Revista EURE (Vol. XVII, N° 51), pp. 33-41, Santiago 1991

REGIONALIZACION EN UNA EPOCA DE CRISIS SOCIAL: PERU, 1985-1990

DAVID SLATER*

RESUMEN

La década de los ochenta en Perú se ha caracterizado por una profundización de la crisis y una incrementada fragmentación social; sin embargo, el proceso de cambio no se ha paralizado y el movimiento popular ha continuado organizándose, en gran parte gracias a la sostenida tendencia hacia una regionalización de la democracia, incluyendo la celebración de dos eventos de elecciones regionales.

Sin embargo, durante el período de Alan García parece claro que el proceso de regionalización, a pesar de los enunciados concernientes al objetivo de descentralización, tiene más relación con una tendencia a la desconcentración. La actitud del nuevo mandatario, Fujimori, hacia la regionalización no es muy diferente de la anterior, mostrando una tendencia hacia una reafirmación del poder central. Hoy el destino de la democracia en Perú de manera importante está ligado con el destino de los gobiernos regionales, los que aparecen amenazados por la obstrucción centralista y la insurrección y la violencia regionalizada, provenientes del fanatismo de los senderistas y el superindividualismo de la narcocultura.

Considerando a América Latina en su conjunto, se ha sugerido que el centralismo del Estado, que ha hecho posible la integración nacional de las sociedades de esta región, actualmente está siendo muy cuestionado; procesos de regionalización política y económica, de fragmentación social, de una creciente incapacidad para ejercer el control político y la transferencia acelerada de recursos financieros lejos del Estado central, están contribuyendo a un significativo debilitamiento del poder del Estado[1]. Al mismo tiempo, la legitimidad política del Estado central está siendo socavada por una compleja combinación de factores; quizás en ninguna parte esto se manifieste en forma tan clara como en el caso del Perú. Mientras que en otras partes de la periferia, especialmente en Africa, las relaciones sociales entre el Estado y la sociedad civil parecen estar todavía más interconectadas, hasta el punto que uno puede traer a la memoria la idea de Deleuze y Guattari (1988) de un "Estado rizomatoso"[2], en muchas partes de América Latina, y especialmente en las zonas interiores de ciertos países andinos, el Estado tiene una muy reducida y no muy demarcada presencia. En este sentido es posible hablar de la permeabilidad territorial del Estado, la erosión del poder territorial efectivo y, en algunos casos, esto es acompañado por lo que Favre (1990), en el caso peruano, denomina como procesos de descomposición social o ruptura[3].

* Profesor asociado en Geografía Social en el Interuniversity Center for Latin American Research and Documentation (CEDLA), Amsterdam, Países Bajos. Es autor de **Capitalismo y Desarrollo Regional,** 1982, CEDLA, Amsterdam, y **Territory and State Power in Latin America. The Peruvian Case,** 1989, McMillan, London/St. Martin's Press, New York; además, es editor de New Social **Movements and the State in Latin America,** Foris/CEDLA, 1985. Actualmente realiza una investigación sobre dimensiones territoriales del poder político en el Tercer Mundo.

[1] Para una interesante discusión de estos aspectos y otros temas relacionados con el debate centralización-descentralización, ver Calderón, F. y Dos Santos, M. (1989), "Ciencias sociales, crisis y requerimientos de nuevos paradigmas en la relación Estado-sociedad-economía", en CLACSO (ed.), **Centralización-descentralización del Estado y actores territoriales**. **¿Hacia un nuevo orden estatal en América Latina?,** pp. 11-32.

[2] La idea de un "organismo de raíces", parcialmente oculto que penetra y distorsiona las relaciones y estructuras de la sociedad civil, y que no puede ser interpretado como una arena de poder marginado de la sociedad, parece tener mucha importancia en muchos países africanos; por el original y general argumento, ver Deleuze, G. y Guattari, F. (1988), A **Thousand Plateaus, Capitalism and Schizophrenia,** Athlone Press, London.

[3] En una reciente entrevista, Favre subraya el punto muy conocido que después que los militares habían provocado el ocaso final de la antigua oligarquía, los

Aunque en el caso peruano la década de los ochenta ha sido una década de profundización de la crisis y de una incrementada fragmentación social, es importante recordar que el cambio no ha sido paralizado y que, en el ámbito de la democratización política, algunas reformas han sido implementadas, y el movimiento popular ha continuado organizándose y resistiendo. Un elemento clave de esta situación más alentadora ha sido la lenta pero sostenida tendencia hacia una regionalización de la democracia, que incluye la celebración de elecciones regionales a finales de 1989 y comienzos de 1990. El centralismo y los sentimientos encontrados que éste origina tienen una prolongada existencia en las relaciones Estado-sociedad civil en el Perú. En otra parte, he revisado algunas de las características históricas de esta problemática regional[4], por lo que en estas breves notas deseo concentrar mi atención en el período de García (1985-1990); el objetivo es considerar algunas de las limitaciones y posibilidades de una política regionalizada.

