

EL PROCESO DE REGIONALIZACION EN EL PERU:
¿UNA SOLUCION PARA EL DESARROLLO?

Hildegardo Córdova Aguilar*

* Pontificia Universidad Católica del Perú.

La regionalización en el Perú con fines de desarrollo se inició en 1987 después de la publicación de la ley de Bases de la Regionalización del Perú. Hasta 1990 ya se habían organizado 12 regiones quedando solamente por decidir la de Lima Metropolitana.

Posteriormente se fueron juntando una serie de dificultades político-económicas que crearon descontento entre los habitantes de cada región. Las nuevas sedes regionales se convirtieron en los lugares privilegiados mientras que sus periferias siguieron abandonadas como antes. Además la burocracia se extendió absorbiendo una buena porción de los magros presupuestos. Ello dió lugar a que la administración del Sr. Fujimori les quitara el respaldo político, dejando a las regiones como entidades administrativas, sin capacidad de decisión, y con un futuro incierto.

¿Cuáles fueron estas dificultades político-económicas?, ¿Cómo se manejó el proceso de regionalización en el Perú?, ¿Era este proceso una respuesta al estancamiento periférico del país?, ¿Cómo se entendió este proceso en la nueva Constitución Política del Perú?. El responder a estas interrogantes es el objetivo principal de esta ponencia.

LA ORGANIZACION DEL ESPACIO PERUANO: UNA LARGA EXPERIENCIA

La organización del espacio peruano es un proceso que se ha venido desarrollando desde la dominación de la cultura Inca. En efecto, los incas incluyeron en su estrategia de afianzamiento de conquista, el trasplante de grupos de poblaciones conocidas como mitimaes, quienes se encargaban, entre otras cosas, de desarrollar el concepto de fidelidad al poder central, conservando el sentido de pertenencia a un lugar. El lugar es aquí entendido como una unidad

espacial de tamaño variable a la cual el hombre le ha asignado un significado especial (Dickinson, 1988). Esta idea de lugar se fue desarrollando, no obstante que los mitimaes buscaron en todo momento imponer los valores de la sociedad Inca. La mezcla de valores incaicos con los de los pueblos aborígenes y las condiciones ambientales específicas, dieron lugar a identificaciones territoriales, algunas de las cuales perduran hasta nuestros días. Al respecto, es pertinente la reflexión de Dollfus (1991) cuando señala que cada grupo humano conforma su propio espacio dentro del cual actúa. Este espacio humanizado es “producido” pues responde a los valores culturales del grupo. Tal es el caso de los Cañaris en Lambayeque o los Yauyos en la Sierra de Lima.

Los incas establecieron la primera gran regionalización del imperio mediante los Suyos (Chinchaysuyo, Antisuyo, Collasuyo y Contisuyo) (Ver Fig. 1). Cada uno de estos grandes espacios estaba a su vez subdividido en reinos o naciones y éstos en ayllus con sus respectivas marcas. La base de la organización social y administrativa estaba en el ayllu, en donde sus miembros estaban ligados por vínculos de parentescos cercanos.

Al entrar los españoles en el sistema Inca, desestabilizaron esta organización imponiendo un nuevo orden. Una vez conquistado el imperio de los Incas se organizó el territorio en gobernaciones primero, y luego establecido el Virreynato del Perú en Audiencias y Corregimientos (1542, 1565). En 1782 se crearon las Intendencias y en 1784 los Partidos Judiciales. Al año 1784, el espacio ocupado por el Perú actual estaba dividido en 7 Intendencias, subdivididas en Partidos, y éstos en Cabildos. Las Intendencias fueron:

1. Arequipa, que comprendía todo el sector de la costa sur peruana: Arequipa, Moquegua, Arica y Tarapacá.
2. Cusco, que comprendía los actuales departamentos de Cusco y Apurímac.
3. Huamanga, que comprendía el actual Departamento de Ayacucho y la Provincia de Andahuaylas.
4. Huancavelica, que comprendía el actual Departamento de Huancavelica.
5. Lima, que comprendía los territorios de los actuales departamentos de Lima, (excepto Cajatambo) e Ica y el sector occidental del Departamento de Ancash.
6. Tarma, que comprendía los territorios de Tarma, Huánuco, Huamálies, Huaylas y Cajatambo.

