

LECTURAS SOBRE REGIONALIZACION

LECTURAS SOBRE REGIONALIZACION

carlos amat y león Chávez

luis bustamante belaunde

editores.

baltazar caravedo molinari

alberto flores galindo

edgardo mercado jarrín

eduardo Orrego villacorta

javier pulgar vidal

jorge san román de la fuente

& alberto montes de oca

**CENTRO DE INVESTIGACION DE LA
UNIVERSIDAD DEL PACIFICO**

© UNIVERSIDAD DEL PACIFICO
Avenida Salaverry 2020
Jesús María, Lima (11), Perú

Primera edición, noviembre 1981

Cubierta: Carlos Ausejo
Composición IBM: Inés Gálvez - Carmen I. Cheng
Centro de Investigación de la
Universidad del Pacífico

El Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico no se solidariza necesariamente con el contenido de los trabajos que publica.

Derechos reservados conforme a ley.

PRESENTACION

En marzo de 1979, el Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico organizó, con los auspicios de la Fundación Friedrich Ebert, un Seminario sobre “Estrategias de Desarrollo Regional”.

En octubre de 1980, con los auspicios del Proyecto de “Planificación del Desarrollo Regional de Arequipa (PLAN-DRA)” conjuntamente con el Organismo Regional de Desarrollo de Arequipa (ORDEAREQUIPA) y la Fundación Friedrich Ebert, se organizó en esa ciudad un Seminario Nacional sobre “La Problemática Regional del Perú”.

En ambos casos se dieron cita distinguidas personalidades de los ambientes político, empresarial, laboral y académico, para presentar y comentar sus mejores aportes en torno al problema regional del Perú.

En ambas ocasiones, también, se hizo presente la Fundación Friedrich Ebert, de la República Federal de Alemania, para prestar su importante asistencia que hizo posible la realización de los eventos.

En esta oportunidad, la Fundación Friedrich Ebert ha cedido los derechos de reproducción de algunas de las principales ponencias presentadas en uno y otro Seminarios.

El Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico patrocina esta edición, dentro del convencimiento de que su distribución y discusión habrán de contribuir a enri-

quecer el debate nacional de un problema que, como el del centralismo y descentralismo, es vital para el Perú.

Al hacerlo, los editores expresan, asimismo, su convicción de que el Perú estará más cerca de cumplir su destino histórico cuanto más cerca se encuentren sus regiones y sus pobladores de adoptar las decisiones que les afecten.

Agosto 1981.

Carlos Amat y León Chávez
Luis Bustamante Belaunde

INTRODUCCION

Hablar sobre regionalización es tocar un tema a la par emocionante y controvertido, y en todo caso, de interés permanente.

Si bien este tema estuvo ausente de una manera explícita durante mucho tiempo en la América Latina post-colonial, el problema de fondo existió antes. En efecto, el fenómeno empieza con la centralización del poder político, económico y de decisión, y con los intentos de autonomía de las "regiones" en los distintos niveles (es decir, con sus esfuerzos descentralizadores).

Con todas las restricciones y debilidades que traen consigo las comparaciones entre los países industrializados y los países en desarrollo, me permito hacer una referencia. En la Francia de los reyes, donde todo giró alrededor de la corte de Versalles y el vecino París, se sientan las bases de una estructura territorial altamente desigual en función de la centralización política, económica y administrativa en la capital. La existencia actual en Alemania de toda una gama de centros industriales y comerciales de peso semejante es el reflejo de su estructura política al inicio de la industrialización. En efecto, sólo a principios del siglo XIX se forma la Confederación Germánica, una asociación política muy laxa.

Los esfuerzos considerables del sistema de planificación francés en la época del Presidente De Gaulle y los resultados parcialmente satisfactorios muestran cuán difícil es la descentralización una vez cimentada la estructura inicial.

Los procesos históricos de casi todos los países latinoamericanos parten desde la Colonia del mismo esquema concentrador de los niveles político y económico. Las tendencias posteriores fueron muy similares en todo el continente. Las perspectivas son alarmantes e inimaginables. ¿Cómo se maneja una ciudad como México que tendrá

treinta millones de habitantes a fines del siglo? ¿Cómo se consiguen los recursos para satisfacer las necesidades elementales de doce millones de limeños si ya hoy -con menos de la mitad- ningún tipo de servicio es suficiente?

Las soluciones son sumamente difíciles por varias razones:

- La integración del territorio mediante la infraestructura de transporte es contraproducente, por lo menos a mediano plazo. Las regiones atrasadas entran en una competencia desigual con la capital dotada de financiamiento, industria y recursos humanos calificados. Se producen flujos de ingresos que perjudican a las regiones.

En la pugna por recursos escasos, los grupos de la ciudad (asociaciones empresariales, sindicatos, pobladores organizados) tienen más experiencia y más cercanía a los polos de decisión. Apaciguar a aquéllos es más cómodo que jugarse activamente por el desarrollo de las provincias.

- Corregir el conjunto de atrasos en todos los niveles (infraestructura, estructura productiva, condiciones de recreo, etc.) y en todas las regiones por igual requeriría un vuelco completo de la orientación de los esfuerzos, tanto estatales como privados.
- Por último, un factor psicológicamente comprensible, pero sumamente grave: Si descentralizar significa entregar algo del propio poder, ¿quién lo hace voluntariamente?

Aún cuando las perspectivas son poco halagadoras, los intentos cuentan. La Fundación Friedrich Ebert, de la República federal de Alemania ha dado una alta prioridad a esta problemática en sus programas de cooperación técnica en América Latina, y específicamente en el Perú. Entre un primer Seminario Internacional sobre el tema "Planificación Regional y Urbana en América Latina", organizado por ILPES/ILDIS en abril de 1972 en Viña del Mar, y el Seminario Nacional "Problemática Regional del Perú", organizado por ORDEAREQUIPA y la Fundación en octubre de 1980 en Arequipa, hay una larga cadena de eventos, proyectos de asesoramiento e investigaciones auspiciadas.

El presente libro recoge algunas ponencias de especial interés del último seminario mencionado, así como del Seminario sobre "Estrategias de Desarrollo Regional", realizado en marzo de 1979 en Lima. En ambos casos, la Universidad del Pacífico mostró su gran eficiencia y

su capacidad de convocatoria. De ahí se derivó que los dos eventos reunieran (según mi conocimiento, por primera vez en el Perú) a los más importantes científicos, políticos y técnicos conocedores de la problemática regional desde los distintos ángulos (el geográfico, el histórico, el institucional, el económico y el geopolítico).

El presente libro, realizado por la iniciativa y el esfuerzo del Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, cubre estos distintos enfoques del mismo problema. Sería innecesario entrar en detalles sobre los puntos de vista presentados por los autores en los respectivos artículos. A todos ellos, como al autor de esta nota, los une el esfuerzo de estudiar el problema y de presentar soluciones que deben llegar más allá de una mera regionalización territorial o administrativa. Nos referimos al refuerzo de la autonomía de las unidades inferiores al nivel nacional. Si en ellas se logra una participación justa de todos los estratos poblacionales existentes en la toma de decisiones, la descentralización será un vehículo muy concreto para profundizar y para llenar con más vida dos objetivos centrales: la democracia y la cohesión de la sociedad peruana.

Diciembre, 1980

Dr. Heinrich Sassenfeld,
Representante de la
Fundación Friedrich Ebert
en el Perú

DIAGNOSTICO

EL DESARROLLO DESIGUAL DE LAS REGIONES DEL PERU

Carlos Amat y León
Colaboración: Ana María Tenenbaum
Asistentes: Edith Alcorta - Juan Ramírez

INTRODUCCION

Este documento se propone ofrecer al lector, de manera simple y objetiva, un conjunto de características sociales y económicas que muestren el desarrollo desigual de las regiones comprendidas en el espacio nacional y las diferentes oportunidades de bienestar que tiene la población peruana en los distintos centros poblados.

Pondremos especial énfasis en mostrar la polarización entre Lima Metropolitana y el resto del país. La concentración de los recursos y las posibilidades de progreso en la capital tienen como contrapartida la marginalidad y la pobreza de las provincias.

Estos hechos, cuyas magnitudes se precisan en gráficos y cuadros, son el resultado lógico del modelo de desarrollo aplicado actualmente en el Perú.

En primer lugar, ordenaremos a la población de acuerdo con el lugar de residencia, con los departamentos y con el tamaño de los centros poblados. Mediremos también la distancia de su nivel de vida en relación con el de Lima Metropolitana.

En segundo lugar, mostramos las diferentes magnitudes con las que funciona el aparato productivo y también la distribución porcentual entre las distintas regiones.

En tercer lugar, describiremos la evolución de la concentración de la población y las proyecciones de su crecimiento en 1990 en los centros poblados clasificados de acuerdo con el número de habitantes.

Finalmente, quisiéramos señalar que sólo presentamos los aspectos más críticos de las desigualdades regionales con el fin de que los participantes cuenten con un diagnóstico primario y puedan llegar a adquirir conceptos y elementos de juicio comunes mínimos.

Por lo tanto, este documento es un instrumento de trabajo para motivar la discusión de las causas que origina esta realidad y también para inducir a los participantes de este seminario a buscar y a plantear las soluciones para transformarla.

I. LOS NIVELES DE VIDA

El bienestar es la satisfacción que experimentan las personas como resultado de su participación en las actividades sociales realizadas en el hogar, en el centro de trabajo y en el ámbito comunal a través de las cuales ejercitan y virtualizan sus capacidades humanas y desarrollan su personalidad.

Para la realización efectiva de estas actividades, las familias requieren de un conjunto de bienes y servicios cuya utilización les permite satisfacer sus necesidades. La mayor o menor disponibilidad de estos bienes y servicios determinará el nivel de vida que alcance el individuo y su comunidad.

El ejercicio libre y seguro de todas estas actividades es condición esencial para que este individuo y su comunidad puedan percibir y sentir el logro de mayores niveles de vida.

El gráfico No. 1 muestra un ordenamiento de los departamentos de acuerdo con un índice del nivel de vida. Este permite apreciar la diferencia relativa de cada departamento respecto del de Lima.

Este índice se construyó mediante la suma de los índices de ocho indicadores, cada uno de los cuales refleja a su vez la distancia entre cada departamento respecto de Lima en cada uno de los aspectos medidos. Los números absolutos de los indicadores escogidos se presentan en el Cuadro No. 1. Ellos son:

- Los ingresos promedio (sueldos y salarios);
- La esperanza de vida;
- La tasa de mortalidad infantil;
- La proporción de viviendas sin conexión de agua potable;
- El porcentaje de la población económicamente activa en la agricultura; y
- La tasa de desocupación.

A todos ellos se les asignó igual ponderación.

Para facilitar la lectura y la interpretación del gráfico No. 1, escogimos a Lima como referencia y le señalamos el nivel de 0.0. De esta

manera el número de veces que el nivel de vida de cada departamento está por debajo' del de Lima podrá identificarse sin dificultad en la línea vertical inferior. Por ejemplo, los residentes del departamento de Apurímac tienen un nivel de vida de 3.6 veces menor que el de Lima.

Podemos observar claramente la polarización de los departamentos de la Sierra Sur, donde reside principalmente la mancha india (Apurímac, Ayacucho, Huancavelica). Un poco mejor, Cuzco, Puno, Cajamarca y Huánuco, conforman el área más deprimida y pobre del Perú. Los estudios macro-regionales coinciden con esta conclusión que se refuerza también con los estudios de casos concretos.

En el segundo grupo de marginación y pobreza (aunque en menor grado que los anteriores) estarían Amazonas, Ancash, San Martín, Piura, Pasco, Madre de Dios y Junín. Ellos tienen un nivel de desarrollo ligeramente superior.

El grupo medio-bajo estaría conformado por Loreto, La Libertad, Lambayeque, Moquegua y Tumbes; y el grupo medio-alto comprendería los departamentos de Arequipa, Ica y Tacna.

De esta descripción (que es bastante amplia) se deducen conclusiones bastante obvias. Pero lo más criticable es que este grado de agregación y especificación de la naturaleza del problema en cada departamento no permite explorar y diseñar el contenido de las acciones que deberán acometerse y mucho menos asignar y desembolsar recursos. Todos sabemos la gran heterogeneidad que existe dentro de cada departamento. Los departamentos como unidad de análisis, no son ni operativos ni útiles para diseñar políticas.

Las afirmaciones anteriores son obvias para todos y constituyen un tema de discusión muy antiguo; sin embargo, toda la estadística está categorizada y procesada en estos términos. A pesar de que existe la información básica, la mayor parte no se ha procesado en un nivel provincial. Ello haría posible ordenar la realidad espacial y social del país en regiones más homogéneas, lo que permitiría, a su vez, construir la escala de los niveles de desarrollo regional con mayor realismo y precisión.

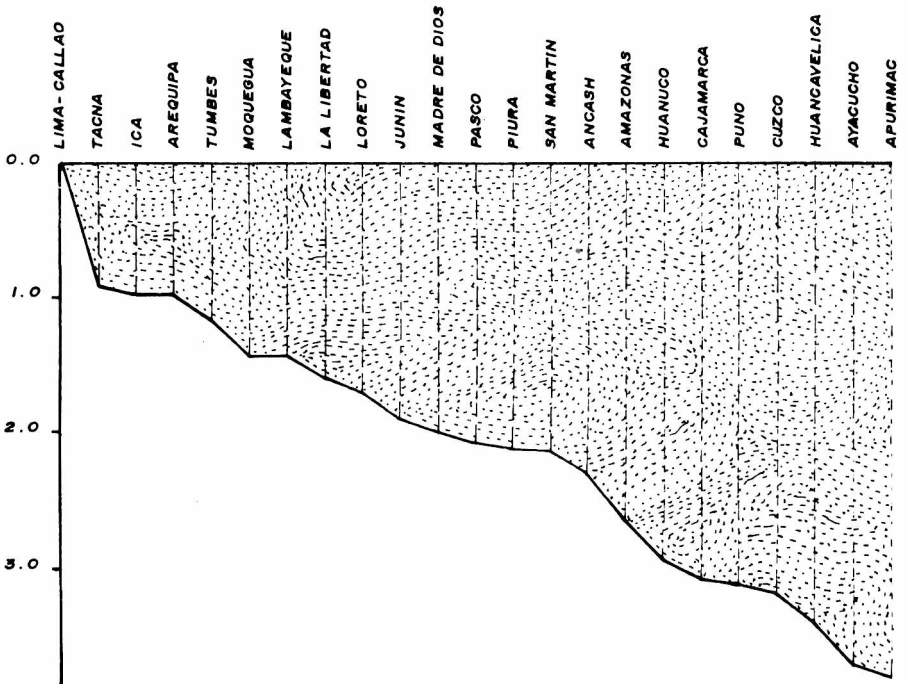
A manera de ejemplo, ofrecemos el gráfico No. 2 en el cual se presenta una diferenciación del espacio nacional mediante la agrupación de las provincias que tienen rangos similares en la tasa de mortalidad infantil.

Quisiéramos subrayar que este indicador, a nuestro juicio, es un excelente "proxy" para rastrear el comportamiento de otro conjunto de indicadores económicos y sociales, tales como los de educación, salud, vivienda, nutrición, ingreso, gasto público, inversiones, etc.

GRAFICA Nº 1

INDICE DE NIVELES DE VIDA :

POSICION RELATIVA DE LOS DEPARTAMENTOS RESPECTO AL DE LIMA SEGUN NIVELES DE VIDA



CUADRO No. 1

NIVELES DE VIDA: INDICADORES CRITICOS POR DEPARTAMENTOS

Departamentos	Ingresos (*)		Salud (**)		Educa- ción')	Vivien- da(**)	Ocupación	
	1	2	3	4	5	6	7	8
Amazonas	4000	310	52	141	30	92	77	1.2
Ancash	3800	460	51	146	36	90	50	5.1
Apurímac	3700	170	45	199	61	95	78	1.8
Arequipa	4000	410	56	119	15	59	29	6.8
Ayacucho	3700	190	45	197	56	92	73	2.2
Caja marca	3800	220	50	155	42	93	76	1.9
Cuzco	3200	200	43	218	48	83	62	3.7
Huancavelica	3700	530	42	227	56	95	70	2.7
Huánuco	3800	300	48	170	42	90	71	2.1
Ica	3600	370	56	98	9	63	32	6.0
Junín	3500	370	51	153	24	76	46	4.8
La Libertad	3600	390	54	113	23	74	43	5.7
Lambayeque	3300	360	53	119	18	68	35	6.5
Lima/Callao	4100	560	58	72	5	29	6	8.6
Loreto	3600	420	53	131	21	86	48	4.9
Madre de Dios	3500	350	50	149	20	88	54	2.7
Moquegua	4100	740	51	130	19	71	39	4.7
Pasco	3900	740	49	168	31	83	48	5.8
Piura	3700	360	48	151	31	79	50	5.9
Puno	3400	210	45	196	45	94	66	3.1
San Martín	3800	400	54	126	21	91	68	2.1
Tacna	4200	480	54	111	14	42	27	4.4
Tumbes	4100	370	55	107	13	80	39	5.3

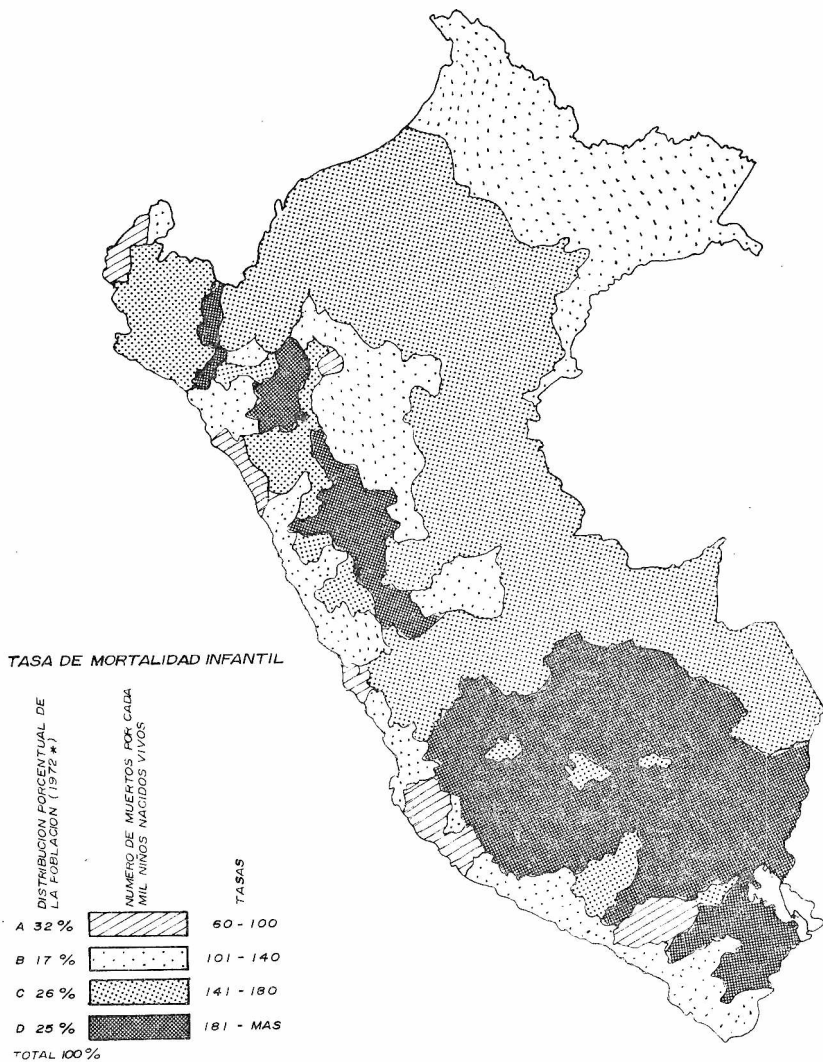
- 1 Sueldos (soles/mes) percibidos mensualmente por empleados mayores de 15 años de la República (1972).
2 Salarios (soles/semana) percibidos semanalmente por obreros mayores de 6 años de la República (1972).
3 Esperanza de Vida (años), 1967-1968.
4 Tasa de Mortalidad Infantil (0/00), 1967-1968.
| Tasa de Analfabetos (porcentajes) de la población mayor de diez años de la República (1972).
o Proporción de viviendas sin conexión de agua potable (porcentajes), en 1972.
7 Porcentaje de la PEA en Agricultura en 1972 (***)
tt Tasa de desocupación (porcentajes) (*) de la población mayor de 15 años de la República (1972).

FUENTES:

- (*) ONEC: "Perú, Características Educativas y Económicas de la Población" (Boletín Especial No. 4).
(**) INE: "La Mortalidad en las Provincias del Perú" (Boletín de Análisis Demográfico No. 18).
(A A A) INE: "La Mortalidad en los Primeros Años de Vida, 1967-1968" (Boletín de Análisis Demográfico No. 17).

Elaboración - S.T.E.E.R. - CIUP

GRAFICO N° 2
PERU: MORTALIDAD INFANTIL POR PROVINCIAS (1967 - 1968)



FUENTE : * INE, ANUARIO ESTADISTICO,
INE, LA MORTALIDAD EN LAS PROVINCIAS DEL PERU,
(BOLETIN DE ANALISIS DEMOGRAFICO N° 18).

La tasa de mortalidad infantil aglutina con bastante efectividad las áreas con similar nivel de desarrollo. Nuevamente la Sierra es el área más deprimida (y particularmente la Sierra Sur).

I.1 Indicadores de Niveles de Vida según Grados de Urbanización

Creemos que es mucho más importante y útil ordenar la información de la realidad peruana en función del grado de urbanización de los centros poblados donde residen las personas estudiadas. El proceso social más importante experimentado actualmente por la sociedad peruana es la migración hacia los grandes centros urbanos, principalmente hacia aquellos ubicados en la Costa.

Lima Metropolitana es el receptor más importante. El 48 por ciento de los migrantes se dirigen a esta ciudad.

Por otro lado, la dinámica del proceso económico, particularmente la asignación de los recursos nacionales (divisas, crédito, gasto público, inversiones, etc.), también se centra en esta dirección, lo cual trae como consecuencia natural la intensificación de los movimientos de población en este sentido.

La conclusión más importante que se deduce del gráfico No. 3 es que la diferencia entre los ingresos reales de una familia de Lima y los de las de otras áreas de residencia en el país se debe principalmente a las desigualdades del acceso a los servicios urbanos (agua, desagüe, electricidad, educación) y al equipamiento del hogar. En consecuencia, uno de los principales factores que explicaría la corriente migratoria a Lima sería la voluntad de mejorar los niveles de vida en términos de acceso a estos servicios. En el nivel nutricional hay una ligera diferencia entre un lugar y otro. Sin embargo, esto no quiere decir que en algunos grupos de las poblaciones de Lima y otras ciudades no existan situaciones de crítica desnutrición. La solución de éstas implica diseñar proyectos muy concretos que beneficien directamente a los grupos más deprimidos que no tienen posibilidad inmediata de resolverlas por su propio esfuerzo.

Otra conclusión importante que puede sacarse de este gráfico es que si queremos diseñar una estrategia rápida y eficaz para mejorar los niveles de vida y las desigualdades que existen entre las regiones, debemos programar con prioridad proyectos y programas que tiendan a proporcionar a la población los servicios básicos que se han señalado. Evidentemente, el efecto político que tendrán estos proyectos será sumamente positivo en la medida en que solucionen necesidades expresadas

a través de muchas formas por las poblaciones y las provincias del país. El indicador más dramático es el proceso migratorio.

El índice de transporte muestra que las familias de Lima se ven obligadas a gastar en este servicio cuatro veces más que los residentes de las otras ciudades y cinco veces más que los que viven en el área rural. Para poder llegar a los centros de trabajo, los que residen en Lima tienen que sustraer del 7 por ciento al 10 por ciento de sus ingresos. Este es un costo que impone la ciudad. Asimismo, podríamos cuantificar todos aquellos gastos extras que las familias de Lima están obligadas a realizar para poder subsistir en esta ciudad, y que no realizarían si residieran en otras ciudades o en otros centros poblados del país. Este es el caso, por ejemplo, de los mayores gastos en arrendamiento por el mismo tipo de casa; de los gastos adicionales en equipos para asegurar las casas y evitar robos; de los mayores gastos para mantener la buena salud debido a la mayor diversidad de enfermedades y la mayor frecuencia de las mismas en las grandes urbes; de los mayores gastos para disfrutar de áreas verdes, sol y aire puro; de las mayores exigencias en el gasto de ropa, de movilidad extra y de otros artículos decorativos que el ritual social de la ciudad impone a las familias.

Por otro lado, también deberemos construir algunos índices y ponderar la importancia de muchas actividades y oportunidades que se obtienen en Lima y que no existen en los otros lugares del país. Probablemente un migrante percibe que Lima ofrece diversidad de ocupaciones y mayor certidumbre de que sus hijos van a obtener mayores oportunidades de ascenso social. Pero nos intriga saber cuántos migrantes logran en la práctica alcanzar estas oportunidades. A manera de hipótesis podríamos decir que el drama del migrante es que sus ilusiones no se cristalizan. Pero lo que tienen y lo que les ofrecen Lima y algunas otras ciudades es mucho mejor que el futuro que les espera si regresaran a su pueblo.

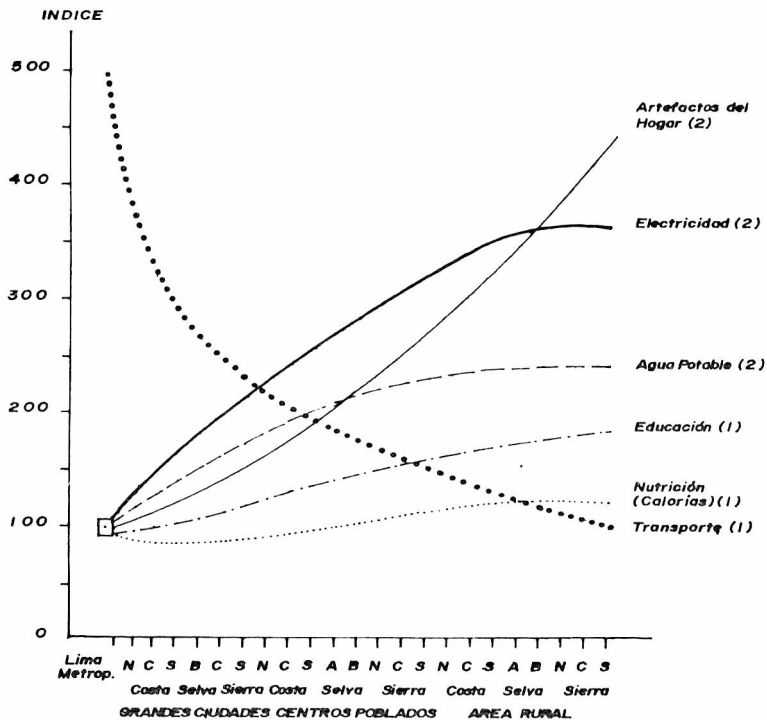
La explicación anterior es precisamente la gran conclusión del gráfico No. 3. En relación con las oportunidades de acceso a los servicios más esenciales, hay una diferencia abismal entre Lima y algunas ciudades, donde reside el 31 por ciento de las familias y los centros poblados y el área rural, donde reside el 55 por ciento de las familias del país.

Se vive mal en Lima y se vive mal en el área rural. La congestión y la psicosis de Lima no constituyen un ideal de desarrollo, pero tampoco lo es el aislamiento y la vida tan precaria que ofrece el área rural. Ambas condiciones son dos caras del mismo proceso histórico de acumulación. Son el resultado de la manera como creció la economía del país en los últimos cuatrocientos años. Tenemos que concentrar a la po-

GRAFICA Nº 3

INDICES DE LAS PROPORCIONES DE FAMILIAS QUE NO SATISFACEN LAS NECESIDADES BASICAS EN LOS LUGARES DE RESIDENCIA, RESPECTO A

LIMA METROPOLITANA



CUADRO No. 2-A

NIVELES DE INGRESO REAL:
 PROPORCION DE FAMILIAS QUE NO SATISFACEN
 LAS NECESIDADES BASICAS EN CADA AREA DE RESIDENCIA
 INDICES DE PROPORCIONES DE FAMILIAS QUE NO SATISFACEN
 LAS NECESIDADES BASICAS EN LOS LUGARES DE RESIDENCIA
 CON RESPECTO A LIMA METROPOLITANA

Areas/Regiones	Viviendas que no tienen						Gasto Promedio familiar en transporte	
	1	2	3	4	5	6	7	8
LIMA METROPOLITANA	25.9	100.0	39.4	100	16.6	100.0	610	1,605
Grandes Ciudades								
Costa Norte	55.5	214	54.9	139	25.3	152	296	779
Costa Centro	26.0	100	41.3	105	19.1	115	106	279
Costa Sur	39.9	154	45.1	114	20.6	124	259	682
Selva Baja	63.5	245	70.2	178	24.6	148	384	1,011
Sierra Centro	47.9	185	63.7	162	26.9	162	164	432
Sierra Sur	41.1	159	60.3	153	24.8	149	446	1,174
Centros Poblados								
Costa Norte	66.8	258	75.9	193	28.4	171	198	521
Costa Centro	60.2	232	71.0	180	25.5	154	253	666
Costa Sur	55.9	216	65.5	166	28.4	171	165	434
Selva Alta	79.2	306	86.9	221	43.4	261	289	761
Selva Baja	83.8	324	94.1	239	38.2	230	184	484
Sierra Norte	84.7	327	88.0	223	46.8	282	89	234
Sierra Centro	66.4	256	81.3	206	40.5	244	122	321
Sierra Sur	90.9	351	93.3	237	50.2	302	31	89
Area Rural								
Costa Norte	85.4	330	89.3	227	46.1	278	123	324
Costa Centro	67.3	260	78.6	199	30.9	186	249	655
Costa Sur	78.5	303	82.9	210	37.1	225	117	308
Selva Alta	93.1	359	94.7	240	61.2	369	214	563
Selva Baja	93.9	363	98.8	251	53.7	323	146	384
Sierra Norte	96.9	374	97.1	246	68.4	412	46	121
Sierra Centro	94.4	364	95.9	243	65.5	395	102	268
Sierra Sur	96.0	371	96.6	245	67.0	404	38	100
TOTAL PERU	67.9	262	74.7	190	42.0	253	--	---

- 1 Alumbrado eléctrico (proporción).
- 2 Alumbrado eléctrico (índice).
- 3 Agua potable por red de tubería interna (proporción).
- 4 Agua potable por red de tubería interna (índice).
- 5 Artefactos del Hogar (proporción).
- 6 Artefactos del Hogar (índice).
- 7 Soles/mes.
- 8 Índice.

FUENTE: Amat y León Ch., Carlos & León H., Héctor; "Distribución del Ingreso Familiar en el Perú"; Lima, 1980.

CUADRO No. 2-B

NIVELES DE INGRESO REAL:
 PROPORCION DE FAMILIAS QUE NO SATISFACEN
 LAS NECESIDADES BASICAS EN CADA AREA DE RESIDENCIA
 INDICES DE PROPORCIONES DE FAMILIAS QUE NO SATISFACEN
 LAS NECESIDADES BASICAS EN LOS LUGARES DE RESIDENCIA
 CON RESPECTO A LIMA METROPOLITANA

Areas/Regiones	Población de individuos de:				Ingestión de calorías		Sub-empleo	
	1	2	3	4	5	6	7	8
LIMA METROPOLITANA	47.9	100	27.3	100	46.7	100	23.7	100
Grandes Ciudades								
Costa Norte	61.1	128	32.6	119	42.8	92	44.6	188
Costa Centro	62.4	130	26.2	96	25.0	54	23.6	121
Costa Sur	50.6	106	31.9	117	48.3	103	28.0	118
Selva Baja	61.1	128	29.7	109	65.2	140	35.3	149
Sierra Centro	40.9	85	42.4	155	25.8	55	43.7	184
Sierra Sur	50.9	106	29.7	109	78.8	169	39.0	160
Centros Poblados								
Costa Norte	68.4	143	31.8	117	42.3	91	55.6	235
Costa Centro	66.2	138	31.7	116	30.8	66	33.4	141
Costa Sur	63.6	133	39.3	144	58.5	125	31.4	132
Selva Alta	62.2	130	21.4	78	62.3	133	33.3	141
Selva Baja	34.0	175	46.9	172	81.8	175	54.1	228
Sierra Norte	64.4	134	60.2	111	60.0	128	79.1	234
Sierra Centro	63.0	132	36.4	133	46.1	99	69.0	291
Sierra Sur	32.4	172	37.1	136	68.7	147	86.7	366
Area Rural								
Costa Norte	37.7	183	47.9	176	54.5	117	60.0	253
Costa Centro	30.6	168	34.5	126	44.0	94	60.6	256
Costa Sur	78.6	164	39.6	145	52.3	112	35.5	150
Selva Alta	34.4	176	39.8	146	41.6	89	82.6	319
Selva Baja	92.2	193	56.6	207	72.6	155	77.6	327
Sierra Norte	38.4	185	44.1	162	49.2	105	88.5	373
Sierra Centro	33.7	175	47.4	174	60.6	130	72.2	305
Sierra Sur	91.2	190	51.0	187	56.2	120	87.7	370
TOTAL PERU	65.7	137	38.8	142	52.3	112	61.1	258

1 Más de 15 años de edad sin educación primaria completa (proporción).

2 Más de 15 años de edad sin educación primaria completa (índice).

3 De 5 a 14 años de edad sin algún nivel de educación primaria (proporción).

4 De 5 a 14 años de edad sin algún nivel de educación primaria (índice).

5 Proporción.

6 Índice.

7 Trabajadores ocupados que perciben menos del salario mínimo (proporción).

8 Trabajadores ocupados que perciben menor del salario mínimo (índice).

FUENTE: Amat y León Ch., Carlos & León H., Héctor; "Distribución del Ingreso Familiar en el Perú"; Lima, 1980.

CUADRO No. 3

NIVELES DE VIDA DE LAS FAMILIAS:
INDICADORES SEGUN LUGARES DE RESIDENCIA
(1972)

INDICADORES	Centros			Area	TOTAL
	Lima	Ciudades Poblados		Rural	PERU
1. VIVIENDA (*)					
Proporción de Viviendas:					
1.1 Sin agua potable	33	29	43	86	56
1.2 Sin electricidad	27	32	44	90	56
2. EDUCACION (**)					
Proporción de Individuos:					
2.1 Jefes de hogar sin primaria completa	22	35	46	72	49
2.2 Cónyuges sin primaria completa	47	60	68	87	69
2.3 Hijos de 7 a 17 años que no asisten al colegio	6	8	11	25	15
3. NUTRICION					
3.1 Proporción de niños malnutridos	19	34	41	60	42
3.2 Proporción de familias malnutridas (calorías)	39	56	49	54	52
4. MORTALIDAD (***)					
4.1 Tasa de mortalidad infantil (porcentaje)	4.6	8.8	14.6	15.8	11.6
5. ESPERANZA DE VIDA(***)					
5.1 Esperanza de vida en años	64	58	51	50	55

NOTA:

Ejemplo ilustrativo: la columna de Lima (ítem 1.1) indica que el 33 por ciento del total de viviendas de esta ciudad no tiene agua potable.

FUENTES:

(*) INE: "Censo de Población y Vivienda", Lima, INE: 1972.

(**) Amat y León, Carlos; Curonisy, Dante; Lanao, Iris; León, Héctor; "Estudio sobre Niveles de Vida por Regiones y Grupos Ocupacionales"; Lima, Dirección de Investigaciones D.G.A.F., Datos de la ENCA.

(***) ONEC: "Perspectivas de Crecimiento de la Población del Perú"; Boletín de Análisis Demográfico No. 16.

blación en varias ciudades y por lo menos orientar la migración de la nueva población hacia cincuenta o cien centros poblados. Esto supone cambiar la estrategia de inversión e industrialización; y sobre todo, el planteamiento de una movilización masiva de los recursos humanos y físicos que existen en el país.

1.2 La Tasa de Analfabetismo

En el gráfico No. 4, podemos observar la diferencia entre la tasa de analfabetismo del área rural y la del área urbana. Por otro lado, podemos comprobar también una evidentemente mayor discriminación de la mujer respecto del hombre en este sentido. Sin embargo, debemos notar que las mujeres del área urbana tienen una menor proporción de analfabetismo que los hombres del área rural.

Otro hecho interesante que se deduce de este gráfico es la disminución de la tasa de analfabetismo cuanto más joven es la población. Esta tendencia es similar en todas las áreas y sexos. Esto significa entonces que las nuevas generaciones encuentran mayores posibilidades de instrucción y es una prueba del esfuerzo que han realizado los últimos gobiernos para ampliar la cobertura de los servicios de educación. Sin embargo, no podemos decir nada sobre la calidad y relevancia de la instrucción obtenida.

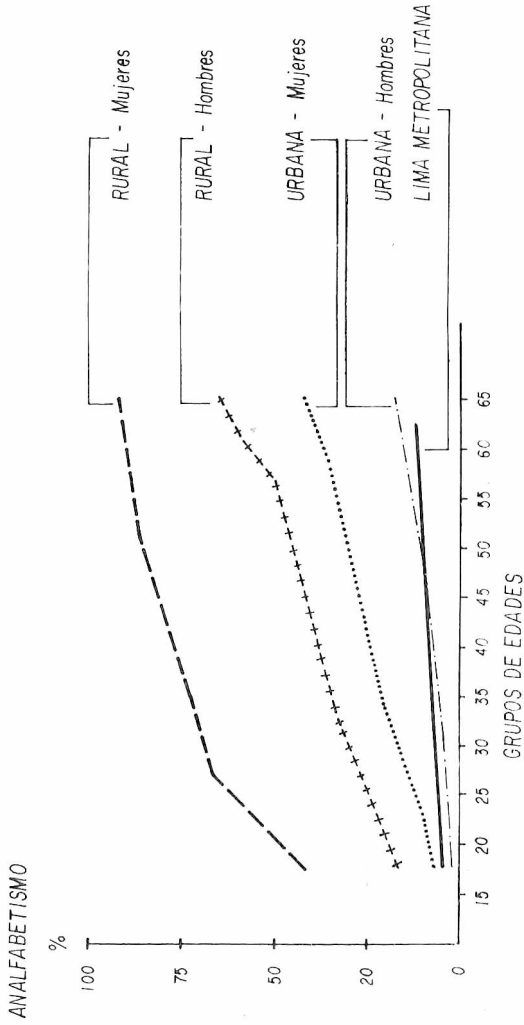
II. NIVELES DE INGRESO FAMILIAR SEGUN EL GRADO DE URBANIZACION EN EL PERU

En el gráfico No. 5, mostramos los niveles de ingreso que obtienen en promedio las familias residentes en las diferentes áreas, regiones y zonas de residencia del Perú, durante el periodo comprendido entre agosto de 1971 y agosto de 1972. De su observación podemos concluir lo siguiente:

1. El ingreso promedio mensual de las familias del Perú es de 4,500 soles. Sin embargo, es importante considerar la gran heterogeneidad de los niveles de ingreso de las familias del país. Por lo tanto, el conocimiento del ingreso promedio de una familia peruana no nos da una percepción suficiente de nuestra realidad. Así, si deseamos tener un conocimiento cabal de la realidad socio-

GRAFICO N° 4

TASA DE ANALFABETISMO DE LA POBLACION MAYOR DE 15 AÑOS POR GRUPOS DE EDADES Y POR SEXO; Y SEGUN LAS SIGUIENTES AREAS : URBANA, RURAL Y LIMA METROPOLITANA



FUENTE: ONEC, Perú: Características Educativas y Económicas de la Población. (Boletín Especial N° 4 (1972)).

Elaboración: STSER - CIUP.

económica del país, será importante entonces conocer la distribución del ingreso según los diferentes grupos de población y según las regiones del país.

2. Hay una clara vinculación entre los mayores niveles de ingreso familiar y el mayor grado de urbanización. Las familias que residen en Lima Metropolitana tienen en promedio un ingreso de 9,800 soles al mes.
3. El grupo que recibe un menor ingreso promedio es el que reside en el área rural, con 2,200 soles mensuales.
4. La trayectoria del migrante en el país sigue precisamente el proceso de urbanización que se da actualmente en el Perú. Esta migración puede explicarse por la búsqueda sistemática de mayores ingresos y mejores niveles de vida por las familias. Ello explica la trayectoria del migrante: del área rural a los centros poblados, a las grandes ciudades y finalmente, a Lima Metropolitana. Esta es el área de mayor atracción.

En 1972, el 45 por ciento de la población de Lima era migrante. Las consecuencias de este movimiento migratorio constituyen un costo elevado para el desarrollo del resto del país. En efecto, se obliga a asignar recursos cada vez más costosos para Lima con el fin de poder proporcionar servicios de educación, salud y acondicionamiento urbano a la nueva población que se viene asentando.

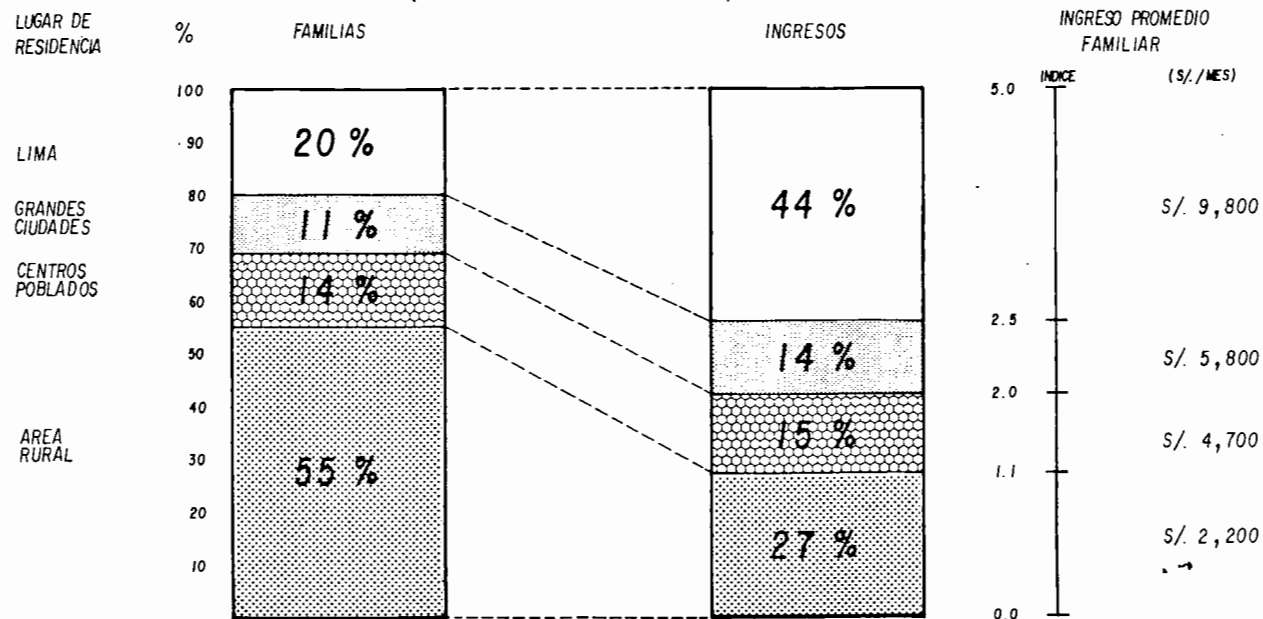
5. Debemos aclarar que aquí indicamos-solamente los niveles de ingreso promedio que existen en cada una de las áreas de residencia del país y excluimos el costo que le supone a una familia vivir en cada una de estas áreas. Indudablemente, vivir en Lima Metropolitana cuesta mucho más que vivir en la zona rural. En esta ciudad, con el objeto de generar su ingreso, los miembros de una familia tienen que tomar dos o tres conexiones para transportarse al lugar de su trabajo, cosa que no sucede en el resto del país. Además, el costo de alquileres y, en general, los mayores precios que se pagan en Lima se deben al continuo crecimiento de la población que compete todos los días por obtener los bienes y servicios básicos. Cada vez hay más población que presiona por casas, áreas verdes, alimentos, transporte, etc.
6. Tampoco indicamos algunos beneficios y costos que no tienen precio de mercado, pero que definitivamente explican gran parte

del nivel de vida de una población. Hay mayores oportunidades en Lima Metropolitana para progresar profesionalmente, por ejemplo. Pero también la contaminación ambiental, la aglomeración, la criminalidad, las distancias, la falta de sol y áreas verdes, etc., son costos que no existen en otras ciudades y que representan un ingreso real o mejores niveles de vida respecto de Lima.

Del gráfico No. 5 deducimos las siguientes conclusiones:

1. En Lima Metropolitana reside el 20 por ciento de las familias y sin embargo, éstas captan el 44 por ciento del ingreso familiar total del país.
2. El hecho anterior implica lo siguiente:
 - a) Casi la mitad de la capacidad de compra del país se concentra en Lima.
 - b) Al ser tan preponderante el mercado limeño, la formación de los precios está determinada por las características de la demanda de Lima. Esto significa que los gustos y las preferencias, los hábitos de consumo y la distribución del ingreso de Lima gravitan en la estructuración tanto del intersepto como de la pendiente de la curva de la demanda del Perú. En resumen, el 20 por ciento de la población del Perú impone la formación de los precios en todo el país.
 - c) Por lo tanto, no debe extrañar que el 64 por ciento de la industria esté instalado en Lima. Asimismo, la expansión industrial se orienta precisamente a este mercado.
 - d) En la evaluación de los beneficios y los costos de los proyectos de inversión se utilizan principalmente los precios presentes y futuros del mercado. Nuevamente, podemos observar cómo el mercado de Lima determina la viabilidad financiera de los proyectos y de los programas de inversión que se identifican y se priorizan! en función de los precios de mercado, mientras que la justificación surge de las necesidades de la población que reside fuera de Lima.
3. La mayor parte de las familias del país (el 55 por ciento) reside en el área rural. Sin embargo, estas familias sólo obtienen el 27 por ciento del ingreso. Evidentemente, esta población no tiene capacidad de compra. En consecuencia, la producción y la inversión

GRAFICO N° 5
INGRESO FAMILIAR
DISTRIBUCION PORCENTUAL DEL NUMERO DE FAMILIAS POR ESTRATOS DE INGRESO MENSUAL SEGUN
AREAS DE RESIDENCIA
(AGOSTO 1971-AGOSTO 1972)



FUENTE: Amat y León, Carlos y Héctor León.

Estudio de la Estructura del Ingreso Familiar en el Perú, Lima,

Elaboración: Secretaría Técnica SER - CIUP.

(DATOS DE LA ENCA)

no están orientadas hacia este mercado porque simplemente no resultan rentables, ya que no hay compradores efectivos.

Al comparar la dinámica económica de Lima Metropolitana con la del área rural, podemos comprender mejor la continua polarización entre Lima y el resto del país en lo referente a las oportunidades de obtener mejores niveles de vida.

III. EL GASTO FAMILIAR

Las familias obtienen el conjunto de bienes y servicios necesarios para el desenvolvimiento de su vida familiar, laboral y social de varias fuentes:

1. El ingreso familiar, cuya fuente es el trabajo de algunos miembros de la familia, la propiedad de capital, las transferencias y el autoconsumo.
2. Las empresas, que proporcionan un conjunto de bienes y servicios llamado “condiciones de trabajo”.
3. El Gobierno Central, los municipios y otras instituciones públicas, que proporcionan también otro conjunto de bienes y servicios, principalmente de uso colectivo.

Los grupos de gasto mostrados en el gráfico No. 6 son los que satisfacen las necesidades de la vivienda familiar. Es decir, sólo comprenden una parte del universo de bienes y servicios utilizados por los miembros de las familias.

Para determinar los niveles de vida y las desigualdades del ingreso real de los grupos sociales y las regiones del país, habría que conocer además, las condiciones de trabajo que ofrecen las empresas y el grado de acceso efectivo que tienen los peruanos a los servicios que ofrece el Estado.

El gráfico No. 6 confirma la teoría. Los grupos de ingresos más altos destinan una proporción menor de su gasto total a la adquisición de alimentos y bebidas. Cuanto más pobre sea la población, los alimentos y bebidas tienen mayor importancia relativa. En Lima, el 38 por ciento del presupuesto familiar corresponde a este rubro. En el área ru-

ral, el 63 por ciento. Por otro lado, la proporción del gasto en vivienda (alquileres) y en transporte (pasajes) tiene relación con el grado de urbanización. En Lima es mayor que en el área rural. Esta es una comprobación que refuerza nuestro cuestionamiento de las comparaciones exclusivamente monetarias. En efecto, el tener más soles en Lima no implica necesariamente un mejor nivel de vida.

En las grandes metrópolis, una parte importantes de las horas de trabajo tiene que ser destinada a financiar el costo de ir al trabajo y los sobre-costos de la aglomeración y el hacinamiento. Esto se refleja en los mayores gastos hechos con el objeto de evitar robos, mantenerse en buen estado de salud y tener acceso a las áreas verdes. Asimismo, se reflejan en la construcción de casas de mayor valor que garanticen intimidad, ventilación y protección de las otras personas. La protección del clima no es tan importante en Lima ni, en general, en el resto del Perú. Los materiales de construcción de la zona y los diseños tradicionales de vivienda son suficientemente adecuados para cumplir esta función.

Conviene incluir aquí también a los sobre-gastos de la indumentaria y el mobiliario. Todo ello depende, evidentemente, del ritual social en el que uno esté envuelto.

Lo que queremos subrayar es el hecho de que se podría “vivir mejor” si adecuáramos nuestros patrones de consumo a formas de vida más sobrias e imaginativas, sin tener que sacrificar necesariamente el buen gusto.

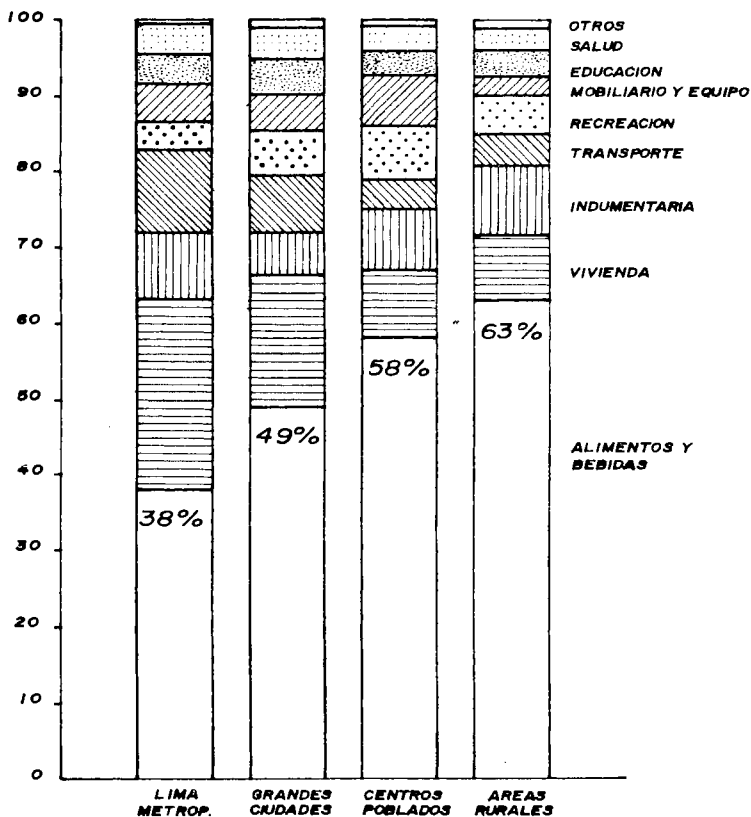
Con los actuales recursos, es posible ofrecer mejores condiciones de vida a más peruanos, si estos recursos se orientan a producir el conjunto de bienes y servicios indispensables para la satisfacción de las necesidades más elementales de toda la población. Y se podría hacer mucho más aún si el aparato productivo se organiza con más eficiencia.

Cuando señalamos que habría que vivir con más sobriedad, nos referimos al grupo de familias que dan cuenta de la mayor parte del gasto y del consumo del país. Este es el 10 por ciento superior de la escala de ingresos y el que reside principalmente en Lima y en algunas ciudades (los gráficos Nos. 7 y 8 son la mejor evidencia).

Es en Lima donde circulan dos tercios del parque automotriz y donde existen las facilidades de todos los servicios públicos. Es en esta ciudad, en consecuencia, donde se utiliza la mayor proporción de los bienes importados. Los dólares que se obtienen mediante la venta del cobre y la anchoveta son acaparados por los consumidores de Lima, más precisamente, por las familias de más altos ingresos. Conviene recordar que el cobre, los otros minerales, el petróleo y el pescado fueron nacionalizados porque legalmente son de propiedad de TODOS los peruanos.

GRAFICA Nº 6
GASTO FAMILIAR:
COMPOSICION PORCENTUAL DEL GASTO FAMILIAR
POR AREAS DE RESIDENCIA

1972



GASTO FAMILIAR	S/. 93,000	S/. 56,000	S/. 48,000	S/. 27,000
PROMEDIO/AÑO				

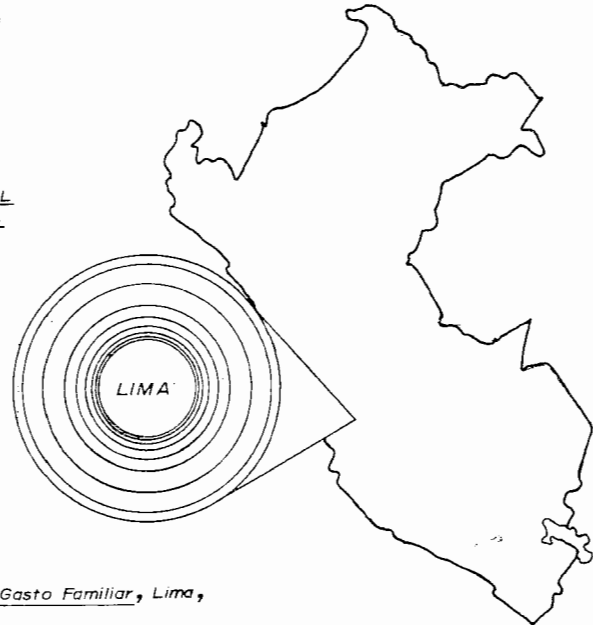
FUENTE: ESTRUCTURA DEL GASTO FAMILIAR: CARLOS AMAT Y LEON y DANTE GURONISY.

GRAFICO Nº 7

PARTICIPACION PORCENTUAL EN EL CONSUMO DE ALGUNOS BIENES Y SERVICIOS IMPORTANTES,
FOR LAS FAMILIAS JEFES DE LIMA METROPOLITANA RESPECTO AL TOTAL NACIONAL

1972

ITEMS	DISTRIBUCION PORCENTUAL		
	LIMA %	RESTO DEL PAIS %	TOTAL %
o GASTO EN ELECTRICIDAD, TELEFONO Y BAJA POLICIA	70	30	100
o PARQUE AUTOMOTRIZ, AUTOMOVILES Y VEHICULOS COMERCIALES (*)	61	39	100
o GASTO EN COMBUSTIBLE	59	41	100
o GASTO EN LECHE EVAPORADA Y MANTE QUILLA	57	43	100
o GASTO EN PRODUCTOS DERIVADOS DEL TRIGO	34	66	100
o GASTO EN ARROZ	27	73	100

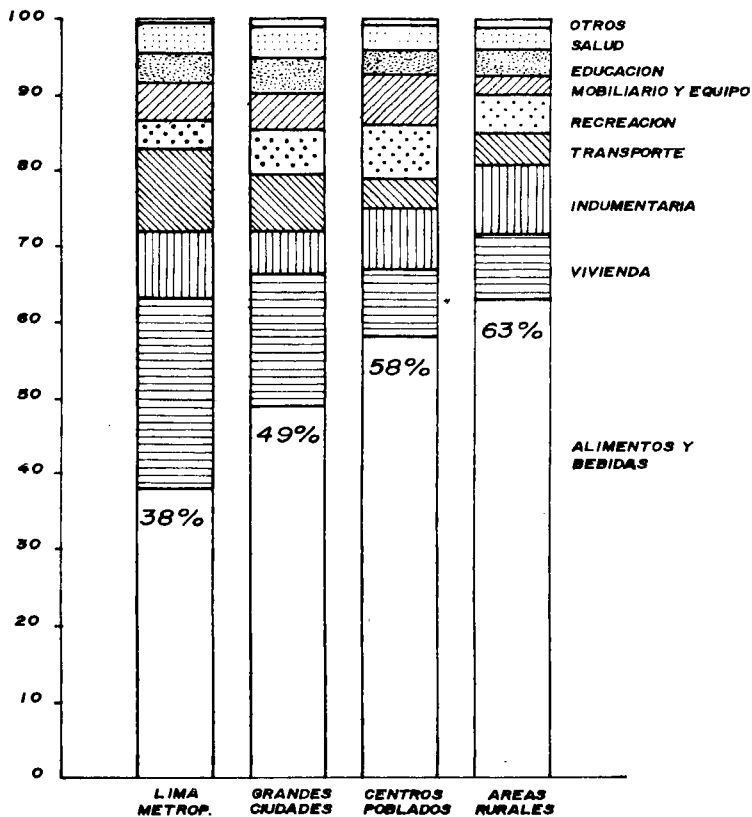


(*) Datos de 1977.

FUENTE: Amat y León Carlos y Dante Curonisy. Estructura del Gasto Familiar, Lima,
Elaboración: STSER - CIUP.

GRAFICA Nº 6
GASTO FAMILIAR:
COMPOSICION PORCENTUAL DEL GASTO FAMILIAR
POR AREAS DE RESIDENCIA

1972



GASTO FAMILIAR PROMEDIO/AÑO	S/. 93,000	S/. 56,000	S/. 48,000	S/. 27,000

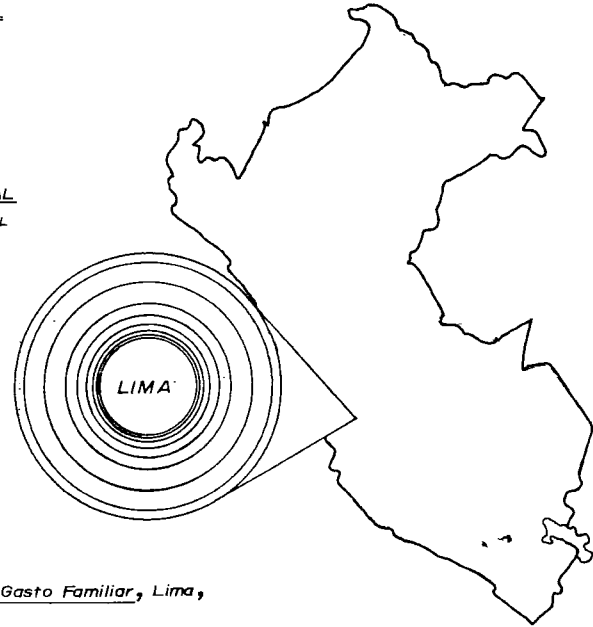
FUENTE: ESTRUCTURA DEL GASTO FAMILIAR: CARLOS AMAT Y LEON y DANTE CIRONISY.

GRAFICO N° 7

PARTICIPACION PORCENTUAL EN EL CONSUMO DE ALGUNOS BIENES Y SERVICIOS IMPORTANTES,
POR LAS FAMILIAS JEFES DE LIMA METROPOLITANA RESPECTO AL TOTAL NACIONAL

1972

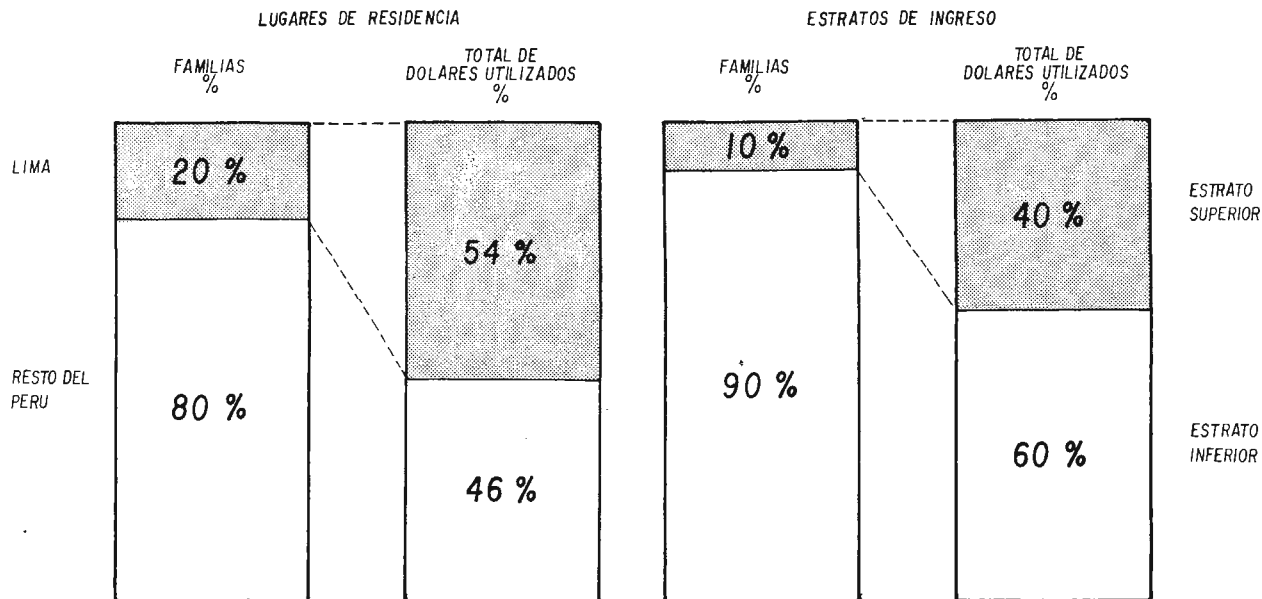
ITEMS	DISTRIBUCION PORCENTUAL		
	LIMA %	RESTO DEL PAIS %	TOTAL %
o GASTO EN ELECTRICIDAD, TELEFONO Y BAJA POLICIA	70	30	100
o PARQUE AUTOMOTRIZ, AUTOMOVILES Y VEHICULOS COMERCIALES (*)	61	39	100
o GASTO EN COMBUSTIBLE	59	41	100
o GASTO EN LECHE EVAPORADA Y MANTEQUILLA	57	43	100
o GASTO EN PRODUCTOS DERIVADOS DEL TRIGO	34	66	100
o GASTO EN ARROZ	27	73	100



(*) Datos de 1977.

FUENTE: Amat y León Carlos y Dante Curonisy. Estructura del Gasto Familiar, Lima,
Elaboración: STSER - CIUP.

GRAFICO N° 8
DIVISAS:
DISTRIBUCION DE LA UTILIZACION DE DIVISAS SEGUN LUGARES
DE RESIDENCIA Y ESTRATOS DE INGRESO



FUENTE: Amat y León, Carlos y Walter Peche. Balace Social de Divisas. Lima, DIAF - MEF, 19.
Elaboración: STSER - CIUP.

IV. EL APARATO PRODUCTIVO

En Lima está el 44 por ciento de la capacidad de compra del país y el 70 por ciento del mercado de los bienes manufacturados, como los de consumo durable (automóviles, refrigeradoras, etc.). Aquí está el mercado interno del Perú.

Este es el resultado de la idea que gobierna el funcionamiento del sistema económico del Perú desde la irrupción en este territorio de los centros de poder mundial. La construcción de la infraestructura urbana e institucional en Lima era la condición necesaria para asegurar el control de los recursos del interior y su comercialización hacia la metrópoli. Este proceso, acumulado en el tiempo, aceleró las diferencias en las oportunidades y las ventajas comparativas entre Lima y provincias.

La idea que norma el comportamiento de los grupos de poder es el de obtener el máximo bienestar, expresado en prestigio social y poder. Esto implica consumir más como consumidores y obtener más ganancias como empresarios. Para asegurar y legitimar estos beneficios tienen que tener bajo su comando los instrumentos del poder. Esto es, el control de las empresas (especialmente las exportadoras) el control de los bancos, el control de la opinión pública (a través de los periódicos y la televisión), el control de la Fuerza Armada y el control del Estado.

La concentración del poder en un reducido número de personas y el ideal, la razón de su comportamiento son la raíz del problema que se manifiesta en todos los gráficos y cuadros de este trabajo.

El sector industrial - particularmente la manufactura- está localizado en Lima.

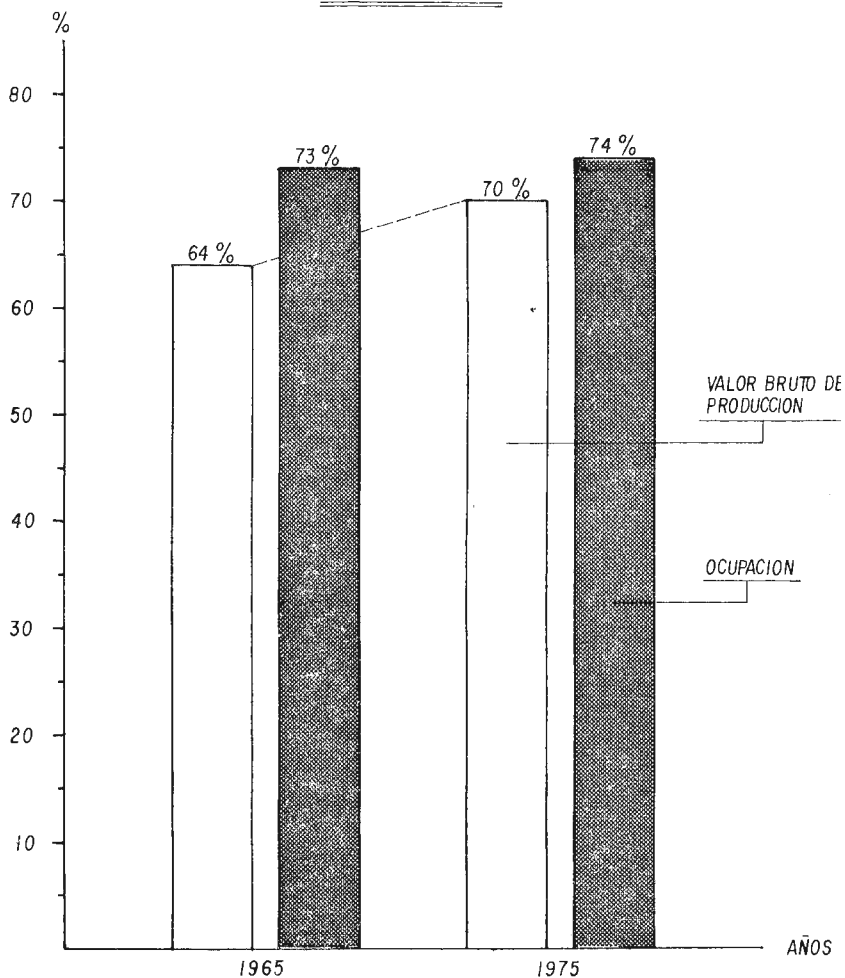
Los organismos máximos del gobierno, de la gran empresa y de las instituciones financieras están en Lima.

Los servicios de salud y de educación, y los eventos culturales están en Lima.

Los servicios y la infraestructura urbana de agua y desagüe, electricidad y teléfonos se encuentran con mayor facilidad en Lima.

si se quiere vivir mejor y progresar, hay que ir a Lima.

GRAFICO N° 9
APARATO PRODUCTIVO
CONCENTRACION PORCENTUAL EN LIMA METROPOLITANA
DEL VALOR BRUTO DE PRODUCCION Y
DE OCUPACION (SECTOR INDUSTRIAL)
1965 - 1975



FUENTE : INP, PLAN DE MEDIANO PLAZO. CARACTERIZACION DE LA PROBLEMÁTICA Y PROYECCIONES 1978 - 1982.
 LIMA, JULIO DE 1978.

ELABORACION : STSER - CIUP.

CUADRO No. 4
 CONCENTRACION PORCENTUAL DE LAS VARIABLES ECONOMICAS
 EN LIMA METROPOLITANA Y EL RESTO DEL PAIS
 AÑOS 1965-1975
 (Sector Industrial)

VARIABLES	Unidad de Medida	1965			1975		
		Lima Metrop.	Resto País	TOTAL	Lima Metrop.	Resto País	TOTAL
ESTABLECIMIENTOS	Número	70	30	100	71	29	100
VALOR BRUTO DE PRODUCCION	-----	64	36	100	70	31	100
VALOR AGREGADO	-----	66	34	100	70	30	100
OCUPACION	Trabajadores	73	27	100	74	26	100

FUENTE: INP: "Plan de Mediano Plazo. Caracterización de la Problemática y Proyecciones 1978-1982". Lima, julio de 1978.

CUADRO No. 5

DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LA SUPERFICIE CULTIVADA
DE LA MANO DE OBRA Y DEL VALOR BRUTO DE PRODUCCION
POR REGIONES DE ANALISIS: 1975
(Sector Agropecuario)

REGIONES DE ANALISIS	Superficie Cultivada(*)	Mano de Obra	Valor Bruto de Producción
PIURA	8	8	6
CAJAMARCA	9	12	7
JAEN - BAGUA	8	6	4
TRUJILLO	8	4	8
LIMA	7	6	14
HUANCAYO	9	9	10
ICA	5	3	6
CUZCO	5	11	5
PUNO	5	10	5
OTROS (**)	36	31	35
TOTAL RELATIVO	100	100	100
ABSOLUTO(Miles de Hás.)	2,476	1,612	78,277

(*) No incluye superficie de pastos.

(**) Otros: Chiclayo, La Merced, Tarapoto, Huaraz, Huánuco, Arequipa, Quillabamba, Iquitos.

FUENTE: INP: "Plan Nacional de Desarrollo a Largo Plazo, 1978-1990. Estudio de Base. Area Temática: Organización del Territorio. Recursos Naturales y Medio Ambiente". Lima, diciembre de 1978.

CUADRO No. 6

DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LA MANO DE OBRA
Y DEL VALOR BRUTO DE PRODUCCION
SEGUN REGIONES DE ANALISIS:
AÑO 1974
(Sector Minero-Metalúrgico)

REGIONES DE ANALISIS	Mano de Obra	Valor Bruto de Producción
TRUJILLO	4	3
LIMA	12	8
ICA	13	12
HUANCAYO	18	17
HUANUCO	33	28
AREQUIPA	6	4
TACNA	6	24
OTROS	8	4
TOTAL	100	100

FUENTE: INP: "Plan Nacional de Desarrollo a Largo Plazo 1978-1990. Estudios de Base. Area Temática: Organización del Territorio. Recursos Naturales y Medio Ambiente". Lima, diciembre de 1978.

V. LA INVERSION PUBLICA

La presión de la población marginada de Lima Metropolitana, que tiene una mayor conciencia y una mayor organización políticas que otras poblaciones, obliga a los gobernantes a prestarles mejor atención y a atender sus pedidos con preferencia a los del resto del país. Por otro lado, Lima sigue creciendo. Cada año hay en esta ciudad una población adicional similar a la de Chiclayo.

Se necesita, en consecuencia, ampliar los servicios de agua, electricidad y transporte, y contar con más dólares para comprar la maquinaria y la consultoría necesarias para realizar estas obras y para comprar los insumos y equipos con los que funciona la industria manufacturera nacional. Son necesarios más dólares (por lo menos al ritmo con el que crece la población urbana). Hay que exportar más y esto implica también invertir en nuevos proyectos: en la gran minería, en la pesca, en el petróleo, etc.

En el gráfico No. 12 hemos localizado los quince proyectos de mayor significación en la cartera del sector público. Todos ellos representan el 37 por ciento del financiamiento comprometido para el período 1978-1982.

La primera impresión recibida es que todos ellos están fuera de Lima. Sin embargo, es la población de Lima la que al final de cuentas será la beneficiada. En efecto, es en esta ciudad donde está la mayor proporción del consumo de combustibles, electricidad, papel periódico, pescado, leche, aceite, etc. Asimismo, es en Lima donde se utiliza la mayor parte de los dólares generados por la exportación. En consecuencia, la metrópoli extiende sus brazos sobre todo el territorio para captar los recursos en función de sus necesidades futuras.

De esta conclusión no se deduce que todos estos proyectos no deban llevarse a cabo. Lo que queremos señalar es que el hecho de estar localizados fuera de Lima no implica que se tenga una política efectiva regionalización. Evidentemente, la construcción y la operación de los mismos son factores que impulsan la demanda regional. Estos proyectos proporcionan empleo, pagan planillas y activan el comercio y la industria artesanal local.

Sin embargo, las preguntas centrales del problema son las siguientes:

I ¿Si la población - objetivo de la cartera de proyectos del Sector Público- fuera la constituida por los grupos más deprimidos (es

decir, la población de la Sierra Rural), por qué se utilizó una parte de estos recursos en otro tipo de proyectos⁷

2. ¿Por qué no se surpimió alguno de los complejos pesqueros y no se postergó el Proyecto de Majes para la década de los años noventa?
3. ¿Por qué no se fue más estricto en exigir una mayor eficiencia del manejo de los proyectos para evitar la escalada de sus costos que alcanzaron tasas muy superiores a las de la inflación internacional, de tal manera que se pudieran liberar recursos para atender los proyectos orientados a la Sierra Rural⁷
4. ¿Por qué no se movilizó y organizó a la población rural y a los pueblos jóvenes de Trujillo, Chimbóte, Arequipa y Lima para ejecutar proyectos masivos de construcción rural y de servicios urbanos?
5. ¿Por qué no se escogió esta estrategia para aumentar la producción agropecuaria⁷ ¿No hubiera sido igualmente importante concentrar esfuerzos en la organización de los valles para aumentar la productividad de las 2'900,000 hectáreas que se cultivan en la actualidad y especialmente para mejorar la eficiencia de los sistemas de riego del millón de hectáreas actualmente en uso?

Las regiones deberán movilizar todos sus recursos internos - tanto humanos como materiales - con el objeto de organizar un conjunto de empresas que se apoyen mutuamente para producir los bienes básicos que satisfagan las necesidades de alimentos, vivienda, mobiliario, recreación, etc., y para emplear a la población de la región. Esto no se contradice con las exigencias que tiene el país de establecer una gran industria que produzca los bienes estratégicos, los bienes de capital y los insumos sobre los cuales se sustenta la producción de los bienes finales necesarios para el bienestar del pueblo. Tampoco se opone a ello la instalación de una industria especializada de exportación para obtener dólares y reemplazar en importancia relativa al cobre y a la harina de pescado como generadores de divisas. Necesitamos divisas para importar los bienes de capital (y otros bienes), pues simplemente no podremos producirlos en el futuro cercano. La tecnología cambia dramáticamente todos los años y algunas de las innovaciones ofrecen bienes y servicios de gran utilidad para mejorar más rápidamente los niveles de vida de toda la población. Es potestad nuestra escoger lo que más nos conviene de lo que ofrece el mercado internacional.

GRAFICA Nº 11

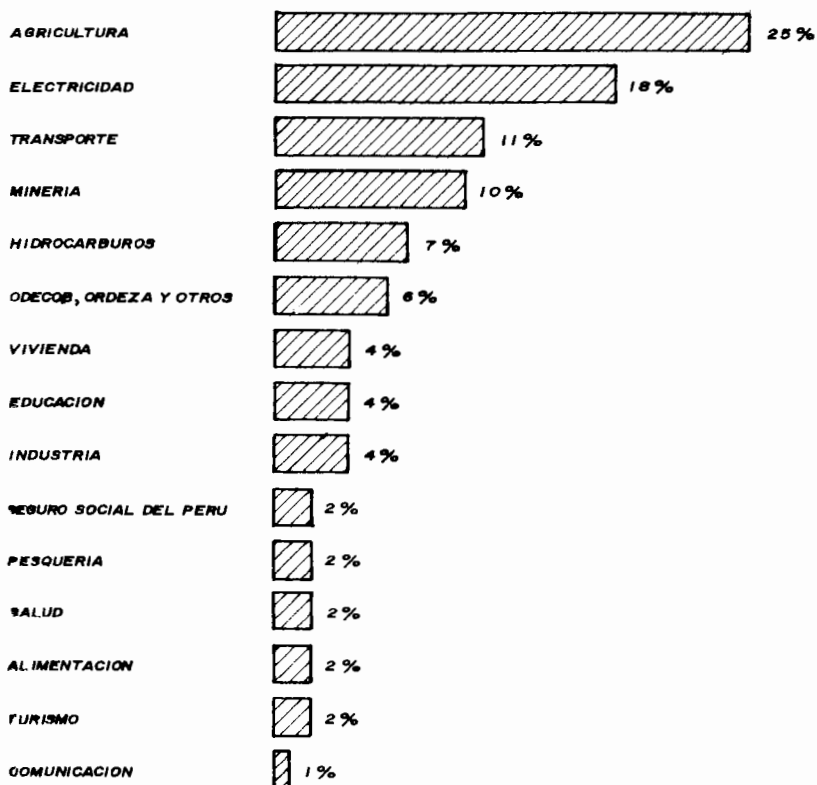
INVERSION :

DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LA INVERSION PUBLICA POR

SECTORES Y POR TIPO DE INVERSION :

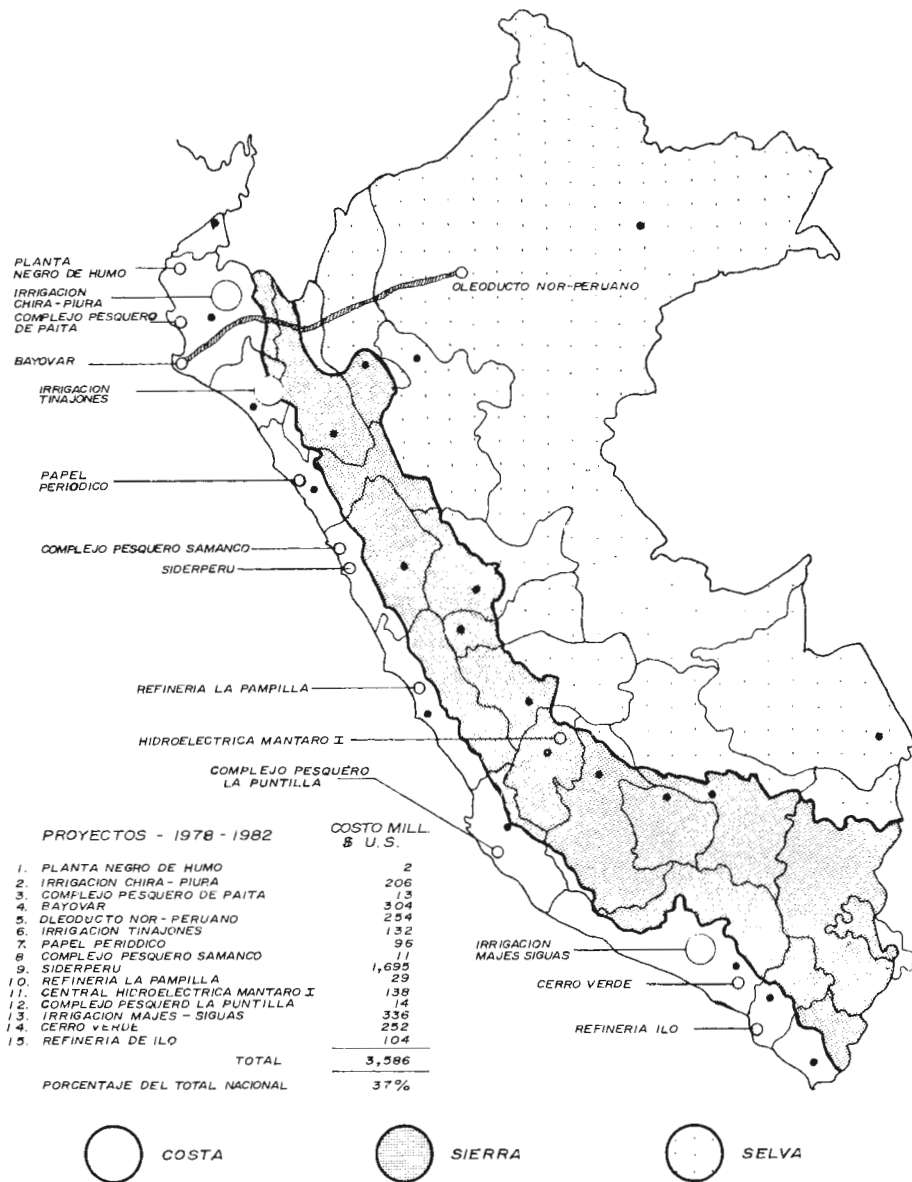
1978 - 1990

DISTRIBUCION PORCENTUAL POR SECTORES



TOTAL : 100 %

GRAFICO N° 12
 LOCALIZACION DE LOS PRINCIPALES PROYECTOS DE INVERSION PUBLICA COMPROMETIDA
 PERIODO 1978 - 1980



FUENTE: INP, PLAN MEDIANO PLAZO 1978 - 1982 / PROGRAMA DE INVERSION PUBLICA / LIMA, ENERO 1979.

