
gestión pública

La descentralización en el
Perú a inicios del siglo XXI: de
la reforma institucional al
desarrollo territorial

Volumen I

Manuel Dammert Ego Aguirre

ILPES



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Instituto Latinoamericano y del Caribe de
Planificación Económica y Social (ILPES)

Santiago de Chile, abril de 2003

Este documento fue preparado por el consultor Manuel Dammert Ego Aguirre, bajo la coordinación de la Dirección del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Las personas interesadas pueden dirigirse al e-mail: fsanchez@eclac.cl.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1859-P

LC/IP/L.219

ISBN: 92-1-322140-1

ISSN impreso: 1680-8827

ISSN electrónico: 1680-8835

Copyright © Naciones Unidas, abril de 2003. Todos los derechos reservados

N° de venta: S.03.II.G.31

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Síntesis y conclusiones	7
I. La reforma pendiente	9
A. La promesa incumplida.....	10
B. Redefinición territorial del Estado	10
C. Las autonomías, los gobiernos regionales y municipales....	12
D. Reforma política-institucional y desarrollo territorial.....	13
E. La actual transición descentralista sociedad/Estado.....	14
II. El Estado centralista	19
A. El carácter patrimonialista.....	19
B. El Estado Oligárquico centralista y la Sociedad Señorial.....	22
C. La democratización de la sociedad y la crisis del Estado Oligárquico	24
III. La ocupación nacional del territorio y la inversión pública	27
A. El período 1968-1975	29
B. El período 1975-1980	31
C. El período 1980-1985.....	32
D. El período 1985-1990	36
E. El período 1990-2000	37
IV. Desarrollo del hipercentralismo	39
A. Reconcentración autocrática.....	39
B. El hipercentralismo y los gobiernos locales	40
C. El hipercentralismo y las regiones.....	42
Bibliografía	45
Serie Gestión pública: números publicados	47

Índice de cuadros

Cuadro 1	Localización de los principales proyectos de inversión pública comprometida, período 1978-1982.....	30
Cuadro 2	Inversión pública en proyectos especiales, 1968-1982	30
Cuadro 3	Proyectos de irrigación.....	31
Cuadro 4	Principales proyectos del Gobierno Central, 1980-1990	35
Cuadro 5	INADE: Principales proyectos especiales.....	38

Resumen

Este trabajo asume como hipótesis central que el desarrollo democrático de la sociedad peruana y las rearticulaciones territoriales que ya se vislumbran, en los primeros años de este siglo, marcan el fin de la actual institucionalidad centralista de la República del Perú. Nuevamente, después de la interrupción del proceso de regionalización, por cerca de una década, se intenta iniciar una nueva dinámica descentralista que apunta a realizar la gran promesa incumplida del Perú.

En la primera parte del estudio se detallan los factores históricos que explican lo que se denomina el “hipercentralismo”. Sobre esta base, se precisan los ejes centrales que determinaron las significativas disparidades espaciales que marcaron el desarrollo territorial. Asimismo, se fundamenta el carácter patrimonialista del Estado, se analizan sus componentes oligárquicos y se introduce posteriormente un exhaustivo análisis del proceso que siguió a la quiebra del Estado Oligárquico. Este se inició con las reformas emprendidas, hacia fines de la década de los sesenta, en el marco de un nuevo ensayo militar reformista, pasando por el restablecimiento de la democracia en los ochenta y el inicio de un importante proceso de regionalización en la segunda mitad de dicho decenio, que se vio interrumpido por el nuevo régimen autocrático, al poco tiempo de iniciarse la década de los noventa.