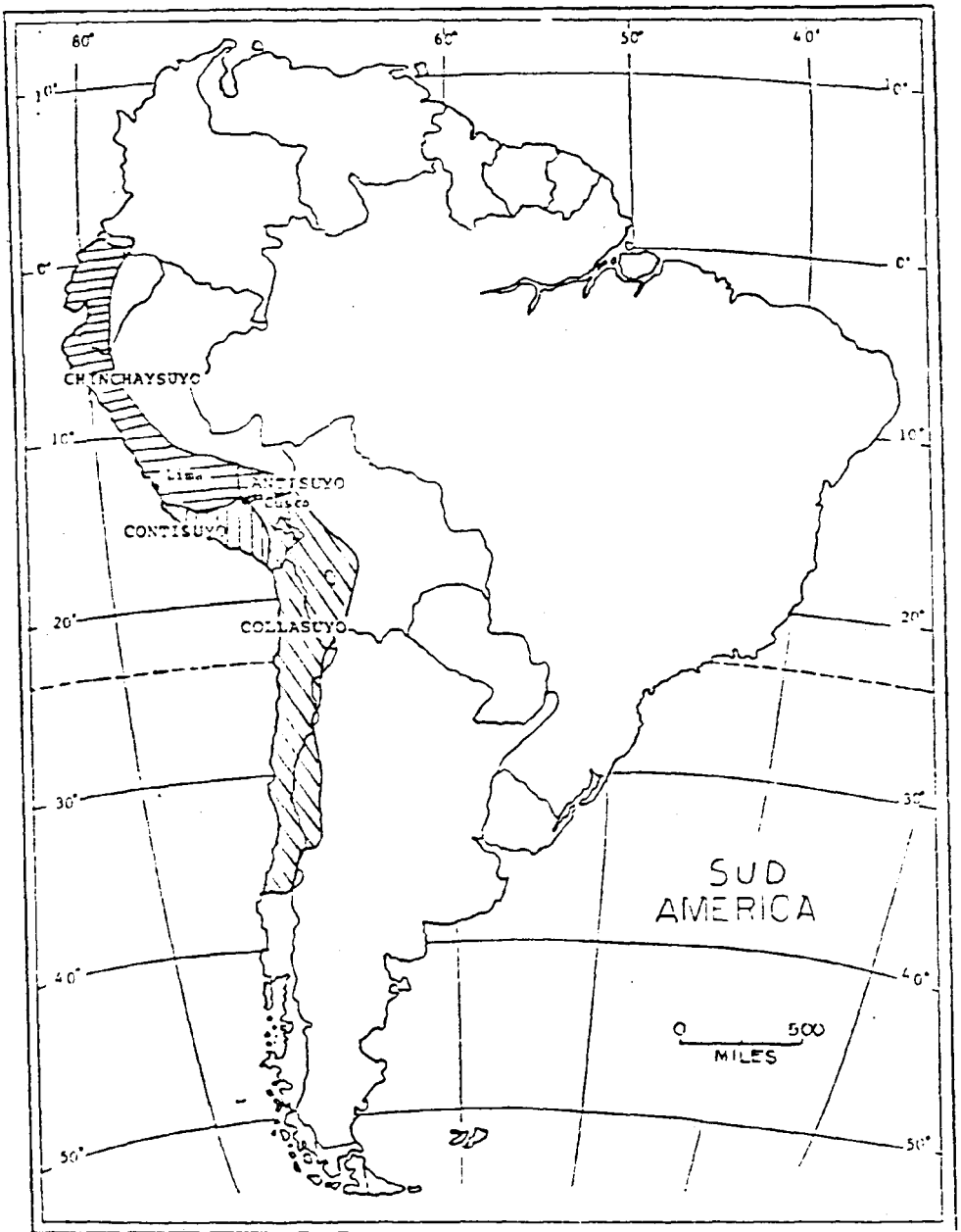


Fig. 1: La Organización Regional del Imperio de los Incas (Siglo XV).

7. Trujillo, que comprendía Trujillo, Cajamarca, Chachapoyas, Lambayeque y Piura. Posteriormente, en 1796 se reincorporó al Perú la Intendencia de Puno que pertenecía al Virreinato de Buenos Aires.

Según Emilio Romero (1969) el hecho de separar inicialmente la Intendencia de Puno del Perú para incluirla al Virreinato de La Plata, fué uno de los factores que reforzó el aislamiento del Altiplano del resto del Perú, lo cual fue dando lugar a un regionalismo fuerte, a tal punto que a finales del siglo XVIII se elevó una propuesta de creación del Virreinato de Puno. Así el regionalismo aparece como un sentimiento o tal vez un resentimiento colectivo de ver el paisaje geográfico y humano en las condiciones de deterioro y abandono que ni la República posterior había podido transformar, ni intentado modificar, por lo menos hasta la primera mitad del siglo XX. Este sentimiento regionalista fue bien captado por J.C. Mariátegui (1964: 68) cuando señaló que el regionalismo en el Perú no es un movimiento, una corriente, un programa, sino la expresión vaga de un malestar y de un descontento. Al tiempo de comunicar estos descontentos hacia el exterior, estos espacios reforzaban su identidad interior mediante símbolos como himnos, escudos y otros emblemas. Así, Cusco adoptó una bandera, Loreto un himno, Moquegua una bandera, etc. (Bailetti, 1986).

Al independizarse el Perú de España, se cambiaron los nombres a las circunscripciones políticas-administrativas, pero se mantuvieron en algunos casos casi intactos sus límites. Así, las intendencias dieron lugar a departamentos.

Al iniciarse las guerras por la independencia, la demarcación política del Perú se ceñía al art. 11 de la Constitución de 1812 jurada en España por Fernando VII, en virtud de la cual se había dado la Real Orden del 31 de enero de 1821 que decía: "En lo tocante a las provincias de ultramar, se formen unas Juntas encargadas de formar un plan de división política del territorio, teniendo presente: 1ro. los límites naturales, ríos, montañas, etc., 2do. que haya proporción en la extensión y distancias; 3ro. se distribuya equitativamente la riqueza en todas las ramas, haciendose discreta combinación" (Romero, 1987: 23).

San Martín al declarar la independencia del Perú en Huaura el 28 de julio de 1821, dió un Reglamento Provisional que reconocía como departamentos a: Trujillo, (Trujillo, Lambayeque, Piura, Cajamarca, Huamachuco, Pataz y Chachapoyas), Tarma (Huancayo, Jauja, Pasco y Tarma), Huaylas (Huaylas, Cajatambo, Huamalíes, Conchucos y Huánuco) y La Costa (Santa, Chancay y Canta). Luego el 4 de agosto del mismo año se creó el Departamento de la Capital formado por Lima, Cañete, Yauyos, Huarochirí e Ica. Estos cinco departamentos fueron ampliados a once en 1822, y fueron: Arequipa, Cusco, Huaylas, Huamanga, Huancavelica, La Costa, Trujillo, Lima, Mainas y Quijos, Puno y Tarma. Al año

siguiente se reunió la Asamblea Constituyente con representantes de siete departamentos y 58 provincias.

