que, según la Ley de Presupuesto debía administrar y distribuir el Fondo de Compensación Regional. Hasta hubo, el 11 de junio, una reunión técnica entre miembros del Ministerio de Economía y los asesores de los gobiernos regionales, donde se acordó que la Caja Regional entraría en funciones en el mes de julio. Pero, pese a que se lograron acuerdos a niveles más precisos, las promesas nuevamente fueron incumplidas. Parecía que se trataba sólo de despejar el ambiente para el discurso presidencial. Por esa razón, poco después del Mensaje de 28 de julio, los presidentes regionales volvieron a suscribir un Mensaje a la Nación, esta vez, entre otros aspectos, para denunciar directamente al gobierno por violar una vez más la Constitución al negarse a transferirles a las regiones los ciento cuarenta millones de dólares del Fondo de Compensación Regional, así establecido en la propia Ley General del Presupuesto de la República, que Fujimori había promulgado. A la vez, se preparaba la agenda para la Segunda Cumbre de Presidentes Regionales, a efectuarse en Tacna, entre el 26 y 28 de agosto. Ante esa protesta, Torres ofreció una nueva reunión con los presidentes regionales para el 29 de agosto, que no llegó a concretarse. Esta vez, para deshacer la descentralización, había una nueva maniobra gubernamental en juego, y muy sutil, aunque nada novedosa: el célebre "divide y reinarás" de Maquiavelo.

El problema de Fujimori era cómo torear las imputaciones de autoritario y centralista, cuando se hacía evidente ante la ciudadanía que no habría ninguna orientación ni reorientación del proceso regionalista y se le achacaba incumplir la Constitución y las leyes y apoderarse del Fondo de Compensación Regional. La estrategia fue usar el propio mandato constitucional para enfrentar a los gobiernos regionales con las municipalidades. Para ello, ofreció el 50% del Fondo de Compensación Regional a las municipalidades, que sería el presunto eje de la

“nueva descentralización” que él propiciaba. Por cierto: Fujimori les ofrecía el Fondo de Compensación Regional de 1992 y no el de 1991, que seguiría en manos del gobierno central. En esos momentos, el Ejecutivo se aprestaba a remitir al Congreso el proyecto de presupuesto para 1992. Sorprendentemente, la directiva de la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE), en particular su nuevo presidente, el alcalde del Callao, Kurt Woll (PPC), quizás creyendo en la veracidad de la oferta, entró en el juego. Aquel ofrecimiento de Fujimori fue suficiente para que Torres y Torres Lara cancelase su reunión con los presidentes regionales prevista para el 29 de agosto, al término de la Segunda Cumbre. Y no sólo quedó en el aire esa reunión, sino todos los acuerdos a los cuales se había comprometido con los presidentes regionales en la reunión anterior del 31 de mayo. En otras épocas, una contradicción de esa magnitud recaída públicamente sobre los abnegados esfuerzos personales del premier, habría llevado a una honrosa y muy comprensible dimisión del cargo.

El enfrentamiento generado por la estrategia centralista de Fujimori pudo aplacarse durante la Tercera Cumbre, efectuada en Huaraz entre el 7 y 9 de febrero de 1992. En ella, los presidentes regionales y la AMPE retomaron su alianza en favor de una amplia descentralización que reconozca las funciones y atribuciones de ambas entidades, sin caer en interferencias y con el propósito de apoyarse mutuamente en las reivindicaciones que realicen ambos ante el gobierno central. De hecho, ya era muy tarde. Pese a todas estas promesas, al presentarse ante el Congreso con su gabinete, el nuevo Presidente del Consejo de Ministros, Alfonso de los Heros, tampoco hizo mención alguna al proceso de regionalización. Sólo en la noche del domingo 5 de abril, víspera del reinicio de sesiones del Congreso, Fujimori haría referencia directa a los gobiernos regionales, aunque para anunciar que también los disolvía, como el Congreso y otras instituciones de control. Poco después, salía el decreto que creaba los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR) y las resoluciones por las cuales el propio Fujimori nombraba a los presidentes regionales, algunos de ellos nunca vistos por esos lares. Así había comenzado su prometida reorientación.

2.2. *El Ministerio de la Presidencia*

El Ministerio de la Presidencia fue una institución creada por el gobierno de Alan García para iniciar el proceso de transferencia regional. Nicanor Mujica Álvarez Calderón estrenó este novísimo portafolio, que fue desactivado apenas se eligieron los gobiernos regionales y se le transfirieron los bienes y recursos que les correspondían por mandato constitucional. Ahí debió quedar la efímera biografía de tal Ministerio. Sin embargo, después del golpe del 5 de abril, el Ministerio de la Presidencia fue resucitado por el régimen de Fujimori sin mediar ninguna explicación ni fundamentación de carácter institucional. Y uno de sus viceministerios resulta de por sí sugerente: Viceministerio de Desarrollo Regional. Y tendría a su cargo, en forma jerárquica, a los flamantes Consejos Transitorios Regionales, creados como órganos de gobierno regional dependientes del Ejecutivo mientras se “reorganizaba” el proceso de regionalización. Textualmente, según el Decreto Ley 25556, que creó el Ministerio de la Presidencia, tal Viceministerio “tiene a su cargo las funciones relativas al desarrollo regional”. Es decir, para aumentar la incoherencia, el mismo gobierno que tildaba a las regiones de

burocráticas, mantenía las estructuras del gobierno regional y les aumentaba un ente burocrático central de carácter especial, acaso para una mejor gestión centralista de los recursos regionales. Obviamente, la auténtica y efectiva descentralización no podía ser compatible con este tipo de Ministerio. Y su creación parecía anunciar el carácter irreversible del proyecto centralista alentado desde Palacio de Gobierno.

