

Regionalismo y centralismo en la restauración democrática: el papel de los movimientos sociales

Regionalism and centralism in the democratic restoration: the social movements performance

Recibido: 23/02/2009
Aprobado: 30/03/2009

Custodio Arias Nieto
Universidad Nacional Mayor de San Marcos
carias@cepes.org.pe

RESUMEN

En este ensayo presento algunos rasgos del debate sobre la regionalización entre Mariátegui y Belaúnde, en la primera mitad del siglo xx. Examino el proceso de regionalización, establecido en la Constitución de 1979, particularmente durante la última década. Este período está caracterizado por la restauración democrática, la implementación de la regionalización y la reactivación de los conflictos sociales.

PALABRAS CLAVE: Regionalización, centralismo, poder local, democracia, movimiento social.

ABSTRACT

In this essay, I expose, in broad outlines, the debate about decentralization between Mariátegui and Belaúnde, at the first part of the last century. Besides, I research the regionalization process established in the 1979 Constitution, especially, during the last decade. This period is characterized by democracy restoration, the renewal of regionalization process and the reactivation of social conflicts.

KEY WORDS: Regionalization, centralism, local power, democracy, social movement

REGIONALISMO Y CENTRALISMO: NOTA INICIAL

El centralismo peruano, que tiene sus raíces en la Colonia, se mantuvo y profundizó a lo largo de la historia republicana, concentró en Lima los resortes económicos y políticos del país. Fue ampliamente discutido en los años veinte y treinta del siglo pasado y retomado en el Congreso Constituyente de 1978.

Uno de los más importantes intercambios de puntos de vista sobre el regionalismo y centralismo lo encontramos en los trabajos de José Carlos Mariátegui y Víctor Andrés Belaunde, sobre todo en lo que tiene que ver en la conformación geográfica de las regiones, problema no resuelto hasta la fecha.¹

Mariátegui, en 1928, señalaba la dificultad que existía para llevar adelante la demarcación territorial de las regiones:

Es difícil definir y demarcar en el Perú las regiones existentes históricamente. Los departamentos descienden de las antiguas intendencias del Virreinato. No tienen por consiguiente una tradición ni una realidad genuinamente emanadas de la gente y de la historia peruanas.²

Para Mariátegui resultaba crucial incorporar en el debate de la descentralización el problema del indio y la cuestión de la tierra. A principios del siglo XXI, mucho ha cambiado al respecto. La reforma velasquista de 1969, contexto en el cual se reactivó el movimiento campesino, expulsó a gran parte de los gamonales y el panorama sobre la propiedad de la tierra y los poderes locales cambió radicalmente. Aun cuando las condiciones de vida del campesinado y el movimiento indígena han mejorado, en pleno siglo XXI enfrentan problemas muy complejos que tienen que ver con la tierra, el agua —con los recursos naturales—, ausentes en el debate de principios del siglo XX, pero no sólo demanda el derecho a la tierra sino a su territorio.

Sobre la demarcación de las regiones Mariátegui cuestiona la base departamental de un proceso de regionalización:

Ningún regionalista inteligente pretenderá que las regiones están demarcadas por nuestra organización política, esto es que las «regiones» son los «departamentos». El departamento es un término político que no designa una realidad y menos aún una unidad económica e histórica. El departamento, sobre todo, es una convención que no corresponde sino a una necesidad o un criterio funcional del centralismo. Y no concibo un regionalismo que condene abstractamente el régimen centralista sin objetar concretamente su peculiar división territorial.³

1 José Carlos MARIÁTEGUI: *7 ensayos de interpretación de la realidad peruana*. Minerva Ediciones, t. I. Lima, 2008. Víctor Andrés BELAUNDE: *La realidad nacional*. Obras completas, t. III. Ediciones de la Comisión Nacional de Centenario. Lima, 1987.

2 MARIÁTEGUI, José Carlos, 2008: 202.

3 MARIÁTEGUI, José Carlos, 2008: 209.

Víctor Andrés Belaunde señala que los planteamientos de Mariátegui adolecen de un sesgo dualista al privilegiar a la costa y la sierra ignorando a la montaña representado por Maynas y Loreto. Puntualiza en la necesidad de atender el factor geográfico y que «La solución del problema supone [...] un doble criterio realista: histórico y económico».⁴ Belaunde rescata la importancia de la ciudad española, la ciudad colonial, y reconoce que ese núcleo fue «feudal» y subraya la importancia de las intendencias en la organización colonial base sobre la cual, según él, se debieron haber constituido las regiones:

Descartado el regionalismo basado en las pequeñas provincias, descartado también la artificial división tripartita del territorio hay que buscar otra base de demarcación geográfica para la región. El autor (Mariátegui) considera artificial la base departamental, calificando de igual modo la intendencia sobre la cual se plasmó. Si bien es cierto que muchos de nuestros departamentos son los herederos de las intendencias, no se puede decir que ellos coincidan en extensión territorial [...] Ninguna distribución territorial es perfecta. Hay que ver cual es la menos mala y elegir ésa.⁵