La Constitución de 1828, sin desconocer los departamentos creó las Juntas Departamentales como gérmenes de futuros parlamentos federales, otorgándoles funciones políticas, administrativas, eclesiásticas, y judiciales. Esta norma se truncó al ensayar su ejecución, por cuanto no se previó la descentralización económica.

Los siete departamentos se mantuvieron hasta 1834 en que se agregó un departamento más. En 1850 se regresó a los 11 departamentos con 64 provincias, más dos provincias litorales: El Callao y Piura, y 613 distritos. Al año 1856 ya se tenían 14 departamentos y en 1862 se recortó a 13. En 1873 se regresó a la idea de los Concejos Departamentales y Municipales, con atribuciones de administración económica, cuyos resultados, sin embargo no se hicieron notar significativamente.

Los intentos de llegar a un equilibrio en las circunscripciones departamentales continuaron y en 1874 se agregaron cuatro departamentos más a los existentes y en 1876 ya se tenían 18. La desagregación continuó y en 1904 ya se tenían 21 departamentos. Este número tuvo vigencia hasta 1942 cuando se agregó Tumbes, luego en 1944 se agregó Pasco y finalmente en 1980 se agregó Ucayali. Desde ese año hasta 1985 se tuvo al Perú dividido en 24 departamentos y una Provincia Constitucional El Callao.

Como se señaló líneas arriba, ya desde 1828 se notó una preocupación por resolver las desigualdades regionales con la creación de las Juntas Departamentales que buscaban resolver asuntos de control y equipamiento local. Estas no pudieron hacer mucho por la falta de recursos, pues la Capital de la República comenzó a centralizar todo el poder político, administrativo y financiero.

La presión de los pueblos del interior dió lugar a que en 1873 se aprobara una ley que restablecía los órganos de manejo departamental con el nombre Concejos Departamentales y Municipales, que a diferencia de las Juntas, éstos tenían atribuciones de administración económica que les permitió atender algunos equipamientos de los centros urbanos y algunos caminos vecinales, especialmente de la Costa.

La experiencia de estos concejos llevó a pensar en sectorizar al país en tres espacios macro regionales. Así la Constitución de 1920 estableció tres regiones: Norte, Centro y Sur con sus respectivos congresos regionales. El geógrafo Emilio Romero propuso en 1930 separar a la región oriental de las del norte, centro y

sur. En este año, también Víctor A. Belaunde propuso la creación de siete regiones en base a criterios económicos que tomaban en cuenta las exportaciones dominantes, e históricas, que se adecuaban a las intendencias coloniales. Esta idea inicial fue ampliada en 1931 incluyendo criterios de producción y de existencia de recursos naturales. Belaunde acepto también la idea de Mariátegui de ir a un descentralismo de tipo comparativo en la formación de los Concejos Regionales (Lévano 1969: 82-83). De estas discusiones vino su propuesta de seis regiones económicas: (1) Del petróleo (Departamentos de Piura, Cajamarca, Amazonas),(2) del azúcar (La Libertad, Lambayeque),(3) del algodón y vid (Lima e Ica),(4) del tráfico internacional (Arequipa, Moquegua y Tacna),(5) ganadera y agrícola (Cusco, Apurímac, Puno) y (6) del cobre (Centro). Siguiendo en esta discusión regional en 1932 Romero reformuló su iniciativa anterior, proponiendo doce regiones en base a los departamentos, más tres territorios nacionales y la ciudad capital. Estas regiones fueron:

1. Tumbes, Piura y la Provincia de Jaén
2. Lambayeque (todas las cuencas del Chancay y Saña)
3. Cajamarca, Amazonas (incluye Pacasmayo)
4. La Libertad
5. Ancash (hasta la Margen Derecha del río Marañón)
6. Loreto, San Martín
7. Huánuco, Pasco, Chancay
8. Junín, Ayacucho, Huancavelica
9. Ica (incluye Yauyos, Cañete y parte de Castrovirreina)
10. Cusco, Apurímac
11. Arequipa
12. Puno, Moquegua.

Los territorios nacionales eran: (a) cuencas del Ucayali y Yavarí, (b) Madre de Dios, y (c) Tacna y Tarata.

Estas regiones se organizaban en Concejos Regionales, cosa que no fue aprobada, siguiendo en vigencia la departamentalización. Otra propuesta de regionalización presentada en 1932 fue la de la Sociedad Geográfica de Lima, que dividía al país en 11 regiones organizadas en base a los departamentos existentes. Se utilizaron nombres ordinales aun cuando ello no significó jerarquías. Estas regiones fueron: Primera (Tumbes, Piura), Segunda (Lambayeque, Cajamarca, Amazonas), Tercera (La Libertad), Cuarta (Ancash), Quinta (Lima-Callao), Sexta (Junín, Huánuco), Séptima (Ica, Huancavelica, Ayacucho), Octava (Arequipa), Novena (Cusco, Madre de Dios, Apurímac), Décima (Puno, Moquegua, Tacna) y Undécima (Loreto, San Martín). Todas estas discusiones anteriores a la Constitución de 1933 quedaron sólo como propuestas. Esta Constitución en cambio

creó los Concejos Departamentales como organismos de gobierno regional con autonomía administrativa y económica. Sin embargo nunca se instalaron y como bien lo señaló Mario Alzamora (citado en Lévano 1969: 84) un simple oficio del Ministerio de Hacienda fechado el 24 de noviembre, 1934, les extendió la partida de defunción. El oficio decía “...el Gobierno no acepta la teoría de dividir los ingresos nacionales en parcialidades postergando las obras de carácter reproductivo”.