ELABORACION: STSER - CIUP.

CUADRO No. 7

DISTRIBUCION REGIONAL DE LOS PROYECTOS PUBLICOS PRODUCTIVOS
COMPROMETIDOS POR SECTORES PRODUCTIVOS
(1978-1982)

REGIONES	Agricultura		Industria		Pesquería		Minería y Metalurg.		Hidrocarburos		TOTAL	
	No.	°/o	No.	°/o	No.	°/o	No.	°/o	No.	°/o	No.	°/o
PIURA	1	2.5	—	—	1	2.5	—	—	3	7.5	5	12.5
CHICLAYO	1	2.5	1	2.5	—	—	—	—	—	—	2	5
JAEN-BAGUA	2	5	—	—	—	—	—	—	—	—	2	5
TRUJILLO	—	—	9	22.5	1	2.5	—	—	—	—	10	25
TARAPOTO	1	2.5	—	—	—	—	—	—	—	—	1	2.5
LIMA	—	—	1	2.5	—	—	1	2.5	1	2.5	3	7.5
ICA	—	—	—	—	1	2.5	—	—	—	—	1	2.5
HUANUCO	—	—	—	—	—	—	1	2.5	—	—	1	2.5
LA MERCED	—	—	1	2.5	—	—	—	—	—	—	1	2.5
HUANCAYO	—	—	—	—	—	—	3	7.5	—	—	3	7.5
AREQUIPA	3	7.5	1	2.5	—	—	—	2.5	—	—	5	12.5
TACNA	1	2.5	—	—	1	2.5	—	—	—	—	2	5
IQUITOS	1	2.5	—	—	1	2.5	—	—	1	2.5	3	7.5
PUCALLPA	—	—	—	—	—	—	—	—	1	2.5	1	2.5
TOTAL	10	25	13	32.5	5	12.5	6	15	6	15	40	100.0 ¹

FUENTE: INP: "Programa de Inversiones Públicas para el Período 1977-1990"; Lima, julio de 1978.

CUADRO No. 7-A

DESCRIPCION DE LOS PRINCIPALES PROYECTOS(*)

PERIODO 1978-1982

1. SECTOR AGRICULTURA

El 25 por ciento de la inversión pública se concentra en este sector. Una gran proporción de dicho porcentaje se concentra en la ampliación de la frontera agrícola. Tres son los grandes proyectos de irrigación:

a) Chira—Piura:

- Mejoramiento de riego en 115,000 Has.
- Ampliación de la frontera agrícola en 35,000 Hás.
- Asentamiento de 15,000 familias.
- Aumento de la producción agrícola en 800,000 Tons.

b) Tinajones (I Etapa):

- Regularización del riego de 70,000 Hás.

c) Majes Siguan:

- Incorporación de 60,000 Hás. a la producción agrícola.
- Producción de energía eléctrica a 620,000 Kw.
- Instalación de industrias de insumos y de transformación de productos del agro para el consumo final.

En plena producción, el proyecto integral permitirá sostener a una población de doscientas mil personas que tendrán todos los servicios vecinales.

(*) Esta información se extrajo del documento: MEF, "Fecha Probable de Entrada en Operación de los Principales Proyectos de Inversión Pública (Costos de Inversión y Efectos Económicos)". Lima, Dirección General de Asuntos Económicos — Dirección de Análisis de Inversiones; Abril de 1978.

2. SECTOR PESQUERIA

Sólo el 2 por ciento de la inversión pública se dedica a la construcción de complejos pesqueros.

a) Complejo Pesquero de Paita:

Terminal pesquero para procesar 60,000 Tons. al año de pescado fresco (consumo interno); planta industrial PEPESCA para enlatado y congelado de 48,000 Tons. al año (mercado externo).
Planta industrial CHALLPESA para el congelado de 100,000 Tons. al año de merluza y otras especies marinas (consumo interno).

b) Complejo Pesquero La Puntilla:

Construcción de un puerto pesquero y de instalaciones industriales de conservación y procesamiento.
Producción de 75,000 Tons. al año de pescado fresco y de 24,000 Tons. al año de conservas.
Producción de 960,000 cajas al año de conservas de diversas especies.

c) Complejo Pesquero Samanco:

Puerto pesquero con capacidad de desembarque de 65,000 Tons.
Terminal pesquero con capacidad de recepción de 24,000 Tons. al año.

3. SECTOR INDUSTRIA

El 4 por ciento de la inversión pública se destina para aumentar la capacidad productiva de este sector.

a) Papel periódico:

Capacidad de producción de 110,000 Tons. de papel periódico, mediante la utilización del bagazo de la caña de azúcar como insumo.
Generación de empleo: 356 puestos directos y 1,200 indirectos.

b) Ampliación integral de SiderPerú:

Sin información.

4. SECTOR MINERIA

El 10 por ciento de la inversión pública se dedica a este sector.

a) Cerro Verde (II Etapa):

El objetivo es producir 52,000 Tons. anuales de Blister.
La vida útil del Proyecto es de quince años.
Empleo directo: 2,353 personas.

b) Refinería de Ilo (II Etapa):

Objetivo: Producir 150,000 Tons. anuales de cobre electrolítico con una pureza de 99.9 por ciento.

La vida útil del proyecto es de veinte años.

Empleo directo 426 personas.

c) Bayovar:

Planta de Fertilizantes, Refinería de Petróleo.

5. SECTOR HIDROCARBUROS

El 7 por ciento de la inversión pública se dedica a aumentar la producción de este sector. Entre los principales proyectos tenemos:

a) Oleoducto Nor-Peruano:

En su primera etapa está en condiciones de transportar 200,000 barriles diarios de petróleo.

Cuando el número de estaciones de bombeo pase de seis a diez, la capacidad de transporte será de 500,000 barriles diarios.

Su recorrido es de 852.4 Kms. con tubería de 24 x 36 pulgadas de diámetro.

b) Negro de Humo (II Etapa):

Incrementar la producción de la Planta de Negro de Humo en 7,300

Tons al año y elevarla a 15,000 Tons. al año.

c) Ampliación de la Refinería La Pampilla:

— Sin información.

De estos proyectos el más costoso es el Oleoducto Nor-Peruano.

6. SECTOR ENERGIA

Del total de la inversión pública, el 18 por ciento se destina a este sector.

a) Hidroeléctrica del Mantaro I:

— Se divide en dos etapas.

— Se busca ampliar la potencia instalada (en la primera etapa) de 342 Mw. a 798 Mw.

En total, el proyecto dará empleo directo a 350 personas.

7. SECTOR TRANSPORTES

En este sector se concentra el 11 por ciento de la inversión pública comprometida.

a) Carretera Oroya-Huánuco:

— Su costo es de 11,226 millones de soles.

b) Carretera Olmos-Corral Quemado:

Construcción y mejoramiento de una carretera de 192 Kms. de longitud que une la localidad de “El Cruce”, en el Km. 856 de la Carretera Panamericana Norte, y el Puente “24 de Julio”, sobre el Río Marañón, en el sector denominado “Corral Quemado”.

Su costo es de 12,800 millones de soles.

DISTRIBUCION POR TIPO DE INVERSION

Del total de la inversión pública, el 52 por ciento se dirige a los sectores productivos: Agricultura, Minería, Hidrocarburos, Industria, Pesquería, Alimentación y Turismo.

El 30 por ciento se dirige a ampliar la infraestructura económica: Electricidad, Transportes, Comunicaciones.

El resto de la inversión pública se dirige hacia sectores de infraestructura social (12 por ciento): Vivienda, Educación, Seguro Social del Perú y Salud; y hacia •servicios (6 por ciento): ODECOB y ORDEZA.

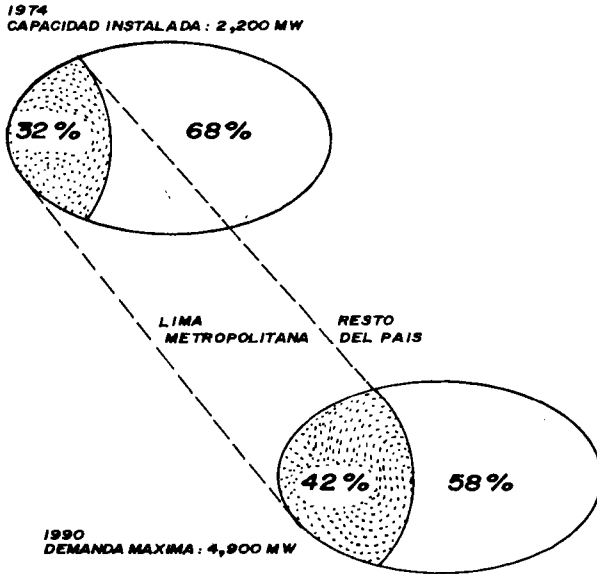
GRAFICA N°13

CAPACIDAD INSTALADA EN LAS CENTRALES ELECTRICAS : 1974

MAXIMA DEMANDA DE ELECTRICIDAD : 1990

DISTRIBUCION PORCENTUAL ENTRE LIMA METROPOLITANA

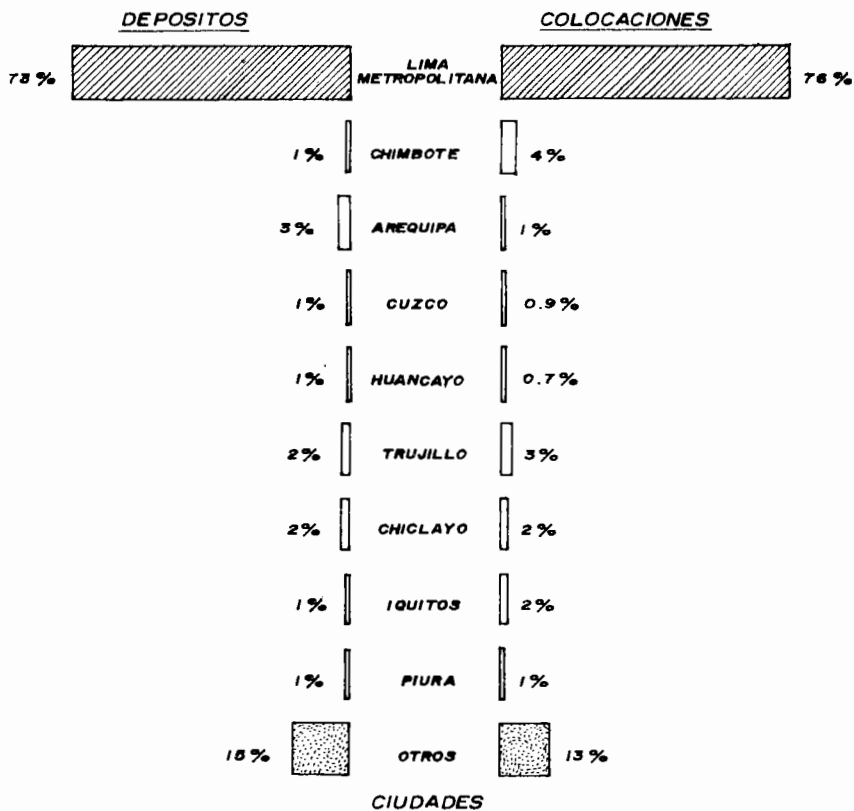
Y EL RESTO DEL PAIS



GRAFICA Nº 14

FINANCIAMIENTO REGIONAL :

PORCENTAJE DE LA DISTRIBUCION DE LOS DEPOSITOS Y COLOCACIONES POR CIUDADES Y EL RESTO DEL PAIS



NOTA : LOS PORCENTAJES DE LAS CIUDADES ESTAN EN RELACION AL TOTAL DE LA REPUBLICA .

**FUENTE : SUPERINTENDENCIA DE BANCA Y SEGURO.
BOLETIN ESTADISTICO.
MARZO, 1978 .**

CUADRO No. 8

DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LOS DEPOSITOS
Y COLOCACIONES POR CIUDADES
(Marzo 1978)

CIUDADES	DEPOSITOS		COLOCACIONES
	Total	Ahorros	
Lima Metropolitana	72.9	60.1	76.2
Chimbote	0.9	1.4	0.4
Arequipa	2.7	2.6	1.0
Cuzco	0.8	0.8	0.9
Huancayo	0.8	1.0	0.7
Trujillo	1.6	0.1	3.0
Chiclayo	1.6	1.3	1.5
Iquitos	1.3	0.9	1.7
Piura	1.1	0.7	1.2
SUB-TOTAL	83.7	68.8	86.7
RESTO DEL PAIS	16.3	31.2	13.3
TOTAL RELATIVO	100.0	100.0	100.0
TOTAL ABSOLUTO (en millones de soles)	S/.118,866'	S/.23,807'	S/.91,347'

NOTA: Los porcentajes de las ciudades están en relación con el total de la República.

FUENTE: Superintendencia de Banca y Seguros, "Boletín Estadístico" (Lima, marzo de 1978).

ELABORACION: S.T.S.E.R./CIUP

VI. LA POBLACION

El crecimiento de la población y la migración interna está determinando profundos cambios estructurales en la sociedad peruana. El dinamismo de estos procesos origina graves problemas urbanos en las ciudades receptoras. La magnitud de las nuevas demandas excede largamente a los recursos asignados para expandir los servicios más elementales. Asimismo, la complejidad y la rapidez con que se presentan estas exigencias están muy por encima de la organización, de la funcionalidad y de la flexibilidad de las instituciones encargadas de solucionar estos problemas. Y sobre todo, estos problemas han adquirido tales dimensiones que ponen en ridículo la capacidad de respuesta de los cuadros gerenciales instalados en los gobiernos locales. Sin embargo, los problemas se siguen acumulando. La observación de los casos de Lima, Chimbóte, Trujillo, Chiclayo, Arequipa y Cuzco es suficiente prueba de la realidad que comentamos.

En la distribución de la población del Perú en 1990, por el tamaño de los centros poblados, se manifestará la acentuación de los problemas que observamos hoy. El Perú tendrá en total veintitrés y medio millones de habitantes. La población se aglutinará aún más en Lima. Del 23 por ciento en 1972, pasará al 35 por ciento en 1990. La población rural en cambio, reducirá su participación del 47 por ciento en 1972 al 26 por ciento en 1990.

Es importante señalar que en 1990 el 46 por ciento de la población del Perú residirá en centros urbanos mayores de quinientos mil habitantes; es decir, en las ciudades de Lima, Trujillo, Arequipa y Chiclayo. Estas ciudades son un problema aparte. Hay que conformar gobiernos municipales con la organización y los cuadros gerenciales compatibles con la magnitud y la complejidad del reto que tienen hoy y más aún, por el crecimiento que tendrán en los próximos diez años. Los problemas ya están en marcha y fuerzan sus propias consecuencias, las cuales están a la vista de todos.

Está, pues, en curso una tendencia de ordenamiento y aglomeración de la población en el territorio nacional. Los centros poblados que tienen una escala más humana y gobernable de de cien mil a quinientos mil habitantes parecen ser lugares de tránsito del área rural hacia las grandes metrópolis. De una mala situación pasan a otra mala situación. La pregunta pertinente sería entonces: ¿Por qué migran?

Si queremos lograr mejores niveles de bienestar y una vida más humana para la población del Perú, hay que acomodar a la nueva población en hábitats de tamaño intermedio. Esto supone generar recur-

sos adicionales para concentrarlos en la construcción de la infraestructura urbana y en los servicios sociales, con el fin de facilitar más inversiones y atraer a la población a estos lugares. Hoy, el migrante tiene muy pocas opciones. El 48 por ciento de ellos decide ir a Lima.

En el Cuadro No. 9 observamos que las grandes tendencias de la población peruana se orientan hacia la Costa y hacia el Centro. En 1990 seremos un país mayoritariamente urbano, costeño, en el centro del país, principalmente en el área de Lima Metropolitana.

Los cuadros sobre migraciones proporcionan la prueba de todas las afirmaciones que hemos sostenido en este trabajo:

- El destino de mayor atracción para los migrantes es Lima. El 48 por ciento se dirige a esta ciudad.
- El lugar de origen que expulsa la mayor proporción de migrantes es la Sierra. El 43 por ciento de los migrantes salió de esa región.

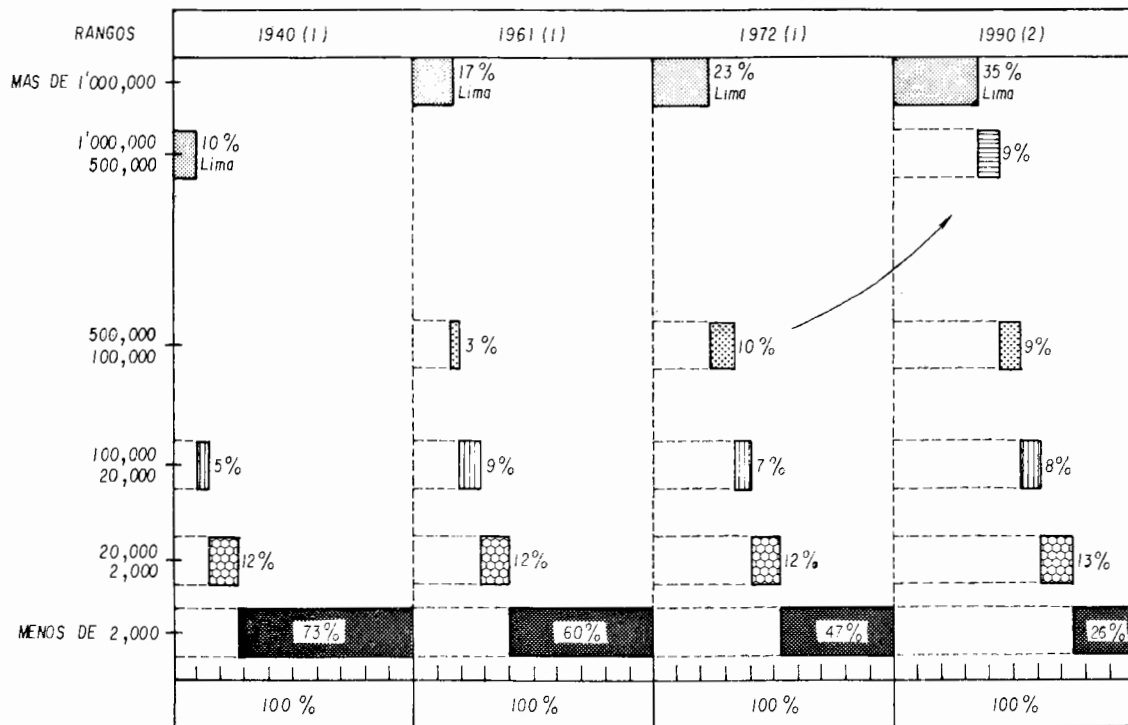
El proceso migratorio se aceleró en las últimas décadas. Este es un fenómeno general en todas las ciudades.

Si aceptamos que las causas que explican el proceso migratorio son comunes para todas las ciudades, el paralelismo indicado probaría que estamos ante un mismo proceso social que afecta por igual a todo el país: el abandono provinciano y la orientación de los recursos del país hacia unos pocos centros urbanos.

Los migrantes son cualitativamente diferentes del promedio de la población de la cual salen. Por lo general, son más jóvenes y tienen un mayor nivel de educación. No hay mayores diferencias entre los sexos.

DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LA POBLACION SEGUN EL TAMAÑO DE LOS CENTROS POBLADOS EN LOS AÑOS
1940, 1961, 1972 (Y CON PROYECCIONES A 1990)

CENTROS POBLADOS



FUENTE (1) ONEC: BOLETIN DE ANALISIS DEMOGRAFICO (CONTRIBUCION AL ESTUDIO DE LA CONCENTRACION URBANA EN EL PERU 1940-1972, N° 14.

(2) INP: PLAN NACIONAL DE DESARROLLO A LARGO PLAZO 1978-1990, LIMA.

ELABORACION: INE: PROYECCION DE POBLACION TOTAL, URBANA Y RURAL, 1972-2000. LIMA, SETIEMBRE, 1978.

STSER-CIUP.

CUADRO No. 9

DISTRIBUCION DE LAS PRINCIPALES CIUDADES SEGUN EL TAMAÑO DE LA POBLACION
EN LOS AÑOS 1940, 1961 y 1972

(con proyección a 1990)

Tamaño del Centro Poblado - No. de habitantes	1940(*)	1961(*)	1972(*)	1990(**)
Más de 1'000,000		Lima	Lima	Lima
De 500,001 a A 1'000,000	Lima			Trujillo Arequipa Chimbote Chiclayo
De 100,001 A 500,000		Arequipa Trujillo	Arequipa Trujillo Chiclayo Chimbote Piura Cuzco Huancayo Iquitos	Cuzco Huancayo Iquitos Piura Pucallpa Ica Tacna Cerro de Pasco
De 20,001 A 100,000	Arequipa Trujillo Chiclayo Cuzco Iquitos Piura Huancayo Sullana Ica	Chiclayo Cuzco Piura Huancayo Chimbote Iquitos Ica Sullana Pucallpa Tacna Ayacucho Puno Pisco Cerro de Pasco	Ica Sullana Pucallpa Tacna Huánuco Ayacucho Pisco Puno Cajamarca	Pisco Juliaca Ayacucho Puno Cajamarca Jaén Ilo Tumbes Huacho Huaral Moquegua Nazca Tarma Chepén Talara
De 2,001 A 20,000	Cerro de Pasco Ayacucho Cajamarca Pisco Puno Huánuco Tacna Chimbote Chosica Barranca Nazca	Chulucanas Chosica Chepén Bellavista Tarma Nazca Tarapoto Barranca	Jaén San Juan Yurimaguas Catacaos	Otros
Menos de 2,000	Ilo			

NOTA: Se estima que Chiclayo tendrá 454,418 habitantes en 1990.

FUENTES:

(*) ONEC, "Boletín de Análisis Demográfico" (Contribución al Estudio de la Concentración Urbana en el Perú: 1940-1972, No. 14).

(**) INP, "Plan Nacional de Desarrollo a largo plazo: 1978-1990" (Lima, s/f).

ELABORACION: S.T.S.E.R. - CIUP

CUADRO No. 10

DISTRIBUCION DE LA POBLACION Y EL NUMERO DE LOCALIDADES SEGUN EL TAMAÑO DE LOS CENTROS POBLADOS
EN LOS AÑOS 1940, 1961 Y 1972 (Y CON PROYECCIONES A 1990)

Tamaño de los Centros Poblados (miles de habitantes)	(en miles de habitantes)											
	1940 (*)			1961 (*)			1972 (*)			1990 (**)		
	Población Absoluto	o/o	Número de localidades	Población Absoluto	o/o	Número de localidades	Población Absoluto	o/o	Número de localidades	Población Absoluto	o/o	Número de localidades
Más de 1'000,	---	--	--	1'693	17	1	3'158	23	1	8'188	35	1
500, - 1'000	602	10	1	---	--	--	---	--	--	2'126	9	4*
100, - 500,	---	--	--	262	3	2	1'370	10	8	2'152	9	8
20, - 100,	307	5	9	860	9	23	1'005	7	27	1'853	8	43
2, - 20	763	12	177	1'160	12	242	1'666	12	311	3'046	13	--
Menos de 2,	4'537	13	--	5'933	59	--	6'373	48	--	6'183	26	--
Total Relativo		100			100			100			100	
Total Absoluto	6'209			9'908			13'572			23'548		

(*) Se estima que para 1990 Chiclayo tendrá 454.4 habitantes.

FUENTES:

(*) O.N.E.C., "Boletín de Análisis Demográfico" (Contribución al Estudio de la Concentración Urbana en el Perú: 1940-1972, No. 14).

(**) I.N.P., "Plan Nacional de Desarrollo a Largo Plazo, 1978-1990", Lima, setiembre 1978.

I.N.E., "Proyección de Población Total, Urbana y Rural: 1972-2,000", Lima, setiembre 1978.

ELABORADO: S.T.S.E.R. - C.I.U.P.

CUADRO No. 11-A

DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LA POBLACION TOTAL
POR REGIONES GEOGRAFICAS
Año 1972

Regiones	Costa	Sierra	Selva	PERU
NORTE	15	13	4	32
CENTRO	30	15	1	46
SUR	2	16	1	19
ORIENTE	---	---	3	3
PERU	47	44	9	100

NOTA: Los porcentajes están en relación con el total de la población.

FUENTE: INP, "Plan Nacional de Desarrollo a Largo Plazo, 1978-1990", Lima, s/f.

ELABORACION: S.T.S.E.R. - CIUP

CUADRO No. 11-B

DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LA POBLACION TOTAL
POR REGIONES GEOGRAFICAS
Año 1990

Regiones	Costa	Sierra	Selva	PERU
NORTE	16	8	6	30
CENTRO	40	11	2	53
SUR	2	12	1	15
ORIENTE	---	---	2	2
PERU	58	31	11	100

NOTA: Los porcentajes están en relación con el total de la población.

FUENTE: INP, "Plan Nacional de Desarrollo a Largo Plazo, 1978-1990", Lima, s/f.

ELABORACION: S.T.S.E.R. - CIUP

CUADRO No. 12

MIGRACIONES:
DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LOS MIGRANTES⁶
ENTRE REGIONES Y SEGUN REGIONES DE ORIGEN Y DESTINO
(1975)

Región de Destino	REGION DE ORIGEN				Total
	Lima	Resto Costa	Sierra	Selva	
LIMA	-----	15.9	26.8	5.1	47.8
RESTO DE LA COSTA	8.4	-----	13.2	2.8	24.4
SIERRA	11.0	7.2	-----	1.7	19.9
SELVA	2.5	2.3	3.1	-----	7.9
TOTAL	21.9	25.4	43.1	9.6	100.0

FUENTE: INE, "Encuesta Demográfica Nacional del Perú" (Migraciones Internas Recientes en el Perú, en torno a 1975, Fascículo No. 5).

CUADRO No. 13

MIGRACIONES:
DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LOS MIGRANTES RESIDENTES
EN LAS PRINCIPALES CIUDADES EN 1970
SEGUN PERIODOS DE LLEGADA

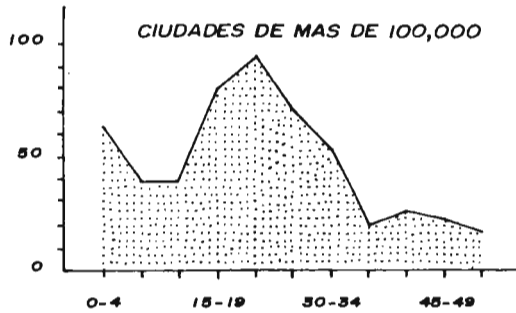
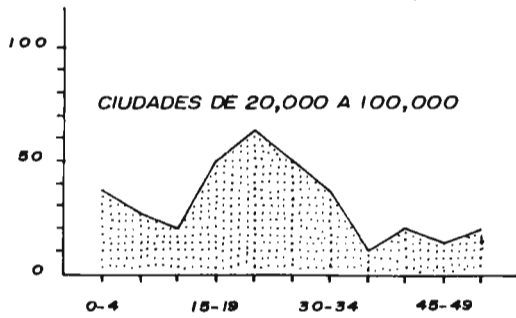
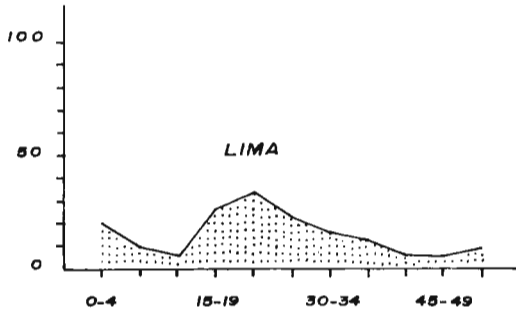
Ciudades	Total	DISTRIBUCION PORCENTUAL			
		Hasta 1940	1941/50	1951/60	1961/70
LIMA	100	17.4	19.9	27.9	34.8
AREQUIPA	100	14.6	15.0	28.6	41.8
TRUJILLO	100	11.9	14.9	26.5	46.7
CUZCO	100	14.6	17.1	26.3	42.0
CHICLAYO	100	12.2	13.8	28.2	45.8
PIURA	100	10.3	13.0	29.6	47.1
PUNO	100	10.8	10.5	25.0	53.7
IQUITOS	100	22.6	16.3	27.0	34.1

FUENTE: Ministerio de Trabajo, "Encuesta Nacional de Hogares de Propósitos Múltiples", Lima, 1970.

GRAFICA Nº 16

TASAS ANUALES DE EMIGRACION POR EDAD, 1975

(Por Mil)



ANEXO CUADRO No. 1
 NIVELES DE VIDA. INDICADORES CRITICOS POR DEPARTAMENTOS
 Numero de Indices - Base: Lima : 100

Departamentos	Ingresos (*)		Salud (**)		Educación (*)		Vivienda(**)	Ocupación	Promedio Total	
	1	2	3	4	5	6			7	8
AMAZONAS	103	181	112	196	600	317	1,283	14	351	2.5
ANCASH	109	122	114	203	720	310	833	59	309	2.1
APURIMAC	111	329	129	276	1,220	328	1,300	21	464	3.6
AREQUIPA	103	137	104	165	300	203	483	79	197	0.9
AYACUCHO	111	295	129	274	1,120	317	1,217	26	436	3.4
CAJAMARCA	109	255	116	215	840	321	1,267	22	393	2.9
CUZCO	128	280	135	302	960	286	1,033	43	396	3.0
HUANCAVELICA	111	106	138	315	1,120	328	1,167	31	415	3.2
HUANUCO	109	187	121	236	840	310	1,183	24	376	2.8
ICA	114	151	104	136	180	217	533	70	188	0.9
JUNIN	117	151	114	213	480	262	767	56	270	1.7
LA LIBERTAD	114	144	107	157	460	255	717	66	253	1.5
LAMBAYEQUE	124	156	109	165	360	234	583	76	226	1.3
LIMA Y CALLAO	100	100	100	100	100	100	100	100	100	0.0
LORETO	114	133	109	182	420	293	800	57	264	1.6
MADRE DE DIOS	117	160	116	207	400	303	900	31	279	1.8
MOQUEGUA	100	76	114	181	380	245	650	55	225	1.3
PASCO	105	76	118	233	620	286	800	67	288	1.9
PIURA	111	156	121	210	620	272	833	69	299	2.0
PUNO	121	267	129	272	900	324	1,100	36	394	2.9
SAN MARTIN	109	140	107	175	420	314	1,133	24	303	2.0
TACNA	98	116	107	154	280	145	450	51	175	0.8
TUMBES	100	151	105	149	260	276	650	61	219	1.2

- (1) Sueldos (soles/mes) percibidos mensualmente por empleados mayores de quince años de la República, 1972
- (2) Salarios (soles/semana) percibidos semanalmente por obreros mayores de seis años de la República, 1972.
- (3) Esperanza de Vida (en años) - 1967/1968.
- (4) Tasa de mortalidad infantil (0/100) - 1967/1968.
- (5) Tasa de analfabetos (porcentaje) de la población mayor de diez años de la República, 1972.
- (6) Proporción de viviendas sin conexión de agua potable (porcentaje), 1972.
- (7) Porcentaje de la PEA en Agricultura (***) (porcentaje), 1972.
- (8) Tasa de Desocupación (*) (porcentaje) de la población mayor de quince años de la República, 1972.
- (9) 1 - 2 - - 8/8
- (10) Números índices.

FUENTES:

- (*) ONEC, "Perú: Características Educativas y Económicas de la Población" (Boletín Especial No. 4).
 (**) INE, "La Mortalidad en las provincias del Perú" (Boletín de Análisis Demográfico No. 18).
 (***) INE, "La Mortalidad en los primeros años de vida, 1967-1968" (Boletín de Análisis Demográfico No. 17).

ANEXO
 CUADRO No. 1-A
 DISTRIBUCION DE LAS PROVINCIAS SEGUN LAS TASAS DE
 MORTALIDAD INFANTIL:
 NUMERO DE MUERTES POR CADA MIL NACIDOS VIVOS
 1967-1968*

Provincia	Población		Departamento
	1972	1980	
GRUPO A: Tasa - 60-100	4'328	32	
Contralmirante Villar	8.4	9.3	Tumbes
Talara	65.4	82.6	Piura
Trujillo	394.3	570.5	La Libertad
Rodríguez de Mendoza	15.8	20.8	Amazonas
Lima	2,981.3	4,490.9	Lima
Ica	150.6	187.5	Ica
Nazca	49.5	12.4	Ica
Arequipa	352.8	510.8	Arequipa
Callao	321.2	436.1	Prov.Const.Callao
GRUPO B: Tasa - 101-140	2'307	17	
Zarumilla	10.2	13.6	Tumbes
Tumbes	57.9	75.7	Tumbes
Chiclayo	335.4	482.3	Lambayeque
Pacasmayo	90.7	102.8	La Libertad
Contumazá	37.8	43.0	Cajamarca
San Miguel	51.8	57.5	Cajamarca
Santa Cruz	41.6	47.2	Cajamarca
Cutervo	110.4	122.9	Cajamarca
Bongará	10.4	16.2	Amazonas
Rioja	10.4	13.8	San Martín
Moyobamba	20.8	26.5	San Martín
Lamas	58.4	74.4	San Martín
Huallaga	26.8	32.4	San Martín
Mariscal Cáceres	36.6	54.3	San Martín
San Martín	71.5	96.0	San Martín
Oxapampa	39.8	48.0	Pasco
Leoncio Prado	59.6	88.4	Huánuco
Recuay	22.6	24.6	Ancash
Corongo	8.7	9.3	Ancash
Santa	208.8	327.2	Ancash
Casma	37.8	49.5	Ancash
Chancay	190.1	250.3	Lima
Canta	13.4	14.8	Lima
Cañete	90.6	108.3	Lima
Maynas	203.5	277.5	Loreto
Chincha	98.6	128.9	Ica
Pisco	63.4	92.3	Ica
Palpa	9.0	9.8	Ica
Caravelí	23.6	29.2	Arequipa
Camaná	23.7	29.7	Arequipa
Islay	31.9	38.8	Arequipa
Mariscal Nieto	30.5	41.6	Moquegua
Ilo	25.2	41.3	Moquegua
Tacna	59.5	113.4	Tacna

Provincia	Población		Departamento
	1972	1980	
GRUPO C: Tasa - 141-180	3'466	26	
Sullana	145.8	192.2	Piura
Paita	44.0	54.6	Piura
Ayabaca	114.5	124.2	Piura
Morropón	116.0	130.4	Piura
Piura	283.1	381.4	Piura
Lambayeque	131.3	170.6	Lambayeque
Otuzco	74.7	102.2	La Libertad
Santiago de Chuco	63.7	69.4	La Libertad
Sánchez Carrión	77.1	87.6	La Libertad
Bolívar	12.1	13.3	La Libertad
Cajabamba	61.3	68.3	Cajamarca
Chota	129.6	145.6	Cajamarca
Jaén	94.2	139.4	Cajamarca
San Ignacio	57.6	96.1	Cajamarca
Bagua	93.2	172.7	Amazonas
Chachapoyas	34.9	45.6	Amazonas
Alto Amazonas	66.1	86.2	Loreto
Loreto	30.7	42.3	Loreto
Requena	38.7	46.4	Loreto
Ucayali	35.9	41.6	Ucayali
Coronel Portillo	120.5	181.0	Ucayali
Ambo	40.0	42.8	Huánuco
Pachitea	38.2	42.6	Huánuco
Huánuco	122.0	142.4	Huánuco
Aija	13.6	14.6	Ancash
Huaraz	85.1	99.5	Ancash
Huaylas	38.4	42.1	Ancash
Sihuas	28.4	30.5	Ancash
Pallasca	26.7	28.9	Ancash
Bolognesi	30.6	33.1	Ancash
Cajatambo	28.3	31.7	Lima
Huarocharí	50.7	56.9	Lima
Yauyos	35.2	38.9	Lima
Huancayo	269.9	359.0	Junín
Concepción	54.4	62.2	Junín
Jauja	98.9	117.1	Junín
Yaulí	54.2	62.9	Junín
Satipo	37.7	62.7	Junín
Huamanga	97.2	125.1	Ayacucho
Abancay	53.9	62.3	Apurímac
Castilla	27.9	30.4	Arequipa
Cuzco	143.3	197.4	Cuzco
Condesuyos	16.7	18.2	Arequipa
Tahuamanú	5.3	5.9	Madre de Dios
Tambopata	14.8	18.0	Madre de Dios
San Román	65.8	88.8	Puno
GRUPO D: Tasa - 181 y más	3'437	25	
Huancabamba	283.1	381.4	Piura
Ferreñafe	47.9	59.7	Lambayeque
Pataz	51.1	54.7	La Libertad
Cajamarca	207.7	247.2	Cajamarca
Hualgayoc	62.2	70.7	Cajamarca
Celendín	64.9	73.6	Cajamarca
Luya	40.2	48.8	Amazonas

Provincia	Población		Departamento
	1972	1980	
Pasco	101.2	126.1	Pasco
Daniel Carrión	35.6	38.8	Pasco
Marañón	31.1	35.9	Huánuco
Huamalíes	48.7	51.4	Huánuco
Dos de Mayo	94.7	102.8	Huánuco
Huari	86.6	93.2	Ancash
Carhuaz	31.4	34.3	Ancash
Antonio Raimondi	18.6	19.9	Ancash
Mariscal Luzurriaga	29.8	32.0	Ancash
Yungay	34.4	37.0	Ancash
Pomabamba	24.7	27.1	Ancash
Junín	29.5	35.7	Junín
Tayacaja	116.7	132.5	Huancavelica
Huancavelica	84.4	97.1	Huancavelica
Acobamba	36.9	40.8	Huancavelica
Angaraes	38.6	42.8	Huancavelica
Castrovirreyna	54.9	60.5	Huancavelica
Caylloma	34.0	37.1	Arequipa
La Unión	19.0	20.6	Arequipa
Parinacochas	36.4	40.3	Ayacucho
Lucanas	79.5	88.2	Ayacucho
Víctor Fajardo	44.4	49.8	Ayacucho
Cangallo	69.9	77.2	Ayacucho
Huanta	67.4	77.8	Ayacucho
La Mar	62.7	77.4	Ayacucho
Andahuaylas	131.9	142.7	Apurímac
Aymaraes	38.5	41.8	Apurímac
Antabamba	15.9	17.1	Apurímac
Cotabambas	40.6	43.9	Apurímac
Gráu	27.7	29.9	Apurímac
La Convención	84.2	104.9	Cuzco
Calca	46.2	54.8	Cuzco
Urubamba	34.6	39.2	Cuzco
Anta	46.3	52.2	Cuzco
Paruro	31.5	35.3	Cuzco
Chumbivilcas	58.3	67.8	Cuzco
Espinar	41.5	47.1	Cuzco
Canas	31.5	35.8	Cuzco
Acomayo	30.0	33.7	Cuzco
Canchis	75.6	85.5	Cuzco
Quispicanchi	62.2	69.9	Cuzco
Paucartambo	30.0	34.2	Cuzco
Manú	1.2	1.2	Madre de Dios
Carabaya	29.9	34.2	Puno
Sandia	43.8	48.6	Puno
Huancané	108.4	120.6	Puno
Azángaro	122.2	137.8	Puno
Melgar	52.4	60.2	Puno
Lampa	36.7	41.0	Puno
Puno	148.6	178.1	Puno
Chucuito	168.2	190.2	Puno
Gral. Sánchez Cerro	18.8	20.7	Moquegua
Tarata	15.9	17.1	Tacna

FUENTE:

INE: La Mortalidad en las Provincias del Perú (Boletín de Análisis Demográfico No. 18).

CUADRO No. 2

APARATO PRODUCTIVO:
DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LA ACTIVIDAD INDUSTRIAL
(MANO DE OBRA, VALOR AGREGADO, VALOR BRUTO DE PRODUCCION DESAGREGADO)
POR AREAS URBANAS
(Año 1974)

AREA URBANA	Mano de Obra	Valor Agregado	Valor Bruto de Producción	Consumo	Valor Bruto de Producción Intermedio	Capital
TALARA	1	2	3	0	7	--
PIURA	1	1	1	1	2	0
TRUJILLO	2	1	1	2	0	1
CASAGRANDE	1	4	3	4	1	3
CHICLAYO	2	3	3	4	0	6
SAÑA	1	1	1	1	0	--
CHIMBOTE	3	5	4	1	7	13
BARRANCA	1	2	1	1	3	0
LIMA Y CALLAO	81	69	72	79	57	76
SAN LUIS	1	1	1	2	1	0
LA OROYA	1	7	8	0	18	0
PUCALLPA	1	1	1	0	1	1
AREQUIPA	4	3	4	5	3	0
TOTAL RELATIVO	100	100	100	100	100	100
TOTAL ABSOLUTO (en millones de soles)	222,885	90,368	197,813	109,105	85,407	8,923

NOTA: No incluye a la industria pesquera.

FUENTE: INP, "Plan Nacional de Desarrollo a Largo Plazo 1978-1990. Estudio de Base, Area Temática: Organización del Territorio, Recursos Naturales y Medio Ambiente", Lima, diciembre 1978.

ELABORACION: S.T.S.E.R. - CIUP

ANEXO

CUADRO No. 3

APARATO PRODUCTIVO:
 POTENCIAL INSTALADO EN LAS CENTRALES ELECTRICAS
 (Y MAXIMA DEMANDA PARA 1990)
 POR DEPARTAMENTOS

Departamentos	Total Potencial Instalado(kw) 1974	Maxima Demanda(kw) 1990	Proporción potencial Instalado - Máxima Demanda
TUMBES	0	0	40
PIURA	2	7	12
LAMBAYEQUE	3	3	46
CAJAMARCA	1	1	20
AMAZONAS	0		
LA LIBERTAD	5	6	36
ANCASH	9	7	64
LIMA Y CALLAO	32	42	35
ICA	5	4	55
HUANUCO	0		
PASCO	6	10	22
JUNIN	5		
HUANCAVELICA	16		
AYACUCHO	0	1	18
AREQUIPA	3	6	24
MOQUEGUA	5	3	72
TACNA	2	3	30
PUNO	1	2	51
CUZCO	2	3	35
APURIMAC	0		
MADRE DE DIOS	0	0	27
LORETO	1	2	26
SAN MARTIN	0	0	19
TOTAL RELATIVO	100	100	
TOTAL ABSOLUTO	2'233,432	4'888,923	

FUENTE:

INP, "Plan Nacional de Desarrollo de Largo Plazo, 1978-1990"
 Estudios de Base. Area Temática. Organización del Territorio. I^{er}
 cursos Naturales y Medio Ambiente. Lima, diciembre de 1978

ELABORACION: S.T.E.S.E.R. - CIUP

CARACTERISTICAS DE LOS PRINCIPALES PROYECTOS DE INVERSION PUBLICA COMPROMETIDA
PERIODO 1978-1982

(Millones de soles de 1978 – Tipo de cambio : 160 soles por dólar)

Proyectos Sectoriales	Costo Total (mill. US\$)	Costo Total(mill. S./.)		Total en mil- lones soles	Efecto empleo en la etapa de operación	Ubicación
		Moneda Nacional	Moneda Extranjera			
SECTOR AGRICULTURA (Irrigaciones)						
Chira-Piura	206	33,018	30,906	63,924	1,500 Personas	Piura
Tinajones	132	21,100	6,300	27,400	500 Personas	Lambayeque, Cajamarca
Majes-Siguas	336	53,752	54,248	108,000	28,000 Personas	Arequipa, Cajamarca
SECTOR PESQUERIA						
Complejo Pesquero de Paíta	13	1,868	173	2,041	Mano de Obra directa: 793	Piura
Complejo Pesquero La Puntilla	14	1,992	221	2,213	Mano de Obra directa: 2,665	Ica
Complejo Pesquero de Samanco	11	872	908	1,780	-----	Ancash
SECTOR INDUSTRIA						
Papel Periódico	96	4,200	11,229	15,429	Mano de Obra directa: 365	La Libertad
Ampliación Integral SiderPerú (Etapa I) (Inversión nueva)	1,695	71,682	199,566	271,248	Mano de Obra directa: 1,500	Chimbote
SECTOR MINERIA						
Cerro Verde II (Fase 1)	252	21,625	18,763	40,388	Mano de Obra directa: 2,353	Arequipa
Refinería de Ilo (Etapa II)	104	6,703	9,992	16,695	Mano de Obra directa: 426	Moquegua
Bayóvar	304	19,800	28,805	48,605	-----	Piura
SECTOR HIDROCARBUROS						
Oleoducto Nor Peruano	254	21,886	18,761	40,647	Mano de Obra directa: 419	Loreto y otros
Negro de Humo	2	79	280	359	Mano de Obra directa: 33	Piura
Ampliación Refinería La Pampilla	29	2,532	2,037	4,569	Mano de Obra directa: 74	Lima
SECTOR ENERGIA						
Mantaro I (Etapa 1)	79	5,243	7,322	12,565	Mano de Obra directa: 200	Huancavelica
Mantaro I (Etapa 2)	59	3,019	6,392	9,411	Mano de Obra directa: 150	Huancavelica
PORCENTAJE DEL TOTAL				665,274	37 o/o	
				1'806,853	100 o/o	

FUENTE:

--- Plan de Mediano Plazo, 1978-1982. Programa de Inversión Pública, Lima, enero 1979.

--- MEF, Dirección de Análisis de Inversiones, Lima abril 1978.

ANEXO

CUADRO No. 5

POBLACION:
INDICADORES DEMOGRAFICOS DE PROYECCIONES DE LA
POBLACION TOTAL URBANA Y RURAL POR QUINQUENIOS

INDICADORES DEMOGRAFICOS	PROMEDIO DEL PERIODO					
	Total	1980-1985 Urbano	Rural	Total	1985-1990 Urbano	Rural
I. CRECIMIENTO						
Crecimiento Natural Anual (miles)	262.2	338.6	185.8	292.2	397.3	187.0
Tasa de Crecimiento Natural (Promedio anual - ‰)	28.8	26.0	31.7	28.4	25.7	31.0
II. MORTALIDAD						
Defunciones Anuales (miles)	193.4	105.8	87.6	97.5	116.6	78.3
Tasa bruta de mortalidad (Promedio anual - ‰)	11.6	8.2	14.9	10.3	7.5	13.0
Esperanza de vida al nacer (en años)	58.3	61.8	54.8	60.5	63.5	57.5
Tasa de mortalidad infantil (Promedio anual - ‰)	95.8	70.2	121.4	82.8	62.2	103.3
III. MIGRACION						
Inmigrantes Anuales (miles)	151.6	151.6	151.6	156.5	156.5	156.5
Tasa de Inmigración (Promedio anual - ‰)	18.8	11.7	25.8	18.0	10.1	25.9
IV. POBLACION EN MEDIO PERIODO (‰)						
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
0 - 14 años	42.4	39.4	48.8	41.3	38.5	48.6
15 - 64 años	54.2	57.5	46.9	55.2	58.4	47.0
65 y más años	3.4	3.1	4.3	3.5	3.1	4.4

FUENTE:

INE, "Proyecciones de Población Total Urbana y Rural: 1972-2000"
Lima, setiembre de 1978.

ELABORACION: S.E.T.S.E.R. - CIUP

REGION Y REGIONALISMO EN EL PERU

Alberto Flores Galindo

El problema regional es uno de los aspectos básicos para la comprensión de la “realidad peruana”, o por lo menos de la realidad peruana a partir de la década de 1920. Durante los años veinte -y a pesar del centralismo generado por el régimen de Leguía - surgen dinámicas expresiones intelectuales en provincias; círculos culturales, revistas y libros, muchos de los cuales provienen del Sur y se inscriben en la corriente indigenista. La proximidad a los medios rurales y el trasfondo provinciano tal vez ayuden a entender el persistente “voto en contra” al centralismo, a la cultura criolla y a Lima. Es así como se generaliza una imagen del país en la que la capital y las provincias se contraponen. El centralismo -para muchos jóvenes intelectuales de entonces— se identificaba con la “plutocracia” y de esa manera, como lo planteaba por ejemplo Manuel Seoane, se argumentaba que “las provincias han desempeñado un rol proletario frente al orgulloso y necio centralismo de la capital” (Amauta, No. 9, 1927).

1

Consciente de estas circunstancias, José Carlos Mariátegui no pudo omitir el tratamiento de la cuestión regional en sus “Siete Ensayos” (Lima, 1928). Si revisamos las reseñas y los comentarios motivados por este libro, podremos comprobar rápidamente que la atención de los críticos se dirigió precisamente al sexto ensayo, “Regionalismo y Centralismo”. Para Raúl Porras era indiscutiblemente “uno de los mejores y más imparciales” (Mercurio Peruano, 1929) y Víctor Andrés Belaunde, en las páginas de “La Realidad Nacional” (Lima, 1930), admitió que en lo sustancial nadie podía discrepar de sus “ponencias básicas”. ¿Cuáles eran éstas? Sin negar el arraigo del sentimiento regional en las capas intelectuales de provincias, Mariátegui cuestiona la fácil identi-

ficación entre la actitud regionalista y la posición política progresista, y muestra que por el contrario, en el pasado los defensores del federalismo en el Perú fueron aquellos terratenientes interesados en preservar la autonomía de su poder local. Sobre este aspecto hubiera podido añadir muchos ejemplos. A nosotros nos viene a la memoria el caso de Lizares Quiñones, terrateniente de Azángaro que en 1919 argumentó la necesidad de la descentralización y la edificación de un estado federal inspirado en los principios que supuestamente rigieron al Tahuantinsuyo; es decir, en la división del territorio nacional en cuatro estados, a su vez divididos en cuatro departamentos, cada uno de los cuales se dividiría en cuatro provincias y así sucesivamente. Al igual que los Lizares Quiñones, la familia Luna y otros terratenientes de Puno respaldaron todo proyecto descentralista. Un Estado fuerte, según ellos, era una amenaza para la relativa autarquía de sus haciendas y especialmente para el ejercicio del poder local, sin el cual el gamonalismo estaría condenado a desaparecer. Años antes, en 1894-1895, la revolución provinciana que secundó a Piérola y que permitió el derrocamiento de Cáceres y del militarismo (respaldada por gamonales como los Seminario de Piura, los Durand de Huánuco o los de Oré de Ica) enarboló también elementos federalistas en su programa político. Fueron todos estos antecedentes los que llevaron a Mariátegui a sostener que “el federalismo no aparece en nuestra historia como una reivindicación popular”.

La proposición anterior no significa negar la existencia de un problema regional; más bien, como consecuencia del desarrollo desigual y de las deformaciones de nuestra historia y en su trasfondo estaba la contraposición entre lo occidental y lo indígena o entre la Sierra y la Costa. Si se dejan de lado los reparos que Belaúnde puso a esta contraposición dualista, ambos autores podían coincidir en considerar que las regiones no se confundían con los departamentos. Precisamente si existía un problema regional era, entre otras razones, porque funcionaba una división administrativa, impuesta por encima de los intereses locales. Una prueba de esto podría encontrarse en las reiteradas modificaciones de la organización departamental: cinco departamentos en 1821; once en 1822; siete en 1825; ocho en 1834; once en 1850; catorce en 1856; trece en 1862; dieciocho en 1876; veintiuno en 1904 (Carlos Bachmann, citado por Macera). Sin discutir la validez de esta tesis, aquí se planteaba un tema de investigación: la distribución de los criterios que llevaron a la demarcación de los departamentos durante la República (y anteriormente, durante el Virreynato, a la división por Intendencias y Corregimientos). Belaúnde, en sus comentarios a los “Siete Ensayos”, intentó resucitar la lógica utilizada por los Borbones para la formación de las Intendencias. Recientemente, Pablo Macera ha

insistido en el tema: "Esas intendencias no fueron inventadas al capricho. Y el Archivo General de Indias guarda numerosos informes sobre las economías regionales del Perú que podrían explicar muchos problemas de hoy" (véase el Mapa No. 1).

Mariátegui no fue más allá de la negación. En otras palabras, no encontramos ninguna propuesta de regionalización, tal vez para evitar una excesiva audacia porque reconocía implícitamente toda la complejidad del problema o porque no tenía suficientemente claro lo que era una región en el Perú. Sólo se limitó a señalar al Sur como el ejemplo por excelencia de región. Este no fue el derrotero de Víctor Andrés Belaúnde, quien mediante la combinación de criterios económicos e históricos - acabó proponiendo la conformación de siete regiones. Los criterios económicos eran consecuencia del producto de exportación dominante en la zona y los criterios históricos se referían a la antigua división en Intendencias, de manera que no fue una alternativa demasiado elaborada. La región del petróleo estaría compuesta por Piura y Tumbes; la del azúcar, por La Libertad y Lambayeque; Cajamarca y Amazonas mantenían su autonomía; la vid y el algodón sustentarían a la región de Lima, la que respetaría los límites de la Intendencia colonial; el cobre articularía a Junín, Cerro de Pasco, Ayacucho y Huancavelica; la ganadería, al Cuzco, Apurímac y Puno, y finalmente, Arequipa, Moquegua y Tacna - quizás por la importancia de Moliendo - recibían el apelativo de región de "tráfico internacional". La complejidad del problema queda mostrada si reparamos en la excesiva extensión de la región central, la ubicación por descarte de la Amazonia, la imprecisión manifestada en la demarcación de Cajamarca y Amazonas y la escasa claridad de la separación entre Arequipa y Puno, o de la unión entre Arequipa y Tacna. Con esto no queremos tanto justificar la prudencia de Mariátegui, como insistir en que la definición de la región no fue una cuestión fácil de resolver en el país durante esos años.

Paralelamente, Emilio Romero presentó otra propuesta de regionalización, más simple que la de Belaúnde, como parte de su "Geografía Económica del Perú" (Lima, 1930); Romero señalaba una dilatada región de la Costa que comprendía desde Tumbes hasta Nazca; una región de la Sierra Central, desde Junín hasta Huancavelica; una vasta región Sur, en la que se incluirían tanto a Ayacucho, como a Puno, a Arequipa y a Tacna; y finalmente, la llamada región amazónica. Sin embargo, Romero indicó con prudencia que "mientras no se hagan estudios completos sobre las regiones peruanas, empleando la técnica y el método regionalista en el levantamiento de las cartas geográficas y el análisis de los factores culturales, no tenemos a nuestro alcance sino un cuadro provisional de regiones basado en factores económicos y sociales" (1)

Ubicado también en una perspectiva histórica y económica (como Romero o Belaúnde), pero sin el ánimo de proponer un nuevo reordenamiento del mapa peruano y más bien con el específico propósito de explicar la fragmentación espacial del país, recientemente Rodrigo Montoya ha elaborado la hipótesis de los “ejes regionales de producción”. Se trata en definitiva de circuitos mercantiles estructurados alrededor de un producto de exportación dominante y condicionados tanto por la distancia de los enclaves (minas o plantaciones), como de Lima y los puertos de la Costa (Montoya). Entre 1840 y 1930, el autor determina nueve ejes regionales que conforme a su definición unirían transversalmente a los puertos de Moliendo, Chala, Lomas, Pisco, Huarney, Salaverry, Pimentel y Paita con el interior del país. En el caso de Moliendo, por ejemplo, el eje regional agruparía a Arequipa, Cuzco, Puno, Moquegua, Tacna y Madre de Dios.

Toda la complejidad del problema se volvió más evidente cuando a los criterios anteriores se añadieron, desde 1939, los criterios geográficos y toponímicos propuestos por Javier Pulgar Vidal y su división del territorio en ocho regiones naturales (Véase el mapa No. III), elaboradas de acuerdo con la tradicional verticalidad andina. Los criterios de Pulgar Vidal fueron utilizados anteriormente por el geógrafo alemán Cari Troll (“Las Culturas Superiores Andinas y el Medio Geográfico del Perú”). Ambos autores tuvieron como valioso precedente al “Atlas Geográfico del Perú” (París, 1865) de Mariano Felipe Paz Soldán. En ese libro se elaboró por primera vez en el país un mapa vertical de las diversas ecologías peruanas del nivel del mar a las nieves perpetuas y hasta llegar a las llanuras amazónicas. Este aporte de la geografía no fue debidamente considerado ni por Mariátegui ni por Belaúnde.

Al tratar el problema o elaborar sus propuestas, la mayoría de los autores citados se encontró con un espacio difícil de entender y emplazar: la Selva Amazónica, zona sobre la cual no hubo una consciencia definida en la generación de Mariátegui. La carencia de una política peruana sobre esos territorios persiste en la actualidad.

Regresemos a los “7 Ensayos”. Si bien su autor no proponía una nueva organización regional —en todo caso, se limitaba a repetir la clásica división entre Costa, Sierra y Montaña—, sí sostenía la existencia de un ejemplo nítido de región: el Sur, donde la Costa se reducía hasta casi desaparecer como consecuencia de las escarpadas estribaciones andinas y se originaba un paisaje predominante serrano. “Uno de los hechos que más vigorosamente sostienen y amparan esta tesis me parece el hecho de que el regionalismo no sea en ninguna parte tan sincera y pro-

fundamente sentido como en el Sur y, más precisamente, en los departamentos del Cuzco, Arequipa, Puno y Apurímac. Estos departamentos constituyen la más definida y orgánica de nuestras regiones. Entre estos departamentos el intercambio y la vinculación mantienen viva una vieja unidad: la heredada de los tiempos de la civilización incaica". Al proponer este ejemplo, Mariátegui añadía algunos elementos necesarios para la comprensión de una unidad regional: el pasado común, la tradición, la herencia histórica y los sentimientos colectivos y rectificaba en alguna medida sus juicios iniciales sobre el federalismo.

Mariátegui no fue el único ensayista impresionado por el ejemplo del Sur. Por esos mismos años, Luis Alberto Sánchez, en un ágil artículo titulado "Perú en tres tiempos" (1930), elaboró un esquema, que iba del presente al pasado, de la evolución política sureña: "Cuando Gonzáles Prada se aparto definitivamente de la Unión Nacional, en 1902, en Arequipa se irguió Francisco Gómez de la Torre para indagar las causas efectivas, a fin de que los radicales arequipeños pudiesen pronunciarse sobre la actitud del jefe y del partido. Castilla tuvo todo su apoyo en Arequipa. Salaverry en 1835 era el ídolo de los mistianos. En la revolución emancipadora, el Sur se confundió en un solo gesto: el de 1814. Entonces, Cuzco, Puno y Arequipa se alzaron unidos y combatieron durante un año (...). De Arequipa surgieron los defensores fanáticos de Piérola, revolucionario y clerical también (...)". Desde una óptica diferente, Víctor Andrés Belaúnde había llamado la atención sobre el arraigo popular de la Confederación en Arequipa y en el Sur. Aparece así en el debate la cuestión del regionalismo junto al problema de la región.

Al llegar a este punto es necesario indicar que el entusiasmo de Belaúnde y Porras por la interpretación mariáteguista del regionalismo no fue compartido por algunos intelectuales provincianos, como Luis E. Valcárcel, para quien no era tan evidente la similitud entre regionalismo y gamonalismo. Valcárcel recurrió igualmente al ejemplo del Sur y sostuvo que "el núcleo de departamentos meridionales (Cuzco y Arequipa a la cabeza) mantuvo siempre definida resistencia al centralismo limeño. Cosa distinta es que la palabra sirviese de señuelo en ciertas agrupaciones caudillescas; pero no se puede negar que la tendencia a federalizarse arranca de profundas raíces populares" ("Repertorio Americano", 1929). Una crítica similar fue hecha por Emilio Romero. Según este autor, la peculiaridad del Sur nacía de las luchas federalistas y regionalistas, las que a su vez encontraban sustento en una "personalidad" regional que se expresaba "... a través de sus manifestaciones religiosas, políticas, artísticas..." ("La Sierra", 1929). De esta manera, Romero llamaba la atención sobre el papel de la cultura en la cohe-

sión regional. A la postre derivará en una definición de región, en la que relegará a los factores geográficos y económicos: “La palabra región ha significado siempre en el Perú una idea y un sentimiento común a los pobladores de un área geográfica extensa, originados en problemas de orden administrativo, político y social semejantes” (“Geografía Económica del Perú”, Lima, 1930).

A partir de las anotaciones anteriores, en las páginas que siguen intentaremos discutir desde una perspectiva histórica los contenidos que han adquirido en el Perú tanto la región como el regionalismo. En otras palabras, trataremos de saber en qué aspectos ha variado el problema cincuenta años después de las reflexiones de Mariátegui, ya sea como consecuencia de los nuevos fenómenos sociales o como producto de avances en las investigaciones recientes.

II

La mayoría de investigaciones históricas recientes sobre cuestiones regionales se han referido al Sur Andino (Caravedo, Flores Galindo, Rénique, Tamayo Herrera). A simple vista hay una imagen muy nítida de esa región que parece nacer espontáneamente de la lectura de las fuentes. Primero, existe un hecho geográfico: los desiertos, las dificultades que una escarpada costa impone al tráfico marítimo, la configuración intrincada de los Andes. Todas estas circunstancias distinguen el paisaje del Sur de otros ámbitos del territorio peruano. Sobre este escenario se levanta un pasado histórico que, por lo menos desde los tiempos coloniales, es consecuencia de una escasa vinculación entre el Sur y Lima, o cualquier otra región peruana; por el contrario, desde el Siglo XVI, Arequipa y el Cuzco aparecen fuertemente vinculados con el Alto Perú y Potosí a causa del circuito comercial generado alrededor de la explotación minera. Hasta aquí la región es un hecho material, es obra de la historia y no consecuencia de mecánicas determinaciones geográficas. Pero en el Sur, la configuración del espacio no es el producto de específicas relaciones de producción, que no se distinguen sustancialmente de las que se forman en otros espacios del territorio peruano, sino más bien de un peculiar circuito comercial que irá uniendo gracias a flujos comerciales y monetarios (y posteriormente, demográficos) dilatados territorios. Es por esto por lo que sin omitir los antecedentes coloniales, la región en realidad es un producto del Siglo XIX, cuando la vieja ruta que unía al Cuzco con Potosí es reemplazada por la ruta cada vez más dinámica que articula a Islay con la ciudad de Arequipa, el

Altiplano puneño, el Cuzco e incluso Abancay. Es la ruta de las recuas de muías o de llamas que transportan las lanas destinadas a Liverpool, desde el interior al puerto.

El circuito comercial se estableció lentamente. A partir de 1872, los arrieros comenzaron a ser desplazados por el ferrocarril. En el presente siglo, al unir Arequipa y el Cuzco, la Peruvian Corp. incrementó la cohesión regional. Desde 1920, se añadió la acción de los camiones a la del ferrocarril. Para entonces, las recuas de muías y las ferias anuales eran ya un recuerdo histórico. Pero los flujos comerciales no obstante su intensidad no bastan para definir la región. Mejor dicho, ellos no se entienden sin considerar la acción de las casas comerciales establecidas en Arequipa desde 1830. Inicialmente éstas fueron inglesas, pero luego aparecieron los mercaderes nacionales, que impulsaron la apertura de sucursales en el interior y renovaron los sistemas de acopio y comercialización de la lana. Entre 1890 y 1930 se produjo el apogeo del capital mercantil (Forga, Gibson, Ricketts, Stafford, Emmel), que a su vez condicionó el predominio de la clase dominante arequipeña sobre el Sur. En última instancia, es la acción de una clase sobre una geografía y una historia la explicación de la formación del espacio regional en el Sur. La región, más que un tema geográfico, es un hecho sociológico y político.

Este esquema de la evolución del Sur, consecuencia de una investigación titulada Arequipa y el Sur Andino (Lima, 1977), es de una excesiva claridad, edificada tal vez en desmedro de su propia validez. El proceso de conformación de un espacio regional es menos armónico y más conflictivo que la imagen sugerida en los párrafos anteriores. En efecto, al comprender la hegemonía de la ciudad de Arequipa sobre un vasto espacio rural no se puede dejar de considerar que ella exigió el previo desplazamiento del Cuzco. Este conflicto que abarca toda la historia del Sur en el siglo XIX fue muchas veces silencioso, pero visible para viajeros perspicaces como Clement Markham. A medida que se consolidaba la hegemonía del capital mercantil arequipeño, se arruinaban las viejas familias de terratenientes del Cuzco y la población de esta ciudad siguió un curso decreciente, como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

AÑOS	AREQUIPA	CUZCO
1846		20,371 hab.
1862	21,700 hab.	
1876	23,805 hab.	17,370 hab.

La aristocracia de Moquegua siguió un derrotero similar al ser afectada por el declive de la vid, por la pérdida de Arica y, finalmente, por el ferrocarril del Sur (trazado de acuerdo con los intereses impuestos desde Arequipa, en desmedro de otros espacios).

El impresionante desarrollo de la producción azucarera en la Costa Norte, unido a las importaciones de aguardiente realizadas por las casas comerciales arequipeñas -como Muñoz Nájara- además de perjudicar a los viticultores de Moquegua, perjudicó también a los hacendados del Cuzco y de Apurímac, tradicionales productores de caña en el Sur.

Al lado de la ruta lanera existían otras rutas en el Sur (2). Flores Ochoa ha evocado los viejos caminos que vinculaban a la comunidad de Paratía (Puno) con las alturas de Arequipa (Cailloma) e incluso con la costa de Moquegua. La vinculación entre el Altiplano y la Costa tuvo sus raíces en las economías campesinas prehispánicas. Antes de la llegada de los españoles, grupos étnicos tan poderosos como los Lupaca mantenían “colonias” en la costa de Moquegua. En cierta manera, desde la perspectiva de los campesinos, las vinculaciones entre Moquegua y Puno eran más antiguas y necesarias que las existentes entre Arequipa y Cuzco. No se tuvo en cuenta este criterio cuando se discutió el trazo del ferrocarril. Tiempo después, Emilio Romero argumentó que una eventual línea ferroviaria entre Ilo y Puno habría sido más económica por la elemental consideración de que las distancias por esa ruta eran menores, tal como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

FERROCARRILES Y DISTANCIAS EN EL SUR

Puntos de Unión	Extensión
Moliendo-Arequipa-Puno	522 Km.
Ilo-Moquegua-Puno	298 Km.

FUENTE: Emilio Romero, *El descentralismo* (Lima 1932) p. 47.

El ferrocarril del Sur fue una reivindicación que Arequipa consiguió imponer a Lima. En efecto, hasta 1872, el Sur se había visto escasa y marginalmente beneficiado por el apogeo del guano; pero aparte del enfrentamiento contra Lima y su voracidad centralista, el ferrocarril fue construido también a costa de una imposición de Arequipa sobre otras

localidades del Sur. El poderío de su capital comercial, respaldado por la dominación británica sobre el país, le permitió disponer de la fuerza suficiente como para conseguir mantener sus intereses. Valga todo esto para indicar que una región no es sólo el resultado del enfrentamiento contra un Estado, de la lucha contra abusivas prerrogativas de un poder central; también en el interior de ese espacio se producen fuertes tensiones y conflictos entre la ciudad hegerpónica y las ciudades rivales. La región termina realizando de una manera específica ese viejo enfrentamiento entre la ciudad y el campo.

Al considerar la historia del Sur debemos reflexionar también sobre otras regiones posibles. El espacio articulado en torno de Arequipa fue la posibilidad victoriosa, pero no fue la única que existió o que pudo realizar. Surge una fisonomía diferente de la región Sur vista desde el Cuzco o desde Moquegua. Pero si dejamos las ciudades y nos aproximamos a los ámbitos rurales, a las economías campesinas del Altiplano o a los valles cuzqueños, podemos tener también una imagen distinta del Sur. Para esos campesinos, la configuración del espacio no era obra de arrieros o de recuas de muías, sino de llamas y hombres que milenariamente recorrían esos territorios e intercambiaban productos de una ecología a otra. La historia de esas economías campesinas se vinculan con el cultivo de la papa y el maíz y con el intercambio de la coca, la sal y los productos marinos. Evidentemente, estas rutas campesinas han venido siendo desplazadas desde el siglo XVI hasta la fecha. Del mismo modo, esas economías campesinas fueron paulatinamente asediadas por los terratenientes o por las casas comerciales. Sin embargo, es indudable que al discutir los problemas de la regionalización en el Perú resulta útil, y aleccionador -por no decir imprescindible- atender a la visión de los “vencidos” y pensar en la región también desde la perspectiva de las clases populares (3).

Lo anterior resulta evidente si recordamos -cuestión elemental, pero muchas veces omitida - que esos departamentos del Sur antes de estar unidos por un determinado circuito comercial, tenían una unidad que nacía de la persistencia en su interior de una numerosa población lingüística quechua y aymara, portadora de viejos elementos culturales. El desplazamiento de la Sierra en beneficio de la Costa -una de las pesadas consecuencias que para el campesinado acarrió la República - y el predominio del modelo de economía de exportación ayudan a entender cómo sobre este espacio andino llegó a predominar una ciudad donde la tradición occidental e hispana era, por el contrario, distintiva.

Una cierta literatura indigenista presentó la imagen de un campesinado resignado y sumisamente expoliado por terratenientes y comer-

cientes, objeto pasivo de engaños y exacciones. No se trata de negar los rasgos brutales que asumió en el Sur la expansión de la gran propiedad ni menos la violencia y la privatización del poder político que permitían el funcionamiento de ese sistema; pero es también indudable que los campesinos sabían defenderse, oponían resistencia en sus comunidades o realizaban sublevaciones que periódicamente convulsionan el Altiplano. Debe añadirse que las economías campesinas - trátase de comuneros o de parcelarios- se beneficiaron también con el "boom" de la lana. Mientras que en las haciendas predominó la ganadería ovina, las comunidades tuvieron rebaños con una mayor abundancia de auquénidos. Si tenemos en cuenta este hecho y revisamos a continuación las exportaciones laneras del Sur, podremos observar el desplazamiento -iniciado en la década de 1870 de la lana de ovino por la lana de auquénido. Este fenómeno persistió hasta fines de la década de 1930. Los estudios de Manuel Burga sobre el Sur han mostrado que en algunas zonas la empresa campesina era la de mayor rentabilidad. De esta manera, el comercio lanero nos permite comprender el desarrollo de la división del trabajo en el Altiplano; división que a su vez acarrió un incremento del comercio local. Las ferias anuales, como las de Vilque o Rosaspata, fueron reemplazadas por mercados dominicales y posteriormente proliferó todo un conjunto de mercados campesinos en los alrededores del lago. Una expresión de este proceso será la ciudad de Juliaca, la cual durante los años 1950 y 1960 desplazó a Puno. Allí surgió una capa de comerciantes provincianos que se enfrentaron con algunos terratenientes e incluso con los poderosos comerciantes arequipeños.

La vitalidad de la economía campesina ayuda a comprender la variedad de expresiones culturales y la terca persistencia de la mentalidad andina entre los campesinos del Sur.

III

No hay región sin regionalismo. Débil o fuerte, errático o definido, este sentimiento es un componente imprescindible del problema. En el Perú, el regionalismo no tuvo una amplia difusión ni tampoco dio origen a movimientos políticos sólidos, por el hecho de que no fue una vocación persistente. Sin negar las fuertes vinculaciones entre regionalismo y gamonalismo -que nos libran de identificar automáticamente al regionalismo con el progresismo- deberemos añadir brevemente algunas precisiones para delinear la evolución que siguió. No entramos a considerar los antecedentes coloniales ni tampoco las expresiones regiona-

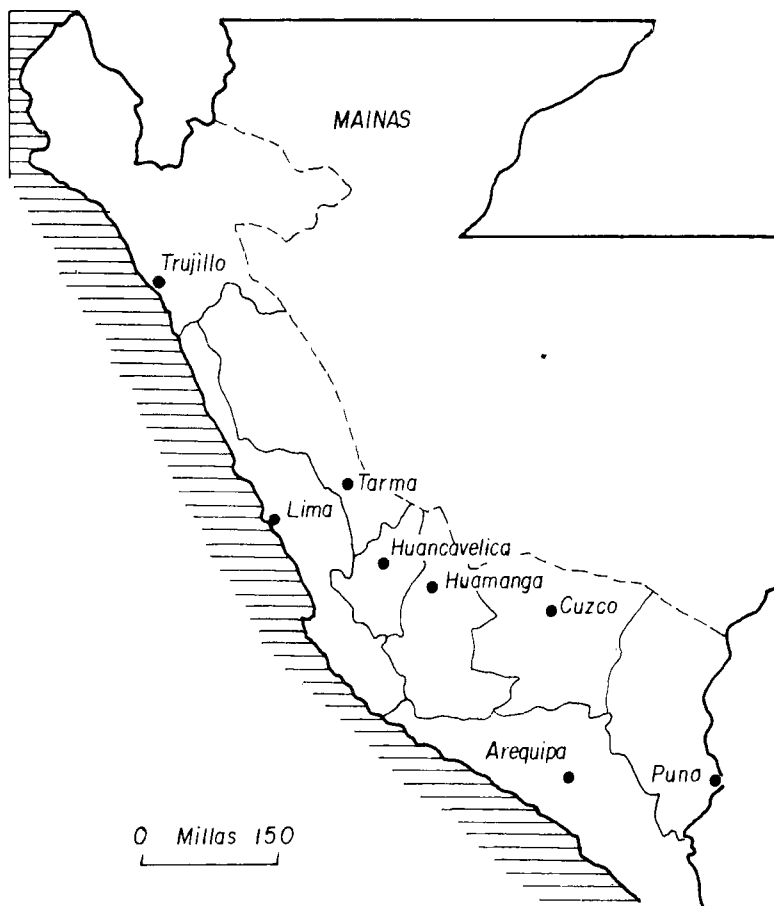
listas que emergen durante las guerras de la Independencia (por ejemplo, en Huánuco en 1812 o en el Sur durante 1814). Nos limitamos al período republicano.

1. En los años de la iniciación de la República, el Sur se convierte en escenario de movimientos autonomistas y separatistas. Ese es el cariz que tienen las sediciones promovidas en Puno por el Coronel Rufino Macedo (junio de 1829), en Arequipa por Manuel Martínez de Aparicio (1829) y en el Cuzco por el Coronel Escobedo (agosto de 1830). Posiciones menos radicales fueron defendidas por el Deán Valdivia en las páginas de *El Yanacocha*, un periódico arequipeño (1836) (4).

Los proyectos separatistas fueron alentados desde Bolivia por Santa Cruz. En un momento pensó en la anexión del Sur peruano a Bolivia, desde el río Pampas hasta el lago. El enfrentamiento entre Arequipa y Lima permite entender el relativo arraigo que en los medios urbanos del Sur tuvo el proyecto de la Confederación Perú-Boliviana (1836-1939). El triunfo de Santa Cruz hubiera significado revertir las tendencias predominantes y conseguir un predominio de la Sierra sobre la Costa, el Sur sobre el Norte, lo indígena y mestizo sobre lo criollo y occidental, el interior del país sobre los puertos... Su proyecto de dividir al Perú en dos regiones y de sustituir a Lima por dos capitales ubicadas en humildes pueblos provincianos (Huaura y Sicuani), fue el proyecto federalista más ambicioso. Pero más allá de las ciudades, las clases populares estuvieron al margen de estas cuestiones (Jorge Basadre). En el Sur no existía una clase capaz de asumir el proyecto y conseguir imponerlo. Por otro lado, el espacio regional colonial había perdido su fisonomía dentro de un país donde los circuitos comerciales interrumpidos como consecuencia de las guerras de la Independencia parecían dejar lugar sólo a la fragmentación y a la autarquía.

Similares intentos separatistas pueden encontrarse después en otros espacios peruanos (Iquitos por ejemplo). El federalismo se reiteró entre algunos caudillos y alentó revoluciones. Anteriormente se mencionó el caso de Piérola. Estas revoluciones fueron las expresiones intermitentes de una misma cuestión: el regionalismo de los grupos de poder provincianos. Así fue, con variantes y excepciones, el regionalismo decimonónico. Aunque fuese secundado por sectores populares, nació como consecuencia de la fragmentación espacial del país y obedeció a los intereses de los

MAPA I
INTENDENCIAS



FUENTE: John Fisher, *Government and Society in Colonial Perú*.
London, Ed. 1971, p. 273.

MAPA II

LOS DEPARTAMENTOS DEL PERU EN 1925



FUENTE: David Slater, "El capitalismo subdesarrollado y la organización del espacio: Perú 1920-1940 en Allpanchis, Cusco, vol. XII, N^o 13, 1979, p. 120.

PROYECTO DE REGIONALIZACION TRANSVERSAL



Fuente: Javier Pulgar Vidal,
Proyecto de Regionalización Transversal.

comerciantes provincianos o de los terratenientes locales. Federalismo y centralismo fueron las expresiones políticas de las pugnas en el interior de la clase dominante.

T
M

2. Fue diferente, sin lugar a dudas, el sentimiento regional que comprometió a los intelectuales provincianos hacia 1910, especialmente durante el Oncenio. Para entonces, existían grupos de intelectuales tan dinámicos como numerosos en las ciudades del interior que, inspirados en el radicalismo de González Prada, sintieron la obligación de emprender la crítica a Lima y al centralismo en un período en el cual la expansión de los aparatos estatales amenazaba (más allá de declaraciones regionalistas que no excedían el terreno verbal) con subordinar y aplastar a la vida provinciana. Era un regionalismo que nacía de un peligro demasiado visible y que al ser una crítica del Estado, terminó confundiéndose con quienes - por otras razones se ubicaban en la oposición al régimen de Leguía. Fue, como lo dijo Jorge Basadre, la “subversión de las provincias”.

Esta corriente regionalista llegó a los provincianos que emigraron a Lima y desde esta ciudad imprimieron *La Sierra*, una revista algo vitriólica. La capital se identificó con todos los defectos posibles y la añoranza provinciana llevó a una exaltación ilimitada de las ciudades del interior. Este regionalismo acabó incorporando al aprismo (5) y tuvo también expresiones propias a través del Partido Descentralista, formado por Emilio Romero, entre otros. Desde fines del siglo pasado, entre los artesanos y los intelectuales de la ciudad, se había ido configurando a través del liderazgo de Lino Urquieta, Modesto Málaga y Francisco Mostajo y mediante las páginas de “*El Ariete*”, un regionalismo mesocrático, antilimeño y también antioligárquico.

El llamado Partido Descentralista alcanza una significativa representación en la Constituyente de 1931. Sin embargo, como no tuvo bases sociales suficientemente sólidas acabó disgregándose al poco tiempo y terminó desapareciendo del escenario político (Rénique y Caravedo).

3. A partir de 1960, la cuestión regional se transformó en un movimiento social que contó con la intervención de los organismos laborales y de las capas más amplias de la población. Los ejemplos más nítidos se pueden encontrar, una vez más, en Are-

quipa. La ciudad fue el escenario de seis paralizaciones entre octubre de 1967 y noviembre de 1973, a través de las cuales se definió paulatinamente el liderazgo de la Federación de Trabajadores de Arequipa y de esa manera el componente regionalista fue desplazado por el contenido de clase (Durand). El antecedente de estos acontecimientos se puede encontrar en los “sucesos de Arequipa” de 1955, aunque allí la hegemonía reposó en las capas burguesas, especialmente en los industriales (Caravedo).

