

## DESCENTRALIZACIÓN: LA INDEFINICIÓN CONSTITUCIONAL

Por.: Dra. LUCCIOLA TRAJTMAN ROBLES (\*)

SUMARIO. INTRODUCCIÓN. 1. DEFINICIONES PRELIMINARES. 2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL CENTRALISMO PERUANO. 3. CENTRALISMO DE LAS REFORMAS BORBÓNICAS. 4. LA ASPIRACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA DESCENTRALIZACIÓN DURANTE LA REPÚBLICA. CONCLUSIONES. NOTAS. BIBLIOGRAFÍA

### INTRODUCCIÓN

El Perú es un país que desde su constitución como Nación, en el siglo XVI, ha sido un país centralista y, lo fue en el período republicano cuando surgieron diversos proyectos descentralistas. Paradójicamente el primer siglo de vida republicana (1821 - 1921) fue marcadamente más descentralista que lo que va de este segundo siglo (1921 - 2001), con excepción del notable esfuerzo del constituyente de la Carta de 1979, se ha dado la penosa constante de un doble lenguaje, caracterizado por una prédica descentralista versus una praxis centralista

En ese orden de ideas, lo que predominó es el régimen político de los hechos, de la realidad que, a su vez, deviene en Constitución histórica. Según León Duguit, "los hechos son más fuertes que los textos". Las constituciones muy pocas veces tuvieron vigencia real (fueron semánticas o nominales casi siempre y pocas veces normativas). La Constitución aplicable era el de

la contingente voluntad política del caudillo o del gobernante. Dice Pedro Planas: "Los textos constitucionales son normativos cuando efectivamente conducen el proceso político posterior, orientando las conductas políticas y el desarrollo de las instituciones. De lo contrario son textos nominales (ficticios, sin eficacia jurídica)", sostiene enseguida: "Sorprenderá comprobar el enorme contraste entre la proliferación de textos constitucionales y su escasa eficacia normativa. De todas ellas, sólo una, la Constitución de 1979 rigió doce años consecutivos desde su promulgación"<sup>1</sup>

En el Perú, la aspiración liberal de un primer momento fue el federalismo. Luego primo la opción del Estado Unitario pero contemplando niveles de descentralización, como salida negociada para frenar las tendencias federalistas separatistas de los departamentos del sur, así prevenían consolidar la unidad del Estado peruano. Varias de las constituciones apostaron

---

(\*) Profesora del Curso de Teoría de las Decisiones y Estrategia Política de la Escuela de Ciencia Política. Facultad de Derecho y Ciencia Política UNMSM.



por este modelo, pero devinieron finalmente en Estados centralistas.

La indefinición constitucional y real, ese caminar en zigzag sin tener un derrotero sobre el tema así como la imposición de la coyuntura política o económica impidieron que se afirmara alguno de los modelos y que actualmente las regiones tengan la fuerza que podrían tener si es que desde los albores republicanos se hubiera realizado el sueño de un país descentralizado.

## 1. DEFINICIONES PRELIMINARES

Pedro Planas señala que existen tres grandes formas de Estado: el Estado Unitario, el Estado Federal y la Confederación, siendo más comunes las dos primeras<sup>2</sup>

El Estado Unitario, es indivisible, ejerce una sola soberanía, tiene un solo poder constituyente, se rige por una sola Constitución y detenta una sola estructura que puede ser centralizada o convivir con organismos territoriales autónomos.

Si bien la descripción del Estado Unitario va aparejada a la idea de una autoridad central monopólica que, en forma exclusiva y excluyente, detenta el poder de decisión y lo ejerce, sin admitir fórmula alguna de delegación o atribución de competencias, esa idea pertenece al pasado. La realidad ha impuesto al Estado contemporáneo, cualquiera sea su forma, en la exigencia de la consolidación y el perfeccionamiento de la democracia, "un reparto de competencias, en contra de la pretensión del viejo Estado centralista, omnímodo y absorbente; provocando instancias o niveles políticos intermedios."

El Centralismo es un régimen político y económico en el cual se produce una jerarquización del territorio y de sus autoridades, y donde es dicha jerarquización la que da forma y articula al país. En estos países hay entonces un lugar «central», en que todas las tareas y funciones públicas se radican en manos de la

persona jurídica Estado, y espacios «periféricos», más bien pasivos y totalmente subordinados a las autoridades centrales y, por lo tanto, meras trasmisoras y ejecutoras de órdenes, pero huérfanas de poder decisorio. Normalmente, el espacio central está más densamente poblado y/o goza de ventajas comparativas para relacionarse con el resto del mundo o con otros centros, de los que puede obtener recursos económicos o políticos que refuerzan su liderazgo.

El régimen descentralista en cambio, presupone la igualdad entre las distintas partes del espacio territorial de la nación; dicha igualdad se ampara en la autonomía económica y hasta cierto punto política de las regiones, lo que en concreto significa: autosuficiencia fiscal y capacidad de autogobierno, antes de su convergencia en un solo «país». Aunque también existe en este caso un «centro» político, éste se constituye como resultado de una decisión de las distintas regiones; y no éstas, como resultado de una decisión del «centro», como ocurriría en el modelo centralista

El Estado Federal, en contraste con el Estado Unitario, se organiza como una suma de Estados o de entidades políticas previamente existentes, por lo que es en su origen divisible, si bien tiene una sola soberanía y un solo poder constituyente en su decisión fundacional como Estado Federal, cuya expresión es recogida en la Constitución Nacional o Constitución de la Unión, que es norma de derecho interno de cada uno de los estados o entidades que lo conforman, mantiene el poder constituyente de cada uno de ellos plasmado en su propia Constitución, lo que se traduce en la coexistencia de dos ordenamientos constitucionales en simultáneo, que, a su vez, se objetivan, como lo reafirma el mismo Planas en "la existencia de estados, provincias o cantones, provistos de autonomía constitucional, cada cual con su Constitución estatal o provincial, con su trilogía de poderes y con capacidad de organizar y dictar su ordenamiento jurídico interior, sin otra limitación que la no



contradicción del ordenamiento general federal. Tal Constitución provincial emerge como la cúspide de su particular ordenamiento. Así, dentro de un Estado Federal, la provincia o estado miembro tiene también su Poder Ejecutivo (Gobernador), su Poder Legislativo (Legislatura) y su Poder Judicial, con su respectiva Corte Suprema provincial. Por esa razón, el ciudadano del Estado Federal está vinculado a ambos ordenamientos jurídicos, aquel que afecta al ciudadano como integrante de la Unión y aquel que lo afecta sólo como integrante del estado miembro.”