El decreto ley que creó el Ministerio de la Presidencia fue expedido el 7 de mayo de 1992, es decir, un mes después de haberse ejecutado el referido golpe de Estado. Lleva la firma, entre otros, del ministro Carlos Boloña, verbalmente antiburocrático. Al mismo tiempo, seguramente para no dar la imagen del “aumento” de ministerios, se suprimía el -tan importante- Ministerio de Construcción y Vivienda. Pues bien, desde 1992 este ministerio se ha convertido en un devorador de instituciones autónomas y de recursos públicos que originalmente iban hacia otros ministerios y para otros fines. Ya es un tópico común que cada año, en cada debate presupuestal, la prensa y los congresistas de oposición resalten su condición de superministerio, debida a las cuantiosas partidas que acumula su pliego y que inicialmente quisieron ocultarse mediante la presuntamente moderna distribución de la estructura del Presupuesto por su “funcionalidad”. Y, ¿por qué? Precisamente, porque ha asumido funciones que corresponden a otros ministerios (Educación, Agricultura, Vivienda, Salud, entre otros). Ello se debe a la voraz “recursografía” que demostró desde el momento mismo de su creación, en detrimento, además, de la coherencia institucional que deben tener las políticas aplicadas en esos otros sectores:

a) Absorbió el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES), que era dirigido por la Presidencia del Consejo de Ministros y que ha sido comparado con los fondos de educación y salud que empleó la dictadura de Odría²⁵. En 1993, FONCODES acumuló, por sí solo, el 3% del Presupuesto General de la República, muy superior al presupuesto de todos los Municipios de la República.

b) Absorbió el Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI), la Empresa Nacional de Edificaciones (ENACE), la entonces SEDAPAL y el Banco de Materiales, que pertenecían al Ministerio de Vivienda y Construcción, despachos que a su vez fueron trasladados al Ministerio de Transportes y Comunicaciones en calidad de viceministerios. Al mismo tiempo, le cambió la orientación esencial al FONAVI, fondo destinado a construir viviendas para los “fonavistas” a quienes se les descontaba un porcentaje especial de la planilla.

c) Absorbió el Instituto de Fomento Municipal (INFOM), las Corporaciones de Desarrollo de Lima y Callao (hoy CORLICA, competidora directa de la obra pública que correspondería efectuar a los Municipios Provinciales de Lima y Callao) y también a Cooperación Popular (COOPOP), que desde 1990 debió ser transferida a los Gobiernos Regionales y que fue prorrogada varias veces, hasta crearse el Ministerio de la Presidencia en abril de 1992.

d) Absorbió el Instituto Nacional de Desarrollo (INADE), que también pertenecía a la Presidencia del Consejo de Ministros.

25 ARCE MEZA, Fernando: “Avances y retrocesos...”, *op. cit.* p. 31. Que este régimen de concentración de fondos no guarda armonía ni disciplina, y sólo refuerza la mala distribución del presupuesto público, lo confirma la diferencia entre los fondos aprobados para FONCODES y lo auténticamente ejecutado. Entre 1991 y 1995, recibió 1.262 millones de nuevos soles, pero sólo ejecutó 770 millones, que equivalían al 61% de lo presupuestado.

e) Absorbió el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA), que pertenecía al Ministerio de Agricultura.

f) Absorbió el Instituto Nacional de Infraestructura Educativa (INIED) y el "Programa Social del calzado escolar", que pertenecían al Ministerio de Educación.

g) Absorbió el Instituto Nacional de Bienestar Familiar (INABIF), la Secretaría de Cooperación y la Secretaría Técnica de Adopciones, que pertenecían al Ministerio de Justicia.

h) Se había proyectado también que asuma la novísima Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), creada en 1997 para disputarle a las Municipalidades Provinciales la atribución de habilitar títulos de propiedades, pero sólo por presión de la cooperación internacional -que no ve con buenos ojos al elefantiásico Ministerio de la Presidencia- fue asumida, a falta de Ministerio de Vivienda, por el tetra Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción.

Pero ahí no queda el desbalance. Si reconocemos que su presupuesto de apertura es inmenso, y que inclusive usa bienes y equipos de instituciones liquidadas (como el Banco Agrario), resultará todavía más impresionante constatar que su presupuesto efectivo crece durante el año en virtud de las transferencias y créditos que se consagran por decretos de urgencia. Por esa razón, su presupuesto nominal (de apertura) es considerablemente inferior a su ejecución presupuestal. Es impresionante la cantidad de transferencias que recibe anualmente este superministerio, que engrosa -a despecho del rigor presupuestal- sus propios recursos, y sin contar los quinientos millones de dólares del "fondo perdido" del FONAVI, que también los administra directamente este ministerio. La posterior creación del Ministerio de la Mujer y del Desarrollo Humano, anunciada por Fujimori desde Alemania como si ya estuviese en funciones, además de seguir aumentando innecesariamente las entidades burocráticas de su gobierno, ha tenido la intención de distribuir algunas de las partidas no tan políticas del Ministerio de la Presidencia (como el INABIF) y descongestionarlo y quitarle la apariencia de superministerio. Pero, ello no parece posible. Aún así, pese a haberle seccionado todo un ministerio de su abdomen burocrático, para el Presupuesto de 1998, el Ejecutivo había previsto reconocer formalmente al Ministerio de la Presidencia el 22,2% del total del Presupuesto de la República.