Pero además de la dimensión popular -que constituye una diferencia sustancial del regionalismo estudiado por Mariátegui o por Belaúnde- los nuevos movimientos regionales parecen propagarse en diversas ciudades de provincias como Iquitos, Pucallpa, Ayacucho, Cuzco, Puno, etc. La protesta urbana es, al igual que durante el “Oncenio”, el intento de resistir tanto al centralismo como al agobiante crecimiento de los aparatos estatales. Es evidente que desde 1920 en adelante el deterioro de la vida provinciana se incrementó irreversiblemente.

IV

La región no es sólo una geografía modelada por la historia; también es una consciencia y una fuerza política. Su desarrollo no transcurre al margen de las clases y de los conflictos, porque en definitiva la región existe cuando hay hombres —individuos, grupos o clases- que creen en ella y luchan por ella. Región y regionalismo son dos aspectos indisolubles del mismo problema.

¿Regionalismo retardatario o regionalismo progresista? Plantear así el problema -como en cierta manera fue hecho durante la década de 1920- sería proponer una falsa disyuntiva. Como en el caso de la Nación, el carácter de un movimiento regional depende de la clase que lo plantea. La heterogeneidad social de estos movimientos no anula los conflictos internos.

Un rápido recorrido por nuestra historia contemporánea (aunque hayamos abusado quizá del ejemplo del Sur) nos ha permitido mostrar la variación en el contenido del regionalismo. De una preocupación de las clases dominantes a una cuestión que compromete y envuelve a las movilizaciones populares. Pero en uno y otro caso, el regionalismo ha sido un fenómeno predominantemente urbano, gestado en las ciudades provincianas. No ha significado sólo el enfrentamiento con el centralismo o la lucha contra la capital; también ha implicado la rivalidad entre

las ciudades del interior. La configuración de un espacio regional se consiguió en desmedro y a costa de otras posibilidades. Al pensar el problema regional no podemos ver el curso de la historia como un desarrollo inevitable y lógico; hay otras historias posibles que no por ser negadas en el pasado tienen que ser olvidadas por el historiador o el sociólogo. La historia -vista desde el punto de vista de las clases populares- es también el recuento de esas posibilidades perdidas, de las otras alternativas...

NOTAS

- (1) Los aportes de Mariátegui, Belaúnde y Romero fueron comentados por Jorge Basadre en *Perú: Problema y Posibilidad* (Lima, 1931).
- (2) No discutiremos aquí la importancia de otros productos como la caña de azúcar, de la cual se elaboraba aguardiente en los valles cálidos de Apurímac, o como la coca producida en La Convención y Sandía. Estos productos generaron otros circuitos comerciales.
- (3) En las líneas anteriores, hemos recogido los comentarios a *Arequipa y el Sur Andino* anotados en las reseñas de Ignacio Frisancho, Dan Hanzen (*Annales*, París, junio 1978); José Luis Rénique (*Histórica*, Lima, julio 1978) y en los artículos de Modesto Gálvez (1977) y Baltazar Caravedo (1979).
- (4) Las victorias de la Confederación en Yanacocha y Socabaya fueron interpretadas como el origen de la independencia del Sur y del Norte (El *Yanacocha*, T. II, No. 1, Arequipa, 5 noviembre 1836, p. 1).
- (5) Según Heysen, "el Partido Aprista Peruano representa el frente único nacional del Perú provinciano, del peón rebelde y nacionalista, en contra de los déspotas que desde Lima virreinal han tiranizado a la nación". *El ABC de la Peruanización* (Lima, 1930).

BIBLIOGRAFIA

- BASADRE, Jorge; *Perú: Problema y Posibilidad*; Lima, E. Rosay, 1931.
- BASADRE, Jorge; *Historia de la República del Perú*; Editorial Universitaria, 1968.
- BELAUNDE, Víctor Andrés; *La Realidad Nacional*; Lima, 1930.
- BURGA, Manuel; *Lanas y Capital Mercantil en el Sur*; Texto mecanografiado ; Lima.
- CARAVEDO, Baltazar; *Desarrollo Desigual y Lucha Política en el Perú, 1948-1956*; Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1978.
- CARAVEDO, Baltazar; *Poder Central y Descentralización: Perú, 1931* ; APUNTES, Lima, Año V. No. 9, pp. 111-129.
- DURAND, Francisco; *Movimientos Sociales Urbanos y Problema Regional (Arequipa, 1967-1973)*, ALLPANCHIS; Cuzco, Vol. XII, No. 13; pp. 79-107.
- FLORES GALINDO, Alberto; *Arequipa y el Sur Andino. Siglos XVIII-XX*; Lima, Editorial Horizonte, 1977.
- FLORES OCHOA, Jorge; *Los Pastores de Parada*; Cuzco, Ediciones Incarri, 1968.
- FRISANCHO, Ignacio; *El Altiplano Colla y Sur Andino*; Puno, Editorial Los Andes, 1968.
- GALVEZ, Modesto; *El Enfoque Regional en las Investigaciones Sociales*; IDEOLOGIA, Ayacucho, noviembre 1977, No. 5; pp. 53-58.
- HERRERA ALARCON, Dante; *Rebeliones que Intentaron Desmembrar el Sur del Perú*; Lima, 1961.

- MACERA, Pablo; *Dos Opiniones sobre Regionalización del Perú*; COMERCIO DOMINICAL; Lima, noviembre 30, 1975;p. 12.
- MANRIQUE, Nelson; *El Desarrollo del Mercado Interior en la Sierra Central*; Lima, Universidad Nacional Agraria, 1979 (Texto mecanografiado).
- MARIATEGUI, José Carlos; *Siete Ensayos de Interpretación de la Realidad Peruana* ; Lima, AMAUTA, 1928.
- MONTOYA, Rodrigo; *Capitalismo y No Capitalismo en el Perú*, Lima, Mosca Azul, 1980.
- MURRA, John, *Formaciones Económicas y Políticas del Mundo Andino*; Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1975.
- PAZ SOLDAN, Felipe; *Atlas Geográfico del Perú*; Paris, Librería de Fermín Didot Hnos., 1865.
- PAZ SOLDAN, Mateo & PAZ SOLDAN, Felipe; *Geografía del Perú*; Paris, Librería de Fermín Didot Hnos., 1982.
- PULGAR VIDAL,, Javier; *Las Ocho Regiones Naturales del Perú*; Tesis expuesta en el XXVIII Congreso de Americanistas, Lima, 1939.
- RENIQUE, José Luis; *Los Descentralistas Arequipeños en la Crisis del 30*; ALLPANCHIS; Cuzco, Vol. XII, No. 13, 1979; pp. 51-78.
- ROMERO, Emilio; *Problemas Sociales de Sud-Perú*; LA SIERRA, Lima, Año II, No. 13-14; p. 68.
- ROMERO, Emilio; *Tres ciudades del Perú*; Lima, Imp. Torres Aguirre, 1929.
- ROMERO, Emilio; *Geografía Económica del Perú*; Lima, 1930.
- PORRAS BARRENECHEA, Raúl; *El Año Bibliográfico*; MERCURIO PERUANO; Lima, Año XII, Vol, XVIII, No. 124-125, febrero 1929; pp. 92-94.

- SANCHEZ, Luis Alberto; *Perú en Tres Tiempos*; ESCAFANDRA, LUPA Y ATALAYA; Madrid, Cultura Hispánica, 1977.
- SEOANE, Manuel; *Carta al Grupo Resurgimiento*, AMAUTA; Lima, No. 9, mayo 1927, p. 37.
- TAMAYO HERRERA, José; *Historia Social del Cuzco Republicano*; Lima, Industrial Gráfica, 1978.
- TROLL, Cari; *Las Culturas Superiores Andinas y el Medio Geográfico*; ALLPANCHIS; Cuzco, Año XIII, No. 15, pp. 3-54.
- VALCARCEL, Luis E.; *Un Libro de Mariátegui*, REPERTORIO AMERICANO; San José, Tomo XVIII, No. 13, abril de 1929; pp. 200-201.

EL DEBATE NACIONAL SOBRE EL DESCENTRALISMO

1930-1980

Baltazar Caravedo Molinari

INTRODUCCION

El artículo que presentamos pretende exponer los diversos argumentos que se han dado sobre el problema del descentralismo entre 1930 y 1980. Las razones ofrecidas por las distintas fuerzas sociales y políticas surgen de la comprensión del momento político y de la situación económica y social que vivía, o vive, el Perú. Por ello, en cada etapa o período haremos una breve referencia al contexto general.

Es nuestro interés explicar o sugerir el largo, difícil y cambiante trayecto de los planteamientos descentralistas. Asimismo, queremos indicar la presencia de múltiples factores que se confabularon para impedir, frustrar o retardar un desarrollo interno armónico y beneficioso para nuestro pueblo.

Las ideas que aquí se ofrecen tienen un carácter inicial e hipotético, en tanto el proyecto de investigación que sustenta nuestra exposición aún no ha concluido. No obstante, consideramos que cualquier rectificación posterior no invalidará la comprobación de la necesidad de poner en práctica, en el plazo más breve, un plan de regionalización que haga posible (con la participación y la presencia de todos los sectores del pueblo) la transformación de nuestra economía, para hacernos libres, y del Estado, para hacernos verdaderamente soberanos y democráticos.

I. LA DECADA DE LOS AÑOS TREINTA

1.1 La Realidad Económica

Al concluir el período del oncenio leguista, y a pesar de los esfuerzos de ese gobierno para construir una red de carreteras que surcaran y comunicaran el territorio nacional, el Perú era una heterogénea

realidad económica. Los ferrocarriles, construidos a fines del siglo XIX y a comienzos del siglo XX, sólo habían logrado unificar el interior de algunas regiones (ciertas haciendas con los respectivos puertos de embarque de sus productos de exportación). La producción de cada área, zona o región se utilizaba para satisfacer el consumo de aquella circunscripción o para su venta en cualquiera de los mercados latinoamericano, norteamericano o europeo. No existía un sistema nacional de mercado, sino múltiples áreas mercantiles básicamente desconectadas.

1.2 Las Fuerzas Sociales

El problema indicado se combinaba con una variada composición social, precariamente articulada o inconexa. En la región norteña se había consolidado la gran hacienda, que desplazó a medianos o pequeños propietarios. Aquí se organizó un núcleo salarial de trabajadores permanentes y otro, más extenso, de trabajadores eventuales, que se desplazaban desde sus pequeñas comunidades o propiedades individuales ubicadas en las partes altas durante los intermedios entre siembra y cosecha. En la Sierra Central, la empresa norteamericana “Cerro de Pasco Copper Corporation” controlaba una extensa región de tierras mineras y ganaderas y al igual que en la región norteña, resultaron afectados los medianos y pequeños propietarios y los comuneros. La depresión iniciada en 1929 generó una relativa disminución de la inversión de la Cerro de Pasco Copper Corporation; la producción en pequeña escala se reactivó, también de manera relativa, en la década de los años treinta. En la Sierra Sur si bien las extensas haciendas semif feudales mantenían su predominio -mediante el sometimiento del campesino indígena a condiciones serviles de trabajo- se iniciaba una suerte de reconocimiento de la necesidad de “proteger al indígena y a sus propiedades”. En Arequipa, un movimiento industrialista -a la vez antifeudal y anticentralista- ganaba importancia. En Lima, la ciudad más grande del país, se combinaban un movimiento obrero beligerante y opuesto a las clases dominantes (que transitaba del anarquismo al aprismo y al comunismo), un sector industrial del capital, descontento con la preeminencia del sector exportador, y una extensa capa media radicalizada, tanto hacia la izquierda como hacia la derecha.

Los partidos políticos tradicionales (Liberal, Demócrata y Civilista) entraban en una profunda crisis, pues se mostraban incapacitados para organizar la inquietud social existente. En algunos puntos del país, empezaban a emerger con inusitada fuerza el Partido Aprista y la Unión Revolucionaria y en menor medida, el Partido Comunista, tal

vez localizado alrededor del gremio sindical de la clase obrera. En el Sur se gestaba un gran movimiento descentralista, que canalizaba la conciencia crítica de las capas medias nacionalistas y antifeudales.

1.3 El Sistema Político

Mediante la aplicación de la Constitución de 1920, el leguismo había creado organismos regionales denominados “Congresos”, con ciertas capacidades legislativas dentro de sus tres circunscripciones (Norte, Centro y Sur). Funcionaban treinta días al año y estaban sometidos, finalmente, al Congreso Nacional. A pesar de la insurgencia provinciana que expresó en 1919 Leguía y el movimiento de la “Patria Nueva”, éste último se convirtió pronto (hacia 1923) en una fuerza burocrática y manipuladora. El Congreso de la República se elegía cada cuatro años, pero los sectores insurgentes no lograban expresarse plenamente en el escenario oficial de la política por la parcialidad de los métodos de este cuerpo legislativo (Basadre, 1980).

Además, los órganos locales (es decir, los municipios) se convirtieron en Juntas de Notables nombradas por el Poder Ejecutivo y de esta manera se les recortaron aún más las funciones y la competencia. Por ejemplo, cuando se instaló el Gobierno de Arequipa de febrero a marzo de 1931, una de sus primeras disposiciones fue el devolver al Municipio de la ciudad de Arequipa el cobro del impuesto al consumo de agua (Caravedo, 1978-1979).

Las elecciones constituyentes de 1931 hicieron posible sondear el estado de ánimo de las fuerzas sociales urbanas (los analfabetos, básicamente campesinos, no votaban). La enorme presencia de la Unión Revolucionaria, inicialmente aliada a los sectores exportadores, y la del Partido Aprista eran la evidencia de una polarización política nacional. Más aún, la sustancial preeminencia del movimiento descentralista en los departamentos del sur representaba un nuevo ingrediente en la escena nacional. Es necesario anotar que ellos llevaron al Congreso un volumen de representantes superior al del aprismo.

En 1932, las fuerzas más conservadoras y extremas optaron por legalizar al Partido Aprista y al Partido Comunista. De esta manera, eliminaron a una parte significativa de los electores urbanos y redefinieron el enfrentamiento, pues lo limitaron a una pugna entre grupos exportadores, fascistas y descentralistas. En realidad, el Congreso Constituyente que funcionó hasta 1936 fue el escenario en el que se desarrollaron estos conflictos. Después de la postergación de las elecciones para Concejos Departamentales en 1934 y 1936, y luego de la cancela-

ción de las elecciones generales previstas para 1936, el Congreso le delegó al General Benavides facultades legislativas por tres años y de esta forma se instauró una especie de dictadura legal hasta 1939.

1.4 El Problema Internacional

En 1922, el Gobierno de Leguía firmó el Tratado “Salomón-Lozano”, por el cual el Perú cedía a Colombia 113,000 kilómetros cuadrados de territorio entre los ríos Caquetá y Putumayo y una franja de más de siete mil kilómetros cuadrados en el Trapecio de Leticia. Estos arreglos no fueron conocidos públicamente sino después de 1927. Hacia 1932 se produjo la invasión de los territorios cedidos a Colombia por un grupo de colonos peruanos. Luego vino el conflicto y el posterior enfrentamiento y así lo que empezó diplomáticamente se selló con la guerra.

En la década de 1930 las relaciones con el Ecuador se volvieron tensas. En 1938 se suspendieron las conversaciones sostenidas en Washington. El clima de inseguridad que ocasionó la cuestión limítrofe fue utilizado para gestar un movimiento justificatorio del autoritarismo político interno.

1.5 El Debate

El 10 de abril de 1931, la Junta Nacional de Gobierno que presidía Samanez Ocampo creó Juntas Pro-Desocupados en todos los departamentos. Eran entidades autónomas, con personería legal para contratar y cuyo fin era el de destinar los ingresos provenientes de un conjunto de tributos a la inversión en casas para obreros, caminos, puentes, mercados, escuelas, cárceles, pavimentación, agua y desagüe, pequeñas irrigaciones (véase la Ley No. 7103). Además, se creó una “Comisión Distribuidora de Fondos” en Lima “que se encargará de la distribución mensual de lo recaudado en toda la República, con arreglo a las estadísticas de desocupados en cada departamento” (art. 5). Las Juntas no sólo debían resolver o aliviar el problema de la aguda crisis económica desatada en 1929, sino que además debían contribuir a gestar una salida de largo plazo mediante el aumento de “la capacidad económica del país” (considerando No. 2 del D.L. No. 7103).

Uno de los debates más intensos sobre el descentralismo se desarrolló en el contexto señalado. El movimiento descentralista buscaba

descongestionar el manejo de los fondos públicos, ampliar rápidamente la infraestructura local, zonal o regional y al mismo tiempo, organizar con mayor autonomía otros sectores (como por ejemplo, el educativo). Asimismo, pretendía la conducción política de los sectores urbanos con el propósito de reducir el peso de los terratenientes en los problemas locales.

Aunque con matices y diferencias, el movimiento descentralista de hecho proponía reducir el peso del Gobierno Central. El punto de vista de un intelectual arequipeño, Carlos Nicholson, resulta ilustrativo al respecto. En su "Ensayo de Geografía Política del Perú" (publicado en Arequipa en 1935), decía lo siguiente:

"El movimiento descentralista responde a tendencias políticas, económicas y sentimentales. Pretende la autonomía municipal efectiva y cierto poder de control en la política y administración regionales; organizar una mayor distribución de las rentas fiscales y cautelar la construcción de obras públicas en la región, perdiendo así el carácter de tierra conquistada" (Pareja Paz-Soldán, 1937).

Su opinión respecto de la desequilibrada distribución de rentas era oficialmente aceptada. Según el memorando del Ministro de Hacienda, Benjamín Roca, enviado al Congreso Constituyente el 29 de agosto de 1934, la Comisión Distribuidora de Fondos de las Juntas Pro-Desocupados hizo las siguientes asignaciones entre abril de 1931 y julio de 1934:

Cuadro No. 1
(Miles de Soles)

Lima	6,939
Callao	1,095
Arequipa	406
Cuzco	636
Puno	95
Moquegua	23
Tacna	72
Resto del país	-----
<u>TOTAL</u>	<u>11,810</u>

FUENTE: Congreso Constituyente, "Diario de Debates", Sesión del 29 de agosto de 1934; p. 435

Es decir, Lima y Callao concentraban el 68 por ciento de las rentas pro-desocupados; el Sur, el 9 por ciento; y el resto del país, el 23 por ciento.

La beligerancia de las capas medias e industrialistas de Arequipa y del Sur se debía, por un lado, a la necesidad de ampliar el mercado regional (lo que originaba su postura ideológica antifeudal y su demanda por las mejoras infraestructurales del área indicada) y por otro lado, a la búsqueda de un marco jurídico-político que les otorgase un mayor peso en las decisiones de su circunscripción en lo relativo a los aspectos integrales. Es necesario indicar que las reivindicaciones de las capas medias sureñas no tenían intención autonomista. Desde nuestro punto de vista, era una manera de concebir la construcción de un Estado y de un mercado nacionales.

El Debate en el Congreso Constituyente en 1931 puso en evidencia diversas tendencias dentro del movimiento descentralista. Una de ellas estaba dominada por la representación básicamente cuzqueña de Manuel J. Gamarra, J.E. Maraví y Gonzalo Salazar. Los cuzqueños insistían en la descentralización administrativa y-económica sobre la base de circunscripciones departamentales. Una idea tal vez más precisa de estas divergencias se puede encontrar en el debate surgido alrededor del proyecto de Ley Orgánica que ellos presentaron en la sesión del 1 de agosto de 1933 (véase el "Diario de Debates", pp. 2679-2686).

Proponían Concejos Departamentales en todas las capitales de departamento y provincias litorales (art. 1); establecían restricciones para tener derecho a ser elegido representante (según el art. 40, una de ellas era "poseer certificados de haber cursado instrucción media completa", con lo que se excluía al campesinado y, en general, a la población rural). Los representantes debían elegirse por sufragio popular (art. 6). Los creadores del proyecto de ley tenían la preocupación o el temor de que los miembros de los Concejos Departamentales tuviesen afiliación política. El art. 8 del Proyecto decía que los Concejos Departamentales eran cuerpos netamente administrativos, apolíticos y que sus miembros no podían inmiscuirse en actividades de carácter partidista.

A pesar de estas limitaciones, los Concejos tenían facultades de administración, revisión y control de una serie de ámbitos: instrucción primaria, segunda enseñanza, universidades, sanidad, obras públicas, vialidad, aspectos agrarios, industria ganadera, trabajo, etc. Además, disponían de rentas generadas en la circunscripción que permitían realizar lo antes indicado.

Otra tendencia fue expresada por Manuel J. Bustamante de la Fuente, uno de los representantes del descentralismo arequipeño. Sin

discrepar con los cuzqueños en el punto relativo a las circunscripciones, atribuciones y funciones de los organismos creados, veía necesario que se les otorgase, además, atribuciones de "supervigilar y vetar a las autoridades políticas" ("Diario de Debates", 20 mayo, 1932). De esta manera, se le disputaban al Gobierno Central las prerrogativas que venía ejerciendo.

Para otra tendencia, representada por los puneños Emilio Romero y Francisco Pastor y el ancashino Erasmo Roca, la diferencia respecto de la postura de Gamarra consistía en que éstos percibían la urgencia de una nueva demarcación territorial y, por consiguiente, la creación de medidas de regionalización como pasos indispensables para la descentralización. Además, abogaban por la representación campesina en los órganos locales o regionales, y por la representación de otros sectores sociales en los órganos gremiales o funcionales. Para ello, las nuevas instancias debían tener influencia en las cuestiones políticas.

Un último grupo consideraba peligrosamente federalista la proposición de Gamarra y abogaba porque la descentralización tuviese, más bien, un carácter municipal. Fuentes Aragón decía:

"Habría sido de desear que la base fundamental sobre la cual se construyera el edificio de una autonomía verdadera, estable, en la República, hubiese sido constituida por las municipalidades; pero desgraciadamente la mayoría optó por el establecimiento de los Concejos Departamentales, olvidando que las municipalidades son las instituciones naturales de los pueblos que ellas son la expresión genuina de la voluntad de todas las provincias y distritos de la República" ("Diario de Debates", Sesión del 1 agosto 1933, p. 2687).

Con estos matices y diferencias, los descentralistas eran un núcleo o movimiento antiterrateniente; es decir, un movimiento que reconocía que la característica feudal o semifeudal de áreas o zonas del territorio impedían un desarrollo económico descentralizado. Por ello, éste proclamó la exigencia de cambios en la relación con el campesinado y demandó que el proyecto cubriese la problemática rural. Para Fuentes Aragón se debía:

"Determinar la manera de resguardarlos de los avances de los terratenientes que afectan siempre a los intereses de los indígenas" ("Diario de Debates", Sesión del 1 agosto 1933, p. 2689).

Feijó-Reyna sostenía:

"Hay que tener muy presente que los latifundistas han amasado sus fortunas con la sangre y las lágrimas de los pobres indios. No obstante estas cosas, el proyecto no obliga a los terratenientes a sufragar

determinados impuestos que sirvan para beneficiar a la clase indígena, dotándola de buenos locales escolares, instrumentos de labranza y demás útiles” (“Diario de Debates”, Sesión del 3 agosto 1933, p. 2702).

Dentro del Congreso, el sector opuesto a la descentralización no podría sostener un punto de vista abiertamente contrario al proyecto. El clima político y el sentimiento social eran tan fuertes que ello les estaba, en cierta forma, vedado. Inicialmente (de 1933 a 1934) se valieron de diversos argumentos para hacer observaciones y frenar iniciativas. Pero conforme Benavides ganaba mayores poderes y atribuciones y el Congreso los perdía (entre 1934 y 1936), se hacía más evidente la disputa entre el Ejecutivo y el Congreso, y entre los descentralistas y sus opositores.

Al debatirse el proyecto de Gamarra, algunos representantes por Lima, como Sayán Alvarez, dejaban entrever lo que más tarde retomaría el Ministro de Hacienda, Benjamín Roca, para frustrar la ejecución de la Ley de Descentralización, aprobada en setiembre de 1933. Decía el constituyente limeño:

“Las rentas que señalan en la Constitución como propias de los Concejos Departamentales (...) forman parte de las rentas generales de toda la Nación, para cubrir los gastos que actualmente están a cargo del Gobierno Central. Esas rentas se van a desintegrar del Presupuesto General de la República” (“Diario de Debates”, Sesión del 3 de agosto 1933, p. 2705).

Anteriormente, el mismo representante dejó entrever su objeción a las atribuciones dejadas a los Concejos Departamentales a propósito de la educación:

“Solamente quiero llamar la atención (...) en lo referente a la Instrucción Pública. Y es que creo que en un país con tantas diferencias de mentalidad, de raza, de costumbres, uno de los elementos que tiene el Estado para procurar la uniformidad de mentalidad es, precisamente, la educación pública y desde ese punto de vista, creo que la orientación de la corriente general en sentido de instrucción debe tender a una dirección más uniforme, más concreta, más conforme para todos los centros y para todas las regiones del país como medio de procurar algo que es evidente: la necesidad de uniformar lo más posible la mente de todos los que forman la nacionalidad peruana...” (“Diario de Debates”, Sesión del 3 agosto 1933, p. 2704).

Tanto el proyecto de Gamarra como la ley de descentralización aprobada se consideraron excesivos e inclusive, atentatorios contra la unidad nacional. Sin embargo, como ya hemos indicado, no siempre se planteó el problema en esos términos. El ministro Roca argumentaba y proponía lo siguiente:

“Estoy en completo acuerdo con la necesidad de emprender un plan de mejoramiento departamental que sea una revelación para el país de la forma cómo la Constituyente labora para su engrandecimiento, pero la ley de descentralización se opone a ello por la manera cómo se ha tratado la parte económico-administrativa. Para atender las necesidades locales se van a retardar los intereses vitales de los departamentos. Mejor es buscar una nueva fórmula para atender esos intereses sustantivos del progreso inmediato.

“Consígnese en el Presupuesto de la República una partida preferencial e intangible de quince millones de soles (...). La vigilancia de las obras y la inversión del dinero pueden ser encomendadas a Juntas Departamentales, bajo control y dirección del Ministerio de Fomento y así habrá unidad de acción entre el Poder Central y las Juntas Departamentales...” (“Diario de Debates”, Sesión del 29 agosto 1934, p. 437-438).

Por una vía aparentemente práctica (“no desintegrar el Presupuesto”) se bloqueaba la Constitución y su correspondiente ley orgánica.

Durante la campaña electoral de 1936, Manuel Vicente Villarán, candidato presidencial de una alianza de agro-exportadores, terratenientes y rentistas (Beltrán, Revilla y Riva-Agüero) planteaba con claridad el argumento de los que se oponían a descentralismo. Primero definía el problema:

“¿En cambio, qué es aún el Perú? Debemos decirlo sin rubor, Es un mosaico de razas, lenguas y culturas. Es un territorio geológicamente partido en retazos por las cordilleras, los desiertos y las selvas. Es un pueblo todavía en marcha hacia la unidad y cohesión” (M.V. Villarán, “Páginas Escogidas”, Lima, 1962; p. 273).

Luego proponía una alternativa general:

“La suprema orientación de toda la política peruana es el robustecimiento de la nacionalidad. Algunos de los pasos conducentes a la realización de este altísimo ideal los dejo mencionados, a saber: la posesión efectiva de nuestro áspero territorio por obra de los medios modernos de comunicación; la aproximación social y cultural de los peruanos de diversas razas; la buena inteligencia, dentro del proceso pacífico de una nueva justicia económica, entre los hombres desiguales por la ocupación y la riqueza” (op., cit., p. 277).

Finalmente se opondrá a la ley de descentralización que, sobre la base de la propuesta de Gamarra y con las modificaciones sugeridas durante el debate, fue aprobada por el Congreso:

“Nuestro Congreso Constituyente ha legislado en favor de la descentralización creando un nuevo tipo de Concejos Departamentales.

La Ley Orgánica que por mandato de la Constitución del Estado establece los Concejos se encuentra hasta ahora incumplida con el tácito consentimiento del Congreso (...). Según mi opinión, será inevitable que el próximo Congreso contemple la conveniencia de introducir en ella modificaciones y perfeccionamientos. Me parece que se ha dado a los Concejos Departamentales exceso de poder, con detrimento de las naturales y necesarias atribuciones del Gobierno Central (...) me preocupa vivamente la necesidad suprema de resguardar el vigor del Gobierno Central y juzgo indispensable la máxima prudencia para no poner en peligro de debilidad el sistema unitario de la Nación (...). Me creo obligado a insistir, una vez más, sobre la necesidad de un Estado fuerte, de un gobierno sólido que, con mano segura, sostenga y junte lo que tantas causas adversas tienden a alejar y desunir” (op. cit., pp. 285-286).

Las discrepancias teóricas, políticas e interpretativas se hicieron más palpables entre el Congreso y los descentralistas y el Ejecutivo. Por ejemplo, el Ejecutivo no promulgaba dentro del plazo establecido por la Constitución las leyes especiales sobre rentas para obras públicas en diversos departamentos que fueron aprobadas por el Congreso, quien se veía obligado a promulgarlas. Aún así, el Ejecutivo, sin acatar el mandato de la ley, proseguía su esquema de realizaciones. La mayoría legislativa, temerosa de generar un clima político tenso (o cómplice de Benavides) aceptaba esa relación.

Frustradas las elecciones de 1936 por voluntad del gobierno de Benavides, éste continuó ejerciendo el poder como una dictadura legalizada, pues el Congreso decidió otorgarle facultades extraordinarias por tres años. Tanto el proceso electoral de 1936 como el de 1931 reflejaban la polarización política del país.

1.6 Las Obras

La necesidad de centralizar las acciones gubernamentales se manifestó con la Ley No. 8499, promulgada el 1 de febrero de 1937, por medio de la cual se disponía que ninguna obra ejecutada con fondos de las Juntas Pro-Desocupados podía iniciarse sin autorización del Gobierno.

La preocupación fundamental del Gobierno de Benavides fue la construcción de carreteras con el propósito de resolver el problema de la desarticulación espacial. Según su concepción:

El nacionalismo se ha robustecido así, poderosamente, con la vialidad. Conociéndonos mejor, estaremos en condiciones de comprendernos más. Conociendo más a nuestro territorio estamos aptos para

formamos el concepto claro de la unidad nacional” (“Mensaje Presidencial de 1939”, p. 122).

Pensaba enfrentar la corriente descentralista mediante la unificación del territorio, lo que a su vez contribuiría a resolver el problema indígena:

“ Las carreteras asimilan en forma progresiva, natural, orgánica a la numerosa población indígena que en su mayor parte vivía aislada de nuestro mundo económico. La vialidad demuestra ser así el medio más positivo para convertir el aborigen en un verdadero ciudadano” (op. cit., p. 121).

Se puede tener alguna idea de la importancia que se concedió a las carreteras si consideramos que el número de obreros dedicados a ello pasó de cuatro mil quinientos en 1933 a cerca de treinta y siete mil en 1939 (op. cit., p. 114). En el lapso de seis años se invirtieron alrededor de cien millones de soles. Por ejemplo, ello contrasta con la inversión dedicada a encauzamientos e irrigaciones, que fue de ocho millones de soles.

En su gobierno se entregaron al tráfico alrededor de catorce mil kilómetros de carreteras, con los que se completó una red nacional de veinticinco mil kilómetros.

II. LA DÉCADA DE LOS AÑOS CUARENTA

En la década siguiente (1940-1950), el contexto general cambió significativamente y por lo tanto, los problemas fueron relativamente distintos.

II. 1 La Realidad Económica

Las comunicaciones entre las distintas regiones andinas y costeñas mejoraron notablemente, aunque no se produjo la fusión integral a la que aspiraba Benavides. Por lo menos, se abrieron las posibilidades de una mejor conexión entre la mayoría de la población urbana y una parte importante del área rural y campesina. El proceso de formación de un mercado nacional era evidente, así como también la más eficaz acción de los instrumentos del Estado en el territorio nacional. La Selva quedó relativamente desligada del proceso integracionista.

Por otro lado, la vinculación con el comercio mundial se extendió a nuevos rubros, lo que supuso variaciones económicas importantes. Se importó maquinaria desde los Estados Unidos mediante una serie de acuerdos comerciales. Estas maquinarias permitieron incrementar la producción de Lima y cubrir parcialmente las demandas provincianas. En esta década se deja sentir el peso de Lima y la conformación de un patrón nacional de desarrollo. Las divisas generadas por el sector exportador, dedicadas a la importación de diferentes tipos de bienes, debían atravesar -ahora sí- un canal nacional de distribución. Mediante ese mecanismo, las industrias provincianas se vieron crecientemente afectadas. En una reunión de Cámaras de Comercio del Sur realizada en Arequipa el 8 de diciembre de 1946, ellas decían:

“El comercio se encuentra ante un alarmante decrecimiento de sus actividades; la industria no puede proveerse de las maquinarias y repuestos indispensables para su funcionamiento; la limitación de ambas ocasiona la desocupación parcial de sus servidores” (“Industria Peruana”, No. 12, diciembre 1946, pp. 713-717).

II.2 Las Fuerzas Sociales

La Guerra Mundial redujo el comercio mundial, lo que permitió que surja una producción industrial y manufacturera relativamente mayor en el Perú. La expansión de nuevas empresas (medianas y pequeñas) en zonas urbanas como Arequipa, Cuzco, Trujillo, Chiclayo, Huancayo y Lima se hizo más o menos evidente, a pesar de las dificultades que generaba el patrón nacional de desarrollo. La extensión de nuevas vías de comunicación permitió reducir relativamente el carácter local o regional del todo. La expansión de las capas medias y de la pequeña burguesía se tornó gravitante.

A este proceso contribuyó la extensión estatal, considerada necesaria por sectores de las clases dominantes.

En algunas partes de la Costa se agudizó el problema entre yanacunas y propietarios, y se gestaron movimientos significativos de protesta en Piura, Lima e Ica. El latifundio terrateniente mantuvo su peso e importancia en cada una de las regiones indicadas anteriormente (Costa Norte, Sierra Sur). Las comunidades indígenas no sufrieron el impacto del latifundio en la década de 1940 y, en general, la conciencia de que era necesario integrar al campesino a la “nacionalidad” les reportó una mayor protección relativa. Los sectores obreros de Lima, la Costa Norte y al Sierra Central fueron ganados significativamente por el Partido

Aprista, mientras que en el Sur, el proletariado también recibía la influencia del Partido Comunista.

El Partido Aprista fue perseguido y obligado a vivir en la clandestinidad, aunque mantuvo su notable injerencia en los sectores populares. El Partido Comunista perdió fuerza y presencia. La Unión Revolucionaria, de tendencia fascista, fue derrotada, especialmente después de la caída de Mussolini y de Hitler, y perdió su carácter de organización de masas. El movimiento descentralista se desactivó como estructura política. Muchos de sus más destacados dirigentes pasaron a colaborar con los gobiernos de Benavides, Prado y Bustamante a título personal. Si bien la preocupación descentralista no desapareció, fue rescatada básicamente por los gremios empresariales del Sur y por otras capas del pueblo.

II.3 El Sistema Político

A lo largo de esta década se desenvuelve un período de transición. Empieza un régimen de democracia restringida (de 1940 a 1945); continúa con otro de democracia representativa ampliada (de 1945 a 1947) y finaliza con un gobierno de facto (de 1948 a 1950).

El sistema no permitió, en ningún momento, el funcionamiento de municipios elegidos democráticamente ni de los Concejos Departamentales establecidos por la Constitución. La represión al Apra y al comunismo entre 1940 y 1945, y la represión general entre 1948 y 1950, dejaron fuera del escenario político a un importante sector de capas medias, pequeña burguesía y clase obrera. Las leyes electorales postergaron absolutamente a los analfabetos y el campesinado se mantuvo como un sector social sometido y aplastado.

La creciente pérdida de funciones municipales y la extensión de los poderes de la administración central le dieron al Gobierno de Lima mayores capacidades de decisión.

II.4 La Situación Internacional

Dos hechos internacionales condicionaron la vida política nacional. Por un lado, la Segunda Guerra Mundial y la posterior etapa de reconstrucción europea influyeron en el comercio exterior peruano y en las doctrinas políticas, después de la derrota del fascismo en Alemania

e Italia. Por otro lado, el conflicto con el Ecuador en 1941 aumentó más aún en la conciencia de las clases dominantes y de las capas medias la preocupación por mantener la integridad territorial.

II.5 El Debate

El nuevo contexto hizo variar el sentido y el contenido del problema descentralista. Las exigencias relativas a la aplicación de la Carta de 1933 en la parte correspondiente a los Concejos Departamentales desaparecen o se atenúan sustantivamente. Sin embargo, podemos distinguir dos momentos distintos en las preocupaciones de las fuerzas políticas. El primero, entre 1940 y 1945, y el segundo, entre 1945 y 1947.

Durante el primer gobierno de Manuel Prado, tres fueron las inquietudes más importantes: la expansión de la fuerza del Estado con el fin de generar una voluntad política más eficaz en lo relativo a la pregonada unidad nacional, la conquista de la Selva y su asimilación al territorio nacional, y la integración del campesinado indígena, productiva y culturalmente, al mercado nacional. En los dos primeros años del gobierno de Bustamante, los apristas plantearon una ley de elección de municipalidades con la intención de ampliar los aspectos democráticos del Estado; de otro lado, integrantes del Frente Democrático Nacional como Arca Parrón proponían la necesidad de redistribuir las inversiones públicas. Pero desarrollemos más estos puntos.

La expansión de las capacidades del Estado era considerada por el pradismo como la mejor forma de aprovechar los recursos naturales, de industrializar al país y de darle incluso una relativamente mejor posición en el mercado mundial. El 9 de diciembre de 1942, el Ministro de Hacienda, Julio East, decía en el Congreso lo siguiente:

“ Es posible que algunos crean que ante las actuales circunstancias ocasionadas por la guerra, se debe reducir gastos y seguir las reglas de la economía doméstica (...). La prudencia exagerada traería como consecuencia la paralización de actividades y proyecciones fatales para el país” (Cámara de Diputados, “Diario de Debates”, Legislatura Extraordinaria de 1942, p. 124).

Antes, él mismo había dicho:

“La proyección decidida que brinda el Gobierno a la industrialización del país en todos sus aspectos y que se traduce principalmente por las actividades de los Bancos Agrícola, Minero e Industrial, mediante el otorgamiento de préstamos liberales y eficaces y la concesión de

otras facilidades han tendido y tienden a la mejor explicitación de nuestras materias primas y a que el país se vaya independizando, dentro de lo posible, de los mercados extranjeros para la obtención de muchos artículos de su consumo interno” (op. cit., p. 123).

De esta forma, expresaba la necesidad de contar con una mayor flexibilidad de los instrumentos de política económica para extender y ampliar el mercado nacional y para hacer crecer al Estado.

Dentro de ese criterio, el Ministerio de Fomento debía coordinar y vigilar aún más la aplicación de sus fondos, de tal manera que centralizara las decisiones respectivas y organizara la actividad nacional desde una perspectiva más homogénea. Si antes los sureños habían llamado la atención acerca del descentralismo, exigieron atribuciones mayores para las provincias y pidieron la desconcentración del aparato estatal; en esta oportunidad, el movimiento de opinión fluía en el sentido de otorgar más funciones al Estado para estrechar más aún al país y a la sociedad.

En este contexto, surgió como una necesidad “la conquista” de la Selva, no sólo por razones estratégicas sino también por sus posibilidades económicas.

El ministro East juzgaba:

“ La gran extensión del Oriente peruano estuvo estacionaria porque se carecía de los elementos indispensables para su desarrollo; pero, a partir de hoy, por la inversión de nuevos capitales, por las medidas de saneamiento, por nuevos sistemas de comunicaciones y transportes (...) existe la seguridad de explotar las tierras y tenemos derecho a esperar el nacimiento de industrias concernientes a dicha explotación” (op. cit., p. 124).

Dos años después, al hablar ante el Congreso, expresaba que la Corporación Peruana del Amazonas.

“Destinada a la explotación de las diversas riquezas de la Montaña, se constituyó no solamente para intensificar la producción del caucho (...) sino que este Gobierno comprendió que podía aprovecharse el período bélico en que se demuestra gran interés en ese producto, preparando la zona del Oriente para después de la guerra, obteniéndose un bienestar que perduraría en la post-guerra” (Cámara de Diputados, “Diario de Debates”, Legislatura Ordinaria de 1944, T. III, Sesión del 17 octubre 1944; p. 1325).

La gran inquietud por conquistar la Selva es demostrada en un discurso de Augusto Durand en Diputados:

“El señor Senador por San Martín ha llegado a presentar un proyecto creando el Ministerio del Oriente (...). El diputado Font Cuberta ha presentado un proyecto creando el Banco Nacional de la Coloniza-

ción (...). Los señores diputados Del Aguila, Arévalo, Hidalgo Reyes, Saavedra Pinón, Cohén y Delboy (...) han presentado varios pedidos y proyectos para simplificar y centralizar la administración de esa zona bajo un comando único (...). El Ejército, respondiendo a su alta misión, también hace suyo el problema vinculado a la integridad territorial y un alto jefe de nuestras Fuerzas Armadas radicado en Iquitos eleva una documentada información, fruto de experiencia adquirida sobre el terreno durante dos conflictos, y plantea la colonización de nuestras zonas fronterizas a base de soldados licenciados” (Cámara de Diputados, “Diario de Debates”, Legislatura Ordinaria de 1942, Tomo II, p. 991. Sesión del 20 octubre 1942.).

Sin embargo, el problema no sólo consistía en ganar el territorio amazónico o selvático. Casi con similar importancia se decía que la unidad nacional no se lograría si no se estimulaba cultural y económicamente al campesinado indígena para que se integre al proceso nacional. Se aceptó el criterio establecido, el del Decreto Supremo del 9 de mayo de 1939, por el cual se creaban las “Brigadas de Culturización Indígena” orientadas “hacia una finalidad económico-social que permitía mejorar el estado de cultura y las condiciones de vida y trabajo del indígena para incorporarlo a la civilización” (Mensaje de Benavides, op. cit., p. 170). En 1942, otro Decreto Supremo creó “Colonias Indígenas de Trabajo Colectivo” y les asignó un fondo de hasta quinientos mil soles para que estos centros se establecieran en toda la República.

El debate sobre la extensión del crédito extraordinario a aquellas colonias colectivas de trabajo “en las regiones de densa población aborígen” (el 19 de noviembre de 1942) fue una oportunidad para esbozar argumentos en torno de la concepción implícita en la propuesta del Ejecutivo.

Para el diputado More:

“En torno a estas colonias, ya sean textiles, cerámicas, de peletería o de otras actividades, se irán formando, poco a poco, verdaderas aldeas indígenas de nuevo tipo, aldeas que seguramente conservan ciertas tradiciones indígenas, ciertas tradiciones del ayllu de la comunidad puedan ser ya consideradas como verdaderos elementos positivos y productores para la economía nacional” (Cámara de Diputados, “Diario de Debates”, Legislatura Ordinaria de 1942, T. III, Sesión del 19 noviembre 1942, pp. 1473-1474).

Unas semanas después, el diputado Fontcuberta sugería la conveniencia de que el Banco Agrícola concediese préstamos a las comunidades indígenas oficialmente reconocidas y garantizadas por su cosecha y sus rentas (Cámara de Diputados, “Diario de Debates”, Legislatura Extraordinaria de 1942, Sesión del 15 diciembre, p. 212).

En este período surgió la propuesta de vincular la “conquista” de la Selva con el problema indígena y así resolver ambas situaciones dentro de un mismo movimiento u operación. Con el criterio de que:

“El Estado controle por intermedio del Ministro de Fomento la desorganizada libertad, la exagerada y contraproducente independencia con que ha venido produciéndose el aprovechamiento de nuestra Región Oriental y que organice y reglamente todas las condiciones y circunstancias en que deberá realizarse la explotación de las riquezas naturales de esa inmensa, rica y despoblada zona” (Cámara de Diputados, “Diario de Debates”, Legislatura Ordinaria de 1942, T. II, Sesión del 20 octubre 1942, p. 995).

El diputado Durand esbozó otra tesis; sugirió facilitar la migración de la llamada población indígena a la Selva, con el fin de colonizarla: “Teniendo una numerosa población indígena improductora y estancada, no se ha sabido todavía aplicarla a poblar y hacer útil la ubérrima foresta y se ha dejado a esos miles de hombres inactivos en sus punas inhóspitas” (op. cit., p. 989).

A lo largo del gobierno de Prado se prosiguió, aunque con otro ritmo, la política vial emprendida por los gobiernos anteriores. Las concepciones antes esbozadas sólo podía adquirir un grado de coherencia en la medida en que se expandieran más aún las carreteras. Entre 1940 y 1944 se trazaron más de cuatro mil kilómetros de carreteras. El camino como forjador de la nacionalidad es la idea que aún sostiene buena parte de la política: “A lo largo de estos caminos, toda esa obra civilizadora va forjando lentamente el espíritu de cohesión nacional, va formando una nueva unidad más acentuada” (Discurso del Ministro de Fomento, Carlos Moreyra y Paz Soldán, ante la Cámara de Diputados el 27 de octubre de 1944; Cámara de Diputados, “Diario de Debates”, Legislatura Extraordinaria, 1944, T. III, p. 1492).

Se trata sin embargo, de caminos de ingreso a la Amazonia: “Si la acción vial de este gobierno pudiese exteriorizarse en una frase, podríamos decir que ha sido el gobierno de los caminos de penetración” (Cámara de Diputados, “Diario de Debates”, Legislatura Extraordinaria, 1944, T. III, p. 1492).

Conviene destacar aquí que en la obra del primer gobierno de Prado podemos descubrir una concepción más integral del desarrollo de la llamada unidad nacional que en la obra del gobierno de Benavides. El Ministerio de Fomento y Obras Públicas realiza con amplitud el saneamiento de poblaciones urbanas, algunas irrigaciones y los estudios para aprovechar la energía de las caídas de agua (e incluso, la iniciación de estas obras) Sin embargo, la política vial será la dominante. En

realidad, la preeminencia de la obra caminera sobre las demás obras públicas sólo otorgaba ventajas a la industria limeña. El inicio de la conformación del mercado nacional se hizo mediante la consolidación de una pauta productiva favorable a Lima.

No siempre las políticas realizadas tuvieron el resultado esperado o deseado. Es interesante señalar, por ejemplo, las limitaciones que tuvieron las colonias de trabajo colectivo. En octubre de 1944, el diputado More argumentaba que si bien en el distrito de Vilquechico (provincia de Huancané) se había incrementado la producción de textiles mediante el trabajo de estas colonias, no se había cumplido con la finalidad de levantar el nivel de vida: "... y esto no se ha conseguido porque, según tengo noticias, y he podido comprobarlas, los indígenas en ese taller perciben salarios que no corresponden de ninguna manera ni a las planillas que se pasan al Ministerio, ni a las condiciones actuales de vida, ni a las necesidades que se sienten en aquella región" (Cámara de Diputados, "Diario de Debates", Legislatura Ordinaria, 1944, T. III, Sesión del 4 octubre 1944, pp. 1058-1059).

Es conveniente anotar también que el sentimiento regional del Sur no desapareció a pesar de que no se logró expresar políticamente en el período comprendido entre 1940 y 1945. Por ejemplo, el diputado J.F. Tamayo, representante por el Cuzco y anteriormente miembro de la Junta Nacional de Gobierno surgida después del levantamiento del 20 de febrero de 1931, ante la amenaza de prórroga del gobierno de Prado, recorrió, según propia declaración, "el Sur de la República, llegando a 23 provincias, en las que constituyó 23 comités de Acción Democrática Peruana inspirado en el fervor de la ciudadanía por sus ansias de libertad" (Cámara de Diputados, "Diario de Debates", Legislatura Ordinaria, 1944, T. II, Sesión del 20 octubre, p. 709). Es decir, el Sur representaba algo así como la conciencia crítica de la sociedad y un arma e instrumento de fuerza o presión.

En el siguiente momento político, entre 1945 y 1947, surgieron dos preocupaciones relacionadas con la problemática descentralista, tal como ya lo indicamos. A ello contribuyó el sentimiento nacional provinciano del Frente Democrático Nacional que colocó a Bustamante en la Presidencia de la República.

La necesidad de dotar al municipio de una estructura más democrática llevó al Partido Aprista y al Frente Democrático Nacional a presentar el 7 de agosto de 1945 un proyecto de ley por el cual se creaban Juntas Municipales Transitorias elegidas mediante asambleas con representación funcional "... en tanto se establecen las bases para la democrática implantación de los nuevos Concejos Municipales"

(Ley No. 10233, art. 1). Al parecer, en este plano de la discusión se enfrentaban dos criterios respecto a la democracia: el funcional, defendido por el aprismo y el representativo, defendido por las otras fuerzas del Frente Democrático. El 26 de agosto Emilio Romero y Manuel J. Bustamante de la Fuente presentaron un proyecto de ley por el cual se establecía que las “asambleas electorales subsistirán hasta que se realicen las elecciones municipales POR VOTO DIRECTO” (Ley No. 10283, art. 2 puesto en mayúsculas por nosotros). Lo ambiguo de la Ley 10233, de inspiración aprista, se aclaraba mediante la Ley 10283, presentada por los miembros del antiguo movimiento descentralista. A las instancias municipales transitorias se les otorgó un carácter meramente administrativo (Ley No. 10233, art. 14).

De hecho, la preocupación por romper la relación entre el Poder Ejecutivo y los gobiernos municipales significaba una relativa descongestión política, a la vez que expresaba un interés democrático. Pero resultaba ser la inquietud de una fuerza política con perspectiva nacional en un nuevo contexto económico, social y político.

Conforme se agudizaba la situación de la producción industrial en provincias, tal como lo hemos referido antes, se empezó a plantear nuevamente la necesidad de una política que descentralizara las obras públicas. En ese sentido, la proposición más lógica fue planteada por el Frente Democrático (Seoane, Arca Parró, César Enrique Pardo, Miguel Noriega del Aguila, Lino Muñoz y Emilio Guimoye, entre otros) y se inspiró, al parecer, en ideas de Arca Parró. Este último argumentaba sobre la necesidad de canalizar fondos a provincias de la siguiente manera: “Todos saben bien que hay un número muy apreciable de leyes denominadas especiales, que han sido dictadas en el curso de muchos años, a efectos de crear impuestos especiales, generalmente de carácter local, con cuyas rentas debían ejecutarse determinadas obras públicas. En unos casos, por la deficiencia de la renta y en otros, por la falta de estudios adecuados, muchas de estas obras públicas no se han realizado. Sin embargo, las rentas fiscales, creadas por las mismas leyes han sido recaudadas, y en determinadas épocas han constituido un monto muy apreciable que no era debidamente utilizado ” (Cámara de Senadores, “Diario de Debates”, Legislatura Extraordinaria de 1946, 2do. Volumen, Sesión del 3 marzo 1947, p. 992).

El proyecto de ley presentado se llamaba “Fondo Autónomo de Obras Públicas”. Este se formaba de las rentas especiales antes creadas y del monto de partidas específicas que se consignaba en el Presupuesto General de la República para obras de agua, desagüe, pavimentación, alumbrado eléctrico y otros rubros. Las rentas debían invertirse

de acuerdo con un criterio general. Asimismo, contribuían a pagar el servicio de un empréstito de doscientos cincuenta millones de soles con el que se realizarían las obras públicas.

Aunque las municipalidades debían solicitar al Ministerio de Fomento el estudio de las obras, el Poder Ejecutivo era el que aprobaba anualmente el plan para la ejecución de las mismas. El proyecto no pretendía amenazar la capacidad del Ejecutivo. En ese sentido, si bien trataba de hacer participar a las capas urbanas y medias de provincias en las sugerencias, no alteraba el esquema básico desarrollado entre 1940 y 1945.

La experiencia del gobierno de Bustamante se agotó muy rápidamente en medio de la polarización política de la sociedad. Su régimen no logró alterar sustancialmente las condiciones estructurales del país porque no tuvo tiempo y porque la pugna política lo llevó a resolver otro tipo de problemas.

III. LA DECADA DE LOS AÑOS CINCUENTA

Después del golpe de estado del 27 de octubre de 1948 y debido al nuevo contexto mundial y a la política de gobierno de Odría, el país ingresó a una etapa de reacomodos que duró hasta 1956. En esta etapa se empezó a gestar un impulso descentralista que resurgió durante el segundo gobierno de Manuel Prado.

III. 1 La Realidad Económica

La creciente formación de un mercado nacional, producto del sistema de carreteras, redujo la formación de nuevas empresas en las provincias. A ello contribuyeron también dos hechos que juzgamos básicos. Por un lado, la migración hacia las ciudades importantes (Lima, Arequipa y Trujillo) y por otro, la facilidad para introducir mercadería importada (especialmente maquinaria, insumos y tecnología) por el puerto del Callao. Con ello, las empresas de Lima adquirieron facilidades y ventajas, ya que podían colocar su producción en los mercados urbanos provincianos con notable ventaja respecto de las mercaderías locales. Más aún, el éxito competitivo de la producción extranjera obligaba a las industrias de Lima a renovarse tecnológicamente, ahondándose la diferencia entre éstas y las de provincias.

III.2 Las Fuerzas Sociales

El cuadro social del campo no se alteró significativamente. Los grandes hacendados sureños mantenían sus propiedades e incluso aprovecharon el curso de la política para ganar algunas tierras comunales, de pueblos o de caseríos. Lentamente, empezaron a utilizar formas de producción capitalistas. En las mismas tierras comunales, el trabajo sin perder su característica ancestral- tendía a realizarse mediante un patrón de producción y aprovechamiento que ponía énfasis en lo individual. Hasta 1956 se gestó un polo de conflicto social muy agudo entre terratenientes y campesinos que se manifestó claramente en la siguiente etapa (1956-1960). Este cuadro se exacerbó por la larga sequía producida entre 1955 y 1959.

En el área rural norteña, los terratenientes capitalistas dedicados a la exportación intentaron renovar maquinaria y reducir personal con el fin de obtener mayores excedentes por sus ventas. En la región central, la empresa Cerro de Pasco realizó nuevas inversiones y extendió sus áreas de interés. Aquí también surgieron contradicciones significativas con los comuneros, los campesinos, los pequeños productores y los obreros de la zona. En Lima y en otras ciudades, la migración hacia la zona urbana no logró transformar al campesino en obrero y se formó entonces una capa denominada "marginal" que invadió tierras urbanas. Ello dice algo de la poca capacidad de las industrias en desarrollo para convertirse en alternativa de trabajo.

En el terreno político ocurría lo siguiente: Hasta 1956, el Partido Aprista y el Partido Comunista fueron reprimidos y sus dirigentes, ex-patriados. Los viejos partidos (el Liberal, el Democrático Reformista, el Descentralista, la Unión Revolucionaria, etc.) o desaparecieron definitivamente o se redujeron a su mínima expresión. Hacia el final del Ochenio empezaron a emerger nuevos grupos políticos y de esta manera se inició la reestructuración de la representación política del país. Si bien no surgió como partido localista o provinciano, el Partido Demócrata Cristiano (lanzado primero como movimiento) tenía peso en las capas medias arequipeñas, así como también puntos de vista descentralistas que emergieron del sentir con particular dramatismo la centralización económica del Perú.

Con ocasión del proceso electoral de 1956, surgió un movimiento que luego se convirtió en el Partido Acción Popular, partido con mayor presencia nacional que el Demócrata Cristiano y también importante en el Sur, donde contaba con el apoyo de las capas medias, el campesinado y los núcleos obreros. El Social Progresismo significó la más radical expresión de entonces de los sectores medios, y el Movimiento

Democrático Pradista fue un grupo que se valió del APRA para gobernar, pero que no representó una fuerza de significación ideológica nacional ni aportó caudal ciudadano destacable.

Así pues, la década de 1950 definió una transición económica y social en las que las nuevas fuerzas políticas replantearon el problema del centralismo.

III.3 El Sistema Político

El nombramiento directo por el Gobierno Central, sin elección popular, de alcaldes y representantes municipales prosiguió durante toda la década. Sin embargo, poco a poco se abrieron nuevas formas de representación y se levantaron las trabas o las barreras que pesaban sobre la democracia formal.

Luego del golpe de estado de 1948, en 1950 se organizó un fraudulento proceso electoral con el propósito de legalizar al Gobierno de Odría. La supresión de los candidatos opositores y la persecución a los partidos aprista y comunista, así como la legislación vigente sobre la materia, hicieron del periodo comprendido entre 1950 y 1956 una democracia formal que escondía una dictadura legalizada.

A partir de 1956 se empieza a restaurar la democracia representativa y se va viendo con mayor claridad la necesidad de conformar otros mecanismos de participación, como las Juntas de Reconstrucción y Fomento o las Corporaciones Departamentales. Sin embargo, prosiguió la marginación del campesinado, pues se mantuvo al analfabeto sin derecho de voto. Igualmente, se desdeñó la participación gremial de los obreros en los organismos departamentales que se crearon.

III.4 La Situación Internacional

Durante esta década, se ingresó a una fase de mayor tranquilidad fronteriza. Quedaron atrás los acuerdos de Leguía con Colombia y Chile, y el conflicto con Colombia y Ecuador de las décadas de los años treinta y cuarenta. Este ya no era un problema que apremiara. Más bien, el episodio de la guerra con Corea, la guerra fría, la crisis norteamericana de 1957-1958 y la revolución cubana dejarán traslucir una preocupación anticomunista en la política interna.

III.5 El Debate

Hemos señalado que la política liberal de Odría tendió a dificultar más aún el desenvolvimiento de las provincias. En el Sur se agudizó el problema debido a la sequía al final del Ochenio. Un ejemplo de la inquietud y por la liberalidad de aquella época nos lo dió Carlos Díaz Ufano en una carta enviada al Ministro de Hacienda el 29 de agosto de 1955 cuando señaló: “Los actuales medios de comunicación aéreos y terrestres, aparte de los tradicionalmente fluviales, han logrado conectar a Iquitos con los centros fabriles y de consumo del país (...). Y es, precisamente, el fácil acceso a los modernos medios de comunicación entre Iquitos y el resto del Perú lo que ha originado el hecho de que diversos productos extranjeros cuyos similares se producen en el Perú en cantidad y calidad convenientes hayan sido importados a Iquitos en volumen que excede, en mucho, la demanda que podían obtener no sólo en Iquitos, sino en todo el departamento de Loreto (...)” (“Industria Peruana”, No. 1, enero 1956, pp. 31-32).

El gobierno del Ochenio no esbozó una política específicamente descentralista, pues no era ese su objetivo. La creación de Juntas de Reconstrucción y Fomento en el Cuzco, Puno, Lambayeque, Callao y Huancavelica respondió a la necesidad de resolver algunos hechos catastróficos (el terremoto de Cuzco, por ejemplo) o a la existencia de circunstancias políticas o sociales que exigían una coyuntura. Las referidas juntas, por otro lado, no representaron realizaciones destacables. El senador Astete Abril decía: “Debido al mal estado de la organización y estructura de la Junta de Reconstrucción y Fomento Industrial del Cuzco es que ahora se ha conseguido muy poco en la reconstrucción indicada”. Más adelante agrega: “En 1955, sin razón alguna, se le sustrae al Cuzco más de diez millones de su presupuesto” (Cámara de Senadores, “Diario de Debates”, Legislatura Extraordinaria, 1956, 2do. Volumen, Sesión del 22 enero 1957, p. 307).

El descontento provinciano acumulado en esta etapa dio lugar a una avalancha de proposiciones con claro sentido descentralista los primeros meses del gobierno que se inició en julio de 1956; es decir, entre agosto y diciembre. Es precisamente en ese momento en el que empieza a cuajar un proyecto descentralista concebido en los años treinta y contrario al estilo de desarrollo que se impuso después de esa década. La constitución del Fondo Nacional de Desarrollo Económico y la creación de las Corporaciones de Fomento reflejan los nuevos vientos políticos.

La creación del Fondo Nacional de Desarrollo Económico fue propuesta de Arca Parró y estaba emparentada con su anterior plantea-

miento del Fondo Autónomo de Inversiones Públicas de 1947. Según la propuesta de la Cámara de Senadores gestada por Arca Parró, se trataba de establecer un conjunto de ingresos recaudados sobre la base de leyes especiales y leyes tributarias (art. 5) y de redistribuirlos según algunos criterios de población y superficie (art. 10). No vamos a detallarlo; sin embargo, señalaremos lo siguiente. Se establecía que los ingresos debían invertirse en otras de carácter reproductivo como la construcción o el mejoramiento de caminos, muelles y puentes interdistritales, interprovinciales o interdepartamentales; la construcción de canales y presas para asegurar la dotación de agua potable; la construcción de redes de desagüe la pavimentación de caminos; la creación de servicios públicos; la instalación de plantas de producción de energía eléctrica, de postas sanitarias y el fomento de la expansión urbana (art. 3). Se reconocía un Consejo Superior del Fondo Nacional de Desarrollo Económico compuesto por el Ministro de Hacienda, en representación del Presidente de la República, dos senadores, dos diputados, los ministros de Trabajo, Salud y Agricultura, el Presidente del Banco Central de Reserva, el Contralor General de la República y el Director del CAEM (Cámara de Diputados, "Diario de Debates", Legislatura Ordinaria de 1956, T. VII, p. 56).

El debate sobre el Fondo Nacional de Desarrollo Económico permitió cristalizar algunos puntos de vista que luego se hicieron ley y que no estaban contemplados en el proyecto original. Estos expresaban cambios en la concepción del papel de las provincias, como por ejemplo, la constitución de Juntas de Obras Públicas Departamentales dentro del marco del fondo.

La visión más crítica y a la vez más descentralista de ese debate fue la del Diputado por Arequipa, Jaime Rey de Castro, de la Democracia Cristiana. Este sostenía: "El proyecto no llega a romper el sistema centralista que está retardando el progreso del país y es deber nuestro (...) orientarlo hacia el fin descentralista, hacia los medios descentralistas que ya se imponen urgentemente en el Perú (...). No es cuestión de convertir al Fondo en un simple prorrateo de rentas, siempre en manos del Poder Ejecutivo y a través de sus dependencias centralizadas en Lima ni tampoco dedicar una porción alta de los fondos destinadas a inversiones públicas, para simples subsidios a las provincias si con ello no se va a ejecutar obras productivas. No se trata, pues, ni debe tratarse de convertir el Fondo en una Caja distribuidora, ni tampoco en que sea un instrumento más para acentuar el centralismo (Cámara de Diputados, "Diario de Debates", Legislatura Ordinaria de 1956, T. VII, Sesión del 22 noviembre 1956, pp. 81-82).

En otro lugar de su discurso, Rey de Castro hizo las siguientes observaciones. En primer lugar, propuso no amenazar la capacidad de inversión nacional del Estado y no confundir criterios: “La simple suma de los desarrollos provincianos no significa necesariamente un desarrollo nacional, por lo menos en la escala que se requiere para superar nuestro atraso y nuestra pobreza” (op. cit., p. 92). En segundo lugar, sugirió establecer prioridades de inversión en cada departamento. En tercer lugar, manifestó la necesidad de planificar el desenvolvimiento de las inversiones con un nuevo criterio descentralizado: “Planificar significa preparar con criterio eminentemente técnico, tanto desde el aspecto de la realización como desde el aspecto socio-económico, las obras que requieren las provincias y las regiones. Y ello deben hacerlo las Juntas Departamentales, porque son los organismos locales los únicos que pueden conocer y que deben conocer a fondo las necesidades de nuestros departamentos” (op. cit., p. 83).

De esta forma planteaba la combinación de un desarrollo a la vez planificado y descentralizado, nacional y provinciano. Poner en marcha este punto de vista significaba “dar a las gentes de provincias la capacidad de determinarse a sí mismas (...)” (op. cit., p. 83). Y ello suponía que el “gobierno local debe ser de origen electivo, debe contar con atribuciones amplias, debe tener medios para actuar y sobre todo, debe contar con la responsabilidad (...) de cumplir y ejercitar derechos (...)” (op. cit., p. 84).

Las nuevas condiciones económicas y sociales gestaron una perspectiva que no era la de la descentralización absoluta ni la del centralismo burocrático. La conciencia de las capas medias provincianas no sólo exigía el desarrollo local, sino también el desarrollo nacional. Tal vez esta combinación expresaba lo nuevo del descentralismo de este período.

A lo largo de estos años y sobre todo en el Sur, se creó además del Fondo, un número de Corporaciones o Juntas cuyas distintas rentas debían aplicarse e invertirse en la zona o localidad. La Corporación de Reconstrucción y Fomento Industrial del Cuzco en 1957, la Junta de Rehabilitación y Desarrollo de Arequipa en 1958, la de Madre de Dios en 1960, la Corporación de Saneamiento de Arequipa en 1961, la Corporación de Fomento y Desarrollo de Tacna en 1961, la Corporación de Energía eléctrica del Mantaro en 1961 y la Corporación de Fomento y Promoción Social y Económica de Puno en 1961, son obras de esta etapa.

Las Corporaciones eran organismos que tenían básicamente injerencia en lo económico. Sus atribuciones estaban más recortadas que

las de los Consejos Departamentales de la Constitución de 1933. Su origen, por otra parte, era la representación general o funcional; no surgían del sufragio popular. Además, existió temor para darles independencia del Poder Ejecutivo. Por ejemplo, la Ley 12800 que creó la Corporación del Cuzco le establecía un directorio compuesto de cinco miembros, dos de los cuales eran nombrados por el Presidente de la República mediante Resolución Suprema, refrendada por el Ministro de Fomento y Obras Públicas. Por otro lado, el gobierno no tenía derecho a vetar a los demás componentes del directorio.

Aparte de la concepción misma de la descentralización y de las instancias creadas para su funcionamiento, nuevos elementos se introdujeron en la ejecución del desarrollo. Frente al campesinado indígena se comprobó la poca capacidad de las políticas utilizadas con el fin de “integrarlo” al mercado nacional.

En su Mensaje Presidencial de 1961, Manuel Prado decía: “Con una tenacidad de carácter propio y unida por la fuerza de la tradición, la población indígena del Perú desarrolla su economía en forma rutinaria y empírica, por lo cual se hace indispensable impulsar su capacidad de trabajo y culturizarla (...) propiciando el sistema cooperativo, utilizando para ello la asistencia técnica de los organismos internacionales” (pp. 242-243).

La necesidad de una reforma agraria, levantada animosamente por las capas medias, es aceptada sólo parcialmente por sectores de la clase dominante. No obstante, es el indicio de un cambio de actitud necesario para enfrentar la problemática nacional. La distancia entre el discurso presidencial, el proyecto de reforma agraria (de 1962) y la realidad, sin embargo, será grande.

III.6 La Obra

Extendida la red vial y comunicativa de manera fundamental durante la etapa anterior, el problema de la unidad nacional (para los sectores de las capas medias y los de la clase dominante) ya no fue el de los caminos o el de la culturización indígena. En esta etapa, se advirtió la necesidad de construir centrales hidroeléctricas e irrigaciones para ganar nuevas tierras. Estudios importantes y obras sustanciales de electricidad y agricultura se iniciaron durante este período.

Por ejemplo, los industriales dijeron: “La Dirección de Industrias y Electricidad del Ministerio de Fomento viene realizando los estudios

que conducirán al Perú a tener su primer Plan de Electrificación Nacional que se estima deba quedar finalizado a principios de 1957 (...) De este modo se pondrá fia a la etapa crítica que en los últimos treinta años ha venido atravesando el país y que ha detenido el desarrollo industrial del Perú...^v ("Industria Peruana" No. 295, diciembre 1956, p. 776).

Es verdad, sin embargo, que el presupuesto y las inversiones dedicadas a carreteras fueron superiores a los dedicados a otros rubros. Por otro lado, prosiguieron lentamente el acondicionamiento y la "conquista" de la Selva, y la incorporación subordinada del campesino al desenvolvimiento capitalista.

IV. LA PREOCUPACION DESCENTRALISTA EN LOS ULTIMOS VEINTE AÑOS

En este acápite sólo pretendemos señalar, a grandes rasgos, los criterios implícitos en las políticas descentralistas. Desde esta perspectiva, distinguimos tres períodos. El primero es el que va de 1963 a 1968 y desde el punto de vista de la infraestructura se caracteriza por una comunicación con la mayoría del territorio, incluida la Selva. Tal vez se pueda decir que ios medios o los sistemas de transporte dentro del área amazónica y entre ésta y las otras regiones eran deficientes o limitados al desplazamiento fluvial y aéreo. Se sugirió la existencia de un nudo gordiano referido a las vías terrestres de contacto con la Selva que frustraba un fluido intercambio entre las áreas productivas de ésta y las del resto del país.

En el plano social y político, se percibió una erosión de las bases hacendarlas de los terratenientes atrasados y no capitalistas, la consolidación y expansión del movimiento campesino del Sur, el incremento de la población urbana (y dentro de ella, de los sectores correspondientes a los pueblos jóvenes o barriadas) y un relativo estancamiento del crecimiento de la clase obrera. Los sectores empresariales adquirieron una lógica de comportamiento nacional (en sentido espacial) y de esta manera se redujo (o se anuló) el peso de las capas regionales. Si bien se produjeron rupturas o desdoblamientos, la escena oficial estuvo dominada por los mismos partidos de la década de los años cincuenta.

Se estructuró un sistema político democrático-representativo pleno al convocarse a elecciones municipales y al funcionar el Poder

Ejecutivo y el Poder Legislativo surgidos de la consulta electoral. Los analfabetos y los campesinos, sin embargo, siguieron marginados.

En este nuevo panorama interno se elaboró un contenido de descentralización distinto del fijado durante el período comprendido entre 1956 y 1962. Si bien se mantuvo el Fondo Nacional de Desarrollo Económico no se constituyó en núcleo o eje del descentralismo provinciano. Más bien se amplió y se modificó el funcionamiento de las Corporaciones y se crearon parques industriales. En otras palabras, se le concedió una mayor libertad a los organismos departamentales.

Por ejemplo, entre 1963 y 1968 se crearon las siguientes corporaciones: Ica y Moquegua en 1963, La Libertad en 1965, Ayacucho, Lambayeque, Piura y Pasco en 1966, Apurímac en 1967, y Cajamarca en 1968. Asimismo, se crearon también la Junta Departamental de Obras Públicas de Junín en 1963 y la de Madre de Dios en 1966. La intención fue que éstas tuvieran un consejo de delegados en el que participaran miembros de los Concejos Provinciales. De esta manera, se vinculaba indirectamente la Corporación con la consulta electoral. Por otro lado, las comunidades tenían representación en las zonas donde existían (Ayacucho, por ejemplo). La tutela del Ejecutivo desaparecía.

El impulso descentralista no tuvo, sin embargo, resultados contundentes. Se acentuó la concentración de la población urbana, de la producción industrial y de la distribución crediticia en Lima, para señalar tan sólo algunos indicadores. En realidad, las medidas contribuyeron más a frenar la centralización que a descentralizar.

Durante el segundo período (de 1968 a 1975), el tema que nos congrega no formó parte de la inquietud oficial, como sí lo hizo en el gobierno anterior. Empezó a emerger, en cambio, la angustia por un problema que se venía tratando por los círculos de científicos sociales latinoamericanos y también por los partidos políticos y gobiernos nacionales; es decir, el problema de la dependencia. Dicho en otros términos, el problema del patrón nacional de acumulación o desarrollo. Al haberse conectado el territorio, al haberse constituido un mercado nacional y al haberse privilegiado una política que si bien pretendía sustituir importaciones, lo hacía deficientemente (pues concedía ventajas a los exportadores) se consolidó una forma de desarrollo juzgada inadecuada o insuficiente. Desde este punto de vista, el funcionamiento del mercado debió combinarse con la planificación y lo que se criticó fue la práctica de dejarle a aquél la distribución exclusiva del capital. A esa preocupación, se le añadió otra denominada Seguridad Nacional, de inspiración militar.

Bajo esta administración, las empresas privadas perdieron el control o el manejo de las actividades productivas o comerciales y el Estado se convirtió en el nuevo propietario legal. En otros casos, el Estado eliminó a los grandes propietarios (fue el caso del agro) para formar empresas de propiedad social, sin eliminar el latifundio o el monopolio. El cuadro social se reestructuró al eliminarse a los grandes terratenientes, al diluirse la burguesía pesquera y al retomar gran importancia la movilización campesina y obrera. La persecución de los partidos políticos y su ausencia obligada de la escena política determinó que los conflictos con el Gobierno se procesaran a través de los gremios. Se reorientaron funciones de los municipios, se les nombró por orden del Ejecutivo y se clausuró el Congreso.

Las reformas estructurales o legales efectuadas durante la primera fase del gobierno militar no se combinaron con una política económica coherente, que reordenara el patrón de desarrollo. Los agentes económicos cambiaron, pero no cambió la pauta que definía la estructura productiva. Y si bien se interfirió el libre desenvolvimiento del mercado, no se cambió el sentido mismo de la producción.

Las instituciones descentralizadas tuvieron una acción muy restringida. La formación de Comités de Desarrollo Departamentales durante estos años no sólo fue limitada (pues se constituyeron muy pocos), sino que fue de naturaleza eminentemente burocrática. Conformadas por los Comandantes o Jefes de las Regiones Militares y por los funcionarios de mayor jerarquía del Sector Público, sólo proponían o promovían, pero no ejecutaban. El SINAMOS' creado en 1972, no sólo tuvo una vida corta, sino que además no fue percibido como un mecanismo descentralizador. Se puede decir que la centralización fue bastante mayor que antes.

El tercer período (de 1975 a 1980) define un nuevo contexto interno. En medio de una crisis económica profunda, empezaron a producirse movilizaciones populares en varios puntos del territorio que exigieron la resolución de sus problemas locales o regionales. En un primer momento ese gobierno fue muy represivo; luego se moderó cuando propuso lo que se denominó la "transferencia del poder a la civilidad".

En ese nuevo cuadro general, se empezó a plantear y a ejecutar un nuevo elemento en las políticas descentralistas: la regionalización. Se crearon los Organismos de Desarrollo Regional en varias áreas del país. A diferencia de los Comités de Desarrollo, los nuevos órganos sí podían ejecutar; pero al igual que aquéllos, tenían un origen burocrático, no democrático.

Si bien redefine las instancias desconcentradoras y descentralizadoras, la segunda fase del gobierno militar estructura una política general -especialmente a partir de mayo de 1978 que refuerza el patrón de desarrollo que la primera fase no pudo cambiar.

V. REFLEXION FINAL

Por lo menos parcialmente, la lucha por el descentralismo ha sido una forma de pugnar por resolver el problema nacional. Sus banderas fueron levantadas por sectores sociales distintos en épocas diversas. Tal vez hoy esta pugna es más compleja e integral, porque supone desconcentrar el poder político y desburocratizar la sociedad, de manera que sea posible el acceso al manejo de la cosa pública del campesino, de la clase obrera y de los sectores pobres de las capas medias, generalmente impedidos u olvidados. Todo esto supone planificar el desenvolvimiento económico, de acuerdo con las exigencias de nuestra población. Conviene advertir que estas demandas no se limitan al pan y al trabajo pues implican la búsqueda de la realización personal en la cultura, el arte, la belleza y la democracia auténticamente popular. Finalmente, todo ello supone organizar el territorio de manera que se puedan delimitar regiones geográfica, cultural, lingüística y económicamente integrables. Sin estos tres elementos (o si se aplican parcial o descoordinadamente) nada se habrá resuelto.

EL PERU: EL HOMBRE Y SU TERRITORIO

Eduardo Orrego Villacorta

EL HOMBRE PERUANO

De lo más profundo de la tradición nacional emerge, como el legado espiritual más importante del antiguo Perú, la ley de la hermandad. Garcilaso nos recuerda que los antiguos peruanos tenían "ley de hermandad" que era la que mandaba a los pueblos a trabajar unidos, desinteresadamente, por el bien común.

1.1 El hombre originario del Perú

Se estima en más de 10,000 años la antigüedad del hombre peruano que desde la Selva migró hacia los valles andinos y posteriormente fue ocupando los diferentes valles de la Costa. En las etapas de nuestra historia, en cada valle el hombre se fue transformando de cazador a pastor y agricultor, desarrollando su propia cultura que si bien tuvo un desarrollo original en el valle, recibió el influjo de las regiones vecinas. Junto con periodos de expansión y de brillo cultural hubo conflictos entre las culturas. Se fueron imponiendo unas sobre otras de tal manera que Chavín, Nazca, Huari, Mochica, Chimú, etc. llegan a constituir culturas auténticas y originales que, en determinados momentos de su desarrollo, se confunden e integran con otras. El Imperio Huari y, fundamentalmente, el Imperio Incaico tratan de dar unidad y una organización social y política que permita establecer lo que se ha dado en denominar un estado imperial: el Incanato.

Los Incas, desde el Cuzco, establecen un sistema tal que trata de asimilar y conservar los aportes culturales de las diferentes culturas de los valles andinos y costeros en los que siguen viviendo, asociadas, las culturas originales. Los Incas

sistematizan el régimen administrativo, la agricultura, la organización de la guerra, etc., y a su vez asimilan, junto con la religión original y sus dioses, los aportes culturales en sus diferentes manifestaciones artísticas y tecnológicas: el arte textil, la cerámica, la arquitectura, la ingeniería de irrigación, la medicina, etc., de las culturas pre-incaicas.

Con ello, el Imperio Incaico logra trascender las fronteras de los Cuatro Suyos y, prácticamente, inicia la integración andina que, balbuceante, estamos viviendo aún en nuestra época.

1.2 El Hombre Ibérico

Con la llegada de Pizarro y sus huestes se produce un decisivo impacto cultural y el establecimiento de un sistema político, social y económico diferente del que existía en el territorio incaico. Resumiendo en la misma vida de Pizarro el aporte sustancial del hombre ibérico, podríamos destacar las siguientes características fundamentales:

- a. En el acto de trazar la línea en la Isla del Gallo que definió a quienes venían al sur, al Perú, a ser ricos y los que regresaban a Panamá a ser pobres, los trece que acompañan a Pizarro representan las características de la audacia, el arrojo y el carácter, típicos de la raza ibérica, que se expresa, sustancialmente, en la lengua castellana.
- b. A diferencia de los colonizadores anglosajones que llegaron en parejas buscando un territorio donde poder desarrollar un nuevo "habitat" de acuerdo con sus ideas, el hombre ibérico llega solo, ansioso de gloria y de poder y lo primero que hace es unirse con la mujer nativa y engendrar la nueva raza que iba a poblar el territorio a través del tiempo. Sus elementos principales son la nueva tecnología que con ellos traen.
- c. En el asalto a la Casa del Marqués de la Conquista por los Almagristas y en el momento en que él está por culminar su vida, le quedan las fuerzas suficientes para, con su pro-

pia sangre, trazar el signo de la cruz: importantísimo aporte del evangelio en la fe cristiana que iba a reemplazar al politeísmo del Incario.

- d. España emergía de una conquista que durante ocho siglos realizaron los moros en su territorio y, por lo tanto, los hombres que vinieron a poblar las nuevas tierras eran producto de un múltiple mestizaje cultural y racial.

1.3 El Mestizaje de la Colonia y de la República

Durante la Colonia, las leyes que dictaba la Corona pretendieron ser justas y trataron, hasta en el detalle, de preservar los aspectos de la organización incaica que consideraron positivos. Sin embargo, la ambición y el ansia del oro, hicieron que dichas leyes, en su mayoría, fueran letras muertas. Se destruyó gran parte del legado cultural pre-incaico e incaico y se alteró sustancialmente la relación hombre-tierra que fue la base de la organización social pre-hispánica.

Decía el Cronista que a cada brote de vida humana le correspondía un nuevo brote de vida vegetal en el Tahuantinsuyo, de tal manera que así el equilibrio hombre-tierra estaba garantizado. Testimonian esto las andenerías incaicas, las obras de irrigación y canalización en los desiertos de Olmos e Ica; sin embargo, sin pretender disimular los excesos cometidos, la Colonia fue dando, en su mestizaje, aportes culturales sustanciales: en la pintura colonial, en la arquitectura de quincha y piedra, de acuerdo con la región, en la tapicería de transición, en la cerámica de transición, en la música vernacular y en los usos y costumbres de conquistadores y conquistados.