Síntesis y conclusiones

1. Desde la fundación de la República, la descentralización ha sido una promesa incumplida en el Perú. La gran mayoría de los textos constitucionales que fueron promulgados disponen que debe organizarse el poder del Estado en forma descentralizada. Así de las doce Constituciones, ocho de ellas lo indican expresamente.
2. En los debates y consensos nacionales, incluso se ha llegado a establecer una doctrina constitucional para el régimen jurídico peruano que define al Perú como una “República Unitaria Descentralizada”, distante del centralismo y del federalismo. Esta doctrina concibe al Estado Unitario sobre la base de un Gobierno Nacional que concentra las facultades constituyentes, político-legislativas y administrativas, distribuyendo sólo algunas competencias administrativas-reglamentarias y escasas rentas.
3. El Estado Unitario ha sido identificado con el centralismo político-administrativo y con una marcada concentración territorial. Este concepto no considera contenidos de carácter autonómicos. En el Perú no existe, ni se ha formulado, un Estado Federal que distribuya soberanía y facultades constituyentes entre varios poderes subnacionales o territoriales.
4. La organización del territorio en la vida republicana ha seguido una lógica centralista, sea bajo el modelo primario exportador o bajo el proteccionismo industrial, sustitutivo de importaciones. Esta lógica centralista puede apreciarse en varios aspectos:

- Mantenimiento de una lógica extractiva de explotación de minerales, sustentada en principios bastantes similares a los que prevalecieron en el periodo de la Administración Virreinal Central, dejando de lado la articulación transversal y de complementariedad territorial, entre las tierras altas de los andes, el litoral fértil y los valles interandinos.
 - La condición colonial fue complementada con varios ejes de crecimiento, en función del centro del poder en Lima, y a partir de la inversión extranjera y nacional. Estos ejes son: el costero, de producción pesquera y agro industrial, afianzado con la carretera panamericana; el central, en torno a la minería, afianzado con el ferrocarril central; y el sur lanero, reforzado por el ferrocarril del sur.
 - Estos ejes se formaron en torno a la explotación primaria de recursos naturales y el funcionamiento del centro administrativo en Lima y fueron afianzados por el modelo de industrialización sustitutiva de importaciones, con una industria que dependía de insumos importados, que tenía reducido mercado en los circuitos del centralismo y requería de fuerte protección estatal.
 - Esta situación explica las significativas disparidades de la distribución de la población respecto a los recursos del territorio, generando la macrocefalia metropolitana en Lima (donde se asienta un tercio de la población); la litorización, sobre todo en la costa norte; el despoblamiento de las zonas andinas, sobre todo en el área central; y la inicial selvaticización, especialmente en ceja de selva.
5. Los cambios en el régimen político, en los dos últimos siglos, han estado marcados por un péndulo constante entre dictaduras y democracias, con mayor tiempo para las primeras. A lo largo de estos años, la exigencia por un Gobierno Democrático y Descentralista ha estado siempre presente y ha determinado diversos esquemas de negociación y conciliación. Estos esquemas han mostrado claras insuficiencias y un notorio agotamiento ya que, desde la segunda mitad del siglo pasado, la crisis del Estado Oligárquico empezó a coincidir con el surgimiento y afirmación de fuerzas sociales, políticas e institucionales que están en una constante movilización a favor de la transformación descentralista del Estado.
6. En la etapa actual, sin duda, el proceso de globalización y el descubrimiento de nuevas potencialidades en materia de recursos naturales, especialmente los provenientes de la minería aurífera y de la biodiversidad, están determinando una nueva dinámica territorial que podría agudizar aún más las distorsiones territoriales históricas y el fenómeno del centralismo.
7. No obstante, surgen nuevas posibilidades derivadas de las presiones descentralistas, a lo que se suman fenómenos y procesos tan relevantes como la integración multimodal continental bioceánica; la integración energética fronteriza; y el nuevo papel que puede desempeñar la amazonía. Estos desafíos desbordan al Estado centralista que revela notables insuficiencias tanto en su visión territorial del desarrollo como en su capacidad para administrar el proceso de regionalización en marcha.