Por cierto, este problema de la "recursofagia", inherente al Ministerio de la Presidencia desde su creación, no es sólo una percepción de lo abultado de su presupuesto, sino del origen y destino de los fondos que suele emplear, como el propio caso del FONAVI, que está fuera de fiscalización por su presunta calidad de "fondo solidario". Asimismo, genera una legítima preocupación, por ejemplo, cuando el gobierno, tal como hizo con el Fondo de Compensación Regional entre 1990 y 1992, no cumple con entregar a las municipalidades el Fondo de Compensación Municipal, ni los recursos del canon minero. Así, en 1997, por ejemplo, el gobierno -tan puntual en sus pagos a organismos extranjeros- adeudaba los montos de 1992, 1993, 1994, 1995 y 1996. Ante la protesta surgida en 1997, sólo entregó parte de lo adeudado correspondiente al año de 1992. Las fechas no son casualidad. Como se aprecia, coinciden con la existencia de este superministerio.

Podría pensarse que se trata de una especie de Ministerio de Obras Públicas, como por tanto tiempo hubo en el Perú. Pero, si es así, ¿a qué se debe el nombre de "Ministerio de la Presidencia"? Es ahí donde interviene la legítima suspicacia, máxime cuando encontramos

inundado el país -desde Tumbes hasta Tacna y desde el Callao hasta Iquitos- de carteles color naranja, que anuncian determinada obra como propia del "Ministerio de la Presidencia". Carteles que, poco a poco, fueron modificando el titular y ahora dicen -como puede comprobarse en las obras de CORLICA en el Callao-, sencillamente, "Presidencia de la República". La respuesta está a la vista. Se trataría, más bien, de un "Ministerio para la Campaña Presidencial", con tentáculos en todas las regiones del país, capaces de proyectar y diseñar las principales obras que el presidente iría a inaugurar. Y, claro está, de una "campaña permanente". ¿Tiene algún interés institucional que los peruanos mantengamos este Ministerio del presidente? Por supuesto que no. El único interés en mantenerlo parece ser de índole personal.

En otras palabras, desde una perspectiva estructural, el Ministerio de la Presidencia ha sido creado y va a subsistir sólo por los altos objetivos políticos que persigue, aun cuando su presencia resulta el gran freno a la regionalización del país y también, en los últimos tiempos, el principal adversario de los municipios y de su autonomía de gestión. No en vano es representante pleno de las acciones de las empresas regionales de derecho privado y de economía mixta que corresponden a los gobiernos regionales y ha absorbido -además- las funciones de la Comisión de Asuntos Regionales, también creada después del golpe de abril de 1992. De ahí que también vaya nutriendo su gran apetito a costa de la autonomía de los municipios y de la nunca iniciada regionalización del Perú.

2.3 *El descentralismo falaz de 1993*

En contraste con la claridad conceptual del esquema descentralizado de 1979, la Carta de 1993 exhibe un esquema sumamente confuso. No se ha recogido la exacta definición de las regiones como unidades geoeconómicas, plasmada en la Constitución de 1979, limitándose a indicar, sin ningún criterio de referencia, que las regiones se constituyen por "poblaciones pertenecientes a uno o más departamentos colindantes" (artículo 190°). Asimismo, el artículo 189° divide el territorio de la República en regiones, departamentos, provincias y distritos "en cuyas circunscripciones se ejerce el gobierno unitario de manera descentralizada y desconcentrada", cuando el gobierno unitario descentralizado se ejerce en el Estado peruano y no al interior de las regiones o provincias. Y en lugar de disponer un cronograma, define por un lado a la descentralización como "un proceso permanente" (artículo 188°) y, por otro, la Octava Disposición Transitoria obligó al Congreso a aprobar las leyes de desarrollo constitucional y, entre ellas, las que permitan tener autoridades regionales electas "a más tardar en 1995". Es decir, el incumplimiento de este mandato constitucional recae principalmente (aunque no exclusivamente) en el denominado Congreso Constituyente Democrático (CCD), que rigió como Congreso Ordinario entre 1994 y 1995, bajo la presidencia de Jaime Yoshiyama, quien luego será -en noviembre de 1995- el candidato oficialista a la Alcaldía Provincial de Lima. Pero, tampoco habrían leyes encaminadas a iniciar un efectivo proceso de descentralización bajo el Congreso unicameral que inició funciones en julio de 1995, ni con la presidencia de Martha Chávez (1995-1996), ni con la presidencia de Víctor Joy Way (1996-1997), ni con la presidencia de Carlos Torres y Torres Lara (1997-1998), pese a que los tres fueron distinguidos miembros del CCD que redactó y aprobó el mandato constitucional para descentralizar el país "a más tardar en 1995".