El otro problema, esbozado con claridad por Mariátegui fue la cuestión del poder del gamonalismo en las regiones. Este viejo poder, que venía desde la encomienda colonial, controlaba la tierra y se mantuvo y reprodujo sobre la base del régimen de la servidumbre al que sometió al indio. Asimismo, Belaunde afirma que la República agravó la situación del indio al sostenerse en los caciques locales. En consecuencia, el problema del poder en las regiones también estuvo planteado, pero Mariátegui hizo una mayor precisión:

El desenvolvimiento de una clase capitalista, dentro de la cual cesa de prevalecer como antes la antigua aristocracia. La propiedad agraria conserva su potencia; pero declina la de los apellidos virreinales. Se constata el robustecimiento de la burguesía.⁶

Sólo después de varias décadas, el problema del regionalismo y la necesidad de la descentralización volvieron a la agenda del debate nacional. La segunda fase del gobierno militar instalado en 1968, después de intensas movilizaciones populares, convocó a una Asamblea Constituyente como un paso previo para la transferencia del gobierno a los civiles. En efecto, su resultado fue la aprobación de la Constitución de 1979. En ella, se incluyó la descentralización como una de los cambios fundamentales en la estructura del Estado peruano.

Al respecto, Francisco Santa Cruz nos dice:

4 BELAUNDE, Víctor Andrés, 1987: 67.

5 BELAUNDE, Víctor Andrés, 1987: 70.

6 MARIÁTEGUI, José Carlos, 2008: 54, 55.

El proceso generado por esta carta política desembocó en la formación de gobiernos regionales a fines de los ochenta, y objetivamente fue el más ambicioso intento de descentralizar políticamente el país a través de la regionalización, representando una reivindicación de las concepciones, proyectos y promesas de desarrollo con base en territorios intermedios o regiones. Por la magnitud de los objetivos que se propuso, y por la pesada herencia centralista que debía remover, la regionalización necesitaba, no solamente hacer acopio de una gran voluntad política, sino también proyectarse sobre un horizonte de largo plazo para madurar propuestas y resultados. Sin embargo, los gruesos errores introducidos en el modelo político y administrativo, la concepción económica de Estado intervencionista que se pretendió impulsar, el contexto severamente adverso creado por la hiperinflación y el terrorismo y las propias deficiencias en la gestión de los gobiernos regionales de entonces, fueron todos ellos factores que abrieron el camino para el colapso de este ensayo regionalizador originado por la Constitución de 1979.⁷

En la década del ochenta, la segunda administración de Fernando Belaunde no tocó el problema; es decir, no ejecutó lo que la Constitución aprobada lo obligaba. En las postrimerías del primer gobierno aprista, en medio de una crisis económica sin precedentes y la violencia política desatada por Sendero Luminoso y el MRTA, el 29 de enero de 1989 se crearon 12 regiones.

REGIONALISMO Y CENTRALISMO A PRINCIPIOS DEL SIGLO XXI

La dictadura de Fujimori canceló este proceso, en diciembre de 1992. Sólo tuvo un poco más de dos años de vida. La dictadura fujimorista rápidamente concentró los resortes del poder del Estado. El Poder Judicial y Electoral fueron copados por Fujimori y su entorno. El respaldo de la cúpula militar fue decisivo. La vuelta al centralismo era inevitable, por lo tanto, la desactivación de los gobiernos regionales. Éstos fueron reemplazados por los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR) y en la práctica se volvió al régimen departamentalista.

A la concentración del poder en el Ejecutivo, el fujimorismo añadió un centralismo agravado por la creación de una armazón burocrática construida para facilitar el control territorial del centralismo [...] Los componentes de tal armazón fueron cinco: i) el incumplimiento de la Octava Disposición transitoria de la Constitución de 1993 que establecía el mandato de elección de autoridades regionales a más tardar en 1995. ii) la creación del Ministerio de la Presidencia; iii) la creación de los Consejos Transitorios de Administración Regional; iv) el control de la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE) y el recorte de las atribuciones de los gobiernos locales y v) el debilitamiento de las instancias de intermediación y la creación

7 Francisco SANTA CRUZ: «Desafíos y tareas de la regionalización en el Perú de hoy». En Francisco GUERRA GARCÍA (edit.): *El proceso de regionalización en el Perú: realidades y desafíos*. CEDEP, Lima, 2005.

del distrito electoral único. El Ministerio de la Presidencia fue el Ministerio más político del fujimorismo.⁸

REGIONALISMO, CENTRALISMO Y RESTAURACIÓN DEMOCRÁTICA

Una vez restaurada la democracia, durante el gobierno de Toledo se dio la Ley de Bases de la Descentralización y, posteriormente, se promulgó la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales N° 27867 en noviembre de 2002. Se había previsto, dentro de dicha ley, la convocatoria a un referéndum para dar paso a la creación de regiones sobre la base de la integración de los departamentos. El referéndum fue convocado para octubre de 2005 y **no** participaron ocho departamentos. El resultado en los departamentos donde se realizó fue de 69% por la negativa a la integración de los departamentos para constituir regiones y Arequipa fue el único departamento que votó por el sí.