La Confederación es, como también lo enfatiza Planas, “la unión o federación de Estados soberanos que mantienen su soberanía aun después de integrados.” Vale decir, cada Estado miembro conserva su soberanía y en acto libre y voluntario, sin renunciar a ella sino reafirmando y manteniéndola, decide celebrar un acuerdo con otros Estados para formar la Confederación; decisión que se plasma en un tratado y puede ser revocada en forma unilateral si ello se ha previsto al constituirla.

## 2. ANTECEDENTES HISTORICOS DEL CENTRALISMO PERUANO

La expansión española en América absorbió el imperio Inca, asentándose un importante contingente de colonos españoles. Cuando se comenzaba a gestar una suerte de «señoríos» locales y sociedades regionales organizadas a partir de dichos «focos» de poder social o político, “las fuerzas del rey irrumpieron en el recién conquistado país, reemplazando, como ha sintetizado Claudio Veliz, la figura del «héroe militar disidente», como era Gonzalo Pizarro, por el leal funcionario civil”<sup>3</sup> De tal manera que el espacio que aquel podía conceder a las lealtades más cercanas y por tanto desarrollasen una praxis política fue cercenado por el burócrata leal a la metrópoli.

De esa manera se extendió una red burocrática colonial en el Perú de mediados del siglo XVI.

Esa red descompuso los poderes locales y la influencia civil representada por las elites provincianas. El poder central operaba bajo la forma de una jerarquía cuyo influjo nacía en Lima, capital del Virreinato. Así, al virrey seguía la Audiencia (que no sólo era una entidad judicial sino que funcionaba además como un Consejo de Estado). A este órgano seguían en la cadena de mando colonial los corregidores, que venían a ser los gobernadores provinciales. Los corregimientos eran entidades representativas del monarca español y gobernaban a su nombre, lo que actualmente podría equipararse, aunque con muchas mayores prerrogativas, a las prefecturas. Los corregidores monopolizaban las funciones de aplicación de justicia, gobierno interior y recaudación fiscal en cada localidad.

En algunas décadas posteriores a la instalación de los corregimientos ya la reafirmación del poder español sobre los criollos, y por un siglo, el centralismo iniciado en la fundación decayó y prevaleció en los hechos el descentralismo. El período de descentralización se debió sobre todo a las recurrentes crisis en España, la más grave la de la guerra de los 30 años (1618-1648). En este caso como en sus derrotas anteriores frente a los ingleses, España no pudo surtir a América de burócratas suficientes ni de mercaderías. Con el espacio de gobierno despejado por la metrópoli, los criollos se infiltraron en los cargos de la administración local. Los criollos asumieron los puestos burocráticos de Oidores y corregidores. Los cargos de corregidores fueron comprados por los naturales.

Lima pierde poder y hegemonía económica y es incapaz de gobernar sobre el resto del país. Las elites locales ganan poder y vieron la oportunidad de participar en el gobierno de su localidad. El período descentralista culminará con el arribo de la política borbónica hacia 1750. En adelante, los españoles toman la manija del Estado y retornan al centralismo, restando poder a las elites locales criollas.



### 3. CENTRALISMO DE LAS REFORMAS BORBONICAS.

Los abusos contra los indios, como contra los intereses del rey, los desórdenes y la corrupción, cometidos por los funcionarios y personajes criollos, y los corregidores llegaron a oídos de la administración central en la península ibérica. Se decidió entonces que tanto para la suerte de España como para la de las propias colonias, lo primero que debía hacerse era remover a las autoridades locales y reemplazarlas, como en el siglo XVI, por funcionarios peninsulares nombrados por el rey.

Estábamos frente a un nuevo centralismo: el borbónico. Los intendentes centralizaron en sus manos las funciones de gobierno, defensa y «hacienda». El sistema de venta de cargos fue cancelado, a la vez que los impuestos pasaron a recaudarse bajo el sistema de administración directa y ya no por el de rematistas particulares.

### 4. LA ASPIRACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA DESCENTRALIZACIÓN DURANTE LA REPUBLICA

La república aspiró a la descentralización en determinadas ocasiones y fueron varias constituciones las que pretendieron recurrentemente construir un proceso descentralizador. Ellas fueron las herramientas jurídicas y políticas para consolidar ese sueño liberal. El problema es que para que esas constituciones tuvieran un reflejo en la realidad debían primero tener vigencia real y no ser afectadas por las ambiciones de los caudillos políticos. Debido a la coyuntura cambiante, las Constituciones optaban por uno u otro modelo. Los gobiernos autoritarios apostaban por el centralismo y los más liberales por la descentralización. Pero en todos los casos no se construía nada sólido. Los proyectos tuvieron la misma suerte que los textos fundamentales que los inspiraban.

Existen diversos períodos, a veces contradictorios entre sí, que caracterizan el proceso.