Y no era casual. Esta omisión, confirmada por la Ley Marco del Hipercentralismo, expedida en el verano de 1998, en plena furia del fenómeno “El Niño”, tiene una explicación muy sencilla: no existe en el gobierno de Fujimori, ni en sus congresistas, aun aquellos que residían en provincias antes de integrarse al Congreso unicameral, vocación o convicción alguna por la descentralización. Si se aprecian los diversos anteproyectos aprobados por la Comisión de Constitución y por el pleno del CCD y publicados en *El Peruano*, el esquema de la mayoría fujimorista se sustentaba en Intendentes designados por el Presidente de la República, que actuarían cual gobernadores de los departamentos, aunque plenamente subordinados al Ejecutivo. Este esquema, que era sinceramente hipercentralista, nada tenía que ver con la ansiada descentralización. Si bien respondía, con exactitud institucional, al modelo virreinal de las Intendencias, en rigor obedecía al modelo pinochetista aplicado en Chile con los Intendentes designados previstos en la Constitución de 1980 y que rigieron con plenos poderes durante el régimen dictatorial de Pinochet²⁶; es decir, antes de aprobarse la reforma democratizadora de 1989. El súbito cambio de esquema se produjo luego de una visita que efectuó a provincias un grupo de congresistas de varios partidos, presidido por Torres y Torres Lara, para ver cómo estaban los humores populares sobre el proyecto de nueva Constitución en el escenario pre-referéndum. En Cajamarca, concretamente, hubo una crítica al esquema vertical y centralista de los Intendentes y una adicional demanda por una efectiva descentralización. Torres Lara las recogió y prometió hacer una descentralización más rápida y efectiva que la de 1979. Así se introdujo el súbito cambio. Por eso creemos que se trata de un *descentralismo falaz*, diseñado a última hora para no perder el referéndum constitucional.

No es casual tampoco que, cinco años después, el propio Congreso prorrogue indefinidamente el inicio de la descentralización, porque esta prórroga indefinida conserva en sus puestos a los “presidentes regionales”, aquellos designados por el Presidente de la República desde abril de 1992 para comandar los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR), creados en sustitución de los gobiernos regionales. Pero, mientras los gobiernos regionales no tuvieron recursos, ni llegaron a funcionar dos años, estos CTAR, además de succionar los ingentes recursos del flamante Ministerio de la Presidencia, han cumplido, en marzo de 1998, seis años consecutivos de funciones, tiempo mucho mayor del que dispusieron los gobiernos regionales electos por la población, lo cual hace dudoso su calificativo de “transitorio”, que se perfila, más bien, como permanente. Y parece que así será, porque estas CTAR, designadas y subordinadas al Ejecutivo, no son sino la plasmación institucional del esquema de los Intendentes pinochetistas, que la mayoría del CCD, en forma insistente, quiso consagrar inicialmente en la Carta de 1993.

Este *descentralismo falaz* explica, pues, las omisiones y los sensibles vacíos y retrocesos deliberados que denota el conjunto de preceptos finalmente insertado en el texto constitucional de 1993. Basta indicar que, a diferencia de las Constituciones de 1933 y de 1979, así como de las Constituciones de 1828 ó 1856, este texto no hace referencia alguna a las materias que son competencia de las regiones o de los respectivos órganos descentralizados. En el artículo

26 Cf. PLANAS, Pedro: “Los enemigos de la descentralización”, en *Testimonio* N° 55, Revista del Instituto de Estudios Social-Cristianos. Lima, setiembre de 1996, pp. 13-16.

197º, reconoce a las regiones “autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia”, sin precisar cuáles son (salubridad, educación, vialidad, vivienda, obra pública, agricultura, minería, industria, comercio, energía, previsión social, etcétera). A diferencia de las Constituciones de 1933 y 1979, tampoco menciona las atribuciones de las regiones, ni sus rentas. Respecto a las atribuciones, sólo señala que a las regiones les corresponde, en su jurisdicción, “la coordinación y ejecución de los planes y programas socioeconómicos regionales, así como la gestión de actividades y servicios inherentes al Estado, conforme a ley”. Y respecto a las rentas propias, se limita a indicar que sus bienes y rentas “se establecen en la ley”. En ambos casos se trata de un notorio y muy lamentable retroceso constitucional. Hasta se ha omitido la referencia al importante Fondo de Compensación Regional. Y era previsible. Si en los distinguidos diseñadores del texto de 1993, no existía auténtica convicción descentralista, ¿cómo iban a consignar rentas propias o atribuciones mínimas a los órganos descentralizados? ¿Y para qué?

Sin embargo, de modo contradictorio, el texto reconocía -como vimos- “autonomía política” a las regiones, además de su respectiva autonomía económica y administrativa. ¿Qué significa “autonomía política”? ¿Qué entendían los miembros del CCD por “autonomía política, económica y administrativa” de las regiones? Cinco años después de aprobado el texto, no han sido capaces de definirla. ¿Acaso la presencia de ese término se debió al simple hecho de presentar ante la población, al momento del referéndum, una descentralización más firme y ambiciosa que las previstas en las Constituciones de 1933 y de 1979? Como fuera, se habrían metido en un embrollo institucional y jurídico, que sólo confunde más el diseño descentralizado, por cuanto “autonomía política” es un concepto asumido -por la mayoría de tratadistas- como una variable propia de un régimen federal y no así de un régimen unitario descentralizado como el peruano. Y por si fuera poco, ganado quizás por algún desmedido entusiasmo, el CCD aplicó el mismo concepto a las municipalidades, que así -en virtud del artículo 191º de la Carta de 1993- tienen también “autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia”. Y sin embargo, los hechos van por un camino totalmente inverso. Nunca en nuestra larga trayectoria republicana, las municipalidades habían sido tan vapuleadas, ni sus facultades e ingresos -pese a ser exiguos- habían sido tan sistemáticamente cercenados y encogidos, como con el régimen presente de Fujimori, en particular desde el golpe de Estado de abril de 1992.