Las respuestas que se ensayan frente a este fracaso apuntan, en primer lugar, a la desinformación por parte de la ciudadanía de la importancia de tener regiones muy bien constituidas que permitan un proceso de descentralización que garantice el desarrollo integrado de nuestro país. Sin embargo, habría que considerar la larga tradición departamentalista que ha conducido a la estructuración de una fuerte identidad con su departamento, tal vez fue una de las barreras que orientó dicha respuesta. Sin embargo, también hay que tener en cuenta la manipulación del gobierno que no tenía un interés real en implementar la descentralización.

Los problemas de fondo estarían, según Santa Cruz, en:

La concepción inmediateista y casi administrativa que ha presidido la integración de regiones. Se trata de formar regiones al inicio, como punto de partida del proceso de descentralización. Es decir, estaba ausente la idea de concebirla como un proceso de largo plazo.

La ausencia de visión de largo plazo sobre la relación entre economía y política en la formación de regiones. Es decir, no se valoró la necesidad de una articulación económica más o menos sólida para la estabilidad política de las regiones a constituirse.

La ausencia de perspectiva sobre los procesos propiamente territoriales en la constitución de regiones. Es el reflejo de la ausencia de políticas y estrategias de organización de nuestro territorio y que han sido y son la causa de numerosos conflictos por linderos desde los distritos hasta las mal llamadas regiones. Las identidades locales o departamentales y los grupos de poder local tienen que ver con la generación de este problema».⁹

8 Eduardo BALLÓN: «La descentralización desde la perspectiva política». En *Las condiciones de la transición democrática para la reforma descentralista*. Cuadernos Descentralistas N° 1. Grupo de trabajo descentralista. Lima, 2001.

9 Francisco SANTA CRUZ: «Desafíos y tareas de la regionalización en el Perú de hoy». En Francisco GUERRA GARCÍA (ed.): *El proceso de regionalización en el Perú: realidades y desafíos*. CEDEP, Lima, 2005, pp. 24, 25.

Lo planteado por Santa Cruz puede reducirse a una suerte de improvisación que ha caracterizado a las instancias del más alto nivel del Estado, para proponer e implementar un proceso de regionalización que responda a las necesidades del desarrollo en el largo plazo. Santa Cruz levanta un problema no muy estudiado al señalar a los grupos de poder local como uno de los causantes de las dificultades para que se pudiera concretar una regionalización sin localismos y chauvinismos.

Ballón, por su lado, encuentra vacíos en la concepción del proceso a los cuales los denomina los cuatro «nudos»:

i) su carácter fundamentalmente político administrativo, porque es esta dimensión la que afecta menos a la estructura de poder real en el país, la más negociable, por ende, dejando de lado hasta ahora aspectos neurálgicos en materia fiscal y económica; ii) su desvinculación de la indispensable reforma y modernización del Estado, en lo que se ha avanzado muy poco, lo que es particularmente grave porque nuestro punto de partida es el de un Estado ineficiente, sin planificación y centralizado; iii) su carácter desordenado y desarticulado, que explica los límites y las contradicciones (de distintas voluntades y momentos políticos) que se observan en su marco normativo que «teóricamente» es bastante completo, pero que es marcadamente insuficiente, porque las normas no se pensaron en un diseño integrado y cada una de ellas resultó de distintas pujas y correlaciones de fuerzas; iv) la inexistencia en todo momento de una campaña informativa nacional que haga de la descentralización una «causa» y un camino nacionales.¹⁰

En suma, hay hasta tres dimensiones adicionales que se debía tener en cuenta, si se quería garantizar una regionalización integradora y estable. Por un lado, la característica que le imprime a nuestro territorio la presencia de la Cordillera de los Andes, un territorio accidentado y desintegrado espacialmente; pueblos caracterizados por historias diferentes y, por supuesto, con expresiones culturales y lenguas, en algunos casos, también diferentes. Estas dimensiones debieron ser sopesadas y consideradas para prever lo que ocurrió en el referéndum. Detrás está la falta de voluntad política del gobierno de Toledo para ingresar a un proceso efectivo de regionalización y descentralización.

En consecuencia, se puede desprender que, por eso, la regionalización se inició de manera improvisada y, sobre todo, estuvo supeditada a las negociaciones entre las fuerzas políticas dominantes en el Parlamento. Es decir, no estuvo precedida de un debate amplio y profundo acerca de los antecedentes, sus implicancias, las cuestiones técnicas a tener en cuenta para asegurar un proceso de regionalización, sobre la base de un sólido punto de partida.

10 Eduardo BALLÓN: *Notas de balance del proceso de descentralización peruana*. Versión Preliminar. Lima, noviembre, 2008, p. 3.

El gobierno de Toledo creó el Consejo Nacional de Descentralización integrado por representantes de los gobiernos regionales y municipales como órgano de dirección técnico-política, donde su presidente participaba en el Consejo de Ministros. En el camino se encontraron deficiencias en su diseño y gestión pero fueron considerados perfectibles. Sin embargo, la administración aprista disolvió el CND mediante un Decreto Supremo y transfirió sus funciones y conducción a la Presidencia del Consejo de Ministros.