Se considera el lapso 1821-1854 como de índole descentralista por un hecho fundamental: la relativa autonomía fiscal de los departamentos del interior. Si bien eran las autoridades políticas designadas por el gobierno central —prefectos y subprefectos— los encargados de las labores de recaudación de las contribuciones, las sumas levantadas no se trasladaban físicamente a Lima para reunirse en una sola masa del tesoro y luego redistribuirse a las provincias. A esta situación, Emilio Romero la llamó un descentralismo de facto: "Las provincias tenían dinero, Lima estaba pobre. La contribución de indígenas y de castas favorecía a las provincias y de ellas carecía Lima. No había un presupuesto nacional sino cajas departamentales"<sup>4</sup>

Posteriormente y con el advenimiento de la era del guano, el péndulo se movió en dirección contraria hacia un centralismo estimulado por los ingresos derivados de las exportaciones, para regresar nuevamente hacia un descentralismo con la crisis generada a consecuencia de la Guerra con Chile. De igual manera en los años siguientes ni a partir de los textos constitucionales ni los procesos verificados en la realidad logro madurar modelo alguno.

A continuación presentamos para ilustrar, la evolución constitucional de la descentralización peruana:

#### CONSTITUCIÓN DE 1823.

Hemos afirmado anteriormente que durante los primeros años republicanos la descentralización fue de facto. Y lo fue porque las primeras constituciones no tuvieron vigencia. En ellas, precisamente, se trazaba en teoría, el modelo descentralizado.

Producida la ruptura con España se dio paso a un período descentralista en la medida en que, Lima, la capital del virreinato, perdió legitimidad como cabeza organizativa. Pero aún bajo los buenos deseos descentralistas, lo cierto es que Lima era pobre y las provincias tenían más



recursos, por lo que la descentralización se impuso igual en los hechos y sin recibir la ayuda de los textos.

La Constitución de 1823 se aplicó tardíamente, con la caída del régimen de Simón Bolívar.<sup>5</sup> Antes de ser promulgada por Torre Tagle el 12 de noviembre, el Congreso la había declarado ya en suspenso mientras el Libertador Bolívar ejerciera la autoridad suprema de la república (la resolución establecía que se suspende el cumplimiento de los artículos constitucionales incompatibles con las supremas atribuciones otorgadas a Bolívar). El Congreso había sometido la constitucionalidad a las necesidades de la guerra.

Se crearon las Juntas Departamentales y las presidencias departamentales. Sus miembros eran elegidos por la población de acuerdo a un cupo para cada provincia. En el Congreso de 1823 se aprobó también la Ley de elección de los miembros de las Juntas. Pese a que la descentralización no comulgó históricamente con el descentralismo, esta ley fue promulgada por Bolívar en 1825. Pero, sesgada en las funciones que le debían corresponder en la lógica descentralista de los tribunos liberales, sus funciones fueron apenas de promoción de los intereses del departamento y de algo parecido a un consejo de estado para las autoridades políticas nombradas por el Poder Ejecutivo con sede en Lima. Existían los prefectos que representaban el poder fiscalizador del gobierno central.

Estas Juntas casi no tuvieron funcionamiento efectivo, sólo se usaron para captar a las elites locales.

En realidad, los hechos predominaron finalmente al deseo de darle funcionamiento a estas Juntas. Pese a que Bolívar promulgó la ley de elección de sus miembros, esta norma no entró en vigor. Finalmente todo el proceso se interrumpió por la adopción de la Constitución vitalicia.

## CONSTITUCIÓN DE 1826

Esta Constitución nació cuando Bolívar se encontraba fuera del país y, en el ínterin de su ausencia, la oposición a la nueva Carta Fundamental fue creciendo, bajo el liderazgo de Francisco Javier de Luna Pizarro. Es así que el Consejo de Gobierno (presidido por Santa Cruz) convocó a elecciones para un Congreso Constituyente Extraordinario, que bajo las pautas de la Constitución de 1823 permitiera decidir sobre la Constitución que debía regir. A este Congreso se le otorgaría facultades para elegir a un nuevo Presidente.<sup>6</sup>

El más grave defecto de la Constitución Vitalicia, y que provocara tantas oposiciones, fue su aproximación al modelo monárquico del poder. Asimismo fue una Constitución centralista. No prevé órganos descentralizados intermedios. Finalmente la Constitución duró siete semanas.

## CONSTITUCIÓN DE 1828

Esta Constitución fue una de las más importantes de la República, en tanto fue la primera que efectivamente rigió y la que estableció el esquema básico que luego no dejaría de estar presente en las demás constituciones. Por eso puede ser considerada como el referente básico de las Constituciones siguientes.

El constitucionalismo inicial de la república estuvo marcado por los intereses políticos y por el debate doctrinario. La polémica se llevó a otros ámbitos, el de la lucha política. La caída de Bolívar y la pronta derogación de la Constitución vitalicia implicaban la derrota de los que postulaban el pensamiento autoritario. Los liberales volvían al poder y pretendían trasladar su doctrina al plano constitucional. El Congreso de 1827 fue, en su mayoría liberal. Aunque el Congreso resolvió prorrogar el gobierno de Santa Cruz, decidió luego que le competía elegir al Presidente y Vicepresidente de la República con carácter de titulares.



El Congreso Constituyente había declarado nula la Constitución de 1826 salvando la vigencia provisional de la Constitución de 1823. Los constituyentes de 1827 habían elaborado una disposición por la que la Constitución permanecería inalterable hasta 1833, año en el cual se convocaría a una Convención Nacional para reformarla. En el interin, el Presidente La Mar fue depuesto por Gamarra (en conspiración con Santa Cruz y con La Fuente)<sup>7</sup>.

El Congreso constituyente de 1827, al rechazar de modo unánime el régimen federal, aseguró la unidad e indivisibilidad del estado así como la independencia del Perú que podía disgregarse como república naciente. El artículo 2 de la Constitución establecía que no se podía admitir "con otro estado unión o federación que se oponga a su independencia". Es así que recién en 1828, se afirmó el carácter unitario y descentralizado del Estado republicano. El dilema constituyente inicial fue entre federalismo o unitarismo.