Los ensayos de desconcentración económica se paralizaron hasta los años 1950, cuando aparecen las Corporaciones de Reconstrucción y Desarrollo, como la del Cuzco, (1957) y las juntas de Rehabilitación y Desarrollo, como la de Arequipa (1958). Por lo general estas instituciones dieron pobres resultados por limitaciones económicas y poca capacidad gerencial de sus responsables. La centralización se iba acentuando en favor de Lima y los desequilibrios regionales se volvían más notorios. Esto obligaba a buscar soluciones y las propuestas de organización regional eran más frecuentes. Una de estas fue de dividir al país en cuatro Organismos de Desarrollo Económico y Social (OERDENORTE, ORDECENTRO, ORDESUR y ORDEORIENTE) y en Corporaciones de Desarrollo Departamentales. Otra fue la propuesta del Instituto Nacional de Planificación en 1967, para organizar al país en ocho regiones: Metropolitana, (Prov. de Lima y la Prov. Constitucional del Callao), Norte (Depts. de Lambayeque, Piura, Tumbes); Norte Medio (Depts. Amazonas, Ancash, Cajamarca, La Libertad, San Martín); Nororiente (Dept. Loreto sin la Prov. Coronel Portillo); Central (Depts. Huánuco, Junín, Lima –excluyendo Prov. de Lima, Pasco, Loreto –Prov. Coronel Portillo); Sur Medio (Depts. Ayacucho, Huancavelica, Ica); Sur Oriente (Depts. Apurímac, Cusco, Madre de Dios); Sur (Depts. Arequipa, Moquegua, Cuzco, Tacna). Los argumentos de esta división regional señalados por el INP (1967: 167-169) se basaron en los desequilibrios económicos regionales y especialmente en la dominancia de Lima metropolitana. Por eso se proponía una “política regional agresiva”. Para ello se establecieron prioridades:

- 1ra. Prioridad, se consideraron dos espacios: la Región Nor Media, considerada como el área con mayores recursos agropecuarios potenciales y la Región Centro.
- 2da. Prioridad, incluía a las Región Norte, Sur Oriente y Sur medio; y
- 3ra. Prioridad, que comprendía a las regiones Sur, Nor Oriente y Lima Metropolitana.

A este orden de prioridades se señalaron estrategias, como la de creación de polos de desarrollo destinados a “frenar la intensidad de los desplazamientos

humanos del campo a la ciudad y de las provincias a la Metrópoli, el crecimiento explosivo de Lima y la proliferación del desempleo urbano disfrazado” (Lévano 1969: 122). De aquí en adelante se pone en ejecución el desarrollo de polos industriales en Arequipa, Chiclayo, Huancayo, Trujillo, etc.

El Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada de los años de 1970, propuso un plan de desarrollo, que supuestamente conduciría a mejorar las diferenciaciones de desarrollo regional. Se basó este plan en una reestructuración de la propiedad de la tierra (tema que era considerado como el principal freno al desarrollo agropecuario), una reestructuración de las políticas minera e industrial, una transformación de la estructura del sector público y una orientación de los recursos financieros hacia los sectores productivos. Es decir, se continuó buscando un desarrollo basándose en parámetros meramente económicos, dejando como secundarios los aspectos de diferenciaciones espaciales del territorio con identidades de lugar propias, con cultura propia, etc.

A mediados de la década de 1970 se crearon los Organismos de Desarrollo Regional (ORDER) y Corporaciones de Desarrollo Económico y Social (CORDES) cuya vigencia se extendió hasta 1988. Estas instituciones dirigieron las acciones de desarrollo a nivel departamental sin llegar a descentralizar las instituciones del Gobierno Central.

LA REGIONALIZACION DE 1980. EXITOS Y FRACASOS

Los antecedentes sobre regionalización, muestran que estas ideas se vinieron analizando desde muchos años atrás. Si las discusiones de los miembros del Congreso Constituyente de 1931 fueron a veces encendidas, las que se dieron en 1979 fueron más intensas y variadas. Ello debido a que se tenía mayor información sobre el Perú y de sus disparidades regionales. Aquí no sólo se buscaba una solución de tipo económico y social, sino conseguir un desarrollo integral sostenido. Así, la Constitución Política aprobada en 1979 aceptó la descentralización como una obligación en la administración, al señalar en el Art. 79 que “El Perú es una República democrática y social, independiente y soberana, basada en el trabajo. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado” (Perú: 1980). En relación con esto, el art. 121 hacía notar que las poblaciones dueñas de recursos naturales tenían derecho a participar en la renta de su explotación “en armonía con una política descentralista”. Cesa la vigencia de los departamentos como circunscripciones político-administrativas y se instituyen las regiones. Estas, según el art. 259 “se constituyen sobre la base de áreas contiguas integradas histórica, económica, administrativa y culturalmente; y conforman unidades geoeconómicas”. A estas regiones se les otorga autonomía

económica y administrativa (Art. 261) y tienen competencia dentro de su territorio, en materias de salubridad, vivienda, energía, previsión social, trabajo y educación. Además se les asigna rentas, que son básicamente las asignaciones que antes recibieron las Corporaciones y Juntas Departamentales de Desarrollo, y otros provenientes de impuestos, fondo de compensación, etc. En los arts. 264 al 268 se establece la forma como se organiza la región, la manera como se eligen a sus representantes, y las competencias de cada organismo y personas del Gobierno regional.