Eso generó malestar en los presidentes regionales al no ser consultados en esta decisión y se percibió como un debilitamiento del proceso de descentralización. El gobierno privilegió la relación de uno a uno con los presidentes regionales y alcaldes de los principales municipios y todo hacía pensar que el gobierno pasaba a tomar la iniciativa y la conducción total del proceso. Es decir, esta nueva situación les quitaba poder de negociación a los gobiernos regionales y afectaba la institucionalidad que se pretendía construir en el país.¹¹

Esta decisión gubernamental fue acompañada por una campaña de desprestigio de los gobiernos regionales, a través de los medios de comunicación. Se les acusó de incapacidad, ineficiencia para administrar los recursos transferidos. El gobierno no consideraba las precarias condiciones de la administración regional, la carencia de cuadros técnicos calificados en la gran mayoría de los gobiernos regionales, pero lo que fue peor aun era la capacidad de gasto del gobierno central que estaba casi al nivel de los gobiernos regionales; es decir, mostró la misma ineficiencia.

La respuesta de los presidentes regionales se orientó a la constitución de una asociación para tratar de participar unitaria e institucionalmente en el proceso de regionalización. En el año 2007 forman la Asamblea Nacional de los Gobiernos Regionales. Santiago Pedraglio señala que con esa medida los gobiernos regionales se fortalecieron. Después del CND, su actuación unificada los ha llevado incluso a tener, en algunas circunstancias, más poder que el Parlamento. En el proyecto de presupuesto del año 2009, el ministro de Economía y Finanzas realizó un enorme recorte al presupuesto de los gobiernos regionales. Esto generó el rechazo de los Gobiernos Regionales y la presión para su reconsideración. Al final el MEF tuvo que ceder para evitar el desencadenamiento de mayores conflictos. Es decir, la disolución del CND ha consolidado la relación entre los gobiernos regionales, lo cual le permite un mayor poder de negociación frente al gobierno central. En ese sentido:

Los gobiernos regionales devienen potencialmente en un contrapeso del gobierno nacional en la puja por la distribución de recursos, pero también en la definición de las orientaciones y las políticas públicas en el país.¹²

11 Maximiliano RUIZ: «La descentralización en el primer año del gobierno aprista». En: *Perú hoy*, DESCO. Lima, julio 2007.

12 Eduardo BALLÓN: Ob. cit., p. 5.

El contrapeso de los gobiernos regionales en la definición de políticas públicas no ha sido del todo viable. Al centralismo se agregó el protagonismo presidencialista que, en algunas ocasiones, logró neutralizar sus iniciativas apoyado por la deserción de algunos presidentes regionales.

REGIONALIZACIÓN Y PROCESO DE DEMOCRATIZACIÓN

La implementación de la regionalización en su segunda fase bajo la presidencia de Toledo, permitió la convocatoria a elecciones para elegir a los gobiernos regionales. A pesar de las limitaciones de la participación ciudadana en este proceso podríamos afirmar que fue un avance en el proceso de democratización de nuestro país.

En medio de la crisis del sistema de partidos, hecha explícita desde 1990, recuperada la democracia se han efectuado dos elecciones de gobiernos regionales. La primera en el año 2002 y la última en el 2006. En ambos procesos el APRA es el único partido, con dimensión nacional, que mantiene su presencia en los gobiernos regionales, aunque de manera muy venida a menos. En el 2002 se hizo de 12 gobiernos regionales y en el 2006 sólo obtuvo 2. La UPP, la otra fuerza importante, «se fragmentó totalmente». Los partidos regionales son los que despuntaron en estos dos procesos. En el 2002 alcanzaron a ganar 8 gobiernos regionales y en el 2006 en 19 regiones (Ballón, 2008: 5).

Estos resultados electorales no son sino la búsqueda de canales propios para tratar de garantizar el cumplimiento de las demandas de los pobladores de las regiones, frente al fracaso de los partidos. Sin embargo, estos nuevos partidos regionales no se resignan a perder su influencia en su jurisdicción. Algunos de ellos han establecido coordinaciones para participar en las elecciones nacionales (Ballón, 2006: 5, 6). El más activo, y que nunca ocultó su interés por la candidatura presidencial, es Yehude Simon, el actual Premier y ex presidente del Gobierno Regional de Lambayeque, a través del Movimiento Humanista.

En otras palabras, hay síntomas claros de la posibilidad de recomposición del sistema de partidos desde las regiones, en un escenario en el que sigue primando la fragmentación electoral. Y ello, está ligado más o menos directamente al proceso de descentralización que, de la misma manera, empuja el proceso de renovación de los liderazgos en las escalas provincial y distritales.¹³

Sin embargo, el desgaste del APRA, a lo largo de estos años de gobierno, debido a la corrupción, su alianza con el fujimorismo y la extrema derecha, le viene generando problemas incluso con parte de su militancia partidaria. Ese descon-

13 Eduardo BALLÓN, Ob. cit., p. 6.

tento es más visible en los sectores independientes que votaron por García en el 2006.