SEÑALAR PAUTAS EN EL CAMINO HACIA LA REFORMA REGIONAL

En la era contemporánea el desarrollo de la regionalización puede remontarse a la Constitución de 1979. En el Artículo 79 se establecía que el régimen político del Perú es "unitario", "representativo" y "descentralizado", rompiendo de esta manera con la antigua asociación entre "unitario" y "centralista". Con el fin de proporcionar un mareo político a la introducción de una estructura descentralizada, debieron ser establecidos gobiernos regionales y locales reestructurados. La Constitución asignó a los gobiernos regionales una amplia gama de funciones para el desarrollo y responsabilidades cubriendo un área muy extensa, desde el bienestar social y la actividad laboral, hasta la infraestructura económica y la producción industrial, minera y agrícola. Los recursos financieros que debieron ser dispuestos para los gobiernos regionales debían provenir de tres fuentes principales: (a) las regiones estarían facultadas para aumentar los ingresos a través de la fijación de impuestos sobre recursos naturales ubicados dentro de los límites de su jurisdicción; (b) un fondo de compensación regional debía ser administrado por el Gobierno Central, por medio del cual serían asignados montos de acuerdo a la extensión física, población residente, cesantía y subempleo, nivel de migración y recaudación obtenida con los impuestos a los ingresos; y (e) contribuciones fiscales directas provenientes del Estado Central[5].

Con respecto a la organización efectiva del gobierno regional, la Constitución de 1979 autorizaba la formación de tres instituciones políticas: una asamblea regional, un consejo regional y la presidencia del consejo regional. Los integrantes de la asamblea regional debían pertenecer en su origen a tres áreas: representantes elegidos por voto directo, cuya proporción no debía exceder el 40%; los alcaldes provinciales de la región, y delegados provenientes de instituciones representativas de las organizaciones culturales y socioeconómicas locales[6]. Esta

espacios políticos libres resultantes no fueron reemplazados por una alternativa perdurable; *inter alía,* esto ha ayudado a Sendero en su proyecto de infiltración rural. Ver: Entrevista a Henri Favre, Debate, Vol. XII, Nº 61, agosto-octubre 1990, pp. 8-10.

[4] Véase, por ejemplo, Slater, D. (1989a), **Territory and State Power in Latin America: The Peruvian Case,** MacMillan, London, y Slater, D. (1989b), On the Regionality of Crisis: Peru in the 1980s, escrito presentado en un Seminario ISS, mayo, 1989, The Hague.

[5] En el caso de la primera fuente, la riqueza existente en una determinada región sería, sin lugar a dudas, un factor crucial, aunque limitada en una considerable extensión por el control central del Estado hasta un punto en el cual una determinada región, más que el Gobierno Central por sí mismo, sería capaz de recibir los beneficios de las actividades económicas generadoras de ingresos localizadas dentro de sus propios límites. En la segunda instancia, La Constitución no dilucida claramente cómo han de ser calculadas las cuotas regionales para asegurar un mayor grado de equilibrio en el desarrollo y, en cuanto a 1a tercera fuente de ingresos, ésta se halla extremadamente ligada a la naturaleza arbitraria de la voluntad del Estado Central para hacer tales contribuciones.

[6] Como nos recuerda Caravedo (1984), la Constitución de 1933 era más democrática a este respecto ya que los consejos departamentales de aquel período debían de estar compuestos en su totalidad por miembros elegidos directamente; véase, Caravedo, B., "El centralismo y el problema nacional", en Wilson, P. y Caravedo, B.

composición no sólo dio una influencia excesiva a representantes nominados no electos, sino que, además, provocó discusiones respecto a su opción real y la definición de sus tareas en el seno de la asamblea. Era también evidente, a partir de la naturaleza y dirección del visualizado proceso de regionalización, que la reorganización administrativa y la restitución de las funciones todavía circunscritas por el control centralizado no conducía a una total descentralización política del poder[7]. Por otra parte, es necesario poner énfasis en que la Constitución de 1979 dio lugar a una verdadera apertura hacia un mayor grado de regionalización de la autoridad y responsabilidad política. Además, estableció la necesidad de dictar normas y procedimientos por parte del Legislativo para el proceso de regionalización, que incluye como primer paso (Artículo 259) un Plan de Regionalización, que deberá ser completado en un plazo de dos años o más.

Después de alguna tardanza, dicho Plan fue inscrito en el Diario Oficial en 1984. Tres puntos pueden ser destacados en el Plan Nacional de Regionalización (Ley N° 23.878). En un nivel formal fueron propuestas doce regiones, además del área metropolitana Lima-Callao, la cual se estimó demandaría una administración especial. En segundo lugar, el Plan era consecuente con los artículos más importantes de la Constitución de 1979, y reproducía algunas de las ambigüedades originales. Por ejemplo, en la especificación conceptual de regionalización se estableció que, aunque los gobiernos regionales deberían contar naturalmente con autonomía política, el ejercicio de ésta debería estar subordinado a la jurisdicción de las ramas legislativa y ejecutiva del Gobierno Central. Menos ambiguo fue el planteamiento inequívoco de que los poderes legislativos del gobierno regional deberían estar estrictamente subordinados a la legislación nacional y al "interés nacional"[8]. Por último, es útil recordar que la composición de las asambleas regionales seguía las normas establecidas en la Constitución de 1979, al igual que las reformas financieras para la promoción de los gobiernos regionales[9].