La mayoría de los constituyentes eran partidarios del régimen unitario, incluidos los liberales Luna Pizarro y Gómez Sánchez. Los liberales cedían en sus aspiraciones federalistas por asumir una buena dosis de realismo. Su opción por el régimen unitario consolidado, con propensión al régimen federal, sólo fue una concesión momentánea a las provincias para refrenar las tendencias federalistas o separatistas de los departamentos del sur. Se temía que estas localidades fueran absorbidas por otros Estados, con lo que se intensificaría la fragmentación territorial iniciada con Bolívar en contra del Perú. Con el unitarismo preveían consolidar la unidad del Estado peruano.

Establecida la forma de estado unitario descentralizado, se instituyeron Prefectos, Subprefectos, y Gobernadores para velar por el cumplimiento de las disposiciones emanadas por el aparato central y para ser los ejes de la unidad del Estado en Departamentos, Provincias y Distritos. Las Juntas Departamentales presentarían

ternas para el nombramiento de los prefectos y de esa forma relativizar el poder central. En cierto modo, se mantuvieron las normas de la Constitución de 1823.

La Comisión de Constitución replanteó las atribuciones de las Juntas Departamentales, establecidas en la Carta de 1823, en concordancia con el "espíritu de la base aprobada" según la cual la descentralización debía "aproximarse" al régimen federal. En cada departamento debía haber una Junta encargada de promover los intereses del departamento y de las provincias. Sus miembros (dos individuos por provincia) serían elegidos, popularmente, al igual que los diputados y gozarían de la misma prerrogativa de la inviolabilidad por las opiniones vertidas durante el ejercicio de su cargo. Las competencias que se les asignaron fueron ampliadas al punto que perdieron "el perfil de órgano consultivo y supervigilante que ofrecían las Juntas de 1823" para ser sustituido por el de un órgano ejecutivo. Poseían, en efecto, atribuciones para promover la educación pública; distribuir las contribuciones que correspondan al departamento; velar porque las municipalidades cumplan sus deberes; dar razón al Congreso de las infracciones a la Constitución, entre otros.

Sin embargo las Juntas no llegaron a funcionar con normalidad. De un lado la carencia de élites departamentales capaces de administrar con eficiencia los intereses locales, la pobreza del estado y del país en general, que no permitía disponer de los recursos necesarios para el cumplimiento de los fines propuestos y, finalmente, la agitación interna bajo la administración de Gamarra.

Basadre atribuye el fracaso de las Juntas a la situación política que se vivía: "En los años en que funcionaron las juntas, 1829 a 1834, el Perú estuvo gobernado por Gamarra y este gobierno creó una despótica oligarquía militar para mantenerse en el poder contra las múltiples asechanzas. Dentro de este despotismo cuartelesco, fue imposible que las juntas pudieran desen-



volverse". Finalmente, la Comisión de Constitución acordó, en primera instancia, prescindir de las municipalidades. La experiencia había demostrado que su tradicional politización era aprovechada por determinadas "facciones", para hacer pronunciamientos sobre temas nacionales, con el fin de provocar situaciones de escisión, inconformismo y rebeldía en perjuicio de las decisiones y autoridad del gobierno central. No obstante ello, las Municipalidades no fueron abolidas por una razón fundamental: su honda raigambre en el país, sobre todo en las provincias del interior. Sin embargo, fueron reguladas como órganos encargados de asuntos exclusivamente locales y, naturalmente, como órganos de apoyo a las labores correspondientes a las Juntas Departamentales, en el ámbito local.

La experiencia descentralista de la Constitución de 1828, lamentablemente corrió la suerte de la Constitución y de la coyuntura política y no se desarrolló para madurar e institucionalizarse.

#### CONSTITUCIÓN DE 1834

El Congreso previsto por la Constitución de 1828, se reunió bajo el carácter de Congreso ordinario, a partir del 31 de agosto de 1829. Aceptó la renuncia forzada de La Mar y eligió como Presidente provisional a Gamarra. Poco tiempo después se realizaron las elecciones presidenciales (la primera elección popular realizada en el Perú) y Gamarra obtuvo el triunfo habiendo sido el candidato único.

El Presidente Gamarra halló límites severos a su ejercicio dictatorial de gobierno en la Constitución de 1828. En realidad, el carácter autoritario de gobierno colisionaba con el contenido de la Carta Constitucional de los liberales. No tardó en violarla y no tardó tampoco en ser objeto de acusaciones desde el Congreso<sup>8</sup>.

En ese contexto es que entra en vigencia la Constitución de 1834, la misma que reproduce, casi de manera literal, la Constitución de 1828. Se

suprimió las Juntas Departamentales (ya desacreditadas) e instauró un régimen unitario centralizado. Se conservó el sistema de elección indirecta y se estableció la prohibición de la reelección presidencial.

La Nación Peruana adopta para su gobierno la forma popular representativa, consolidada en la unidad. Delega el ejercicio de su soberanía en los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Fue un retroceso con relación a la descentralización.

#### CONSTITUCIÓN DE LA CONFEDERACIÓN PERUANO BOLIVIANA

Las declaraciones de independencia de los Estados Sud peruano y Nor Peruano entre 1836 y 1837 para desagregarse de la república y confederarse con Bolivia, concluyeron en la Constitución de 1837 de la Confederación peruano boliviana. Se declara la existencia de la Confederación y se nombra como protector de la misma a Santa Cruz.

Esta Constitución pretendió fundar un nuevo Estado, no la analizamos, por ser irrelevante con relación al tema.

#### CONSTITUCIÓN DE HUANCAYO DE 1839

El Presidente Provisorio Gamarra convocó a elecciones en 1838 para un Congreso Constituyente. Este se llamaba destinado a hacer «el arreglo y la felicidad del país»<sup>9</sup> La Constitución de 1839 fue de corte autoritario y centralista. Otro retroceso con relación a la aspiración republicana inicial de un país descentralizado. En realidad, fue una Constitución que respondía a los intereses de Gamarra, por lo que es irrelevante con relación a la descentralización, pues no la buscó. El autoritarismo es centralista en esencia.