Más tarde, en América del Norte emerge el grito libertario de independencia de la metrópoli inglesa y vuelve a Iberoamérica en los conceptos de igualdad, fraternidad y libertad propalados por la Revolución Francesa y Napoleón. Con la gesta de Bolívar y San Martín es que culmina en el Perú esta etapa libertaria. Se ponen en evidencia la presencia y la participación del hombre peruano que, militando en los ejércitos reales o en los emancipadores, da su sangre por la nueva tierra

que sólo desde entonces va a adoptar para siempre el nombre del Perú.

La República, fundamentalmente, reemplaza a la oligarquía española por la criolla en la conducción del gobierno nacional. Recibe los influjos de las ideas sociales y económicas de los enciclopedistas franceses, de la revolución industrial y de la apertura de nuevos mercados europeos. En esa época se va perfilando la hegemónica influencia de los Estados Unidos de Norte América.

La inteligencia peruana se nutre originalmente del pensamiento europeo en general y en particular del francés; se imitan y se practican los usos y costumbres de las lejanas metrópolis. Sin embargo, fermenta en el alma popular la necesidad de que este progresivo y lento mestizaje se vaya incrementando en la medida en que los valores autóctonos de las culturas nativas afloran y penetran con fuerza en la formación de la conciencia nacional.

“Peruanicemos el Perú” dice Mariátegui e impulsa el movimiento socialista en nuestra patria. La fábrica como unidad de alta productividad y el complejo agro-industrial generan las primeras luchas sindicales que aceleran la formación de nuevos estratos económicos y sociales.

Es solamente a partir de 1925 que se mira en la profundidad del Perú y se ve la necesidad de revalorar lo propio, se dignifica la tradición del hombre andino y se incorpora a los conceptos de la democracia occidental-europea el código moral andino: honestidad, laboriosidad y veracidad, como parte sustancial de nuestra propia fisonomía nacional.

Es este despertar el que aún vivimos a través de diferentes manifestaciones de la vida política, económica y social. El ha permitido que se realicen profundas transformaciones en las estructuras sociales del país y que se tome conciencia de la necesidad de la integración nacional como un objetivo prioritario.

2. EL TERRITORIO PERUANO

El Perú Pre-Hispánico comprendía, aproximadamente, lo que comprende ahora el Acuerdo de Cartagena, si consideramos los vestigios que, investigadores y arqueólogos, han encontrado en la

lejana Venezuela y en la parte norte del territorio argentino. El Perú actual, disminuido a través de diferentes avatares de su historia, es el espléndido marco donde el hombre peruano debe encontrar su feliz morada que le permita realizar, junto con su familia, sus potencialidades espirituales y materiales en un marco de dignidad y libertad.

Es notorio el desconocimiento del territorio, ya que aún no se ha concluido la Carta Nacional que ha sido terminada en la franja costera, la mayor parte de la Sierra y algunos valles de la Selva (60 o/o). Al no existir una cartografía nacional detallada es imposible evaluar con exactitud el potencial de nuestros recursos naturales renovables o no. Es pues la primera tarea del Perú el concluir nuestra Carta Nacional, que puede ser acelerada en su realización gracias al empleo de las modernas técnicas del satélite que permiten señalar, a pesar del mal tiempo atmosférico, las características físicas y los cambios meteorológicos, hidrológicos, etc., de nuestro territorio. Asimismo, es importante que el hombre peruano moderno tome conciencia de la necesidad de una nueva actitud con respecto a nuestra naturaleza. Que en ella no se vea un obstáculo, sino una amante compañera con la que se puede convivir en armonía, respetando el necesario equilibrio ecológico que es fundamental para la existencia de una sociedad plena y justa.

2.1 El Cultivo del Mar

El mar peruano sirvió como sustento al poblador autóctono. Sus características y habitantes han sido immortalizados en los ceramios de las culturas costeñas y en los maravillosos tejidos que iluminan los museos del Perú y del mundo. El mar es nuestra primera región natural y el conocimiento y la preservación de nuestros recursos ictiológicos, así como de los fondos marinos, constituyen una obligación de la época. No se debe ver en él el campo de una explotación indiscriminada e irracional donde prevalezca el insaciable y desmedido afán de lucro, sin tener consideración alguna por la preservación de los animales, los vegetales y los minerales que alberga. La disminución de la anchoveta y de las aves guaneras, constituyen una voz de alerta de la ruptura del equilibrio ecológico

que ya ha producido graves perjuicios económicos en la vida nacional. De igual manera, la desaparición de la ballena en la zona de Paita y Cabo Blanco y la indiscriminada caza del lobo marino son alertas que deben **hacer pensar** en la necesidad de salvaguardar el mar, su **población y su riqueza**. Es un nuevo concepto que presupone **la necesidad de realizar** un desarrollo racional y planificado de la **transformación** de sus recursos, utilizando la tecnología adecuada que impida su depredación y su contaminación.

2.2 La Costa: El Puerto y la Industria Costera

Los conquistadores que vinieron con Pizarro encontraron a lo largo de la Costa del Pacífico peruano a los antiguos navegantes y pescadores que utilizaron el mar como vía de comunicación y transporte y que superaban así la dificultad del desierto que separa los valles costeros.

El puerto constituye el centro fundamental del intercambio de los bienes y servicios que producimos y exportamos, y de los que necesitamos importar para nuestro proceso de desarrollo y equipamiento en general. Es de la región costera del Perú, donde están “abiertas las ventanas del mundo”, de donde se van a proyectar las vinculaciones comerciales, económicas y culturales con las otras naciones del continente y del mundo. Y son los valles costeros los que albergan a las principales ciudades que constituyen cabeceras de región y que recogen los productos y los pobladores de las áreas andina y selvática. A través de estos valles y puertos se exportan los excedentes o las materias primas, transformadas o no, para obtener las divisas que se necesitan para las importaciones.

Necesitamos vitalizar nuestros complejos puerto-industriales-costeros a todo lo largo del territorio, variando en cada caso sus características de acuerdo con las riquezas naturales de cada valle donde se asientan y el área de influencia andina o selvática que comprenden.

Por ejemplo, las características de los asentamientos humanos de Ilo y Moquegua como sustanciales zonas mineras, son diferentes de las de Chimbóte o Trujillo, con características pesquera, industriales o agro-industriales propias.

Las regiones fronterizas de Tacna y Tumbes, sobre todo la primera que se encuentra cercenada en su unidad geopolíti-

ca por la separación de Arica, nos hacen pensar en la necesidad de dar un tratamiento adecuado y singular a cada una de las regiones (comarcas y valles) de la franja costera del Perú-

La unidad productiva moderna, la fábrica, cambia la estructura económica de la comarca donde se establece. Su alta productividad y los salarios elevados que paga son superiores a los del agro o a los del comercio. De tal manera que el establecimiento de una industria en las ciudades de la Costa significa un cambio sustancial en las condiciones del "habitat" y un polo de introducción para el poblador del campo.

La industrialización de los valles y comarcas donde estén los asentamientos humanos de la Costa debe corresponder a un proyecto de desarrollo que trate de modificar sustancialmente la política de exportaciones de materias primas, de modo tal que, de exportadores de productos naturales, podamos convertirnos en, por lo menos, exportadores de productos a medio transformar para ir corrigiendo, en el origen, la irracional distribución de riqueza que actualmente existe. Por ejemplo, la zona de Ilo y Moquegua que produce anualmente más de seiscientos millones de dólares en cobre fino no deja a las poblaciones de estas ciudades de estas ciudades, como contrapartida, una mejora sustancial en sus niveles de vida, ni industrias subsidiarias que ofrezcan nuevas posibilidades de empleo a los ciudadanos de estas regiones que aún no poseen indispensables servicios, como el agua y el desagüe en forma eficiente.

Trujillo constituye otra muestra de este injustificable contraste entre la producción del azúcar y la pobreza de los servicios urbanos de la ciudad, ahora mayoritariamente constituida por pueblos jóvenes.

2.3 La Gran Metrópoli

Es innecesario mencionar el centralismo del Perú. En cuadro anexo se puede apreciar que Lima concentra los servicios, las finanzas, la industria, el ahorro, el empleo, la tributación, etc., y que constituye el centro de decisiones políticas, sociales, económicas y culturales del país. En su crecimiento desmesurado -el doble de la tasa del resto del país: 6 o/o- es un imán que, incontestable, atrae a los pobladores de las dife-

rentes ciudades del Perú y, en particular, a un porcentaje elevado del poblador andino.

El problema de la gran metrópoli se va agravando, sus presupuestos administrativos son cada día más deficientes y actualmente se está invirtiendo menos de 1,000 soles por habitante de la ciudad, al año.

Por más que nos veamos agobiados por la basura, la falta de sanidad, la falta de infraestructura escolar, la falta de seguridad, las dificultades energéticas, los innumerables huecos, comprendemos que hay que dar solución a sus problemas, que hay que tratar de impedir que siga su acelerado crecimiento, mediante la creación, fuera de su territorio a lo largo del país, de polos compensatorios o de un sistema urbano que concentre a las poblaciones rurales y las fije en sus áreas de residencia.

Se proyecta que para el año 2000, la población urbana del Perú estará cercana al 80 o/o y que en la ciudad de Lima estaría, aproximadamente, el 33 o/o (más de 12 millones de habitantes) concentrado y agobiado en grandes pueblos jóvenes sin servicios y, lo que es peor, sin esperanzas.

El Colegio de Arquitectos del Perú organizó en 1977, con la participación de la CIPUL, el Forum "Lima Año 2000", donde se analizó en detalle la problemática de la ciudad. En resumen, la conclusión doctrinaria a la que se llegó es que para desacelerar el deterioro de la ciudad era necesario practicar la siguiente política nacional:

a. Desarrollo Rural

Es necesario impulsar el desarrollo rural, de tal manera que el excedente de, aproximadamente, 1.700,000 campesinos sin tierra que existe en el Perú, pueda ser fijado en nuevas irrigaciones en la Sierra, o en la Costa, o en nuevas áreas de colonización. Estas se podrían obtener, por ejemplo, mediante la conclusión de la Carretera Marginal de la Selva y de las vías de penetración a la Selva Alta con condiciones ecológicas favorables para la agricultura y para la ganadería. Con la Carretera Marginal de la Selva y el Plan Regional de su desarrollo integral podríamos duplicar la actual área de cultivo, de tres a seis millones de hectáreas. Consideramos que la colonización vial es el instrumento

multiplicador de tierras más económico y más rápido que construirá este nuevo “habitat”.

El aumento de la productividad en las tierras bajo cultivo en la Costa y en la Sierra, en grave crisis, debe ser replanteado en forma tal que la tierra sea de quien la trabaje bien y que no exista sino esta condición para que su tenencia sea definitiva.

b. La descentralización del Perú

Es necesario volver a los gobiernos municipales autónomos que como auténticos representantes de la voluntad popular y dentro de una democracia social, política y económica puedan ejercer su soberanía, dando participación a la población de sus localidades y realizando programas de desarrollo de nivel local que permitan acelerar la transformación positiva del “habitat”. De la misma manera, es importante la creación de los organismos de desarrollo regional más democráticos y libremente constituidos que deben contar con los instrumentos jurídicos, técnicos y financieros que les permitan realizar programas y proyectos de alcance regional.

Estos organismos regionales deben contar con la coordinación y el apoyo de los sectores nacionales de desarrollo que, en forma desconcentrada y con autonomía administrativa, sean órganos ejecutivos autónomos en coordinación con los organismos de desarrollo nacional.

De igual manera, la definitiva creación de polos de desarrollo racionalmente constituidos que obedezcan a criterios geo-económicos que permitan la economía en el gasto administrativo y la eficiencia de la inversión.

- c. Es necesaria la desconcentración urbana de Lima, de tal manera que a lo largo del eje Cañete-Huacho puedan establecerse ciudades satélites compensatorias, donde se reciba el crecimiento poblacional del área metropolitana, y que constituyan unidades autónomas de trabajo y de vida.

2.4 La Sierra: la Minería, la Energía Hidroeléctrica y la Cooperación Popular Andina.

El área andina, que ha constituido tradicionalmente la región del “habitat” de nuestra población autóctona, tiene un inmenso potencial minero explotado desde la época Pre-Hispánica. Cuando se produce el advenimiento de los españoles, éstos, ansiosos de oro y de riqueza, realizaron una extensiva, aunque superficial, explotación minera, que trastrocó la original sociedad sustentada en el agro y la minka. Así se impulsó el trabajo obligatorio de la mita.

Pese a la legislación de la Corona que trataba de establecer un ordenamiento jurídico y de impedir, infructuosamente, el trabajo obligatorio en la mina desde el principio de la Conquista, se estableció una serie de servidumbres para los hombres del campo. Roto, pues, el equilibrio hombre-tierra y trastrocada la organización social y económica, es la minería la que se extiende como fuente primordial de producción en el Perú Colonial. Se puede decir que más del 90 o/o de las labores mineras existentes ya habían sido descubiertas o exploradas en la época de la Colonia.

La minería constituye el recurso fundamental de nuestro país. Consideramos de primera prioridad el aliento y la protección de esta actividad, particularmente de la pequeña y de la mediana minería que significan, con su tesonera y sacrificada labor, la apertura y el descubrimiento de importantes yacimientos y minas agregadas, asimismo, a las grandes explotaciones. La minería marcha paralela al empleo de la mano de obra y al desarrollo de ciudades y asentamientos humanos que constituyen núcleos habitados por ex-campesinos, los mismos que, por ser excedentes, emigran a las regiones costeras o constituyen parte importante de la población subempleada o desempleada del país.

Como no hay explotación minera sin vialidad, preconizamos la necesidad de completar la red vial interandina que permita el acceso de los pobladores de las comunidades y miles de villorrios andinos a los centros de trabajo y a los centros poblados de los valles interandinos.

Se trata de establecer una “trama” andina, en la que, de acuerdo con los recursos naturales de los valles y comarcas, se puedan jerarquizar los centros urbanos de manera tal que se establezca una adecuada correlación entre las unidades productivas fundamentales: la mina y la tierra, los centros urbanos donde se produce el intercambio comercial, la educación, en sus diversos niveles, y la transformación de las ma-

terías primas. Igualmente, la difícil topografía de nuestra área andina ofrece un inmenso potencial de recursos hidroeléctricos, desde Puno hasta Cajamarca, que nos hace pensar en una red de hidroeléctricas que no sólo abastezca el necesario consumo interno del área sino que pueda alimentar a los centros urbanos de la Costa y de la Selva, y nos convierta en exportadores potenciales de energía al Brasil.

Pero es el hombre andino quien caracteriza a esta región y le imprime singularidad étnica, cultural, social y económica al Perú, ya que, pese a la agresión cultural y política que ha sufrido durante siglos, ha sabido preservar sus hábitos ancestrales y continuar la pausada, pero permanente, tarea de construir el Perú andino.

Desconfiado, pero nunca desalentado, siguió construyendo durante siglos sus caminos, sus escuelas, sus iglesias, sus viviendas. Esta actividad la hizo ignorado por los centralismos de la Colonia y de la República, y explotado por el encomendero, por el corregidor, por el gobernador, por el cura; en fin, por las autoridades y los gobiernos.

Pero esta riqueza sustancial del Perú la capacidad de su población para preservar y realizar el trabajo voluntario y fraterno del bien común— constituye la mayor riqueza de la tradición peruana y ella debe ser hábilmente interpretada y motivada para hacerla mil veces productiva en el fructífero mestizaje de una economía que sepa movilizar los millones de brazos de una población económicamente activa, pero desempleada y subempleada, en más del 50 o/o, con la cooperación fructífera de un Estado promotor del bien común que sepa agregar a ese esfuerzo del trabajo la asistencia tecnológica adecuada en el tiempo y en los grados de intensidad que cada problema demande.

2.5 La Selva: La nueva frontera urbana, un ideal de justicia agraria

Cuando nos ocupamos de la gran metrópoli, Lima, vimos que en la descentralización, la desconcentración urbana y el desarrollo rural, estaba la solución del problema que agobia su propia existencia y asfixia el desarrollo de su contorno, que es el Perú.

Después de realizar en 1977 el Forum “Lima Año 2000”, vimos que era indispensable realizar en 1978 el Forum “Amazonia Conquista del Presente” y convocamos a este evento a todas aquellas instituciones profesionales y particulares que, conocedoras de nuestra vasta y desafiante región amazónica, vislumbran en ella la realización de un proyecto nacional que nos permita, aceleradamente, quemar etapas en nuestra marcha hacia el desarrollo.

La región amazónica peruana constituye más del 70 o/o de nuestro territorio; pero sólo alberga, aproximadamente, un 15 c/o de nuestra población, gran parte de ella en estado primitivo, sin ningún concepto ni comprensión del Perú. Como al iniciar esta charla, ahora también, al iniciar esta descripción de la Amazonia, solicitamos el mayor respeto y comprensión del Perú entero para aquellos compatriotas nativos de la Amazonia que, por constituir minorías étnicas y culturales, nos hacen más responsables de tratar de preservar su identidad y patrimonio cultural en el proceso de integración al más amplio concepto de Nación y Estado, al que la historia y nosotros queremos conducirlos. El hombre amazónico, incorporado a nuestra cultura y a nuestro tiempo, exige el mayor respeto en nuestros actos y en nuestras políticas.

El Sub-Continente, América del Sur, tiene tres sistemas fluviales determinantes: La Cuenca del Plata, la Cuenca del Amazonas y la Cuenca del Orinoco. La Cordillera de los Andes forma el gran anfiteatro andino que alimenta a los ríos que en sus diferentes regiones engruesan el caudal de estos valles continentales.

La Cuenca del río Amazonas contiene la mayor superficie de los trópicos húmedos del planeta y más del 50 c/o del recurso de agua dulce de la Tierra. Sus bosques y praderas producen el oxígeno indispensable para dar vida a la Tierra y sus millones de hectáreas de madera son la mayor reserva existente en continente alguno. El equilibrio ecológico del mundo depende, inexorablemente, de esta región. Es por ello por lo que cuando hablamos de la Amazonia peruana necesariamente debemos insistir en que para su desarrollo armonioso -por constituir ella la nueva frontera urbana del Perú, territorio donde se desarrollará la civilización del Siglo XXI-, debemos cambiar el concepto de dominio de la naturaleza o explotación de la misma, por el más humilde y realista de equilibrio en la naturaleza, con la necesaria y prudente

preservación del equilibrio ecológico que permita al hombre y su familia vivir en este nuevo "habitat" en armonía con los árboles, las plantas, las aves, los ríos, el cielo; es decir, en fraterna armonía con la naturaleza.

Pero si bien la Selva peruana constituye una unidad con diferentes microclimas y características regionales en sus tres estratos: Selva Baja, Ceja de Selva y Selva Alta, no está definida desde el punto de vista legal, ya que existen muchos departamentos en el Perú que poseen en su territorio regiones selváticas, donde terminan los bosques naturales que caracterizan, en los diferentes pisos ecológicos, a esta región. Por esta razón debe definirse la Amazonia peruana legal, de tal manera que la legislación promocional que necesariamente debe darse en los próximos años no omita parte alguna del territorio selvático, como, lamentablemente, ha ocurrido en el pasado.

Es evidente que la Carretera Marginal que recorre el territorio peruano en la parte de la Ceja de Selva más favorable para la implantación de los asentamientos humanos, desde la frontera con Bolivia hasta San Ignacio en el departamento de Cajamarca en la frontera con el Ecuador, constituye el más realista proyecto de desarrollo regional dada la gran incidencia en la ampliación de nuestra área agrícola y ganadera, ya que con su sola conclusión se duplicará nuestra área agrícola y se logrará que millones de hectáreas se incorporen a ella y pueda albergar a las miles de familias, excedentes del área andina, que si no migran a trabajar en una nueva frontera urbana rural terminarán engrosando los pueblos jóvenes de las áreas marginales de Lima y de las demás ciudades importantes de la Costa peruana.

La carretera Marginal debe ser acelerada en su construcción en la zona comprendida entre Villa Rica y Puerto Prado, y el Manú y la región de Puerto Maldonado donde, por ejemplo, sirva sustancialmente como apoyo al desarrollo de la recientemente descubierta región aurífera en exploración y explotación.

Las vías de penetración que enlazan los puertos de la Costa con el área selvática deben garantizar la continuidad de su uso y constituir el sistema vial primario de explotación y producción de bienes y servicios (condición fundamental para el desarrollo nacional).

El ideal de justicia agraria, al tratar de restablecer el equilibrio hombre-tierra e impulsar el fomento ganadero y agropuario en nuestra Selva peruana, necesariamente nos hace pensar en nuevas técnicas que enraizadas con la tecnología nativa puedan producir una tecnología tropical intermedia, adecuada a las diferentes características ecológicas y de clima de las diferentes regiones de nuestra Amazonia.

Pero así como existen otras regiones naturales del Perú, donde la producción de riqueza ya está en constante generación, la Amazonia debe tener una legislación promocional y de incentivos, por lo menos hasta el año 2000, que haga que hechen raíces definitivas tanto el hombre que va a ella en busca de trabajo y nuevos y mejores horizontes como la inversión que en ella se realiza, de modo que los asentamientos humanos que se multipliquen en su territorio sean estables.

El nuevo hombre amazónico debe ser sujeto de estímulo y protección del Estado, por lo que hemos propuesto como precepto constitucional la necesaria inversión de un porcentaje no menor al 5 o/o del Producto Interno Nacional en la Amazonia hasta el año 2000. Puerto Maldonado, Pucallpa, Tarpoto, Iquitos y un sistema, a lo largo y ancho de la Amazonia, de agro-aldeas con diferentes procesos de industrialización y transformación de los recursos de sus regiones, deben ser apoyados decididamente en los próximos veinte años en forma tal que se establezca un vínculo urbano, equilibrado y escalonado en la jerarquía de los servicios y facilidades que presten al poblador selvático y que compensen esfuerzos de su trabajo.

3. TRADICION PLANIFICADORA DEL PERU: EL ACONDICIONAMIENTO DEL TERRITORIO

La piedra de Sayhuite, los quipus, las innumerables piezas de cerámica, los caminos pre-incas e incas, las obras de irrigación del desierto pre-hispánicas, etc., son muestras evidentes de que el reto que el difícil territorio peruano ofreció al morador pre-hispánico, fue respondido a través de una ordenada y metódica acción de trabajo coordinado, comunitario y planificado. Esto es testimonio de nuestra antigua cultura que ahora ilumina nuestro pensamiento y orienta nuestras acciones.

La organización social del Ipcario estableció preceptos de

justicia social que antecedieron a la rueda: la necesidad del equilibrio hombre-tierra para garantizar el alimento indispensable a una creciente población; el culto al trabajo como necesidad para no dejarse vencer por el reto geográfico; la organización del trabajo comunitario poluntario para la faena agrícola y la obra pública en beneficio de la comunidad. En fin, un marco de organización social y económica donde, sin existir la moneda, se garantizaba la vida del hombre y su familia, a lo largo y ancho del Imperio.

La creación de la Oficina Nacional de Planeamiento y Urbanismo en el período de 1945 a 1948 no sólo recoge nuestra antigua tradición planificadora, sino que trata de incorporar el ámbito nacional las corrientes modernas de la planificación social, física y económica. Posteriormente, en el período iniciado en 1962, se crea el Instituto Nacional de Planificación y se impulsa el concepto del Estado como órgano promotor del bien común, estableciendo los planes y programas de los diferentes sectores de la producción, dentro de los objetivos nacionales.

3.1 Plan Nacional de Desarrollo 1971 - 1975

En el Plan Nacional de Desarrollo elaborado para 1971 - 1975, se examinan los propósitos permanentes del desarrollo nacional. Ese plan en síntesis expresa:

- a. La conformación de una sociedad más justa, sin privilegios, exenta de marginación y discriminación económica, social, política o cultural.
- b. El logro de un desarrollo acelerado y autosostenido, sustentado fundamentalmente en las potencialidades internas del país.
- c. La afirmación de la soberanía nacional mediante la reducción drástica de las condiciones de dependencia generalizada y de vulnerabilidad económica.

Al analizarse los objetivos formulados dentro de dichos - propósitos, en lo que respecta al acondicionamiento territorial se establece:

- a. Integrar al territorio nacional mediante la infraestructura y los medios de comunicación que permitan el eficiente

desarrollo de actividades y el libre flujo de bienes y personas. Esto implica además la integración con los países vecinos y particularmente con los del Pacto Sub-Regional Andino.

- b. Acondicionar el territorio de manera que facilite al individuo la elección de un modo y lugar de vida.
- c. Garantizar suficiente territorio, útil y disponible, para permitir el asentamiento humano y la satisfacción de las necesidades de la población.

3.2 Plan Nacional de Desarrollo Urbano

El Plan Nacional de Desarrollo Urbano establece el sistema urbano nacional normativo, con los siguientes criterios generales:

- a. Disminución de la hegemonía de Lima Metropolitana.
- b. Articulación espacial consecuente con una mejor integración social y económica del país y con la racionalización y movilización de recursos, bienes y servicios.
- c. Racionalización de la administración urbano-regional.
- d. Mayor integración dentro de la estructura económico-espacial de las áreas urbanas tipo enclave.
- e. Construcción poblacional en centros urbanos.

El Sistema Urbano Nacional, con la finalidad de definir las grandes áreas de desarrollo y los roles y funciones de los centros urbanos nacionales, ha establecido cinco macro-sistemas:

1. Norte: Centro Principal: Trujillo
2. Centro: Centro Principal: Huancayo
3. Sur: Centro Principal: Arequipa
4. Oriente: Centro Principal: Iquitos
5. Lima: Area Metropolitana

Adjuntamos un mapa que contiene el Plan Nacional de Desarrollo Urbano y un cuadro que contiene las definiciones básicas del sistema normativo.

3.3 La Integración: Nacional, Andina y Amazónica

Hemos tratado de dar una visión general del hombre peruano, de su territorio y de lo que se ha logrado y propuesto en el acondicionamiento territorial hasta la fecha. Consideramos que es fundamental el comprender que aún no hemos llegado a una etapa de integración nacional que nos permita conocer nuestra realidad, por lo que es necesario realizar esfuerzos coordinados, del Estado, del Sector Privado y del Sector Voluntario (Universidades, Colegios Profesionales y entidades sin fines de lucro) para que se puedan ofrecer alternativas de solución a la problemática del país.

Para poder desarrollarnos, tenemos que saber que somos un pueblo con una profunda tradición histórica en proceso de un mestizaje cultural y racial, con la convivencia de grupos sociales diferentes en niveles de formación cultural. Unos, con una marcada formación occidental y otros, descendientes directos de nuestras culturas autóctonas. En la medida en que sepamos valorar los aportes de cada uno de estos grupos es que podremos ofrecer un resultado positivo. Nuestro país no es solamente un país de contraste de grandes niveles económicos entre los diferentes estratos de la población, sino que, sobre todo, aún no existe una comprensión cabal y racional del hombre desde una proyección histórica.

El Perú es el castellano y el quechua, lo indígena y lo español, pero también es el descendiente de africano y el descendiente de europeo, es también la música pop y el huayno... en fin, es el impacto y es el influjo del pasado y del presente que debe proyectarse hacia un porvenir con menos contraste y más respeto por la condición humana.

La integración física a través de los caminos y las telecomunicaciones nos va a permitir afianzar nuestra integración cultural y deberíamos pensar que no existe otra desigualdad que la que produce el resultado del esfuerzo común con igualdad de oportunidades para todos los hombres y mujeres de este territorio.

La integración andina es un paso importante en el desarrollo y la creación del ideal de América como un continente del futuro. Sus realizaciones y logros, así como sus frustraciones, nos están enseñando a tener una actitud solidaria: los pueblos andinos frente a los privilegios de las sociedades industriales. Unidos podemos pretender establecer un nuevo orden económico internacional que facilite que en el interior de cada una de nuestras naciones se establezca igualmente un orden económico y social más justo.

La dependencia de las sociedades industriales es, más o menos, lo que el resto del país tiene de Lima y, en la medida en que nos sepamos corregir nuestras propias desigualdades, mal podemos encontrar eco en el justo reclamo de la solidaridad internacional.

Brasil y Perú, no separados, sino unidos por la Amazonia, tienen un gran camino que recorrer juntos y no sólo el hecho de no haber tenido diferencias de límites, sino, y sobre todo, el tener economías complementarias nos hace pensar en que el resultado del esfuerzo de integración andina va a significar en el futuro inmediato, una mayor aproximación de relaciones económicas, políticas y culturales con los Estados Unidos del Brasil. Ambos países buscan en el desarrollo de sus territorios de la Cuenca Amazónica, el ideal de un trabajo común que pueda unirlos en la construcción de la civilización del siglo XXI.

4. LA REGIONALIZACION

Frente a la concepción centralista del desarrollo regional que se plasmó desde la época Colonial en el Perú, que sometía las acciones más significativas de cada región a los intereses y acciones del poder central, fueron surgiendo a lo largo de nuestra vida republicana concepciones regionales de racionalidad para la ejecución de obras importantes. Más adelante se esbozaron algunos planes regionales dentro de un enfoque de desarrollo de áreas o zonas en forma aislada y como acciones coyunturales, pero no dentro de una concepción planificada, sino como la expresión de la acción instrumental de un Estado central en la provisión de servicios públicos.

Los primeros planes regionales formulados en el Perú surgen en la década del 50, destinados a la utilización de préstamos para infraestructura, de organismos internacionales que sirven de marco referencial a las entidades interesadas en proyectar su apoyo a las áreas o zonas más deprimidas de nuestro país por acción de desastres naturales, principalmente. En 1954 se constituye el Fondo de Desarrollo Económico Nacional que acciona a través de las Juntas y Corporaciones Departamentales.

En 1962 se crea el Instituto Nacional de Planificación y es sólo a partir de 1963 que esta nueva y fundamental institución para el desarrollo elabora sus primeros planes de desarrollo económico-social: 1963-1965, 1965-1967 y 1967-1970. Todos ellos aparecen íntimamente vinculados a organismos de desarrollo regional (ORDEN, Programa de Colonización del Huallaga Central, Programa de Desarrollo Social y Económico de la Región Central, Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales, etc.). Puede decirse que el primer gobierno de nuestra época republicana que planifica su política y ordena racionalmente su acción de gobierno es el último régimen constitucional, cuyas prioridades por Sectores son: Agricultura, Transportes, Energía, Vivienda, Educación y Salud, que comentaremos sucesivamente en términos muy generales.

La importancia del Sector Agricultura estuvo determinada por su contribución económica del 17 o/o en la formación del Producto Bruto Interno, por generar un ingreso de divisas equivalente al 22 o/o de la Balanza Comercial, por su incidencia social al proporcionar trabajo al 51 o/o de nuestra población de menor nivel económico y por tener que producir los alimentos que requería el país para su abastecimiento. Por estas consideraciones se elaboró el Plan de Desarrollo Agropecuario Nacional 1967-1970 que consideraba fundamental y prioritario el incremento de la productividad por hombre y por hectárea cultivada y que dió al Sector un carácter dinámico para poder satisfacer nuestra creciente demanda alimentaria.

El más completo estudio que se realizó en el Perú en relación con la producción y la demanda de productos agropecuarios fue publicado en marzo de 1968, después de 5 años de trabajo. Este estudio, titulado "Proyecciones de la Oferta y la Demanda de los Principales Productos Agropecuarios hasta 1980", muestra lo que sería en el Perú el problema de la alimentación en los años venideros; considerando las tasas de crecimiento de la población de 4.4 o/o anual en la Costa, de 1.8 o/o en la Sierra y 4.5 o/o en la

Selva y estimando las diferentes tasas de aumento en el consumo, se había calculado la demanda de cada producto para los años 70, 75 y 80.

En mayo de 1968 se aprobó la Ley 16762 denominada “Ley de Promoción y Desarrollo del Sector Agropecuario”, con el objeto de mejorar los ingresos de la población rural, de incrementar la producción agropecuaria, de redistribuir mejor el ingreso agrícola y de acelerar el proceso de reforma iniciado; al mismo tiempo se buscaba el mejoramiento de la comercialización y la política de precios que aseguren una plena retribución al campesino. En este Sector se estableció el “Plan del Millón de Hectáreas”, proyectado como sigue:

- a. En la Costa, dieciocho proyectos que incorporaron a la agricultura 224,670 nuevas hectáreas y mejoras de riego de 106,150 hectáreas.
- b. En la Sierra, cientotrentisiete proyectos para incorporar a la agricultura 214,007 hectáreas.
- c. En la Selva, cuatro proyectos de colonización para cubrir 604,340 hectáreas de Selva Alta.

Todos estos estudios y proyectos fueron elaborados metódicamente por el Instituto Nacional de Planificación, en el sereno ambiente del debate técnico y en varios años de silenciosa y fructífera labor.

En el sector Transportes, se buscó la implementación más adecuada del transporte aeronáutico y marítimo-fluvial y se concretizó el “Plan Vial Nacional a 10 años”, que comprendía la construcción y el mejoramiento de 11,424 kilómetros de carreteras para lograr la integración vertebral de nuestro territorio. Se propugnaban el mejoramiento de las carreteras de penetración a la Selva, la construcción de la Gran Marginal de la Selva, de las carreteras de penetración a la Sierra, de la carretera Longitudinal de la Sierra, el mejoramiento de la Panamericana en toda su extensión y la implementación del Plan Vial Provincial mediante el cual debía lograrse la conexión de todas las capitales de provincias con la red vial nacional. Este objetivo práctico se pudo lograr en julio de 1968 con la excepción de dos capitales de provincias cuyas obras quedaron inconclusas.

La meta de duplicar la generación de energía con un millón de kilowatios para sumarse a los ya existentes y asegurar el proceso de industrialización del Perú, fue plasmada en más de doscientas importantes obras eléctricas que en 1968 debieron alcanzar la producción de cinco millones de Kw/h.

Las diferentes industrias del país tuvieron, en esta forma, su proceso de expansión si consideramos el índice ponderado del volumen físico de la producción nacional, que fue de 118 en 1965 y de 139.6 en 1967.

En el Sector Vivienda, la Junta Nacional de la Vivienda dinamizó recursos y acciones concretas a través del Fondo de Jubilación Obrera, la Caja de Pensiones del Seguro Social del Empleado, Sogesa, el Fondo Nacional de Desarrollo Económico, la Corporación de Fomento y Promoción Social y Económica de Puno, la Corporación de Reconstrucción y Desarrollo de Ica, el Comité Coordinador de la Rehabilitación de la Provincia de Yungay, el Consejo Nacional de Auxilio Social y Emergencia Regional, la Beneficencia Pública de Lima, el Banco de la Vivienda del Perú, la Caja de Ahorros y Préstamos para Vivienda, el Banco Central Hipotecario del Perú, las Asociaciones Mutuales de Crédito para Vivienda y las diversas Cooperativas existentes para promocionar esta actividad. Es indudable que los planes y proyectos desarrollados desde 1963 hasta la fecha en el Sector Vivienda han tenido un carácter descentralista,-rehabilitador y promocional dentro de la dinámica regional de nuestro país.

El Sector Educación, de gran valor estratégico para el desarrollo integral del país, mereció especial atención dentro de los lineamientos del Plan de Desarrollo Económico y Social de 1967 a 1970 que se desarrolló sobre la base del Plan 1965-1969 pues la magnitud, la complejidad y la urgencia de esta problemática, obligaron a llevar a ejecución varios proyectos y permitieron disponer de un estudio acerca de las "Provisiones a Largo Plazo de las Necesidades de Mano de Obra que requiere el Desarrollo Económico y Social del Perú y sus Implicancias para el Desarrollo de la Educación". Dicha metodología y dichas proyecciones se utilizaron en la elaboración del Plan Sectorial de Educación y Recursos Humanos 1967-1970 que permitió afrontar el crecimiento de la población escolar que, a marzo de 1968 se había duplicado, en cinco años, llegando a los tres millones de alumnos y veinte mil locales censados en diciembre de 1967, todo ello traducido en un gasto que alcanzó al 5.8 o/o de la renta nacional.

Las actividades en el Sector Salud estuvieron destinadas, en los Planes de Desarrollo Económico y Social aludidos, al cumplimiento de los siguientes fines:

Lograr el máximo control y la prevención de las enfermedades transmisibles para disminuir los índices de morbilidad y mortalidad infantil.

Asegurar la atención médica a la población de las áreas territoriales en pleno proceso de incorporación económica y social, en especial en la Amazonia.

Impulsar los programas de formación profesional y de capacitación de personal en servicio por medio de una más estrecha vinculación con los centros universitarios y docentes.

Intensificar los programas de saneamiento del medio por la dotación de agua potable y por la acción educativa sanitaria de la población en general.

- Expandir los sistemas de Seguridad Social.

Estos planes de Desarrollo Económico y Social permitieron la concertación de acciones desarrolladas para lograr la funcionalidad de la regionalización en nuestro país.

Para concluir, consideramos que las propuestas de regionalización existentes en el país deben ser cuidadosamente evaluadas, no solamente por los organismos técnicos, sino también con la participación popular.

Las regiones deben constituir unidades que tengan como sustento no el frío y teórico divisionismo de gabinete, sino el de la voluntad de los pobladores de cada región. Es en el valle y la comarca donde se encuentra la unidad básica de la región. Es el Perú de miles de valles y comarcas desarrollados el que se convertirá en el gran Perú soñado, en la medida en que sepamos generar en cada valle, unidades de desarrollo eficientes a través de una estructura descentralizada de gobiernos locales democráticos que actúen dentro de un marco de libertad y autonomía, como respuesta a un Estado centralista y absorbente. Podemos vislumbrar la grandeza de nuestro pueblo al recordar las palabras de un gran estadista peruano, a quien rindo un justo homenaje.

“Cada vez que observo, desde alguna altura, un villorrio peruano, hago la misma pregunta y obtengo la misma enaltecida respuesta.”

“Al mirar la humilde aldea con su pintoresco campanario, interrogo a mi guía: ¿Quién hizo la Iglesia? Y el guía me dice: El pueblo lo hizo.”

“Requiriéndole otra vez, pregunto: ¿quién edificó la escuela? Y de nuevo contesta: el pueblo la hizo”.

“Y al seguir la ruta serpenteante entre los cerros interrogo una vez más: ¿quién abrió el camino? Y, nuevamente, resonando ya en mis oídos como la estrofa de una marcha triunfal, oigo en esta frase expresiva y elocuente toda la historia del Perú de ayer y de hoy y la profecía de mañana: el pueblo lo hizo”.

“El pueblo hizo el camino, el templo y las escuelas. El pueblo elevó la andenería y contuvo el torrente. Producido el sismo recogió los escombros para restituirlos a la arquitectura”.

“Y cuando fue requerido el pueblo dió al soldado; mas sin una queja soportó el olvido”.

“Lo despojaron del derecho milenario de escoger a sus hombres. Lo humillaron imponiéndole a sus propios regidores. Se llevaron sus rentas, le quitaron sus bienes. Pero no pudieron arrebatarle sus tradiciones”.

“Y el pueblo siguió construyendo caminos, escuelas y templos”.

“Es que, por fortuna, los pequeños pueblos del Perú son pueblos olvidados que no han olvidado su historia”. Arquitecto Fernando Belaunde Terry, Chincheros, 1956.

RELACION DE CUADROS ANEXOS

1. Población del Perú en 1976. Distribución por Departamentos.
2. La Población del Perú y de las Provincias de Lima y Callao.
3. Centralismo, Lima Metropolitana.
4. Población Nacional.
5. Población Económicamente Activa.
6. Población de los Principales Centros Urbanos.
7. Producto Bruto Interno por Sectores. A precios de 1970.

8. Producto Bruto Interno por Sectores. Tasas de Crecimiento Anual.
9. Producto Bruto Interno por Tipo de Gasto. A precios de 1970.
10. Producto Bruto Interno por Tipo de Gasto. Tasas de Crecimiento Anual.
11. Producto Bruto Interno por Tipo de Gasto.
12. Inversión Bruta Interna.
13. Inversión Bruta Interna. Tasas de Crecimiento Anual.
14. Inversión Bruta Interna.
15. Inversión Bruta Fija.
16. Coeficiente de Inversión.
17. Principales Productos Agrícolas Alimenticios.
18. Principales Productos Agro-Industriales.
19. Producción Pesquera Industrial.
20. Producción Pesquera para Consumo Humano.
21. Producción Pecuaria.
22. Producción Minera.
23. Producción Petrolera.
24. Producción Industrial. Crecimiento Físico.
25. Crecimiento Físico de la Producción de Industrias Mayormente Productoras de Bienes de Consumo.
26. Crecimiento Físico de la Producción de Industrias Mayormente Productoras de Bienes Intermedios.
27. Crecimiento Físico de la Producción de Industrias Mayormente Productoras de Bienes de Capital.
28. Principales Productos Industriales.
29. Denificaciones Básicas del Sistema Urbano Nacional Normativo.

RELACIONES DE MAPAS ANEXOS

1. Area bajo Cultivo en el Perú.
2. Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1975-1990.

1. POBLACION DEL PERU EN 1976

Distribución por Departamentos

DEPARTAMENTOS	TOTAL	o/o
Amazonas	254,250	1.6
Ancash	829,079	5.2
Apurímac	331,583	2.1
Arequipa	639,880	4.0
Ayacucho	504,262	3.1
Cajamarca	1'040,828	6.5
Callao	392,176	2.4
Cuzco	802,183	5.0
Huancavelica	363,353	2.0
Huánuco	472,880	2.9
Ica	431,383	2.7
Junín	809,660	5.0
La Libertad	908,513	5.6
Lambayeque	628,529	3.9
Lima	4'477,204	27.8
Loreto	603,003	3.7
Madre de Dios	25,456	0.2
Moquegua	90,958	0.6
Pasco	200,301	1.2
Piura	985,338	6.1
Puno	857,674	5.3
San Martín	265,326	1.6
Tacna	116,113	0.7
Tumbes	90,554	0.6
	16'090,496	100.0
RESUMEN		
Lima	4'488,204	27.8 o/o
Callao	392,176	2.4 o/o
Los demás Dptos.	11'221,116	69.8
TOTAL NACIONAL	16'090,496	100.0

FUENTE: Estadística de Turismo 1976. Ministerio de Industria y Turismo, Oficina de Estadística. p. 129.
 Anales de la XVI Conferencia Anual de Ejecutivos CADE '77. p. 324.

2. LA POBLACION DEL PERU Y DE LAS PROVINCIAS DE LIMA Y CALLAO

AÑOS	REPUBLICA	LIMA Y CALLAO	o/o
1876 ⁽¹⁾	2'699,106	134,555	4.99
1903/1908 ⁽¹⁾	3'515,000	175,320	4.99
1913/1920 ⁽¹⁾	6'500,000	228,740 ⁽²⁾	3.52
1940 ⁽³⁾	7'023,111	661,508	9.42
1961 ⁽⁴⁾	10'420,357	1'845,910	17.71
1972 ⁽⁵⁾	14'121,564	3'302,523	23.39
1976 ⁽⁶⁾	16'090,496	4'869,380	30.2 ⁽⁷⁾

(1) Cfr.: Alejandro Arancibia "Apuntes para la Historia de la Población del Perú (hasta 1940)", en el libro "I Seminario Nacional de Población y Desarrollo" —"Paracas 5, II, 1965, Perú, Documentos" (pp. 56 a 60), publicado por el Centro de Estudios de Población y Desarrollo (1966).

(2) José Carlos Mariátegui señala en "7 Ensayos de Interpretación de la Realidad Peruana" (2da. Edic. 1943; p. 167) basándose en el "Extracto Estadístico del Perú de 1926, p. 2", que "el censo de 1920 fijaba en 228, 740 el número de habitantes de Lima". (En esta cita no se alude a la provincia del Callao; por tanto, el porcentaje anotado, 3.52 o/o debe entenderse referido únicamente a Lima).

(3) Según Censo de 1940.

(4) Según Censo de 1961.

(5) Según Censo de 1972.

(6) Ver: Ministerio de Industria y Turismo: Oficina de Estadística: "Estadística de Turismo 1976"; p. 129.

(7) Estas cifras comprenden la población del Departamento de Lima y de la Provincia Constitucional del Callao. Con referencia a "Lima Metropolitana", el Dr. Stanley Simons, Gerente de la Cámara de Comercio de Arequipa, ha sostenido que esa gran ciudad "alberga el 25 o/o de la población nacional" (Diario "El Comercio" de Lima del 27.10.77).

FUENTE: Anales de la XVI Conferencia Anual de Ejecutivos CADE 77, p. 325.

3. CENTRALISMO, LIMA METROPOLITANA*

Acapara más de la mitad de los recursos humanos y materiales del país:

1. La cuarta parte de la población del Perú, en 1977.
2. El 58 o/o de los migrantes.
3. El 44 o/o del Ingreso Nacional.
4. El ingreso familiar promedio más alto: 9,800 soles al mes, mientras el promedio nacional es de 4,500 soles y el ingreso de las "familias más deprimidas en el país", el de "la zona rural de la Sierra Sur" es sólo de "1,200 soles mensuales".
5. Más de la mitad de la infraestructura sanitaria.
6. El 64 o/o de la industria.
7. Más de las tres cuartas partes de las operaciones de los bancos comerciales en 1976: el 77 c/o de los depósitos y el 81 o/o de las colocaciones.
8. El 82 o/o de los préstamos del Banco Central Hipotecario del Perú, en 1975.
9. El 67 o/o de los préstamos del Banco Industrial del Perú, en 1975.
10. Más de la mitad de los ahorristas y prestatarios del Sistema Mutual de Vivienda.
11. El 65 o/o de las Cooperativas de Ahorro y Crédito y de Vivienda del Perú.
12. El 75 o/o de los profesionales universitarios.
13. El 71 o/o de los postulantes a estudios universitarios.
14. El 60 o/o de los alumnos universitarios matriculados.
15. El 68 o/o de los docentes universitarios.
16. Y, como la prueba plena de la estructura absolutamente centralista, en 1972: el 90 o/o de la recaudación nacional de los tributos administrados por la Dirección General de Contribuciones (incluido el Impuesto a la Renta). Sólo el 10 o/o en los demás departamentos. En el Sur Oriente sólo el 0.67 o/o.

Fragmento del Tema "Problemática del Desarrollo Regional" desarrollado por el Dr. Rodolfo Zamalloa Loayza en la XVI Conferencia Anual de Ejecutivos CADE'77 organizada por IPAE. Ver Anales de la XVI Conferencia Anual de Ejecutivos CADE'77, p. 235.

4. POBLACION NACIONAL (miles de personas)

Grupos de Edad	1970	1977	1980	1985	1990
0- 4	2,356	2,849	3,091	3,517	3,960
5-14	3,658	4,477	4,869	5,606	6,428
15-64	6,960	8,691	9,566	11,202	13,091
65 y más	473	563	609	702	820
TOTAL	13,447	16,580	18,135	21,027	24,299

FUENTE: Informe Estadístico de la Economía Peruana 1977.

5. POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA (miles de personas)

GRUPOS DE EDAD	1977			1978		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
15-24	1,352	913	439	1,405	947	458
25-64	3,556	2,605	951	3,669	2,688	981
65 y más	206	157	49	211	162	49
TOTAL	5,114	3,675	1,439	5,285	3,797	1,488

FUENTE: Informe Estadístico de la Economía Peruana 1977.

6. POBLACION DE PRINCIPALES CENTROS URBANOS

	POBLACION 1972	TASAS DE CRECIMIENTO (1961-1972)
1. Lima Metropolitana	3'302,500	5.8 o/o
2. Arequipa	280,100	5.3 o/o
3. Trujillo	246,400	8.0 o/o
4. Chiclayo	189,700	6.5 o/o
5. Chicbote	159,000	9.3 o/o
6. Piura	126,700	5.2 o/o
7. Cuzco	124,700	3.8 o/o
8. Huancayo	115,700	5.5 o/o
9. Iquitos	111,300	6.1 o/o
10. Ica	73,900	3.8 o/o

FUENTE: Informe Estadístico de la Economía Peruana 1977.

7. PRODUCTO BRUTO INTERNO POR SECTORES
(millones de soles a precios de 1970)

	1970	1972	1974	1975	1976	1977
Agropecuario	32,247	37,633	39,422	39,816	41,130	41,213
Pesca	6,576	2,960	3,093	3,623	3,145	2,013
Minería	19,840	20,398	21,026	18,734	20,402	26,215
Manufactura	57,223	66,662	76,965	80,852	83,966	82,827
Construcción	10,010	12,433	15,927	18,603	18,082	15,912
Servicios	110,170	127,696	147,446	153,671	156,835	155,267
PRODUCTO BRUTO INTERNO	240,666	267,782	303,879	314,029	323,559	322,907

FUENTE: Informe Estadístico de la Economía Peruana 1977.

8. PRODUCTO BRUTO INTERNO POR SECTORES
(tasas de crecimiento anual)

	1970-74	1974	1975	1976	1977
Agropecuario	2.1	2.3	1.0	3.3	0.2
Pesca	-17.4	35.9	-15.2	19.9	-36.0
Minería	1.5	3.7	-10.9	8.9	28.5
Manufactura	7.7	7.5	4.7	4.2	- 2.0
Construcción	12.3	22.0	16.8	- 2.8	-12.0
Servicios	7.5	6.3	4.2	2.1	- 1.0
PRODUCTO BRUTO INTERNO	6.0	6.9	3.3	3.0	- 0.2

FUENTE: Informe Estadístico de la Economía Peruana 1977.

9. PRODUCTO BRUTO INTERNO POR TIPO DE GASTO
(millones de soles a precios de 1970)

	1970	1972	1974	1975	1976	1977
Consumo	199,792	218,866	263,317	275,879	282,241	284,537
Inversión	31,049	38,824	59,333	65,254	57,942	45,530
Exportación	47,522	49,263	37,910	36,483	36,965	42,142
Importación	37,697	39,171	56,681	63,587	53,589	49,302
PRODUCTO BRUTO INTERNO	240,666	267,782	303,879	314,029	322,559	322,907

FUENTE: Informe Estadístico de la Economía Peruana 1977.

10. PRODUCTO BRUTO INTERNO POR TIPO DE GASTO
(tasas de crecimiento anual)

Consumo	7.1	9.0	4.8	2.3	0.8
Inversión	17.6	30.4	10.0	-11.2	-21.4
Exportación	- 5.5	- 5.8	- 3.8	1.3	14.0
Importación	10.7	31.9	12.2	-15.7	- 8.0
PRODUCTO BRUTO INTERNO	6.0	6.9	3.3	3.0	- 0.2

FUENTE: Informe Estadístico de la Economía Peruana 1977.

11. PRODUCTO BRUTO INTERNO POR TIPO DE GASTO

(millones de soles)

	1970	1972	1974	1975	1976	1977
Consumo	199,792	250,585	387,185	500,306	679,316	958,890
Inversión	31,049	41,834	84,571	109,196	137,004	156,168
Exportación	47,522	45,470	72,106	68,770	99,990	171,012
Importación	37,697	43,206	96,357	122,722	146,565	215,746
PRODUCTO BRUTO INTERNO	240,666	294,683	447,505	555,550	769,745	1'070,324

FUENTE: Informe Estadístico de la Economía Peruana 1977

12. INVERSION BRUTA INTERNA
(millones de soles a precios de 1970)

	1970	1972	1974	1975	1976	1977
Inversión Bruta Fija	29,896	35,142	48,457	58,254	53,942	43,530
(Pública)	(10,897)	(13,674)	(25,329)	(28,355)	(26,740)	(19,050)
(Privada)	(18,999)	(21,468)	(23,128)	(29,899)	(27,202)	(24,480)
Variación de Existencias	1,153	3,682	10,876	7,000	4,000	2,000
INVERSION BRUTA INTERNA	31,049	38,824	59,333	65,254	57,942	45,530

FUENTE: Informe Estadístico de la Economía Peruana 1977.

13. INVERSION BRUTA INTERNA
(Tasas de Crecimiento Anual)

	1970-74	1974	1975	1976	1977
Inversión Bruta Fija	12.8	30.8	20.2	- 7.4	-19.3
(Pública)	(23.5)	(57.0)	(11.9)	(-5.7)	(-28.8)
(Privada)	(5.0)	(10.6)	(29.3)	(-9.0)	(-10.0)
INVERSION BRUTA INTERNA	17.6	30.4	10.0	-11.2	-21.4

FUENTE: Informe Estadístico de la Economía Peruana 1977.

14. INVERSION BRUTA INTERNA
(millones de soles)

	1970	1972	1974	1975	1976	1977
Inversión Bruta Fija	29,896	37,824	68,028	96,757	127,764	149,308
(Pública)	(10,897)	(14,832)	(37,028)	(46,134)	(61,528)	(65,342)
(Privada)	(18,999)	(22,992)	(31,000)	(50,623)	(60,236)	(83,966)
Variación de Existencias	1,153	4,010	16,543	12,439	9,240	6,860
INVERSION BRUTA INTERNA	31,049	41,834	84,571	109,196	137,004	156,168

FUENTE: Informe Estadístico de la Economía Peruana 1977.

15. INVERSION BRUTA FIJA
(millones de soles)

	1970	1972	1974	1975	1976	1977
Maquinaria y Equipo	16,039	18,875	36,255	51,194	62,438	76,147
Nuevas Construcciones	13,857	18,949	31,773	45,563	65,326	73,161
INVERSION BRUTA FIJA	29,896	37,824	68,028	96,757	127,764	149,308

FUENTE: Informe Estadístico de la Economía Peruana 1977.

16. COEFICIENTE DE INVERSION*
(porcentaje)

Inversión Bruta Fija (millones de soles de 1970)	29,896	35,142	48,457	58,254	53,942	43,530
Producto Bruto Interno (millones de soles de 1970)	240,666	267,782	303,879	314,029	323,559	322,907
COEFICIENTE DE INVERSION	12.4	13.1	15.9	18.6	16.7	13.5

* Relación entre la Inversión Bruta Fija y el Producto Bruto Interno.

FUENTE: Informe Estadístico de la Economía Peruana 1977.

17. PRODUCCION AGRICOLA
 PRINCIPALES PRODUCTOS AGRICOLAS ALIMENTICIOS
 (miles de T.M.)

	1970	1972	1974	1975	1976	1977
Papa	1,930	1,712	1,720	1,581	1,650	1,550
Arroz	587	436	468	504	570	560
Maíz	615	589	550	610	725	730
Trigo	125	140	142	108	120	122
Plátano	854	686	686	686	650	s.i.
Naranja	248	186	163	181	170	s.i.
Yuca	498	479	470	350	380	s.i.

FUENTE: Informe Estadístico de la Economía Peruana 1977.

18. PRODUCCION AGRICOLA
PRINCIPALES PRODUCTOS AGRO-INDUSTRIALES
(miles de T.M.)

	1970	1972	1974	1975	1976	1977
Caña de Azúcar	8,050	8,583	9,179	8,966	8,800	8,900
Algodón	248	231	242	199	157	170
Café	65	66	61	59	65	65

FUENTE: Informe Estadístico de la Economía Peruana 1977.

19. PRODUCCION PESQUERA INDUSTRIAL
(miles de T.M.)

	1970	1972	1974	1975	1976	1977
Anchoveta	12,276.9	4,447.2	3,583.4	3,078.8	3,904.5	1,800
Otros peces	18.7	15.0	217.8	38.2	111.9	

FUENTE: Informe Estadístico de la Economía Peruana 1977.

20. PRODUCCION PESQUERA PARA CONSUMO HUMANO

	1970	1972	1974	1975	1976	1977
Pescado Fresco	107.7	127.5	140.1	125.5	112.7	160.0
Pescado Congelado	24.2	11.3	79.6	74.1	100.2	120.0
Pescado Seco-Salado	18.9	7.6	15.4	16.8	9.9	14.0
Pescado Conservas	34.4	65.8	82.8	74.3	105.2	155.0

FUENTE: Informe Estadístico de la Economía Peruana 1977.

21. PRODUCCION PECUARIA
(miles de T.M.)

	1970	1972	1974	1975	1976	1977
Carne (Aves)	47.7	76.6	103.0	130.0	142.0	152.0
Carne (Porcino)	46.5	47.8	51.0	51.0	51.1	52.0
Carne (Vacuno)	84.9	72.0	75.0	77.0	79.0	81.0
Huevos	27.8	34.7	44.0	50.0	55.0	58.0
Leche (Vacuno)	825.0	588.0	590.0	600.0	610.0	610.0
Lana (Ovino)	13.1	8.4	9.0	8.5	9.0	s.i.
Fibra (Alpaca)	3.8	2.3	2.4	2.9	2.4	s.i.

FUENTE: Informe Estadístico de la Economía Peruana 1977.

22. PRODUCCION MINERA
(en miles de unidades)

Metales	Unidades	1970	1972	1974	1975	1976	1977
Cobre	TMF	218	226	222	184	242	375
Plata	KGF	1,217	1,269	1,215	1,111	1,177	1,200
Plomo	TMF	164	190	179	180	183	190
Zinc	TMF	360	448	450	448	455	475
Hierro	TMF	6,249	6,086	6,220	5,067	3,089	4,500
Oro	GRF	2,954	2,728	3,350	2,664	s.i.	s.i.

FUENTE: Informe Estadístico de la Economía Peruana 1977.

23. PRODUCCION PETROLERA
(miles de barriles)

	1970	1972	1974	1975	1976	1977
Petróleo Crudo	26,269	23,644	28,142	26,294	27,936	38,000
Indice	100	90	107	100	106	145

FUENTE: Informe Estadístico de la Economía Peruana 1977.

24. PRODUCCION INDUSTRIAL
 CRECIMIENTO FISICO
 (Tasas de crecimiento anual)

	1972	1974	1975	1976	1977*
Industrias mayormente productoras de bienes de consumo	5.7	5.2	0.7	3.1	-3.4
Industrias mayormente productoras de bienes intermedios	7.5	11.1	5.6	8.5	2.0
Industrias mayormente productoras de bienes de capital	23.6	6.2	16.0	3.2	-8.5
TOTAL INDUSTRIAS	8.1	7.1	4.5	5.3	-1.2

* Enero-Agosto 1977 / Enero-Agosto 1976.

FUENTE: Informe Estadístico de la Economía Peruana 1977.

25. PRODUCCION INDUSTRIAL
 CRECIMIENTO FISICO DE LA PRODUCCION DE INDUSTRIAS
 MAYORMENTE PRODUCTORAS DE BIENES DE CONSUMO
 (tasas de crecimiento anual)

	1972	1974	1975	1976	1977 *
20. Productos Alimenticios	7.3	4.8	0.0	-0.9	-1.4
21. Bebidas	6.1	17.1	6.1	10.3	-5.6
22. Tabaco	12.3	16.2	0.5	-0.8	-6.0
23. Textiles	-2.9	1.2	-1.6	8.2	-7.0
24. Calzado y Confecciones	8.0	-7.2	1.3	1.0	-30.0
26. Muebles	-8.9	-8.2	-12.1	-13.2	s.i.
28. Imprentas	18.3	-2.9	-17.0	0.4	-8.6
39. Industrias Diversas	19.0	6.0	12.0	1.5	s.i.

* Enero-Agosto 1977 / Enero-Agosto 1976.

FUENTE: Informe Estadístico de la Economía Peruana 1977.

26. PRODUCCION INDUSTRIAL
 CRECIMIENTO FISICO DE LA PRODUCCION DE INDUSTRIAS
 MAYORMENTE PRODUCTORAS DE BIENES INTERMEDIOS
 (tasas de crecimiento anual)

	1972	1974	1975	1976	1977*
20. Fábrica de Harina de Pescado	-53.4	114.5	-22.0	26.0	-56.1
25. Maderas	12.3	8.1	0.1	-16.7	s.i.
27. Papel y Productos de Papel	-1.1	9.0	-7.0	-1.6	10.0
29. Cueros, excepto calzado	-9.3	-4.4	8.5	-6.3	s.i.
30. Productos de Caucho	14.1	5.0	3.1	20.9	1.0
31. Productos Químicos	26.8	7.6	19.4	19.6	5.9
32. Petróleo y Derivados	9.7	6.6	5.7	-1.7	8.2
33. Minerales No Metálicos	6.8	13.9	7.0	8.9	-0.5
34. Metales Básicos	43.3	8.8	-1.8	-2.2	8.7

* Enero-Agosto 1977 / Enero-Agosto 1976.

FUENTE: Informe Estadístico de la Economía Peruana 1977.

27. PRODUCCION INDUSTRIAL
 CRECIMIENTO FISICO DE LA PRODUCCION DE INDUSTRIAS
 MAYORMENTE PRODUCTORAS DE BIENES DE CAPITAL
 (tasas de crecimiento anual)

	1972	1974	1975	1976	1977*
35. Metálicas Simples	2.3	18.6	0.5		s.i.
36. Maquinaria No Eléctrica	41.9	3.0	52.0	10.9	3.6
37. Maquinaria y Aparatos Eléctricos	28.8	12.8	10.0	14.7	6.3
38. Material de Transporte	32.8	-4.4	16.4	-2.6	-28.0

* Enero-Agosto 1977 / Enero-Agosto 1976.

FUENTE: Informe Estadístico de la Economía Peruana 1977.

28. PRODUCCION INDUSTRIAL
PRINCIPALES PRODUCTOS INDUSTRIALES

	Unidad de Medida	1972	1974	1976	1977*
1. Leche Evaporada	T.M.	99,635	105,177	113,027	76,185
2. Azúcar	T.M.	927,935	1'021,130	953,094	522,865
3. Fideos	T.M.	118,785	140,883	151,783	s.i.
4. Cerveza	Miles de Lts.	265,819	383,146	509,466	274,805
5. Cigarrillos	Miles	3'705,652	3'820,941	3'670,150	2'292,220
6. Diarios	Miles	377,170	356,595	275,893	s.i.
7. Alimentos para aves	T.M.	517,025	636,990	726,243	433,880
8. Acido Sulfúrico	T.M.	54,647	59,563	57,267	43,218
9. Vidrios simples, dobles y medio-dobles	Miles de pies ²	14,930	15,087	20,080	12,500
10. Cemento	T.M.	1'626,051	1'918,755	1'910,721	1'284,000
11. Barras de construcción	T.M.	70,915	134,447	123,583	75,966
12. Cocinas a Gas	Unidades	40,886	62,652	70,080	46,218
13. Refrigeradoras	Unidades	46,231	52,281	80,071	61,431
14. Máquinas de Coser	Unidades	17,000	20,723	28,195	18,749
15. Lavadoras	Unidades	15,751	18,608	27,032	14,317
16. Televisores	Unidades	51,784	83,218	124,317	78,043
17. Automóviles	Unidades	16,067	18,913	22,380	11,767
18. Vehículos Comerciales	Unidades	7,729	10,806	12,054	5,237
19. Bicicletas	Unidades	53,220	74,283	59,481	23,397

* Enero- Agosto 1977.

FUENTE: Informe Estadístico de la Economía Peruana 1977.

29-A. SISTEMA URBANO NACIONAL NORMATIVO

DEFINICIONES BASICAS

RANGO JERARQUICO	ROL PARA FINES DE ADMINISTRACION DE LA PLANIFICACION URBANO REGIONAL	TAMANO POBLACIONAL POBLAC. MODELO MARGEN DE OSCILACION	UNIDADES ESPACIALES PARA LA PLANIFICACION DEL SISTEMA URBANO
1º	METROPOLI NACIONAL (M.N.)	7'500,000 (7'000,000-8'000,000)	GRAN SISTEMA NACIONAL : Unidad espacial de primera prioridad que debe ser tratada como el conjunto globalizador de los sistemas regionales relativamente autónomos y que permite una justa redistribución de excedentes desde las áreas más desarrolladas y de mejores recursos a las áreas menos favorecidas y de mayor saturación poblacional a la vez que posibilita la correcta planificación de recursos y de políticas de desarrollo a nivel global.
2º	CENTRO PRINCIPAL DE MACRO SISTEMA URBANO (C.P.M.S.)	750,000 (500,000-1'200,000)	MACRO SISTEMA URBANO: Unidad espacial de segunda prioridad que crea una instancia de organización espacial intermedio entre el gran sistema nacional y los sistemas regionales constituida por un área amplia delimitada en base a consideraciones económicas sociales geográficas y de tipo histórico que determinan una relativa homogeneidad y complementariedad interna que facilita las labores de planificación. Los macrosistemas impedirán la excesiva centralización nacional y contrarrestarán toda tendencia desintegradora y aislante.
3º	CENTRO PRINCIPAL DE SISTEMA URBANO (C.P.S.)	250,000 (100,000-500,000)	SISTEMA URBANO: Unidad espacial de primera prioridad base de los esquemas de organización espacial a largo plazo. Estas unidades se definen a partir de delimitar un área de características ecológicas y socioculturales homogéneas, una gran accesibilidad interna, un cierto funcionamiento autónomo en relación a otros sistemas regionales y un potencial económico creado o por crearse que permita sustentar el sistema con relativa autonomía. Los sistemas regionales serán entidades administrativas básicas para la planificación de desarrollo regional y local.

40	CENTRO PRINCIPAL DE SUB-SISTEMA URBANO (C.P.S.S.)	75,000 (50,000-100,000)	SUB-SISTEMA URBANO: Unidad espacial de segunda prioridad constituida por la subdivisión de los sistemas en áreas menores para una mejor administración y un tratamiento de planificación más adecuado. La delimitación de los sub-sistemas se habrá de realizar tomando en cuenta las áreas que por su disponibilidad de recursos y por contar con importantes centros urbanos pueden constituirse en polos de planificación intrarregional. El sub-sistema será una entidad administrativa subordinada al sistema regional.
50	CENTRO URBANO PRINCIPAL DE SECTOR (C.U.P.S.) CENTRO URBANO SECUNDARIO DE SECTOR (C.U.S.S.)	20,000 (10,000-70,000)	SECTOR: Unidad espacial de segunda prioridad que implica la concentración de varias áreas nucleadas y de otros centros y zonas rurales inscritos en el área delimitada en el proceso de sectorización. Los sectores son espacios que superan la antigua y engorrosa administración distrital y crean unidades de un tamaño operativo y con un grado de diversificación económica y relativa separación frente a otros sectores (áreas de centros complementarios) o en todo caso, con un alto nivel de especialización e interdependencia interna (Áreas de Centros de Apoyo).
60	CENTRO PRINCIPAL DE AREA NUCLEADA URBANA (C.P.A.N.U.) CENTRO SECUNDARIO DE AREA NUCLEADA URBANA (C.S.A.N.U.)	5,000 (2,000-10,000)	AREA NUCLEADA URBANA: Unidad espacial de primera prioridad que implica una política de articulación de las actividades económicas, administrativas y de servicios entre el centro urbano y su área colindante. El área nucleada se delimita mediante el trazado de líneas isócronas que parten del centro principal y definen su área de influencia inmediata. Todo centro urbano cualquiera que sea su jerarquía cuenta con su respectiva área nucleada. El área nucleada urbana básica corresponde a los centros urbanos pequeños o centros de base.
70	CENTRO POBLADO DE SERVICIOS (C.P.S.)	1,000 (1,000-2,000)	AREA RURALIZADA CONSOLIDADA: Unidad espacial de segunda prioridad que se encuentra inscrita dentro de un área nucleada urbana o fuera de éstas en zonas apartadas y cuyas características están constituidas por un área de producción extractiva especializada ligada a un centro de pequeñas dimensiones que brinda servicios y residencia a la población dedicada a la actividad extractiva.
80	CENTRO POBLADO PRIMARIO (C.P.P.)	500 (500 - 1,000)	ESPACIOS RURALES DE CONCENTRACION POBLACIONAL: Unidad espacial de primera prioridad que surge del proceso de ruptura del aislamiento de los centros agrícolas dispersos. A través de una política de concentración poblacional surgen pequeños pueblos rodeados de áreas de producción agrícola, ganadera, minera y pesquera.

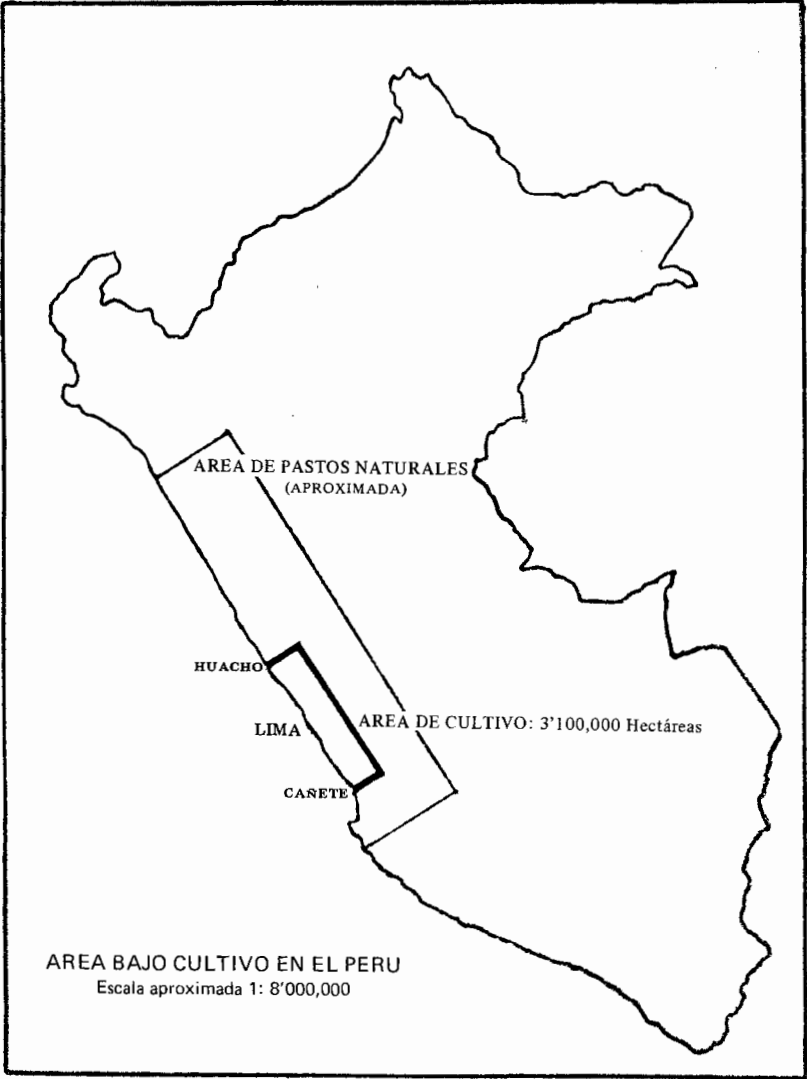
29-B. FUNCION URBANO REGIONAL

NATURALEZA DE LA FUNCION		ARTICULACION ESPACIAL
CENTROS MOTRICES DE DESARROLLO URBANO REGIONAL	CENTROS DINAMIZADORES PRINCIPALES	Centro directriz de organización y articulación del gran sistema nacional vinculado a los centros de macrosistema que son su punto de apoyo y a los centros principales de sistema con los cuales establece la red de relaciones urbanas básicas a nivel nacional.
		Centros compensatorios de la metrópoli nacional y engranaje con funciones de dirección y coordinación entre los sistemas regionales de la macroregión y entre este conjunto y el gran sistema nacional.
		Centros de organización y articulación de los sistemas regionales internamente. Alrededor de estos centros se organiza una constelación de centros mayores y menores sobre los cuales se ejerce la influencia directriz desde el punto de vista administrativo y de la planificación del desarrollo complementándose con el refuerzo de los centros de subsistema.
	CENTROS DINAMIZADORES SECUNDARIOS	Centros de apuntalamiento de los centros de sistema regional a través de una labor organizada articuladora y directriz sobre las áreas subregionales bajo la influencia dirigente del centro regional.
CENTROS DE RESPALDO A LOS CENTROS MOTRICES	CENTROS URBANOS COMPLEMENTARIOS	Centros concentradores de áreas nucleadas urbanas en sectores de planeamiento urbano regional.
	CENTROS URBANOS DE APOYO	
CENTROS DE SUSTENTO A LA PRODUCCION EXTRACTIVA Y OTRAS ACTIVIDADES ECONOMICAS, POLITICAS Y DE SERVICIOS LOCALES	CENTRO URBANO DE SERVICIOS BASICOS	Centro de área nucleada urbana.
		Centro de refuerzo al área nucleada urbana.
	CENTROS POBLADOS DE SERVICIOS COMPLEMENTARIOS	Centros dependientes del área nucleada urbana.
ASENTAMIENTO RURAL CONCENTRADO		

MINISTERIO DE VIVIENDA
DIRECCION GENERAL DE DESARROLLO URBANO
DIRECCION DE PLANEAMIENTO URBANO

TIPOLOGIA ECONOMICA

CENTROS ECONOMICAMENTE DIVERSIFICADOS	CENTROS PREDOMINANTEMENTE INDUSTRIAL FINANCIEROS
	CENTROS PREDOMINANTEMENTE COMERCIALES Y DE INDUSTRIA LIVIANA
CENTROS INTERMEDIARIOS	CENTROS EXTRACTIVOS DE PROCESAMIENTO Y GRANDES CENTROS TURISTICOS (INDUSTRIA ELEMENTAL Y COMPLEMENTARIA)
CENTROS ECONOMICAMENTE ESPECIALIZADOS	CENTROS EXCLUSIVAMENTE EXTRACTIVOS Y CENTROS TURISTICOS MENORES
	CENTROS DE EXTRACCION AGROPECUARIA



PLAN NACIONAL DE DESARROLLO URBANO 1975-1990

SISTEMA URBANO NACIONAL NORMATIVO

Rango Jerárquico	Rol para fines de planificación urbana regional	Tamaño Poblacional Población Modelo - Margen de oscilación	Función Urbano Regional		Tipología Económica
1o.	Metrópolis Nacional (M.N.)	7'500,200 (7'000,000 - 8'000,000)	Centros dinamizadores principales		Centros predominantemente industrial financieros
2o.	Centro principal de Macro-Sistema Urbano (C.P.M.S.)	750,000 (400,000 - 200,000)			
3o.	Centro principal de Sistema Urbano (C.P.S.U.)	250,000 (300,000 - 100,000)			
4o.	Centro principal de Sub-Sistema Urbano (C.P.S.S.U.)	75,000 (50,000 - 100,000)	Centros dinamizadores secundarios		Centros predominantemente comerciales y de industria liviana
5o.	Centro urbano principal de Sector (C.U.P.S.)	20,000 (10,000 - 70,000)	Centros urbanos complementarios	Áreas Urbanas centralizadas	Centros predominantemente comerciales y de industria liviana y centros de enlace
	Centro urbano secundario de Sector (C.U.S.S.)		Centros urbanos de Apoyo		Centros de actividad extractiva y de procesamiento y grandes centros turísticos
6o.	Centro principal de área nucleada urbana (S.P.A.N.U.)	5,000 (2,000 - 10,000)	Centros de sustento a la producción extractiva	Centro de área nucleada básica (A.N.U.B.)	Centros exclusivamente de actividad extractiva y centros turísticos menores
	Centro secundario de área nucleada urbana (C.U.A.N.U.)			Centros de refuerzo al ANUB	
7o.	Centro poblado de servicios (C.P.S.)	1,000 (1,000 - 2,000)	Centros poblados de servicio a la producción extractiva		Centros exclusivamente de actividad extractiva y centros turísticos menores
8o.	Centro poblado primario (C.P.P.)	500 (500 - 1,000)	Asentamiento rural concentrado		Centros de extracción agropecuaria

FUENTE: Ministerio de Vivienda y Construcción, 1974.

LA REGIONALIZACION DEL PAIS

Edgardo Mercado Jarrín

La regionalización del país constituye, sin lugar a dudas, un tema de palpante actualidad que ha generado el más vivo interés en la opinión pública y se ha convertido en una aspiración nacional cuya ejecución consideramos impostergable. Nuestro deseo es aportar nuevos caminos que sirvan para su discusión, de tal manera que nos permitan resolver los problemas de la centralización, de la congestión administrativa y del macrocefalismo de Lima. Su aplicación debe conducir a facilitar un desarrollo social y económico más equilibrado e impedir la perduración de los graves problemas que afectan a las provincias y deberá evitar el vaciamiento del interior, la falta de ocupación de la Amazonia y el mal aprovechamiento, de los recursos de las zonas atrasadas. Finalmente, ella debe contribuir a la integración nacional. Es necesario sentar las bases constitucionales, geopolíticas, jurídicas, institucionales, administrativas y de planificación para una política regional. Por otro lado, es necesario que la nueva Constitución precise las normas que orienten a la futura Ley de Regionalización del país.

La región, subdivisión extensa que sigue en jerarquía al Estado, es para nosotros una organización institucional nueva, con autoridades propias y dotadas de decisión. Su jurisdicción es superior a la de los departamentos y los municipios. Posee los recursos propios y los elementos de planeamiento y dirección que administran los servicios esenciales para la vida de los habitantes que la integran. Se asienta en una área geopolítica -frontera económica de máxima expansión previsible de un núcleo de cohesión- en cuyo espacio se desarrolla una actividad geo-económica predominante de naturaleza urbana o rural y en donde se complementan y se cohesionan los procesos de producción, consumo e inversión.

Entendemos que una fórmula eficaz para la regionalización del país no puede ser otra que una simbiosis de las áreas geopolíticas -cuyos núcleos ejercen el dominio de un determinado espacio, preferentemente conformado por Costa, Sierra y Selva- y el sentido de funcionamiento que les impone el hombre. El tema lo abordaremos en cuatro partes:

- I. Antecedentes y Definiciones;
- II. Areas Geopolíticas;
- III. Regiones; y
- IV. Sistema de Gobierno Regional.

I. ANTECEDENTES Y DEFINICIONES

ALGUNOS ANTECEDENTES DE REGIONALIZACION

A lo largo de la historia republicana, algunos gobiernos y algunas Constituciones han legislado y han tratado de aplicar en el Perú ciertas fórmulas de descentralización y regionalismo. La lucha por la regionalización es muy antigua en el país; aunque sólo la frustrada regionalización parlamentaria de Leguía, establecida en la Constitución de 1920, puede considerarse el antecedente más inmediato de un proceso de ensayo oficial de administración regional en el Perú. José Carlos Mariátegui tuvo la intuición de plantear un nuevo regionalismo investido de justicia social en favor del indio, el nativo olvidado y esclavizado. Percibió con toda claridad que el regionalismo en el Perú no era como debía ser; es decir, “no era un Programa de Desarrollo para impulsar integralmente un determinado espacio físico de nuestra realidad”. Afirmaba también que “el regionalismo no es sino la expresión vaga de un malestar y de un descontento”, término equívoco que recoge un sentimiento de frustración, exacerbado por el abandono de las provincias y el crecimiento macrocefálico de Lima Metropolitana que no permite satisfacer las necesidades de los migrantes serranos, y un estado de ánimo que se convierte, paradójicamente, en uno de los mayores obstáculos para la auténtica regionalización del país.

La Constitución de 1933 dispuso que las circunscripciones territoriales gocen de autonomía administrativa y económica y creó los Consejos Departamentales elegidos por sufragio popular directo. Estos Consejos no han funcionado hasta la fecha porque privaban al Gobierno Central de importantes recursos o porque constituían entes excesivamente burocráticos. La Constitución de 1933 confundió regionalismo con descentralización y no se adoptó en la práctica ninguna disposición que pueda calificarse como un paso hacia el regionalismo.

Durante los gobiernos de Odría, Prado y Belaunde funcionaron progresivamente las llamadas Juntas Departamentales o de Obras Públicas, órganos autónomos de descongestión administrativa. El Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada estableció algunos órganos regionales. En 1972, creó los organismos departamentales de coordinación y promoción denominados "Comités de Desarrollo". Recientemente ha puesto en marcha ORDELORETO y entes similares, que son organismos que cuentan con amplias facultades. En 1976 sometió al debate público un proyecto de regionalización que mereció una serie de reparos que postergaron su vigencia. Solamente los departamentos de Tumbes, Amazonas, Pasco, Apurímac, Madre de Dios, Huancavelica, Moquegua y la Provincia Constitucional del Callao se abstuvieron de presentar reclamaciones de sedes u otras reivindicaciones. Su error principal consistió en no buscar un sustento geopolítico y en limitarse a la homogeneización administrativa de ámbitos, lo que se tradujo en un número excesivo de regiones y, lo que fue más grave aún, revivió los justificados y dolorosos resentimientos de las provincias.