Por otro lado, la participación ciudadana en el marco del proceso de descentralización no ha merecido todo el respaldo del gobierno central, una de cuyas formas se da a través del presupuesto participativo. La participación ciudadana en los Consejos de Coordinación Regional y Local, es de carácter consultivo y sus acuerdos no tienen garantía de cumplimiento. Por eso, la falta de recursos para garantizar su funcionamiento y otras razones han generado poca participación de las organizaciones sociales.

Existen, sin embargo, experiencias importantes que muestran la potencialidad de estos espacios, como puede ser el caso de la Asamblea de Delegados de Organizaciones de la Sociedad Civil de Lambayeque que reúne a más de 180 organizaciones sociales de nivel regional, provincial y distrital. (Ballón, 2008: 7).

Es necesario subrayar que en el espectro de los gobiernos regionales, el de Lambayeque aparecía como eficiente y, sobre todo, con una gran aceptación con su pueblo. Eso le permitió a Simón ganarse el respeto de la opinión pública y el liderazgo entre sus pares, lo cual lo llevó a ser elegido Coordinador de los Gobiernos Regionales después de la desactivación del CND.

Pero también han aparecido nuevos actores, como las llamadas mesas de concertación temáticas y sectoriales «donde autoridades y grupos de la sociedad civil definen distintos aspectos de las políticas públicas [...] parte innegable de la misma redefinición de las relación entre Estado y sociedad...».¹⁴ Éstas funcionan en todas las capitales de regiones, provincias y distritos y aglutinan a los representantes de la sociedad civil. Aun cuando sus acuerdos no son vinculantes influyen en el Ministerio de Salud y Educación y con mucha dificultad —o casi nula— en la formulación del presupuesto nacional.

Por otro lado, hay que señalar el fortalecimiento de la Red de Municipios Rurales del Perú (Remurpe), que en la actualidad «reúne a representantes del 27% de las provincias del país y del 23% de los municipios rurales».¹⁵ La Remurpe en una creciente ampliación de su espacio ha organizado cuatro Conferencias Anuales de Municipios Rurales. Después de su último evento desarrollado el mes de octubre pasado, va tomando cada vez mayor fuerza, como interlocutor válido frente al gobierno central.

En suma, las instancias de participación ciudadana se vienen ampliando y fortaleciendo por la aparición de redes sociales que le van dando mayor fuerza.

14 BALLÓN, 2008: 7,

15 BALLÓN, 2008: 9,

REGIONALIZACIÓN Y TRANSFERENCIA DE RECURSOS ECONÓMICOS

Uno de los hechos más controvertidos de este proceso de descentralización es que su punto de partida es la antigua concentración de la actividad económica en Lima Metropolitana. Las consecuencias de ese crecimiento macrocefálico eran más que visibles desde principios del siglo xx. Al concentrarse la actividad económica, principalmente de servicios y lo que queda de la actividad industrial, el PBI de Lima y Callao llegó en el año 2005 al 46.17% del total nacional y el presupuesto ejecutado para ese mismo año fue del orden del 66.86% del presupuesto total nacional para ambos.¹⁶

El proceso de descentralización, particularmente la transferencia de recursos económicos del gobierno central hacia los gobiernos regionales, ha tenido una evolución importante entre los años 2003 y 2008 debido al comportamiento macroeconómico muy positivo de esos años, basado en los buenos precios de nuestras materias primas en el mercado internacional. Una muestra importante es el gasto en inversiones realizadas por los gobiernos regionales. En el 2003 el gasto total de las regiones en inversiones alcanzó 493 millones de soles, el 15% del total nacional. En el año 2006 alcanzó el 33% con 1,470 millones de soles y en el 2007 los gastos por ese rubro ascendieron a 2,013 millones de soles, el 31% del gasto total. Es decir, en cifras, el gasto en inversiones se había más que cuadruplicado en ese corto período.

Esta concentración tiene su correlato en la oferta de trabajo. Según *Cuánto* Lima tenía en el 2005 el 59.1% de la PEA total, el 59.9% de la PEA ocupada y el 64% de la PEA desocupada. Esa concentración de la fuerza de trabajo corresponde, como lo indicamos líneas arriba, a la concentración de la actividad económica.¹⁷

Como era de esperarse, la reprimarización de nuestra economía, principalmente la actividad minera, no ha generado, como afirmaban algunos voceros de los gobiernos de las dos últimas décadas, más puestos de trabajo basados en el dinamismo de ese sector. Por el contrario, es posible señalar que la generación de empleo ha sido reducida por la tecnología utilizada. Además, su impacto en el sector agropecuario ha sido negativo, no sólo por la destrucción de tierras, pastos y contaminación de los ríos, sino también por la caída del empleo.

En consecuencia, en el proceso de descentralización, la concentración y centralización del capital existente juegan en contra de ese proceso, por lo tanto, se hará más compleja y difícil una efectiva descentralización en el largo plazo.