#### CONSTITUCIÓN DE 1856

La Constitución liberal de 1856 fue objeto de movilizaciones y protestas. Acusada de anticatólica en una sociedad más afín a la doc-



trina conservadora, no tardó en provocar levantamientos militares. Desde la conservadora ciudad de Arequipa, Vivanco volvió a enfrentar a Castilla. Su pretensión frustrada de desembarcar en el Callao marcó uno de los últimos hitos de su derrota ante Castilla.

La victoria militar no contuvo el descontento de un pueblo renuente a aceptar un texto liberal con retoques de anti catolicismo. Finalmente Castilla cedió. Francisco García Calderón llegó a decir alguna vez, según Ugarte del Pino, que esta Constitución no fue cumplida en ninguna de sus partes. Anómica y polémica, la Carta Fundamental sólo legitimó a Castilla y no produjo mayores efectos.

Buscó afirmar la descentralización a través de las Juntas Departamentales, una en cada capital de departamento destinada a "promover los intereses del departamento en general, y de las provincias en particular. Se promulgaron varias leyes de desarrollo, que no entraron en vigor, al igual que todo el texto nonato de 1856.

### CONSTITUCIÓN DE 1860

El problema que se les presentó a los parlamentarios de 1860 fue el de convertirse en Poder Constituyente para modificar la Constitución de 1856. Fue así que, con facultades constituyentes otorgadas por plebiscito el Congreso procedió a reformar la Constitución de 1856 y a funcionar, a la vez, como congreso ordinario.

El Congreso reunido en 1860 se arrogó facultades constituyentes. La Constitución que elaboraron fue una suerte de transacción entre conservadores y liberales. Las mutuas concesiones permitieron la creación de un texto realista que pudo resistir sesenta años de vigencia. No fue vejada y es quizás, tal como apunta Enrique Chirinos Soto, el texto menos violentado y más respetado por los sucesivos gobiernos<sup>10</sup>.

Los ingresos del Estado originados en las ventas de guano implicaron, el paso a un férreo centralismo fiscal, puesto que era el tesoro cen-

tral el que captaba esa inmensa riqueza y luego la redistribuía a lo largo del territorio, a través del gasto público. Los criterios de distribución tomaban en cuenta las lealtades y las clientelas políticas, consiguiéndose de esta manera la subordinación de las elites locales al poder central.

La centralización fiscal abrió así paso a la centralización política. Significó grandes avances para la consolidación del Estado. Finalmente comenzó a funcionar una red uniforme de autoridades en el territorio nacional.

Si bien la carta reconoce las municipalidades guarda silencio sobre la descentralización, fue durante esta etapa, marcadamente centralista, que los ocho departamentos iniciales en los que se dividía la república, tuvieron una fuerte tendencia a la multiplicación; al punto que en sólo medio siglo, más que se duplicaron, llegando a ser dieciocho en la década de 1870. Las provincias tuvieron una tendencia similar, pasando del medio centenar al centenar. Este hecho resultaría aparentemente contradictorio con el centralismo atribuido pero lo que realmente se encontraba en juego eran el afán de los pueblos por escalar en la jerarquía político administrativa, precisamente por el centralismo imperante, y porque el centro tenía recursos para repartir.

### CONSTITUCIÓN DE 1867

Esta vez, el debate conservador-liberal, agitado por el encono que atrae la intolerancia entre religiosos e irreligiosos, fue la nota resaltante, al punto que la nueva Constitución fue acusada de impía por los vastos sectores conservadores de la sociedad peruana del siglo XIX. Bajo este descontento Balta se levanta, secundando la sublevación general. La dimisión de Prado fue el colofón no obstante que el estado de insurrección popular continuara hasta que el texto controvertido fuese derogado. Pedro Diez Canseco recibe el mando supremo de una Junta de Notables y declara en vigencia la Constitución de 1860. El Texto de 1867 restauraba las juntas departa-





mentales, dejadas en el limbo por la Constitución de 1860, repitiendo el artículo de la carta de 1856, reforzándose su carácter meramente administrativo al disponer que no podrán intervenir en los asuntos políticos, declarándose nulos aquellos acuerdos que se expidan en contra de leyes expresas

Cuando el auge de la era del guano llega a su fin, el centralismo erigido sobre su base (la prosperidad tendía al centralismo culminó la etapa centralista auspiciada por la Constitución de 1860. Con el guano, el Estado llenó sus arcas, pero los ciudadanos cada vez se hicieron más pobres. Fue, según Basadre, una prosperidad falaz. Lima recuperó su poder con el guano, pero las provincias languidecían. Culminado ese apogeo económico, la descentralización comenzó a ser vista como el eje de un programa regenerador o refundador de la república. Esa ha sido una constante en la historia republicana. Manuel Pardo da pie al nuevo período descentralizador con la Ley de Municipalidades de 1873.

Transfiere la educación, la salud pública, el registro civil y las obras públicas a los Concejos Departamentales (erigidos sobre la base del municipio de la capital del departamento), y provinciales (erigidos sobre la base de los municipios capitales de provincia). Se profundiza así el modelo.

Es así que durante este período se dicta la Ley de Municipalidades, el 9 de abril de 1873. Con ella se crea tres instancias: los Concejos Departamentales, los Concejos Provinciales y los Concejos Distritales. Estos órganos colaborarían en el desarrollo de la educación primaria y algunas obras como caminos y puentes. Fiscalizaría la recaudación tributaria. Esta ley rige plenamente entre 1873 y 1880. Como era de esperarse, el ideal liberal descentralista vuelve a colisionar contra la coyuntura y los intereses de los políticos. Piérola, siendo presidente en plena guerra con Chile, suprime las Juntas Departamentales, Provinciales y Distritales, discordantes con la dictadura recién instaurada.

## ESTATUTO PROVISORIO DE 1879

Prado viaja a Europa en el trajín de la guerra con Chile, no dimite y demora su retorno. Piérola toma el poder y recibe facultades omnímodas por acta plebiscitaria. Dicta el Estatuto Provisorio, promulgado en diciembre de 1879. Fruto de la guerra, habría de regir durante ese lapso, tras el cual habría de volver a regir la Constitución de 1860.