DEFINICIONES

Para abordar con más claridad el problema de la regionalización es conveniente precisar desde un punto de vista teórico-práctico la significación terminológica atribuida a los siguientes conceptos: federalización, desconcentración, descentralización y regionalización.

Federalización

Según Barthelemy, "los Estados Federados no se encuentran ni bajo el control ni la autoridad del Estado Federal, gobernándose con absoluta independencia en las materias reservadas a su acción. No compete al Estado Federal el acrecentamiento o la reducción de esas atribuciones provinciales sin el asentimiento de los Estados, en tanto que en el Estado Unitario se puede modificar, en cualquier momento, el grado de descentralización de las regiones".

Desconcentración

Se entiende por desconcentración el proceso por el cual se trasladan los niveles de decisión mediante la delegación. Hay dos tipos de desconcentración: una funcional y otra territorial. La funcional es aquella que traslada los niveles de decisión a los diferentes eslabones de la organización. De esta manera, el Gobierno se desconcentra en sectores y le corresponde al Ministro la responsabilidad de formular las políticas sectoriales en nombre del Gobierno, responsabilidad que se repite dentro de cada organización cuando el titular, a su vez, delega sus atribuciones en los diferentes eslabones de su organización central.

La territorial es la desconcentración mediante la cual se trasladan las atribuciones de Gobierno a los niveles de decisión regional, zonal o departamental, local o comunal. Ambos tipos de desconcentración son concurrentes y no excluyentes; su expresión formal es, por ejemplo, ORDELORETO.

Descentralización

Es el proceso por el cual el Gobierno crea personas jurídicas a las que otorga autonomía política o administrativa mediante la ley de su creación.

Hay dos tipos de descentralización: una política y otra exclusivamente administrativa. La descentralización política es la de los Gobiernos Municipales, a los que se les reconoce la facultad de gobernar en las competencias y ámbitos territoriales que la ley les reconoce.

La descentralización administrativa la de las llamadas “Instituciones Públicas Descentralizadas” y la de las Empresas Públicas, a las que se les atribuye facultades y atribuciones propias de naturaleza administrativa para cumplir las funciones que se les encarguen.

Regionalización

En el problema de la regionalización hay que distinguir diversos elementos que son propios de cada parcela territorial. Por lo tanto, su precisión terminológica no deberá ser concebida a priori. La regionalización del Perú será diferente de la que acaba de realizarse en Chile y ambas serán igualmente distintas de la realizada en Italia. La forma de concebir la regionalización nos lleva a señalar algunas ideas que inspiren su institucionalización en el país. Entre estas ideas se pueden señalar las siguientes:

Una regionalización va más allá de la desconcentración y de la descentralización (a las que incluye), pero está lejos de la federalización.

- Las regiones -unidades territoriales definidas- constituyen niveles de decisión. Deben poseer en propiedad determinados atributos de la potestad pública y recursos tributarios.

- Su organización administrativa descentralizada deberá estar dotada de autoridades y organismos en cada unidad territorial que posean igual nivel entre sí y facultades equivalentes donde se integren todos los sectores de tal manera que procedan en conjunto y no aisladamente.

Su propósito debe responder a la necesidad de impulsar el desarrollo integral y armónico del territorio nacional mediante la consolidación de unidades espaciales de carácter geo-socio-económico relativamente autosuficientes.

Lo que hace identificable a la región es un núcleo de cohesión y un área geopolítica conformada por el espacio circundante de máxima expansión previsible.

II. AREAS GEOPOLÍTICAS

Como fruto de la investigación geopolítica y desde un punto de vista metodológico, se han llegado a establecer algunos postulados básicos que hay que tener en cuenta para la formulación de planteamientos de carácter geo-estratégico que sirvan para definir estructuras de eficiencia en el territorio. Tales leyes son las siguientes: todo espacio geográfico posee un punto-núcleo de cohesión o zona-eje de dominio que constituye la posición clave para el control de dicho espacio; la expansión del núcleo sobre la periferia se realiza mediante la acción centrífuga de fuerzas ponderables que se denominan “tensiones”; estas fuerzas son de orden demográfico, económico, cultural, tecnológico, sicológico y político; el espacio circundante al núcleo está abierto a la tensión de éste según líneas de valor estratégico para la expansión sobre la perife-

ria; la acción de las tensiones determina que el espacio circundante a un área nuclear se organice en cuatro zonas exteriores de poder decreciente hacia la periferia: la de “anexión” inmediata al núcleo, la de “protectorado” que le sigue, luego la de “influencia” y finalmente la de “interés”. Se puede afirmar desde el punto de vista geopolítico que por lo menos existen cinco fronteras: la de la zona nuclear, la de la zona de anexión, la de la zona de protectorado, la de la zona de influencia y la de la zona de interés. En realidad, la línea de máxima expansión periférica de un país, constituida por su frontera política no puede considerarse como la única línea delimitatoria del espacio que domina.

NUCLEOS DE COHESION Y AREAS GEOPOLITICAS

La actual estructura geo-económica y social, y la localización espontánea de la población han generado espacios de diferente jerarquía y significación geopolítica que sin embargo, no llegan a conformar un sistema geopolítico nacional. Al apreciar geopolíticamente al país como base para una efectiva integración, verificamos en su espacio la existencia de diversos núcleos de cohesión que varían en tamaño, composición y jerarquía, y cuyas fronteras económicas determinan la delimitación objetiva de las áreas geopolíticas peruanas. Dichos núcleos y áreas geopolíticas son:

El área geopolítica de Maniobra Centro-Oriental, que contiene el núcleo geohistórico, geoeconómico y geoestratégico principal—Lima Metropolitana— localizado equidistantemente en el litoral peruano, pero sin la capacidad adecuada para generar o impulsar el desarrollo del resto del país. Su área actual extrema de interés, zona concéntrica periférica del grado decreciente con respecto al núcleo o frontera económica, sería: hacia el norte, la cortadura del río Casma y el sur del Callejón de Huaylas; hacia el este, los ríos Palcazu, Pachitea y Ene; y hacia el sur, la cortadura del río Nazca.

El núcleo central, a manera de vasos comunicantes, debió permitir el desarrollo del “hinterland” peruano que aún permanece virgen. Esto se puede obtener creando un polo de desarrollo en la Selva Central, entre la Cuenca del Mantaro y el Alto Ucayali. De esta manera, la impulsión de la onda colonizadora prolongaría la frontera económica actual hacia el este, se ocuparían la Selva Central

y el Alto Ucayali y se posibilitaría la articulación que falta con la Amazonia en la zona central del país. Un largo período de “desarrollo provocado”, para que se cumpla la función económica centro-periferia, crearía condiciones favorables para la ocupación de la hasta hoy poco habitada provincia de Coronel Portillo, que tendría como eje el Alto Purús. Así, la presión demográfica del Brasil en la zona comenzaría a ser contrarrestada en parte.

El área geopolítica Norte, que contiene el núcleo geoeconómico secundario Chimbóte-Trujillo-Chiclayo, zona metropolitana que el año 2000 sería el segundo “heartland”. Su área extrema de interés o frontera económica estaría en su parte septentrional en la frontera con el Ecuador y al este, en el río Santiago, el Medio Marañón y el valle del Huallaga Central. Las características económicas independientes que generan los cursos paralelos del Marañón y del Huallaga deberán integrarse más fácilmente mediante la concurrencia de una serie de acciones correctivas impulsadas y dirigidas desde la Costa. El desarrollo de la zona metropolitana, y el de la zona Piura-Bayóvar, permitirán proyectar sus recursos hacia la zona fronteriza del río Santiago y del Huallaga Central, cuyo gran potencial como productor de bienes alimenticios, (en particular carnes y aceites) dará lugar a un intenso proceso de producción, consumo e inversión, el que favorecerá la localización poblacional en el medio Marañón, el Mayo, el Huallaga Central, el Santiago y Bagua. En la zona fronteriza de esta área geopolítica se requiere un gran dinamismo, especialmente si se tiene en cuenta el desarrollo de Guayaquil como polo regional en el Pacífico y la falta de demarcación de la zona de la Cordillera del Cóndor. Para su mejor articulación transversal, esta área geopolítica precisa de la construcción de las carreteras Trujillo-Parcoy-Juanjú y Chimbote-Sihuas-Río Marañón-Uchiza.

El área geopolítica Sur Medio Oriental, que contiene como núcleo geohistórico, geoeconómico y geoestratégico terciario a la Ciudad del Cuzco, que aún requiere tiempo para alcanzar la jerarquía de los otros núcleos. En el futuro conformaría un sistema más cuya zona de interés o frontera económica alcanzaría las provincias de Tahuamanú y Tambopata, en Madre de Dios y las provincias de Parinacochas, del departamento de Ayacucho y Caravelí, del departamento de Arequipa, en la Costa. Esta área contiene la ruta más viable del territorio peruano para la proyección transcontinental con el Brasil. Frente al alud demográfico del Brasil, ali-

mentado por la carretera Brasilia-Acre que llega a Iñapari, se requiere de los mayores esfuerzos geopolíticos en las provincias de Tahuamanú y Tambopata, por cuanto debido a tal fenómeno la zona fronteriza de Madre de Dios está pasando de la línea muerta a la vida conflictiva. Esto se facilitaría mediante la construcción de las carreteras de penetración Pisco-Ayacucho-San Francisco Quillabamba-Cuzco-Manu-Iñapari, la que al mismo tiempo permitiría la interconexión entre los valles del Apurímac, Urubamba y Madre de Dios; y Nazca-Cuzco-Manu-Puerto Maldonado.

El área geopolítica Sur, que contiene como núcleo geohistórico, geoeconómico y geoestratégico igualmente secundario a la ciudad de Arequipa. Su área extrema de interés es la cuenca del Lago Titicaca y las fronteras con Bolivia y Chile, de cuyo carácter ambivalente participa. Área de soldadura peruano-boliviana, significa para el Perú una fuerza de atracción con relación a Bolivia, cuyo efecto geopolítico favorable ha sido desviado por un sistema de transportes hacia los puertos del Atlántico y del norte de Chile. Urge corregir esta desviación mediante una mejor articulación oeste-este con visión internacional, a través de la carretera Ilo-Desaguadero-La Paz y la conexión ferroviaria de la vía Ilo-Toquepala-Cuajone al sistema boliviano, que a su vez permita la conexión con Buenos Aires. El desarrollo de su zona fronteriza es tarea de primera prioridad, particularmente si se tiene en cuenta el acelerado crecimiento inducido de los polos de desarrollo Arica-Iquique.

El área geopolítica de la Amazonia, que contiene como núcleo geoestratégico y geoeconómico terciario, en gestación, a la ciudad de Iquitos y que podría llegar a constituirse en el polo de desarrollo de un sistema geopolítico embrionario si mejoran los resultados de la explotación del petróleo en la Selva y si parte de esta riqueza se reinvierte en la zona. Su zona de interés o frontera económica alcanzaría los límites con el Ecuador, Colombia y Brasil, con pocas probabilidades de extenderse al sur a la zona limítrofe de la provincia de Coronel Portillo. Área básica del quehacer geopolítico del Pacto Amazónico, representa aproximadamente la mitad del territorio. Sus posibilidades de desarrollo seguirán limitadas mientras no se construya una infraestructura vial de comunicaciones. Consideramos fundamental disponer de una red vial que una el litoral Pacífico con nuestro litoral Atlántico. Para ello hay que conectar el Huallaga y el Ucayali en la zona norte, donde

sus cursos se aproximan y construir una carretera en la dirección Tarapoto-Chasuta-Laguna-El Sauce y un punto al norte de Orellana y al sur, prolongar la carretera desde Satipo hacia Atalaya. Así tendríamos, con Pucallpa, tres puertos fluviales sobre el Ucayali unidos directamente a la Costa.

Es necesario poner énfasis en los medios no convencionales de transporte, como la construcción de trochas adecuadas y el empleo del "Hober Tráiler", vehículo anfibio y terrestre que se desplaza sobre colchones de aire. Es indispensable unir el Napo y el Putumayo y construir una trocha que bordeé la frontera con el Brasil en su "zona de crecimiento" mediante el aprovechamiento de la Cordillera de Contamana. Esta trocha podría unir Colonia Angamos, Abujao, Breu, la Esperanza y prolongarse hasta Iñapari, permitiría el asentamiento de núcleos humanos y la formación de una verdadera "frontera viva".

Las zonas petroleras de los ríos Tigre y Pastaza, en el norte, y las áreas fronterizas casi deshabitadas e inexploradas de Coronel Portillo requieren el esfuerzo prioritario en la estrategia correctora que el país espera para ocupar el vacío amazónico y para acelerar el avance de la frontera económica; particularmente si se tiene en cuenta el desarrollo que se viene produciendo en el sistema geopolítico del Ecuador en la zona petrolífera de Lago Agrio, su polo regional en la Selva Amazónica, el desarrollo de Cruzeiro Do Sul, y en general todo el crecimiento del Brasil hacia las deshabitadas fronteras amazónicas peruanas. Hay que incentivar el desarrollo de Iquitos y Pucallpa para impulsar la onda colonizadora hacia la frontera y contrarrestar la presión demográfica y económica del país vecino en la zona, intensificada por la influencia de la carretera Transamazónica que desde Recife alcanza el área fronteriza de Abujao. El Amazonas es un factor de cohesión social y de unión de intereses en lo interno.

LA CLAVE GEOPOLITICA DE LA SUB-REGION ANDINA

Cada país contiene uno o más núcleos de cohesión o zonas-eje de dominio, que varían en número, tamaño y composición. Uno de ellos, el conjunto de dos o tres, constituye el corazón del territorio. Naciones como los Estados Unidos, la Unión Soviética, el Brasil, etc., tienen distintos núcleos que son altamente diversificados. La región nor-oriental de los Estados Unidos, constituida por el triángulo Chicago-Filadelfia-

Nueva York sigue siendo el foco de cohesión más importante, el corazón terrestre de los Estados Unidos. En él se encuentra la mayor capacidad adquisitiva del país, un considerable desarrollo industrial y la más grande concentración poblacional. La zona eje de dominio soviético, el corazón terrestre, comprende el triángulo Leningrado-Odessa-Kuznetsk e incluye varios núcleos de cohesión como Moscú, el sur de los Urales, la cuenca del Don. El corazón terrestre brasileño está estructurado sobre el triángulo Río de Janeiro-San Pablo-Bello Horizonte, es denominado "Área de Reserva General" o "Ala de Maniobra" y está destacado por sus geopolíticos como el núcleo fundamental de América Latina. El corazón terrestre boliviano está constituido por el triángulo económico Sucre-Cochabamba-Santa Cruz, "divortium aquarum" de las aguas que van a la Cuenca del Plata y a la Hoya Amazónica. Esta zona es la charnela, el área pivote y la clave geopolítica del subcontinente; es la encrucijada de los esfuerzos geopolíticos del Brasil, concentrados sobre el eje vial San Paulo-Corumbá-Santa Cruz-Cochabamba-Arica y de Argentina, sobre el eje ferroviario Buenos Aires-Tupiza-La Paz en su entroque Yacuiba-Santa Cruz.

La invertebrada estructura geopolítica del Perú, tipificada por la localización espontánea y desarticulada de la población según el devenir histórico, ha generado en el espacio peruano los escasos, inmaduros y desvinculados núcleos de cohesión señalados, que no constituyen un sistema integrado. El corazón terrestre peruano está conformado por un sólo núcleo de cohesión, el núcleo geopolítico principal -la Zona Metropolitana- el ecúmene, constituido por las provincias de Lima y Callao donde se concentra la mayor parte de la población peruana, se encuentran las mayores fuerzas económicas del país y se ejerce la conducción política. De acuerdo con el Instituto Nacional de Planificación, este núcleo alcanza el 22 o/o de la población total, el 41 o/o de la población urbana y centraliza el 60 o/o de la renta nacional. Según datos emitidos en el Forum "Lima, Año 2000", Lima alberga actualmente el 67 o/o de la mano de obra, el 55 o/o de los empleos estatales, el 98 o/o de las finanzas, el 83 o/o de las importaciones, el 75 o/o de los ingresos industriales del país. A estos porcentajes hay que añadir el 38 o/o del electorado nacional.

El inmaduro eje geopolítico constituido por el conjunto de los núcleos Trujillo-Lima-Arequipa debidamente articulados conforma la zona-eje de dominio del territorio peruano, que se alarga hacia Chiclayo al norte y que se encuentra escasamente vinculado con la frontera económica del país, configurada mayormente por la vasta región amazónica. En esta zona, eje de dominio, es donde la circulación es más inten-

sa, el crecimiento demográfico es más elevado, la producción industrial se acumula y se cumple el mayor dinamismo económico del país.

Sin invocar un destino manifiesto, el Perú está ubicado de manera maestra en el Pacífico Sur para realizar la vocación histórica de la integración con países que comparten la tarea común y prioritaria que constituye el desarrollo integral acelerado sin dependencia. Por ello, la zona eje de dominio del territorio peruano (Trujillo-Lima-Arequipa) es al mismo tiempo, la clave geopolítica de la Subregión Andina, el área focal cardinal de la compartimentación geopolítica de la América del Sur volcada hacia el Pacífico, aprisionada entre los Andes y el zócalo continental el pivote del Area Andina- donde se asienta la capital del Acuerdo de Cartagena y desde donde se imparten las políticas y estrategias de la integración subregional que afectan a setenta millones de personas.

PUNTOS CLAVES QUE DEBILITAN EL SER NACIONAL

El núcleo de cohesión geohistórico, geoeconómico y geoestratégico -Lima Metropolitana- no ha creado la típica relación entre centro y periferia que caracteriza la vertebración de los espacios geográficos en el siglo XX. Como núcleo de cohesión, no cumple el mecanismo de predominio en la constitución de unidades territoriales cada vez mayores en el "hinterland" (interior) peruano. No ha conseguido dominar nuestro territorio y ha creado, por el contrario, una desproporción macrocefálica entre él y el resto del espacio peruano, lo que lo ha llevado a su hipertrofia.

En todo núcleo y bajo el estímulo de ciertos factores, la población excedente tiende a desbordar su espacio. En el país, por el contrario, se está despoblando aceleradamente el Perú Andino y sus poblaciones arraigadas secularmente se vuelcan hacia la Costa. Urge invertir el proceso migratorio interno, desaferrarse de la región costera, conquistar el interior y ocupar la Amazonia.

Para explotar la energía potencial de nuestro espacio geográfico, hay que fortalecer los puntos claves que debilitan al ser nacional. La falta de integración nacional es uno de ellos y es el obstáculo mayor; la realidad fronteriza es otro, y no citamos más. Para lograr la integración nacional, es necesario diseñar una geoestrategia correctora que rectifique la actual estructura geopolítica del país con el propósito de que se articulen y se consoliden armónicamente los inmaduros sistemas de dominio constituidos por los no desarrollados núcleos de cohesión y se de-

sarrolle una nueva zona de eje de dominio territorial en sentido transversal (oeste-este) Lima-Atalaya-La Esperanza (Selva Central y Alto Perú), eje de simetría en torno del cual el país se presenta casi equidependiente.

Nuestra frontera, en gran parte constituida por zonas muertas y deshabitadas, invita a su ocupación; pródiga en valiosos recursos, de ubicación periférica y económicamente competitiva con las riquezas vecinas, exige la máxima seguridad. Esta situación hace de ella, con excepcional singularidad en el continente, una zona de extremada sensibilidad estratégica.

El Perú podrá participar con la autoridad que le corresponde en el Tratado de Cooperación Amazónica, versión un tanto mejorada del Acuerdo del Plata, importante para el desarrollo de la Amazonia, y con el que por su trascendencia y alcances todos debemos colaborar si de acuerdo con una geoestrategia rectificadora, se desarrolla un núcleo de cohesión en la Selva Central y se irradia un sistema vial desde el núcleo de cohesión principal, y en general, desde nuestra zona de frontera selvática en puntos estratégicos. Estos serían: al norte (Colonia Angamos), al centro (C° La Bandera y Esperanza) y al sur (Iñapari), para facilitar la colonización, los asentamientos humanos en la periferia y sus demandas. Por lo menos se debe contar con características y proyecciones similares a las del Brasil, que desde décadas atrás vive en permanente dinamismo sobre la frontera amazónica.

III. REGIONES

La demanda ampliada y la oferta limitada de productos en el Perú de hoy comportan un cambio en la economía nacional, lo que hace que sean de la mayor importancia para el país definir los espacios regionales en los que el Estado debe vigorizar su presencia, crear una política planificadora en ellos e inducir la localización de las inversiones.

La actual estructura ocupacional del territorio hace preciso, aunque ello supone tarea de décadas, que lo espontáneo se ajuste a un mejor asentamiento poblacional. Se trata de perfeccionar las interrelaciones de las zonas de tal manera que se pueda conseguir una mejor ocupación del territorio.

La actual demarcación política tiene profundas fallas. Ha contribuido a generar el centralismo; no está de acuerdo con las diferentes demarcaciones de los sectores de la administración (lo que ha dado lu-

gar a una heterogeneidad de ámbitos y sedes); sus autoridades compiten con las de los organismos creados para ejecutar el desarrollo local (lo que produce conflictos en el nivel de dirección); crea obstáculos que dificultan la integración del territorio nacional, y, en general, impide una racional relación entre el hombre y el medio ambiente, con el consiguiente desaprovechamiento del potencial nacional.

Las antinomias Costa, Sierra y Selva, y las estructuras anquilosadas no favorecen la integración nacional. Su heterogeneidad dificulta establecer una equitativa diferenciación geográfica. La inaccesibilidad interna es un serio obstáculo para la planificación, la coordinación, la dirección y el control que toda buena administración requiere.

Lo expuesto nos lleva a la necesidad de la regionalización del país como la medida medular de una estrategia correctora; es decir, a una delimitación territorial basada esencialmente en los núcleos de cohesión y sus espacios circundantes polarizados de acuerdo con las áreas geopolíticas del país y sin dejar de tener en consideración algunos criterios complementarios que faciliten la homogenización de ámbitos.

CRITERIOS DE DELIMITACION

Si tenemos en cuenta la meta geopolítica del Perú -la soldadura de los tres países que lo conforman para obtener la ligazón económica, política y cultural permanente de nuestra rica variedad telúrica- los límites de las regiones deberán establecerse de acuerdo con los siguientes criterios:

- a. Las áreas geopolíticas y sus núcleos de cohesión constituyen la base sobre la cual debe erigirse la regionalización del país. No podemos considerar la Geopolítica como una rama de la geografía. Si bien es cierto que el componente geográfico tiene fuerte gravitación sobre los factores humano, social, económico, histórico y estratégico, la Geopolítica es el resultado de la conjugación de ellos para el mejor servicio del interés nacional. El arte de gobernar debe tenerla presente como fuente de inspiración para la determinación de los objetivos nacionales de desarrollo y seguridad y para la formulación de las políticas y las estrategias que permiten alcanzar y mantener estos objetivos.

De acuerdo con la conjugación espontánea de factores geográficos, económicos, políticos, sociales, demográficos, culturales y de seguridad, el espacio peruano presenta cinco áreas geopolíticas: área Centro Oriental de Maniobra; área Norte; área Sur Medio Oriental;

área Sur y área de la Amazonia. En el país existen, además del desarticulado núcleo de cohesión de Lima Metropolitana, cuatro inmaduros procesos de integración alrededor de sus respectivos polos que constituyen incipientes regiones polarizadas y lugares de intercambio de bienes y servicios en los que la intensidad interna es superior (o tiende a serlo) a la que se cumple con el resto del territorio. Estas áreas geopolíticas conforman la infraestructura sobre la cual se deben erigir las regiones políticas porque sus núcleos de cohesión atinentes constituyen posiciones claves para el control de las regiones.

Al determinar los núcleos geopolíticos - expresivos de un proceso de interdependencia y dotados de elementos significativos de cohesión que les dan cierto grado de autonomía- hemos precisado las áreas desde las cuales se puede dominar o armonizar mejor el territorio peruano y las líneas previsibles de máxima expansión periférica, delimitatorias del espacio circundante que domina cada núcleo. Estas líneas deben ser entendidas como el trazo expresivo del probable equilibrio entre dos sistemas de tensiones antagónicas. Su permanencia no depende de las características propias inherentes a la línea misma según criterios geográficos o jurídicos sino principalmente al mantenimiento de aquel equilibrio. En consecuencia, una ruptura de éste puede determinar un desplazamiento de esa línea en un plazo corto o largo, por la natural expansión del sistema más poderoso.

Así, estimamos que la expansión del núcleo Chimbote-Trujillo-Chiclayo (más poderoso que el de Iquitos) facilitada por la construcción de las carreteras Río Nieva-Tarapoto y los proyectos Trujillo-Huamachuco-Juanjuí y Chimbote-Río Marañón-Uchiza determinará el desplazamiento de su frontera económica para abarcar el Huallaga Central e integrar el departamento de San Martín al área geopolítica Norte y desligarlo progresivamente del área geopolítica de la Amazonia. Si analizamos el caso del núcleo de Lima Metropolitana, comprobaremos la falta de dinamismo y vigor de su expansión sobre la Selva Central. Esta situación hace aconsejable la necesidad de crear o fortalecer un nuevo polo de desarrollo en dicha zona (el polo La Merced-San Ramón), de manera que a largo plazo el desplazamiento de la frontera económica del núcleo emergente alcance el Bajo Ucayali y el Alto Purús; lo que se cumplirá mejor con la creación de una región central Sierra-Selva.

- b. La articulación geo-económica transversal. El Perú es un conjunto de tres países diferentes que están uno en la retaguardia del otro y en el que se ha producido un vaciamiento del interior. Desde el punto de vista geopolítico, la tarea más importante que se desprende de esta comprobación es la de la integración nacional; es decir soldar los tres Perús y expandirse hacia el interior. Esto equivale a poner de relieve que la articulación territorial deberá realizarse siguiendo las líneas de valor estratégico transversales, de oeste a este y de acuerdo con los paralelos, para la expansión de los núcleos; la articulación longitudinal, en el sentido de los meridianos, quedará en una segunda prioridad.
- c. La efectividad de la escala geo-socio-económica, expresión que según el Instituto Nacional de Planificación supone “un tamaño poblacional territorial manejable desde el punto de vista administrativo, incluyendo el factor de accesibilidad entre la sede y el resto de la región”. El conjunto “población-territorio” estratégicamente constituye la masa crítica. Los avances de la tecnología permiten manejar una extensión aproximada de 200,000 Kms. y una población de 1'500,000 a 2'000,000 de habitantes.
- d. La homogeneidad de la actividad económica y de la problemática social en el ámbito. Para los efectos de la regionalización, el espacio peruano, (salvo en la región Amazónica y en la Cuenca del Titicaca) difícilmente podrá ser delimitado sobre la base de un criterio selectivo de la homogeneidad, debido a las antinomias Costa, Sierra y Selva. Esto no ocurre, por ejemplo, en el caso de Chile con su extenso valle central.
- e. El complemento de la economía que facilite la integración regional. Debe buscarse complementar la Costa, la Sierra y la Selva en aquellas zonas que mantienen entre sí (especialmente con los polos dominantes) mayor intercambio que con las áreas vecinas.
- f. El número óptimo de regiones. A menor número de regiones, mayor concentración administrativa. La integración nacional es una aspiración colectiva que se opone a la disgregación. Integrar es la acción de componer las partes, de unir y de reunir, de complementar, dar cohesión, realizar la unidad en la diversidad. La integración debe ser apreciada como un objetivo nacional. Un excesivo número de regiones atentaría contra la integración nacional; por ello, en una primera aproximación estimamos que el número adecuado sería entre cinco y siete regiones.

- g. La demarcación política departamental. La departamentalización ha institucionalizado en el país niveles de autoridad y organizaciones de desarrollo y supervisión de las que no se puede prescindir. Existen determinadas provincias que hay que integrar con otros departamentos. La reunión de las provincias de Lucanas, Parinacochas, Nazca y Caravelí podría dar lugar al surgimiento del departamento número veinticinco en el área geopolítica Sur Medio Oriental.
- h. La seguridad nacional. Su aplicación podría conducir a la consideración de algunas regiones que, aun cuando su actividad económico-social y su población no sean aún significativas, sí lo sea su importancia en el contexto de la defensa nacional y por ende, de la seguridad. Tal sería el caso de la reunión de Tumbes y Piura, las provincias de San Ignacio y Jaén de Cajamarca y Bagua de Amazonas en una región; e igualmente lo sería la reunión de Tacna y Moquegua con la provincia de Chucuito de Puno. Estimamos que el mantenimiento de las áreas geopolíticas Norte y Sur como sendas regiones responde mejor al principio de que desarrollo y seguridad son conceptos inter-dependientes. A mayor desarrollo, mayor seguridad. Se puede estimular una política de pobiamiento y conseguir un mayor desarrollo en el río Santiago y en la zona de la Cordillera del Cóndor y consecuentemente, mayor seguridad en estas áreas si no se rompe la articulación del núcleo metropolitano Chiclayo-Trujillo-Chimbote. De igual manera, el desarrollo de Tacna, Moquegua y la provincia de Chucuito es clave en el área geopolítica Sur.

DIVERSAS PROPUESTAS DE COMPRESION TERRITORIAL

Se plantean tres propuestas: una de cinco regiones y dos de seis regiones.

- a. Propuesta "A": cinco regiones (véase el mapa)

Esta propuesta coincide con las áreas geopolíticas. La principal desventaja que presenta es la excesiva extensión del área geopolítica Centro-Oriental de Maniobra. Las cinco regiones son las siguientes:

- Primera región: área geopolítica Norte, que comprende a los departamentos de Tumbes, Piura, Lambayeque, La Libertad, Ancash, Cajamarca, Amazonas y San Martín.

Región influida por el núcleo geopolítico (o área metropolitana) Chiclayo-Trujillo-Chimbote y en su eje longitudinal por el río Huallaga Medio y Bajo y sus afluentes, como el Mayo, que encierran un gran potencial agrícola y ganadero. Las áreas más apropiadas para asentamientos humanos se encuentran en Huancabamba, Chamaya, Cajamarca, Bambamarca, Cajabamba, Ancash, Bagua, San Martín, Lamas y el norte de la provincia de Mariscal Cáceres.

- Segunda Región: área geopolítica Centro Oriental de Maniobra, que comprende a los departamentos de Lima, Huánuco (sin la provincia de Pachitea), Pasco, Junín, Huancavelica, Ayacucho (con exclusión de las provincias de Lucanas y Parinacochas), Ica (sin la provincia de Nazca) y la porción sur de la provincia de Coronel Portillo (sin incluir el distrito de Pucallpa).
- Región influida por el núcleo geopolítico principal -Lima Metropolitana - y en su eje transversal por la despensa de Lima, la Selva Central, el Valle del Mantaro y los afluentes del Bajo Ucayali. Las áreas más apropiadas para asentamientos humanos se encuentran en el Valle del Mantaro, Huarpa, Huánuco-Ambo y los valles del Ene, Perené y Bajo Ucayali.
- Tercera Región: área geopolítica Sur Medio Oriental, que comprende a los departamentos del Cusco, Madre de Dios y Apurímac; y a las provincias de Sandía y Carabaya del departamento de Puno.; Lucanas y Parinacochas de Ayacucho; Nazca de Ica y Caraveli de Arequipa.

Región influida por el núcleo geopolítico constituido por la ciudad del Cuzco, el valle de La Convención y el río Inambari. Es una región de recursos significativos y variados. Las áreas más apropiadas para asentamientos humanos se encuentran en el valle del Urubamba, el Bajo Apurímac, el Alto Inambari y las áreas fronterizas inexploradas y deshabitadas de la provincia de Tahuamanú.

Cuarta Región: área geopolítica Sur, que comprende a los departamentos de Arequipa (sin la provincia de Caraveli), Puno (con la exclusión de las provincias de Sandía y Carabaya), Moquegua y Tacna.

Región influida por el núcleo geopolítico constituido por la

ciudad de Arequipa y por la cuenca del Titicaca, que es al mismo tiempo el área más apropiada para asentamientos humanos. En esta región se concentra el mayor potencial de cobre y dispone de importantes recursos agropecuarios y pesqueros.

Quinta Región: área geopolítica de la Amazonia, que comprende al departamento de Loreto, sin la porción sur de la provincia de Coronel Portillo, al distrito de Pucallpa y a la provincia de Pachitea del departamento de Huánuco.

Región influida por el núcleo geopolítico de Iquitos y la Cuenca Amazónica. Tiene ecología de Selva Baja y características bastante homogéneas que la delimitan y la diferencian con claridad de los espacios vecinos.

b. Propuesta “B”: seis regiones (véase el mapa)

Esta propuesta se constituye sobre la base de la propuesta “A”, pero divide la Segunda Región en dos, como un paliativo para su excesiva extensión y con el objeto de impulsar la ocupación del vacío geopolítico que producen las líneas previsibles de máxima expansión de los núcleos geopolíticos de Lima, Iquitos y Cusco que no alcanzan al Bajo Ucayali y a la provincia de Coronel Portillo. Promover una rápida colonización de la cuenca del Bajo Ucayali, satisfacer las demandas de Lima en materia de alimentos y crear un intenso proceso de producción, consumo e inversión son los objetivos por los que consideramos conveniente subdividir a la Segunda Región. Las dos regiones serían:

— Segunda Región:

Departamentos de Lima e Ica sin la provincia de Nazca y la provincia de Castrovirreyna de Huancavelica.

- Sexta Región:

Departamentos de Huánuco (con exclusión de la provincia de Pachitea), Pasco, Junín, Huancavelica (sin la provincia de Castrovirreyna), Ayacucho (menos las provincias de Lucanas y Parinacochas) y la provincia de Coronel Portillo, de Loreto, con la exclusión del distrito de Pucallpa,

c. . Propuesta “C”: seis regiones (véase el mapa)

Esta alternativa se constituye sobre la base de la alternativa “B”. Prevalece el tratamiento por homogeneidad de la Selva Baja. En su integridad conserva la actual demarcación política del departamento de Loreto; es decir, incluye su provincia de Coronel Portillo.

— Quinta Región:

El departamento de Loreto y la provincia de Pachitea del departamento de Huánuco.

— Sexta Región:

Los departamentos de Huánuco (sin la provincia de Pachitea), Pasco, Junín, Huancavelica (menos la provincia de Castrovirreyna) y Ayacucho, con exclusión de las provincias de Lucre y Parí.

Nos pronunciamos por la alternativa “B” porque presenta las mejores condiciones para integrar y articular los inmaduros núcleos geopolíticos, para facilitar el desarrollo de la nueva zona eje de dominio territorial transversal Lima-Atalaya-La Esperanza; y para permitir el desarrollo descentralizado macro-regionalmente, para que se materialice en la forma más adecuada la coordinación y la participación de las regiones en la integración, la seguridad, el desarrollo socio-económico y la administración nacional.

La delimitación de las comprensiones territoriales, problema complejo, deberá enfocarse básicamente desde un punto de vista geopolítico por ser éste la vía más aproximativa para conseguir cierta armonía entre el paisaje natural y la vida de sus habitantes y por constituir un amplio marco de mayor justeza que conjuga la difícil diferenciación geográfica con lo socio-económico y lo político.

IV. SISTEMA DE GOBIERNO REGIONAL

La Geopolítica nos permite el empleo de un método de eficiencia para el desarrollo. Ella fue concebida como una disciplina que servía a

propósitos bélicos. Alemania la concibió y la utilizó con éstos fines en la Segunda Guerra Mundial. La Geopolítica sería así una disciplina sólo útil para una estrategia de dominación. Algunos geopolíticos latino-americanos la han entendido también de esta manera. Pero la Geopolítica no sólo orienta y perfecciona el sentido ofensivo de una nación, sino que promueve el desarrollo de la aptitud de cohesión interna y fortalece la capacidad defensiva.

En la búsqueda de un sistema de eficiencia para el desarrollo a través de una metodología de análisis y síntesis geopolítico, hemos propuesto la macroregionalización del país en seis regiones (véase el mapa), erigidas sobre sus núcleos de cohesión y áreas geopolíticas. Las macroregiones esbozadas presentan estas peculiaridades: constituyen conjuntos geo-socio-económicos; se orientan a la articulación geoeconómica transversal para obtener la ligazón económica, política y cultural del Perú; abarcan una escala geo-socio-económica manejable desde el punto de vista administrativo; sus ámbitos y su número son los más propicios para una planificación integral por razones de economía de escala y complementación económica; permiten una desconcentración administrativa controlada; conforman áreas geográficas que incluyen, en la mayoría de los casos, porciones de la Costa, de la Sierra y de la Selva; se orientan a rectificar la tendencia de la ubicación espacial de la población que al asentarse en la franja costera, ha dado por resultado una ocupación física que se contradice con la necesidad de una ocupación plena del territorio; disponen de una infraestructura de transportes y comunicaciones entre el núcleo y la periferia, en algunos casos precaria; expresan una relativa naturaleza orgánica, pues a su heterogéneo paisaje natural se añaden las diferencias culturales, condicionadas por el tiempo y las relaciones espaciales.

La realidad peruana torna difícil la erección de regiones definidas y autosuficientes. Consideramos a la alternativa seleccionada como la más viable para favorecer el desarrollo armónico, contrarrestar la concentración del poder y la segmentación y controlar las fuerzas de la dispersión y de los antagonismos que debilitan el ser nacional.

REGIONALIZACION Y REGION

La regionalización es la base de un Estado descentralizado que no desea llegar a adoptar el sistema federativo, del ejercicio del poder unitario con delegación de funciones y atributos, de la autonomía económica regional unida a la preservación de la unidad política, del funcio-

namiento de una administración pública orgánica, pero descongestionada, y de la realización de un sistema de planificación.

La regionalización no es la simple delimitación administrativa del área circundante de máxima expansión periférica de los núcleos de cohesión o de las zonas geoeconómicas en las cuales sus variados procesos de producción, consumo e inversión se complementan cohesionadamente. Es mucho más. Responde a la necesidad de impulsar el desarrollo integral y armónico de un territorio mediante la consolidación de unidades regionales de carácter geo-socio-económico, asentadas en áreas geopolíticas relativamente autosuficientes que deben poseer en propiedad determinados atributos de la potestad pública y recursos tributarios que garanticen una adecuada descentralización administrativa y la homogeneización de ámbitos. La regionalización es uno de los medios para alcanzar la integración nacional a través del equilibrio entre el aprovechamiento de los recursos naturales, la distribución geográfica de la población y la seguridad nacional con el fin de lograr las bases de una ocupación efectiva y racional del territorio nacional.

La región no es un Estado de un régimen federal con órganos de plena soberanía ni la circunscripción territorial descentralizada donde se cumple la descongestión administrativa y se ejercita el poder por delegación. Tampoco es un espacio geográfico continuado, aunque lo contiene, ni una entidad política, aunque la comprenda. Lo que hace identificable a la región es un núcleo de cohesión y el área geopolítica conformada por el espacio circundante abierto a las tensiones de éste para el desarrollo de mecanismos de expansión y dominio sobre la periferia; un área geo-socio-económica, cuyas actividades económicas y problemática social relativamente homogéneas se complementan y favorecen el desarrollo, facilitadas por la autonomía administrativa. Hay que erigir las regiones políticas sobre los núcleos de cohesión y sus zonas de máxima expansión previsible hasta las fronteras económicas respectivas.

GOBIERNO GEOPOLITICO

Superado en el país el debate retórico de las décadas pasadas sobre descentralización y regionalización, esta última se plantea para nosotros en términos geopolíticos. Complejo problema, que hay que enfocar, además, desde el punto de vista constitucional, jurídico, organizativo y administrativo. Abierto el camino para una mejor distribución de la riqueza, en cuya lucha hay que prevalecer, debemos buscar paralelamente una repartición espacial del poder, sin que ellos atente contra la unidad de soberanía y la cohesión del país. La distribución del poder se

realiza de acuerdo con criterios territoriales en zonas geográficamente distintas; con criterios de nacionalidades, de conformidad con grupos étnicos diferentes y con criterios corporativistas, en relación con las funciones que representan los diversos grupos dentro de la sociedad. La fragmentación del territorio reclama cierto grado de distribución del poder, pero al mismo tiempo las barreras geográficas y las diferencias culturales exigen la acción unificadora del Estado. En el Perú no tenemos problemas de nacionalidades. El interés nacional es una aspiración colectiva permanente que está por encima de los intereses parciales de grupo, que son propios del corporativismo. La distribución del poder en el espacio peruano debe hacerse con criterio geopolítico, de conformidad con la integración de factores espaciales, socio-económicos, políticos y estratégicos. Lo que se precisa es una vinculación y un desarrollo armónico de los diferentes núcleos para que su expansión beneficie a todo el territorio.

Cada región, y ésta es la clave de gobierno geopolítico, implica un sistema particular de gobierno, entendido en su sentido amplio; es decir, no sólo como función administrativa, sino también legislativa y jurisdiccional. No se puede gobernar con igual criterio a todas las regiones; no se pueden exhibir iguales prácticas en el núcleo geopolítico principal y en el secundario; en la zona nuclear y en la zona de influencia. Cada área geopolítica, según sea nuclear, de anexión, de protectorado o de interés, necesita un planteamiento diferente. Sobre las áreas geopolíticas hay que erigir las regiones políticas y gobernarlas con sentido geopolítico. La autodeterminación nacional será efectiva y realmente democrática si expresa la participación directa y el control consciente de los ciudadanos en las distintas áreas geopolíticas del país a través de sus propias organizaciones políticas, económicas y sociales mediante la descentralización efectiva del sistema político-administrativo y la transferencia del poder a los niveles regionales de desarrollo.

ATRIBUCIONES QUE SE CONCEDERAN A LAS REGIONES

Con la revolución cambiaron los problemas y sus posibles soluciones. La realidad nacional plantea nuevas demandas a la imaginación y a la inteligencia. Los cambios revolucionarios realizados crearon una conciencia de unidad, de pertenencia a un todo. La distribución más equitativa de la riqueza contribuye a unir al país socialmente escindido y facilita el camino de la regionalización para avanzar en el de la unidad nacional. Hay que elaborar un proyecto de regionalización y resolver uno de sus problemas cruciales: las atribuciones que se deben conceder

a las regiones. La difícil y hostil topografía, la experiencia histórica, la realidad nacional, las necesidades de desarrollo y la seguridad nacional aconsejan ser cautelosos en esta materia y no perder de vista la meta geopolítica del Perú: la integración nacional y el fortalecimiento de la unidad del país.

Las cuestiones básicas que se deben considerar en dicho proyecto son las siguientes:

- El Gobierno Central cederá una serie de atribuciones, pero mantendrá la unidad de soberanía y el control de la planificación regional;

Las regiones gozarán de autonomía económica y administrativa;

- Las autoridades regionales resolverán la totalidad de los asuntos administrativos que competan a su región. Las autoridades centrales se ocuparán únicamente de aquellos que por su complejidad o consecuencias políticas requieran de su intervención;

Hay que crear riqueza en las regiones. La regionalización no podrá llevarse a cabo si la región no dispone de rentas adecuadas. Parte del impuesto a la renta que tributan la Southern en Moquegua o la Occidental en Iquitos, por ejemplo, deberá ser percibida por las regiones correspondientes;

- Los dispositivos legales que se aplicarán en cada región serán aquellos que hayan considerado su realidad y que respondan a las necesidades de la planificación de su desarrollo;
- La forma como se administre justicia deberá ser también una particularidad de la región;
- Los servicios inter-regionales (como transportes y comunicaciones, energía, etc.) serán de responsabilidad del Poder Central.

La nueva Constitución deberá recoger estos principios; es decir, deberá definir al Estado como unitario pero descentralizado; establecer la autonomía económica y administrativa de las regiones; señalar las rentas y contribuciones destinadas a las regiones; precisar los órganos legislativos y jurisdiccionales si hubiera lugar, etc. La autonomía económica y administrativa regional, y la disponibilidad de recursos son as-

pectos imprescindibles. Sin capacidad de decisión de las autoridades regionales y sin rentas propias, nada se conseguirá y cualquier dispositivo constitucional que las omita será letra muerta inaplicable por irreal.

SISTEMA DE GOBIERNO REGIONAL, DEPARTAMENTAL Y COMUNAL

Teniendo como denominador común los elementos básicos expuestos y las seis macroregiones en que hemos sugerido que sea dividido el territorio nacional, planteamos a continuación propuestas de sistemas de gobierno regional, en atención a las atribuciones que se deberán conceder a las regiones.

Ambos sistemas, debidamente integrados al Sistema Nacional de Planificación y al proceso de toma de decisiones, reconocen niveles que garanticen la eficiencia y la responsabilidad en el ejercicio del poder, permiten la participación organizada de la comunidad en cada nivel y la acción conjunta y coordinada de todos los sectores, facilitan la planificación y la administración del proceso de desarrollo regional, y permiten una profunda desconcentración de las atribuciones de los ministros y la directa resolución de los problemas regionales y departamentales.

a. Propuesta "A": Atribuciones mínimas

El Organismo Regional tendrá básicamente la responsabilidad de la dirección, administración, planificación y ejecución en el nivel regional de las políticas y los programas de desarrollo sin perder las vinculaciones pertinentes con el Poder Central

Para cumplir las funciones de gobierno se establecerá un sistema jerárquico de autoridades y organismos que comprendería a las siguientes instancias (véase el esquema):

Función Administrativa:

1. Nivel Regional. La autoridad regional dotada de suficientes atribuciones para dirigir y administrar la región, con la asesoría de un Organismo de Desarrollo Regional, constituido por:

- Una Secretaría Regional de Planificación y Desarrollo, organismo técnico.

- Representantes sectoriales regionales de cada uno de los ministerios.

I

- Un Comité Consultivo Regional constituido por representantes de los sectores privado y laboral y de los departamentos.
2. Nivel Zonal. La autoridad departamental que conserva la rica tradición histórica, asistido por un Comité Técnico asesor que colabora con su gestión.
 3. En la base del sistema se encuentran las municipalidades a cargo de un Alcalde, asesorado por un Consejo Comunal de Desarrollo y una Secretaría Comunal de Planificación.

b. Propuesta "B": Atribuciones Máximas

El Organismo Regional asume la plena responsabilidad de definir los objetivos; orienta, formula, coordina y controla las políticas y los programas de desarrollo, debidamente integrados al Sistema Nacional, de acuerdo con los recursos disponibles. El Poder Central interviene en las regiones por decisión presidencial, acuerdo del Gabinete, autorización del Congreso o Corte Suprema, en sus correspondientes jurisdicciones.

1. Función Administrativa igual que en la propuesta "A". La autoridad regional es elegida por sufragio popular directo en la circunscripción. En caso de conflicto (o sea, cuando la autoridad regional elegida por voto popular tome una decisión que no esté de acuerdo con la recomendación del Organismo de Desarrollo Regional), el Organismo de Control Regional, por mayoría de las dos terceras partes de sus miembros, podrá acudir al Comité Legislativo Regional para que resuelva lo conveniente. Después de la decisión de éste, cualquiera de los interesados puede acudir al Gobierno Central.
2. Para cumplir la función legislativa se constituye una Asamblea Regional, conformada por representantes elegidos por sufragio popular directo, con facultades para dictar leyes regionales, las que sólo entrarían en vigencia si no son observa-

das por el Poder Central dentro de los sesenta días de su publicación.

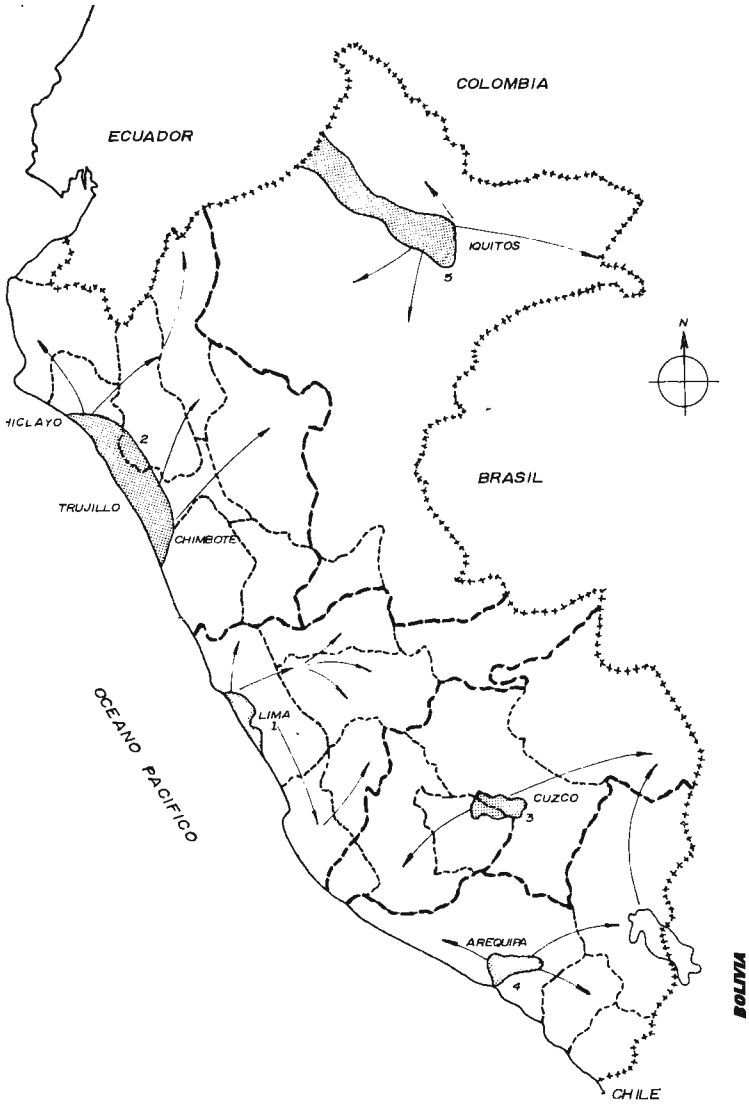
Para cumplir la función jurisdiccional, la Corte Superior de la sede de la Región asumirá, al mismo tiempo, la responsabilidad de Corte Regional y se convertirá en última instancia de una serie de controversias.

Esta alternativa permite, además de la desconcentración, la realización de una efectiva descentralización en el país, la que hoy resulta una aspiración nacional. Debe quedar muy en claro que la adopción de esta alternativa no trata de debilitar el poder central, el “núcleo central” del Sistema, del cual emanan el reconocimiento y la delegación de facultades. Por el contrario, el ejercicio del poder delegado -administrativo, legislativo perfectamente delimitado en sus alcances y materias, y jurisdiccional- debidamente supervisado, lo robustece al traducirse en resultados que acrecientan su base de sostenimiento.

- La regionalización habrá que llevarse a cabo gradualmente con criterio realista. Como la regionalización podría coincidir con un período de crisis financiera y económica y de intensa agitación política, y con el fin de ganar experiencia, de evitar la burocratización y la dispersión de recursos, de no agobiar -a las regiones con el peso excesivo de las obligaciones y de evitar gravar al pueblo con nuevos tributos, nos pronunciamos por-que la propuesta “A” sea aplicada en una primera fase. La adopción de la propuesta “B” podría hacerse después de un plazo prudencial y en el caso de haberse obtenido, resultados favorables.
- Para finalizar señalaremos claramente que debe definirse al Estado Peruano como unitario, pero descentralizado, donde el poder político, en la plenitud de sus atributos y de sus funciones, es servido por una misma autoridad nacional bajo un mismo régimen jurídico. Sin perjuicio de ello, la modernización del Estado Peruano requiere, por sus peculiares condiciones geográficas, un sistema que permita un desarrollo descentralizado macrorregionalmente.
- En la hora actual el país centra sus preocupaciones en problemas que exigen trascendentes decisiones. La regionali-

zación, un mapa político distinto del que todos nos grabamos desde la infancia, es uno de ellos. Esta tarea trasciende el momento porque viene del pasado y es clave para soldar los tres Perúes en lo porvenir. Es vasto y complicado el problema que hemos enfocado como parte de una estrategia correctora de la actual estructura geopolítica del país y que debe ser materia de la mayor prioridad en el actual debate constituyente. La Nueva Carta, al mismo tiempo que recoja las transformaciones dictadas para que la riqueza beneficie a la mayoría y cesen las desigualdades irritantes, debe contener las normas que sienten definitivamente la regionalización del país. Las relaciones del hombre con el medio no son una cuestión de ideología política. La norma jurídica, si no se nutre de la realidad, será inaplicable por carencia de factibilidad.

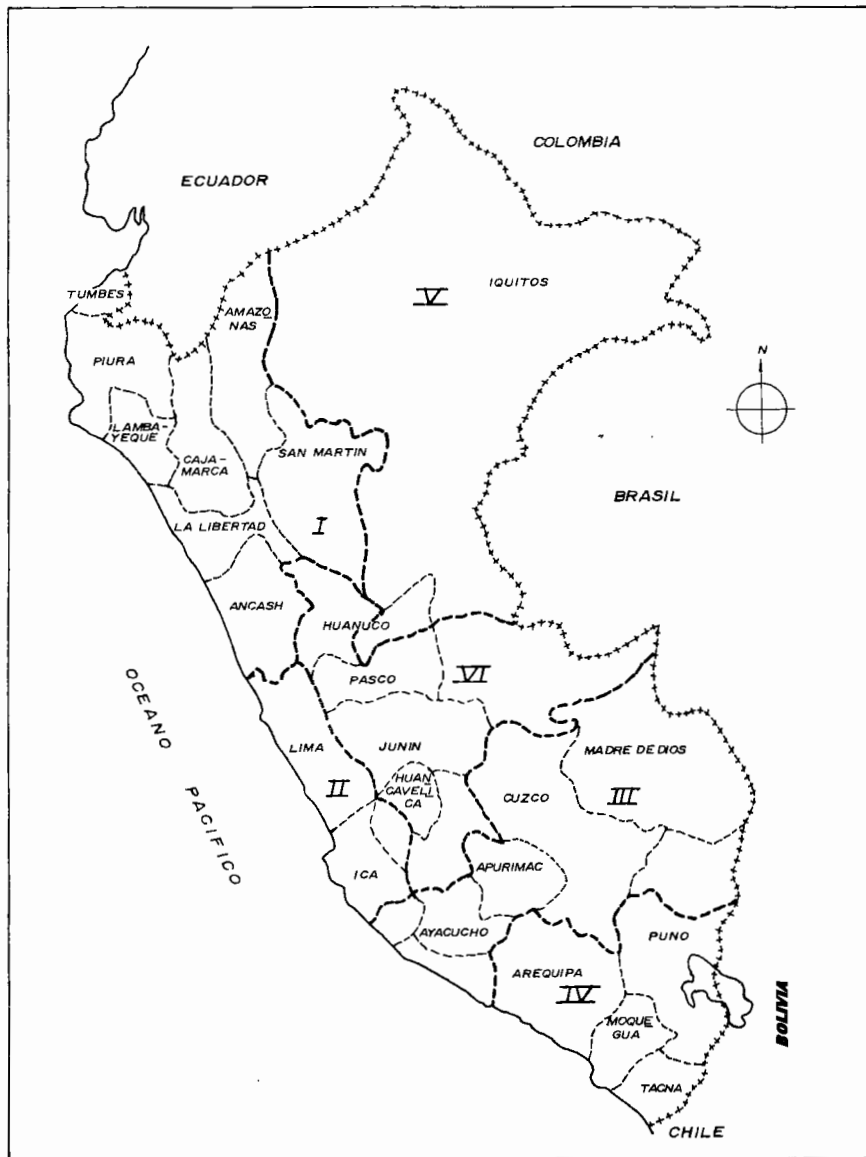
.ITICAS Y
DHESION



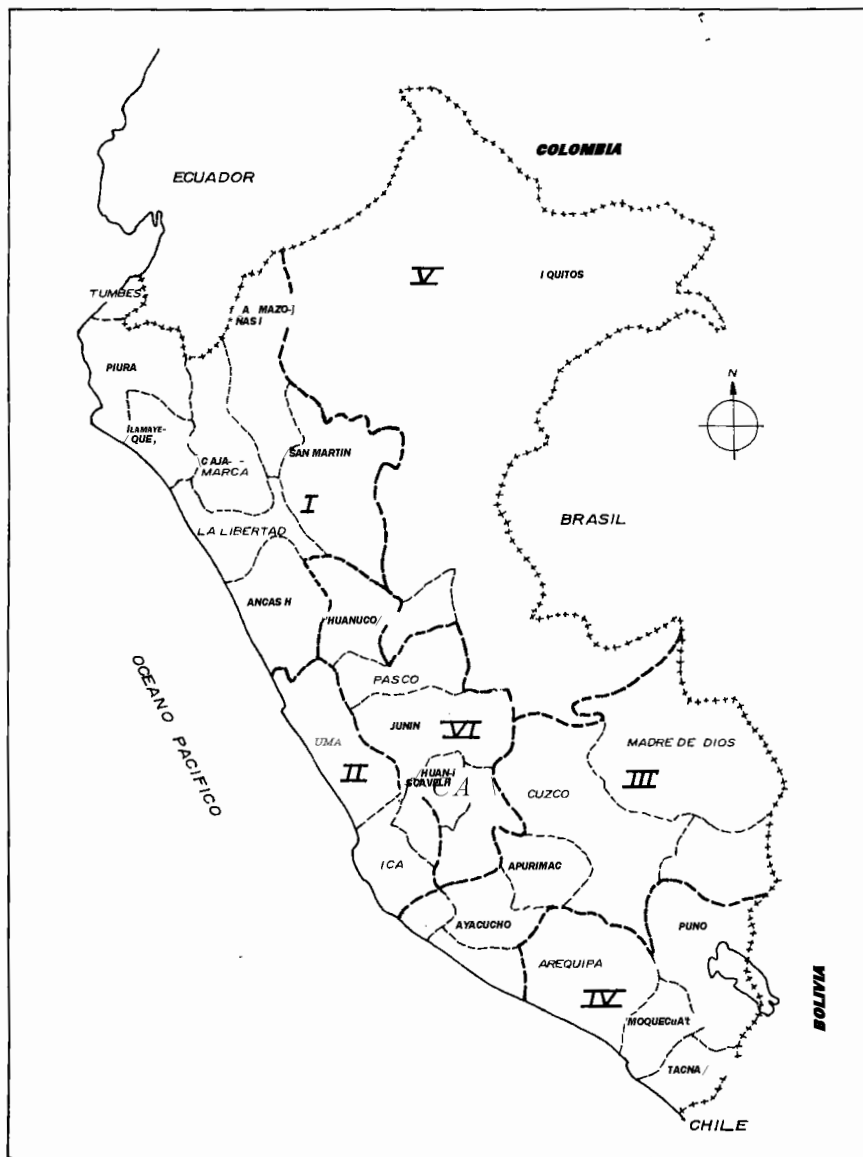
PROPUESTA "A" 5 REGIONES



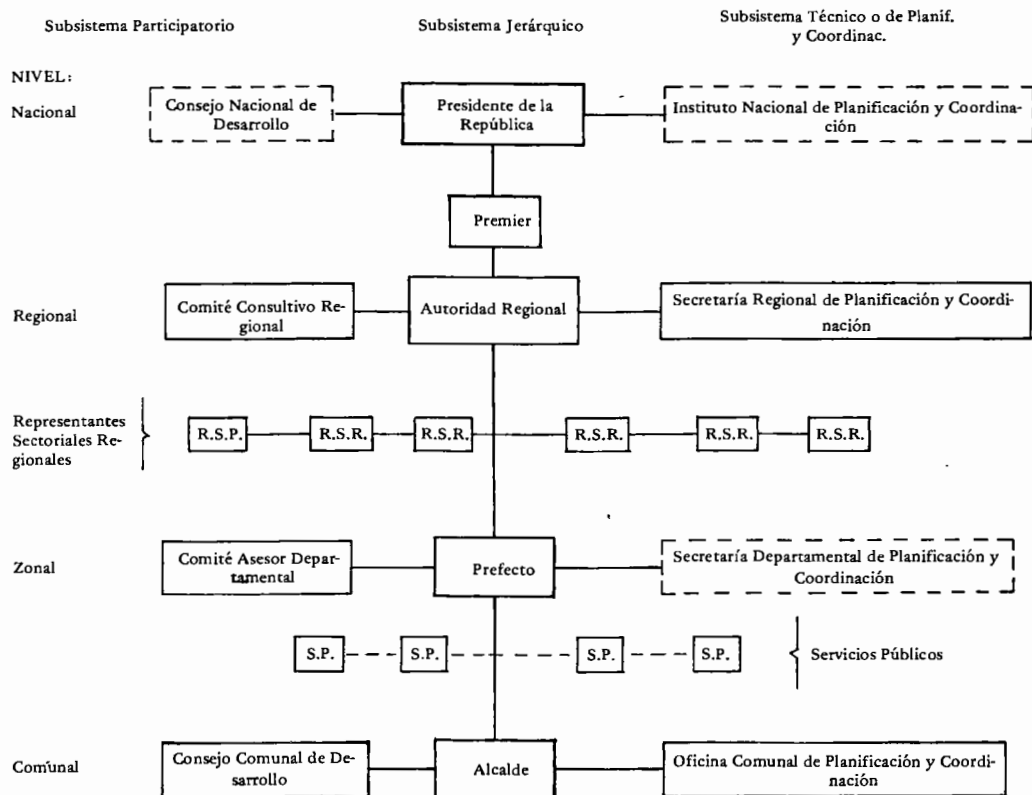
PROPUESTA "B" 6 REGIONES



PROPUESTA "C" 6 REGIONES



ESTRUCTURA REGIONAL, DEPARTAMENTAL V COMUNAL



PROPUESTAS PARA LA REGIONALIZACION ENTENDIDA COMO ESTRATEGIA DE DESARROLLO

Carlos Amat y León Chávez

INTRODUCCION

Las cuestiones centrales que los peruanos aún no hemos sido capaces de resolver durante nuestra vida republicana son las siguientes:

1. ¿Cómo lograr que toda la población pueda satisfacer las necesidades básicas?
2. ¿Cómo ofrecer un crecimiento estable de las oportunidades de ingreso y de empleo para todos?
3. ¿Cómo garantizar el desarrollo de la personalidad de cada ciudadano, a través del ejercicio de las libertades individuales y de la participación en las tareas de producción de los bienes y de los servicios indispensables para la Nación?
4. ¿Cómo organizar un Estado que responda con eficacia a los intereses de la gran mayoría de la población de bajos ingresos, en las ciudades y en el campo?
5. ¿Cómo lograr el concurso organizado y responsable de la población en la formación de instancias del gobierno regional y local, próximas a la experiencia diaria de la vida comunal y a la fiscalización continua por parte de las organizaciones populares de base?

Durante los últimos cincuenta años hemos sido gobernados a través de una inexorable rotación entre dictaduras militares y representantes elegidos por sufragio (veintisiete y veintitrés años, respectivamente). Todos los gobernantes, en su turno, han denunciado recurrentemente las mismas carencias y deficiencias de las que adolece el país, y todos ellos han señalado, igualmente, la urgencia de dar definitiva solución a los mismos. Nos es muy familiar y hemos escuchado, en cuerpo presente, las proclamas y manifiestos con los que se descalifica a los gobernantes salientes y las nuevas soluciones de los entrantes. Por un lado, los incapaces y corruptos y, por el otro lado, el anuncio de la revolución restauradora, de la convivencia democrática, de la conquista del Perú por los peruanos, de la democracia social de participación plena y, ahorrando, de la reconstrucción nacional.

La mayor concentración de la población en Lima y la agudización del desbalance regional se aceleró a partir de la década de los años cincuenta, a pesar de los discursos políticos, los planes de gobierno y las leyes de fomento para el desarrollo regional. Evidentemente, esta situación no es la imagen-objetivo deseada para el país. Y, sin embargo, este problema se ha ido agravando en las últimas tres décadas a pesar de que el producto nacional bruto ha tenido un crecimiento promedio anual del cinco por ciento, durante este período.

Una imagen fría de la realidad, se muestra en el cuadro No. 1, en el cual se presenta, por lugares de residencia, la proporción de viviendas que no tienen agua potable y electricidad, la proporción de jefes de hogar y jóvenes que no asisten al colegio, la proporción de familias mal nutridas (en calorías), la tasa de mortalidad infantil y los años de esperanza de vida. Las conclusiones son alarmantes.- En Lima, alrededor de un tercio estaba en situación de pobreza absoluta en 1972, antes de la depresión social ocasionada por la crisis económica que nos afecta desde 1975. Efectivamente, los grupos de bajos ingresos, que dependen del trabajo independiente y eventual, son los más vulnerables y afectados por la inflación y el desempleo. Pero donde la pobreza es masiva es en el área rural y en los pequeños poblados, donde reside algo más de la mitad de la población del país.

La comprobación de la realidad social y económica del Perú nos fuerza a concluir que los peruanos tenemos por delante un reto histórico de gran envergadura. Exigirá de nuestra parte acometer programas y proyectos cuya magnitud y complejidad demandará nuestra creatividad: requerirá la preparación de profesionales con la más alta excelencia científica y técnica; obligará a organizar el trabajo de todos en instituciones estables, disciplinadas y con un razonable grado de autonomía, para asegurar la eficacia del uso de los escasos y costosos recursos con

CUADRO No. 1

	LUGAR DE RESIDENCIA		
	o/o Lima	Area o/o Rural	o/o Perú
Vivienda: proporción de viviendas			
— sin agua potable	33	85	56
— sin electricidad	27	90	56
Educación: proporción de individuos			
— jefes de hogar sin primaria	22	72	49
— hijos de 7 a 17 años que no asisten al colegio	6	25	15
Nutrición:			
— proporción de niños mal nutridos	19	60	42
— proporción de familias mal nutridas	39	54	52
Mortalidad:			
— tasa de mortalidad infantil	5	16	12
— esperanza de vida: número de años	64	50	55

FUENTE:

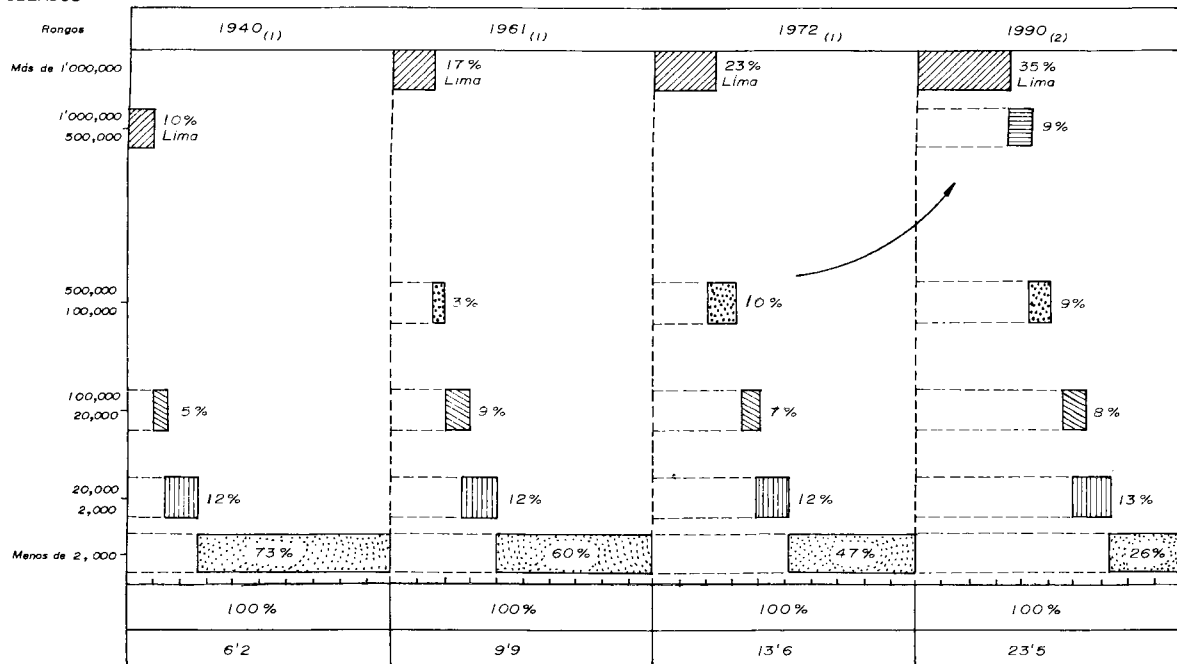
Amat y León, Carlos y Héctor León *Estructura y Niveles de Ingreso Familiar en el Perú*. Lima, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, 1979 (Serie "Cuadernos", No. 8).

que contamos, y, por último, los grupos de más altos ingresos tendrán que aceptar una vida más austera para generar el ahorro necesario, con el objeto de financiar la capitalización del país. No vemos otra manera para modificar definitivamente la condición de país en vías de desarrollo, manifiesta en la pobreza de la mayor parte de la población.

Es evidente que las oportunidades para obtener empleo, mayores ingresos, acceso a los servicios públicos y a las posibilidades para el desarrollo personal son mayores en Lima y en algunas ciudades como Arequipa o Trujillo que en el resto del país. El resultado natural es el intenso proceso migratorio hacia las ciudades, principalmente hacia Lima. En virtud de este proceso, la población se está concentrando en

EN LOS AÑOS 1940, 1961, 1972 Y PROYECCIONES A 1990

CENTROS
POBLADOS



Demográfico (C)or

estas ciudades, lo que ocasiona graves problemas de hacinamiento, insalubridad, congestión de tránsito, hipertrofia de las actividades del comercio y de los servicios masivos, subempleo, altas tasas de criminalidad y deterioro de la calidad de los servicios públicos, entre otros. Todo ello está afectando a los nuevos y antiguos residentes de estas ciudades, ocasionando, por lo tanto, una pérdida generalizada en el nivel cualitativo de vida, a pesar de que se incrementa la cantidad de bienes y servicios que circulan en estas ciudades.

La formación de la sociedad peruana en estos términos y la manera de incorporar e integrar a la población rural y provinciana dentro de los estándares llamados “modernos” no significa necesariamente que estemos instalando una economía con mayor articulación interna y con mayor capacidad para tener un crecimiento sostenido y estable. Al final de cuentas, no significa que toda la población tenga niveles de vida más humanos y más solidarios.

Esta imagen del país y del proceso que está en curso no es el resultado de un ciego determinismo histórico. Desgraciadamente, es el resultado de la forma en que se ha organizado nuestro aparato productivo y de la racionalidad que ha normado la utilización de nuestros recursos. Lo grave, sin embargo, es la permanente y creciente presencia de esta situación.

LA DINAMICA DE LA DISTRIBUCION DE LA POBLACION EN EL ESPACIO NACIONAL

En el gráfico No. 1, se muestran los drásticos cambios estructurales en la distribución espacial de la población que están ocurriendo en el país. En 1940, el 85 o/o residía en el área rural (en poblados con menos de 20,000 habitantes). Lima era una ciudad de 600,000 habitantes y comprendía el 10 o/o de la población total. No había ninguna otra ciudad con más de 100,000 habitantes. En 1961, en cambio, el Perú tenía 9.9 millones de habitantes y en Lima se concentraba el 17 o/o, y el área rural, el 71 o/o. Aparecen dos ciudades (Arequipa y Trujillo) con más de 100,000 habitantes. En 1972, la población total era de 13.6 millones, Lima aumenta su proporción al 23 o/o y son ocho las ciudades que tienen más de 100,000 habitantes (Arequipa, Trujillo, Chiclayo, Chimbóte, Lima, Cuzco y Huancayo) y el 66 o/o estaba en el área rural. Se proyecta que para 1990 la población será de 23.5 millones y que en Lima residirá la tercera parte del Perú (8.2 millones de habitantes). Habrá cuatro ciudades con población en torno de los 500,000 habitan-

tes (Trujillo, Arequipa, Chimbóte, Chiclayo) y ocho ciudades que tendrán entre 100,000 y 50,000 habitantes (Cuzco, Huancayo, Iquitos, Piura, Cerro de Pasco, Ica, Tacna, Pucallpa). Es decir, en trece lugares del territorio se localizará el 53 o/o de toda la población peruana. En el área rural sólo vivirá el 26 o/o y si sumamos el 13 o/o de la población que residirá en poblados de 2,000 a 20,000 habitantes, tendremos el 39 o/o del total que dependerá de la economía rural. Asimismo, se estima que la población rural, en términos absolutos, habrá de mantenerse constante en un número aproximado de 6.2 millones de habitantes.

Esta reubicación de la población en el espacio nacional es la respuesta lógica a la real política económica que se está aplicando en el país, aunque contradiga los discursos políticos y los planes de gobierno. Las políticas tributaria, crediticia y de inversión pública, por otro lado, muestran ser ineficaces para desarrollar las regiones.

La masa crítica de la actividad económica en Lima Metropolitana genera una dinámica propia de crecimiento y su capacidad de acumulación se va incrementando con el tiempo. Las exigencias presentes y futuras de Lima imponen la racionalidad para asignar todos los recursos del país. En el cuadro No. 2, se presenta, a manera de ejemplo, la distribución de los gastos entre Lima y el resto del país, en algunos aspectos de la actividad económica, con el objeto de indicar la magnitud del mercado de Lima.

Aglomerar en Lima Metropolitana a la tercera parte de la población del Perú y concentrar las dos terceras partes de su actividad económica no es construir una nación fuerte y dinámica, con viabilidad futura como país, y mucho menos es la solución para ofrecer un habitat humano donde la población pueda satisfacer las más elementales necesidades para su desarrollo personal. Es de crucial importancia, por lo tanto, ocupar el territorio nacional de una manera muy distinta del proceso que está en curso, a fin de que el desarrollo de las regiones guarde razonable equilibrio. Por ello, es importante capitalizar, es decir, dinamizar sistemas productivos en varias ciudades a partir de las cuales se ofrezcan oportunidades de empleo con alto ingreso y, en consecuencia, formar mercados de consumo que puedan significar posibilidades de nuevas inversiones y de nuevos focos de atracción para los migrantes. Hoy, aparentemente, la única posibilidad es Lima y, marginalmente, Arequipa y Trujillo. Los otros centros de capitalización fuera de Lima corresponden a inversiones que tienen que estar cerca de los recursos naturales que explotan. Conforman los enclaves mineros y pesqueros, pero no generan multiplicadores regionales y, por lo tanto, no han podido dinamizar centros urbanos de mayor significación, como es el caso de Toquepala, La Oroya, Chimbóte y Talara.

(Cuadro No. 2)

T

Indicadores	RESTO DEL PAIS		
	Lima o/o	País o/o	Total o/o
POBLACION (1980)	28	72	100
Mayor Gasto familiar (1972)	44	56	100
Márgenes de gasto en leche evaporada y mantequilla	57	43	100
Gasto en electricidad y teléfono	70	30	100
Parque automotriz (1977)	61	39	100
Sistema bancario (1975):			
- Depósitos	73	27	100
- Colocaciones	76	24	100
Producción industrial (1975)	70	30	100
Gasto público (1975-1976)	65	35	100
Inversión pública (1978-1982)	8	92	100

FUENTE:

Amat y León, Carlos y Curonisy, Dante; *Estructura y Niveles de Costo*.
Lima, Ministerio de Economía y Finanzas.

Por otro lado, lo negativo no es que exista un gobierno central con sede en Lima, sino la forma de gobernar. En efecto, el centralismo consiste en que todas las decisiones de magnitud económica y las diversas instancias de negociación y trámite administrativo, del cual depende el funcionamiento del aparato empresarial público y privado, son manejadas por la alta jerarquía de los ministerios, de las instituciones públicas y de las entidades financieras. El resultado lógico es que toda la gerencia pública y privada de la actividad económica provincial, que alcanza cierta dimensión económica, se ve forzada a distraer parte importante de su tiempo y de sus recursos en las gestiones administrativas que se resuelven en la capital. Ello explicaría el sobre-dimensionamiento administrativo en Lima, tanto de los organismos públicos como de los privados, y constituiría un factor adicional de la acumulación económica en esta ciudad.

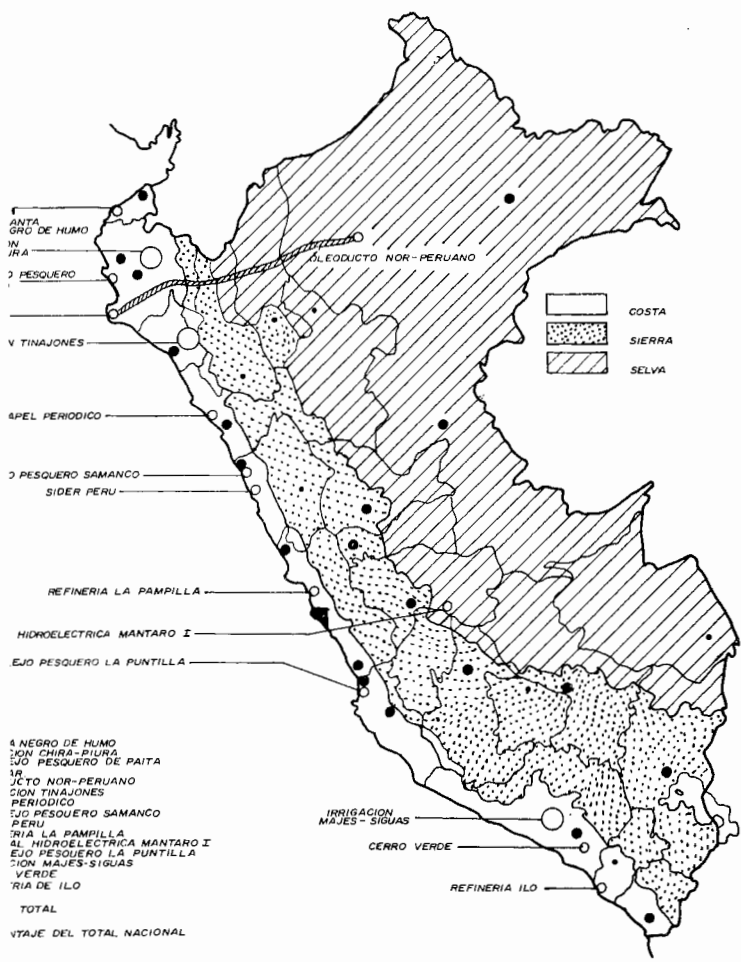
LAS TASAS DE CRECIMIENTO DE LAS PRINCIPALES CIUDADES

En el cuadro No. 3 se muestra la relación de las ciudades más importantes de acuerdo con la población proyectada para 1985 y se indican las tasas de crecimiento respectivas para los periodos 1940-1961, 1961 y 1972 y las proyecciones para el periodo 1980-1985. El análisis de este cuadro nos permite extraer las siguientes conclusiones respecto a las tasas de crecimiento pasadas de las diferentes ciudades y las proyecciones de la población para 1985.

1. En el periodo 1940-1961 Lima fue la ciudad que creció con mayor rapidez, salvo dos casos muy excepcionales:
 - Chimbóte (13 por ciento)
 - Pucallpa (12 por ciento)
2. En la década de 1961-1972 el crecimiento de la población se aceleró en todas las ciudades, lo que indicaría una intensificación de la emigración rural y de los pequeños poblados hacia los centros poblados indicados anteriormente. Es interesante señalar que Lima continuó creciendo con la misma tasa (5.5 por ciento). Y, sin embargo, la mayor parte de las otras ciudades crecieron con tasas mayores. Es evidente, en términos absolutos, la importancia de Lima como foco de atracción. Esta ciudad sigue siendo la que incorpora más migrantes, ya que su tasa de crecimiento multiplica una base de población mucho mayor. Pero,- lo importante es comprobar que hay otras doce ciudades que crecen con mayor celeridad que Lima, y que otras seis ciudades crecen con tasas aproximadas. Esto quiere decir que hay muchos polos de atracción que están compitiendo con Lima; y, en segundo lugar, que estos centros urbanos están aglutinando la población principalmente en toda la Costa, y en la Sierra del Sur y del Centro.
3. Las proyecciones para el quinquenio 1980-1985 indican una disminución de la tasa de crecimiento en todas las ciudades. Esta declinación es el resultado de la desaceleración del crecimiento de la población peruana durante la década de los años setenta. La población del Perú está creciendo en promedio al 2.8 por ciento, mientras que en la década de los años sesenta fue del 3.1 por ciento. Sin embargo, persistirá la relativa mayor celeridad de las otras ciudades respecto a Lima Metropolitana.