Hay, por cierto, otros aspectos confusos, o muy poco definidos, que merecen ponerse al descubierto. No existe, entre los órganos de la región previstos en la Carta de 1993, una asamblea regional o un órgano deliberativo y representativo que le sea afín. Al menos, se omite su referencia. Aunque nuevamente indica que la estructura organizada de las regiones y sus funciones específicas se establecerán por ley orgánica, sí señala que el Presidente de la Región y el Consejo de Coordinación Regional serán las “máximas autoridades de la Región”, espíritu autoritario que parece destinado a poner en segundo plano a la asamblea representativa, si es que habrá alguna. La omisión es sospechosa, máxime si consideramos que la Constitución de 1979 preveía, en forma expresa, tres órganos: la Asamblea Regional, el Presidente de la Región -elegido por la Asamblea- y el Consejo Regional, que sería, con el presidente, el órgano ejecutivo de la región; y cada cual con sus respectivas atribuciones. De pronto, fue

oculta intención del constituyente de 1993 dejar entrever -con aquello de "autoridades máximas"- que este difuso diseño, aparentemente ajeno a la tradicional división de poderes, también consignaría a una Asamblea Regional, aunque no se comprende qué tipo de Asamblea podría ser, si estaba relegada o subordinada a la autoridad máxima del Presidente de la Región y de su Consejo de Coordinación, respecto al cual sólo agregaba que estaría "integrado por el número de miembros que señala la ley", considerando a los Alcaldes Provinciales, o a sus delegados, como miembros de pleno derecho. Inclusive, contra la conocida tendencia del Derecho Comparado y de la lógica institucional de establecer períodos más cortos -de dos o tres años- para los mandatos locales y regionales, este Presidente de la Región -destinado a ser la máxima autoridad de la zona- sería elegido por cinco años, con derecho a reelección. Igual que el Presidente de la República.

Dejamos para el final el análisis del artículo 190°, convertido hoy en el pretexto de los miembros del Congreso para no descentralizar el país. Según su texto, las regiones "se constituyen por iniciativa y mandato de las poblaciones pertenecientes a uno o más departamentos colindantes". Agrega que las provincias y los distritos contiguos pueden también integrarse o cambiar de circunscripción y que, en ambos casos procede el referéndum, conforme a ley. Como se aprecia, este tenor contradice -una vez más- otro apartado de la Constitución, aquel que obligaba al Congreso a aprobar de modo prioritario las leyes de desarrollo constitucional y, entre ellas, las normas que permitan tener autoridades regionales electas "a más tardar en 1995". Si el Congreso tenía ese mandato expreso, es evidente que previamente debía dictar las leyes que permitan crear las regiones, esto es, leyes que establezcan los mecanismos para que las respectivas poblaciones se pronuncien a favor de determinado diseño regional, con lo cual se le hacía el favor de reconocerle cierta coherencia interna al texto constitucional. Pero, tampoco sucedió así. Y hoy, sustentándose en ese artículo constitucional, los ex-constituyentes y actuales legisladores, lejos de asumir su función, o al menos de rectificar tan sentida omisión iniciando el proceso descentralizador con cierta tardanza, culpan de la ausencia de descentralización a la población, imputación que redondea la estrategia del *descentralismo falaz*. Ellos parecen ignorar que ni en España ni en Italia, donde hay regiones históricas casi delineadas, y muy ricas y poderosas comparadas con la región que circunda a la Capital del país, la descentralización se inició por generación espontánea de las poblaciones. Pero aquí, en el Perú, si no hay hasta ahora una efectiva descentralización, es por responsabilidad de la población. Así lo señalan quienes hace ya cinco años incumplen flagrantemente el mandato constitucional, creyendo que lavarán sus culpas responsabilizando, ante la población peruana, a la propia población peruana.

Finalmente, en este escenario de conceptos jurídicos difusos, retrocesos penosos y omisiones deliberadas, destaca, como principal novedad o aporte de los miembros del CCD, el artículo 199°, aquel que dispone que las regiones y municipalidades "rinden cuenta de la ejecución de su presupuesto a la Contraloría General de la República" y que serán "fiscalizadas de acuerdo a ley". Sugerente aporte, cuya inclusión ha sido interpretada en sentido restrictivo como una perentoria amenaza que caerá sobre la autonomía de las regiones y municipios, máxime considerada la dependencia y escasa autonomía funcional de la Contraloría General de la República.

2.4 *Del centralismo al hipercentralismo (1998)*

Con el golpe de abril de 1992, y la inmediata creación del Ministerio de la Presidencia, el Perú ha pasado paulatinamente hacia un régimen hipercentralista, en cuanto refuerza la concentración del presupuesto público, usa un Ministerio expreso y levanta todo un andamiaje centralista mediante la perpetuación de los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR), tentáculos creados en sustitución de las regiones, precisamente para afirmar y garantizar, desde el Ejecutivo, una política resueltamente centralista. El simple hecho de constatar este esquema bastaría para indicar que el Perú, lamentablemente, no es hoy sólo un país centralista (propio de un Estado unitario que carece de descentralización); somos víctimas de un régimen hipercentralista, con instituciones diseñadas e instaladas de modo deliberado para fortalecer el control político y presupuestal del Ejecutivo en las regiones, departamentos y provincias, apoderándose del marco presupuestal propio de las regiones y municipalidades, y asumiendo y usurpando atribuciones y potestades que la Constitución de 1993 le reconoce a los gobiernos regionales y locales.