La descentralización fiscal de 1886, fue el intento más importante por introducir al país en un régimen descentralizado. El proyecto puesto en marcha por el gobierno del general Cáceres implicaba comenzar la descentralización por el aspecto económico-fiscal, antes que por el político. Para sus más entusiastas defensores, sin embargo, la descentralización fiscal podría muy bien llegar a ser la antesala de la política y hasta del federalismo.

Al lado del presupuesto central, se elaboraron presupuestos departamentales. Tanto los ingresos como los gastos públicos, fueron divididos según correspondiesen al presupuesto central o a los de los departamentos.

En cierta forma era volver al esquema fiscal previo al guano; entre otras razones, porque después de la guerra, los ingresos fiscales se redujeron a cinco o seis millones de soles, que era más o menos el nivel registrado en tiempos de la independencia.

La tesis centralista de la élite limeña que sostenía que no existían grupos dirigentes preparados se patentizó al establecer que los prefectos debían presidir las Juntas Departamentales, encargadas de la vigilancia y supervisión de los presupuestos y los tesoros departamentales. Una suerte de tutela del Ejecutivo central sobre las administraciones locales, fundada en el temor de la alicaída élite central, de que la descentralización fiscal abriera paso a la disgregación y la anarquía.

Cuando el régimen de descentralización fiscal



cayó en 1895 por obra de la revolución civil de Nicolás de Piérola, nadie lo defendió. Como es la tendencia histórica, el nuevo centralismo erigido por Piérola nace cuando los ingresos del tesoro central comenzaron a crecer significativamente gracias a la creación de un conjunto de impuestos al consumo de bienes.

El retorno a la centralización fiscal halló su complemento con la reforma electoral de 1896. Esta creó un Poder Electoral centralizado que se encargaba de preparar las listas de ciudadanos hábiles para el sufragio. Además restringió el voto a los varones alfabetos a partir de los 21 años. El resultado fue que en adelante la elección del Presidente y los congresistas quedaba en manos de los ciudadanos costeros y de los habitantes de las ciudades, que eran donde se concentraban los alfabetos. Las antiguas Juntas Calificadoras que preparaban la lista de sufragantes en cada capital provincial, y que eran compuestas por los principales contribuyentes, quedaron desactivadas. El centralismo ganaba forma.

En síntesis de aquellos años, los esfuerzos descentralizadores de 1873 y 1886 fueron experiencias trucas, breves como las coyunturas que le dieron inicio. La de 1873 se descompuso por la crisis fiscal de esos años, antes de la guerra con Chile; mientras que la de 1886 fue abortada antes de una década, justamente cuando las arcas departamentales venían mejorando su funcionamiento. Los hechos fueron más fuertes que los textos y las intenciones.

## CONSTITUCIÓN DE 1920

La llegada de Leguía en 1919 significó la ruptura de la continuidad constitucional de la Carta de 1860. Para inaugurar el largo régimen de la Patria Nueva, nace la Constitución de 1920.

Leguía había triunfado en las elecciones contra Pardo, pero temeroso de que el Congreso desconociera el resultado electoral, Leguía se apodera de la presidencia mediante un golpe, el día 4 de julio de 1919. José Pareja Paz Soldán y Jor-

ge Basadre coinciden en afirmar que podía ser acertado pensar que Leguía prefirió llegar a Palacio de Gobierno, de alguna forma, asaltando el poder. De ese modo tendría un Congreso manejable y evitaría la oposición parlamentaria que tanto obstaculizó su anterior gobierno. Pardo estaba en vísperas de terminar su mandato, el golpe del 4 de julio no fue contra él, diríase que fue contra el Parlamento.

A pesar del nuevo texto, la realidad señalaba a un régimen dictatorial que menoscabó y violó constantemente la Constitución que él mismo había creado. Se agudizó el centralismo. Se estableció un régimen de persecuciones y espionaje. Los parlamentarios eran designados desde Palacio de Gobierno. El Parlamento se volvió una caja de resonancia del Poder Ejecutivo.

En 1921 el flamante gobierno de "la Patria Nueva" canceló las Juntas departamentales, que habían medrado con funciones cada vez más reducidas durante las dos primeras décadas del siglo. Introdujo en su reemplazo, vía la nueva Constitución, las Asambleas Regionales del Norte, Centro y Sur, que debían sesionar treinta días al año, pero que no tuvieron ningún rol efectivo. Funcionaron con restricciones desde su creación y sus funciones fueron disminuidas desde 1922. Sus atribuciones se volvieron mínimas y en todo debían contar con la venia del Congreso Nacional. Sólo podían crear arbitrios para obras públicas, renglón donde cumplieron su labor más destacada, complementando los ingresos provenientes del tesoro central.

Al sustituir las Juntas Departamentales por estos Congresos Regionales, deliberantes pero sin presupuesto y sin capacidad de decisión e inversión en obras públicas, la descentralización administrativa devino en nominal cayendo en desprestigio estos cuerpos burocráticos.

Durante la década de 1920 se organizó una fuerte corriente descentralista en varios departamentos del sur, que tuvo en Manuel Jesús Gamarra, Luis Valcárcel y Emilio Romero a tres emblemáticos representantes, que confluieron



en la fundación de un Partido Descentralista.

### CONSTITUCIÓN DE 1933

La Constitución de 1933 se elabora bajo el influjo descentralista y las inquietudes de preclaros intelectuales que reclamaban el retorno del poder a las provincias. Por ello este texto crea los Concejos Departamentales.