CUADRO No. 3

CIUDADES	AÑO 1985	o/o	TASAS DE CRECIMIENTO		
			1940-61	1961-72	1980-85
1. Lima	5'826	2.8	5.5	5.5	4.1
2. Arequipa	548	3.2	3.1	5.9	4.3
3. Trujillo	457	2.2	5.0	6.6	4.6
4. Chiclayo	352	2.0	5.4	6.4	4.5
5. Chimbóte	347	2.0	13.1	9.4	5.3
6. Huancayo	241	1.0	4.2	6.4	4.6
7. Piura	220	1.0	4.6	5.2	4.0
8. Iquitos	209	1.0	2.9	6.1	4.6
9. Cuzco	191	0.9	3.3	3.9	3.9
10. Sullana	181	0.9	2.3	8.4	5.4
11. Pucallpa	113	0.5	12.1	7.5	4.7
12. Tacna	110	0.5	4.4	6.8	4.8
13. Cerro de Pasco	99	0.5	0.8	7.4	5.4
14. Ica	78		4.1	2.2	1.6
15. Pisco	78		2.1	5.9	4.6
16. Ayacucho	78		1.9	5.2	4.4
17. Huanuco	71		3.5	4.9	4.0
18. Juliaca	64		5.9	6.2	3.8
19. Puno	61		2.8	4.7	3.4
20. Huacho	59		2.7	4.2	3.7
21. Tumbes	52		6.0	4.3	3.3
22. Chincha	41		2.5	3.0	2.8
SUB-TOTAL	9'476				
TOTAL:					
Nacional	20'401	46.0			
Urbana	14'230	66.0			



4. Lima tendrá 5.8 millones de habitantes y constituirá el 28 por ciento del total del país en 1985.
5. Para 1985 habrá varios grupos de ciudades, según el tamaño:
 - a. Del orden de 500,000 - Arequipa, Trujillo.
 - b. Del orden de 300,000 - Chimbóte, Chiclayo.
 - c. Del orden de 200,000 Huancayo, Piura, Iquitos, Cuzco, Sullana.
 - d. Del orden de 100,000 Pucallpa, Tacna, Cerro de Pasco, Ica, Pisco, Ayacucho.
 - e. Del orden de 50,000 - Juliaca, Puno, Huacho, Tumbes, Chincha.
6. La localización de estas ciudades muestra un balance espacial bastante equilibrado en la Costa y en la Sierra. Es más, si se observa el gráfico No. 2, se verifica que la ubicación de las capitales de departamento cubre todo el espacio nacional.
7. El espacio con menor actividad económica y menor población es la Selva, tanto en el norte como en el centro y el sur del país. Hay sin embargo un desarrollo muy importante en el Huallaga Central (Tarapoto, Yurimaguas), en la zona central (Tingo María, Pucallpa, San Ramón, La Merced, Satipo, Villa Rica, Puerto Bermúdez) y en el sur (Madre de Dios).
8. Se verifica una nuclearización de la población peruana en dieciséis capitales de departamento (incluyendo Pucallpa) y la aparición de seis capitales provinciales con una notable capacidad de atracción. Estas son de norte a sur: Sullana, Chimbóte, Huacho, Chincha, Pisco, Juliaca. Es probable que el crecimiento de Cajamarca y de Huaraz haya sido atenuado por la competencia del crecimiento de Chiclayo, Trujillo y Chimbóte.
9. Las veintidós ciudades señaladas concentrarán en 1985 el 46 por ciento de toda la población del Perú y con respecto a la población urbana total representarán el 66 por ciento. Si se emprendieran programas integrales de desarrollo con una significativa movilización de los recursos internos, más la transferencia de recursos del gobierno central, para mejorar la infraestructura económica y social de estas ciudades y si se apuntalara su capacidad de gestión, sería muy probable que crecieran con tasas mucho mayores que

las indicadas. Ello significaría un menor flujo absoluto de migrantes hacia Lima. En conclusión, podríamos decir, que la población peruana está actuando como un torrente que se precipita por los cauces que le ofrecen mejores posibilidades para resolver sus problemas de subsistencia. Responden, y con justicia, con la racionalidad impuesta por las realidades concretas que enfrentan todos los días. Es decir, tienen que satisfacer necesidades urgentes y encontrar soluciones inmediatas. Los migrantes son, en promedio, más jóvenes y con mayor escolaridad que la población de origen. Responden con lo que tienen y trabajan en lo que pueden, ya sea como artesanos y obreros o como trabajadores independientes en el comercio y los servicios. Trasladan a sus familias, forman asociaciones y comités de defensa y avanzan silenciosamente ladrillo por ladrillo. Así han ido construyendo Chimbóte, Arequipa, Trujillo y Lima. No se puede pasar por alto el rápido crecimiento de estas ciudades. Es cierto que es una expansión desordenada, pero constituye un esfuerzo masivo y espontáneo y es la mejor prueba de su voluntad de progreso y de adaptación a las nuevas formas de vida que les impone la ciudad. Lo que no ha existido, repetimos, es un gobierno capaz de complementar este esfuerzo con infraestructura, materiales, créditos y asistencia técnica; un gobierno capaz de organizar estas voluntades en asociaciones, cooperativas de producción y de servicios, para construir las viviendas y los servicios e instalaciones urbanas más elementales.

LA REGIONALIZACION DE LA DEMANDA Y EL APARATO PRODUCTIVO

Las previsiones sobre el crecimiento de la población de Lima y de las otras ciudades para 1990 nos obligan a prever una fuerte expansión de la demanda de alimentos, indumentaria, viviendas, mobiliario y equipo del hogar; de la instalación de servicios de agua, electricidad y teléfonos; de la construcción de pistas de acceso, escuelas, centros de salud, mercados y parques, entre otros, y de la expansión y la racionalización de los sistemas de transporte intra-urbanos. Todo ello obligará, a su vez, a generar el flujo de producción concordante con estas demandas.

Las preguntas centrales que deben responder los gobiernos regionales son las siguientes:

1. ¿Qué áreas de producción agropecuarias abastecerán de alimentos a estas ciudades en los próximos diez años?
2. ¿Cómo van a obtener los recursos de energía, agua y materiales de construcción necesarios para mejorar el abastecimiento actual y satisfacer las necesidades de la población futura?
3. ¿Cómo van a organizar y construir la infraestructura de terrenos urbanos, pistas de acceso, instalación de agua y desagüe, electricidad, sistemas de comunicación (teléfonos), lugares de recreación, mercados intra-urbanos, locales escolares, postas, centros comunales, etc.?
4. ¿Cómo van a organizar y racionalizar la provisión de servicios de transporte, educación, salud, guarderías, cunas maternas, centros de recreación?
5. ¿Cómo van a racionalizar la localización de los centros industriales, comerciales y administrativos?
6. ¿Cómo van a financiar los proyectos de inversión y los programas indicados anteriormente?

Es oportuno recordar que la función de convertir los recursos en bienes y servicios corresponden a las empresas públicas y privadas que operan en Lima, en las ciudades, en los pequeños poblados y en el área rural. Son estas empresas las que, por otro lado, incorporan en tareas productivas a los trabajadores, posibilitan su ocupación estable y son la fuente del ingreso, con el cual pueden adquirir parte de los bienes y servicios indispensables para la vida familiar. El otro conjunto de bienes y servicios que son igualmente indispensables para mejorar la calidad de vida de la población son aquellos de uso colectivo. Estos son ofrecidos por las empresas públicas y por los organismos del gobierno local y central y son financiados por la tributación que pagan las empresas y las familias, y mediante la cobranza de tarifas y arbitrios.

Para diseñar la estrategia de producción regional con el propósito de satisfacer la demanda regional y los planes de comercio regional, habría que cuantificar los siguientes aspectos:

1. ¿Cuál es el conjunto de empresas que operan en la región?
2. ¿Cuáles son la escala productiva, el nivel de capitalización y la productividad con que están operando esas empresas?

3. ¿Cuál es la capacidad empresarial con la que se cuenta para desarrollar la producción de las diferentes ramas industriales?
4. ¿Cuál es la capacidad empresarial con la que se cuenta para construir la infraestructura económico-social necesaria para la agricultura, la industria y el comercio?
5. ¿Cuál es la capacidad empresarial con la que se cuenta para ofrecer los servicios de educación así como también los servicios de salud, transporte, seguridad y recreación?
6. ¿Cuál es la capacidad empresarial con la que se cuenta para ofrecer los servicios de intermediación financiera y comercial?
7. ¿Cuál es la capacidad empresarial con la que se cuenta para elaborar e implementar los proyectos de inversión que permitan expandir la capacidad productiva de bienes y servicios?
8. ¿Cuál es la capacidad de producción intelectual con la que se cuenta para utilizar con ventaja los recursos físicos y humanos de la región, mejorar la eficiencia de los procesos productivos y adecuar e incorporar nuevas tecnologías?
9. ¿Cuál es la capacidad de producción intelectual y artística con la que se cuenta para crear y difundir la cultura y el arte -partes importantes de la vida familiar- en los centros de trabajo y en las actividades comunales?

Se trata, pues, de activar un aparato productivo que genere alto ingreso y pleno empleo para toda la población de la región y que, además, se articule competitivamente con las otras regiones a través de sus relaciones de intercambio.

Ahora bien, la selección de la mejor opción productiva no sólo implica escoger las formas de producción más eficientes, sino también racionalizar las formas de transporte y de comercialización necesarias para llegar al consumidor de la región, con precios de venta más bajos que los importados de otras regiones y del mercado internacional.

Un aparato empresarial con mayor capacidad productiva, más integrado y eficiente ofrece mayores oportunidades de empleo a la fuerza laboral de toda la región, un mayor nivel de sueldos y salarios y más impuestos para financiar los bienes y servicios de uso colectivo; genera más ahorro para financiar el crecimiento del sistema y más ren-

tas netas para distribuirlo como incentivo, entre los trabajadores y los que aportan el capital.

T

PLANTEAMIENTO DE UN SISTEMA REGIONAL DE PLANIFICACION DEMOCRATICA

El poder en las organizaciones de base es la esencia del sistema. Ello exige acometer tres tipos de acción:

- a. Aproximar las instancias del gobierno y la responsabilidad de gobernar a la comunidad y a los centros de trabajo. Estos ámbitos y el núcleo familiar son los contextos más inmediatos donde las personas desarrollan su vida cotidiana y buscan el bienestar.
- b. Reforzar las organizaciones de base para potenciar la capacidad negociadora, particularmente de los grupos más débiles y marginados; canalizar su participación en las funciones de gobierno y en la actividad productiva, de manera disciplinada, y virtualizar su capacidad creativa, su voluntad de trabajo y el compromiso solidario con su comunidad y con el país.
- c. Desarrollar y apuntalar la capacidad empresarial como el eje central del crecimiento regional y nacional.

La organización de la población en torno de los diferentes intereses es lo fundamental para establecer un sistema democrático y para que el mercado exprese efectivamente los intereses de todos y asigne los recursos en función de las necesidades de todos. De lo que se trata, entonces, es de planificar el mercado para lograr estos objetivos. Ello implica, en primer lugar, un sistema político que garantice la distribución del poder entre los grupos sociales que actúan a través de agentes económicos; en segundo lugar, la institucionalización de los niveles de negociación; y en tercer lugar, la creación de los mecanismos de compensación para transferir los costos y los beneficios de la tarea productiva.

CONDICIONES PARA UN GOBIERNO REGIONAL

Se pueden señalar las siguientes condiciones para que se establezca un gobierno regional:

1. Instalar capacidad de gestión pública en el gobierno regional; esto es, la capacidad para captar impuestos, para ejecutar proyectos, para dirigir la asignación de los recursos y la distribución del producto de manera indirecta a través del mercado, mediante la instrumentación de la política económica, y de manera directa, mediante la firma de contratos de producción y de consumo establecidos con las empresas y con las organizaciones de base.
2. Instalar una capacidad de análisis que permita evaluar la eficiencia y la calidad de los bienes y de los servicios producidos en la región, particularmente de los bienes básicos y de los de uso colectivo.
3. Instalar una capacidad que permita programar y elaborar los proyectos que aseguren el crecimiento de la región o mejoren la ventaja comparativa con las otras regiones.
4. Instalar canales de comunicación con las organizaciones de base, con el fin de que los consumidores puedan explicitar sus intereses y fiscalizar la calidad y el abastecimiento de los bienes y de los servicios indispensables, además de los de uso colectivo, producidos por las empresas privadas y públicas y por los organismos del gobierno regional. Nos referimos, por ejemplo, a la interrelación de los padres de familia con los maestros de escuela; de las madres con los responsables de las guarderías, de las cunas maternas y de las postas de salud; de las organizaciones de barrio con las empresas públicas de electricidad, agua y desagüe, baja policía; con los parques y tiendas comunales, con el seguro social, etc.
5. Definir los mecanismos para que las asociaciones vecinales, los comités de productores y las federaciones empresariales y sindicales puedan explicitar, de manera institucionalizada, los intereses de cada grupo social; confronten los intereses opuestos; reconozcan los intereses comunes y comprendan los límites y las posibilidades que tiene el sistema económico para satisfacer sus exigencias.
6. Establecer los organismos para hacer efectivos la negociación, la definición y el seguimiento de los contratos de producción y de consumo de los bienes y los servicios esenciales y de los de uso colectivo, con las empresas y organizaciones de base.

7. Determinar los mecanismos de compensación y los montos que deberán transferirse entre las empresas y entre los grupos de población para compensar el desbalance en la dotación de recursos, los efectos desiguales de la inversión pública y privada, las diferencias en las condiciones de trabajo y las deficiencias y distorsiones del mercado, como consecuencia de la acción de los monopolios, de la intervención directa del Estado, o de la competencia del mercado internacional.
8. Instalar instancias judiciales para juzgar los conflictos y sancionar los delitos. Nos referimos no solamente a los delitos criminales de escala menor, que puedan ser resueltos en instancias distritales, sino también a los delitos económicos y sociales, tales como la violación de las normas de construcción urbana, de las reglamentaciones del tránsito (disciplina a los microbuseros para que respeten a los pasajeros y a los peatones), la adulteración de la calidad de los productos y la especulación con los precios. Asimismo, estas instancias deberán vigilar el cumplimiento de la productividad y responsabilidad de los trabajadores y sancionar la evasión tributaria y el incumplimiento de las condiciones de trabajo por parte de las empresas.

Hay que distinguir, sin embargo, dos niveles de participación de las organizaciones de base en las funciones de gobierno indicadas anteriormente. Estos son:

- a. La gestión del consenso para formular y definir las políticas.
- b. La gestión de los resultados para lograr la máxima eficiencia. Para ello es imprescindible establecer niveles jerárquicos de mando, garantizar la autonomía y la flexibilidad en la utilización de los recursos físicos, financieros, tecnológicos y de la mano de obra; definir las metas que se correspondan con la disponibilidad de recursos y establecer guías de la trayectoria de los precios estratégicos del sistema económico, tales como el tipo de cambio, las tasas de interés, los aranceles e impuestos, las remuneraciones, la energía, el transporte, etc.

DELIMITACION DE LOS AMBITOS REGIONALES

La región tiene dos elementos fundamentales de acuerdo con la perspectiva discutida en este documento. Ellos son:

1. El centro poblado que agrupa a la mayor proporción de la población regional.
2. El espacio regional que está bajo la influencia más directa del centro poblado, ya sea como centro de oferta de bienes o servicios o como centro de demanda, en función del cual opera la actividad productiva de la periferia.

Volvemos a insistir en que las capitales de departamento están cumpliendo precisamente estas funciones, aunque varían en su fuerza y ámbito de influencia. Hemos comprobado también que algunas capitales de provincia están cobrando importancia como es el caso de Sullana, Huacho, Huaral, Pisco, Nazca, Juliaca e Ilo. Curiosamente, todas ellas están próximas a una capital de departamento y configuran más bien espacios bipolares, que refuerzan el núcleo urbano y complementan su influencia sobre el mismo espacio. Nos referimos a los siguientes ejemplos: Puno-Juliaca; Moquegua-Ilo; Sullana-Talara; Chiclayo-Chepén; Ica-Pisco; Ica-Chincha; Huacho-Barranca; Abancay-Andahuaylas; Arequipa-Camaná; Arequipa-Moliendo.

Es evidente que se sobreponen los espacios de influencia entre varias capitales de departamento. Pero lo importante es analizar la magnitud del conflicto. En primer lugar, los lugares de intersección son espacios vacíos donde la actividad económica es marginal; y, en segundo lugar, no hay conflicto en todas las relaciones que existen entre dos regiones. Por ejemplo, si estuviera en cuestión la ubicación de un centro minero, geográficamente más cercano a una región, pero económica y administrativamente más próximo a otra, podría establecerse que la región más pobre tenga prioridad, o, en su defecto, establecer mecanismos de transferencia financiera inter-regional para compensar estas desigualdades y respetar la conveniencia administrativa o los sentimientos arraigados de una provincia en particular, para mantener sus vínculos tradicionales con una capital de departamento. Es un hecho que estos casos existen, pero estamos convencidos de que estas disputas periféricas son la excepción y de que, por otro lado, son manejables en el tiempo. Pero lo que sí debe estar claro es que no se puede retrasar un proceso de regionalización porque existan conflictos marginales.

Insistimos en que las capitales de departamento deben constituir los centros de influencia de las regiones por las siguientes razones:

1. La masa crítica de la actividad económica del Perú opera alrededor de estos centros.

2. Estas ciudades reunirán alrededor de las dos terceras partes de la población en 1990.
3. Su localización está bastante bien distribuida en el espacio nacional, como puede apreciarse en el gráfico No. 2. Están efectivamente localizadas a lo largo de la Costa Norte, Centro y Sur, y de la Sierra Norte, Centro y Sur.
4. Cada uno de estos departamentos comprende valles bien definidos, los cuales se organizarían en microregiones. Estas deberán comprender toda la cuenca del río, para ser manejada como un espacio geográfico, económico y ecológico integrado. Debemos comprender que la heterogeneidad del país no es un problema sino un potencial porque ofrece la posibilidad de explotar una gran variedad de recursos y productos. Permite, a su vez, complementar las diferencias y distribuir los riesgos del clima. La diversidad es una riqueza en la medida en que se maneje racionalmente y se establezcan mecanismos de transferencia entre empresas, poblados y grupos de personas para distribuir y compensar, con equidad, los costos y los beneficios del esfuerzo productivo de la microregión. En esto consiste precisamente la planificación.

EL MODELO VIGENTE DE REGIONALIZACION

Es un hecho evidente que en el Perú está en curso un intenso proceso de regionalización cuyo efecto es la concentración del capital y del ingreso, y por lo tanto, de las oportunidades de empleo y de progreso, en Lima Metropolitana y en algunas ciudades. Es por eso por lo que la población migra hacia esas ciudades.

También es un hecho, igualmente comprobable, que los que controlan ese capital constituyen el grupo de poder que está articulado con las grandes empresas industriales, comerciales, inmobiliarias y financieras, las cuales están a su vez apoyadas por el capital transnacional. Estos grupos son los que tienen el comando del sistema, y, en última instancia, son los que ordenan la distribución de los recursos y de la población en el espacio nacional y los que determinan la forma como crecen las ciudades.

Las características del modelo económico que impone el gran capital son las siguientes:

1. Los objetivos que norman y determinan su comportamiento son la máxima ganancia, la expansión del capital y la concentración de recursos, para incrementar su poder negociador en el mercado y en el control político del sistema.
2. La empresa privada es el elemento predominante y determinante de la actividad económica.
3. El mercado libre, como asignador de los recursos, en el entendido de que los precios determinados por la competencia son las mejores señales para obtener el óptimo económico. Pero resulta-que este grupo es el que acapara y concentra la mayor proporción de los recursos de capital, de tecnología, de cuadros gerenciales, de información, con lo cual compiten con ventaja en el mercado. Además, controla los bancos, ofrece las mejores garantías, tiene la mayor capacidad de endeudamiento y, por lo tanto, la mayor capacidad y flexibilidad-para crecer. Es, en la práctica, un bloque monopólico que manipula la estructura de precios y la libre circulación de las mercancías, del dinero, de las divisas y de los recursos humanos. Todo ello le permite aprovechar el sistema de mercado para ampliar el control del mismo.
4. El Estado tiene un rol subsidiario y se le asignan las siguientes funciones:
 - a. Construir la infraestructura de puertos, carreteras, energía.
 - b. Producir aquellos productos de baja rentabilidad y de alto riesgo, que no son atractivos para el capital privado.
 - c. Producir los servicios de educación y salud para entrenar a los trabajadores y a los cuadros técnicos y mantener el estado normal de salud de la población.
 - d. Decretar las leyes y regulaciones que legitiman la libertad de los mercados monetarios, de divisas, comercio exterior, de trabajo, de tecnología, entre otros.
 - e. Evitar la extrema pobreza de los sectores más marginados a través de programas sociales. Asimismo, compensar y atenuar las diferencias del ingreso entre los trabajadores a través de los sistemas de seguridad social, de pensiones, de vivienda

social, y de las condiciones de trabajo, acordados en los pactos colectivos. Estas transferencias de ingreso son importantes para asegurar la paz social. La negociación colectiva es, asimismo, una concesión selectiva del gran capital de acuerdo con la presión sindical y con la importancia estratégica de la empresa. De ahí la gran diferencia que existe entre las condiciones de trabajo económicas y sociales obtenidas en los pactos de los bancarios, los mineros, los electricistas, los siderúrgicos, entre otros que corresponden, aproximadamente, al diez por ciento de los trabajadores del país.

- f. Mantener el orden público, garantizar la propiedad privada y asegurar la disciplina laboral.
5. La propiedad privada como garantía del control del capital. Mediante su gestión se asegura el control de los flujos económicos y la acumulación de más capital.
 6. La inversión extranjera cumple un rol complementario y subsidiario.
 - a. Inversión directa en proyectos de gran intensidad de capital, complejidad tecnológica y alto riesgo. Por ejemplo, en la gran minería y en el petróleo.
 - b. Inversión mixta para tener acceso al capital, a la innovación tecnológica y a los mercados externos.
 - c. En algunos casos, el que es subsidiario es el capital nacional, a través del cual penetra el capital transnacional para ampliar sus mercados y tener acceso a los recursos estratégicos necesarios para las economías desarrolladas.
 7. La estrategia de crecimiento que plantea el gran capital es muy simple. Exige facilidades, rentabilidad y seguridad a cambio de hacer crecer la economía. Cuando se trata del capital transnacional, deben garantizarse el flujo de ganancias durante el tiempo suficiente para recuperar la inversión, la libre disponibilidad de utilidades, y sin cortapisas, para repatriar a la casa matriz, la recuperación del capital invertido, las ganancias, y los servicios de tecnología y asesoramiento gerencial.

Con el crecimiento del gran capital se amplía el mercado. En la medida en que sus compras se expanden, se aumenta la producción y se generan más dólares. La mediana y la pequeña empresas crecen a la sombra de esta expansión, las cuales, a su vez, demandan más recursos y mano de obra de los trabajadores independientes y artesanos. Todo ello trae entonces, más empleo, mayor nivel de sueldos y salarios y una mayor masa de compra. Ello genera, a su vez, una nueva expansión de la demanda de la producción interna y de las importaciones. El gran capital es, pues, el impulsor del sistema. El incremento del valor agregado se distribuye en cascada, donde los primeros saltos son los más grandes y, evidentemente, son captados por la gran empresa. Luego se va reduciendo hasta los márgenes de ganancia que obtienen los pequeños empresarios y los trabajadores eventuales. Debe advertirse, sin embargo, que todo ello es posible mientras existan dólares y disciplina laboral. Este es el modelo tradicional que se viene aplicando en el país a través de su historia, salvo el proyecto del primer período en los años setenta, el cual fue derrotado por sus propios errores y también por la acción de los grupos tradicionales de poder.

8. La regionalización de la inversión fuera de Lima no le interesa al gran capital, salvo ciertos enclaves, porque las ganancias no son muy grandes y hay mayor riesgo. No tienen como objetivo crear una actividad productiva en los espacios periféricos de la economía nacional. Es oportuno recordar que la rentabilidad de un proyecto está determinada, principalmente, por la eficiencia tecnológica del proceso productivo (costos unitarios), la ganancia por unidad (relación de precios de venta y costos unitarios) multiplicada por el número de unidades vendidas, por la seguridad, por la amplitud de los mercados y por el acceso confiable a las materias primas y los productos intermedios. Si estas condiciones no están aseguradas, los incentivos tributarios, arancelarios y crediticios son intrascendentes. Primero, porque para invertir fuera de Lima, se comienzan a despejar las primeras incógnitas y, en segundo lugar, porque las ventajas tributarias y crediticias entre Lima y el resto del país son relativamente pequeñas. Esto ha sido muy bien documentado en el libro “Industrialización y desarrollo regional en el Perú”, de reciente publicación.
9. El modelo político es el de un gobierno autoritario y represivo para que el ordenamiento de la actividad económica, la utilización

de los recursos y las formas de vida de los trabajadores y de sus familias estén en función de los intereses del gran capital.

Este orden determina una desigual distribución de los costos del esfuerzo productivo y también una desigual distribución de los bienes y servicios producidos. Hemos verificado en el estudio sobre la distribución del ingreso familiar que efectivamente el diez por ciento del estrato superior capta el cuarenticuatro por ciento del ingreso. Sin embargo, la prueba más elocuente del efecto diferenciado del crecimiento económico en las últimas décadas está dada por las realidades a las que hemos hecho referencia en el cuadro No. 1. Las personas que están vinculadas con el gran capital son las que extraen más ventajas de sistema, luego vienen las personas que están incorporadas a las medianas y pequeñas empresas y posteriormente los trabajadores dependientes en las pequeñas empresas, los independientes, los campesinos minifundistas y los peones eventuales.

La concentración del capital y del ingreso en una minoría significa la extorsión económica sobre la gran mayoría descapitalizada y pobre. Si la tasa de crecimiento del ingreso y de la riqueza del primer grupo es mayor que la tasa promedio de crecimiento del producto bruto interno del país, entonces esto significa que esa extorsión económica continúa. Esta extorsión económica para la gran mayoría de la población no es paz social, por lo cual es explicable su resistencia y oposición, la que a veces se muestra violenta y desesperada. Sin embargo, la ideología del gran capital, expresada a través de los medios de comunicación que controla, define esta realidad como subversión y desestabilización del régimen democrático. Ante tal "realidad" se exige la intervención del Estado para que los órganos de represión controlen la situación. Pero si por el contrario, los trabajadores piden la intervención del Estado para que controle el aumento desmedido de los precios de los bienes de primera necesidad, entonces se reclama la libertad del mercado y se protesta contra los controles del Estado.

Por otro lado, si se reducen los aranceles para que los consumidores tengan productos de mejor calidad y menor precio, como resultado de la competencia internacional, se piden la protección estatal y los subsidios respectivos (tales como el CERTEX).

Asimismo, si las ganancias que se obtienen en el mercado interno son menores que las que podrían obtener en un banco de Miami, no concurren al mercado nacional para invertir y si, además, hay incertidumbre política, entonces defienden sus intereses, recogiendo su capital y transfiriéndolo al extranjero. Esta fuga de capital se llama en la contabilidad de Balanza de Pagos, movimiento de capitales de corto pla-

zo, o pago de servicios y “royalties. En otros casos, se transfiere veladamente, a través de la sobre-facturación de las importaciones o la sub-facturación de las exportaciones. No olvidemos que para blanquear las divisas que fugaron entre 1976 y 1978 se permitieron los depósitos en moneda extranjera. Pero si los trabajadores pierden ingreso por la inflación no provocada por ellos, si reclaman aumento de salarios y si hacen huelgas (es decir, no concurren a trabajar), entonces eso se llama agitación e indisciplina laboral. Y si los trabajadores toman las fábricas o las tierras para proteger sus puestos de trabajo, entonces eso se llama subversión. Lo cierto es que se ha otorgado amnistía a la toma de los capitales del país, pero la amnistía laboral aún no ha sido otorgada a plenitud.

Estos son algunos ejemplos que muestran cómo la ideología dominante define la realidad social y política de los conflictos. Sin embargo, lo importante del modelo del gran capital es que necesita garantía absoluta sobre la defensa de la propiedad, certidumbre en el futuro, gran flexibilidad de maniobra para utilizar los recursos y puertas abiertas con el extranjero para asegurar los vínculos financieros, tecnológicos, comerciales y gerenciales con el capital transnacional. Para satisfacer estas exigencias necesita controlar el Estado, particularmente el sector financiero y los sectores estratégicos de la producción más vinculados con el exterior. El control político es pues indispensable y si es con legitimidad electoral, mucho mejor.

Por otro lado, para captar mayores ganancias, necesita pagar menores impuestos, obtener subsidios, utilizar infraestructura con el pago de rentas pequeñas y de salarios reales bajos; de lo contrario, se van al extranjero en busca de mejores oportunidades. Por lo tanto, el consumo financiado por las planillas y el consumo de los bienes y servicios de uso colectivo, financiados por la tributación, serían reducidos en el caso de que la tasa de ganancias fuera mayor que la tasa promedio del PBI. Esto es lo que ha sucedido en el Perú de 1973 a 1979. Las utilidades de las empresas han incrementado su participación en el ingreso nacional del 22 al 23 por ciento y las remuneraciones han decrecido en su participación del 39 al 38 por ciento, respectivamente. Efectivamente, la información oficial del Banco Central de Reserva del Perú, muestra en la Memoria de 1979 que durante el período 1973-1979, en términos reales, las utilidades crecieron con una tasa promedio anual del 9.1 por ciento. Contrariamente, las remuneraciones totales decrecieron con una tasa del -1.9 por ciento y la remuneración per cápita de los trabajadores declinó con una tasa del -2.9 por ciento. Sin embargo, el PBI creció durante este período con una tasa del 2.3 por ciento. Lógica-

mente, los trabajadores han protestado y han hecho huelgas generales. Obviamente, el capital exigió disciplina laboral y en los últimos años hubo represión.

El problema está en que los trabajadores son la mayoría y los que controlan el gran capital son la minoría. Pero como para invertir requieren descontar el flujo de ganancias, por lo menos durante un lapso de cinco años, necesitan certidumbre en el futuro y, por lo tanto, requieren paz social duradera. Por eso no nos cabe la menor duda de que el gran capital apoyará la forma democrática de gobierno mientras sea capaz de manejar la situación social. De lo contrario, serán los primeros en pedir y organizar la constitución de un gobierno autoritario. La economía social de mercado de Chile necesita y tiene a Pinochet por un largo periodo. Casos similares son los de Argentina y Bolivia. Turquía acaba de ser razonada en iguales términos, con el beneplácito de la comunidad financiera internacional y los países de la OTAN. Marcos lleva un largo tiempo en Filipinas y el modelo industrial de Corea del Sur también ha necesitado una paz social duradera. Brasil y Uruguay, con la crisis del petróleo, tienen que proyectar sus regímenes autoritarios para buena parte de la historia contemporánea.

REFLEXION FINAL

En el Perú estamos viviendo una situación de tránsito. No dudamos de la honestidad de los propósitos y de la intención genuina de gobernar para las grandes mayorías, pero las fuerzas sociales están en curso y con la esperanza de que todavía se puede encontrar una solución. Es un hecho que se ha creído en la promesa de los gobernantes.

En resumen, si queremos modificar estas tendencias históricas, tendremos que aceptar los costos y los sacrificios que ello supone. En primer lugar, aumentar sustancialmente los recursos de ahorro del país para canalizarlos masivamente hacia las distintas regiones del país; en segundo lugar, modificar drásticamente la actual distribución regional de los recursos financieros, de los diseños institucionales, de las formas de gobierno regional y de la transferencia de los recursos en las regiones; y, en tercer lugar, tenemos que convencernos de una vez por todas de que para un país pobre, de limitadísimos recursos y que necesita mejorar masivamente las condiciones de vida de la población, la ruta más viable que tenemos es la de incrementar dramáticamente los niveles de eficiencia con los que está operando el sistema político y económico.

Esto implica —y no nos engañemos — mucha disciplina, alta calidad técnica, definición de niveles de autoridad y autonomías de decisión y la institucionalización de sistemas de premios y sanciones, que constituyan una realidad aplicable para todos, digna de crédito y respetada por todos.

Si no estamos dispuestos, o no nos sentimos capaces de acometer el desarrollo en estos términos, tenemos que aceptar que seguiremos manteniendo una economía artesanal y administrando nuestros recursos de manera criolla, y que efectivamente no tenemos otro destino que ser ciudadanos de un país de tercera categoría.

Quizás la mayor riqueza histórica que tiene el Perú, en las actuales circunstancias, es que todavía podemos escoger la opción que creamos conveniente.

BIBLIOGRAFIA

- AMAT Y LEON, Carlos; *La Economía de la Crisis Peruana*; Lima, Fundación Friedrich Ebert-ILAIS, 1978.
- AMAT Y LEON, Carlos & LEON, Héctor; *Niveles y Estructura de Ingreso Familiar en el Perú*; Lima, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERU; *Memoria de 1979*; Lima, 1979.
- CABIESES, Hugo; KRUIST, Dirk; LIZARRAGA, Raúl y VELLINGAS, Guillermo; *Industrialización y Desarrollo Regional en el Perú*, Lima, DESCO, 1980.
- VALLENAS, Guillermo; *Estimaciones de la Población por Deoartamentos y Principales Ciudades (1972-1985)*, Estudio del Instituto Nacional de Estadística (Dirección General de Censos, Encuestas y Demografía), 1978.
- VALLENAS, Guillermo; *Proyecciones de Población Total Urbana-Rural (1970-2000)*; Lima, Instituto Nacional de Estadística (Dirección General de Censos, Encuestas y Demografía), 1978.

LA REGIONALIZACION TRANSVERSAL DEL TERRITORIO PERUANO CON EL FIN DE LOGRAR LA ADMINISTRACION DEL DESARROLLO NACIONAL

Javier Pulgar Vidal

INTRODUCCION

1. Regionalizar transversalmente el territorio nacional es dividirlo en sectores que, a partir del mar territorial, suban por todas las regiones naturales o pisos ecológicos andinos- y terminen en las selvas amazónicas.
2. El propósito de la regionalización transversal del territorio peruano es asegurar a cada región la posibilidad de disponer de toda clase de recursos naturales, que a su vez, le permitan alcanzar un desarrollo sostenido y lograr la consiguiente abundancia para su población. Dicho de otra manera, cada región debe disponer de las proteínas animales y vegetales del Océano Pacífico Peruano, que es muy rico en especies comestibles; debe aprovechar todos los recursos mineros, agrícolas y pecuarios y las energías existentes en las cadenas andinas, y, finalmente, debe utilizar y conservar los recursos forestales, hidrobiológicos, agrícolas y pecuarios de las selvas alta y baja.
3. La regionalización transversal tiene un fundamento geográfico. En efecto, el Perú es un país con forma alargada, de regular ancho, que se extiende cabalgando sobre la Cordillera de los Andes. De esta Cordillera descienden, al este y al oeste, numerosos ríos con sus respectivos valles que -a guisa de caminos- vinculan

varios pisos ecológicos. Los factores del medio ambiente natural se distribuyen en el espacio mediante localizaciones armoniosas dispuestas en fajas que se encuentran unas al lado de otras y que se desplazan de este a oeste y viceversa. Ello da como resultado que el mar y el desierto costanero estén en el occidente; el río Amazonas y las selvas, en el oriente; y las tierras templadas, frías y heladas, en el centro y en diversas altitudes. Esta es la configuración geográfica peruana. Si deseamos lograr con ella regiones autosuficientes que puedan disponer de todos los recursos naturales y de todos los grupos humanos para alcanzar su desarrollo, aquéllas tienen que ser necesariamente transversales. Esto significa que cada región debe adoptar la forma de un sector más o menos rectangular, que parta del mar, cruce el desierto costanero, suba y baje por los declives andinos y abarque las selvas amazónicas con su inmenso río.

4. La regionalización transversal del territorio no será una conquista del presente; ya fue aplicada en el pasado por varias de las culturas de la Generación Wariruna del relato de Huamán Poma de Ayala. El recuperarla para el presente, mejorada por las técnicas y la ciencia que ahora poseemos, le asegurará un alto grado de desarrollo a la Nación.
5. La regionalización transversal del antiguo Perú contribuyó a crear la imagen de un país opulento, pleno de abundancia. Esta idea se difundió por los territorios vecinos y al llegar los conquistadores españoles, las gentes del Darién y del Chocó (sector norte de la América del Sur) creían en la existencia de un país muy rico, ubicado hacia el sur, al cual llamaban Pirú o Pirúa.
6. La vinculación transversal actualmente existente en el sector central del Perú, sin ser exactamente el resultado de una regionalización transversal, pone de manifiesto las ventajas y la conveniencia económica y social de este tipo de vertebración. Por esta razón, sería ilógico -por decir lo menos- el no adoptarla en todas las latitudes del país.

I. FUNDAMENTOS GEOGRAFICOS

El Perú tiene un territorio emergido de forma más o menos rectangular. Mide 18° 20' 45" del largo y 12° 40' 34.5" de ancho,

sin contar el Mar Territorial con sus doscientas millas de ancho y cuyo litoral alcanza una longitud de 2,843.7 Kms. Está recorrido, casi en la dirección de los meridianos, por la Cordillera de los Andes, el desierto costanero y el llano amazónico. El Océano Pacífico Peruano lo baña por el occidente; el sistema fluvial del río Amazonas, por el oriente.

Para comprender mejor los fundamentos geográficos de la regionalización transversal es necesario analizar brevemente los siguientes aspectos esenciales de la geografía nacional: los grandes ambientes geográficos, las regiones naturales o principales pisos ecológicos y los factores del medio ambiente natural.

1. Los grandes ambientes geográficos del Perú son:

- a) El sector del Océano Pacífico llamado Pacífico Peruano, Mar Territorial o Mamacochoa, que abarca los fondos marinos y la plataforma continental.
- b) El desierto costanero.
- c) El declive o vertiente occidental de los Andes o Contisuyo.
- d) Las vertientes o declives de los Andes al oriente del “divortium aquarum” entre el Pacífico y el Atlántico, o Chinchaysuyo.
- e) La cuenca peruana del Lago Titicaca o Collasuyo.
- f) El semi-llano amazónico, Omagua o Antisuyo.
- g) La atmósfera.
- h) El subsuelo.

Casi todos estos grandes ambientes están ubicados unos al lado de otros en la dirección de los paralelos y su utilización racional presupone el dominio coordinado de todos ellos por un sistema administrativo que permita una vinculación transversal y complementaria de los grandes ambientes entre sí.

2. Las regiones naturales o principales pisos ecológicos peruanos, desde el punto de vista de la ciencia geográfica y conforme a la tradición milenaria, son ocho:

- a) Chala o Costa, de 0 a 500 m.s.n.m.; incluye las islas marinas y el Mar Territorial en el Océano Pacífico.
- b) Yunga, quebrada o chaupiyunga, entre los 500 y los 2,300 m.s.n.m. en la vertiente occidental de los Andes y entre los 1,000 y los 2,300 m.s.n.m. en la vertiente oriental de los Andes.
- e) Quechua o región templada, entre los 2,300 y los 3,500 m.s.n.m. en las vertientes orientales y occidentales de los Andes.
- d) Surú, Jalea o región fría, entre los 3,500 y los 4,000 m.s.n.m. en las vertientes orientales y occidentales de los Andes.
- e) Puna, Altiplano o región muy fría, entre los 4,000 y 4,800 m.s.n.m. en el remate del declive andino y también en los declives occidentales y orientales de los Andes.
- f) Janea, región siempre cubierta de nieves o cordillera nevada, entre los 4,800 m.s.n.m. y las más altas cumbres del sistema andino, tanto en la divisoria de aguas entre el Pacífico y el Atlántico cuanto en las cimas de las otras cadenas de los Andes.
- g) Rupa-Rupa o Selva Alta, entre los 400 y los 1,000 m.s.n.m. en el declive oriental de los Andes.
- h) Omagua o Selva Baja, entre los 80 y los 400 m.s.n.m. en el llano amazónico.

La distribución de las regiones naturales o pisos ecológicos pone de manifiesto, indubitablemente, que una región administrativa competente que trate de lograr su desarrollo económico e integral debe poseer todas las regiones naturales o pisos ecológicos. Esto le permitirá tener una gran variedad de productos y una gran diversidad de actividades y disponibilidades complementarias. Esto sólo se puede lograr por medio de una regionalización transversal del territorio que permita disponer de las riquezas y recursos del Mar Territorial; de los feracísimos oasis de la Chala o Costa; de las frutas de las Yungas; de las hortalizas y cereales de la Quechua; de las tuberosas de la Suni; de las lanas, el charqui y el chuño de la Puna; de las nieves de la Janea; de los infinitos productos vege-

tales y animales de la Selva Alta; de la madera, el petróleo, las arcillas, las grasas, las resinas, las gomas, las carnes, el pescado, las frutas y los cereales de la Selva Baja. No hacerlo conduciría a frenar el desarrollo del Perú.

3. Los factores del medio natural

Los principales factores del medio natural peruano son diez:

- a) El clima que es variado y complejo debido a la localización ecuatorial y tropical del Perú, a la altitud, a la intrincada orografía que engendra la Cordillera de los Andes, al Anticiclón del Pacífico Sur, a la Corriente del Perú, a la surgencia de las aguas profundas del mar, al fenómeno de la Corriente del Niño y, en cierta manera, a la latitud. Las áreas climáticas se extienden en fajas colocadas unas al lado de otras, de occidente a oriente. Por tal motivo, sólo una región transversal puede disponer de un gran número de climas que permita una multiplicidad de actividades productivas.
- b) El relieve está formado por el desierto costanero, por el llano amazónico y por cinco cadenas de montañas. Estas últimas son: la Cadena de la Costa, hundida en parte, ubicada junto al Mar Pacífico y dentro de él; las tres Cadenas de los Andes: Occidental, Central y Oriental; y por último, la Cadena Ultra-Oriental de San Francisco o Canchahuaya, ubicada en los límites internacionales con el Brasil. Cada una de las cadenas de montañas ofrece muy variadas formas; algunas de ellas suben desde el nivel del mar hasta más de seis mil metros de altitud y engendran una orografía muy complicada: contrafuertes, quebradas, acantilados, pampas, escarpas, abras, cañones, pongos, etc. El aprovechamiento de los recursos que brinda el relieve en las diversas regiones naturales o pisos ecológicos, en altitud, sólo se logra con una regionalización transversal del territorio que asegure a cada región administrativa la posibilidad de contar con las islas marinas (guane-ras), oasis y desiertos, todas las formas del relieve andino y las llanuras y semillanuras de las selvas amazónicas.
- c) El suelo ofrece una gran diversidad y todas las posibilidades, desde los suelos más fértiles hasta los más pobres. El suelo

puede ser clasificado en trece órdenes, catorce sub-órdenes, veintiséis grandes grupos y once sub-grupos, todo lo cual garantiza y asegura muchas expectativas agrícolas, pecuarias y forestales; pero con la condición de que puedan integrarse dentro de un sector transversal del territorio que permita la utilización del mayor número posible de suelos.

- d) El subsuelo es muy complejo. Su estudio ha sido perfeccionado por el reciente Mapa Geológico del Perú, en el cual se analiza su composición, su estratigrafía y su estructura. La secuencia litológica ha sido afectada por diversas orogenias y movimientos epirogenéticos que se han sucedido desde el Precambriano hasta el Pleistoceno. La sistematización de las unidades geológicas conduce al establecimiento de cuatro grandes columnas:

Facies sedimentarias con dieciséis series sedimentarias y cuatro series volcánico-sedimentarias.

- Facies continentales con diez series sedimentarias y diez series volcánicas y volcánico-sedimentarias.

- Sedimentarias y metamórficas indivisas con cinco series.

- Plutones con cinco series.

Una visión de conjunto del Mapa Geológico del Perú demuestra claramente que las series y las unidades geológicas se distribuyen en fajas que van de sur a norte, dispuestas unas al lado de otras, y que cubren casi todo el territorio; excepcionalmente, unas pocas series y unidades geológicas se presentan circunscritas a reducidas áreas. De ello se desprende que solamente una regionalización transversal del territorio permitiría a cada región administrativa disponer de un gran número de unidades geológicas de rocas metalogénicas, de combustibles fósiles, de abonos minerales, de metales preciosos e industriales y de rocas no metálicas indispensables para el adelanto de muchas industrias y actividades productivas.

- e) **Las aguas subterráneas** son abundantes y están distribuidas en todas las regiones naturales o pisos ecológicos del país. Se presentan en napas freáticas, aprovechables para fines de rie-

go; o como fuentes minero-medicinales, termales o no. Su captación y su aprovechamiento están vinculados al desarrollo del turismo, a la ampliación de la frontera agrícola, a la curación de las enfermedades y -principalmente- al uso de la energía geotérmica, tan empleada en otros países y tan poco usada en el Perú debido al olvido del Gobierno Central y a la inexistencia de regiones administrativas que utilicen todo el potencial de sus respectivas áreas.

- f) Las aguas superficiales son innumerables. Drenan tres cuencas fluviales: la del Pacífico, la del Atlántico y la del Lago Titicaca. Incluyen glaciares, riachuelos, ríos, lagunas y lagos. Los ríos deben utilizarse integralmente y, de ser posible, deben estar a cargo de una sola autoridad desde sus orígenes hasta su desembocadura. La garantía del mantenimiento perpetuo de un curso de agua depende del cuidado que se ponga en conservar la vegetación en sus nacientes. La necesidad de la energía hidroeléctrica y del agua para el riego, para la industria y para el consumo doméstico hace que cada vez sea más apremiante encargar el cuidado de todo un río a un solo administrador. Los ríos que van al Pacífico corren de este a oeste; los que van al Atlántico, con pocas excepciones, corren de oeste al este. Esto significa que están unidos en sus fuentes y ello permite practicar transvases de aguas del Atlántico al Pacífico. Esta posibilidad exige la creación de regiones transversales que puedan utilizar cabalmente los recursos de agua de todas las cuencas, sin menoscabo de los derechos y de las expectativas de otras áreas.
- g) El mar peruano es uno de los más ricos de la tierra. Su litoral puede dividirse en tres sectores: el sector norte, constituido por una zona de levantamiento; el sector central, constituido por un área de hundimientos y el sector sur, constituido por una zona que tiene simultáneamente sectores en proceso de hundimiento y sectores en proceso de levantamiento. El ancho del mar territorial, según una doctrina jurídica peruana adoptada universalmente, es de doscientas millas náuticas. Dentro de esta superficie, hay áreas de gran fertilidad que operan como verdaderos oasis de vida, áreas ricas en centenares de especies marinas animales y ricas también en vegetales comestibles e industriales. La característica común a todo el mar territorial peruano es que, de sur a norte, ofrece infini-

dad de cardúmenes de anchoveta, animal planctívoro que sirve de forraje muy abundante para la mayor parte de los peces y hasta de las ballenas. Si se le protege debidamente, la anchoveta constituye una fuente inexhausta de alimentos para todos los pobladores del Perú. Por tal motivo, todas las regiones administrativas deben tener acceso al mar, con el objeto de conservarlo, cultivarlo y explotarlo racionalmente en beneficio del desarrollo regional y nacional.

- h) La flora es un factor muy importante porque cubre casi todo el territorio nacional con miles de especies comestibles, madereras, tintóreas, tánicas, resinosas, productoras de pulpa para papel, forrajeras, ornamentales, etc. Estas especies se encuentran distribuidas en las diversas regiones naturales o pisos ecológicos y son la base de las actividades pecuarias, agrícolas e industriales indispensables para alcanzar el desarrollo. Se escalonan a lo largo de la cuenca de los ríos, y configuran la admirable geografía de las plantas del Perú. Cuando una cuenca de la vertiente occidental se vincula realmente con otra de la vertiente oriental, entonces se enriquecen las posibilidades de desarrollo y se adquiere el gran potencial forestal de las selvas alta y baja. Por tal motivo, para que todas las regiones administrativas puedan disponer plenamente de los recursos vegetales, es indispensable que ellas sean transversales.
- i) La fauna es un factor decisivo, pero íntimamente supeditado al mundo vegetal; opera con mayor movilidad, aunque no puede desvincularse de las especies que le sirven de sustento. Por tal motivo, la posibilidad de disponer de los miles de especies animales marinas, terrestres, selvícolas y de las masas de agua dulce conduce a una regionalización transversal del territorio que, al abarcar todas las regiones naturales o pisos ecológicos, suministre la mayor parte de las especies animales indispensables para impulsar la economía y el desarrollo.
- j) Los grupos humanos, adaptados en procesos seculares a las distintas regiones naturales o pisos ecológicos del país, constituyen un valioso patrimonio de inteligencia y de cultura, indispensable para poder aprovechar eficazmente los recursos en todas sus formas y para poder utilizar debidamente los ali-

mentos, las fibras, los forrajes para el ganado, las materias primas para la artesanía, etc. Actualmente, esos grupos humanos se encuentran muy mezclados en las barriadas de las ciudades; ofrecen, sin embargo, remanentes humanos que aún residen en las regiones naturales o pisos ecológicos y que gozan de las siguientes predisposiciones ancestrales: en la región natural Chala, los chalacos son pescadores por excelencia; en la Yunga, los yuncachos son fruticultores eficientes; en la Quechua, los quechuas son horticultores insuperables; en la Suni o Jalea, los shucuyes son forestadores y agricultores selectísimos; en la Puna, los jatiris o jamilles son pastores de camélidos; en la Rupa-Rupa o Selva Alta, los chunchos son recolectores sapientes; en la Selva Baja, los omaguas o charapas son cazadores y agricultores incipientes. Ninguna región administrativa que no sea transversal puede disponer del formidable acervo humano de todos los grupos formados a expensas de una larguísima adaptación a las condiciones de cada región natural.

II. FUNDAMENTOS PREHISTORICOS Y ARQUEOLOGICOS

1. El relato recogido por Felipe Huamán Poma de Ayala sobre las "Primeras Edades o Cuatro Generaciones de Hombres" anteriores a la conquista ofrece el más valioso cuadro de la sabiduría tradicional. En efecto, con la introducción de una leve alteración en el orden de las generaciones, todo el relato guarda perfecta armonía con las comprobaciones científicas recientes sobre la **marcha de los hombres que han ocupado y ocupan el territorio del Perú**. Huamán Poma dice que las cuatro generaciones que poblaron el país son:
 - a) Los Pacarimoc-runas o gentes de la aurora de la humanidad;
 - b) Los Wari-runas o agricultores primitivos;
 - c) Los Purun-runas o agricultores, pastores, ceramistas, tejedores, orfebres, arquitectos, etc.; y
 - d) Los Auca-runas o guerreros, conquistadores, políticos, etc.

Afirma claramente que los Pacarimoc-runas dieron origen a dos linajes: el de los grandes señores legítimos o Wari-runas y el de los señores menores bastardos o Purun-runas. Aquí se encuentra la clave que permite proceder al reordenamiento del relato, colocando a los Purun-runas como segunda generación y a los Wari-runas como tercera generación.

2. Las investigaciones prehistóricas y arqueológicas realizadas en las últimas décadas demuestran que, efectivamente, el relato reordenado de Huamán Poma guarda armonía con los hechos recientemente descubiertos:
 - a) Los hombres más antiguos o Pacarimoc-runas vivían en cavernas. Esto ha sido demostrado por Augusto Cardich con sus estudios en las cuevas de Lauricocha; por Jorge Muelle, en Toquepala (a expensas del descubrimiento que hiciera el antropólogo Emilio Gonzáles); por Me Neish, en Ayacucho; por Ramiro Matos Mendieta, en Junín y por otros muchos que han comprobado la existencia de un hombre primitivo, es decir, de un Pacarimoc-runas que habitaba en las cavernas y que era coetáneo de animales hoy desaparecidos. Los Pacarimoc-runas ocuparon las Punas porque eran los únicos lugares habitables libres de vegetación arbórea espontánea y sin el grave peligro de animales carnívoros; además, contaban con la ventaja de poder disponer de la carne y de la piel de los camélidos. Podríamos decir que los Pacarimoc-runas cumplieron con la ocupación del territorio en una de sus más amplias regiones naturales, situada entre los bosques primigenios y las nieves persistentes. Es posible que -ya avanzados los tiempos- descendieran ocasionalmente a sitios más bajos y provistos de cavernas seguras, a pesar de encontrarse dentro del bosque natural dominante en esas edades.
 - b) Los Purun-runas, o segunda generación, recorrieron todo el territorio; inventariaron sus características y recursos naturales y de acuerdo con ellos, pusieron nombre a los lugares con el que destacaron lo más saltante de cada paraje en orden a las necesidades humanas. Al caminar, abrieron los caminos; descubrieron todas las abras para pasar de oriente a occidente y viceversa, o de sur a norte y al re-

vés. Para viajar, utilizaron las cumbres de las cadenas andinas, especialmente las de las cadenas transversales que separan las diversas cuencas. Como resultado de esto, aún hoy aparecen ostensibles las huellas de chaquinanis o caminos “de a pie” que van por las crestas de los cerros y cuyos trazos, claramente perceptibles desde el aire, ponen de manifiesto el intenso tráfico que por ellos se realizó cuando era peligroso descender al fondo de las quebradas a causa de las plagas, las enfermedades y los animales agresivos.

El estudio de los talleres del hombre primitivo que abandonó las cavernas y vivió persiguiendo a los animales por todas las regiones naturales o pisos ecológicos demuestra que hubo un hombre “Purun-runá”, un caminante errabundo que, al escudriñar todo el territorio, fue dejando la huella de su cultura en las quilcas, las que han llegado hasta nosotros en forma de geoglifos, pictografías y petroglifos. Los Purun-runá eran gente de cultura pre-cerámica; no practicaban la agricultura y posiblemente, en las postimerías de su largo deambular, llegaron a conocer la utilidad de los abonos de los animales amansados o domesticados y hasta pudieron haber empleado la taclla, clasificada por Huamán Poma como el primer invento de la humanidad para explotar el suelo.

- c) Los Wari-runá, o tercera generación, dominaron a plenitud el escenario geográfico; fueron los administradores racionales y técnicos del territorio, los verdaderos organizadores del espacio. Ellos comprendieron la utilidad de complementar entre sí a los variados recursos naturales de las diversas regiones o pisos ecológicos. Ellos establecieron y aclimataron gentes en todos los niveles de altitud. En su época, se establecieron y se configuraron los grupos humanos que han llegado hasta nosotros:

— Los Chalacos se adaptaron a la costa desértica o Chala y al mar y utilizaron principalmente los peces, los mariscos y las algas; son los mejores pescadores.

- Los Yuncachos, mapayungas o chaupiyungas se adaptaron a las cálidas Yungas, mediante el cultivo de los árboles frutales y de la coca; fueron y son fruticultores.

- Los Quechuas se adaptaron al cultivo intensivo de la región natural Quechua o tierra templada, en la cual crearon el “huerto quechua”, autosuficiente; fueron así los horticultores por excelencia.
- Los Shucuyes se adaptaron a las tierras frías de la región natural Suni; desarrollaron una intensa actividad forestadora en las estrechas pendientes de los cerros, especialmente a base de una gramínea alta (la chusquea), llamada “suni”, “soné” o “suro”; por otro lado, domesticaron al cuy.
- Los Jatiris, jamillis, michic o ahuatiris se adaptaron a la región natural Puna, región muy fría, carente de árboles, mundo del graminetum; desarrollaron una actividad de pastoreo de dos especies de camélidos: la llama y la alpaca; asimismo, se dedicaron a la cría en semidomesticidad de la vicuña y a la caza racional del guanaco. Son los pastores más conspicuos y los agricultores incipientes de las papas amargas.
- Los Chunchos se adaptaron a la Selva Alta y sus infinitos recursos vegetales y animales; son los recolectores de miel, cera, condimentos, colorantes, medicinas, plumas multicolores, semillas ornamentales, venenos, plantas alucinógenas, oro.
- Los Omaguas o charapas se adaptaron a la Selva Baja, región dilatada, plena de ríos y lagunas. Son los cazadores de río, los recolectores de numerosos productos de los reinos vegetal y animal y los cultivadores excepcionales de las fértiles playas barreales que crean, año tras año, los ríos amazónicos.

Estos siete grupos humanos de los Wari-runa dispusieron, como nadie antes, de una inmensa capacidad para crear altas culturas. Así lo comprobó el sabio Julio C. Tello al estudiar los templos peruanos del pasado. Mientras más remontaba en el tiempo, más perfectas eran las culturas que describía.

Los Wari-runa vincularon su nombre con lo mejor en todos los órdenes: “wari” es la alpaca; “warizo” es el híbrido de

alpaca y llama; “waricolla” es la flor de la totora destinada a conservar el fuego; “wari” o “wayro” es la papa harinosa. Hay también más de un centenar de topónimos que empiezan por “Huari”, correspondientes a casi todos los departamentos del país. Estos se ubican en todas las regiones naturales o pisos ecológicos, desde el nivel del mar hasta los más altos nevados, tanto en la vertiente occidental como en la oriental, y hasta en la cuenca del Lago Titicaca. Esto nos revela que los Wari-runas organizaron y administraron todo el Perú Antiguo; lo conocieron a plenitud; cultivaron los vegetales, los seleccionaron y llegaron a comer más de trescientas especies, la mayor parte de las cuales permanece ahora sin uso alguno; criaron muchas especies animales; seleccionaron y domesticaron al cuy, cuyo nombre (“coe”) significa - “comida por antonomasia”.

- d) Los Auca-runas, o cuarta generación del relato de Huamán Poma de Ayala, son los guerreros, los conquistadores, los políticos. Su más alta expresión fue alcanzada por los Incas, quienes se expandieron por casi todo el territorio de la América Andina y llevaron sus huestes hasta lo que es hoy Bolivia, Argentina y Chile, por el sur; hasta lo que es Ecuador y Colombia, por el norte; hasta las tierras de los antis, chunchos y omaguas, por el oriente; y hasta algunas de las islas de la Polinesia, por el occidente.

Los Auca-runas no fueron gentes “enemigas”, como se podría interpretar peyorativamente si se toma en cuenta una de las acepciones de la voz “auca”. Ellos fueron los verdaderos creadores de imperios: generales, capitanes y soldados expertos en el arte de la guerra y de la victoria y civiles expertos en administración.

Huamán Poma habla del Imperio Yarovilca; pero aún no lo conocemos bien. En realidad, la obra cumbre de los Auca-runas fue el Imperio Incaico, el Tahuantinsuyo. Utilizaron la escritura pictográfica sobre madera y telas; dominaron el arte y la ciencia de los quipus estadísticos y escriturarios; organizaron las comunicaciones rápidas; poblaron de ganado y huertos todo el territorio. Por otro lado, fomentaron la ocupación y el uso de todas las regiones naturales o pisos ecológicos; y perfeccionaron la administración transverbal del escenario geográfico con una vertebración longi-

tudinal del mismo. Los textos de las visitas de Iñigo Ortiz de Zúñiga y de Garcí Diez de San Miguel, realizadas en los primeros años de la ocupación española, consignan datos históricos acerca de las supervivencias de este sistema administrativo que el ilustre antropólogo Dr. John B. Murra ha denominado “el dominio vertical de las ecologías” y que no es otra cosa que el más racional de los usos del territorio peruano ; es decir, la integración y la complementación transversal de los recursos naturales renovables. Esto permite dotar a la población de la posibilidad de abastecerse suficiente y plenamente, gracias al consumo balanceado de productos de muy diversas regiones naturales.

III. FUNDAMENTOS HISTORICOS

1. En el momento anterior a la llegada de los españoles al Nuevo Mundo, el territorio del actual Perú era calificado por sus vecinos del norte como el área privilegiada que gozaba de abundancia, riqueza y bienestar.
2. El ingenio de los antiguos americanos creó una especie de canal interoceánico que unía al Pacífico con el Atlántico a través de las cuencas de los ríos San Juan y Atrato, tributarios del Pacífico y del Atlántico, respectivamente. Las naves subían por dichos ríos hasta sus nacientes y allí encontraban un pequeño canal artificial que facilitaba el paso de una vertiente a la otra. Así, los barcos procedentes del Tahuantinsuyo (Antiguo Perú) iban a Cumaná (Antigua Venezuela) y viceversa. Durante los viajes hechos por Pizarro para conquistar el Perú, este hecho fue comprobado por los marinos que comandaba Bartolomé Ruiz cuando descubrieron y capturaron unas naves que acababan de salir del río San Juan e ingresaban al Océano Pacífico cargadas con mercancías procedentes de los pueblos ribereños del Mar Caribe.
3. La navegación regular interoceánica determinó el establecimiento de gentes procedentes del sur en la cuenca del río San Juan. Dicha ocupación se deduce por la presencia de restos toponimicos de origen runasimi y por la existencia de restos étnicos.

4. En las primeras décadas del siglo XVI, los pobladores procedentes del sur (Perú), recientemente avocados en el Darién y en el Chocó, recibían el mote de Pirú o Pirúa. Se les identificaba así con las voces pirú o pirúa que ellos empleaban para designar a los depósitos en los que conservaban sus alimentos y que, en cierta forma, eran la “causa” de la abundancia.
5. Por otro lado, los sureños explicaron que la palabra pirúa o píruga se usaba también para nombrar a los frutos múltiples o abundantes de maíz, papa, oca, mashgua, etc., que, debido a la fertilidad del suelo se producían por grupos apiñados.
6. Hacia los años veinte del siglo XVI, el nombre Pirú, Pelú o Birú fue adoptado por un cacique de la región norte de la América del Sur; con tal apelativo, evocaba su origen foráneo o simplemente la singularidad de llevar un nombre extranjero.
7. Simultáneamente, los habitantes del Darién y del Chocó utilizaban el nombre Pirú para designar a un legendario país, ubicado hacia el sur y cuyo nombre significaba ‘país con abundancia de alimentos’.
8. Los españoles identificaron al Perú con un país rico en oro y decidieron conquistarlo.
9. Aunque la anécdota de los Trece de la Isla del Gallo bien pudiera identificarse con una leyenda, lo cierto es que existía una creencia corriente en la época: ir al sur era ir a un país de riqueza, de abundancia; era ir a ser rico; ir al norte era engolfarse en la pobreza y la escasez.
10. Los pobladores del Tahuantinsuyo nunca denominaron “Perú” a su país. Fueron los españoles quienes impusieron dicho nombre creado por los aborígenes del Darién y del Chocó. Y andando los años, la voz “Perú” rodó por el mundo como el nombre de un país muy rico, suntuoso y opulento.
11. Una vez descubierto el Perú y recorrido su territorio, se comprobó que en realidad era un país con abundancia porque estaba bien administrado: se guardaban, convenientemente protegidos, los alimentos de los años buenos para los años de reducidas mieses mediante la utilización de innumerables y

singulares construcciones llamadas coicas, tambos, piruas, collonas o cullunas, huachipas, etc. En la región natural Challa o Costa era posible aprovechar el sol del verano para preparar el charquicán de anchoveta que se secaba con los rayos solares, se empacaba convenientemente y se distribuía por todo el territorio, con lo que se aseguraba así el suministro permanente de proteína animal para toda la población. En las otras regiones naturales o pisos ecológicos, se producían muy diversos frutos que también se conservaban y se guardaban en almacenes construidos sobre el suelo, en las lomas de los cerros, en las cumbres de las montañas y también enterrados en el subsuelo reseco de las Yungas, donde formaban verdaderos envases al vacío que permitían la conservación de los alimentos por decenas de años.

12. Cuando no era posible guardar los alimentos en forma natural, se acudía a los más ingeniosos sistemas, que resultaban de técnicas originales para alcanzar una larga conservación, aún sin contar con dispositivos especiales. Se inventaron la papa seca o “cccopa”; el maíz hervido y seco, llamado “chochoca”; la **papa** amarga fermentada, congelada y deshidratada al sol, llamada “chuño”, “moray” o “tunta”. Así también se procedía con otras tuberosas: con la oca se obtenía el “panu”; con el olluco, el “chulee”; con la mashua se elaboraba la “shumlla”; con la yuca, la “caya”. Con las carnes de los animales mayores, se hacían cecinas y chalonas, charquis y gash-gapis. Todo un complejo trabajo, realmente científico, tenía como propósito alimentar adecuadamente al pueblo. Y este pueblo, así abastecido, podía dedicarse a las artes de la textilería, la cerámica, la orfebrería; al mejoramiento de plantas y animales; a la construcción de caminos y puentes, andenes, huayanchas, cochas y bofedales; a la búsqueda del oro para adorar a sus divinidades y para ofrecerlo a los jefes civiles que mantenían un orden garantizado por la abundancia.
13. Una de las causas de la abundancia era el trabajo tesonero y metódico que se coordinaba con las cuantiosas posibilidades de la geografía. Los poseedores de la boca de los ríos que desaguan en el Océano Pacífico, dominaban o ejercían influencia sobre todos los pisos ecológicos que recorren y cubren las cuencas de dichos ríos, desde el nivel del mar hasta el

dominio de las nieves perpetuas. Los restos arqueológicos prueban que en aquel entonces se cumplía plenamente lo que actualmente se llama “el dominio vertical de las ecologías” y que nosotros venimos estudiando desde hace muchos años con el nombre de la complementación armoniosa de las ocho regiones naturales o pisos ecológicos en altitud.

IV. FUNDAMENTOS DE LA EXPERIENCIA ACTUAL

En el momento actual no existe ninguna disposición que permita hablar de un criterio operante de regionalización transversal, salvo los postulados teóricos brillantemente expuestos por el Dr. Alberto Arca Parró y el propósito del Gobierno de las Fuerzas Armadas expresado en el Anteproyecto de Decreto-Ley de Regionalización Administrativa, publicado el año de 1975, cuando al exponer los criterios complementarios (B-2) y al referirse a la "Homogeneidad y complementariedad", dice: "(...) las regiones administrativas se han conformado buscando (...) la integración geo-económica transversal".

Hay, sí, un gran movimiento de opinión centrado en la urgencia de proceder de inmediato a una regionalización del Perú. Personalmente, hemos publicado varios artículos, sustentado numerosas charlas y conferencias, participado en algunos foros e informado a la Asamblea Constituyente con el propósito de crear una conciencia regionalista que adopte el criterio de la transversalidad. Como resultado de todo lo que viene ocurriendo en el ambiente, ya se han formulado pronunciamientos claros y precisos sobre la necesidad de una regionalización transversal. Entre ellos está el de la Asociación Nacional de Clubes Departamentales, con sede en Lima, que en su ponencia presentada en octubre de 1978 a la Asamblea Constituyente con el título de “Descentralización: una exigencia de los pueblos” y firmada por el Dr. Manuel Benavente Tapia, adopta el criterio de “...incluir en cada sector (región) un área de costa marina, con la generosidad alimentaria e industrial del mar en sus doscientas millas, movilizándose a través de los puertos; de las cuencas hídricas de los valles costeros, con sus cultivos intensivos y progresista industrialización; las cumbres de nuestras serranías, con su variada agricultura y micro-climas en los distintos pisos ecológicos; los llanos de pastoreo en las cum-

bres, a los que se suman el potencial energético de las caídas de agua y riqueza minera; las laderas de la Ceja de Montaña; la Selva Alta con sus amplios valles que estimulan la movilización de nuevos asentamientos humanos en su conquista por las promisoras características agropecuarias, industriales y madereras y la Selva Baja o fluvial-portuaria, con sus exuberantes bosques y ríos que la intercomunican con otras regiones, siendo la puerta de salida comercial al Atlántico por el Amazonas”.

Por otro lado, al analizar la realidad nacional, podemos comprobar que vienen funcionando algunas vinculaciones transversales que están contribuyendo sensiblemente al desarrollo nacional. Sin ánimo de ahondar en el tema, debemos señalar la existencia de tres vías troncales: a) la carretera de Olmos a los ríos Marañón y Huallaga; b) la carretera del Callao a Lima, Huánuco, Tingo María y Pucallpa (puerto a partir del cual se puede navegar el Ucayali); c) la carretera que parte de Moliendo, pasa por Arequipa, Juliaca, Ayaviri, Urcos, Marcapata, Quincemil y llega a Puerto Maldonado, en un punto navegable del río Madre de Dios. Estas troncales y otras vías menores manifiestan una muy importante vinculación transversal del territorio que permite intercambiar productos de todos los pisos ecológicos o regiones naturales. Así por ejemplo, antiguamente se vendía en Lima los plátanos de Guayaquil. Ahora se consumen los plátanos y otras diversas frutas de Tingo María, el Huallaga Central, el Perené y Satipo. Asimismo, la capital de la República compra las verduras de Tarma, la madera de Pucallpa y Oxapampa, los cocos de Satipo, las frutas de Chanchamayo, etc. A su vez, todos esos lugares tienen a su disposición el pescado del mar y los productos de las industrias de transformación de Lima.

Si pudiéramos consolidar esta organización espontánea del territorio por medio de la creación de una región transversal que vaya del mar a la Selva a través de los Andes, se produciría el verdadero desarrollo económico de la región, que ahora se encuentra trabado por la existencia de numerosos departamentos rivales entre sí. Y si una vertebración transversal como la indicada pudiera realizarse en el mayor número de sectores paralelos entre sí distribuidos de sur a norte, habríamos establecido una sectorización o regionalización conforme a la geografía nacional.

PROYECTO
DE REGIONALIZACION TRANSVERSAL
DEL TERRITORIO PERUANO

Por todos los argumentos ya discutidos y con los fundamentos que hemos expuesto en las páginas precedentes, nos permitimos proponer que se dicte una ley que cree nueve regiones que sustituirían a los actuales veintitrés departamentos y una provincia constitucional. Es necesario precisar que de las nueve regiones propuestas, ocho son transversales. La tercera no lo es debido a que corresponde íntegramente a la Selva Baja con sus varias terrazas, sus dilatadas selvas y el verdadero mar interior que es el río Amazonas.

Por razones prácticas, el croquis que proponemos sigue los límites de los actuales departamentos, provincias y distritos. Ha sido delineado sobre el mapa de la “Presidencia de la República-Instituto Nacional de Planificación-Asesoría Geográfica-División Departamental y Provincial-Escala 1:5’000.00”.

Región I:

Departamentos de Tumbes y Piura; distrito de Olmos del departamento de Lambayeque; provincias de Cutervo, Jaén y San Ignacio del departamento de Cajamarca; provincias de Bagua y Bongará del departamento de Amazonas. - Polos de desarrollo. En el occidente: Tumbes, Piura, Bayóvar; sobre los Andes: Ayabaca, Huancabamba; en el oriente: Jaén, Bagua, Santa María de Nieva.

Región II:

Departamento de Lambayeque, con exclusión del distrito de Olmos; provincias de Chota, Santa Cruz, Hualgayoc, Celendín, San Miguel, Contumazá, Cajamarca y Cajabamba del departamento de Cajamarca; provincias de Luya, Chachapoyas y Rodríguez de Mendoza del departamento de Amazonas; provincias de Bolívar y Pacasmayo del departamento de La Libertad; departamento de San Martín, con la exclusión de la provincia de Mariscal Cáceres y los distritos y sectores de la pro-

vincia de Alto Amazonas del departamento de Loreto que se encuentran al sur del río Marañón.— Polos de Desarrollo. En el occidente: Chiclayo; sobre los Andes: Cajamarca, Cutervo, Celendín, Chachapoyas, Mendoza; en el oriente: Moyobamba, Tarapoto, Yurimaguas.

Región III:

Departamento de Loreto, con la exclusión de los distritos de la provincia de Alto Amazonas ubicados al sur del río Marañón y también con la exclusión de las provincias de Coronel Portillo y Ucayali y las partes sureñas de las provincias de Maynas y Requena a lo largo del paralelo 6° de L.S.- Polos de Desarrollo. Polo central: Iquitos; polos radiales: Nauta, Requena, Caballococha.

Región IV:

Departamento de La Libertad, con la exclusión de las provincias de Bolívar y Pacasmayo; departamento de Ancash, con la exclusión de la provincia de Bolognesi; distrito de Huacrachuco de la provincia de Marañón del departamento de Huánuco; provincia de Mariscal Cáceres del departamento de San Martín; provincia de Ucayali y parte de las provincias de Maynas y Requena al sur del paralelo 6° de L.S. del departamento de Loreto, hasta los límites con el Brasil.- Polos de Desarrollo. En el occidente: Trujillo, Chimbóte, Casma; sobre los Andes: Huaraz, Otuzco, Huamachuco, Tayabamba; en el oriente: Tocache, Contamana.

Región V:

Provincia de Bolognesi del departamento de Ancash; provincias de Chancay, Cajatambo y Huaral del departamento de Lima; departamento de Huánuco, con la exclusión del distrito de Huacrachuco; departamento de Pasco; provincia de Coronel Portillo, con la exclusión de los distritos de Tahuania, Yurúa, Raimondi y Purús, hasta los límites con el Brasil.- Polos de Desarrollo. En el occidente: Supe, Huacho, Chancay; sobre los Andes: Chiquián, Cerro de Pasco, Huánuco, La Unión, Llata, Ambo, Panao; en el oriente: Tingo María, Pucallpa, Tournavista.

Región VI:

Departamento de Lima, con exclusión de las provincias de Chancay, Cajatambo y Huaral; provincia constitucional del Callao.; departamento de Junín; provincia de Tayacaja del departamento de Huancavelica y los distritos de Tahuania, Yurúa y Raimondi de la provincia de Coronel Portillo del departamento de Loreto, hasta los límites con el Brasil.- Polos de Desarrollo. En el occidente: Lima, Cañete y Chinchá; sobre los Andes: Huancayo, Tarma, Jauja; en el oriente: La Merced, Satipo, Atalaya.

Región VII:

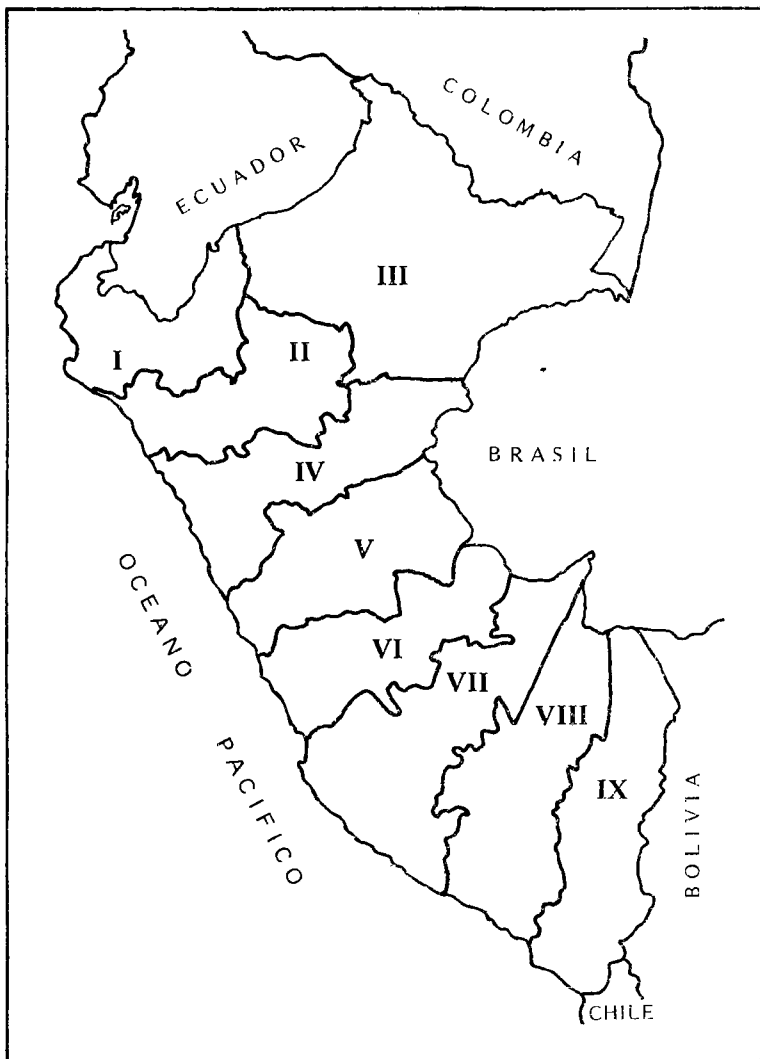
Departamentos de Ica y Huancavelica, con la exclusión de la provincia de Tayacaja; provincia de Caravelí del departamento de Arequipa; departamento de Ayacucho; provincia de Andahuaylas del departamento de Apurímac; provincia de La Convención del departamento del Cuzco; el distrito de Purús de la provincia de Coronel Portillo y el extremo ñor-occidental de las provincias de Manú, Tambopata y Tahuamanú, al occidente de una línea imaginaria que vincula el lugar en el que se reúnen los límites de las provincias de La Convención, Paucartambo y Manú con el punto donde limitan los departamentos de Loreto y Madre-de-Dios, en la frontera con el Brasil.- Polos de Desarrollo. En el occidente: Pisco, Puerto San Martín, Ica, Nazca, Marcona; sobre los Andes: Huancavelica, Ayacucho; en el oriente: Teresita, Quillabamba, Esperanza.

Región VIII:

Departamento de Arequipa, con la exclusión de la provincia de Caravelí; departamento Apurímac, con la exclusión de la provincia de Andahuaylas; departamento del Cuzco, con la exclusión de la provincia de La Convención; las secciones de las provincias de Manú, Tambopata y Tahuamanú del departamento de Madre de Dios situadas al occidente del meridiano 70° L.O. de Greenwich, hasta los límites con el Brasil. Polos de Desarrollo. En el occidente: Camaná, Ocoña, Moliendo; sobre los Andes: Arequipa, Cuzco, Abancay, Urcos, Calca; en el oriente: Quincemil, Manú.

PROYECTO DE REGIONALIZACION TRANSVERSAL

por Javier Pulgar Vida!



Región IX:

Departamentos de Moquegua, Tacna, Puno y las secciones de las provincias de Tambopata y Tahuamanú al oriente del meridiano 70° L.O. de Greenwich.- Polos de Desarrollo. En el occidente: Ilo, Moquegua, Tacna; sobre los Andes: Puno, Juliaca, Azángaro, Sandia; en el oriente: Puerto Maldonado, Iberia, Iñapari.

EL POTENCIAL ECONOMICO DE CADA UNA DE LAS REGIONES PROPUESTAS

Región I

Dispondría de petróleo en Zorritos, Talara y en la plataforma continental del nor-oeste; fosfatos, potasas y otras sales, en Bayóvar; azufre, lignito, aluminio, berilio y manganeso, distribuidos en el área andina de la región. Dispondría también del potencial hidroeléctrico más grande del Perú, lo que le permitiría atender no sólo al desarrollo de todo el norte del país, sino también de la parte sur del Ecuador; para ello, cuenta con la fuerza hidroeléctrica del río Marañón y sus afluentes, a lo largo de los pongos que se inician en Rentema y terminan en Manseriche. Comprendería las tierras agrícolas de los valles de Tumbes, Chira, Piura, Olmos, irrigadas por el potencial hídrico actual y por el que resultaría del acrecentamiento del mismo, mediante las obras de riego ejecutadas en las presas de Poechos y San Lorenzo y mediante la futura desviación de las aguas del río Huancabamba a Olmos. Gozaría de la capacidad agropecuaria de Jaén y Bagua, de las cuencas de los ríos Bajo Utcubamba, Bajo Imaza, Bajo Nieva; de los valles de los ríos Chinchi, Cenepa y Santiago, con sus grandes reservas de bosques de podocarpus. Tendría pescado, de las más selectas especies, para consumo humano y conchas y langostinos en Tumbes. Paita y Sechura.

Región II

Contaría con los siguientes minerales: potasio, silicio, aluminio, cobre, antimonio, zinc, plomo, boro, mercurio, fósforo, azufre, fierro, sodio, molibdeno y otros. El rico potencial de los bosques en las cuencas de los ríos Potro y Cahuapanas, afluentes del Marañón y de los ríos

Aipena, Shanusi, Cainarache, Mayo y Huallabamba, afluentes del Hua-Uaga. La gran capacidad agrícola de Lambayeque, ahora asegurada por el complejo de Tinajones; el agro de Cajamarca, Amazonas y San Martín.