En términos de mantener en el tiempo el proceso legislativo, el Plan estableció la necesidad de una ley posterior que regiría las bases de la regionalización, al mismo tiempo que proporcionaba una conexión con la creación efectiva de las regiones individuales. Sin embargo, el nuevo Presidente del Perú, Alan García, electo en 1985, inició su período en oficio con cierta ausencia de entusiasmo por el proceso de regionalización. Dado que García ha dado una notable cobertura a su prometida política de "pacificación del país"[10], esto ha sido parcialmente explicado en relación a la lucha contra Sendero Luminoso y la necesidad de mantener centralizado el poder mientras se hacían los esfuerzos por generar mayor inversión en aquellas regiones más afectadas por la insurgencia de la guerrilla. No obstante, hacia fines de 1985 la Comisión de Regionalización de la Cámara de Diputados, en conjunto con un grupo de planificadores del INP (Instituto Nacio-

et al. (eds.), **La crítica del centralismo y la cuestión regional,** Cedesa, Lima, pp. 9-34.

[7] Por una parte, y de acuerdo al artículo 261, las regiones debían tener "autonomía económica y administrativa", pero, por otra, y de acuerdo a los artículos 266 y 267, el Poder Legislativo de una determinada región debe estar siempre sujeto a la autoridad jurídica del Estado, y además el "poder ejecutivo" en el área central siempre puede vetar cualquier disposición dictada por el Legislativo que tenga origen en las asambleas regionales; véanse los importantes artículos del Centro Las Casas (1987), Regionalización, Cuzco, pp. 77-78.

[8] Para mayores detalles, véase Centro Las Casas (1987), *op. cit.,* pág. 33.

[9] También fue el caso que las tareas de defensa, orden interior, *y* relaciones exteriores fueron excluidas claramente de las funciones del gobierno regional.

[10] En el inicio del período de García el gobierno incrementó el acceso al crédito a los "paisanos", y los préstamos fueron desproporcionadamente favorables en las regiones de las tierras altas. En el "Trapezoide andino", nombre dado a las zonas más pobres del país que incluye Ayacucho, Apurímac, Huancavelica, Cuzco y Puno, y también las áreas montañosas en Arequipa, Moquegua *y* Tacna, la cantidad total de dinero dado a préstamo se elevó al 112%. Sin embargo, en términos de inversión pública en forma global, el porcentaje destinado al "Trapezoide andino" pareció no haber variado demasiado con respecto a los últimos años de Belaúnde; para algún análisis, véase McClintock, C. (1989), Peru's Sendero Luminoso Rebellion, en Eckstein, S. (ed.), Power and Popular Protest-Latin American Social Movements, University of California Press, Berkeley, pp. 61-101.

nal de Planificación), comenzaron a discutir los lineamientos de una Ley de Bases para el Proceso de Regionalización. Desde las postrimerías de 1985 hasta mediados de 1986 el Presidente sostuvo una serie de encuentros con la Comisión, y fue gradualmente convencido de la necesidad de regionalizar el país. A Finales de 1986, mientras la Comisión se encontraba estudiando el documento legal sobre regionalización, García promulgó el Plan de Desarrollo Nacional para 1986-1990. Este Plan introducía un elemento nuevo y, en cierto sentido, un tanto complicado; en lo fundamental, la posibilidad de establecer tres tipos de regiones con diferentes funciones y capacidades[11]. Sin embargo, poco tiempo después, a comienzos de 1987, la Ley de Bases fue promulgada, y esta nueva ley discrepó con el Plan de Desarrollo Nacional en varios importantes aspectos; por ejemplo, la proposición de doce regiones fue aceptada, sin ninguna tipología diferente, y los departamentos subregionales fueron descartados, aunque una propuesta de 180 microrregiones fue mantenida, a pesar de su semejanza con el gobierno municipal[12]. Parecía claro que a comienzos de 1987, y, ciertamente, en el verano de aquel año, García había cambiado su posición sobre el proceso de regionalización, y que ahora expresaba sentimientos positivos sobre su importancia[13]. ¿Cómo puede explicarse este cambio de posición?

Parece claro, a partir de las fuentes de información disponibles, que García se convenció gradualmente que liderar un proceso de regionalización exitoso podría aportar evidencia de un rotundo logro político, con importantes consecuencias históricas. Sin embargo, al mismo tiempo, yo podría argumentar con más fuerza que la regionalización ofrecía la posibilidad de extender la influencia del APRA y de su líder, especialmente por el hecho de que el partido era ya predominante en muchas regiones del país; la regionalización podía afirmar la influencia y proporcionar una base potencial de sustentación en el caso de una declinación en la influencia política a nivel nacional[14].