El carácter hipercentralista del actual régimen peruano tiene sus raíces no únicamente en el golpe de Estado, sino también en la pésima estructura constitucional diseñada por el CCD. Un ejemplo notable es la ausencia de representación territorial en el Congreso unicameral. Por lógica institucional, todo país descentralizado, al igual que los países federales, tienen Congresos bicamerales, a fin de canalizar los intereses territoriales y facilitar una mejor y más completa representación²⁷. Sin olvidar los ejemplos del Senado en países unitarios descentralizados como Italia o España, podemos hacer hincapié en los sistemas de representación del Senado en Chile (senadores elegidos por regiones) o Bolivia (por departamentos). Para fortalecer este contraste, recuérdese que nuestra Constitución de 1979 había previsto la elección del Senado por regiones y mientras éstas se creaban, los senadores serían electos por distrito único, como sucedió en las elecciones de 1980, 1985 y 1990. Sin embargo, además de la estructura unicameral, que limita las posibilidades de representación, la Carta de 1993 no tiene ninguna disposición que vincule las regiones con el Congreso unicameral, ni tampoco a los departamentos o provincias, pese a que el artículo 189° reconocía que el territorio de la República se dividía en regiones, departamentos, provincias y distritos. Es decir, ni siquiera estamos a la altura de países centralistas que tienen Congresos bicamerales, con representación territorial y poblacional. Aquí tampoco hay criterio descentralizado en la formación del Congreso, instancia representativa por su génesis y funciones.

Esta omisión parece fruto -entre otras razones- de la propia representación del CCD, que -merced a un decreto ley- fuera elegida en noviembre de 1992 por Distrito Nacional Único. En tal caso, el silencio de la Constitución pudo subsanarse con una adecuada ley electoral que estableciera, para la Cámara única, distritos electorales de carácter regional o, al menos, departamental. Pero tampoco fue así. Evidenciando el proyecto hipercentralista que deseaba consagrar, el CCD llegó al extremo de desconocer un mínimo de representación territorial en

27 Cf. PLANAS, Pedro: *Derecho Parlamentario*. Lima: Ediciones Forenses, 1997, pp. 93-98.

el Congreso unicameral, aprobando una ley electoral que mantenía el sistema del Distrito Único para el Congreso a elegirse en 1995, el primero a elegirse bajo la vigencia de la nueva Carta. No introdujeron listas de candidatos por regiones, ni por departamentos, para que sean sólo los ciudadanos de esas regiones o departamentos los que resuelvan quiénes serán sus representantes al Congreso. Ahora en el Perú no hay diputados por Piura o Loreto, ni congresistas elegidos por Ica, Ancash, Arequipa o Cusco. Prefirieron imponer una única lista de candidatos para todo el país, con lo cual la votación de muchos departamentos con poca población, como Tacna, Tumbes, Amazonas o Madre de Dios, resulta sin posibilidad de decidir, pues quedan aritméticamente aplastados por el cuantioso electorado que concentra la ciudad de Lima. Por eso, el Distrito Único es un método que refuerza el centralismo. Pese a ello, sucedió igual con la nueva Ley Electoral aprobada por el actual Congreso y promulgada por Fujimori en agosto de 1997. Aun cuando el Jurado Nacional de Elecciones presentó con antelación un proyecto de Ley Orgánica Electoral muy completo, con distritos electorales regionales, la mayoría hizo caso omiso e impuso, nuevamente, el Distrito Único (una sola lista a nivel nacional), sistema electoral que -por su esencia- vulnera el principio de representación, con lo cual confirmó las intenciones del régimen de consagrar un proyecto hipercentralista, ignorando el mandato constitucional en pos de una inmediata descentralización.

Los efectos políticos de esta falta de representación territorial son devastadores en un país que durante las últimas décadas ha sido sistemáticamente centralista, más aún si consideramos los problemas pendientes y las demandas no escuchadas que agobian la existencia de las provincias del interior del Perú. Hoy, éstas carecen de representación directa en el Congreso y de congresistas elegidos sólo por ellas mismas, caso único -el del Congreso unicameral peruano de Fujimori- en el derecho constitucional contemporáneo. Además, por la hipertrofia de la población en Lima Metropolitana, ciudad con mucho mayor electorado que cualquier departamento del Perú, la aplicación del Distrito Electoral Único (a nivel nacional), al favorecer al electorado limeño, distorsiona la representación al punto de convertirla en una expresión no de las provincias, sino del propio centralismo. Las cifras lo confirman con creces²⁸. En el Congreso de 1980, con la Constitución de 1979, de los doscientos cuarenta legisladores (sesenta del Senado y ciento ochenta de la Cámara de Diputados), resultaron elegidos ciento ochenta y dos provincianos (el 76%) y sólo cincuenta y ocho limeños, mientras que en 1985, fueron ciento setenta y cinco provincianos (el 73%) y sesenta y cinco limeños, aun cuando en ambos casos los sesenta senadores -que corresponderían a las regiones- se eligieron temporalmente por Distrito Único. En cambio, en 1992, con la elección del CCD, comenzó la "limeñización" del Congreso. En 1992 el número de legisladores provincianos se redujo a sólo cuarenta y nueve de los ochenta congresistas (62%) y en 1995 a sólo 56% de provincianos frente al 44% de limeños, lo que revela una enorme sobrerrepresentación pero, no de un departamento, sino de una ciudad, la capital, eje del centralismo. Y con esa sobrerrepresentación limeña el Congreso, desde 1995, toma decisiones en nombre de toda la Nación.