Región III

Dispondría de las riquezas petroleras de las cuencas de los ríos Morona, Pastaza, Tigre, Ñapo, Putumayo y Ucayali, afluentes del Mara-ñón y del Amazonas y también de arcilla, caolín y arena; maderas, go-mas, resinas, almendras, frutas, aceites, medicinas, tintes y forrajes de las cuencas de los ríos amazónicos; pescado de los ríos, lagos y lagunas, además de carnes y carnes del monte. Contaría con la agricultura de las tierras altas y de las playas barreales. De manera especial, podría explo-tar varios millones de hectáreas de aguajales espontáneos, productores de aceite comestible y muchos millares de hectáreas de cético para ha-cer papel de periódico. Finalmente, se podría desarrollar una sólida ga-neradería de vacunos, ya seleccionados, y del búfalo de agua, que ha de-mostrado su gran adaptación a la región.

Región IV

Contaría con la rica minería de los departamentos de La Libertad y Ancash, con posibilidades de explotar cobre, magnesio, potasio, sili-cio, arsénico, fierro, manganeso, oro, antimonio, bario, plomo, plata, aluminio, flúor, cadmio, tungsteno, zinc, fósforo, carbón, boro, molib-deno, petróleo. Dispondría de las riquezas forestales de las cuencas de los ríos Huallabamba, Huallaga, Pisquis y Ucayali y contaría con la po-sibilidad de reforestar las tierras no agrícolas de los Andes, tal como ya se ha ensayado en la cuenta de los ríos Moche y Santa. Dispondría de la agricultura de los valles del Santa y de todos los que forman el impro-piamente llamado Callejón de Conchucos; del creciente potencial de las empresas agroindustriales, productoras de azúcar, alcohol potable y pa-pel en los valles de Chicama y Moche. Igualmente, contaría con las be-llezas escénicas de la Cordillera Blanca, la cadena nevada tropical más extensa del mundo y en la cual se halla el Allpamayo, la cumbre nevada de mayor hermosura; con el atractivo turístico de las ruinas de Chan-chán, Sechín, Chavín y con las fuentes termales del Callejón de Huaylas. Poseería el gran potencial hidroeléctrico del Cañón del Pato y el del Ca-ñón del río Marañón y sus afluentes. Tendría un mar muy rico en pes-ca, que le permitió a Chimbóte ser el puerto pesquero número uno en el

mundo. Finalmente, aprovecharía los beneficios de la industria SSerurgica de Chimbóte.

Región V

Sus principales riquezas serian: las salinas de Huacho; las cuencas carboníferas de Oyón, Cajatambo y Yanahuanca; la explotación de minerales de aluminio, molibdeno, fierro, plomo, tungsteno, plata, bismuto, bario, titanio, berilio, oro, vanadio, níquel, selenio, indio, talio, telurio, mercurio y magnesio; el petróleo en el río Pachitea y el gas en el Aguaytía; las grandes reservas de rocas calcáreas que permiten la industria del cemento y la de cal agrícola para enmiendas en los suelos ácidos de las selvas; el potencial hidroeléctrico de los ríos Huallaga, Alto Marañón y Yaracayacu. Los recursos agroindustriales de las cuencas de los ríos Fortaleza, Pativilca, Supe, Huaura y Pasamayo o Chancay; la agricultura y la ganadería de los departamentos de Pasco y Huánuco; los cultivos de té de la Cordillera Divisoria; las plantaciones de caucho de Yuracayacu; los pimentales de Pucallpa; las posibilidades de plantaciones de quina, calisaya y de cashú; los bosques organizados “Alejandro von Humboldt” e “Iparia”; las reservas naturales del Pachitea y la Cordillera de Sira; la posibilidad de exportar saborizantes para la “Coca-Cola”, cuyo consumo es creciente en el mundo; la ganadería de San Jorge y Tournavista. Uno de los renglones más importantes de la riqueza regional sería también el pescado marino.

Región VI

Tendría a su disposición los recursos mineros de Tamboraque, Casapalca, Morococha, Toromocho, Yauli, etc.; la explotación de otros ricos yacimientos minerales de bario, boro, bismuto, cobre, hierro, oro, plata, potasio, estroncio, cadmio, tungsteno, zinc, plomo, aluminio, cobalto, manganeso, todo lo cual se facilita con las refinerías de La Oroya y Cajamarquilla. Dispondría del pescado de un mar muy rico; de las zonas agrícolas de los valles de Chillón, Rímac, Lurín, Mala, Cañete; el valle del Mantaro y los valles de Tarma, Chanchamayo, Perené y Satipo; las riquezas forestales de los ríos Ene, Perené, Tambo, Ucayali, Inuya y Bajo Urubamba. También contaría con el potencial hidroeléctrico, ya aprovechado, de los ríos Mantaro y Rímac y la posibilidad de aprovechar el potencial hidroeléctrico de los demás ríos antes nombrados. Dispondría, además, del gran poder económico de la Megalópolis de la

Gran Lima (que incluye al Callao y a Chosica), en la cual funciona un alto porcentaje de la industria del Perú, las refinerías de petróleo de La Pampilla y Conchán y los puertos marino y aéreo más importantes del país.

Región VII

Tiene grandes recursos minerales: cobre, fósforo y hierro en las reservas de Marcona y Acarí; yacimientos de arsénico, boro, sodio, oro, magnesio, mica, aluminio, mercurio, tungsteno, plata, cobalto y harina de espongiarios. Cuenta con el pescado marino y los grandes cetáceos; el guano de las islas de Chincha, Ballestas y San Gallán. La agricultura muy especializada de Chincha, Pisco, Ica y Río Grande, así como la de los departamentos de Huancavelica y Ayacucho, con la posibilidad de ampliar en cien mil hectáreas con las aguas del río Pampas. Puede fomentar el turismo a Ayacucho e Ica; cuenta con centros prehistóricos, como los de Paracas, Tambo Colorado y Nazca, cuyas célebres "rayas" concitan el interés universal; una reserva de vicuñas en Pampa Galeras, única en el mundo; los santuarios de pariguanas y "lobos de dos pelos" de Paracas. Tiene también la posibilidad de forestar inmensas áreas de tierras no agrícolas en los Andes; de fomentar los campos de vid, dátiles, olivos y pallares. Por otro lado, la industria de vinos y aguardientes del tipo "pisco" tiene fama mundial.

Región VIII

Cuenta con los siguientes recursos minerales: oro, cobre, hierro, magnesio, cuarzo, boro, manganeso, plomo, plata, mica, níquel, cobalto, antimonio, petróleo y rocas para construcción. Cuenta con el pescado marino, los mariscos y las algas comestibles del Océano Pacífico y los camarones fluviales; la agricultura intensiva de Arequipa, Apurímac y Cuzco, enriquecida por las irrigaciones de La Joya y Majes; inmensas punas aptas para alpacas y vicuñas; las selvas de Quiliabamba, Lares, La Convención, Quincemil y Manú. Dispone también del turismo nacional e internacional a Machupicchu, Cuzco, el Valle Sagrado de los Incas, la blanca ciudad de Arequipa y el Valle de los Volcanes de Andagua.

Región IX

Dispondría de una extraordinaria riqueza marina. Contaría con

recursos minerales de cobre en Toquepala y Cuajone; de azufre, sodio, carbón, aluminio, boro, hierro, mercurio, plata, cobalto, zinc^ estaño y petróleo a orillas del Lago Titicaca y en las selvas de Madre de Dios. Tendría a su disposición los recursos acuícolas e hídricos del Lago Titicaca. Contaría también con la agricultura de frutas, vid y olivos; el fomento de la cría de alpacas, vicuñas y chinchillas; y, muy especialmente, el incremento de la explotación y la plantación de castañas en las tierras del Amarumayo. Una de las mayores riquezas potenciales de la región es el aprovechamiento racional de los placeres y vetas auríferas de Carabaya, Sandía, Ananea, etc., cuyo contenido de metal fino es muy alto.

LA REGIONALIZACION Y LA CONSTITUCION DE 1979

Luis Bustamante Belaunde

SINTESIS DEL TRABAJO

La presente disertación consta de tres partes. En la primera, se busca una precisión de conceptos de uso necesario cuando se habla de la regionalización. Se explican, así, la naturaleza y los alcances de ésta, la diferenciación de términos tales como desconcentración y descentralización, y los posibles ámbitos (central, regional y local) en que se desenvuelve la acción de gobierno. Se concluye afirmando que una genuina regionalización implica no sólo una desconcentración de funciones administrativas sino una verdadera descentralización política.

En la segunda parte, se explica el contenido de la Constitución de 1979 en lo que toca a la regionalización y se describe el marco institucional y organizativo previsto por aquélla. Se busca caracterizar el significado y el tratamiento dispensados al gobierno regional, así como sus principales notas. Se habla también de los posibles mecanismos de participación y los problemas que plantean.

La tercera parte se refiere al presumible desenvolvimiento del proceso de regionalización. Finalmente, se ofrecen algunas consideraciones a modo de conclusiones de la reflexión efectuada.

I. REGIONALIZACION Y DESCENTRALIZACION

Antes de iniciar el tratamiento del tema, es necesario practicar algunas precisiones conceptuales que ayuden a una mejor comprensión en la materia en discusión.

1.1 NATURALEZA DE LA REGIONALIZACION

Con la palabra “regionalización” sucede lo que es frecuente apreciar en tantos otros casos del campo político y administrativo; dado que no tiene una significación única e inconfundible, su utilización muchas veces está acompañada de una carga de valores subjetivos o de elementos críticos, según sea la conveniencia de quienes se refieren a ella para defenderla o para cuestionarla. Por ello, se impone un esfuerzo que tienda a reducir al máximo el subjetivismo y que, además, ofrezca la ventaja de su utilidad aplicativa.

Para este propósito, primeramente precisaremos lo que supone la regionalización como propósito puramente abstracto; esto es, desvinculado de un determinado contenido concreto, y después nos referiremos a las distintas condiciones e intensidades que es posible atribuir a tal contenido concreto para convertirlo en experiencia real y diferenciada de otros fenómenos comparables.

La regionalización es, en principio, el resultado de distinguir, dentro del territorio de una misma unidad estatal, la coexistencia de varios ámbitos geográficos o espaciales, a fin de asignar a cada uno de ellos un tratamiento diferenciado de acuerdo con sus cualidades específicas.

Si bien es cierta esta definición, no es, sin embargo, cabal, ni es la que ahora necesitamos. No se encuentra en ella presente el componente político-administrativo que nos ocupa. Y es que, como se ha dicho, es preciso distinguir, en primera instancia, la regionalización en su dimensión de forma y “continente”, de sus consecuencias de fondo y “contenido”¹.

Hay un primer momento en el que el cometido de la regionalización se concreta en el delineamiento geográfico, espacial y poblacional, donde se combinan los ingredientes físico-naturales, económicos y sociales en orden a la configuración de una unidad diferenciada. Es el momento de la consideración infraestructural. Aquí prevalecen los ele-

mentos propios de una realidad parcelaria, y se trata básicamente de los recursos y de los datos de su situación en el territorio.

X

Pero luego hay otro momento, sucesivo si se quiere, que se ocupa de la ordenación consciente, deliberada y voluntaria, por obra de la creación humana, del aprovechamiento de esos recursos para la satisfacción de las necesidades de la sociedad. Es el momento de la configuración estructural de un sistema de decisión y de ejercicio del poder político dirigido al señalamiento del interés público y al establecimiento de las relaciones necesarias para lograrlo. Aquí prevalece el elemento político que se orienta a normar e) uso y la distribución de los recursos de la región y a expresar las decisiones concernientes al interés público así como a la gestión o a la administración de los medios apropiados para conseguirlo.

Es preciso tener en cuenta esta diferenciación aparentemente obvia, pero frecuentemente ausente en la presentación de la problemática de la regionalización, puesto que no es extraña ni pertenece sólo al pasado su conceptualización enmarcada en los necesarios, pero estrechos e insuficientes límites de la geografía y de la distribución espacial de los recursos.

Como lo que nos interesa ahora no es tratar este aspecto "contenido", sino el incursionar en el terreno político-administrativo -en el que se ha de montar el aparato institucional que sustente y exprese el sistema de decisión política y de gestión administrativa que constituye el "contenido" del proceso de regionalización-, vamos a intentar, a continuación, otro nivel de diferenciación, igualmente capital para la preservación de su carácter genuino y para su efectiva viabilidad.

1.2 PODER CENTRAL, DESCONCENTRACION Y DESCENTRALIZACION

Trataremos ahora de perfilar y de marcar ciertos conceptos elementales sobre las cuales hemos de levantar el edificio de la regionalización. Hablaremos, primeramente, de las notas del poder político y de su ejercicio; a continuación, estableceremos las diferencias entre desconcentración y descentralización, y, finalmente, distinguiremos los ámbitos en los que es posible el ejercicio del poder político ².

1.2.1 El poder político y su ejercicio

La función del ejercicio del poder soberano está atribuida a los niveles contemplados en el orden jurídico nacional que son organizados especialmente para ello.

Dentro de esa organización, se han de determinar las instancias competentes para expresar la voluntad soberana mediante normas obligatorias y exigibles (función legisladora o normativa). Asimismo, han de establecerse instancias dotadas de la fuerza -jurisdiccional y física- necesaria para que esa voluntad se realice en la vida social (función ejecutora) tanto en el nivel general, mediante el gobierno o la ordenación de los recursos adecuados para materializarla (función administradora), como en el nivel particular, montando procedimientos y sistemas que decidan los casos particulares de controversia o conflicto que se presenten en torno del efectivo cumplimiento de las normas producidas (función contencioso-administrativa y función judicial).

A esta necesidad responde el establecimiento de los “poderes” del Estado, que no son sino sub-sistemas de órganos, normas y procedimientos que se articulan para el desarrollo diferenciado de las mencionadas funciones. El modo en que tales sub-sistemas se cristalizan guarda correspondencia con las particularidades estructurales de cada régimen político, en función de la naturaleza atribuida al Estado.

Dado que, al menos en abstracto y en principio, la soberanía como esencia del poder del Estado puede alcanzar competencia para condicionar o gobernar “todo” y por todos los medios a su alcance, sus únicos límites están constituidos por su real eficacia y, sobre todo en el terreno que aquí nos interesa, por el reconocimiento de su legitimidad por parte de los gobernados.

Este reconocimiento de la legitimidad del gobierno por parte de los gobernados se alcanza mediante la precisión y el consenso que pueden lograrse en relación con las siguientes preguntas:

1. ¿En “qué” campos o áreas se pretende ejercer las facultades gubernamentales?
2. ¿“Cómo” se va a realizar tal ejercicio?

Lo dicho es particularmente importante, pues es lo que en concreto define el contenido, los alcances y los límites del poder del gobierno (esto es, la orientación y la intensidad de la soberanía) en cada Estado.

1.2.2 Ámbitos, competencias y naturaleza de funciones: desconcentración y descentralización

En lo que se refiere a la primera cuestión, o sea, a la determinación de los campos o áreas en que se ejerce el poder (la respuesta al “qué” se va a gobernar), la organización del gobierno lleva a efectuar una necesaria distribución. Esta distribución se opera siguiendo dos posibles criterios: el de división en ámbitos de cobertura y el de diferenciación de competencias.

De acuerdo con el primer criterio, el de la división en “ámbitos” de ejercicio, nuestro régimen político ha llevado a la configuración de dos órdenes: el “nacional” llamado también, y no por coincidencia meramente casual, gobierno central -, y el “local”, expresado a través de la institucionalidad municipal. Veremos en su momento de qué manera puede insertarse en este criterio el orden “regional” establecido si bien sólo en apunte genérico- por la nueva Constitución Política del Estado de 1979.

Según el segundo criterio, el de la diferenciación de competencias dentro de cada ámbito gubernamental -nacional o central y local-, se opera una distribución que se puede observar en dos planos. Hay un primer plano en que tal distribución se plantea dentro de la razón “funcional”, y dentro del cual se distinguen los “sectores” en los que se desenvuelve la acción gubernamental según sean los campos de interés público asumidos para el ámbito nacional en lo social (salud, trabajo, vivienda, educación), en lo económico (agricultura, minería, energía, pesquería, industria, comercio, etc.), o en lo común (orden público, relaciones exteriores, hacienda, defensa nacional); y para el ámbito local, en los espectáculos públicos, en el ornato, en el control de construcciones, en el control de determinadas actividades comerciales e industriales, etc.

Y hay también un segundo plano, en el que la distribución de competencias se plantea dentro de una razón de ser “territorial”. Como las actividades gubernamentales no son siempre susceptibles de ser desarrolladas únicamente desde un nivel agregado o central, puesto que podrían llegar a perder eficacia, y atendiendo principalmente a tal eficacia, se propone una desagregación de instancias jerárquicamente ordenadas y distribuidas a lo largo y ancho del territorio en circunscripciones variadas que reciben indistintamente la denominación de “zonas”, “regiones”, “departamentos”, “distritos”, etc. Al frente de estas circunscripciones figura una instancia organizativa, a la cual se le atribuyen determinadas dosis o cuotas de competencia reglada (esto es,

con márgenes limitados de capacidad discrecional) y sin menoscabo de la reserva de jurisdicción final que es la eufemística denominación administrativa de no perder el derecho de decir la última palabra- que corresponde siempre a la instancia más alta radicada en el nivel central de la decisión gubernamental³.

Pero ambos planos (esto es, el funcional o sectorial y el territorial) tienen en común varias notas y sobre todo una misma razón fundamental de ser. Ambos se encuentran estructurados en torno de un nivel central y agregado de gobierno en el que, para un mejor cumplimiento de sus propios cometidos, se procede a efectuar una delegación de facultades y atribuciones en favor de instancias organizativas que le son inferiores y le están permanentemente sujetas. A estos fenómenos se les conoce con el nombre de “desconcentración”.

Ahora bien, en lo que respecta a la segunda cuestión de la que hablábamos, esto es, la concerniente a la modalidad del ejercicio del poder (la respuesta al “cómo” se va a gobernar), quizás vale la pena reiterar, una perogrullada, no por obvia siempre entendida cabalmente: la función esencial, directa y exclusiva del gobierno es gobernar. Y vale la pena no sólo enunciarla, sino repetirla: la función esencial, directa y exclusiva del gobierno es gobernar. Pero, ¿cómo es que el gobierno gobierna? Lo hace a través de un proceso que comprende varios pasos:

1. La formulación de la norma, que constituye la expresión primaria del poder político;
2. Su ejecución jurisdiccional a través de su propia organización gubernamental ;
3. La resolución de las controversias o de los conflictos suscitados en su cumplimiento, bien sea a través de sus propias instancias contencioso-administrativas, bien sea a través de los mecanismos y los procedimientos propiamente judiciales;
4. La apreciación del grado o nivel de “respuesta” de los gobernados, que son los destinatarios de su acción política; y
5. La recepción, la asimilación y el aprovechamiento del comportamiento efectivamente observado entre los gobernados para que le sirva de retroalimentación de futuras decisiones.

El ejercicio de esta facultad de gobernar, que corresponde exclusivamente al gobierno, en todas sus etapas, puede darse en dos grandes modalidades: la centralizada y la descentralizada. Nuestra Constitución de 1979, al ocuparse de la definición política del Estado peruano, ha determinado (Art. 79) que “su gobierno es unitario, representativo y descentralizado”.

Esta caracterización, escueta y categórica, nos evoca la contundente contestación de Kelsen: “(...) la afirmación de que el Estado se encuentra descentralizado (...) significa que el orden jurídico nacional no contiene solamente normas centrales, sino también locales. Las diferentes esferas territoriales de validez de los órdenes locales son las subdivisiones territoriales...”⁷⁴.

De modo que, ateniéndonos a esta afirmación clásica en el Derecho Político, estamos afirmando a la vez que en los Estados que se califican como descentralizados, el orden jurídico comprende un doble ámbito: el orden central y el orden local. Ambos, en conjunto, conforman una unidad, la unidad jurídica nacional. Pero sepamos diferenciar bien desde ahora, esta unidad jurídica nacional (bivalente) de la sola consideración del orden central, que es tan sólo una de sus partes.

La aparente similitud terminológica y el uso impreciso de los términos han llevado a confundir la significación de “desconcentración” y “descentralización”. Para encontrar una apropiada línea de frontera, resulta especialmente luminosa la explicación que, en el orden jurídico-administrativo, emplea Jiménez Nieto cuando señala que “la descentralización es el acto (...) por el que una institución da a luz a otra a partir de unos embriones viables que alentaban en su seno, transmitiéndole la correspondiente titularidad de derechos subjetivos; la desconcentración es sólo una atribución interna de competencias singulares a órganos propios de la entidad para facilitar la consecución de sus propios fines. La descentralización es un acto discontinuo, que se agota al tiempo de su realización; la desconcentración es una situación permanente, una manera de relacionarse el todo con sus partes componentes. La descentralización origina también relaciones entre la entidad matriz y la nueva, pero esas relaciones son interpersonales, intergrupales y macroadministrativas. Por el contrario, la relación de todo con sus partes, de la institución con sus propios órganos constitutivos, son endógenas y microadministrativas, sin trascendencia fuera del ámbito institucional. Ambos tipos de relaciones están regidos jurídicamente, pero (...) las primeras pertenecen al derecho macroadministrativo y las segundas al microadministrativo. Las relaciones del todo con sus partes son de tipo estatutario y jerárquico, atribuyendo a los órganos superior-

res una autoridad lineal sobre las inferiores que carecen de personalidad para sustentar por sí mismas sus decisiones frente a terceros. En la descentralización, en cambio, las relaciones no son ya jerárquicas, sino de tutela, vigilancia, control, gobierno, “poder de policía” o cualesquiera otras denominaciones que denotan la atribución a la entidad descentralizada de facultades de decisión autónoma propia de cualquier persona”⁵.

Hay, pues, descentralización cuando se reconoce la existencia de órganos de gobierno local (municipalidades) y cuando se establece una institucionalidad dirigida a conformar un nivel de gobierno regional. A esto se le conoce como “descentralización política”, en la medida en que se compromete de una u otra manera el concepto mismo del poder o la modalidad de su ejercicio.

Esta descripción del significado último de la descentralización -frente a la desconcentración- nos resulta útil tanto cuando empleamos el término en una dimensión política (creación de una municipalidad, establecimiento de nuevos órganos de gobierno regional) como cuando lo hacemos en una dimensión económica (creación de una empresa pública, producción de bienes o prestación de servicios mediante una entidad pública, pero independiente del gobierno).

En efecto, conviene que también aquí reiteremos nuestra afirmación perogulesca: el gobierno existe para gobernar y solamente gobierna el gobierno, o el gobierno sólo gobierna. Ello quiere decir, en consecuencia, varias cosas:

1. Que si hay algo por lo cual exista el gobierno es porque se requiere que exista una institución que gobierne;
2. Que si hay algo que el gobierno no puede dejar de hacer sin que a la vez deje de ser tal, ello es, precisamente, el gobernar;
3. Que si hay algo que el gobierno hace y que no sea gobernar, puede dejar de hacerlo sin que ello signifique que deja de ser gobierno;
4. Que el gobierno no puede encargar a ninguna otra institución o entidad que no sea gubernamental el ejercicio del gobierno; y
5. Que ninguna institución o entidad no gubernamental puede pretender ejercer la función de gobierno.

Esta colección de verdades aparentemente evidentes exige ser colocada no sólo en el archivo de los axiomas que se dan por supuestos, sino que de veras exigiría su inscripción en el frontispicio de todo edificio público, aunque fuese tan sólo para recordar las sensateces cuyo olvido frecuente ha sido la causa de tantas aberraciones o perversiones político-administrativas.

A pesar de lo dicho, en algunos casos, este solo circuito resulta insuficiente para lograr la realización integral del bienestar y del desarrollo que constituye la explicación última de la existencia del gobierno. En estos casos, se impone como necesaria una personalización más precisa, concreta y apropiada de su presencia en la vida social y económica. Esta es la razón por la cual el gobierno decide intervenir directamente en el proceso productivo de bienes o de prestación de servicios. Y, cuando ello sucede, y aunque sólo fuese en homenaje a esa colección de perogrulladas que anteriormente enunciamos, debería⁶ hacerlo a través de entidades dotadas o investidas de personería jurídica propia y distinta de la del gobierno, puesto que su misión no es gobernar, sino producir bienes o servicios. De entidades que, estando sujetas a las decisiones de su política, gocen sin embargo de autonomía decisoria y administrativa. Es el caso de lo que deberían ser las empresas públicas. A esta figura se conoce también con el nombre de “descentralización económica”.

Cuando se produce un acto cualquiera de descentralización de este tipo, el gobierno no deja de ser gobierno, ni sufren desmedro alguno la intensidad y la efectividad de la acción política. En efecto, lo que se ha descentralizado, es decir, desplazado de una persona jurídica como es un gobierno - a otra institución que le es distinta, no es de carácter político; es, más bien, algo que no resulta inherente al ejercicio del poder, y que éste no “pierde” cuando lo transfiere. Por otra parte, y a diferencia de lo observado en el caso de la desconcentración anteriormente examinado, el desplazamiento de facultades o atribuciones rompe todo “cordón umbilical” con la institución gubernamental que puede ser considerada, así, como generadora de un nuevo ser o un nuevo ente jurídico con el cual no lo une otro vínculo que el del ejercicio del poder, por lo demás, común característica de todas las personas o instituciones gobernadas y no gobernantes.

1.2.3 Los ámbitos políticos: nacional y local

Volvamos a nuestra reflexión alrededor de la naturaleza del gobierno en sus actuales versiones: nacional o central, y local. Repeti-

mos, primeramente, que dentro del Estado, las instancias de gobierno -al ejercer personería jurídica de derecho público por excelencia- reservan para sí y en exclusividad el depósito y el ejercicio de la potestad soberana. De allí su diferente naturaleza respecto a otras entidades de carácter descentralizado a las que también -y con relativa propiedad- se les atribuye personería jurídica pública de orden interno.

Decíamos que la diferencia entre el significado esencial del gobierno nacional o central y el de los gobiernos locales radica fundamentalmente en el ámbito de su cobertura: extendida para la generalidad del territorio en el primer caso, y restringida para circunscripciones particulares en los demás.

Si bien se trata de entidades que cuentan con personificación jurídica diferente entre sí, no por ello se postula una duplicidad de gobiernos, que sería conceptualmente contradictoria y, por lo demás, políticamente imposible. Es, más bien y por encima de ello, el caso observable en todas las modalidades de organización del Estado contemporáneo como una dualidad coexistente y consistente, que configura y cierra un circuito de poder necesario.

Como bien señala Brewer-Carias⁷, "... una de las características de la Administración Pública de los países de América Latina es la excesiva centralización de la autoridad política y de las decisiones administrativas en los niveles nacionales (...). Esta centralización administrativa ha implicado que todas las decisiones concernientes a asuntos y problemas estrictamente locales, no se resuelvan en la región respectiva, sino a nivel nacional produciéndose un embotellamiento intolerable. Así, hay una subadministración en las regiones y entidades locales, confrontada con una sobreadministración a nivel nacional...". Y continúa Brewer-Carias diagnosticando que "... esta situación ha provocado diversas consecuencias: una confrontación demasiado evidente, en materia de desarrollo, entre los niveles locales o regionales y el nivel nacional; y la carencia de recursos humanos suficientes y eficientes a nivel local o regional para asumir los programas de desarrollo. Esto provoca un círculo visioso: no se descentraliza la toma de decisiones sobre asuntos estrictamente regionales, porque no hay suficientes recursos humanos dispuestos en ese nivel; pero no habrá nunca un desarrollo adecuado de recursos humanos a nivel local o regional si no se descentraliza, efectivamente, el poder de decisión".

En teoría y en principio, caben muchas modalidades que definan y diferencien los ámbitos en los que desenvuelven sus actividades den-

tro de un régimen político unitario el gobierno nacional o central, de una parte, y, de la otra, los gobiernos locales.

Debe comenzarse por reconocer que, frecuentemente, el tema gobierno central "versus" gobierno local ha sido planteado en términos antagónicos. Como si la admisión de facultades en favor de los gobiernos locales fuese una forma de atentar contra la soberanía integral que -se creía- debería corresponder en principio al gobierno central. La explicación de este fenómeno debe buscarse en sus raíces históricas. Como Kelsen señala⁸, "... la descentralización por gobiernos locales democráticamente organizados significa la eliminación de la influencia de los órganos centrales autocráticos; la lucha por la autonomía local fue originariamente una lucha por la democracia en el seno de un Estado autocrático. (...) Cuando el Estado tiene una organización esencialmente democrática, el otorgamiento de la autonomía local a un cuerpo territorialmente definido solamente implica una descentralización...". Y es que, en verdad, como el mismo Kelsen se encarga de explicar, "... no hay antagonismo entre la administración estatal y la local autónoma (...). Si (ésta) (...) tiene un carácter democrático y (aquella) un carácter autocrático, entonces puede surgir la apariencia de un antagonismo. Pero si el Estado se encuentra, en su totalidad, democráticamente organizado, no hay ninguna razón para oponer la administración estatal a la local autónoma...".

Y esta dicotomía planteada en términos críticos de gobierno central "versus" gobierno local fue resuelta en la práctica con el beneficio de aquél. Retomando a Brewer-Carías⁹, puede decirse aquí lo mismo que él aplica a la realidad de su propio país: "La Administración Nacional, así, se convirtió en una administración paternalista en relación a las entidades regionales y locales, que progresivamente pasaron a depender de aquélla, incluso financieramente, constituyendo, además, el nivel municipal, un ámbito inadecuado para la descentralización...". Y también resulta adecuado invocar su mismo pensamiento cuando expresa que "... el centralismo también ha afectado los niveles municipales. Las Municipalidades han sido dotadas de competencias formalmente, pero su deficiente estructura, y la complejidad del proceso de desarrollo, ha provocado la asunción nacional, directa o indirecta, de muchos servicios y actividades que en principio son materias propias de la vida local. En este campo, se impone poner fin a la improvisación centralizante, delimitándose con precisión el ámbito de acción municipal en las competencias concurrentes que establece la Constitución. Solamente clarificándose las competencias municipales en leyes (...) en materia de urbanismo, de educación, de sanidad, de transporte, etc., es que se podrá lograr efectivamente una descentralización

adecuada a las exigencias de nuestro tiempo que permita y dé sentido a la participación”.

De hecho y en la práctica, es el marco constitucional y legal el encargado de delimitar los campos en que cada nivel de gobierno -central y local- puede desenvolver su competencia. Y este marco constitucional y legal es el resultado de un proceso de decantación histórica que refleja las experiencias y las frustraciones vividas al compás del ritmo histórico. Pero también es -y debemos admitirlo con honestidad y humildad- un marco no siempre concreto, sino más bien abstracto; no siempre atendido, sino frecuentemente olvidado; no siempre respetado y observado, sino desconocido y violado en la mayor parte del tiempo; no siempre vivo y real, sino muchas veces inerte e irreal.

Concebir, por ello, a las municipalidades con la mentalidad del siglo pasado que ha regido hasta ahora es una de las mejores maneras de conducir a su desvalorización y a su desprestigio. De allí que, como alguien ha señalado justamente, no es posible seguir pensando en las municipalidades como las responsables principalmente de la limpieza pública y del parchado de los baches urbanos. Eso puede ser un servicio local -por cierto necesárisimo y lamentablemente descuidado en la mayor parte del país- pero no es gobierno local.

Desde una perspectiva realista y actual, la mejor forma de diseñar la definición de las fronteras que diferencien a los gobiernos locales del gobierno nacional o central quizás no sea una de carácter genérico, que parta tan sólo del supuesto de que deba reservarse para aquéllos la regulación de los servicios públicos básicos de naturaleza vecinal (alumbrado, baja policía, arreglo y mantenimiento de vías). Por el contrario y teniendo en cuenta que tales gobiernos locales representan una forma de gobierno inmediatamente próxima a la colectividad y cercana al ideal de autogobierno- debería lograrse un modo específico que, partiendo del supuesto de que al menos en principio un gobierno local puede desarrollar las mismas acciones de decisión política o condicionadora que un gobierno nacional, configure su ámbito de competencia formal propio y peculiar que guarde estricta correspondencia con las garantías y realidades que se deriven de sus efectivas y particulares posibilidades.

Esto se alcanzaría mediante la conformación de una “carta de incorporación” que contuviese una relación o lista de facultades otorgadas por la más alta instancia de decisión política dentro del Estado y mediante la cual se atribuirían a cada gobierno local los ámbitos formales y los alcances en los que se le reconocería competencia para desarrollar sus funciones políticas y administrativas.

Tal “carta de incorporación” sería variable de un gobierno local a otro, según fuesen sus propias características. Igualmente, sería variada para un mismo gobierno local en función de las modificaciones que pudieran apreciarse históricamente en las condiciones y posibilidades que cada colectividad comprendida dentro del ámbito material de cada circunscripción hubiese efectivamente demostrado.

Si seguimos -en este aspecto también- el razonamiento de Kelsen ¹⁰, “... usualmente se acude a la descentralización, precisamente porque permite regular de distinto modo, en regiones diversas, una misma materia”. Es más, “... el grado cuantitativo de centralización y descentralización depende (...) del número e importancia de las materias reguladas por las normas centrales o locales (...). Es posible (...) que la legislación y la ejecución sólo se encuentran centralizadas o descentralizadas de manera parcial. Este es el caso cuando únicamente las normas generales (...) que regulan materias específicas, o las normas individuales expedidas de acuerdo con esas normas, tienen carácter local. La centralización puede aplicarse, por ejemplo, solamente a la agricultura o a la industria, en tanto que otras materias de la regulación jurídica se encuentran descentralizadas...”.

Mediante estas “cartas de incorporación”, finalmente, se pretendería la optimización de las relaciones que provienen de la dicotomía “interés local-interés nacional” que debe resolverse individualizada y específicamente, dejando de lado un sistema que “a priori” opte por uno u otro genéricamente.

Si en un proceso de institucionalización municipal que se quiera emprender en serio se optase por el reforzamiento de las funciones de los gobiernos locales, éste tendría que atravesar necesariamente por el desplazamiento de algunas de las facultades y competencias que actualmente están atribuidas al nivel nacional o central de gobierno. Este desplazamiento supondría también obligadamente -para guardar la consistencia del régimen político y evitar la duplicidad de responsabilidades- que tendría que operarse una traslación de atribuciones sin reserva de jurisdicción final que nos pone en el terreno de la “descentralización política”.

Con lo dicho hasta ahora, hemos querido fijar algunos puntos de referencia conceptual que habrán de acompañarnos en el desarrollo de las ideas que iniciamos a continuación.

1.3 RECAPITULACION DE IDEAS Y BASES PARA UN MEJOR ENTENDIMIENTO

La regionalización exige una verdadera “descentralización” y, con más precisión, una verdadera “descentralización política”. Esta debe descansar sobre la base de una nueva institucionalidad de gobierno y sobre el supuesto de que esas funciones y las responsabilidades que se le atribuyen a esta institucionalidad regional sean algunas de las que están actualmente a cargo del gobierno central (de allí la descentralización) y no las que resulten de reunir en una instancia agregada las que hoy corresponden a los gobiernos locales. Veamos por qué.

La desconcentración es el modo jurídico que se emplea para distribuir atribuciones y responsabilidades en diversos niveles que pertenecen a una misma organización, cuya instancia superior hace reserva de jurisdicción final; esto es, que en definitiva tiene la última palabra.

Frente a eso, la descentralización es el fenómeno por el cual ciertas responsabilidades y atribuciones son asignadas a instituciones distintas, que no forman parte de una misma organización por cuanto se trata de diferentes personas jurídicas, y sin que quepa, por tanto, reserva de jurisdicción.

La desconcentración es, pues, sólo administrativa; mientras que la descentralización puede ser política o económica. No basta la desconcentración administrativa, hoy alcanzada en mayor o menor grado. Si la regionalización se limitase a la desconcentración administrativa, se estaría empujando el concepto hasta hacerlo únicamente retórico: se trataría tan sólo de un mejoramiento de la organización administrativa. Si no existiese el propósito de traspasar atribuciones políticas (hoy ejercidas en el nivel central) al ámbito regional (lo que suponen la generación de toda una nueva institucionalidad regional) es mejor que no se hable de regionalización.

La descentralización política no supone la ruptura del concepto unitario del Estado. Se dice frecuentemente, que una regionalización concebida como proceso de descentralización política pondría en riesgo la naturaleza unitaria del Estado, porque equivaldría a una “federalización”. Este criterio no es sólo discutible, sino también inexacto¹¹. En efecto, con el nombre de “federalismo” se conoce, más bien y en todo caso, el fenómeno inverso, esto es, la formación de un nuevo Estado a partir de la previa existencia de varios Estados que, en ejercicio de su soberanía, deciden compartirla en el modo de una misma razón común.

Pero la descentralización política genuina tampoco supone en

rigor la disgregación de un Estado unitario. Primeramente, porque en los Estados modernos se encuentra la experiencia simultánea de dos niveles de gobierno -central y local, con ponderaciones desiguales, de acuerdo con las peculiaridades de cada caso- sin que ello implique estallamiento de la unidad nacional; y también porque hay, por el contrario, ciertos casos en que, de no reconocerse un determinado grado de autonomismo regional, si se pone en peligro la verdadera estabilidad nacional. Cuando se llega a extremos de centralismo deformante tan rigurosos -como es el caso del Perú de nuestros días- que su permanencia agrava y hiere cada día la dignidad de los pueblos no capitalinos, debe pensarse que es allí donde se encuentra el verdadero peligro de la unidad del Estado y no en la legítima y urgente alteración de la situación dada.

La regionalización requiere la configuración de una apropiada institucionalidad. Si la regionalización implica una verdadera descentralización política, ésta debe descansar sobre la base de la existencia de una adecuada organización institucional. En consecuencia, deben darse el establecimiento y la caracterización apropiados de los órganos de gobierno que las regiones requieren para desenvolverse con soltura y proyección.

La regionalización debe concebirse como un proceso y no como un producto automáticamente derivado del acto de promulgación constitucional. Por ello, tampoco puede esperarse que en el texto constitucional se contengan todas las regulaciones detalladas de la organización y funciones de la institucionalidad regional.

Finalmente, si, como acabamos de ver, no debe hablarse de regionalización sin una auténtica descentralización política, ésta sólo se puede alcanzar en tanto se reconozcan en favor de los órganos gubernamentales regionales facultades normativas (legislativas y administrativas) y jurisdiccionales en el ámbito regional. Sin ellas, no habría descentralización política y, por tanto, como antes se ha visto, tampoco podría hablarse propiamente de regionalización.

II. LA REGIONALIZACION EN LA CONSTITUCION DE 1979

El tema que nos ocupa es tratado por la nueva Constitución Política de 1979 en el Capítulo XII de su Título IV relativo a la estructura del Estado. Tal Capítulo XII lleva como epígrafe el "De la Descentralización, Gobiernos Locales y Regionales".

Una breve reflexión sobre este enunciado nos mueve a pensar, primeramente, que, para la mentalidad de los constituyentes de 1978-1979, en el ámbito regional -al igual que en el local- se ejerce la función política del poder (de allí que se emplee el término “gobiernos”, en plural y no en singular) con lo cual se consagra la proyección básicamente política de la regionalización. Y, en segundo lugar, que la materia o sustancia misma de la descentralización encuentra una cabal expresión precisamente en el ejercicio de ese poder político fuera del nivel central o metropolitano; con lo que cobra especial sentido también la dimensión política de la descentralización.

II. 1 DESCENTRALIZACION Y GOBIERNO LOCAL

Hemos dudado mucho acerca de la conveniencia de la inclusión del tema municipal dentro del mismo capítulo constitucional dedicado a la regionalización política del país. Sin que esto suponga un juicio definitivo, consideramos por ahora que ello encuentra su explicación en la medida en que la nueva Constitución sirve de base para iniciar un proceso -ojalá constantemente progresivo- de desplazamiento hacia la institucionalidad municipal de atribuciones anteriormente reservadas al nivel central de decisión política. Así, vemos como notas especialmente indicativas, en primer término, el reconocimiento de su competencia en cuanto a la creación, modificación y supresión de contribuciones, arbitrios y derechos (puesto que ello representa la más efectiva garantía de una autonomía económica y administrativa que no se limite a alcances puramente retóricos). De igual manera, el reconocimiento de su competencia en cuanto a la generación y ejecución de planes de desarrollo de sus circunscripciones, materia ésta en la que -como veremos más adelante- la Constitución se ha mostrado en este nivel más generosa que respecto al nivel regional.

En segundo término, consideramos igualmente promisorio el desplazamiento en favor de las municipalidades de jurisdicción en materia de zonificación y urbanismo, transporte colectivo, tránsito, turismo y monumentos, cultura, recreación, deportes y la limitadamente otorgada de vigilancia y cooperación con la educación primaria.

Finalmente, nos parece asimismo especialmente interesante la determinación de las fuentes de recaudación de rentas, que en algunos casos (como en el del patrimonio predial) representan una restitución, y en otros el desplazamiento de rentas de anterior destino fiscal. Pero, para redondear nuestra visión genérica, deberíamos también lamentar

la ambigüedad a la que se ha acudido en otros casos, cuya precisión final estará a cargo de una ley y en cuyo proceso de formación no está garantizada la presencia de un criterio sanamente localista.

Resulta pertinente, a estos efectos, recordar las calificaciones que la autonomía local merece a Kelsen, para quien aquélla “es una combinación directa y deliberada de las ideas de descentralización y democracia” que “normalmente(...) representa el tipo de una descentralización relativamente perfecta”. Para el mismo autor, “se trata de un autogobierno local, descentralizado”¹².

El aspecto municipal, aunque vasto e importante, no es, sin embargo, el que aquí nos ocupa. Por tanto, dedicaremos nuestra atención al nivel regional y, más concretamente aún, al de la organización prevista para el mismo por parte del texto constitucional.

II.2 DESCENTRALIZACION Y GOBIERNO REGIONAL

II.2.1 Las regiones, su formación y su modificación

La Constitución comienza por tipificar a las regiones como unidades geo-económicas que se forman sobre la base de áreas contiguas integradas histórica, económica, administrativa y culturalmente (art. 259). Hasta aquí no hay otra cosa que una visión infraestructural, guiada por una inspiración fundamentalmente topográfica. Corresponde a la idea del continente, aún desprovista de contenido, del ámbito físico de cobertura de sus competencias, y no de estas mismas.

A continuación, el mismo texto dice que la descentralización (se entiende, de las funciones que constituirán precisamente tal contenido) se ha de efectuar de acuerdo con el Plan Nacional de Regionalización, el que, a su vez, se habrá de aprobar por ley. Más adelante, tendremos oportunidad de referirnos a la manera prevista en las Disposiciones Transitorias para la implementación del proceso formativo y confirmatorio del Plan Nacional de Regionalización.

Una vez aprobado el Plan Nacional de Regionalización, se creará por ley expresa cada una de las regiones en él comprendidas (art. 260). La iniciativa o el origen de tal formación corresponde al Poder Ejecutivo o a las Corporaciones Departamentales de Desarrollo.

Creemos que, con ello, se produce una primera distorsión, originada en una razón doble. Por una parte, prácticamente se atribuye iniciativa legislativa en esta materia a las Corporaciones Departamentales de

Desarrollo y de esta manera, se produce un alejamiento del criterio general de la iniciativa legislativa establecido por la propia Constitución (art. 190), o, en caso de interpretación distinta se atribuye a las Corporaciones Departamentales de Desarrollo una naturaleza política de órgano de gobierno no contemplada en sus leyes de creación, que les restablecen vigencia a partir de 1981 (Décima Disposición del Título VIII). Por otra parte, y en atención a este mismo razonamiento, parecería que la unidad de medida básica de los elementos que han de integrarse para la conformación de las nuevas regiones será la departamental, cuya validez histórica no se discute, pero cuya invocación para estos fines no es necesariamente apropiada sino por el contrario - puede suponer un pie forzado para un proceso que en muchos casos debería prescindir de la delimitación de las actuales fronteras departamentales.

Luego del señalamiento de esta capacidad de iniciativa peculiar, el mismo dispositivo (art. 260) contiene un agregado de interpretación dudosa; es decir, que podría ser aplicable tan sólo en el caso de que tal iniciativa se originase en las Corporaciones Departamentales de Desarrollo, aunque podría ser invocable también para el caso de que la iniciativa correspondiese al Poder Ejecutivo. Se trata de la necesidad de contar con el voto favorable de los concejos provinciales (comprendidos dentro de la circunscripción propuesta), siempre que ese voto represente la mayoría poblacional. Requisito este que, teniendo en cuenta la formación urbana de nuestro país, traduce el reconocimiento de un peso decisivo en favor de los concejos municipales de las provincias capitales de departamento.

Finaliza el artículo señalando que las modificaciones en la demarcación regional (se entiende que luego de que las unidades regionales hayan sido formadas) requieren el pronunciamiento previo y directo de las poblaciones afectadas, conforme a ley. Este último temperamento supera, sin duda, al que se expuso para la conformidad exigida como necesaria para la inicial formación regional, en la medida en que los procedimientos de expresión democrática directa son preferibles a las modalidades indirectas.

II.2.2 El ámbito de competencia del gobierno regional

De acuerdo con el texto constitucional (art. 261), las regiones tienen autonomía económica y administrativa. Más adelante, veremos cuál es el sustento real de esta declaración, en función de su capacidad de generación, de captación y de aprovechamiento de los recursos que les son reconocidos.

El ámbito de competencias materiales es enunpiado en relación con las regiones, en lugar de haberlo hecho en relación con sus órganos de gobierno. En todo caso, está constituido por los siguientes campos:

- Salubridad;
- Vivienda;
- Obras Públicas;
- Vialidad;
- Agricultura;
- Minería;
- Industria;
- Comercio;
- Energía;
- Previsión Social;
- Trabajo;
- Educación Primaria, Secundaria y Técnica - circunscrita, en este caso, a su régimen administrativo, ya que la propia Constitución, en la parte pertinente (arts. 24 y 30), así lo establece-y
- Los demás que le son delegados conforme a Ley.

Como se puede ver -y más allá del último enunciado genérico que, como tal, poco nos dice— las áreas de competencia están aludidas casi con las mismas palabras que se emplean usualmente para denominar los sectores en que se desenvuelve la actividad pública nacional o central. En la misma medida en que sus alcances no están precisados, al menos en términos de competencias regionales “mínimas”, será la propia legislación organizativa de la actividad pública en cada campo sectorial la que los determinará. Esto nos hace temer que la inspiración no será siempre y necesariamente guiada por una tónica descentralista, sino todo lo contrario. Pero, sobre todo, nos refuerza la idea de que esta delimitación es de naturaleza típicamente constitucional: el señalamiento de las competencias “mínimas” para y entre los órganos que sirven de fuentes jurisdiccionales o de creación de normas jurídicas es una atribución exclusiva de la Constitución, la que no puede renunciar a hacerlo. La actual omisión podría ser explicada por el relativamente escaso tiempo dispensado a esta materia en el proceso de formación constituyente o por la necesidad de alcanzar, en el mismo, soluciones de compromiso o de consenso; pero no es aceptable que esta situación permanezca así indefinidamente. Algún día, por la vía de los mecanismos de reforma contemplados en la propia Constitución, será preciso llenar este grave vacío de sombrías proyecciones en el proceso de regionalización.

Ahora bien, hemos dicho y repetido al término de “competencias regionales mínimas” porque también creemos que debe evitarse, desde un principio, la tentación de concebir al proceso de regionalización como parejo y uniforme. Si así lo fuera, posiblemente estaría naciendo muerto. El punto de partida es reconocer que la variedad existente entre las distintas regiones exige un tratamiento plural y diferenciado, en función de esa rica complejidad que presenta la situación actual. Y así como anteriormente postulamos una “carta de incorporación” diferenciada para cada gobierno local en razón de sus efectivas y particulares posibilidades, también aquí consideramos que es necesario que la partida de nacimiento y la cédula de identidad de cada región se encarne en un “estatuto” propio consagrado por ley de la República cuya naturaleza se aproximaría a la de una “Constitución Regional”¹³, donde se enumeren taxativamente sus facultades normativas y administrativas en los campos señalados por la Constitución y que, como acaba de mencionarse, deberían revestir el carácter de competencias regionales “mínimas”. Se establecería, a partir de ellas, la diferenciación entre las diversas atribuciones de los órganos de gobierno regional, de acuerdo con las peculiaridades de cada región. Este “Estatuto” específico para cada región debería también precisar los mecanismos normativos, los recursos con que podría contar la organización gubernamental regional y el procedimiento para su modificación. Un temperamento similar estuvo contenido en el inicial dictamen en mayoría de la Comisión Especial sobre Descentralización y Gobiernos Locales de la Asamblea Constituyente y, muy lamentablemente, no fue recogido ni por la Comisión Principal ni por el texto definitivo de la Constitución.

II.2.3 Los recursos para las regiones

En cuanto a los recursos regionales, la versión definitiva de la Carta Política ha determinado (art. 262) que son los que a continuación se mencionan y que podrían diferenciarse en las siguientes categorías:

A. De origen regional:

1. Propios:

- El producto de sus bienes y de los servicios públicos que presten; y
- El derecho de mejoras por las obras que ejecuten.

2. Convenios:

- El producto de los empréstitos y operaciones de crédito que contraten.

3. Reconocidos:

- La participación adecuada en la renta que produzca la explotación de los recursos naturales ubicados en su ámbito territorial (a lo que se ha denominado el “canon” de aprovechamiento regional).

4. Transferidos:

- Los bienes y rentas de las corporaciones y juntas departamentales de desarrollo y de la parte proporcional que corresponda a las provincias que se integren a la región; y
- Los impuestos cedidos, total o parcialmente, por el Estado (por el Fisco) y los tributos creados para las regiones, en cuanto tuviesen origen regional.

B. De procedencia nacional (decisión central):

Los recursos nacionales que se transfieran para la atención de los servicios públicos descentralizados;

Los impuestos cedidos, total o parcialmente, por el Estado (por el Fisco) y los tributos creados para las regiones, en cuanto no tuviesen origen regional; y

- La cuota que corresponda dentro del Fondo de Compensación Regional (art. 263), distribuido equitativamente por el Poder Legislativo en la Ley de Presupuesto atendiendo a la superficie, la población residente, la tasa de migración y de desocupación o subempleo, y el rendimiento del impuesto a la renta.

La clasificación anterior de los recursos asignados a las regiones por la Constitución expresa un notorio desbalance en cuanto al origen de los mismos, de manera que puede decirse que ha prevalecido el criterio de impedir la fuga de los recursos originados en las regiones sobre el de establecer simultáneamente una derivación hacia ellas de recursos que se generan fuera de la misma (como en el caso de los de la hiper-

trofiada capital metropolitana, donde se halla asentada una proporción de la estructura productiva y creadora del producto bruto interno notoriamente superior a la de la población del país allí residente).

Unas breves palabras acerca de la naturaleza del Fondo de Compensación Regional recién aludido. La redacción empleada para configurarlo no es, ciertamente, feliz. No se entiende cuál puede ser en definitiva la forma en que índices tales como la superficie frente a la población residente, o la tasa de migración frente a la desocupación y sub-empleo, pueden servir para la fijación “equitativa” de las cuotas regionales respectivas. Creemos que hay un amplio margen de arbitrio —y ojalá no de otros elementos subjetivos— en el que pueden evaporarse las razones objetivas. Y el haber establecido como patrón adicional el del rendimiento del impuesto a la renta supone desconocer la real gravitación de tal impuesto dentro del conjunto de la recaudación tributaria del país.

11.3 LA ORGANIZACION DEL GOBIERNO REGIONAL

La organización del gobierno regional descansa en el funcionamiento de las siguientes instancias:

- la Asamblea Regional,
- el Consejo Regional,
- la Presidencia del Consejo Regional.

La Constitución no ha pretendido elaborar exhaustivamente la ordenación de la institucionalidad regional sino, más bien, ha referido a la legislación posterior el detalle (por ejemplo, la determinación del número de miembros de la Asamblea, la proporción representativa de los estamentos que la conforman, y el establecimiento de funciones adicionales tanto para la Asamblea cuanto para el Consejo).

Como condición común para todos los miembros de la mencionada institucionalidad, se plantean, además del requisito de residencia en la región, las mismas exigencias y consecuencias que las establecidas para los diputados.

A' continuación, vamos a referirnos a la concepción constitucional de los órganos que conforman el marco institucional de las regiones.

f

II. 3.1 La Asamblea Regional

La composición de la Asamblea Regional corresponde a la presencia, dentro de su seno, de los siguientes estamentos (art. 264):

- a. Los representantes elegidos por sufragio directo, cuya proporción no puede ser mayor del 40 por ciento;
- b. Los alcaldes provinciales de la región;
- c. Los delegados de las instituciones representativas de las actividades económico-sociales y culturales de la misma.

La composición de la Asamblea nos ofrece un primer nivel de dificultad (que se analizará más extensamente al final de este capítulo, cuando nos refiramos a los mecanismos de participación en la organización del gobierno regional). Los constituyentes, al parecer, no pudieron desprenderse de la influencia de una inspiración funcional-corporativista en el momento de contemplar la provisión de este cuerpo colegiado, que se supone habría de estar llamado a ser el “primer poder” dentro del nivel regional. Los beneficios de la democracia representativa -esto es, la que se sustenta sobre la base del voto universal y directo— no pudieron superar la especial fascinación que para una buena parte de los exponentes de lo que podríamos llamar la “ideología jurídico-política” nacional parece ejercer la representatividad indirecta, así como la referencia un tanto retórica a unas “instituciones representativas” del medio social que, en tanto en nuestro país siga habiendo un gran vacío en materia de institucionalidad, no pasan de ser ilusiones convencionales desprovistas de legitimidad incluso para los llamados a reconocerse en ellas.

La participación de los alcaldes provinciales (elegidos, en realidad -cuando lo sean- para el desempeño de otro tipo de función permanente) puede suponer una disfuncionalidad difícil de superar con los buenos deseos e intenciones. Y la participación de delegados de instituciones que no se pormenorizan ni se perfilan al menos indicativamente —además de no señalarse la proporción en la que intervienen-, con-figura una fuente potencial de vacíos, anomías, contradicciones y fic-

ciones que pueden poner en riesgo no sólo la seriedad sino también la viabilidad institucional regional. El Plan Nacional de Regionalización tiene en este aspecto uno de sus mayores y más delicados desafíos.

Como funciones de la Asamblea Regional, además de la consabida referencia a aquellas que les señale la ley, se mencionan (art. 265) las que siguen, y que pueden ordenarse así:

a. Institucionales:

- Elegir de su seno a su Presidente, que lo es a la vez del Consejo Regional; y
- Elegir, a propuesta del Presidente, a los miembros del Consejo Regional.

b. Microadministrativas:

- Dictar las normas de su organización interior.

c. Normativo-gubernamentales:

- Ejercer las competencias legislativas y administrativas que expresamente le deleguen los Poderes Legislativo y Ejecutivo;
- Aprobar el Presupuesto de la Región; y
- Aprobar el Plan Regional de Desarrollo.

Como puede verse, el campo de competencias normativo-gubernamentales es bastante más adelgazado que lo que parecía auspiciarse. Sin embargo veamos de qué manera este adelgazamiento es aún más grave que lo que aparenta:

1. La aprobación del Plan Regional de Desarrollo, que en el dispositivo pertinente (art. 265) parece una atribución exclusiva de la Asamblea, está, en realidad, sujeta al proyecto que le es presentado por el Consejo Regional (art. 268, inc. 1), el cual lo elabora de acuerdo con los lineamientos del Plan Nacional. Cabe únicamente esperar que estos lineamientos sean respetuosos de las posibilidades planificadoras de origen regional. De otra suerte, se estaría desatendiendo la enseñanza -que Hauriou manifiesta¹⁴- de que la centralización en la planificación suele ser uno de los vehículos más eficaces para producir un verdadero centralismo político que es, en definitiva, la negación de todo empeño regionalizador.
2. El ejercicio de competencias legislativas y administrativas delegadas por los Poderes Legislativo y Ejecutivo, desgraciadamente, tampoco ha seguido la pauta indicada por algunos de los miem-

bros de la Comisión Especial sobre Descentralización de la Asamblea Constituyente, y cuyo contenido y trascendencia no supieron interpretarse adecuadamente. El texto final de la Constitución ofrece las siguientes dos mediatizaciones:

Por una parte, la limitación de posibilidades en cuanto a la delegación de facultades legislativas (art. 266) que está planteada en términos de absoluta prevención y desconfianza, que son suficientemente elocuentes respecto al espíritu que parecía infundir la mentalidad centralista de algunos de los más destacados exponentes de la Asamblea Constituyente, por más que se invistiese con el ropaje siempre decoroso de la “unidad de la legislación nacional” y el “carácter unitario de la República o el ordenamiento jurídico del Estado”¹⁵.

Y por otra parte, la potestad revisora obligada, e incluso el poder de veto, que se atribuye al Poder Ejecutivo (Gobierno Central) en cuanto a todas las normas aprobadas por la Asamblea (art. 267), y que, en rigor, comprendería no sólo las correspondientes al ejercicio de las competencias legislativas y administrativas recibidas por delegación expresa, sino también la misma aprobación del Plan Regional de Desarrollo y la propia aprobación del Presupuesto Regional.

Esta potestad de revisión queda establecida no como un mecanismo que pueda actuarse “ex-post” por la vía del control por excepción ante eventuales excesos en el desempeño de la función por parte de la Asamblea Regional (como había estado originalmente planteado) sino que ha de verificarse “antes” de su promulgación y publicación y en “todos” los casos, sin exclusión alguna. De acuerdo con ello, funcionarios administrativos de determinado nivel dentro del Gobierno Central están en condiciones de bloquear la vigencia no sólo de normas administrativas aprobadas por las instancias pertinentes del Gobierno Regional, sino incluso las de rango legal que expidiese en uso de facultades directamente delegadas a su favor por parte del Poder Legislativo. Creemos que sobra todo comentario adicional.

II.3.2 El Consejo Regional y el Presidente

Según la Constitución, el Consejo Regional y su Presidente (que

lo es también de la Asamblea) conforman el órgano ejecutivo regional.

Las funciones cuyo desarrollo se encomienda (art. 268) a tal órgano ejecutivo (además de la ya citada referencia a aquéllas que le determine la ley) pueden agruparse del siguiente modo:

- a. Ejecutivas:
 - Ejecutar el Presupuesto Regional y administrar su patrimonio; y
 - Ejecutar los acuerdos y resoluciones de la Asamblea Regional.
- b. Apoyo:
 - Elaborar el proyecto de Plan Regional de Desarrollo de acuerdo con los lineamientos del Plan Nacional.
- c. Burocrática:
 - Resolver en última instancia los asuntos administrativos de los concejos municipales de la región.
- d. Normativas:
 - Reglamentar las normas emanadas de la Asamblea Regional.
- e. , Servicios:
 - Organizar y administrar los servicios públicos descentralizados y coordinarlos con los que presta el Poder Ejecutivo (Gobierno Central).

Quizás esta enumeración de funciones amerite unos cortos comentarios:

1. A pesar de su tipificación como órgano ejecutivo regional, nada queda señalado en el texto constitucional respecto a la relación entre su composición y la división funcional del trabajo en función de las materias que constituyen su ámbito de competencia.
2. Como se dijo anteriormente, el cumplimiento de la función preparatoria del proyecto del Plan Regional de Desarrollo queda considerablemente mediatizada cuando se le sujeta a los lineamientos del Plan Nacional. En efecto, esta sujeción, llevada a extremos no deseables, pero tampoco imposibles, puede suponer el desconocimiento de la capacidad generadora de planes desde la base regional y, con ello, la neutralización de los efectos benéficos del proceso regionalizador.

3. La atribución de competencias revisoras de los asuntos administrativos de los concejos municipales, en calidad de última instancia, es distorsionadora de lo que debería constituir una instancia política (y no burocrática) de nivel regional (y no municipal). Pero, y esto es igualmente grave, representa simultáneamente también la pérdida de capacidad decisoria final del más alto nivel del gobierno local hasta el punto de relativizar seriamente la proclamada autonomía administrativa municipal. Este asunto es tan grave que requeriría una inmediata corrección por la vía de la modificación constitucional.

4. La función de organizar y administrar los servicios públicos descentralizados de nivel regional y coordinarlos con los del nivel central debería ser entendida no como de desempeño directo, puesto que ello escapa de la naturaleza gubernamental de este órgano, sino más bien como de normación, promoción y control de su prestación por parte de otras entidades, sean éstas de propiedad de los mismos órganos regionales, o sean de naturaleza asociada, privada, cooperativa, etc.

II.4 OTROS ALCANCES DE LA REGIONALIZACION. REFLEXIONES EN TORNO DE LA PARTICIPACION

Además de la dimensión anteriormente referida de la regionalización como ámbito en cuyo favor se reconoce la posibilidad de aprovecharse -en una forma aún no muy definida de la explotación de los recursos naturales ubicados en su zona de influencia, mediante “una participación adecuada” en la renta que ello produzca (art. 121), cabe mencionar otra referencia importante al nivel regional contenido en la Constitución.

Es el caso de usar a las regiones como base para la elección del Senado de la República (art. 165), cuyo detalle es también librado a la legislación posterior.

La subsistencia del bicameralismo en la composición orgánica del Poder Legislativo en la Constitución de 1933 encontraba asidero en el planteamiento del Senado funcional: institución que, en virtud de la Ley 9178 no adquiere jamás plasmación. Enervada así la posibilidad de instauración del Senado funcional, el bicameralismo perdía la explicación más consistente de su permanencia.

Sin embargo, en la Constitución de 1979 apunta un nuevo sustento. A semejanza de lo observable en los países federales, una de las Cámaras se constituye bajo una racionalidad distinta: no es la matemática del peso demográfico-electoral la que se traduce en la composición del Senado, sino la admisión de un principio más igualitario desde el punto de vista territorial, que toma en cuenta la existencia de unidades parciales dentro del ser nacional, con derechos equivalentes en cuanto a su representación en, al menos, uno de los órganos colegisladores.

La Constitución, sin embargo, muestra el defecto de no haberlo precisado suficientemente y de haber permitido que tal precisión alcance forma a través de una legislación, eventualmente sujeta al juego y composición de las fuerzas concurrentes en el discurso político de cierto momento.

Pero más significativo aún es el dispositivo contenido en el Título VIII, dedicado a las Disposiciones Generales y Transitorias. Allí (Cuarta Disposición) se dice que “mientras se constituyen ‘todas’ las regiones, el Senado se elige en distrito nacional único”; esto es, sin distinguir en el universo electoral distritos parciales con peso propio y diferenciado. Puede observarse la ausencia de toda referencia temporal o a un plazo determinado.

Esto solamente resultaría explicable en cuanto supusiese una falta de fe en la estabilidad de las instituciones democráticas periódicamente renovables, o en el normal desenvolvimiento del proceso de formación regional al que se refiere la Disposición Novena del mismo Título constitucional.

Ya que ninguna de ambas hipótesis resultaría aceptable como punto de partida y ninguna ofrece respuesta satisfactoria, nos sentimos con derecho a desconfiar.

Unas breves ideas en torno de los mecanismos de participación en los órganos de gobierno regional. Si bien los mecanismos de participación que se abren en la teoría como en la práctica política de los pueblos son numerosos, cuando un régimen se tipifica como democrático-representativo se entiende que tal participación se realiza, por antonomasia, mediante la elección de las listas partidarias preferidas por los ciudadanos, quienes tienen la obligación de cumplir con el sufragio

Esta participación indirecta o por la vía de la representación partidaria no es por cierto excluyente de otras que pueden plantearse como coexistentes. Es el caso de la representación directa de determinados grupos de interés funcional, o de organizaciones socio-económicas.

Esta posibilidad concreta parece requerir de un mayor estudio, dada la modalidad que la Constitución ha consagrado para la composición de la Asamblea Regional (art. 264) y del Consejo Regional (art. 265, inc. 2).

Concretamente, para el caso de la Asamblea Regional, ha quedado establecido que su composición, en una proporción no menor del 60 por ciento, no es elegida por sufragio universal y directo, sino que corresponde a miembros que participan en ella en razón de su función como alcaldes provinciales, o bien que son “delegados de las instituciones representativas de las actividades económico-sociales y culturales” de la región.

Hay, pues, por delante una importante tarea consistente en encontrar cuáles de estas instituciones reúnen las cualidades que aconsejen su representación en el más alto órgano de gobierno regional.

Usualmente son reconocidas como tales las cámaras de comercio e industria, las organizaciones laborales, las asociaciones gremiales y los colegios profesionales, y las instancias representativas del quehacer educativo en sus distintas modalidades.

Deben, sin embargo, plantearse seriamente algunas preguntas y buscar respuestas antes que se empleen los mecanismos definitivos de participación funcional:

¿Cuál es el peso con el que debe hacerse presente cada uno de estos segmentos sociales?;

¿Cuáles son las organizaciones laborales representativas en un medio donde los trabajadores no estén integrados en organismos unificados?;

¿Cuáles son los gremios o colegios profesionales que deben estar presente, en razón de qué debe reconocérseles derecho a representación y en qué proporción relativa?;

¿Cuáles habrían de ser las razones -ante la imposibilidad de contar con la presencia de todos- que lleven a invitar (y excluir) a ciertas instituciones educativas?;

¿Se reconocerá derecho de participación en favor de algunos sectores que, en nuestros días, están formados y reconocidos en diversas partes del mundo y no en nuestro país, tales como, por ejemplo, ciertos grupos de presión, determinadas minorías o las organizaciones de defensa del consumidor -con frecuencia más importantes que las antes mencionadas- y, en su caso, con qué criterio se les daría lugar o se les excluiría?

Mientras estas preguntas estén sin respuesta, debemos ser conscientes de que las salidas no son fáciles ni pueden ser improvisadas.

Entretanto, y por encontramos dentro de una República democrática de gobierno representativo, debe reforzarse la institucionalidad civil y nacional para afinar la calidad significativa de los medios políticos y partidarios. Y, sobre todo, hemos de ser muy conscientes de la necesaria relación que existe entre descentralización y democracia. No en vano se dice que “la descentralización permite una aproximación mayor a la idea de la democracia que la centralización. Esta idea es el principio de la autodeterminación”. Como tampoco es vano afirmar que la descentralización es un apropiado antídoto frente a la dictadura: “El autócrata se opone siempre a una transmisión del poder a otros órganos y se halla inclinado a concentrar en su propia persona el mayor número posible de funciones (...). De hecho, las autocracias revelan una preferencia natural por la centralización estática”¹⁶.

Debemos, en fin, preguntarnos si, al igual que en otros ambientes, en nuestro país acaso no es cierto que “la crisis de participación es una crisis de descentralización pues no puede haber realmente participación sin un amplio proceso de descentralización política y administrativa”. También tenemos que preguntarnos si no es verdad que “tenemos que correr el riesgo de la descentralización si queremos realmente hacer un país equilibradamente desarrollado y si queremos detener la macrocefalia del centro. Y sólo descentralizando es que podremos realmente promover la participación a nivel local”¹⁷ ■

III. EL PROCESO DE LA REGIONALIZACION

En el proceso de implementación de la regionalización - y a partir de la situación presente- se pueden diferenciar los siguientes tres tramos o etapas:

- a. El primer tramo, constituido por el montaje institucional actual, y que descansa sobre el funcionamiento de los organismos regionales de desarrollo;
- b. El segundo tramo, que responderá a la situación que se plantee a partir de este año, 1981, cuando, en virtud del mandamiento de la nueva Constitución Política del Estado (Décima Disposición del Título VIII) se restablezca la vigencia de las juntas o corporaciones departamentales de desarrollo, y que se prolongará hasta la aprobación, por parte del Congreso de la República, del Plan Na-

cional de Regionalización elaborado por el Poder Ejecutivo (Novena Disposición del Título VII); y

- c. El tercer y último tramo, que comenzará con la aprobación del Plan Nacional de Regionalización por parte del Congreso de la República y la subsiguiente conformación, instalación y operación de los órganos de gobierno regionales contemplados en la Constitución Política.

Analizaremos cada una de estas etapas por separado.

III. 1 LA SITUACION ACTUAL

En el momento presente, y como producto de la política desentrevuelta en los tiempos finales del régimen militar anterior, se ha dado lugar a la creación de un conjunto de instancias administrativas que recibieron el nombre de organismos regionales de desarrollo.

Como se recordará, el régimen militar, al tomar el poder, encontró una constelación de juntas o corporaciones departamentales de desarrollóla través de las cuales se había realizado una buena parte de las tareas del gobierno anterior. La multiplicidad y dispersión de estas juntas o corporaciones, y su propia razón de ser, parecieron no encontrar entendimiento dentro de los estilos castrenses de conducción de la labor pública. Así, desatendidas en un primer momento, luego fueron subsumidas dentro de la organización de un Sistema que -como fue el de Apoyo y Movilización Social (SINAMOS)- en realidad había sido creado para atender otro tipo de requerimientos y cumplir otra naturaleza de roles, y que tenía a su cargo funciones más bien de significación sectorial o de línea, como son las que tipifican a un Ministerio, que de carácter administrativo de grado primario o secundario, como son las que caracterizan a un Sistema.

Centralizadas de esta manera las tareas de interés departamental, y puestas en las manos de las más altas autoridades militares de cada circunscripción, va tomando cuerpo luego la decisión de “desactivar” el Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social, formándose así una situación peculiarmente contradictoria cuya solución no quiso atravesar por el regreso a la institucionalidad anterior y cuidó, desde luego, de mantener tales tareas bajo el celo de las altas autoridades militares con sede en las distintas circunscripciones en que se zonifica la acción castrense (con alguna excepción, que hizo recaer tal responsabilidad en personas de muy estrecha confianza para aquéllas).

Así, a partir de agosto de 1977, se procedió a la creación de un total de doce organismos regionales de desarrollo, que son los siguientes:

ORDELORETO (D.L. 21905);
ORDENORCENTRO (D.L. 22134);
ORDESO (D.L. 22213);
ORDEPUNO (D.L. 22214);
ORDETAM (D.L. 22276);
ORDENORTE (D.L. 22334);
ORDEAREQUIPA (D.L. 22635);
ORDELIB (D.L. 22637);
ORDEICA (D.L. 22640);
ORDEAYACUCHO (D.L. 22771);
ORDEMAD (D.L. 22772); y
ORDELAM (D.L. 22773).

Además, se dispuso (D.L. 22208) que en cada departamento no afectado dentro del ámbito de tales organismos regionales se estableciera un comité departamental de desarrollo.

En líneas generales, puede decirse que tales organismos regionales y comités de desarrollo constituyen instancias de naturaleza básicamente administrativa, donde se juntan las políticas de “desconcentración” (pero no de descentralización) de las funciones públicas. Representan, de este modo, las bases en que quedan congregadas las distintas funciones sectoriales que los diversos Ministerios (desde una perspectiva central) dispongan desconcentrar territorialmente y en función de su propia política de atención al territorio nacional.

Esta desconcentración, como tal, supone tan sólo una delegación de atribuciones limitada a la competencia que se atribuya a cada una de las reparticiones de los Ministerios en los ámbitos de su propia diferenciación de regiones o zonas y según las intensidades que cada uno de los Ministerios juzgue procedentes desde una perspectiva central, y únicamente allí donde cada punto de vista sectorial haya determinado o esté -también desde un punto de vista central- en capacidad de atender.

No se trata, pues, de ninguna disminución de la reserva de jurisdicción final por parte del órgano central del gobierno; es decir, éste siempre mantiene y ejerce la capacidad de decidir en última instancia y por encima de sus funcionarios delegados ante los organismos regionales de desarrollo.

Estos son, por ello, instancias de coordinación multisectorial en un determinado ámbito departamental (y, excepcionalmente, interde-

partamental), encargadas de acelerar el procesamiento administrativo de ciertas decisiones centralmente adoptadas y en la medida en que conciernen a un concreto ámbito territorial.

No está presente en ellos la capacidad de iniciativa. O sea que no es que en ellos no puedan generarse u originarse planes, programas, proyectos o presupuestos, sino que éstos habrán previamente de compatibilizarse con las políticas sectoriales de procedencia central. Y solamente después de ello es que los mismos pueden realizarse -esto es, la iniciativa puede plasmarse— redondeando un circuito de decisión cuyos elementos más importantes y críticos se encuentran fuera de su alcance, insertos siempre en una órbita básicamente central.

Los organismos regionales de desarrollo han sido sujetos a una dependencia jerárquica de la Oficina del Primer Ministro. Y sus jefes, a quienes se les han reconocido atribuciones administrativas del nivel de Ministro de Estado en cuanto a los actos administrativos inherentes a sus funciones, se encuentran también sujetos a la misma dependencia jerárquica.

De acuerdo con tal afirmación, los funcionarios de los distintos Ministerios cuyas políticas se encuentran representadas en el seno de cada organismo regional de desarrollo han de observar una dependencia de doble versión: por una parte, la dependencia jerárquica respecto a los jefes de los organismos -y, subsecuentemente, a la Oficina del Primer Ministro-; y, por otra, la dependencia funcional, en relación con sus superiores y titulares en la sede central de los respectivos Ministerios.

Una vez terminado el régimen militar, y operada la transferencia del poder, se ha apreciado un cambio significativo: las jefaturas de tales organismos no recaen en la misma persona que ejerce la autoridad militar de las circunscripciones comprometidas en el ámbito territorial de cada organismo regional de desarrollo, sino que tal jefatura ha pasado a ser encomendada a la responsabilidad de funcionarios civiles designados con refrendo del Primer Ministro. Es de esperar que este cambio no ha de significar únicamente una variación de personas sino, sobre todo, un desplazamiento -ojalá que definitivo— de ciertos estilos o modos operativos que mediatizaban aún más el ya recortado margen de maniobra de estos organismos desconcentrados.

Resumiendo las observaciones anteriores, habríamos de concluir señalando que, dentro del marco configurado por la actual institucionalidad, poco es lo que puede esperarse en cuanto al progreso de un proceso regionalizador que no se apoye sobre bases genuinamente descentralizadoras, ya que no puede aguardarse —como tampoco, en rigor y en justicia, puede exigirse— que instancias desconcentradoras

conduzcan a una vía distinta no por razón de grado o intensidad sino de naturaleza, que es cualitativamente diferente, como es la descentralización.

III.2 LA ETAPA INMEDIATA

La etapa inmediatamente siguiente a la situación actual está caracterizada por las dos variables que se mencionan a continuación:

- a. El restablecimiento de la vigencia de las leyes de creación de las juntas o corporaciones departamentales de desarrollo; y
- b. La reparación del Plan Nacional de Regionalización por parte del Poder Ejecutivo, para ser presentado al Congreso de la República en orden a su aprobación.

Analicémoslas separadamente.

III.2.1 El restablecimiento de las juntas o corporaciones departamentales de desarrollo

La Constitución Política de 1979 ha dispuesto (Décima Disposición del Título VIII) que, a partir de 1981, se restablece la vigencia de las leyes de creación de las juntas o corporaciones departamentales de desarrollo.

Las juntas o corporaciones departamentales de desarrollo fueron en su momento; esto es, alrededor de quince años atrás, organismos definidos como autónomos y descentralizados. Hemos de insistir un tanto en el marco temporal en que tales organismos se crearon y se desarrollaron, porque lo fueron e hicieron dentro de un ambiente macroinstitucional sustancialmente distinto del actual, dentro de una organización estatal que no había adquirido aún los caracteres de magnitud, volumen y gravitación que muestra en estos días. Y, por cierto, cuando la propia nomenclatura de catalogación administrativa no había alcanzado el grado de elaboración actual.

No cabría ninguna duda en admitir hoy que las juntas o corporaciones departamentales de desarrollo son entidades autónomas en lo administrativo y en lo económico-financiero y, por lo tanto, mantienen con justo título su caracterización de entes autónomos, al menos en tales campos.

En cuanto a su carácter descentralizado, deberíamos precisar previamente a qué estamos aludiendo cuando empleamos este término. Si atendemos su cometido o finalidad de promoción del desarrollo departamental por la vía de la organización, la administración y la ejecución directa de acciones productivas; esto es, de ejecución de obras públicas o de provisión de bienes o servicios, puede considerarse que su calificación como entes descentralizados es no sólo procedente, sino conveniente y necesaria. Así se ha visto cuando hablábamos de la necesidad de diferenciar el desarrollo de funciones técnico-normativas de las funciones económico-productoras, por la vía de la descentralización (véase el Capítulo I, acápite 1.2.2).

Sin embargo, si dentro del término de “organismos descentralizados” se estuviera también tratando de denotar la constitución de entes suficientes desde el punto de vista de la decisión política, allí y entonces habría de decirse que su calificación como descentralizados es impropia.

En efecto, entre todas las alternativas posibles o imaginables, vemos que la Constitución ha optado por ordenar el restablecimiento no de los organismos en sí sino el de la vigencia de sus leyes creativas. Y estas leyes creativas no consideraron la posibilidad de entender la funcionalidad de las juntas o corporaciones departamentales de desarrollo como entes gubernamentales, en los que pudiera encarnarse la decisión política del nivel regional, por la sencilla razón de que en su tiempo -en ese tiempo en el que antes enfatizábamos no se preveía esta dimensión.

Y, si bien cabría en principio admitir la posibilidad de que las leyes creativas -una vez restablecidas en su vigencia- pudiesen sufrir las modificaciones en la forma constitucionalmente establecida para la generalidad de las normas legales, tal posibilidad aparece en verdad un poco forzada dentro del conjunto de la voluntad constituyente reflejada en las disposiciones generales y transitorias del texto de la Carta Política de 1979, sobre todo teniendo en cuenta que para ésta el proceso de regionalización debe cumplirse dentro de un cierto plazo.

Cierto es, también que no se entiende muy bien la razón por la cual se ha establecido un plazo no inmediato para el inicio del restablecimiento de la vigencia de las leyes creativas (desde 1981). Interpretémoslo, pues, dentro de la prudencia que aconsejaría tomar un margen de tiempo previo y necesario para inventariar los bienes y recursos de los organismos regionales de desarrollo que podrían ser transferidos a las juntas o corporaciones departamentales de desarrollo, así como la delimitación de las competencias que igualmente habrían de ser traspasadas de los primeros a las segundas.

Dejemos, por tanto, muy claramente establecido que no podemos esperar que las juntas o corporaciones departamentales de desarrollo sirvan de “puente” o vehículo de transición hacia el establecimiento de los órganos de gobierno regional, en la medida en que aquéllas no puedan ser estimadas como instancias de decisión política ni de normación legislativa o administrativa, puesto que sus leyes creativas, cuya vigencia se restablece, no tuvieron en mente estos alcances.

Su funcionamiento, pues, no puede -sin desmedro del orden constitucional - servir de reemplazo a los órganos de gobierno regional, ni siquiera temporal o transitoriamente, en razón de su naturaleza cualitativamente diferente.

III. 2.2 El Plan Nacional de Regionalización

Es igualmente en virtud del texto de la nueva Constitución (Novena Disposición del Título VIII) que se establece la obligación del Poder Ejecutivo de presentar al Poder Legislativo el proyecto de Plan Nacional de Regionalización dentro del plazo máximo de tres años, contados a partir de la instalación del Gobierno Constitucional, que se produjo el 28 de julio último.

Asimismo, se establece la obligación del Congreso de por la mayoría de votos del número legal de miembros de cada Cámara- pronunciarse sobre la aprobación del texto del proyecto, sin alteraciones, dentro de la misma legislatura en que se produzca la presentación del Poder Ejecutivo, o -a más tardar- en la siguiente. Se especifica que, si no se pronunciase el Congreso dentro del plazo indicado, el proyecto se tendrá por aprobado.

De la misma manera, se prevé que, en caso de rechazarse el proyecto, el Poder Ejecutivo presentará —también en la misma legislatura o, a más tardar, en la siguiente- un nuevo proyecto, respecto al cual se observará un trámite semejante al anterior.