La Ley Orgánica sobre Regionalización fue posteriormente modificada en 1988, y tal como Bustamante ha hecho notar, dicha modificación aclaraba algunos puntos en controversia y dejaba otros en la oscuridad[14] . Los gobiernos regionales fueron autorizados a desarrollar funciones en una amplia gama de áreas sociales y económicas, pero la ejecución de estas funciones debía ser instrumental y de una naturaleza meramente administrativa; la descentralización de las decisiones gubernamentales que tuvieran un contenido político importante no fue establecida por la Ley Orgánica. Además, la ley excluía del control de los gobiernos regionales una serie de funciones "no transferibles" relacionadas inter alia con los derechos y responsabilidades del ciudadano, nacionalidad y segu-

---

[11] Estos tipos de regiones debían estar basadas en un conjunto de factores, relacionados a la extensión de su área territorial, población, ingresos, infraestructura económica, servicios y otros. Su posterior especificación no se llevó a cabo, pero la discusión de tal tipología nada aportó para dilucidar el debate sobre la fijación de los límites regionales, como ha señalado Bustamante; véase Bustamante, L. (1989), "Descentralización y regionalización: Proceso abierto", en Franco, F. (compl.), **Regionalización: Problemas, posibilidades y perspectivas,** CEDEP, Lima, pp. 43-45.

[12] De acuerdo al articulo 31 de la **Ley de Basen,** las oficinas microrregionales para el desarrollo corresponderían a un ámbito territorial, "técnicamente definido", y sus funciones serían organizadas y ejecutadas según la ley para una creación real de regiones; véase **Ley de Bases de la Regionalización, Ley Nº 24.650,** 1987, pág. 57, en Centro Las Casas (1987), **Regionalización,** *op. cit.*

[13] En julio de 1987, en una conferencia efectuada en Lima, García declaró que los apristas, tanto en el poder como en el Parlamento, completarían su tarea de regionalizar al Perú con el fin de hacerlo democrático; citado por Méndez, J.L. (1990), "La reforma de descentralización en Perú, 1978-1989", **Foro Internacional,** Vol. XXXI, julio-septiembre, Nº 1, pág. 88.

[14] Basado en una serie de entrevistas, Pásara argumenta para el primer factor, y Méndez (1990), *op. cit.,* pág. 107, enfatiza la importancia de la última consideración, que en el transcurso del tiempo adquirió más notoriedad. Para una discusión de la falta de participación en el análisis previo de la mayoría de la legislación regional, véase Pásara, L. (1989), "Rasgos políticos en la demarcación regional", en **Debate Agrario,** 6, Lima, pp. 69-79.

[15] En dos textos sobre el mismo tema Bustamante ha intentado establecer los puntos principales de la ley original y su posterior modificación (Ley N° 24.792). Los cambios originaron un aumento en los conflictos de interpretación, especialmente en relación a la legislación previa; véase Bustamante, L. (1988), **El gobierno regional,** Fundación F. Ebert, Lima, y Bustamante, L. (1989), *op. cit.*

ridad, relaciones exteriores, legislación civil, comercial y laboral, legislación sobre seguridad social, planificación nacional, regulación monetaria y bancaria, y materias relacionadas con la prensa, radio y comunicaciones[17].

Las instituciones del gobierno regional debían estar conformadas por cuatro instancias principales: una asamblea, un consejo, una presidencia y secretarías regionales. La asamblea estaría integrada por miembros elegidos directamente (40%), alcaldes provinciales de la región (30%) y delegados de instituciones representativas de actividades socioeconómicas y culturales de la región (30%)[17]. Los miembros de la asamblea debían tener atribuciones tanto administrativas como legislativas, pero su capacidad legislativa debía estar estrictamente subordinada a la jurisdicción nacional. Además, el poder central tenía la facultad de alterar la legislación regional si era estimado que el "interés nacional" o el "interés de otras regiones" estaban siendo puestos en peligro. Más precisamente todavía, de acuerdo con el artículo 63 de la Ley modificada de 1988, el Presidente de la República ostentaba el poder único para ejercitar el derecho a veto sobre materias de legislación regional, establecido tanto en la Constitución como en la Ley Orgánica. Además, un gobierno regional podía ser declarado sujeto a un "estado de intervención" por el Poder Ejecutivo, cuando se estimase que había contravenido el "carácter unitario de la República". Con la mayoría necesaria en el Congreso, el Presidente podía introducir una "renovación forzada" en la composición de la asamblea, exceptuando a los alcaldes provinciales. El objetivo de aquella intervención eventual era definido en términos de "regular y normalizar" el progreso de la región[18].