La Constitución Política de 1979, pues daba las pautas acerca de la organización y funcionamiento de las regiones y sólo quedaba establecer cuáles serían éstas. La discusión inicial fue señalar que las regiones no deben formarse en base a los límites departamentales, ni provinciales, sino que los espacios deberían definirse en función de conexiones presentes y futuras. Frente a una condición de desigualdad, expresión del subdesarrollo, se buscaba cambiar este orden estructural para así llegar al desarrollo. Este fue entendido como “un proceso permanente de consecución de logros tanto cualitativos como cuantitativos en orden económico, político, social y cultural, que conlleva a la elevación de la calidad de vida de la población, para la realización plena e integral de la persona humana dentro de una sociedad más justa”. (INP, 1983: 4-5).

El Plan Nacional de Regionalización fue un trabajo bien reflexionado, donde en una forma sucinta se presenta una radiografía del Perú en términos socio-económicos y de desigualdades en las formas e intensidades de la ocupación del espacio. Este Plan identificó cuatro tipos de zonas de desarrollo: (1) La Zona Hegemónica, es decir Lima Metropolitana con los mejores niveles de vida, concentración de capital, industria, educación, salud, etc., (2) Zonas de Mayor Desarrollo Relativo, con una cierta presencia industrial, empleo y diversificación económica; casos de Arequipa, Trujillo, Chiclayo, (3) Zonas de Mediano Desarrollo Relativo, con una calidad de vida alrededor del promedio nacional, con una fuerte presencia agropecuaria y pesquera; tales son los casos de las provincias costeñas de Piura, Lambayeque, La Libertad, Ica, Lima, Moquegua, Tacna, Santa, y las ciudades de Huancayo, Cuzco, Iquitos, Pucallpa y Tarapoto. (4) Zonas de Menor Desarrollo Relativo, donde sólo se encuentra un desarrollo económico incipiente, calidad de vida debajo del promedio nacional y escasa articulación, con el resto del país. Estas zonas comprenden los siguientes niveles: a) zonas con recursos agropecuarios, como las que forman los valles interandinos, b) zonas de expansión económica, con baja densidad demográfica y escasa articulación, como ocurre en la mayor parte del trópico húmedo; c) zonas de estancamiento, con fuertes restricciones ambientales, desarticuladas, con actividades de subsistencia; tales son los casos de las punas, zonas erosionadas de la Selva Alta, etc. d) zonas de nulo o escaso desarrollo, con bajas densidades poblacionales, muy

aisladas del resto del país; tal como ocurre con algunas zonas de frontera del lado oriental peruano.

Toda esta información unida a otros documentos institucionales y personales recogidos por la Comisión Nacional de Regionalización (CONAR), no hicieron más que elevar el nivel de sensibilización sobre la necesidad de llevar a cabo una regionalización con fines de desarrollo nacional. Para ello en 1987 se dió la Ley de Bases de Regionalización que sentó los criterios a tenerse en cuenta en la selección de regiones y de su organización interna. Ya el Plan Nacional de Regionalización de 1984 había establecido que el número máximo de regiones sería doce, y que los criterios de limitación regional se basarían en (a) aspectos físico-geográficos, (b) un desarrollo nacional regional, (c) una regionalización dinámica y procesal, (d) la contiguidad territorial y homogeneidad relativa, (e) la accesibilidad existente y potencial, (f) la existencia de ciudades de importancia regional, (g) la integración histórica y cultural, (h) la potencialidad de recursos naturales, (i) la organización económica, (j) el medio ambiente, (k) la viabilidad política, (l) la adaptabilidad a la actual demarcación política, y (ll) la seguridad nacional y geopolítica.

Fue, al momento de proponer los límites regionales en que reapareció el regionalismo, por el cual cada departamento quería ser una región, o cada ciudad-capital departamental quería ser sede regional. No siendo ésto posible, se discutieron varias propuestas, entre las que destacaron:

- 1) La regionalización transversal del Perú, bajo la autoría del Dr. J. Pulgar Vidal, geógrafo bien conocido en el ámbito peruano, cuya estrategia se basa en conseguir una integración entre las poblaciones del litoral Pacífico y las de la Selva amazónica, incluyendo a la Sierra (Ver Fig.2).
- 2) La regionalización identificando unidades geo-económicas, como las propuestas por el INP (Ver Figs.3, 4 y 5).
- 3) La regionalización siguiendo los límites departamentales como líneas de separación regional (Ver Fig.6).

De todas éstas se aceptó la propuesta del INP que divide al país en XII regiones que son las siguientes:

1. Región Grau (Creada el 01.03.1988)
2. Región Nororiental - Marañón (Creada el 11.07.1988)
3. Región La Libertad - San Martín (dividida posteriormente en La Libertad y San Martín) (Creada el 20.01.1989)