28 Cf. "Remando a contracorriente" (Boletín Informativo de la oficina del congresista Henry Pease), Año II, N° 016, setiembre de 1997, p. 2.

Compárese el criterio de representatividad del Congreso de 1995 con el que tuvo nuestro primer Congreso republicano, convocado en 1822 por San Martín. A pesar de que la mayoría de los departamentos del interior estaban bajo dominio del Ejército español, no se usó ese comprensible argumento para hacer una representación por Distrito Único, sino que se concedió representación a todas las provincias y, para asegurar el criterio representativo, se hicieron convocatorias especiales a los ciudadanos arequipeños o ayacuchanos, residentes en Lima, para que sean sólo ellos quienes elijan a sus representantes provincianos al Congreso. Y de ahí tuvo que emanar, obviamente, un Congreso que optó en forma precursora por la descentralización, como que consagró, mediante las Juntas Departamentales, el modelo unitario descentralizado que sería característico de nuestra historia constitucional. Qué gran diferencia con este Congreso con representantes que no representan a provincias, ni a departamentos, ni menos a regiones y que opta -ahora, precisamente cuando la descentralización resulta más indispensable que nunca- por afirmar un proyecto hipercentralista, que niega la posibilidad del desarrollo propio y de los recursos propios a los departamentos y regiones del interior.

Asimismo, otra pieza vertebral en este proyecto hipercentralista es el ataque a los fueros municipales. Mientras el Congreso prorroga indefinidamente al ansiado proceso de descentralización, se ha preocupado en dictar una legislación antimunicipalista, cuyo eje principal -o punto de partida- fue el Decreto Legislativo 776. Así como entre 1990 y 1992, con el propósito de liquidar las regiones y derruir la descentralización recién iniciada, Fujimori se presentó como aliado de los municipios provinciales anunciando que les entregaría las rentas de las regiones, con igual táctica maquiavélica (del "divide y reinarás"), se ha dedicado desde 1993 hasta la fecha a enfrentar a los municipios provinciales con los distritales, auspiciando el traspaso a éstos de rentas, bienes y atribuciones de los primeros (en particular contra el Municipio Provincial de Lima), con el propósito de debilitar los municipios. Sin ningún criterio técnico, sin que medie ninguna urgencia, el Congreso decidió el traspaso de los parques zonales y del vaso de leche a los municipios distritales.

La porfiada política antimunicipal que caracteriza al actual régimen ha podido verificarse en sus clamorosos extremos de mezquindad personal a propósito del dramático fenómeno "El Niño", circunstancia en la que los alcaldes, pese a ser los presidentes de Defensa Civil en sus provincias o distritos, fueron totalmente relegados por el gobierno central, que prefirió esparcir ministros por las zonas damnificadas. Esta decisión típicamente centralista fue adoptada para no canalizar recursos para las respectivas obras preventivas hacia los alcaldes, autoridades elegidas por la población de cada zona y que podrían ordenarla y prevenirla con más eficacia que un ministro en tránsito por ellas. Fue inútil que desde julio de 1997 varios alcaldes advirtiesen los riesgos que traería "El Niño", pues ni el gobierno ni el Congreso iban a establecer políticas coordinadas con los alcaldes provinciales, como es inútil -en este régimen- el título que ostentan como jefes de Defensa Civil en cada provincia. En vano llegaron al Congreso proyectos de prevención elaborados por los alcaldes de Piura, Huancayo, Ica, entre otros. En noviembre, al aprobarse el presupuesto, no se consideraron fondos especiales, como si al formar el presupuesto el Ejecutivo tuviese otras urgencias. Sin embargo, "El Niño" hace estragos y los alcaldes, que conocen directamente los problemas de sus zonas y los sufren a diario, carecen de fondos y no se dan abasto para asumir tanta inclemencia. Un país de cabeza, sin criterio ni orden, sólo por falta de descentralización.

Por cierto: el desenfado con que actúa el hipercentralismo en el Perú no acabó ahí. En febrero de 1998, en los mismos momentos en que las calamidades provocadas por “El Niño” traían la terrible moraleja en torno a la necesidad de descentralizar el Perú, el Congreso -aquel que hasta entonces no había abordado el problema de “El Niño”- aprobó una presunta “Ley Marco de la Descentralización”, que sólo parece destinada a multiplicar los tentáculos del centralismo, con vistas a la elección municipal de 1998. Pero el debate celebrado y el nivel de los argumentos merecen nuestro inmediato comentario, pues delata una escasa preocupación por el centralismo, que sería el principal problema del Perú, origen de muchos de los problemas económicos, educativos, culturales y sociales que se sufren hasta hoy. Nos afectó en lo más profundo de nuestra peruanidad apreciar cómo atizaban la vanidad de los departamentos para caricaturizar la descentralización regional, olvidando las lúcidas reflexiones sobre regionalismo y descentralización que nos han legado Mariátegui, Víctor Andrés Belaunde, Basadre o Emilio Romero. Se quería desechar la descentralización regional a costa de citar la frase de un ex-Ministro del Gobierno de 1985-1990, lo que resulta una ofensa a la inteligencia y a la tradición cultural de los peruanos, hiere la legítima aspiración de las provincias a conquistar su propio desarrollo institucional, material y social y revela, por cierto, una imperdonable confusión al momento de buscar las fuentes más apropiadas que sustentan la necesidad de regionalizar al Perú.