La tesis de que el proceso de regionalización, a pesar de los enunciados concernientes al objetivo de descentralización, tiene más relación con una tendencia hacia la desconcentración, recibe apoyo adicional de los siguientes puntos. Primero: en contraste con la situación a nivel nacional, las asambleas regionales no tendrían la facultad para dictar decretos supremos. Segundo: la Ley Orgánica estableció un cargo de intendente regional, que debía ser nominado por el Gobierno Central con poderes independientes de la asamblea regional. Tercero: el secretario del consejo regional debía elaborar un plan socioeconómico, con el presupuesto adecuado, bajo estricta supervisión del Instituto Nacional de Planificación.

Teniendo en cuenta la viabilidad financiera de los gobiernos regionales se tomaron medidas para transferir, comenzando en 1989, hasta un 25% de los impuestos generales sobre las ventas a las regiones; además, en un período de tres años, hasta un 60% del ingreso permanente del Tesoro Público sería destinado a las regiones, y habría también un monto según el cual las regiones serían habilitadas para recibir los beneficios de una "participación adecuada" en el ingreso generado mediante la explotación de los recursos naturales localizados en sus respectivas áreas[19] . Aun cuando estas medidas representaron un avance respecto a las relaciones financieras entre el poder central y los poderes regionales anteriores, ellas todavía requirieron de una especificación adicional y de una

[16] Hasta donde la legislación comercial y laboral esté comprometida, su exclusión de la arena regional contradecía las importantes garantías de la Constitución; véase Bustamante (1988), *op. cit.,* pág. 16.

[17] Estos delegados podían ser elegidos mediante votación secreta en sus respectivas organizaciones. Las organizaciones regionales que se agrupaban conjuntamente con las comunidades indígenas y las actividades agrícolas serían representadas en una proporción equivalente a la población rural de la región.

[18] Estas referencias pueden ser encontradas en la ley de 1988; véase, **Legislación de gobiernos regionales,** Editorial Inkari, Lima, 1989, pp. 83-89.

[19] Para mayores detalles, véase Bustamante, 1988, *op. cit.,* pp. 36-39. Con respecto al canon regional, los montos que se incorporaban periódicamente de la partida del ingreso de los recursos naturales pueden ser desglosados de la siguiente manera: 20% para el fondo de compensación regional, 35% para el gobierno regional, 30% en partes iguales para las municipalidades provinciales de la región, 10% para las municipalidades provinciales donde los recursos naturales estén efectivamente localizados, con preferencial atención a los distritos donde habiten comunidades indígenas y campesinas; y un 5% para la educación pública en la región.

rigurosa implementación, y muy naturalmente, además, de la voluntad política para llevar a cabo un significativo programa de descentralización. Retomaré esta materia más adelante.

Finalmente, en este breve sumario de las características principales de la legislación sobre regionalización es necesario añadir que con posterioridad a la Ley Orgánica, con sus modificaciones, fueron implementadas una serie de leyes que condujeron a la creación de las nuevas regiones. A finales de 1989 se realizaron elecciones en cinco de estas regiones, específicamente en Grau (Piura y Tumbes), Amazonas (Loreto), Arequipa, José Carlos Mariátegui (Puno, Tacna y Moquegua) y Ucayali.

CENTRALISMO VERSUS LAS REGIONES

Anteriormente me referí al cambio de posición de García con respecto a la importancia de la regionalización. A comienzos de 1990, con ocasión de la instalación de la asamblea para la región de Grau, en Piura, donde el Presidente Regional era un aprista y el Vicepresidente un miembro de la Izquierda Unida, García llamó a poner término a todos los vicios del centralismo y enfatizó la importancia de emprender programas para un desarrollo integral. Entonces llegó a afirmar: "Estamos haciendo una revolución de una manera pacífica y democrática, a diferencia de otros lugares que han requerido de la muerte y la guerra, porque han sido llevados a esta situación por el Estado Central"[20]. En el transcurso hacia las elecciones nacionales de abril de 1990 García otorgó considerable importancia a la creación de una plataforma política en las regiones, e intentó proyectarse asimismo como un líder de la causa anticentralista. Su tardía conversión al proceso de regionalización provocó mucha suspicacia y los representantes de FREDEMO acusaron al Presidente de vociferante oportunismo; entre otras en el mismo sentido[21]. A medida que las elecciones regionales de noviembre de 1989 estuvieron más próximas, la prensa limeña estaba inundada con pedidos para su postergación, debido a las demoras en la organización, falta de información e ignorancia de los detalles de las elecciones por parte de grandes masas de la población regional[22]. Más aún, dada la fuerte presencia de apristas a nivel de alcaldes provinciales y la enorme influencia del APRA en muchas de las organizaciones regionales, el temor de la derecha era que se mantuviera el predominio aprista en las asambleas regionales con posterioridad a las elecciones. Este sentir fue dado a conocer por Vargas Llosa en una entrevista concedida en Lima en agosto de 1989, en la que se mostró contrario al proceso de regionalización, al tiempo que expresaba su preferencia por el fortalecimiento del gobierno local en oposición al aumento de las facultades del gobierno regional[23].