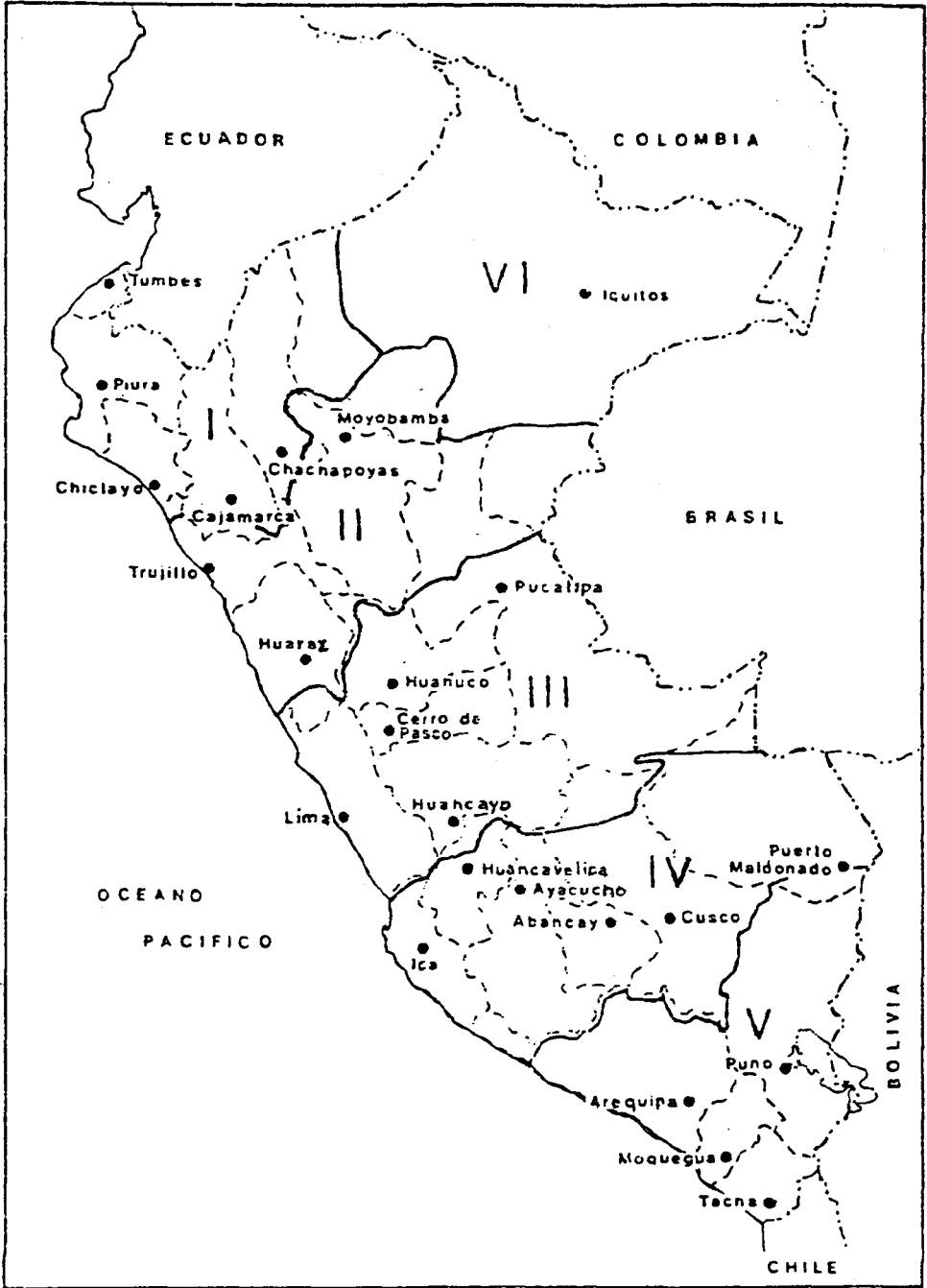


Fig. 2: Propuesta de Regionalización Transversal del Perú, Según J.P. Vidal.



Fig. 3: Unidades Geoeconómicas, según el Instituto Nacional de Planificación.



Fig. 4: Unidades Geoeconómicas Siguiendo la Demarcación Departamental (Fuente: INP).



Fig. 5: Propuesta de Delimitación Territorial de Nueve Regiones Incluyendo Lima-Callao.