16 Cuadernos PNUD, Serie Desarrollo Humano N° 13: «Cifras para la descentralización». Versión Temática. Lima, 2008.

17 Richard WEB, Graciela FERNÁNDEZ BACA: *Perú en números 2007*. Anuario Estadístico. Cuánto, Lima, 2007.

CONFLICTOS Y MOVIMIENTOS SOCIALES

En el marco de estos problemas, la ampliación de la participación ciudadana se ha traducido en la emergencia de conflictos, la mayoría de ellos de carácter local, muchos vinculados a los resultados de los procesos electorales o a la revocatoria de autoridades municipales. También se presentan en muchas partes del país conflictos por problemas de demarcación territorial o de linderos, ya sea entre regiones, provincias o distritos. Por ejemplo, en Lima no está resuelto el problema de linderos entre los distritos de San Isidro y Magdalena.

Sin embargo, los más importantes han sido «los conflictos ambientales que en el 2007 representaban el 21% del total, en lo que va del 2008 se han incrementado hasta alcanzar el 49%».¹⁸ Estos no tienen relación con el proceso de regionalización; es decir, no se enfrentan a los gobiernos regionales o locales. Son las autoridades locales las que, en la mayoría de los casos, enfrentan a las empresas defendiendo sus recursos naturales, particularmente la defensa de tierras y agua frente a las empresas transnacionales mineras.

El conflicto, aún no resuelto, entre Tacna y Moquegua, por el canon minero fue uno de los más importantes y condujo a un lamentable enfrentamiento entre dos regiones. Ello ha involucrado a las autoridades regionales, municipales y al gobierno central:

En el primero, intentando negociar una disputa en la que no pudieron evitar ser desbordados por sectores de la población y sus organizaciones; en el segundo, buscando encabezar una protesta que movilizó a buena parte de la región. A la base de ambos conflictos, el mismo tema: la falta de voluntad política y la incapacidad del Ejecutivo y del Congreso para redefinir la distribución de los recursos del canon por el temor de enfrentarse con las poblaciones que se sentirían «perjudicadas» con esa medida.¹⁹

Para curarse en salud el gobierno endureció las normas al extremo de criminalizar la protesta social.

Es en estos conflictos donde también han emergido nuevos liderazgos y se han fortalecido las identidades regionales. En el último evento la que emergió con singular fuerza fue la «identidad moqueguana» en su enfrentamiento con Tacna. La mayoría de estos conflictos podían haber sido evitados. Se les veía venir. No hubo voluntad de diálogo efectivo por parte de las autoridades del gobierno central. Como señala Víctor Caballero, la mayoría de los conflictos han sido generados por el gobierno al no cumplir compromisos contraídos, en este caso frente a las demandas regionales.

18 BALLÓN, 2008. Ob. cit.: 17.

19 BALLÓN, 2008. Ob. cit.: 18.

PODER LOCAL Y/O REGIONAL

Ballón señala que la descentralización está indisolublemente ligada a tres desafíos: las modificaciones de las relaciones de poder político, la construcción de la equidad y la eficiencia de la gestión pública.²⁰

Las modificaciones de las relaciones de poder se dieron a partir de 1969, con el inicio de la reforma agraria y las otras medidas reformistas realizadas por los militares encabezadas por Velasco Alvarado. La aplicación de la reforma agraria, con la expropiación de las haciendas a lo largo y ancho del país y su entrega a sus trabajadores bajo la modalidad de las empresas asociativas significó el más importante acontecimiento en la modificación de poderes locales, regionales e incluso del país. Posteriormente se procedió a la estatización de la gran y mediana minería y la gran industria con el cual se quebró la estructura de poder existente en el país. A casi cuarenta años de dichas reformas, nuevos grupos de poder han retomado la propiedad del aparato productivo y financiero del país. Se trata de nuevos empresarios nacionales que han surgido desde algunas regiones —el grupo Rodríguez Banda y Añaños—, pero el control de los resortes se encuentra en manos de empresas transnacionales que se han afincado en la banca, la minería y los servicios. La influencia que ejercen estas empresas transnacionales y las de origen nacional sobre el gobierno central es enorme y, desde luego, tienen sus puntos de vista acerca del proceso de descentralización.

En consecuencia, el proceso de regionalización tiene enormes limitaciones. Las llamadas élites regionales conformadas por autoridades, representantes del universo institucional —presidente de región, alcalde, directores de proyectos especiales, direcciones regionales de los ministerios, arzobispo y comandante de la región militar, rector de la USCH, cuerpo de profesionales, políticos, antiguas familias, entre otros— por mencionar un caso, Ayacucho, serían el nuevo poder regional o la nueva élite²¹ y que serviría de referencia de lo que podría estar ocurriendo a lo largo y ancho del territorio y que podría estar entrando en colisión con las empresas transnacionales y además con el propio gobierno central.