Aun cuando el gobierno del APRA mantuvo el poder en un período en el cual se dieron pasos decisivos hacia una institucionalidad más regionalizada, gran parte de su política de inversiones públicas no había sido armonizada a fin de rectificar

[20] Véase, **Resumen Semanal,** DESCO. Año XIII, Nº 552, 29-12-89/41-90, Lima, pág. 3.

[21] Con mucha anticipación, en agosto de 1989, el semanario conservador Oiga, en un interesante artículo sobre regionalización y corrupción, llamó la atención de los lectores sobre un número de anomalías y particularidades en la composición de las asambleas, especialmente en relación a la representación de las organizaciones regionales. Por ejemplo, en el caso de la región Inca (Apurímac, Cuzco y Madre de Dios), el último departamento nombrado, que contaba con una población más pequeña que el Cuzco, fue autorizado a elegir diez delegados institucionales, comparados con siete del Cuzco y seis para Apurímac; además, mientras que Madre de Dios era capaz de elegir dos representantes de las organizaciones agrícolas, Cuzco fue autorizado a elegir solamente a un representante; véase, **Oiga**, 21 de agosto de 1989, Lima, pág. 30.

[22] A finales de agosto y en el transcurso de septiembre, por ejemplo, los periódicos traían artículos sobre estos temas; como dos ejemplos véanse 13 Comercio, 27-8-89, pág. A4, y **La República**, 26-8-89, pág. 20.

[23] Puede argumentarse que gobiernos regionales fuertes podrían proporcionar un contrapeso más efectivo al poder central que el gobierno local o regional; el poder central versus una altamente dispersada y relativamente reducida organización de los gobiernos municipales parecería no ser conducente a un genuino movimiento hacia la descentralización. Para la entrevista de Vargas Llosa véase: "Entrevista exclusiva de **Expreso** con M. Vargas Llosa", suplemento extraordinario, 27-8-89, Lima, pp. 16-17.

el alto nivel de desequilibrio en el desarrollo territorial, ni había establecido las bases para la creación de un poder económico en zonas apartadas de la aglomeración Lima-Callao. En 1986, por ejemplo, casi un 50% de la inversión pública total para la industria fue asignado al área Lima-Callao (el departamento siguiente —Ancash— cerca de un 10%), mientras que la inversión pública en vivienda (casi un 50% del total), educación y salud continuaron favoreciendo al núcleo metropolitano. Las inversiones planeadas para 1988 evidenciaron una leve reducción con la predominancia del área Lima-Callao, manteniendo de esta manera una tendencia profundamente arraigada[24]. Además, como ya se ha señalado, hacia fines de 1989 el gobierno de García estaba implementando una política que favorecía proyectos-capital intensivos de gran envergadura, tales, por ejemplo, como vastos proyectos de regadío, en vez de mejorar la calidad de la infraestructura económica y social en su conjunto[25]. De este modo, la implementación gradual de una importante legislación regional parecía no guardar relación con ninguna variación notoria hacia un modelo menos centralista de inversión pública[26].

En igual forma, la transferencia de recursos financieros a las regiones parecía no haber recibido ninguna prioridad, al menos hacia comienzos de 1990. Un sencillo pero significativo ejemplo proviene de la región de Mariátegui, donde en febrero de 1990 uno de los primeros encuentros de la asamblea regional fue considerado, en cierta medida, ineficaz porque, debido a la falta de presupuesto, muchos de los delegados no estuvieron en condiciones de asistir (Méndez, 1990, *op. cit.,* pág. 115).

Más tarde, en 1990, después de las elecciones nacionales, con Fujimori siendo Presidente solamente por un mes, los doce presidentes de las asambleas regionales fueron a Lima para presentar el conjunto de sus quejas. Una de estas quejas se relacionaba con la suspensión hasta fines de 1990 de una serie de funciones asignadas a las asambleas regionales mediante la Ley Orgánica de 1988; esta suspensión, estipulada en un decreto supremo de mediados de agosto, tenía que ver con las actividades de la pequeña y mediana minería. Otra fuente de conflicto se refería al bloqueo, por parte del Ejecutivo, de la transferencia de la infraestructura turística y hotelera a las manos de los gobiernos regionales. Una queja adicional se ubicaba en el contexto de la reducción unilateral por parte del Gobierno Central de los ingresos autorizados a aquellas regiones que contaran con recursos naturales de importancia, tales como el petróleo en Amazonas (Loreto), Grau y Ucayali.

Sobre la base de estos y otros problemas afines, se ha llegado a sugerir que el gobierno de Fujimori representa una tendencia contraria a la regionalización y, consecuentemente, no tan sólo ha existido un creciente conflicto entre el poder central y las regiones, sino que, además, en el seno del mismo poder central han comenzado a generarse diferencias entre las dos Cámaras del Congreso en lo que concierne al significado político del proceso de regionalización[27].