Finalmente, se dispone que las regiones se crearán mediante leyes orgánicas -para cuya aprobación requerirá el requisito constitucional (art. 194) de más de la mitad del número legal de miembros de cada Cámara- dentro de los cuatro años siguientes. Y se precisa a continuación que los plazos regirán a partir de la instalación del Gobierno Constitucional!⁸.

Ahora bien, ¿cómo ha encarado el Gobierno Constitucional la tarea que tenía por delante en virtud del mandamiento anteriormente expuesto? Ha procedido a establecer (Decreto Surpemo 40-80-PM, del

26 de agosto de 1980) una Comisión Nacional de Regionalización, a la que ha confiado el encargo de elaborar el proyecto de Plan Nacional de Regionalización dentro de un plazo de no excederá al 31 de diciembre de 1981.

La Comisión Nacional de Regionalización ha quedado integrada por el Jefe del Instituto Nacional de Planificación o su representante, quien la presidirá, y por representantes de los siguientes once organismos públicos:

- Ministerio de Economía, Finanzas y Comercio;
- Ministerio de Energía y Minas;
- Ministerio de Relaciones Exteriores;
- Ministerio de Transportes y Comunicaciones;
- Ministerio de Vivienda y Construcción;
- Comando Conjunto de la Fuerza Armada;
- Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales;
- Instituto Nacional de Administración Pública;
- Instituto Geográfico Militar;
- Dirección de Hidrografía y Navegación de la Marina; y
- Servicio Aerofotográfico Nacional.

Se ha previsto que el Presidente de la Comisión invite a incorporarse o a participar en ella a otras instituciones o personas de reconocida versación que se hallen vinculadas con la problemática regional.

También se ha dispuesto que el Instituto Nacional de Planificación actúe como Secretaría Técnica de la Comisión.

En la ceremonia de instalación de la Comisión, realizada el 18 de setiembre último, el Presidente de la República precisó que la composición de tal Comisión tenía que ser restringida, y, si bien el Instituto Nacional de Planificación había sido facultado para añadir invitados, no se trataba de “hacer una Asamblea demasiado extensa, demasiado numerosa (...), una Asamblea espectacular, porque es esencialmente científica y técnica”. Dijo, asimismo, que no se habían acogido las “insinuaciones de poner entre las instituciones participantes a aquéllas que son muy localizadas y que pueden mandar delegados que se sientan cohibidos y estén necesariamente sometidos a la camisa de fuerza de tener que defender un anhelo regional, que puede no ser el que convenga al interés general del país”.

En cuanto al término que se ha fijado a la Comisión para la elaboración del proyecto de Plan Nacional de Regionalización; esto es, aquél que no podrá exceder al 31 de diciembre del próximo año y que resulta ser menor en un 50 por ciento del determinado por la Constitu-

ción (Novena Disposición del Título VIII), que se extiende hasta tres años-, el Presidente de la República declaró que dicho plazo menor responde a que “puede ser necesario analizar el dictamen de esta Comisión en distintos estamentos, lo que puede tardar algo”, y no se quiere correr parejas de modo demasiado ajustado con el plazo constitucional, ya que no se quisiera de ninguna manera exponerse a incumplir una disposición constitucional.

En la misma ceremonia de instalación, el Presidente de la República, declaró que piensa “personalmente (...) que el objetivo es hacer una delimitación regional (... si bien) hay muchas maneras de enfocar el problema regional”.

Asimismo, sugirió como posible sistema de trabajo el siguiente:

“Realizar unos seminarios para precisar bien los conceptos” y “que tal vez deben dedicarse a estos seminarios de tres a seis meses de trabajo”;

- “Terminada esta precisión del concepto (...) vendrá el trabajo de implementación de estas regiones en la Carta Nacional (siendo ésta) una labor en que intervienen especialistas”; y
- “Preparar un dictamen final (que se espera) ocurra en el mes de noviembre del año entrante”.

Solamente unos breves comentarios en torno de lo dicho hasta aquí con respecto a la Comisión Nacional de Regionalización.

1. Dentro de todas las modalidades posibles de trabajo, son grandes las dudas que nos asaltan cuando analizamos la escogida. Dentro del trabajo público, frecuentemente las Comisiones han servido de cementerios de las grandes intenciones. Esto, porque, por una parte puede verificarse que cuando la importancia del tema amerita la presencia constante de sus miembros, las instituciones representadas no se sienten muy inclinadas ni en condiciones de destacar a sus más notorios exponentes y cuando lo hacen -como parece haber sido felizmente en términos generales el caso que examinamos—, son éstos quienes no encuentran facilidades para cumplir a cabalidad y conciencia, dentro de todas las altas responsabilidades a su cuidado, el cometido que han recibido por encargo.

Pero además, y aquí está lo más grave, no todos los temas son susceptibles de ser procesados por una Comisión. Particularmente en el caso que nos ocupa se requería de un organismo expeditivo: compuesto por muy pocas personas, con las ideas muy claras y

conocedoras en todo caso de las fuentes de donde podría recabarse la información complementaria y útil para su desempeño; un organismo cuyos titulares, pocos, repito, pero de muy alto nivel, estuviesen en condiciones de recorrer el territorio nacional buscando empaparse precisamente de esos anhelos regionales que -como ha dicho el Presidente de la República- no sirven cuando sólo representan un interés peculiarista, pero que, sin embargo, y cuando se vertebran en un todo superior, constituyen el conjunto del país, de ese país profundo del que tanto se habla y del que poco se escucha.

En tal sentido, hubiera sido cien veces preferible conformar un organismo no burocrático, comisionado para el cumplimiento de una tarea muy específica y diferenciada de las que están encargadas a otros organismos públicos permanentes, y con un propósito muy concreto referido a un plazo igualmente preciso. La solución ideal, a nuestro juicio, hubiese sido -y las puertas no tienen por qué estar cerradas a esta posibilidad- la constitución de un organismo especial, a cuyo frente debió haberse puesto a un Ministro sin Cartera, responsable ante el Gobierno de lograr la misión que el Poder Ejecutivo debe cumplir ante el Congreso de la República por medio de la presentación del proyecto de Plan Nacional de Regionalización.

2. Preocupa el peligro de que se produzca un sesgo que podríamos llamar cartográfico: esto es, que se plantee y se desenvuelva el tema de la regionalización tan sólo en el nivel infraestructural; que, una vez trazado el mapa y asentadas las demarcaciones, el proceso se agote allí mismo y no se alcance la redondez final de la materia (que, como se señaló en su momento, o atraviesa el terreno político-administrativo —encarnándose en una institucionalidad normativa y de gobierno-, o pasa a formar parte de la colección de curiosidades de nuestro ya vasto museo de las buenas intenciones nacionales).
3. El Plan Nacional de Regionalización debe ser un plan total. Y nos referimos no sólo a esa totalidad que parece desearse preservar desde ahora, cuando el texto constitucional nos habla de que el Congreso aprobará (o rechazará) “sin alteraciones” el proyecto que le sea presentado por el Poder Ejecutivo, a fin de evitar mediatizaciones e inconsistencias. Estamos hablando también de la necesaria globalidad de sus alcances. Debe comprender los aspectos infraestructurales geográficos, pero no agotarse allí. Debe

contemplar la distribución del aparato productivo nacional y la forma en que éste contribuye a la satisfacción de las necesidades de la población. Debe analizar la manera en que el patrón de acumulación del capital condiciona o determina la concentración de las unidades productivas en función del mercado para introducir las medidas correctivas que todo gobierno debe manejar para atenuar y modificar las situaciones y no para mantenerlas y convalidarlas. Debe concebir a las regiones como elementos reales de la vida nacional con una institucionalidad que sirva como intérprete de los intereses y fines últimos del Estado dentro de su ámbito, y a la vez como definidora del interés público de la población concernida en su jurisdicción. Debe asignar a los órganos de gobierno regional atribuciones originarias, propias y plenas, y no meramente residuales de las reservadas y dirigidas desde el centro¹⁹. Debe sentar las guías de una acción pública coordinada entre los niveles centrales, regionales y locales de gobierno a fin de armonizar las acciones de los organismos públicos actuantes en cada circunscripción regional. Debe robustecer los mecanismos de planificación de base regional para atender mejor los requerimientos de desarrollo por medio de la consulta permanente a las distintas instituciones y grupos de interés del medio regional. Debe, en fin, organizar país y presencia de gobierno en cada segmento territorial asignado como asiento de región.

III.3 LA INSTITUCIONALIDAD FINAL

El Plan Nacional de Regionalización encontrará las condiciones básicas de índole institucional delineadas y establecidas por el ordenamiento constitucional (por un ordenamiento constitucional que no puede ser desconocido ni desbordado por el Plan Nacional elaborado, precisamente, para implementar su operacionalización).

De manera que después de haber expuesto el marco institucional previsto por la Constitución (véase el Capítulo 2) poco es lo que se podría añadir en lo relativo a los aspectos puramente organizativos y formales.

Cabría, sin embargo, formular un comentario y un pronóstico. El comentario básicamente se dirige a invitar a superar las limitaciones que generalmente impone una consideración puramente estructuralista de la organización administrativa del Estado. Esta visión estructural, además de miope, es especialmente útil para crear trampas de las que des-

pués resulta muy difícil escapar. Nos encontramos ante una situación "nueva", que no está sujeta a ninguna atadura conceptual que no sea la del prejuicio o la del interés centralista, posiblemente embozado en categorías que se presentan como incuestionables. Esta situación nueva no sólo permite sino que exige, amplitud de miras e imaginación superadora. En materia de organización administrativa, los únicos dogmas que existen son los que nosotros mismos nos creamos. En verdad, los verdaderos límites están encamados en los márgenes constitucionales. Y vemos que éstos -aparte de las trabas oportunamente acusadas permiten un campo de maniobra que es preciso saber aprovechar y no permitir que, en el mismo, la necesaria capacidad imaginativa regional sea desplazada por los trasiegos burocráticos, que en materias como ésta han demostrado una fertilidad digna de mejor causa.

En cuanto al pronóstico, sirva esta oportunidad para planteamos algunas preguntas:

1. El restablecimiento de la vigencia de las leyes creadoras de las juntas o corporaciones departamentales de desarrollo, ¿supone necesariamente la desaparición de los actuales organismos regionales de desarrollo? Esta pregunta puede ser, y de hecho es, contestada de dos maneras:
 - a. Sí, en la medida en que las juntas o corporaciones departamentales de desarrollo pueden ser convertidas en las plataformas referenciables administrativamente, en las cuales se congreguen las políticas sectoriales del nivel central que han sido desconcentradas a cada uno de los ámbitos territoriales de que se trate y que hoy están, de una manera u otra, a cargo de los organismos regionales de desarrollo. Dentro de esta forma de ver las cosas, los organismos regionales de desarrollo traspasarían sus funciones a favor de las juntas o corporaciones restablecidas, las que, de este modo, recibirían un cometido adicional que no fue previsto en sus respectivas leyes de creación.
 - b. No, puesto que se trata de dos materias cualitativamente distintas. Quienes participan de esta posición objetan que la respuesta anterior no resultaría legalmente posible ya que las juntas o corporaciones no pueden pasar a ser algo cualitativamente distinto de lo que inicialmente fueron y que es lo constitucionalmente restablecido. Por ello, defienden la coexistencia de los organismos regionales de desarrollo con las

juntas o corporaciones hasta el establecimiento de los órganos de gobierno regional.

2. La constitución de los órganos de gobierno regional, ¿lleva consigo la desaparición de los actuales organismos regionales de desarrollo?

En este caso, la respuesta parece ser una sola. Sí, en la medida en que los órganos administrativos que entonces se estableciesen tendrían a su cargo tanto el aspecto administrativo, que se desprenda de su propia normatividad legislativa, cuanto el de las materias que -no pudiendo ser, por razón de la disposición constitucional que señala las competencias regionales, descentralizabas- continúan siendo desconcentradas desde el nivel de las políticas sectoriales centrales.

3. La conformación de los órganos de gobierno regional, ¿traerá aparejada la desaparición de las juntas o corporaciones departamentales de desarrollo establecidas en virtud de las disposiciones generales y transitorias de la Constitución de 1979?

Aquí la respuesta también sería única, pero negativa. En la medida en que las juntas o corporaciones no fueron inicialmente creadas como órganos de naturaleza gubernamental, sino para la realización de obras y prestación de servicios públicos, tal condición no es duplicativa, confluyente ni conflictiva con la que toca desempeñar a los órganos de gobierno regional que han de establecerse en el futuro según el texto constitucional. Es más, podrían permanecer como instituciones autónomas e independientes del propio gobierno regional, si bien sujetas a su poder de condicionamiento y regulación, y como vehículos muy eficaces encargados de la misma ejecución de obras y prestación de servicios demandados por el interés público regional, y que los órganos de gobierno de la región (por ser precisamente gubernamentales y no productivos) no están en condiciones de cumplir. Obviamente, esta es una medida “posible” y no necesaria-, como es también posible que coexistan con otros organismos de desarrollo similares dentro del mismo ámbito regional, o que sean ampliadas, reducidas o incluso sustituidas.

ALGUNAS CONSIDERACIONES A MODO DE CONCLUSION

Creemos oportuno dejar sentadas algunas pautas cuya observancia nos parece indispensable, y quizás decisiva, para asegurar que el proceso de regionalización, a cuyas puertas nos encontramos, discurra por cauces que no lo conduzcan al desvío ni a la frustración.

1. Ha de evitarse envolver el proceso de la regionalización y del gobierno regional dentro de la problemática municipal o del gobierno local. La problemática municipal es sumamente compleja y específica y tiene sus vías propias e intransferibles de procesamiento. El texto constitucional ha comprendido ambas problemáticas en conjunto dentro de la temática común de la descentralización. No se trata de desconocer el papel de pivote básico que el ordenamiento municipal puede jugar en el proceso de la descentralización del poder político. Se trata, tan sólo, de establecer la diferencia y su especificidad frente a la instauración de los órganos de gobierno regional. Si amarrásemos de alguna manera las dos problemáticas, correríamos el riesgo de impedir la adecuada solución de ambas.
2. Se requieren perentoriamente una mayor precisión y una mejor delimitación del ámbito de competencia del gobierno regional por la vía de una modificación o reforma constitucional. La ambigüedad de la situación actual sólo puede conducir a beneficiar la voracidad instalada en el poder central a expensas y en desmedro de un poder regional aún inexistente. La dirimencia entre ambas jurisdicciones y competencias sólo puede ser resuelta por la vía arbitral, estable e indiscutible que puede abrirse detallada y únicamente en la carta constitucional.
3. La asignación de atribuciones, facultades, competencias y jurisdicciones del gobierno regional debe efectuarse reconociendo capacidades originarias propias y plenas y de ninguna manera residuales respecto de las establecidas en el centro ni dirigidas por éste ²⁰. Y debe comprender la formulación y ejecución de políticas definidas a partir de la percepción de los problemas que cada comunidad regional tiene de sí misma en su marcha al desarrollo.

4. La regionalización debe ser vista como un proceso abierto y plural, y no cerrado ni uniformizante. Debe reconocer la variedad de las condiciones objetivas que hacen de cada comunidad regional un fenómeno único e irrepetible, y debe conducir a la creación de una dimensión institucional y a una intensidad en las políticas regionales que atienda esa peculiaridad. El retraso relativo de ciertas regiones en su marcha dentro del proceso de regionalización no debería nunca detener el ritmo de evolución y progreso de otras que estén en condiciones de adelantarseles. En tal sentido, las facultades normativas reconocidas a los órganos de gobierno regional han de ser tan variadas como distintas y desiguales sean las regiones sobre las que gobiernan. Cada estatuto regional debería ser una carta de identidad que recoja las unicidades y no un corsé de fuerza que obligue a las uniformidades.

5. Una genuina concepción de regionalismo no es compatible con el mantenimiento del tutelaje forzoso que se ha impuesto respecto a la capacidad normativa de los órganos de gobierno que han de establecerse en el nivel regional. Debe buscarse una próxima modificación o reforma constitucional que elimine la facultad revisora y de veto atribuida al Poder Ejecutivo central respecto a las normas legislativas y administrativas emitidas por los órganos de gobierno regional. El proceso de regionalización no puede estar presidido por el recelo, la desconfianza o el sentimiento de una discutible superioridad, aunque ello se emboce en planteamientos declarativos que apelen al carácter unitario del Estado, que, por otra parte, no se trata aquí de discutir. Al fin y al cabo, debe pensarse que tanto pertenece al “Estado” un órgano del gobierno central como otro de nivel regional o local. Lo que en definitiva importa es que todos forman parte de un mismo y único orden jurídico nacional y que, en la actuación de cada uno de ellos, debe regir no la arbitrariedad ni el subjetivismo sino el apego a una normatividad superior que establezca sus respectivas competencias, y que, en todo caso, dentro de un Estado de Derecho han de existir órganos -independientes de los directamente interesados o concernidos-, normas y procedimientos ordenados para dirimir las controversias que pudieran presentarse.

6. En el diseño del marco regional, debe ponerse todo el cuidado necesario para identificar la naturaleza de las funciones esperadas de cada organismo y para saber diferenciar las que son de carácter técnico-normativo (que corresponden exclusiva e irrenuncia-

blemente al terreno del gobierno) de las de naturaleza económico-productiva (que pueden ser desarrolladas por entes de propiedad pública nacional, regionales o locales, o por empresas de cualquier otro tipo). Debe, en este sentido, cuidarse con esmero que los entes gubernamentales no tengan bajo su directa responsabilidad el desempeño de tareas empresariales e, inversamente, que los entes de desarrollo no tengan como atribuciones aquellas que sólo pueden reservarse a los organismos gubernamentales.

7. Debe evitarse la tentación de seguir un criterio puramente estructuralista en el diseño e implementación del proceso de regionalización. La acción política, la acción administrativa y, en fin, la acción pública discurren por terrenos bastante más amplios que los que suelen comprenderse en los itinerarios estructuralistas. El diseño de las estructuras organizativas, los manuales de organización y funciones, los flujos y procedimientos administrativos no son sino una parte -felizmente menor- dentro de todo el panorama regionalizador. Debemos estar atentos a comprender siempre que todo ello ha sido establecido para servir a un fin superior -como es el beneficio de la colectividad gobernada- y no al revés y que este beneficio impone imaginación y audacia para atender a un desafío exigido por la historia y reclamado por los pueblos, a los que no se puede hacer esperar una vez más.

NOTAS

- (1) Algunas de las ideas que se exponen a continuación fueron tomadas de la carta que el Sr. Dr. José Luis Bustamante y Rivero, Ex-Presidente Constitucional de la República, dirigió al Presidente de la Comisión de Constitución de la Asamblea Constituyente con fecha 27 de octubre de 1978.
- (2) Los planteamientos básicos de este acápite (1.2) se extrajeron del documento de trabajo del propio autor, titulado *Gobierno y Administración: precisiones conceptuales en cuanto a su naturaleza, estructura y funciones*, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (versión preliminar), Lima, 1977.
- (3) Dice, al respecto, Kelsen que en esta materia "La autoridad administrativa superior tiene el poder de determinar el contenido de la norma que ha de crear la autoridad inferior. Esta última está obligada a obedecer las instrucciones de la primera (...). La autoridad superior tiene el poder de revocar la norma creada por la inferior, lo que produce el efecto de que la autoridad inferior tenga que expedir una nueva norma; o la superior tiene el poder de sustituir la norma del inferior por otra norma individual. Pero esta norma tampoco es final, si hay la posibilidad de apelar ante la autoridad suprema, el jefe ejecutivo, el ministro de gabinete (...)" (KELSEN, Hans; *Teoría General del Derecho y del Estado*, Universidad Nacional Autónoma de México, Textos Universitarios, Tercera Edición; México, 1969; p. 373).
- (4) KELSEN, Hans; op. cit.; p. 361.
- (5) JIMENEZ NIETO, Juan Ignacio; *Teoría General de la Administración'*, Editorial Tecnos, Colección de Ciencias Sociales; Serie de Ciencia Política; Madrid, 1975; pp. 122-123.

- (6) Decimos “debería” porque podemos observar, de una parte, que no todas las actividades productivas de bienes o prestaciones de servicios en las que el Gobierno ha estimado necesario o conveniente intervenir son efectivamente desarrolladas por entidades distintas, o sea, no comprendidas en la organización gubernamental propiamente dicha (el Ministerio de Educación educa y el Ministerio de Salud vacuna, opera y cura, al menos en principio). De otra parte, algunos estiman que la designación política de un Ministro de Estado lleva consigo aparejada su automática conversión en Presidente del Directorio, cuando no Gerente General, de las empresas públicas comprendidas dentro de “su” Sector. También contribuyen a distorsionar aún más el panorama las numerosas entidades llamadas “descentralizadas” que cumplen funciones propiamente gubernamentales (piénsese, por ejemplo, en la Oficina Reguladora del Transporte Terrestre, el Consejo Regulador de los Precios de la Construcción, el Instituto del Mar, etc.). Para terminar, hay actividades a cargo de empresas públicas o estatales que no responden al principio de la necesidad de la intervención gubernamental y que bien podrían ser transferidas a otra modalidad de propiedad sin el menor desmedro de la efectividad y la intensidad del poder político en su rol de cautelador del bienestar y el desarrollo nacionales.
- (7) BREWER-CARIAS, Alian R*Política, Estado y Administración Pública* ; Editorial Ateneo de Caracas y Editorial Jurídica Venezolana; Ediciones Conjuntas, Caracas, 1979; pp. 96-97.
- (8) KELSEN, Hans; op. cit.; p. 375.
- (9) BREWER-CARIAS, Alian R., op. cit. pp. 97 y 219.
- (10) KELSEN, Hans; op. cit.; pp. 364 y 368.
- (11) ORTEGA Y GASSET, José; *Discursos políticos*; Alianza Editorial; Madrid, 1974; pp. 168-176. Véase también BUSTAMANTE Y RIVERO, José Luis; *Mensaje al Perú*; Segunda Edición, Editorial Universitaria; Lima, s/f; p. 60.
- (12) KELSEN, Hans; op. cit.; pp. 374-375.
- (13) BUSTAMANTE Y RIVERO, José Luis; op. cit. (Mensaje...); p.58. (Allí el autor habla de un “estatuto de auto-gobierno regional”). En cuanto al reciente debate constituyente, se ha contado como fuente con CARAVEDO MOLINARI, Baltazar; *El proceso constituyente: 1978-1979* (Versión Original); Lima, 1980.

- (14) Hauriou ofrece la siguiente explicación de la centralización del poder político: “toda planificación, incluso la indicativa, se elabora forzosamente para un marco nacional y se convierte en un importante factor de centralización”. HAURIUO, André; *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*; Ediciones Ariel (Colección Demos); Barcelona, 1971; p. 077.
- (15) BUSTAMANTE Y RIVERO, José Luis; op. cit. (Mensaje...); pp. 55-61. Al decir del autor, “Yerran quienes temen al descentralismo como enemigo de la unidad nacional: es el mejor recurso para lograrla”.
- (16) KELSEN, Hans; op. cit.; p. 371.
- (17) BREWER-CARIAS, Alian R.; op. cit.; p. 218.
- (18) Una primera reflexión sobre el cronograma que plantea la observancia de los plazos constitucionales. De acuerdo con el texto de la disposición pertinente, cabría considerar el siguiente cronograma máximo:
- Presentación del primer Proyecto de Plan Nacional de Regionalización; Primera Legislatura Ordinaria de 1983-1984 (julio-diciembre 1983).
- Pronunciamiento del Congreso: Segunda Legislatura Ordinaria de 1983-1984 (abril-mayo de 1984).
- (En caso de rechazo del primer proyecto) Presentación del segundo Proyecto de Plan Nacional de Regionalización: Primera Legislatura Ordinaria de 1984-1985 (julio-diciembre de 1984).
- Pronunciamiento del Congreso sobre el segundo proyecto: Segunda Legislatura Ordinaria de 1984-1985 (abril-mayo de 1985).
- Como se recordará, los poderes públicos se renuevan normalmente a los cinco años de su instalación. De modo tal que, a pesar de que la última parte de la Novena Disposición del Título VIII de la Constitución señala que la creación de las regiones se efectuará dentro de los cuatro años siguientes a partir de la instalación del Gobierno Constitucional, existe también (y además de la imprevista eventualidad de un nuevo rechazo del segundo proyecto) una posibilidad, consagrada-contradictoriamente en la primera parte de la disposición constitucional, según la cual, en el caso de no “adelantarse” el Poder Ejecutivo o el Congreso en el cumplimiento de algunas de sus responsabilidades antes del vencimiento del plazo que les ha sido fijado, el proceso de regionalización solamente estaría expedito para su implementación exactamente en las vísperas de la instalación de un nuevo Gobierno Constitucio-

nal, con lo cual podrían fácilmente verse evaporadas las esperanzas de una pronta institucionalidad.

(19) INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA (INAP); *Estudio de la Administración Pública, Conceptos-Realidades-Propuestas* ; Documento de Trabajo; Lima, 1974.

(20) *Ibidem.*

BIBLIOGRAFIA

- BASADRE, Jorge; *Perú: Problema y Posibilidad*; 3a. edición; Banco Internacional del Perú; Lima, 1979.
- ; *Elecciones y Centralismo en el Perú*; Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico; Lima, 1980.
- BELAUNDE, Víctor Andrés; *La realidad nacional*; Banco Internacional del Perú; Lima, 1980.
- BREWER-CARIAS, Alian R.; *Política, Estado y Administración Pública*; Editorial Ateneo de Caracas y Editorial Jurídica Venezolana; Ediciones Conjuntas; Caracas, 1979.
- BUSTAMANTE BELAUNDE, Luis; *Gobierno y Administración: precisiones conceptuales en cuanto a su naturaleza, estructura y funciones*; Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (Versión Preliminar); Lima, 1977.
- BUSTAMANTE Y RIVERO, José Luis; *Mensaje al Perú y Perú, estructura social*; 2a. edición; Editorial Universitaria; Lima, s/f.
- ■ *Carta al Presidente de la Comisión Principal de Constitución de la Asamblea Constituyente*; Lima, 27 de octubre de 1978.
- CARAVEDO MOLINARI, Baltazar; *El proceso constituyente: 1978-1979*; Versión original; Lima, 1980.
- CENTRO DE INVESTIGACION DE LA UNIVERSIDAD DEL PACIFICO; *Seminario sobre Estrategias de Desarrollo Regional (6*

- volúmenes); Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico; Lima, 1979.
- CONSTITUCION POLITICA DEL PERU DE 1979: Diario Oficial *El Peruano*; No. 12063, 26 julio 1980; No. 12067, 30 julio 1980; No. 12068, 31 julio 1980; No. 12081, 13 agosto 1980.
- CHIRINOS SOTO, Enrique; *La nueva Constitución al alcance de todos*; Editorial Andina; Lima, 1979.
- HAURIUO, André; *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*; Ediciones Ariel, Colección Demos; Barcelona, 1971.
- INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA (INAP); *Estudio de la Administración Pública, Conceptos-Realidades-Propuestas*; Documento de Trabajo; Lima, 1974.
- JIMENEZ NIETO, Juan Ignacio; *Política y Administración*; Editorial Tecnos, Colección de Ciencias Sociales; Serie de Ciencia Política; 2a. edición; Madrid, 1977.
- Teoría General de la Administración*; Editorial Tecnos, Colección de Ciencias Sociales, Serie de Ciencia Política; Madrid, 1975.
- ; *Teoría Administrativa del Gobierno*; Volumen I; Macroadministración; Universidad del Pacífico, Departamento Académico de Administración; Lima, 1977.
- ; *Concepto y Método de la Administración Pública*; Editorial Tecnos; Madrid, 1978.
- KELSEN, Hans; *Teoría General del Derecho y del Estado*; Universidad Nacional Autónoma de México, Textos Universitarios; 3a. edición; México, 1969.
- MARIATEGUI, José Carlos; *7 Ensayos de Interpretación de la Realidad Peruana*; 13a. edición; Emp. Editorial Amauta; Lima, 1968.
- ORTEGA Y GASSET, José; *Discursos Políticos*; Alianza Editorial; Madrid, 1974.

PAREJA PAZ-SOLDAN, José; *Las Constituciones del Perú (Exposición, crítica y textos)*; Ediciones Cultura Hispánica; Madrid, 1954.

-----, *Derecho Constitucional Peruano y la Constitución de 1979*; 2 tomos; Justo Valenzuela V., Editor; Lima, 1980.

RUBIO CORREA, Marcial, LUNA VICTORIA LEON, César; & EGUIGUREN PRAELI, Francisco; *Constitución: ¿Qué y para qué?*; DESCO, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo; Serie Praxis, No. 11; Lima, 1978.

RUIZ-ELDREDGE, Alberto; *La Constitución Comentada*, 1979; Lima, 1980.

UGARTE DEL PINO, Juan Vicente; *Historia de las Constituciones del Perú*, Editorial Andina S. A.; Lima, 1978.

LA PLANIFICACION REGIONAL EN EL PERU

LA EXPERIENCIA DE LA REGION SUR

Jorge San Román de La Fuente
Alberto Montes de Oca García

PROLOGO

Los autores, que explicitan sus opiniones a título personal, manifiestan que el principal obstáculo para la regionalización y la desconcentración administrativa ha sido, y es, la presencia de un marcado centralismo que no ha permitido consolidar un auténtico proceso de planificación regional. Pese a ello se registran avances importantes en términos de análisis de la problemática regional y de afinamiento de instrumentos metodológicos de planificación aunque sin resultados tangibles en el plano de las realidades, explicados por la ausencia de mecanismos decisivos desconcentrados en el nivel regional.

Se menciona la elaboración del Plan Integral de Desarrollo del Proyecto Majes como una de las tareas más importantes, en términos de planificación regional, asumida por la Oficina Regional III del INP.

Los ORDEs se presentan como el logro más importante en materia de desconcentración administrativa, en tanto que significan desconcentración de la función de gobierno, alternativa que en ningún momento significaron las Juntas o las Corporaciones. Dado el carácter claramente transitorio de éstas, establecido por la Constitución, se plantea la necesidad de que el modelo que se adopte hasta llegar al esquema regional deba recoger necesariamente el contenido de desconcentración de la función gubernativa y superar al departamento como instancia de planificación, para llegar a regiones funcionales.

Finalmente, el esquema de desconcentración se plantea como elemento básico para la real presencia del Poder Ejecutivo y como afianzamiento de estabilidad gubernamental.

INTRODUCCION

Obviamente, cada uno es dueño de su "verdad" y de sus opiniones; en este sentido, se ofrece este trabajo que, como toda opinión, está sujeto a discusión o controversia. En él hay realidades y opiniones. Las unas tienen su propio nivel de verificación; las otras, por su propia naturaleza, ofrecen posibilidades de esclarecimiento con vista al futuro de la planificación regional.

El tema, más que un relato sobre la problemática regional del Perú, trata de ser un análisis crítico de la función desarrollada por los organismos de planificación a los que han pertenecido los autores de esta ponencia. Ello supone analizar la planificación regional desde diversos ángulos para poder llegar, de esta manera, dentro del nivel explicativo, a la comprensión del significado que ha tenido y entrever, de alguna forma, las perspectivas que se presentan para el futuro.

Parte importante del tema está constituida por una visión clara de los condicionantes que ha tenido que afrontar la planificación del desarrollo regional y el carácter que ellos han determinado a la función planificadora, así como el mayor o menor grado de su institucionalización. Esto supone una identificación funcional conducente a la superación de las limitaciones.

Quizás exista la razonable inquietud de juzgar o de evaluar la planificación, en tanto instrumento, en función de los objetivos de desarrollo que se deberían haber alcanzado. Si la visión fuera así, la realidad nos indicaría que son pocos los resultados que podrían tenerse. Sin embargo, hay que tener presente que los resultados obtenidos corresponden más al campo decisorio.

Gran parte del contenido de este trabajo se basa en informes técnicos elaborados por los autores durante el tiempo que trabajaron en organismos de planificación. Más que decir algo nuevo (fundamentalmente los problemas siguen siendo los mismos), se trata de sistematizar el contenido de lo que se ha venido produciendo como parte de la tarea técnica que, en muchos casos, ha implicado una posición crítica frente al sistema.

Un aspecto fundamental dentro de todo este contexto es el esclarecimiento de si realmente se ha dado un auténtico proceso de planificación regional y de si en las actuales circunstancias, que en cierta medida presentan restricciones, puede formalizarse la planificación regional.

También es cierto que existe la tentación de teorizar sobre planificación regional; sin embargo creemos que para nuestros objetivos no

es lo más conveniente puesto que, en términos de análisis y conclusiones, es más propio referirse a realidades o experiencias concretas que por su propio carácter pueden dar mayores elementos de juicio. Pensamos que el teorizar es más propio de la postura académica y ello, por las razones anotadas, sería en cierta manera, eludir el compromiso con la realidad.

Finalmente, los autores desean dejar en claro que las ideas y conceptos vertidos en el presente documento se efectúan a título personal y no comprometen a ninguna institución. Somos conscientes de que el tiempo dedicado a la tarea de planificar y el hecho de estar ahora alejados de ella proporcionan los elementos de objetividad que resultan necesarios para el análisis, sobre todo cuando está de por medio el ineludible compromiso con el desarrollo, que asumimos en forma permanente.

I. ASPECTOS RELATIVOS A PLANIFICACION EN EL ORDEN NACIONAL Y REGIONAL

1.1 La Planificación en el Proceso de Decisiones

La planificación entendida como un conjunto de técnicas con un carácter interdisciplinario no es otra cosa que un instrumento de racionalización de la toma de decisiones en orden al cumplimiento de determinados objetivos, lo cual determinará su eficacia (logro de objetivos) y su eficiencia (al menor costo).

Entendida en este contexto, debería constituirse en factor determinante dentro de las decisiones de gobierno que atiendan al desarrollo. Asimismo, debería adquirir carácter indicativo para los organismos e instituciones no gubernamentales.

Algo característico de la planificación es que su eficacia está determinada por factores exógenos a ella; es decir, por la forma de inserción dentro de los mecanismos decisorios. Si los planes no son tomados como instrumentos de decisión por los organismos pertinentes quedan como documentos que enriquecen la literatura sobre el desarrollo, pero sin mayor trascendencia aunque hayan sido correcta y precisamente formulados. La planificación no se justifica "per se" sino en tanto que pueda ser útil para una correcta asignación de recursos y determinación de acciones, o sea que aparte de la condición implícita de responder coherentemente a una problemática determinada requiere, para ha-

cerse efectiva, de credibilidad de parte de quienes toman las decisiones.

El plan entendido en este contexto no sólo es un documento sino el producto de un proceso en el cual se han analizado problemas, posibilidades, viabilidad, etc. No es algo que ha sido impuesto desde fuera del proceso mismo.

Se hace particularmente importante, al evaluar los planes (que no es otra cosa que evaluar la función de planificación), ver qué aspectos contenidos se han hecho efectivos y cuáles no. Sin embargo, esta visión nos parece incompleta pues no da lugar a analizar las decisiones tomadas que no están contenidas en el plan, hecho que reflejaría la gravitación del plan y su capacidad previsiva del conjunto de decisiones que afectan al país. En la medida en que existan decisiones importantes exteriores al plan, la gravitación real de la planificación será muy relativa.

Aparte de lo anotado, en algunos casos se ha encontrado que al término del horizonte del plan, lo propuesto en algunos aspectos estaba en abierta contradicción con los resultados, como en el caso del tratamiento del empleo en el plan 75-78 que establecía una sustantiva reducción del desempleo y del sub-empleo. Sin embargo, al término se registró una sustantiva reducción en el empleo, como consecuencia del crecimiento del desempleo y del sub-empleo. Como este ejemplo podrían citarse varios más. Si bien es cierto que pueden haberse dado situaciones especiales que expliquen este contrasentido, lo que podría decirse es que no hubo la previsión suficiente para considerarlas. Al parecer, lo que ocurrió es que no se guardó la debida coherencia entre objetivos, estrategia y acciones. Los primeros quedaron en el área de las buenas intenciones o estaban totalmente alejados de la realidad.

En el nivel nacional, hay que considerar la gran heterogeneidad de región a región y de sector a sector. Ello ha ocasionado que en el intento de globalizar se pierda precisión en el plan nacional. Por otro lado, el Sistema Nacional de Planificación considera que en cada dependencia ministerial exista una Oficina Sectorial de Planificación encargada de elaborar el Plan Sectorial, en concordancia con lo contenido en el Plan Nacional; al perder precisión éste, lo sectorial, adquiere mayor preminencia en términos efectivos. Por otra parte, es evidente que cualquiera de los ministerios tiene mayor gravitación en el terreno decisivo que el Jefe del INP (esto en el nivel del Consejo de Ministros) ya que en su sector su capacidad de decisión y ejecución es lógicamente mayor. En esta perspectiva, lo regional ha venido siendo un ingrediente de menor importancia tanto en lo nacional como en lo sectorial como consecuencia de la estructura administrativa del Estado, que obedece a una

marcada tendencia centralizadora y sectorial que no ha llegado a superar.

Todo esto lleva a concluir que en términos reales no ha existido suficiente vinculación entre la planificación y las decisiones de gobierno pese a que así figuraba en el nivel declarativo. Esta situación se hace particularmente notoria a partir de 1975.

Entonces no es que se defienda la planificación “per se” ni su importancia relativa en términos de su inserción en la estructura del Estado, sino que se plantea su eficacia dándose en la medida en que el Gobierno, al que sirve como instrumento, refleje realmente los intereses de la mayoría de la población. Pensamos que la función planificadora debe ser evaluada desde el punto de vista de su contribución al bienestar de la mayoría de la población, aspecto que legitima la función de gobierno.

1.2 Inicio y Evolución de la Planificación Regional

La reunión de cancilleres de Punta del Este trajo consigo la recomendación de emplear la planificación como instrumento de racionalización de las acciones e inversiones y, consecuentemente, la necesidad de crear instituciones que asumieran esta tarea. En el caso del Perú, ello determinó la creación del Instituto Nacional de Planificación (INP) con sede en Lima y con una función básicamente asesora, a la Presidencia de la República, en la conducción de la política económica y en la asignación de inversiones. En cierta forma podría decirse que el inicio formal de la planificación recibió un impulso exógeno constituido por la recomendación de la citada reunión. El INP se creó oficialmente el 19 de octubre de 1962.

La planificación regional se origina de otra manera o, si se quiere, aparece en términos menos formales, pero a partir de una necesidad real. Para poder precisar ello, es imprescindible referirse a la creación de las juntas o corporaciones que representaron, en su tiempo, un intento de descentralización.

Las primeras juntas o corporaciones se crearon con fines de rehabilitación de departamentos afectados por catástrofes (la Corporación de Reconstrucción y Fomento del Cuzco y la Junta de Rehabilitación y Desarrollo de Arequipa nacieron a consecuencia de terremotos). En ese tiempo, el desarrollo del aparato público en la instancia regional era muy limitado y su capacidad de decisión muy restringida; es evidente que en esas condiciones, la tarea de rehabilitación exigía la conforma-

ción de un nuevo ente administrativo con la suficiente delegación de funciones y recursos para afrontar la tarea.

Debe entenderse que, en la década de los años cincuenta, en un país como el nuestro, de tradición y vocación centralista, sólo situaciones coyunturales -como las catástrofes aludidas- llevaron a dar ciertas medidas de descentralismo; o sea que estos primeros pasos, vinculados con la administración regional, no se dan en un contexto orgánico de descentralización, sino que obedecen a otro tipo de necesidades y contingencias.

El relativo éxito de las juntas y de las corporaciones, así creadas, llevó a la creación de nuevas corporaciones en otros departamentos que no necesariamente habían sufrido catástrofes, sino que veían que un organismo descentralizado era más conveniente para los propósitos del desarrollo departamental. Las nuevas corporaciones presentaban un ingrediente adicional: no la rehabilitación sino el desarrollo como elemento justificatorio para su creación. De esta manera, se crearon las correspondientes a Moquegua, Tacna y Puno (CORDEM, COFDET y CORPUNO) que sumadas a las del Cuzco y Arequipa, determinaban la cobertura regional.

Del funcionamiento de las juntas y corporaciones nació la necesidad de coordinar sus acciones y con ello el requerimiento de un organismo especializado que realice estudios conducentes a una correcta asignación de recursos financieros. En estas condiciones y por iniciativa y financiamiento de las corporaciones, se creó la Oficina Regional del Sur (ORDESUR) como el organismo encargado de ejercer las funciones aludidas, en el ámbito de la macro-región sureña.

En esas circunstancias, ORDESUR -financiada por las juntas y corporaciones de la región se constituyó en la instancia regional de identificación y formulación de proyectos, los mismos que debidamente programados eran ejecutados por los respectivos órganos departamentales. Así se configuraba un primer esquema de planificación regional sin vinculación administrativa con el INP. ORDESUR fue la primera oficina regional de desarrollo en el país; posteriormente y en un contexto similar se creó la Oficina Regional de Desarrollo del Norte (ORDEN).

Se hace importante enfatizar el origen diferente que tienen la planificación nacional y la regional porque ello puede permitir explicar el funcionamiento posterior; en todo caso, es necesario reconocer que la planificación regional es el resultado del nivel de aproximación a la solución de problemas concretos.

Por otro lado, es necesario indicar que las acciones de las juntas y

corporaciones estuvieron marcadas por un carácter urbano-industrial (salvo las acciones, relativamente aisladas, en el medio rural encaminadas a ampliar la frontera agrícola por medio de irrigaciones).

1.3 La situación a partir de 1968

En octubre de 1968 se inició el denominado “Proceso Peruano”, en cuya concepción se identificaban desarrollo y transformaciones estructurales y se ponían éstas como requisito o condición fundamental para el desarrollo.

Se realizaron modificaciones sustantivas en el aparato público y un reforzamiento del mismo para la ejecución de las reformas y de la política de gobierno, y se comenzó a utilizar la planificación como instrumento de gobierno. Paralelamente se reforzó el rol del Estado como agente económico y como conductor de la economía nacional.

Evidentemente, todo ello trajo consigo una mayor vigencia de la planificación, en tanto que las condiciones eran favorables por las razones enumeradas.

Las Oficinas Regionales de Desarrollo pasaron a ser los órganos regionales del INP. Esto trajo consigo, en los aspectos administrativos, una presencia regional del INP.

Al incorporarse las Oficinas Regionales de Desarrollo como oficinas regionales del INP, aparecería una nueva función: la planificación del desarrollo regional. Esta era totalmente distinta de la función que aquéllas venían desempeñando. Además, la presencia de un marcado centralismo administrativo hacía que los logros, en términos de planificación regional, fueran bastante reducidos. La creación de Comités de Desarrollo -en principio regionales y luego departamentales- como organismos de coordinación multisectorial ocasionó en cierta manera que las oficinas regionales y zonales “retomaran el camino” convirtiéndose en órganos de asesoramiento y apoyo a los comités de desarrollo, lo cual significó asumir la antigua función en un nuevo contexto político.

El reducido grado de autonomía en las decisiones de los Comités de Desarrollo no permitió hacer planificación regional ya que en ausencia de una administración regional para el desarrollo, los intentos de planificación prácticamente quedaban en el plano del ejercicio académico, aunque es necesario reconocer que se registraron avances significativos en lo que se refiere a la concepción y a los aspectos teóricos de lo regional.

El mismo proceso de transformación estructural trajo consigo un énfasis en la centralización de los niveles decisorios, explicado y no justificado por la necesidad de un Estado fuerte y de cierta coherencia en las decisiones que, en esa concepción y ese momento, atendieron fundamentalmente al nivel político nacional.

En esta perspectiva, lo regional no tenía mayor gravitación. Ello es evidente porque cualquier tipo de centralización minimiza lo regional.

Sin embargo, las Oficinas Regionales del INP funcionaron prácticamente como apéndices y fueron acondicionando sus tareas a las necesidades de la sede central, la misma que progresivamente pasó a integrar, cada vez con mayor intensidad, el sistema decisorio nacional. Esta situación trajo consigo, en orden a la planificación, el paso del largo y el mediano plazo al corto plazo y a la coyuntura. La tarea fundamental de planificar, en horizontes temporales mayores, quedaba postergada.

Las oficinas regionales como órganos del INP, en atención a las prioridades de la sede central, y por su subordinación y dependencia a ella, se vieron envueltas en el mismo proceso; es decir, en un momento dado estuvieron más orientadas a satisfacer los requerimientos del INP (sede central) que a atender la tarea de planificar el desarrollo regional, que, por otro lado, no merecía mayor consideración en los planes nacionales como se puede verificar en los planes 1971-1975 y 1975-1978.

Algo que puede resultar axiomático es que para hacer planificación regional se requiere definir una región y consecuentemente establecer una autoridad o sistema decisorio y de ejecución regional. Esto trae consigo un sistema descentralizado que efectíve, en su nivel, lo propuesto por la planificación. En la medida en que las decisiones se tomen centralmente, no será posible formalizar la planificación regional ni la obtención de resultados significativos en el desarrollo de las regiones.

Se partió de la base de una propuesta de determinación, implícitamente aceptada (Macro-Región Sur), y de espacios en el interior de la región, que obedecían a variables establecidas en función de criterios aceptados por el INP. Se distinguieron tres regiones: Arequipa/Moquegua/Tacna, Cuzco/Apurímac/Madre de Dios y Puno. Independientemente de los aspectos discutibles de esta subdivisión, los otros sectores de la administración pública ofrecían su propia delimitación y persistía el mismo problema: falta de una autoridad regional (y en esto hay que ser particularmente claros en establecer la sinonimia: regional rriulti-sectorial).

El INP, como institución, fue el principal promotor de la regionalización del país, con muy relativo éxito. En ocho años de proceso,

lo único que se logró fue un anteproyecto de ley, que sometido a opinión pública fue controvertido, fundamentalmente en un aspecto adjetivo: localización de la sede regional, lo cual al parecer frustró el proceso de regionalización ya que el D.L. no se llegó a promulgar.

Se optó por un camino alternativo: crear organismos regionales de desarrollo y reforzar o crear comités de desarrollo en aquellos departamentos que no constituían jurisdicción de los ORDES.

La creación de ORDES también trajo consigo algunos problemas, fundamentalmente la desvinculación del INP de sus oficinas zonales o regionales de planificación que operaban en los ámbitos de los ORDES, tanto de la Oficina Central (a la que dejaron de pertenecer), como el Sistema Nacional de Planificación. Lo mismo ocurrió con las oficinas sectoriales regionales al haber dejado de pertenecer a sus ministerios para incorporarse al respectivo ORDE; esto evidentemente, trajo consigo un deterioro del Sistema Nacional de Planificación y una minimización de la función planificadora que quedó reducida a una instancia territorial inconexa.

Como ejemplo ilustrativo es importante ver lo ocurrido con el INP, el mismo que estaba compuesto por su sede central y las oficinas regionales, que incluían oficinas zonales que respondían básicamente a la necesidad de apoyo a los organismos multisectoriales departamentales. Con esto se tenía una acción zonal enmarcada en una perspectiva regional, la misma que a su vez asumía las particularidades de lo regional enmarcadas en el contexto nacional; o sea, una estructura orgánica y funcional para el trabajo de planificación. La creación de Corporaciones Regionales de Desarrollo trajo consigo que la mayoría de las Oficinas Regionales del INP no sigan perteneciendo a él y algunas de ellas hayan sido fraccionadas. Esto supone que el INP sólo tiene cobertura real en la parte no regionalizada del país, que paradójicamente no formula ni ejecuta planes regionales ya que por ello, por decisión política, sólo se efectúa en los ORDES.

Este dilema y conflicto necesario entre el esquema central sectorial (ministerial) y el esquema central regional existía y aún no se ha superado. Podría decirse que de la manera en la que cualquier sistema centralizante articula en función del centro y necesariamente desarticulada la periferia, el sistema central sectorial necesariamente desarticula lo regional. Aquí resulta importante establecer una interrogante fundamental: ¿El desarrollo nacional debe articularse en función de lo sectorial o de lo regional? Al parecer la respuesta resulta bastante obvia por cuanto es más lógico y coherente establecer una división regional que sectorial; sin embargo, parece que este enunciado casi axio-

mático no era ni es funcionalmente comprendido en términos de estructura del Estado.

1.4 El Proceso de Planificación Regional

Una primera interrogante que se debe resolver es si realmente en el país se hace planificación regional y en qué grado está institucionalizada. Si bien por el lado administrativo existían oficinas regionales de planificación (y una sutileza de nombre, no eran oficinas de planificación regional) se entendería que su función era la planificación del desarrollo regional y como resultado inmediato existirían Planes Regionales.

La realidad muestra una faceta totalmente diferente, ya que planes regionales sólo existen para aquellas regiones que constituyen en lo administrativo pliegos presupuestales a cargo de un Organismo de Desarrollo Regional; en el resto del país, la tarea de planificación se circunscribe a formular “Programas Departamentales de Desarrollo” cuya asignación de inversiones está definida por los organismos del Gobierno Central en cada uno de los proyectos.

En gran parte, esto se debe a la alta proporción que representa el “gasto comprometido”, pero también puede argüirse que el compromiso de gasto también ha obedecido a una decisión de orden central.

A partir de este primer nivel puede decirse que la persistencia de un marcado centralismo ha sido y es una de las principales restricciones para la planificación regional y consecuentemente, para el desarrollo regional.

Debido a ello, se presentan ciertos conflictos dentro del proceso de planificación que pueden explicarse de la siguiente manera: Al efectuar un diagnóstico se descubren los elementos relevantes de la problemática regional y luego de un adecuado balance de problemas y posibilidades se llega a una concepción del desarrollo y a la definición de objetivos de desarrollo, congruentes con la problemática y en función de las potencialidades. En lo relativo a inversiones, lo lógico sería lograr un programa que sea congruente con los objetivos diseñados; sin embargo, la inversión no es una variable que se maneje regionalmente sino centralmente, obviamente de acuerdo con criterios de nivel nacional que no necesariamente implican una perspectiva regional. Entonces aparece un primer conflicto puesto que el programa de inversiones, definido central y sectorialmente, presenta desajustes en función de lo que la

región plantea como necesario. Y si bien, al parecer, la vía lógica sería reajustar el programa sectorial de inversiones, en la práctica -debido al sistema central sectorial de decisiones- lo que resulta invariable es el programa de inversiones.

Esto de debía a que en cada sector de la administración se establecían las prioridades de inversión y tradicionalmente lo que siempre ha ocurrido es que el presupuesto se ha negociado sectorialmente y luego cada sector, en función de su "techo", realizaba la asignación a los distintos proyectos, en las diversas zonas del país, sobre la base de criterios puramente sectoriales.

Realizada esta operación, en cada uno de los ministerios llegaba a conocerse aquello que cada ministerio ha considerado para el departamento, esto es lo que eufemísticamente se ha venido en denominar el "Programa Departamental de Inversión".

Pese al nombre, por la forma en que se asignaban los recursos financieros, realmente no era sino un conjunto, normalmente no concordado, de inversiones sectoriales, inversiones que tenían en común el hecho de ejecutarse en el mismo departamento.

Ya que las inversiones sectoriales no podrán modificarse regionalmente, dentro del proceso de formulación del Programa de Desarrollo habría una parte definida extrarregionalmente (las inversiones sectoriales) que actuaba como la condicionante real. En consecuencia, aunque no obedezca a una ortodoxia planificadora, el resto del programa de desarrollo (objetivos, política y acciones de política) debía ajustarse a lo decidido por los organismos centrales. En todo caso, esto da como resultado un estilo "sui géneris" de hacer planificación regional.

Entonces (y esto es plenamente válido para los ámbitos no regionalizados, y en gran medida, para los ORDEs) queda esclarecido un primer aspecto: la asignación presupuestal normalmente obedece a un sistema de decisiones central-sectorial, característico de la presencia de un marcado centralismo administrativo.

En este contexto, la tarea de la planificación regional se convierte en gestiones ante los niveles centrales para "negociar" la concordancia de las inversiones sectoriales y así lograr cierta coherencia en el programa de inversiones para que éste represente un nivel de respuesta a la problemática regional.

El alto porcentaje de gasto comprometido ocasiona que las posibilidades reales de modificar la tendencia de la inversión sean bastante restringidas (alrededor del 5 por ciento de la inversión) ello deriva en que la acción real de la planificación sólo pueda darse sobre el saldo no comprometido.

Adicionalmente a ello, hay algo que sí era objeto de manejo de un orden departamental: los proyectos de interés local en cuya determinación intervenía sustancialmente el Ministro Supervisor,

Hay dos aspectos para relevar: las inversiones de interés local, por su escaso monto y por sus propósitos, no constituyen elementos significativos en la tendencia normal de las inversiones; además, no están adecuadamente insertadas en una perspectiva de planificación regional. En todo caso, se supone que estas inversiones responden a “necesidades sentidas por la población” y se refieren fundamentalmente a la dotación de servicios esenciales a poblaciones que carecen de ellos; la asignación destinada para este tipo de proyectos siempre resulta insuficiente.

Debe quedar establecido que el hecho de que el grueso de la inversión haya sido asignado central y sectorialmente ha distorsionado un auténtico proceso de planificación regional.

1.5 Planificación y Coordinación Multisectorial

Es evidente que, en sí misma, la planificación del desarrollo implica integralidad, lo cual en términos administrativos adquiere el significado de multisectorialidad. Esto supone que las acciones que tome el aparato público para afrontar una problemática, que por su propia naturaleza es polifacética, comprometen la acción del Sector Público en su conjunto, lo que implica necesariamente acciones concertadas en el tiempo y en el espacio y exige una coordinación en la fase de programación.

Estas consideraciones, que son plenamente válidas en el plano de lo lógico, presentaban en el plano real ciertos desajustes que se originaban en el proceso mismo de planificación sectorial en el nivel regional. El documento de base para la acción sectorial era el “Plan Operativo” del sector, elaborado por cada sector de acuerdo con los criterios de la Oficina Sectorial de Planificación; es decir, en función de lo que, ajuicio del sector, debía ejecutarse en relación con una problemática definida sectorialmente.

Sin que esto implique una crítica a la planificación sectorial, la realidad muestra que las acciones sectoriales en el nivel regional presentaban una serie de desarticulaciones, lo cual es lógico por cuanto la secuencia con que se operaba era: nivel nacional/nivel sectorial/nivel regional. Ello supone que es cada sector el que define qué acciones se ejecutan en las regiones.

La secuencia deseable sería: nivel nacional/nivel regional/nivel sectorial, con lo cual se tendría que las autoridades regionales definirían el quehacer sectorial en la región. Esto supondría pasar de un ordenamiento central-sectorial a otro nuevo, central-regional, en el cual lo sectorial estaría subordinado a lo regional.

Se presenta como primordial, en función del desarrollo regional, establecer un sistema decisorio que desplace la capacidad de decisión a las regiones. Sin ese cambio, la acción de los organismos multisectoriales regionales es de alcances sumamente restringidos. Con esto se desea dejar claramente establecido que la creación de Comités de Coordinación o Comisiones del Plan en el nivel regional no es ni puede ser alternativa a la modificación del sistema decisorio ni al establecimiento de una administración regional para el desarrollo.

1.6 Planificación Regional y Grandes Proyectos

Normalmente se ha dado por sentado que a la planificación regional no le incumben los proyectos de ciertas dimensiones económicas, a los que se suele llamar “Grandes Proyectos” o “Proyectos Nacionales”. Esta denominación y este carácter estaban definidos más por el monto de las inversiones que por la característica misma del proyecto. Para nosotros resulta extraño que sean precisamente aquellas inversiones que mayor influencia tendrán en la región las que no son motivo de la planificación regional. Esto sólo tendría explicación en el caso de que la capacidad técnica de la planificación fuera rebasada por la dimensión del proyecto. Si así fuera, habría que habilitar a la planificación regional para que pudiera incorporar dentro de su proceso a los grandes proyectos.

Definitivamente, la asignación de recursos en los grandes proyectos no ha sido un proceso que resulte de la planificación, ya sea nacional, sectorial o regional. Las decisiones de los grandes proyectos dan la impresión de que se dan por motivos más o menos políticos o por el interés o el conocimiento que uno u otro funcionario tienen en determinada actividad o lugar. En todo caso, la mejor asignación de los recursos nacionales debe ser un problema de carácter nacional y se debe hacer considerando la opinión técnica de la planificación regional. Quizá entonces la intervención directa y decisiva de la planificación regional deba darse desde el momento en que ya la decisión se tomó; es decir, que sí no tuvo decisión en “qué hacer”, sí deba tenerla en “cómo hacer”.

Esto es realmente importante pues algunos proyectos, por su propia dimensión, tienden a lograr los objetivos propios del proyecto independientemente del medio que los rodea. Hay veces en las que se causan perjuicios, o no se obtienen todos los beneficios que podrían darse, sólo por el hecho de que se está enfocando la realidad desde un punto de vista particular.

Después que un proyecto ha sido ejecutado de la mejor manera, con la participación decisiva de la planificación regional en el período de ejecución, la planificación regional deberá tener inclusive mayor intervención en el momento en el que el proyecto comience a funcionar. En términos generales, la intervención de la planificación regional debe incrementarse en las etapas que tiene cada proyecto: “qué hacer”, “cómo hacer” y “para qué” o “para quién”. Esto no se ha dado de esta manera y lo normal ha sido que los proyectos de dimensiones más o menos considerables se hicieran independientemente de cualquier criterio regional. Una excepción en el caso del Sur ha sido el Proyecto Majes para el cual, no obstante no haber intervenido en las primeras fases, se hizo en la Región un “Plan Integral de Desarrollo”.

1.7 Participación de la Población en la Planificación

Si se planifica es para que la población tenga un mayor bienestar. Por lo tanto, los planificadores tienen que definir qué es lo que técnicamente es más conveniente interpretar, qué es lo que socialmente le conviene más a la población. Inclusive algunas veces habrá que realizar la difícil labor de interpretar preferencias temporales. ¿Qué es más conveniente, invertir en un gran proyecto cuyo período de producción y mayores beneficios se darán en un largo período, o invertir en otros varios proyectos pequeños que producirían en un tiempo más próximo⁷ Por supuesto que hay técnicas, como la evolución social de proyectos, que tienden a llegar a dar una respuesta, inclusive numérica, a estas preguntas. Pero, de todas maneras, las preferencias de la población siguen siendo, de alguna manera, algo que interviene como factor de viabilidad. Puede haber una alternativa de planificación que permita una real participación de la población, la cual creemos que es muy conveniente.

Hay una participación que no puede ser discutida y se tiene que dar de todas maneras. Esta es la participación en el planteamiento del problema y en la discusión de las soluciones. Aunque sólo sea una ma-

ñera de informarse, es muy importante considerar que mientras a más personas afecten el problema y las soluciones, la dificultad en la participación directa es mayor.

En el caso específico del desarrollo regional existen canales formales para la participación a través del Consejo Consultivo, que por diversas razones no se ha usado, principalmente porque no constituía una instancia de concertación ni de decisión.

Los proyectos de interés local, aunque no fueron significativos en términos de montos de inversión, sí lo fueron como decisión regional en lo referente a montos (dentro de un “techo” global), localización y sector. Hubo una capacidad de decisión, casi plena, de parte de la planificación regional que a su vez recogió las necesidades de la población en consulta directa con ella misma.

1.8 Experiencias de Trabajo en Planificación Regional de la Oficina Regional III del INP

Habría que distinguir algunos aspectos que están vinculados con la rutina de planificación. En este sentido, se tienen como elementos rescatables los esfuerzos dedicados a conocer la problemática regional y que se traducen en diagnósticos permanentemente actualizados. Algunas de las dificultades de mayor importancia han sido la carencia de información confiable y el grado de desagregación y actualización, que tiene una gran variación de sector a sector. Es importante mencionar que ORDESUR realizó un notable esfuerzo de recopilación y sistematización de información, tanto para usarla en planificación como para publicar boletines estadísticos. Actualmente se ha creado el Sistema Estadístico Regional vinculado con el Sistema Regional de Planificación, con lo cual se da mayor organicidad a la tarea.

En ausencia de posibilidades reales de formular planes, los diagnósticos quedan como elementos de esclarecimiento de la problemática sin mayor vinculación con las inversiones y las acciones que, como se ha mencionado, eran definidas central y sectorialmente. Ello no resta mérito a la tarea que, por otro lado, ha implicado una constante aproximación y afinamiento metodológico.

Respecto de las inversiones, normalmente se ha elaborado, para cada ejercicio presupuestal, un programa concordado que sólo era tomado en forma tangencial por los organismos decisorios. En realidad, en ningún momento la inversión ha sido una variable que se determine re-

gionalmente; o sea, que la programación de inversiones ha tenido muy relativa vigencia en el nivel regional.

La fase de evaluación de las inversiones ofrecía un panorama más concreto y se ha desarrollado con cierta ortodoxia en tanto que respondía a criterios homogéneos, establecidos por el INP. Lo mismo ha sucedido con el seguimiento de proyectos críticos (aquellos de mayor gravitación regional y en cuya ejecución es necesario evitar desfases o situaciones que afecten la marcha normal del proyecto).

Otro aspecto importante que trajo consigo el desarrollo de métodos e instrumentos de planificación fue el estudio del impacto de cada uno de los grandes proyectos que debían ejecutarse en la región (tarea vinculada funcionalmente a la fase de previsiones).

También en aspectos de evaluación se elaboraba un informe trimestral, que, aparte de lo relativo a los proyectos, operaba como instrumento para evaluar los planes operativos y el funcionamiento del Sector Público en el ámbito regional.

1.9 Planificación del Proyecto Majes

Dentro de lo realizado por la Oficina Regional III del INP, algo particularmente importante ha sido la formulación del “Plan Integral de Desarrollo del Proyecto Majes”. Esta actividad constituyó en cierta manera, una experiencia que por primera vez se desarrollaba en el país. En este sentido, consideramos que constituye un importante aporte a la planificación regional en la medida en que se trataba de establecer, dentro del contexto regional, el rol que debe desempeñar el citado proyecto. Una de las dificultades fundamentales fue la inexistencia de un plan regional. Entonces se corría el peligro de hacer gravitar el desarrollo en torno de lo único que estaba planificado, que vendría a ser el Proyecto Majes. Para corregir eso se tuvieron que definir algunos aspectos de orden regional que encuadren la planificación del proyecto como son la concepción del desarrollo y los objetivos a largo plazo de desarrollo regional. De otra manera, la planificación hubiera girado en torno del proyecto como un fin, con sus propios objetivos. Como resultado de esta tarea se han elaborado el Plan General de Desarrollo del Proyecto Majes y el correspondiente plan operativo que contienen aspectos normativos y operativos que definen el ritmo de ejecución del proyecto y garantizan una adecuada función del mismo en el ámbito regional.

II. PLANIFICACION Y SISTEMAS DE GOBIERNO

Como es de conocimiento general, la planificación como instrumento de decisiones gubernamentales tiene su origen en los países socialistas como un elemento que da congruencia al manejo de la economía. Las dificultades iniciales para su institucionalización, en otros países, se derivaron de esta relación o identificación con determinada opción política, en contraposición a los sistemas de economía de mercado, en los que por su propia naturaleza la vigencia real de la planificación es poco significativa.

También la planificación, en cierta manera liberada de ingredientes políticos, puede entenderse como una función racionalizadora del empleo de recursos en función del desarrollo. En esta perspectiva se entiende un carácter altamente tecnificado, que propone alternativas técnicas a los mecanismos de decisión política y a su vez es capaz de dar racionalidad técnica a las decisiones políticas. En esta perspectiva se daría una cierta "profesionalización" de la planificación y, de alguna manera, un carácter instrumental que, por sus connotaciones técnicas, tendría ciertos visos de neutralidad política.

En todo caso aparecen como características fundamentales para una planificación efectiva la necesaria vinculación con los mecanismos de decisión y una definida orientación al cambiar la situación existente para superarla.

II. 1 La Planificación en la Constitución Política del Estado

La mayor o menor presencia de aspectos sobre los que se pueda plantear una acción planificada determinará el campo de acción real de la planificación. Esto podría interpretarse también en términos de la mayor o menor gravitación del Estado en la conducción de la economía. En este sentido corresponde al Estado definir el carácter de la planificación que, por otra parte, no está claramente precisado en la Constitución Política vigente, donde la mención más directa está en el artículo 111: "El Estado formula la política económica y social mediante planes de desarrollo que regulan la actividad del Sector Público y orientan en forma concertada la actividad de los demás sectores. La planificación una vez concertada es de carácter obligatorio."

Esto supondría que, en un momento dado, lo orientativo pasaría a ser obligatorio, aspecto bastante discutible sobre todo si se tiene en cuenta el contenido del artículo 115 que hace mención a la libertad de la iniciativa privada en el contexto de una economía social de mercado.

Existen otras menciones en el artículo 16 ("El Poder Ejecutivo... es responsable de la organización de un sistema nacional descentralizado y desconcentrado que planifica y coordina la atención integral de la salud...") y con un carácter mucho más genérico, en el artículo 80 ("son deberes primordiales del Estado... promover el bienestar general basado en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado del país...") que en cierta manera llevarían consigo, en forma implícita la necesidad de planificar el desarrollo. Aparte de lo anotado, no hay otras menciones significativas en cuanto al carácter de la planificación.

Lo que sí se da por supuesto es el cumplimiento de una función planificadora, en tanto que el artículo 211, inc. 21, establece como atribución del Presidente de la República la aprobación de los planes nacionales de desarrollo (obviamente de la existencia de planes nacionales se infiere el funcionamiento de una institución o un sistema responsable de la formulación).

Respecto de otras instancias de planificación, las menciones son mucho más específicas. En el art. 268 que se refiere a las funciones del Consejo Regional y su presidente, en el inciso 1 figura "Elaborar el proyecto del Plan Regional de Desarrollo de acuerdo a los lineamientos del Plan Nacional" y en el artículo 265 inciso 6, aparece como función de la Asamblea Regional la aprobación del Plan Regional de Desarrollo.

Sin embargo, debe tenerse presente que la regionalización aún no está establecida en el país y se vislumbra que sólo se haría efectiva en el mediano plazo.

En el nivel de los gobiernos locales aparece como competencia de las municipalidades (artículo 254 inc. 8), el "planificar el Desarrollo de sus circunscripciones y ejecutar los planes correspondientes", lo cual trae consigo la incorporación del nivel local en el proceso de planificación.

En resumen, lo referido a planificación regional establecido en la Constitución se haría efectivo una vez que se haya realizado el proceso de regionalización, que corresponde al mediano plazo. Transitoriamente, se daría vigencia a las juntas y las corporaciones departamentales por medio de la creación de éstas en los departamentos donde no existan.

Esto llama a la reflexión en la medida en que la Constitución da características de autonomía a las corporaciones, lo cual debe entenderse como no dependencia del Gobierno Central y por lo tanto, no facultadas a desconcentrar acciones del Gobierno Central.

Desde esta perspectiva, debe tenerse presente que con anterioridad a la vigencia de la Constitución se crearon, mediante decretos leyes específicos, los Organismos de Desarrollo (en principio regionales y posteriormente con una orientación claramente departamentalista), cuyo principal elemento positivo es la desconcentración de acciones del Gobierno Central. Este es el intento más serio, hasta el momento, en materia de desconcentración y descentralización administrativas. Se hace necesario evaluar lo que significan los ORDEs, con una perspectiva de futuro de lo que podría ser la administración del desarrollo regional. Esto se hace particularmente importante en la medida en la que la décima de las disposiciones generales y transitorias de la Constitución establece que: “En tanto se organizan las regiones, el Gobierno Constitucional restablece a partir de 1981, la vigencia de las corporaciones o juntas departamentales de acuerdo a sus respectivas leyes de creación. En los departamentos que no tienen estos organismos se crean corporaciones de desarrollo autónomas y descentralizadas, con las rentas y servicios de las antiguas juntas de obras públicas y con los bienes y rentas de los actuales organismos departamentales y regionales de desarrollo”.

Al parecer, es necesario esclarecer todavía varios aspectos ya que el problema no es simplemente el cumplimiento del mandato constitucional, sino el logro de una administración eficaz para el desarrollo. La disposición constitucional aludida plantea la restitución de las juntas y corporaciones, “de acuerdo con sus leyes de creación”. En este sentido, es necesario poner de manifiesto el origen diferenciado de cada una de ellas, que otorga mayores ventajas a aquellas que nacen como consecuencia de catástrofes, a las que se asignan rentas especiales. De esta manera, el cumplimiento de la ordenanza constitucional al pie de la letra crearía diferencias no deseables entre los citados organismos, de departamento a departamento. Por otro lado, las leyes de creación se dieron en el contexto económico-social de hace dos décadas.

En ningún momento, las juntas o corporaciones implicaron desconcentración del sistema de gobierno, elemento que es característico en los ORDEs y que, evidentemente, constituye un significativo avance en términos de administración del desarrollo regional o zonal.

Se hace esta mención por cuanto la citada disposición constitucional plantea con claridad que “las corporaciones nuevas se crearán con los bienes y rentas de los actuales Organismos Regionales o Departamentales de Desarrollo”. Esto supone que las corporaciones reemplazarían a los Organismos de Desarrollo (de lo contrario, no tendría sentido que los bienes y las rentas pasen a las corporaciones).

Conviene precisar que hay algo que es medular y que por las características de autonomía de las juntas o corporaciones, no puede ser asumido por ellas. Ello es actuar como elementos desconcentrados del Gobierno Central. Si se toma esto como premisa, se perdería el más importante avance obtenido en administración para el desarrollo.

Habría que entender, claramente, que los ORDEs y las juntas o corporaciones tienen características totalmente diferentes; es decir, no constituyen modelos alternativos. En este sentido, no es la posición más correcta sustituir unos por otros, justamente por los elementos diferenciales que tienen.

Algo adicional que se debe mencionar es que las juntas o corporaciones, en el contexto constitucional, no constituyen el modelo final sino que presentan un carácter totalmente transitorio. A partir de esta situación de transitoriedad, es permisible plantear ciertas consideraciones, con el ánimo de incorporar mayores elementos de juicio a la decisión que debe adoptarse a corto plazo.

La pregunta que cabe hacer es acerca de la necesidad de establecer un sistema transitorio que en el fondo crearía dificultades para llegar a la regionalización, tanto por establecer una instancia departamental, difícilmente renunciable, como por la connotación de "permanencia" que en el país ha tenido lo transitorio. *Lo sustantivo es que la instancia regional, necesariamente, debe representar una desconcentración de la función ejecutiva del Estado.*

II. 2 Regionalización y Sistema de Gobierno

Es evidente que el desarrollo plantea determinado tipo de requerimientos para hacerse efectivo; entre ellos es de particular importancia la necesidad de un sistema de gobierno estable, que refleje los intereses, atienda a las necesidades de la mayoría de la población y que sea eficaz en resolver los problemas con un sentido realista de priorización. Estas son características que necesariamente se identifican con un sistema de gobierno desconcentrado y descentralizado que privilegie lo regional sobre lo sectorial, ya que resulta meridianamente claro que en definitiva la población es regional y no sectorial. Si esto es así, lógicamente el elemento de articulación para una acción multisectorial efectiva es lo regional.

Desde otra perspectiva, debe tenerse en cuenta que la desconcentración de las funciones ejecutivas de gobierno, a través de una administración regional para el desarrollo, se convierte en uno de los elementos fundamentales para la estabilidad del sistema de gobierno por cuanto fa-

culta una acción más efectiva y una mayor cobertura en términos de presencia real de gobierno. No debe entenderse lo expuesto como una dispersión de poder sino como el elemento básico para la estabilidad del sistema de gobierno; frente a ello, históricamente, se pueden verificar la vulnerabilidad o las condiciones de inestabilidad política que tradicionalmente han tenido los gobiernos fuertemente centralizados. Aunque resulte paradójico, la concentración de poder se convierte en factor de inestabilidad y la desconcentración, en elemento real de afianzamiento.

III. CONSIDERACIONES FINALES

De lo expuesto podría derivarse, a manera de conclusión, que el principal límite que se ha tenido por un mayor desarrollo de la planificación regional ha sido originado por la presencia de un marcado centralismo administrativo y de concentración de niveles decisorios, que han establecido la preeminencia de lo sectorial sobre lo regional. El nivel de respuesta más adecuado ha sido la creación de ORDEs en tanto que representan una instancia de desconcentración de la función ejecutiva de gobierno. Aún cuando tienen limitaciones, en la medida en que no se cuenta con una delimitación adecuada que configure regiones y en la medida en que la participación del sector no público es muy limitada, por lo que las posibilidades de concertación son restringidas, éstos son aspectos que pueden superarse.

Es particularmente importante definir el régimen transitorio de la administración regional hasta la vigencia de la regionalización. Esto debería implicar un afianzamiento de los logros obtenidos en materia de desconcentración de funciones de gobierno.

Corresponde al gobierno definir el carácter que debe tener la planificación y ello está básicamente determinado por la política económica que se va a seguir, la cual esclarecerá en definitiva el nivel de gravitación de la planificación dentro del sistema de Gobierno.

INDICE

<i>PRESENTACION</i>	7
<i>INTRODUCCION</i>	9
<i>DIAGNOSTICO: EL DESARROLLO DESIGUAL DE LAS REGIONES DEL PER U</i>	13
<i>Carlos Amat y León</i>	
Introducción.....	13
I. Los Niveles de Vida.....	14
1.1 Indicadores de Niveles de Vida según Grados de Urbanización.....	19
1.2 La Tasa de Analfabetismo.....	25
II. Niveles de Ingreso Familiar según el grado de Urbanización en el Perú.....	25
III. El Gasto Familiar.....	30
IV. El Aparato Productivo.....	35
V. La Inversión Pública.....	41
VI. La Población.....	53
Anexo	61
■ <i>REGION Y REGIONALISMO EN EL PER U</i>	69
<i>Alberto Flores Galindo</i>	

* *EL DEBATE NACIONAL SOBRE EL DESCEN-
TRALISMO, 1930-1980*..... 89
Baltazar Caravedo Molinari

Introducción.....	89
I. La Década de los Años Treinta.....	89
1.1 La Realidad Económica.....	89
1.2 Las Fuerzas Sociales.....	90
1.3 El Sistema Político.....	91
1.4 El Problema Internacional.....	92
1.5 El Debate.....	92
1.6 Las Obras.....	98
II. La Década de los Años Cuarenta.....	99
II. 1 La Realidad Económica.....	99
11.2 Las Fuerzas Sociales.....	100
11.3 El Sistema Político.....	101
11.4 La Situación Internacional.....	101
11.5 El Debate.....	102
III. La Década de los Años Cincuenta.....	108
• III. 1 La Realidad Económica.....	108
111.2 Las Fuerzas Sociales.....	109
111.3 El Sistema Político.....	110
111.4 La Situación Internacional.....	110
111.5 El Debate.....	111
111.6 La Obra.....	114
IV. La preocupación descentralista en los últimos veinte años.....	115
V. Reflexión Final.....	118

EL PER U: EL HOMBRE Y SU TERRITORIO..... 119
Eduardo Orrego Villacorta

1. El Hombre Peruano.....	119
1.1 El Hombre originario del Perú.....	119
1.2 El Hombre Ibérico.....	120
1.3 El Mestizaje de la Colonia y de la República . . .	12,1
2. El Territorio Peruano.....	122
2.1 El Cultivo del Mar.....	123

2.2	La Costa: El Puerto y la Industria Costera	124
2.3	La Gran Metrópoli.....	125
2.4	La Sierra: la Minería, la Energía Hidroeléctrica y la Cooperación Popular Andina.....	127
2.5	La Selva: La nueva frontera urbana, un ideal de justicia agraria.....	129
3.	Tradición Planificadora del Perú: El Acondicionamiento del Territorio.....	132
3.1	Plan Nacional de Desarrollo 1971-1975	133
3.2	Plan Nacional de Desarrollo Urbano.....	134
3.3	La Integración: Nacional, Andina y Amazónica.....	135
4.	La Regionalización.....	136

LA REGIONALIZACION DEL PAIS..... 175

Edgardo Mercado Jarrín

I.	Antecedentes y Definiciones.....	17.6
	Algunos Antecedentes de Regionalización.....	176
	Definiciones.....	177
II.	Areas Geopolíticas.....	179
	Núcleos de cohesión y áreas geopolíticas.....	180
	La clave geopolítica de la Sub-Región Andina	183
	Puntos claves que debilitan el Ser Nacional.....	185
III.	Regiones.....	186
	Criterios de Delimitación.....	187
	Diversas propuestas de comprensión territorial.....	190
	a. Propuesta “A”: cinco regiones.....	190
	b. Propuesta “B”: seis regiones.....	192
	c. Propuesta “C”: seis regiones.....	193
IV.	Sistema de Gobierno Regional.....	193
	Regionalización y Región.....	194
	Gobierno geopolítico.....	195
	Atribuciones que se concederán a las Regiones	196

Sistema de Gobierno Regional, Departamen- tal y Comunal.....	198
a. Propuesta "A": Atribuciones mínimas.....	198
b. Propuesta "B": Atribuciones máximas.....	199

*PROPUESTAS PARA LA REGIONALIZACION
ENTENDIDA COMO ESTRATEGIA DE DESARRO-
LLO*

Carlos Amat y León

Introducción.....	207
La dinámica de la distribución de la Población en el espacio nacional.....	211
Las tasas de crecimiento de las principales ciudades.....	214
La regionalización de la demanda y el aparato pro- ductivo	218
Planteamiento de un sistema regional de planifica- ción democrática.....	221
Condiciones para un Gobierno Regional.....	221
Delimitación de los ámbitos regionales.....	223
El modelo vigente de regionalización.....	225
Reflexión Final.....	231

*LA REGIONALIZACION TRANSVERSAL DEL TERRI-
TORIO PERUANO CON EL FIN DE LOGRAR LA ADMI-
NISTRACION DEL DESARROLLO NACIONAL*.....

Javier Pulgar Vidal

Introducción.....	235
I. Fundamentos Geográficos.....	236
II. Fundamentos Prehistóricos y Arqueológicos.....	243
III. Fundamentos Históricos.....	248
IV. Fundamentos de la experiencia actual.....	251
Proyecto de Regionalización Transversal del Territo- rio Peruano.....	253

El potencial económico de cada una de las regiones propuestas.....	257
---	-----

<i>LA REGIONALIZACION Y LA CONSTITUCION DE 1979.....</i>	263
<i>Luis Bustamante Belaunde</i>	

Síntesis del Trabajo.....	263
I. Regionalización y Descentralización.....	264
1.1 Naturaleza de la Regionalización.....	264
1.2 Poder Central, Desconcentración y Descentralización.....	265
1.3 Recapitulación de ideas y bases para un mejor entendimiento.....	276
II. La Regionalización en la Constitución de 1979.....	277
II. 1 Descentralización y Gobierno Local.....	278
11.2 Descentralización y Gobierno Regio- nal	279
11.3 La organización del Gobierno Regio- nal	284
11.4 Otros alcances de la Regionalización. Reflexiones en torno de la Participa- ción	289
III. El Proceso de la Regionalización.....	292
III. 1 La situación actual.....	293
111.2 La etapa inmediata.....	296
111.3 La Institucionalidad Final.....	302
Algunas consideraciones a modo de conclusión.....	305

<i>LA PLANIFICACION REGIONAL EN EL PERU: LA EXPERIENCIA DE LA REGION SUR.....</i>	315
<i>Jorge San Román de la Fuente Alberto Montes de Oca García</i>	

Prólogo.....	315
Introducción.....	316

I.	Aspectos relativos a planificación en el orden nacional y regional.....	317
1.1	La planificación en el proceso de decisiones	317
1.2	Inicio y Evolución de la Planificación Regional	319
1.3	La situación a partir de 1968.....	321
1.4	El proceso de planificación regional.....	324
1.5	Planificación y coordinación multisectorial.....	326
1.6	Planificación regional y grandes proyectos	327
1.7	Participación de la Población en la planificación	328
1.8	Experiencias de trabajo en planificación regional de la Oficina Regional II del INP.....	329
1.9	Planificación del Proyecto Majes.....	330
II.	Planificación y Sistemas de Gobierno.....	331
II. 1	La planificación en la Constitución Política del Estado.....	331
II. 2	Regionalización y sistema de gobierno.....	334
III.	Consideraciones Finales.....	335