En el nuevo contexto de globalización, la articulación de las economías regionales a los centros de poder transnacional y mediadas por el gobierno de turno, están a la orden del día. En los últimos años, ha sido muy evidente el enorme poder que tienen las empresas mineras en las regiones donde se han instalado. Policías, jueces y alcaldes actúan en los conflictos alineándose con dichas empresas y no con los ha-

20 Eduardo BALLÓN: «La descentralización desde la perspectiva política». En: *Las condiciones de la transición democrática para la reforma descentralista*. Grupo Propuesta Ciudadana. Lima, agosto 2001.

21 Alejandro DIEZ: «Élites locales y regionales en Puno y Ayacucho. Comunidad política y territorio». En: Hilda ARAUJO CAMACHO (ed.): *Los Andes y las poblaciones altoandinas en la agenda de la regionalización y la descentralización*. Concytec, Lima, 2008.

ceados como ocurría antes de los años setenta del siglo pasado. Sin embargo, en las regiones donde la agricultura de exportación no tradicional ha adquirido importancia, sus nuevos empresarios tienen no sólo influencia en los gobiernos regionales sino en el mismo gobierno central. El nuevo poder es mucho más fuerte, incluso está globalizado. En consecuencia, un exitoso proceso de descentralización tiene aún un largo camino por recorrer siempre y cuando las nuevas fuerzas sociales interesadas en llevarlo adelante puedan sortear nuevas y poderosas trabas.

SOCIOLOGÍA Y REGIONALIZACIÓN

La riqueza de la corta experiencia del proceso de regionalización en nuestro país nos ha permitido examinar algunos problemas a través de nuestra disciplina. Pero también se puede constatar que resulta insuficiente nuestro instrumental analítico si queremos tener una apreciación integral del problema.

Para entender los avances y retrocesos de la regionalización se hace imprescindible abordarla como un proceso histórico y que está en constante cambio. Pero ese cambio no conduce necesariamente a una mejor situación que la etapa anterior. Immanuel Wallerstein, por ejemplo, señala en *El capitalismo histórico* lo siguiente: «Permítame decir, como mínimo, que no es en modo alguno obvio que haya más libertad, igualdad y fraternidad en el mundo actual que hace mil años. Se podría decir de forma razonada que más bien sucede todo lo contrario. Trato de no idealizar los mundos anteriores al capitalismo histórico...».²²

La regionalización y la descentralización son parte de un proceso histórico y se supone que apuntan a mejorar la calidad de vida de su población involucrada. Es ese uno de los problemas que están siendo postergados.

Y, para analizar este panorama no puede estar ausente la economía y otras disciplinas como la antropología. No tengo la menor duda de que a estas alturas es necesario abrir las ciencias sociales, recurrir a las otras ciencias si queremos analizar los procesos sociales vinculados a la regionalización.

Por otro lado, es necesario examinar los cambios que se producen con la regionalización y la descentralización en la construcción de los Estados nacionales, es decir, la experiencia en otros Estados nos facilitaría mucho en los pasos a dar en este proceso siempre y cuando haya voluntad política no sólo del gobierno de turno, sino sobre todo de los nuevos grupos de poder y, por supuesto, un movimiento social que asuma un rol protagónico.

Se supone que la regionalización apunta a mejorar la calidad de vida de su población involucrada sobre la base de una mejor administración y distribución

22 Immanuel WALLERSTEIN: *El capitalismo histórico*. Siglo XXI de España Editores S.A. Madrid, 1988, pp. 90, 91 y 92.

de los recursos que genera el país. Pero las transformaciones que se producen, generalmente, responden a los intereses de los poderes locales, élites y clases, en un contexto histórico particular. La corta experiencia descentralista ha transferido recursos económicos y algunas funciones, pero el balance de lo avanzado aún está por hacerse y desde luego esa tarea también es multidisciplinaria.

Pero vayamos a los problemas más visibles que aparecen desde nuestra disciplina. El primero que se presenta en relación a la regionalización es la reforma del Estado.

... reformar el Estado quiere decir reformar la estructura del poder vigente en un momento dado. En tanto reparto de algo tan atractivo como es el poder, quienes lo ostentan tendrán siempre pocos incentivos para embarcarse en una reforma que lo redistribuya. Por el contrario el incentivo está en «no cambiar nada» para no correr el riesgo de quedar fuera del reparto.²³

En ese sentido, la regionalización introduce nuevos actores y nuevas clases en el mapa político y en el poder regional. Tuvimos una reforma desde arriba, que puso en cuestión la estructura de poder existente en la sociedad peruana, en la década del setenta. Este poder desplazado es otro, con nuevas alianzas y proyectos políticos.

Hablar del poder nos lleva inevitablemente a tocar el problema de las clases o de la clase en el poder del Estado y en las regiones. En la exposición no aparece ninguna mención a las clases. Los científicos sociales, y particularmente los sociólogos, hemos renunciado al análisis de las clases en una sociedad concreta como la peruana. Para comodidad nuestra la hemos reemplazado por actores. Actor es una noción homogeneizadora, casi sin ningún contenido analítico. El trabajo coordinado por Plaza repone este tema en nuestra agenda de investigación.²⁴

Cuando hablamos de clases y de sus relaciones debemos de referirnos inevitablemente a las de explotación. González Casanova, en la versión corregida de su libro *Sociología de la explotación*, menciona la explotación de clases y regiones y precisa que las diferencias en las regiones, para ser más precisos se da entre su centro y la periferia. Esta es una propuesta discutible pero al fin y al cabo puede alimentar el debate sobre este tema tan importante.