I. La reforma pendiente

En el Perú se está iniciado, en los primeros años del Siglo XXI, una nueva reforma descentralista, la segunda de importancia en la vida republicana desde 1821. Se ha modificado la Constitución y se han elegido libremente, y por sufragio universal, gobiernos regionales y municipales, al tiempo que se está adoptando una nueva legislación sobre la materia, y se propugna un nuevo pacto fiscal y territorial. A partir del primero de enero de 2003 se ha dado inicio a la reforma, asumida como gradual y de varias etapas.

La hipótesis principal de este trabajo es que el desarrollo democrático de la sociedad peruana, y las rearticulaciones territoriales del nuevo siglo, marcan el fin de la actual institucionalidad estatal centralista, la que se ha constituido en una traba fundamental para el progreso de la nación. La reforma descentralista es una exigencia de las propias entrañas de lo nuevo que nace para que el país responda a los desafíos del Siglo XXI, de un mundo globalizado y competitivo.

La descentralización, tal como la concebimos, consiste en una redistribución democrática del poder en el territorio de una Nación. Supone, requiere y expresa una reforma del conjunto del Estado y de sus relaciones con el territorio y la sociedad. Este enfoque territorial, es lo que constituye la novedad básica del actual proceso de reforma, pues las propias condiciones y exigencias del desarrollo nacional obligan a superar su concepción de sólo una reforma político-institucional, para entrelazar el cambio en el Estado con el necesario desarrollo de los territorios. De la manera como se relacionen ambos aspectos depende el destino de esta reforma pendiente.

A. La promesa incumplida

Desde su fundación jurídica republicana, la descentralización ha sido una promesa incumplida en la Nación. Casi no hay texto constitucional, de los innumerables que se han dado en el país, que no disponga que debe organizarse el poder del Estado en forma descentralizada. De las 12 Constituciones, 8 de ellas lo indican expresamente.¹ En los debates y consensos nacionales, incluso se ha llegado a establecer una doctrina constitucional para el régimen jurídico peruano: el de una “república unitaria descentralizada”,² distante del centralismo y del federalismo.

La gran mayoría de los gobiernos han arribado al poder, por medio de elecciones o con golpes militares, con la promesa de distribuirlo a las provincias, para luego concentrarlo más aún o hacer tímidas experiencias desconcentradas. Al universalizarse el sufragio, no hay candidato que no haga suyo el blasón descentralista, y se han formado muchas agrupaciones políticas con este tema como programa, algunas sólo en base a él.

Pese a estas promesas republicanas, la realidad ha sido la de la forja de un Estado unitario centralista, que disponía, desde los niveles de un gobierno burocrático administrativo ubicado en Lima, el manejo del conjunto del territorio, la gran mayoría de las veces abandonado o dejado a la mera extracción de alguna riqueza natural. Pese a experiencias positivas de descentralización fiscal en el siglo pasado, no fueron el eje vertebrador de la construcción del Estado, que asumió este siglo un definido carácter centralista, como un rasgo de su forma general del Estado.³

A lo largo del siglo XX se han ampliado las relaciones sociales y productivas en que se asientan los territorios descentralizados, locales y regionales. El Estado oligárquico fue desbordado y superado en la segunda mitad del siglo por el crecimiento de relaciones socio-políticas democráticas pero pervivió la organización centralista del poder.

La anterior reforma efectiva de la era republicana, se realizó entre 1980 y 1992.⁴ Uno de los más importantes consensos nacionales fue el de 1980 a 1992 respecto a descentralizar el Estado, estableciendo los tres niveles de gobierno, (nacional, regional y municipal). Se eligieron 11 gobiernos regionales (5 en 1989 y 6 en 1990) los que no tuvieron oportunidad de funcionar realmente, pues sólo existieron cerca de un año. Además de serios errores en su diseño y proceso, esa experiencia descentralista se pasmó sobre todo por la regresión que significó el golpe del 5 de abril de 1992, que no sólo los destruyó a ellos y el régimen democrático, sino que arrasó con todo lo que en desconcentración administrativa se había avanzado a lo largo del siglo.