La actitud de Fujimori hacia la regionalización no es distinta de la mantenida por el FREDEMO, o, más precisamente, por sus líderes nacionales radicados en Lima. Existe una tendencia hacia lo que yo denominaría una reafirmación del poder central, pero es difícil de predecir en este momento hasta qué punto esta si-

[24] Las cifras para 1986 fueron tomadas del Instituto Nacional de Planificación (1987), **Información Básica de los Departamentos del Perú,** documento sin publicar, pág. 125; para 1988 véase Instituto Nacional de Planificación, **Plan Nacional de Desarrollo 1988 —Anexo—,** Programa de **Inversiones Públicas para 1988,** Lima, 1988, pág. 17.

[25] Para 1989 la cantidad propuesta para los principales proyectos de inversión adjudicaba casi un 1% para la conservación de la red nacional de caminos, 1% para la atención primaria de salud, y aproximadamente un 1% para la construcción de hospitales y el mejoramiento de su infraestructura, en contraste con el 15% para el proyecto de regadío de Chavimochic, en Ancash; véase **Oiga,** 4-4-89, Lima, pp. 16-17.

[26] He discutido el establecimiento histórico de esta tendencia en mi análisis sobre el poder territorial y estatal; véase Slater (1989a), *op. cit.*

[27] Para una provechosa discusión de estos y otros puntos similares, véase Vergara, R. y Vega, R. (1990), "¿Contra las regiones están todos? Claro. Por supuesto". ¡Qué hacer!, Nº 677, noviembre-diciembre, pp. 12-20.

tuación se mantendrá en términos de propiciar una vuelta atrás de la legislación ya existente. También es necesario enfatizar que a nivel regional parecería haber una considerable unanimidad ciertamente en relación a la existencia de un poder central intransigente[28].

DEMOCRACIA Y LUCHA POR EL PODER TERRITORIAL

Tentativas anteriores de regionalización en el Perú y otras partes de América Latina han sido observadas con un enorme grado de escepticismo. Remontándonos a la década de los años 20, se puede recordar la expresión de Mariátegui "descentralización centralizada", y aquella crítica socialista a cualquier devolución de poder a las regiones y localidades controladas por fuerzas sociales reaccionarias[29]. En el caso peruano el poder regionalizado de los antiguos gamonales no constituye ya un factor que deba ser tomado en cuenta, pero para algunos escritores peruanos los espacios políticos libres que se abrieron después de doce años de gobierno militar han dado oportunidades para la aparición de "oligarquías burocráticas" a nivel regional[30]. La lucha por la democracia, tanto a nivel regional como a nivel local, no tan sólo implica una constante oposición al centralismo, sino que también una batalla contra aquellos grupos que buscan adueñarse de los beneficios de la regionalización con el fin de satisfacer sus intereses particulares. Lo que yo denominaré la batalla con doble finalidad por la democracia territorial requiere tanto del desarrollo de una vigorosa creatividad a nivel de la región, un sentido de identidad, y un compromiso tendiente a defender y extender en un contexto democrático los cambios de la región. Tamayo sugiere que, a fines de la década de los 80, el regionalismo podía ser considerado, en palabras de Mariátegui, como un "vago descontento", más que una estrategia efectiva e independiente, basada en un bien establecido sentido de identidad. Para Tamayo el movimiento de descentralización adolece de dos errores principales: un tono de lamentación y súplica, y una falta de perseverancia en la lucha por el cambio. Con demasiada frecuencia las regiones esperan que el poder central resuelva sus problemas. No se había desarrollado una serie lo suficientemente vigorosa de las *intelligentsias* locales y regionales que pudieran ser capaces de generar y mantener un efectivo contrapeso al poder central. La elaboración de un significado y una identidad ha seguido girando alrededor de la metrópoli. Quizás Tamayo es demasiado crítico en su posición pero, ciertamente, es correcto que una condición fundamental para una descentralización y reintegración regional exitosas, sin considerar la autonomía, es la existencia de un vigoroso sentido de identidad regional.

Una visión mucho más positiva sobre la regionalización y su potencial político puede ser encontrada en la forma en que Franco considera la cuestión. El argumenta que la creación de gobiernos regionales da origen a un proceso de "pluralización de las esferas públicas". El Estado está sujeto a una "diversificación en el espacio", y los marcos institucionales llegan a caracterizarse por una "pluralidad espacial"[31]. La democracia ya no debe ser

[28] Publicado a mediados de 1990, Vergara y Vega, *op. cit.,* pág. 13, nos dan a conocer que en la región de Cáceres el consejo regional tiene la siguiente composición: el presidente era de IU (Izquierda Unidad), el vicepresidente del APRA, dos secretarios regionales de FREDEMO, dos del APRA y uno del Cambio 90, y la composición funcionó.

[29] He discutido este aspecto de la problemática en un análisis del estado periférico; véase Slater, D. (1989c), "Territorial and the Peripherial State-Territorial Power and Peripheral State" ("Poder territorial y Estado periférico"); "The issue of Decentralization", **Development and Change,** Vol. 20, N° 3, julio, pp. 501-531.