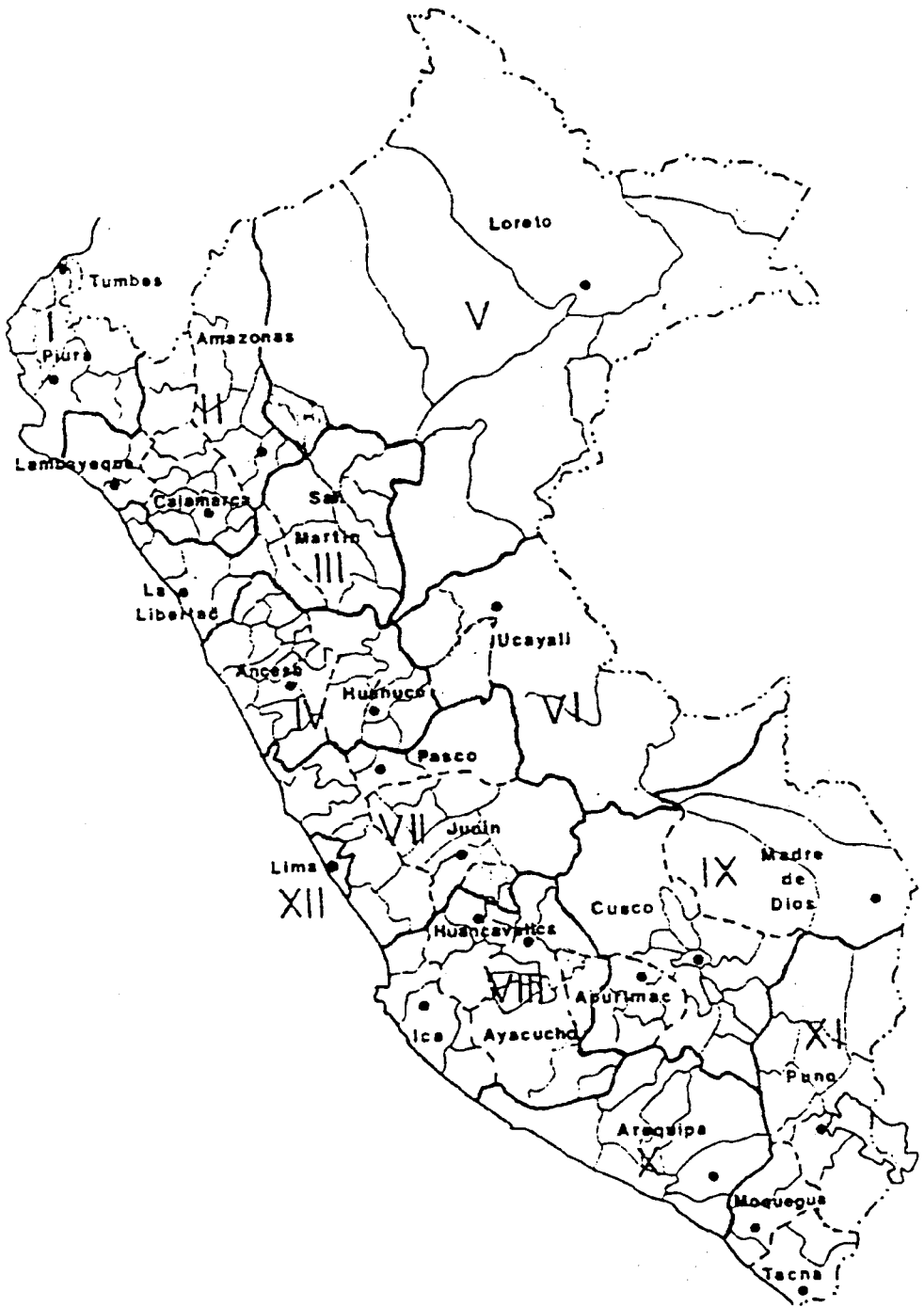


Fig. 6: Propuesta del Instituto Nacional de Planificación Estableciendo Doce Regiones y Que Fue Aprobada por el Congreso.

4. Región Chavín (Creada el 14.03.1989)
5. Región del Amazonas (Creada el 03.03.1988)
6. Región Ucayali (Creada el 24.11.1988)
7. Región Andrés Avelino Cáceres (Creada el 14.04.1989)
8. Región Libertadores - Huari (Creada el 16.02.1989)
9. Región Inca (Creada el 19.01.1989)
10. Región Arequipa (Creada el 14.04.1989)
11. Región José C. Mariátegui (Creada el 14.04.1989)
12. Región Lima - Callao (Pendiente).

Al observar estas distintas propuestas de delimitación regional encontramos que no hay mayores diferencias en la aplicación de criterios con las realizadas anteriormente. Al final, siguen primando los límites administrativos de los antiguos departamentos o de las provincias, aún cuando en algunos casos se notaban dificultades de comunicación entre los centros capitales administrativas con sus zonas periféricas. Primaron los criterios políticos frente a los de tipo espacial y de articulación económica y cultural. Tal fue el caso de la Región La Libertad - San Martín, que dió lugar a fuertes reclamos de los samartinenses, al punto de obligar a un plebiscito para decidir su futuro. De hecho más de la mitad del Departamento de San Martín no mantiene contactos terrestres directos con Trujillo, la ciudad principal ubicada en la Costa.

De todas las regiones, tal vez la mejor integrada es la Región Grau, que fué la primera en crearse (1988) y la mejor organizada. Sin embargo, ello no fue suficiente para evitar dificultades en su funcionamiento. La primera fue de tipo político en donde los funcionarios trataron de hacer obras aun sin estudios previos. El criterio era hacer obras para que la historia los juzgue por lo que hicieron y no por lo que no hicieron. La segunda fue debido a insuficientes recursos económicos que llevó a la incapacidad de realizar trabajos integrales para elevar el nivel de vida de las poblaciones más alejadas de la sede Regional, es decir la ciudad de Piura. Esto dió lugar a que aun espacios costeros como el de Tumbes consideraran tres años después, que la regionalización no les había beneficiado, porque seguían tan olvidados como antes. La regionalización ejecutada de este modo resultó en una repetición del fenómeno centralista observado para Lima, pero a nivel de las sedes regionales. Por otro lado, el Gobierno Central se resistió a descentralizar algunos servicios como el de transportes, comunicaciones, educación y aún el económico. En lugar de ello diseño un Plan Nacional de Desarrollo Microrregional, que intentó atacar los problemas que afectan a las áreas más deprimidas del país, especialmente de la Sierra. Los pobres rendimientos de este plan responden a factores varios, que incluyen la inexperiencia de varios técnicos para trabajar en ambientes andino-rurales, los bajos salarios, la politización de las acciones a realizar, y la escasez de recursos económicos. Todo

esto sirvió de pretexto para que el Gobierno de Fujimori buscara desactivar las regiones cancelando las asambleas regionales y oficiales elegidos democráticamente y poniendo en su reemplazo a los Presidentes Provisionales que siguen en funciones hasta el presente.

La Constitución de 1993, debilitó legalmente el poder de los gobiernos regionales reforzando en cambio a los gobiernos municipales. Sin bien acepta que la descentralización es un proceso permanente que tiene como objetivo el desarrollo integral del país (art. 188), reestablece la vigencia de los departamentos. Así el Art. 189 señala que “el territorio de la República se divide en regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se ejerce el gobierno unitario de manera descentralizada y desconcentrada”.