Estrechamente vinculados a los anteriores encontramos lo que se ha venido en llamar los nuevos movimientos sociales. Partimos del supuesto que a pesar de los numerosos conflictos que se han presentado a lo largo y ancho del país, estos no constituyen aún movimientos sociales. Ellos no se articulan a una coordinación

23 Mayen UGARTE: «Regionalización y reforma del Estado». En: *El proceso de regionalización en el Perú: realidades y desafíos*. CEDEP, Lima, 2005.

24 Orlando PLAZA (coord.): *Clases sociales en el Perú: visiones y trayectorias*. CISEPA-PUC. Lima, 2007.

regional o nacional más o menos estable. Más bien son explosiones sociales puntuales con un período de duración más o menos corto. Los movimientos sociales en construcción tienen reivindicaciones o demandas al gobierno central o a las transnacionales que explotan nuestros recursos naturales.

Dos temas que han sido abordados desde diversas disciplinas sociales son la identidad y género. Ambos han merecido la atención de los científicos sociales pero resulta urgente examinarlos a la luz de la regionalización, la cuestión de las identidades regionales, si queremos transitar hacia una cabal comprensión del proceso de regionalización.

REFLEXIÓN FINAL

Estamos frente a un proceso de regionalización que tiene pendiente cuestiones centrales. La construcción de verdaderas regiones en un país tan heterogéneo como el nuestro es una tarea urgente. Con ella se intentaría un desarrollo, con diversos ritmos y posibilidades para encarar sus problemas; pero la cuestión central está, por un lado, tener claridad acerca del papel que juegan los nuevos grupos de poder regional y ver la forma de incorporarlos a un real proceso de regionalización. Por otro lado, no tenemos un movimiento social que asuma, como parte de sus demandas, una redefinición de la regionalización en sus aspectos claves, pero las propuestas existen. Finalmente, desde las ciencias sociales, particularmente de la sociología, es necesario tomar parte en el relanzamiento de un debate que nació con la República.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BALLÓN, Eduardo

2001 La descentralización desde la perspectiva política. En *Las condiciones de la transición democrática para la reforma descentralista*. Cuadernos descentralistas N° 1. Grupo de trabajo descentralista. Lima.

2008 *Notas de balance del proceso de descentralización peruana*. Documento preliminar, noviembre de 2008.

BELAUNDE, Víctor Andrés

1987 *La realidad nacional*. Obras completas, t. III. Lima: Ediciones de la Comisión Nacional de Centenario.

CUADERNOS PNUD

2008 *Cifras para la descentralización*. Versión Temática. Serie Desarrollo Humano N° 13 Lima.

DAMMERT EGO-AGUIRRE, Manuel

2001 *La democracia territorial: hacia la refundación nacional descentralista*. Lima: RIMADES.

DIEZ, Alejandro

2008 Élités locales y regionales en Puno y Ayacucho. Comunidad política y territorio. En Hilda ARAUJO CAMACHO (Ed.), *Los Andes y las poblaciones altoandinas en la agenda de la regionalización y la descentralización*. Lima: Concytec.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA

2007 *Perú: Compendio Estadístico 2007*. Lima: INEI.

LEY N° 27867

2002 «Ley Orgánica de Gobiernos Regionales». Diario Oficial *El Peruano*. Lima, 18 de noviembre de 2002.

GRUPO PROPUESTA CIUDADANA

2007 *Vigilancia del proceso de descentralización*. Reportaje Nacional N° 12. Lima. Enero-abril.

MARIÁTEGUI, José Carlos

2008 *7 ensayos de interpretación de la realidad peruana*. Lima: Minerva Ediciones.

PLAZA, Orlando

2007 *Clases sociales en el Perú: visiones y trayectorias*. Lima: CISEPA-PUC.

RUIZ, Maximiliano

2007 La descentralización en el primer año del gobierno aprista. En *Perú hoy*. Lima: DESCO.

SANTA CRUZ C., Francisco

2005 Desafíos y tareas de la regionalización en el Perú de hoy. En Francisco GUERRA GARCÍA (ed.), *El proceso de regionalización en el Perú: realidades y desafíos*. Lima: CEDEP.

UGARTE, Mayen

2005 Regionalización y reforma del Estado. En Francisco GUERRA GARCÍA (ed.), *El proceso de regionalización en el Perú: realidades y desafíos*. Lima: CEDEP.

WALLERSTEIN, Immanuel

1988 *El capitalismo histórico*. Madrid: Siglo XXI de España S.A. Editores.

WEB, Richard y Graciela FERNÁNDEZ BACA

2007 *Perú en números 2007. Anuario estadístico*. Lima: Cuánto.