[30] Véase, por ejemplo, Tamayo, J. (1988), **Regionalización e Identidad nacional,** CEPAR, Lima.

[31] Como una de las afirmaciones más socorridas sobre el potencial de la regionalización, Franco señala que este proceso puede "aumentar la participación en el país, promueve nuevos intereses alrededor de la administración pública, estimula el desarrollo de organizaciones sociales, genera diversas corrientes de opinión política, produce nuevo conocimiento y estilos de participación; y construye nuevos niveles políticos y sociales"; en otras palabras, continúa señalando, la regionalización tiene el potencial de incrementar, diversificar y hacer más complejo, tanto la realidad política y el sistema democrático; véase Franco, C. (1989), "La regionalización: ensayo

considerada como un sistema o forma de gobierno limitado por una dimensión territorial, sino más bien constituida en su extensión por una serie de niveles territoriales o arenas: la local, la regional, la nacional. Y con la instauración de gobiernos regionales puede ser razonable pensar que las sociedades civiles regionales serán capaces de emerger, enriqueciendo de esta manera todo el ensamblaje de las relaciones Estado-sociedad civil.

Bustamante adopta una visión más moderada y sombría. Establece directamente una diferencia entre regionalización y descentralización, haciendo notar que la primera debe ser considerada más apropiadamente como un paso en el camino hacia la descentralización; no es un sustituto para la restitución real del poder político. Pone de manifiesto, en forma correcta, la idea de que la regionalización a finales de la década de los 80 debe ser considerada como un proceso en marcha[32]. Ciertamente no existen garantías; la regionalización puede sufrir un retroceso; el poder central puede colocar muchos obstáculos en el camino, y las mismas regiones pueden ser seriamente debilitadas por fisuras y tensiones políticas. De igual manera, el proceso tiene el potencial para fortalecer la construcción de la democracia en su territorialidad[33] .

Enfrentado, por una parte, con las imperiosas exigencias de la crisis económica y social, y, por otra, con el aumento de la ola de violencia, generada por las acciones de Sendero Luminoso, y también por la cultura del capitalismo de la cocaína, el Estado está bajo una grave amenaza en el Perú. El fanatismo de los senderistas, el superindividualismo de la narcocultura, que en su propia manera grotesca refleja y pone de manifiesto el individualismo posesivo de la doctrina neoliberal[34], los efectos debilitadores de una galopante pobreza y la carencia de una estrategia segura para una transformación social, todo ello se combina para producir una mezcla potencialmente explosiva. En un importante sentido, los gobiernos regionales están en la línea de avanzada; ellos sufren las consecuencias de la crisis socioeconómica de manera apremiante y, al mismo tiempo, están sometidos a la amenaza permanente de la estrategia de Sendero Luminoso en aumentar su propio poder territorial. No están interesados en la negociación o reconciliación, sino que tienen la firme determinación de abolir el poder estatal, aun cuando aquello involucre en una primera etapa una ruina de la sociedad civil. Sendero, como indica Favre, tiene al menos una estrategia nacional que ya se remonta a una década; y que, ciertamente, no ha perdido su poder destructiva[35].

En conclusión, me gustaría sugerir que las perspectivas de la democracia en Perú, quizás en un importante sentido, están ligadas decisivamente con el destino de los gobiernos regionales por primera vez en su historia. Si estos gobiernos son atrapados en las arenas de la obstrucción centralista, y/o paralizados por la escalada de insurrección y violencia regionalizada, el futuro de la democracia, ciertamente en su significado territorial, parecería estar muy amenazado.

prospectivo", en Franco, F. (compl.), Regionalización: **problemas, posibilidades** y **perspectivas,** CEDEP, Lima, pág. 172.

[32] Véase Bustamante, L. (1989), *op. cit.*

[33] Gran parte del potencial de este proceso dependerá de la fuerza relativa de los movimientos sociales de la región. A finales de la década de los 70 y a comienzos de los 80, los frentes regionales jugaron un importante papel al colocar las preocupaciones regionales en un lugar preponderante para su posterior análisis, pero de acuerdo a una serie de especialistas en esta área, hacia finales de la década de los 80 la protesta regional y la movilización han comenzado a perder fuerza debido, en parte, a la instrumentalización del proceso, pero también ha sido provocado por los efectos de la violencia. Estos puntos son analizados en entrevistas con Manuel Darnmert (Acuerdo Socialista Independiente), Balthazar Caravedo (GREDES), y Carlos Monge (CEPES), Lima, septiembre, 1989.

[34] En otras partes he ligado las estrategias de los monarcas del narcotráfico con la orientación básica de "ajuste estructural" (léase dominación estructural), véase Slater, D. (1991), **Power and Resistance at the Periphery,** mimeo, CEDLA, Amsterdam.

[35] Para un análisis reciente, véase Manrique, N. (1990), "Violencia e imaginario social en el Perú contemporáneo"; en Degregori, C.L. *et al. (eds.),* **Tiempos de ira y amor,** DESCO, Lima, pp. 49-75.