El objeto de esa ley, que debemos denominar con más propiedad como “Ley Marco del Hipercentralismo”, no era iniciar la descentralización tantas veces postergada por el mismo Congreso. Sólo deseaba sustituir los doce Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR) designados por el Ejecutivo por veintitrés Consejos Transitorios de Administración Departamental (CTAD) que también designará el Ejecutivo. El pretexto era que la descentralización se haría (sin plazos, obviamente) a través de los departamentos y no de las regiones, violando una vez más el texto de la Constitución de 1993, que dividía el territorio de la República en regiones, departamentos, provincias y distritos (artículo 189°), dejando en claro que las regiones son circunscripciones distintas a los departamentos. Para disimularlo, rectificaron el texto original para mantener los Consejos Transitorios de Administración Regional, aunque, esta vez, uno por cada departamento. Esta presunta “departamentalización” se impone, inclusive, contra la voluntad de las propias poblaciones. Como antes vimos, en 1989 los pobladores de la provincia de Tayacaja resolvieron masivamente, en una consulta popular, desligarse de Huancavelica y de la región Los Libertadores-Wari para integrarse a la región céntrica Andrés Bello Cáceres, porque Pampas está a sólo dos horas de Huancayo; es decir comercial y culturalmente se siente más vinculada a esa región. Sin embargo, esta unilateral ley retorna Tayacaja a Huancavelica, contraviniendo la decisión soberana de sus pobladores.

A estas alturas, con las grandes obras que son necesarias, con la amplitud y rapidez de las comunicaciones y con la tendencia a los núcleos territoriales integrados, pretender reducir -o disolver- la descentralización regional en regiones unidepartamentales carece de seriedad. Que Apurímac, Madre de Dios, Tacna o Tumbes, en lugar de denominarse “departamentos” se denominen “regiones” está lejos de constituir una transformación fundamental, más aún si los límites departamentales tienen reconocidos visos de artificialidad, como también es el caso de Apurímac, cuyas provincias se dividieron en dos en virtud de sus vínculos con Ayacucho

o el Cusco. Además, una regionalización por departamento resultará muy onerosa por el costo adicional de autoridades, personal administrativo, instituciones de gobierno descentralizado y pliego presupuestal necesarios para cada departamento regionalizado. Para colmo de males, veinticuatro regiones van en contra del objetivo central de la descentralización, cual es crear polos de desarrollo regional.

Pero tampoco se trataba de una ley para descentralizar a través de los departamentos. Al contrario: centraliza aún más, porque aumenta los tentáculos del pulpo, colocando a esos veintitrés “jefes de Departamento” como los futuros rivales de la gestión de los alcaldes provinciales con línea independiente. Estos Consejos Departamentales son entidades tan inconstitucionales como los Consejos Regionales, que además violan el plazo de la 8a. Disposición Transitoria de la Constitución. Pero no importa: si se trata de perpetuar el poder político, no interesa aumentar la burocracia y crear nuevas dependencias con funcionarios que manejen los fondos y obras del gobierno. Por eso es válido preguntarnos: si esa nueva ley no beneficia a las provincias, ni prepara el camino de la efectiva descentralización, entonces, ¿a beneficio de quién se dictó?

Apena mucho ver que el mismo Congreso sobre el cual pesa el incumplimiento del mandato constitucional de elegir autoridades regionales a más tardar en 1995, defienda, sin ningún remordimiento, nuevas leyes “transitorias” que sólo confirman la voluntad del régimen de no descentralizar ni un centavo del fisco y de seguir incumpliendo la conocida exigencia constitucional. Y todo ello, cuando las provincias sufrían la imprevisión ante las furias de “El Niño”, dramático reflejo del abandono al que han sido condenadas por la falta de una administración autónoma, elegida por ellos mismos para velar por su desarrollo y prosperidad. Ahora el Congreso profundiza su divorcio con las necesidades reales de la población y, en lugar de meditar sobre el riesgo que resulta para el Perú la falta de entes descentralizados, dicta una ley para fortalecer el centralismo.

Parece difícil imaginar que sea éste el heredero del Congreso donde se sentaron aquellos valiosos peruanos que, por distintas generaciones, diseñaron las Juntas Departamentales de 1823, de 1828, de 1856, o de 1867, o los que debatieron, aprobaron y practicaron una amplia descentralización fiscal y presupuestal, con las leyes de los Concejos Departamentales de 1873 y de 1933 o de las Juntas de 1886-1921. Como parece también difícil concebir que, tras casi ciento ochenta años de vida independiente, un gobierno que se precia de ser republicano, haya concentrado todos sus esfuerzos para reponer en el Perú el viejo sistema vertical de las intendencias, propio de nuestra época colonial.