Entre otras cosas, el Congreso aprobó la Ley Orgánica de Descentralización. Las elecciones para darle composición, debían realizarse en junio de 1934 y los Concejos, empezar a funcionar en 1935, pero el cumplimiento de este cronograma se complicó por la lucha entre los partidos de los propietarios costeros y los partidos aprista y comunista. Algunas tesis resolvieron que el poder que tendrían los Concejos era excesivo; se puso sobre la mesa nuevamente la cuestión de las élites del interior, esta vez bajo el membrete de los poderes cacicales, y el temor a la desintegración cultural o educativa. Víctor Andrés Belaunde, por ejemplo, veía con temor a los caciques, como empoderados peligrosos para la unidad.

Con la anulación de las elecciones de 1936 por parte de Benavides y la consecuente prórroga de su mandato hasta 1939, se pierde la oportunidad de que el capítulo descentralizador del texto se haga efectivo. Pese a que el Congreso había aprobado la Ley Orgánica de Descentralización Económica y Administrativa promulgada por Benavides en 1933, el propio gobernante que la promulgó incumplió el mandato constitucional y legal y nunca elaboró los presupuestos departamentales que la Constitución y esa ley le exigían, ni cumplió siquiera con remitirlos al Congreso.

Mientras tanto, la reforma económica orientada a combatir los efectos de la crisis mundial de 1929 condujo a un patrón de centralización real. Con la creación de nuevos organismos, como el Banco Central de Reserva, la Superintendencia de Banca y Seguros, Ministerios como el de

Educación, Salud, Trabajo y Agricultura, y una cada vez más frondosa banca de fomento, la política económica alcanzó un grado de centralismo no conocido antes.

Entre 1933 y 1979, finalmente el centralismo en los hechos ganó terreno e incluso, los Concejos nunca entraron en vigor. En su lugar sólo hubo Juntas de Desarrollo y Corporaciones de carácter desconcentrado, creadas durante el primer gobierno de Manuel Prado (1939-1945).

La bonanza económica tras la segunda guerra mundial hicieron, como ha sólido suceder, olvidar los afanes descentralistas. El tesoro central organizaba sus ingresos a partir de las contribuciones que pagaban los sectores principales de la economía. Se vivía un auge nuevo, similar al del guano en el siglo XIX. Es decir, dados los ingresos del Estado a partir de pocas y grandes empresas, aquel no necesitaba del mercado interior para sus finanzas. Las provincias pierden peso.

En los años cincuenta, sólo las Juntas Departamentales de Obras Públicas eran el signo de un remanente descentralizador, pero no tenía importancia, eran coyunturales y respondían a la necesidad eventual de actuar frente a alguna tragedia.

En los años sesenta ese mismo rol fue entregado a las Corporaciones, cuyos ingresos provenían del Fondo Nacional de Desarrollo Económico asignado para cada departamento. Su papel descentralizador fue casi nulo.

La revolución militar de 1968 implicó, como la de Ramón Castilla en 1854, la de Piérola en 1895 y la militar de 1930-33 un reforzamiento del centralismo. El autoritarismo es, en esencia, centralista. Todo centralismo crea un eje magnético. Se producen entonces las migraciones del campo a la ciudad, fenómeno sin precedentes en la historia republicana. Los medios de comunicación, en cierta forma, estimulan este proceso. Lima se convierte en un paraíso a la luz de la



pobreza rural. Los gobiernos no contienen este fenómeno, lo alimentan a través de políticas populistas a favor de los nuevos habitantes de las urbes. La descentralización fue un tópico que comenzó a ser discutido más en Lima que en las provincias, pues empezó a afectarla, a devorar sus espacios y a convertirla en una sucursal de las provincias, fragmentada, multicultural.

### CONSTITUCIÓN DE 1979

Convocada para la transición de la dictadura militar hacia un régimen democrático, fue el resultado del consenso político y social. Las transformaciones del entorno mundial y el veloz cambio de las circunstancias reales trajeron grandes cuestionamientos a su vigencia.

La restauración del sistema democrático electoral en 1980, igual que medio siglo atrás, volvió a poner sobre el tapete el tema de la descentralización. Se incluyó un capítulo respecto a la creación de Gobiernos Regionales elegidos por la población local que integraban dos o tres departamentos.

El sistema para elegir a los gobiernos regionales consistió en uno de tipo asambleísta, en el sentido que daba el poder a la Asamblea o congreso regional, más que a un Presidente de la región. Este era elegido por aquella, mientras que la Asamblea era a su vez elegida por una mezcla de voto universal y el voto de las instituciones representativas de la región

El gobierno de Alan García organizó al final de su mandato la aplicación de la Constitución de 1979 en materia de regionalización se fusionaron departamentos en las nuevas doce regiones. El proceso de fusión no fue siempre bien recibido por la población, desatándose conflictos en torno a cuál debía ser la capital regional y por el hecho de que nadie quería fusionarse con los departamentos más pobres.

El autogolpe de estado de 1992 puso fin a esta experiencia, creándose en su reemplazo los Con-

sejos Transitorios de Administración Regional, de nula autonomía política y fiscal. El gobierno de Alberto Fujimori reclamó, como en el pasado, una reinstauración del centralismo como requisito para poner en marcha su proyecto autoritario.

### CONSTITUCIÓN DE 1993

La Carta consagra la descentralización al contemplar la división territorial en regiones, departamentos, provincias y distritos. Hace referencia las autoridades máximas de la región que estarían representadas por el Consejo de coordinación Regional y el Presidente de la Región, sin referencia alguna a la Asamblea Regional u órgano deliberante. Sin embargo, el centralismo volvió a instalarse a través de los Concejos Transitorios de Administración Regional (CTAR). La Constitución fue incumplida pese a que en la octava disposición Transitoria exigía tener autoridades regionales electas a más tardar en 1995.

En el 2002, durante el gobierno de Alejandro Toledo, se expidió la Ley de Bases de Descentralización para dar inicio a un nuevo proceso de regionalización. Mediante ésta, se ordenó la supresión de los CTAR en enero de 2003 luego de las elecciones de autoridades para la conformación de Gobiernos Regionales

La Ley de Bases de Regionalización prevé un nuevo plazo de 4 años luego de cada referéndum para que los Gobiernos Regionales presenten nuevas propuestas de conformación de regiones hasta que todos los departamentos de la república hayan formado regiones.