Las municipalidades tienen competencia no sólo para administrar la economía local y la proveniente del Gobierno Central, sino para “planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, y ejecutar los planes y programas correspondientes”. Es decir, con ello desaparecen los programas de desarrollo microrregional y también las microrregiones y subregiones que se establecieron en la década de 1980.

El art. 197 señala que las regiones tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia, lo cual significa coordinación y ejecución de los planes y programas socio-económicos regionales y nacionales. Su gobierno se basa en un Presidente Regional y un Consejo de Coordinación Regional que está integrado por los alcaldes provinciales y otros miembros elegidos en votación popular.

LA REGIONALIZACION COMO ESPERANZA

Frente a estos vaivenes legales que a veces refuerzan y otras debilitan las acciones regionales tal vez sea pertinente recordar lo señalado por el Gral (r) Mercado Jarrín (1986) cuando en las discusiones de regionalización señalaba, que “si adoptamos un planteamiento que proponga la regionalización con el 50% de las regiones sobre la Costa, estaremos acentuando el desarrollo costero dejando de lado a la región andina”. Por eso la regionalización tiene que servir coherentemente como un instrumento adicional para cambiar la estrategia de desarrollo que permita la descentralización y potenciar el interior del país. Esta estrategia tal vez no ha funcionado debido a la escasa participación de la población de base; no obstante que como dice Quiróz (1993) la descentralización sigue siendo un anhelo nacional que se proyecta desde el inicio de la existencia del estado peruano.

Como ya se señaló líneas arriba, para grandes sectores de la población peruana distribuida fuera de Lima-Callao, la regionalización no significó mejoras. Los loretanos, por ejemplo, se quejan que a pesar de estar contribuyendo más de 25 años al Fondo Nacional de Vivienda, no existe ninguna casa construida con ese dinero en Iquitos ni en otra parte de su región; que los impuestos que pagan salen hacia Lima y no se ve nada en cambio. Como lo señaló el Presidente de la Cámara de Comercio de Loreto, Sr. Gómez Perea (1993: 25) “Se nos ha ofrecido y se nos han promulgado los dispositivos legales para el desarrollo. Pero no puede haber desarrollo si no hay corriente, si no hay agua, si no hay desagüe, si no hay transporte”. A ésto puede agregarse que no hay regionalización si no hay capacidad de decisión ni recursos propios.

Todo lo mencionado sobre el desempeño de la organización regional exige más reflexiones conducentes a lograr un modelo donde se tengan en cuenta las diferenciaciones espaciales del Perú, sus culturas, organización socioeconómica y potencial de recursos, accesibilidad, etc. todo lo cual permitirá identificar lugares que serían las unidades sobre las que se diseñen las regiones. La organización actual, tal vez tenga una vigencia corta, pues ya se viene hablando en una departamentalización o en convertir a los 24 departamentos más Lima - Callao en regiones independientes. Así, habrá terminado un nuevo intento de regionalizar y descentralizar la administración y la economía del país, y con ello tal vez seguiremos retrasando la partida hacia un desarrollo equilibrado, sustentable.

Vistas así las cosas, la regionalización acompañada de una descentralización del poder económico, político y administrativo que hoy detenta Lima Metropolitana, sigue siendo un caro anhelo de las poblaciones del interior del país, tal vez un sueño para el siglo XXI.

BIBLIOGRAFIA

Asociación Nacional de Centros (ANC)

1984 *Plan Nacional de Regionalización*; Lima.

BARLETTI, JOSÉ

1986 “Lucha por el Descentralismo: Pasado y Presente” *Descentralización y Desarrollo Regional*, Lima, ANC.

DICKINSON, DAVID

1988 “Redescubriendo la Región en America Latina” (ponencia presentada al 1er. Congreso Internacional de Geografía de las Américas. Lima, febrero.

DOLLFUS, OLIVIER

1991 *Territorios Andinos. Reto y Memoria*, Lima, IFEA-IEP.

El Peruano, Diario Oficial

1987 “Ley de Bases de la Regionalización”, Lima, 20 de marzo.

GÓMEZ PEREA, OSCAR

1993 “La Alternativa Federal” en Grupo Propuesta. *Regiones ¿si o no?*.
Lima.

Instituto Nacional de Planificación

1967 *Plan de Desarrollo Económico y Social 1967 - 70*, Lima.

LÉVANO, CÉSAR

1969 “Mariátegui: la voz del Perú Integral” en E. Romero y C. Lévano.
Regionalismo y Centralismo, Lima, pp. 47 - 188.

MARIÁTEGUI, JOSÉ C.

1964 *Siete Ensayos de Interpretación de la Realidad Peruana*, Lima, 9na.
edición.

MERCADO JARRÍN, EDGARDO

1986 “Propuestas Globales para la Regionalización y el Descentralismo” en
Asociación Nacional de Centros. *Descentralización y Desarrollo
Regional*, Lima. Fundación F. Ebert.

PERÚ

1980 Constitución Política del Perú. Lima.

QUIRÓZ PAZ SOLDAN, EUSEBIO

1993 “Descentralismo, Historia de una Ilusión” en Grupo Propuesta. *Re-
giones ¿si o no?*. Lima.

ROMERO, EMILIO

1969 “En Torno al Regionalismo y Centralismo”, en E. Romero y C. Lévano,
Regionalismo y Centralismo, Lima.

1987 *El Descentralismo*, Lima, Tarea.