### CONCLUSIONES

1. La constante, a lo largo de casi 200 años de vida constitucional, es que los hechos han predominado a la voluntad constitutiva de las normas. Esto es, la bonanza y las experiencias autoritarias, juntas o separadas, han contribuido al fortalecimiento del centralismo. La historia reseñada nos muestra que la realidad política y económica fueron las que



- dictaron la agenda. Los peruanos fuimos descentralistas en tiempos de crisis y/o democracia o régimen liberal, pero centralistas cuando la capital podía darse el lujo de sostener a las provincias o cuando el dictador de turno necesitaba demoler el poder provincial para robustecer su propio poder.
2. En esa lógica, el ciudadano de las provincias estuvo al margen y fue un excluido. Los intentos de reivindicarlo y empoderarlo ocurrieron sólo cuando un régimen "liberal" lo permitía o cuando la crisis, que debilita a Lima, fuerza a darle responsabilidades a las provincias. Sin embargo, cuando se intentó descentralizar se fracasó, pues finalmente el espíritu centralista del Gobierno Central y del Congreso terminaban por imponerse.
  3. Finalmente, ninguna Constitución logró impulsar un proyecto centralista o descentralista de largo aliento, lo que es una señal de que las Constituciones no cambian la realidad, son aquellas las que cambian al ritmo de ésta. La necesidad política y económica son las que mandan en definitiva.
  4. Actualmente el proceso de descentralización se va afirmando, pese a que los gobiernos de los últimos años son democráticos y a que el Perú vive un tiempo de crecimiento económico sostenido.
  5. Si el patrón registrado sobre la relación autoritarismo/bonanza = centralismo se cumple, en la coyuntura actual, podríamos aventurarnos a vaticinar un regreso hacia el centralismo.

## BIBLIOGRAFÍA

- BASADRE, Jorge. Perú, problema y posibilidad. Lima: Banco Internacional del Perú, 1978 (edición facsimilar de la original de 1931).
- BASADRE, Jorge. Historia de la república del Perú. Lima: Editorial Universitaria, 1983
- BELAUNDE, Víctor Andrés. La Realidad nacional. Lima, 1987
- CONTRERAS, Carlos. El Centralismo Peruano en su Perspectiva Histórica. Lima. IEP, 2002.
- ESPINOSA, Juan. Diccionario republicano 1804-1871 Lima : PUCP. Instituto Riva-Agüero : University of the South-Sewanee, 2001
- FERRANDO BADÍA, Juan. El Estado unitario, el federal y el Estado autonómico. Madrid. Tecnos, 1986
- GONZALES DE OLARTE, Efraín «La descentralización en el Perú: entre la fortaleza del centro y la debilidad de la periferia». En Bruno Revesz (ed.), Descentralización y gobernabilidad en tiempos de globalización. Lima: Centro de Investigación y Promoción del Campesinado e Instituto de Estudios Peruanos. 1998
- GONZALES de Olarte, Efraín y otros, Descentralización fiscal y regionalización en el Perú. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, Documento de Trabajo N° 69, 1994;
- LANDA ARROYO, César. "La evolución Constitucional autoritaria del Perú contemporáneo" en Cátedra N° 5. Lima, 1999.
- MARIATEGUI, José Carlos. Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana. Lima: Editorial Minerva, (26ta. ed. de la original de 1928). 1973
- MC EVOY, Carmen. La utopía republicana. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. 1997
- MEZA, Mario, O'PHELAN, Scarlett La independencia del Perú. De los borbones a Bolívar. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú e Instituto Riva Agüero. 2001
- PAREJA PAZ-SOLDAN, José. Historia de las constituciones nacionales (1812 - 1979). Lima. PUCP, 2005.
- PLANAS, Pedro. La descentralización en el Perú republicano (1821-1998). Lima. Municipalidad Metropolitana de Lima, 1998.
- PLANAS SILVA, Pedro. Democracia y tradición constitucional en el Perú (materiales para una historia del derecho constitucional en el Perú). Lima. Editorial San Marcos, 1998.
- ROMERO, Emilio El descentralismo. Lima. 1932



ROMERO, Emilio. Historia económica del Perú. Lima: Editorial Universitaria, 1968; 2 ts.; t. II, p.

SINESIO López Ciudadanos reales e imaginarios. Lima: Instituto Democracia y Sociedad. 1997

UGARTE DEL PINO, Juan Vicente. Historia de las constituciones del Perú. Lima. Andina, 1978.

ZAS FRIZ, Johnny. La descentralización ficticia. Perú 1821-1998. Lima: Universidad del Pacífico. 1998

## NOTAS

<sup>1</sup> PLANAS, Pedro. Democracia y Tradición Constitucional en el Perú. Editorial San Marcos. Lima, 1998.

<sup>2</sup> PLANAS SILVA, Pedro. "La Descentralización

en el Perú Republicano (1821-1998).

Auspiciado por la Municipalidad Metropolitana de Lima. Stampa Gráfica S.A.. Lima, 1998.

<sup>3</sup> CONTRERAS, Carlos. El Centralismo Peruano en su Perspectiva Histórica. Lima. IEP, 2002.

<sup>4</sup> EMILIO ROMERO, Historia económica del Perú. Lima: Editorial Universitaria, 1968.

<sup>5</sup> UGARTE DEL PINO, Juan. Historia de las Constituciones del Perú. Andina, Lima, 1978.

<sup>6</sup> UGARTE DEL PINO, Juan. O.b. cit.

<sup>7</sup> CHIRINOS SOTO, Enrique. Historia de la República. Andina. Lima, 1977.

<sup>8</sup> CHIRINOS SOTO, Enrique. O.b. cit

<sup>9</sup> CHIRINOS SOTO, Enrique. O.b. cit

<sup>10</sup> CHIRINOS SOTO, Enrique. O.b. cit