B. Redefinición territorial del Estado

El Estado en el Perú fue formulado a lo largo de la República como un Estado Unitario, pero descentralizado. En la relación de estos conceptos se produce gran parte del drama y la tragedia en relación al descentralismo. Se ha concebido en general al Estado Unitario como uno de poder centralizado, que concentra para el gobierno central las facultades constituyentes, político-legislativas y administrativas, distribuyendo sólo algunas competencias administrativas-reglamentarias y escasas rentas. De este modo, a la descentralización se le ha cercenado su contenido autonómico.

¹ Planas, Pedro, 2000b.

² Planas, Pedro., op. cit., 2000b.

³ López, Sinesio., 1997.

⁴ Dammert, Manuel, 1999.

En el Perú no existe ni se ha formulado un Estado Federal, que distribuya soberanía y facultades constituyentes entre varios poderes territoriales. Pero el Estado Unitario ha sido identificado con el centralismo político administrativo, con una aguda concentración territorial.

En la actualidad el Estado atraviesa una importante redefinición, impulsada como megatendencia por la descentralización, la que se sustenta en factores económicos y socio-políticos.

Los factores económicos que promueven esta situación pueden resumirse en tres.

- a) El cambio de paradigma tecno-productivo, que con la globalización pasa a escala planetaria de la producción industrial en masa, por tareas y en grandes unidades, a una producción de calidad, de innovación múltiple y en unidades más pequeñas.⁵
- b) Este cambio se expresa en el predominio de las llamadas “sociedades de flujo”, sustentadas en la información y que se interconectan entre ellas, agrupadas en los países más industrializados, y en ellos, en las mega ciudades. Y también el cambio dinamiza los desafíos, oportunidades y bloqueos de las “sociedades territoriales”, ancladas en una zona determinada y sus recursos.
- c) Se realizan al mismo tiempo los gigantescos procesos de fusión financiera e industrial. Asumen, al mismo tiempo, un nuevo rol las pequeñas y medianas unidades de producción, que pasan a tener roles muy importantes en aspectos del proceso productivo y en servicios básicos, las que en sociedades como la del Perú, son responsables del 70% del PBI producido de manera informal, en un proceso de producción mercantil simple al margen de las normas legales.

Estos aspectos económicos están a la base de la redefinición del rol del Estado. Pero no lo explican ni lo determinan. Las sociedades tienen en la base sus relaciones de producción pero también sus lenguajes que articulan los sujetos sociales, incluyendo sus formas de poder. Y en este aspecto se está produciendo un cambio sustancial que lleva también a la redefinición del Estado.

Este cambio consiste en que el ciudadano, gracias a la revolución de las comunicaciones y la conciencia de sus derechos, se individualiza en sus relaciones directas con el poder, ampliando sustancialmente los espacios públicos, de atención de los asuntos de gobierno y de solución a las demandas de la vida cotidiana.⁶ Se amplían las formas de participación ciudadana en los asuntos públicos. Los procedimientos de concertación, productiva, social y política, se constituyen en principios orientadores de los diversos ámbitos de la vida institucional, dándole otro sentido al manejo de los conflictos reales de intereses, en reemplazo y sustitución de la confrontación antagónica.

Esta redefinición del Estado tiene uno de sus componentes en la llamada “des-estatización”, que es más preciso entenderla como “reubicación” de los roles y funciones del Estado al expresar la voluntad colectiva de la ciudadanía. Muchos aspectos que antes asumía el Estado pasan a ser responsabilidad protagónica de la sociedad civil, en especial en la producción de bienes y servicios. Incluso, la ampliación de espacios públicos hace que varios de ellos no puedan identificarse como áreas estatales administrativas, sino como “nodos de articulación” de las fuerzas de la propia sociedad, lo que se ejemplifica en los sistemas de arbitraje y conciliación en la administración de justicia.

Esta nueva situación no lleva al “Estado mínimo” a hacer “desaparecer” el Estado. Más bien, redefine sus roles en regular la economía, promocionar el protagonismo social, elevar la calidad de

⁵ Esta es la base del enfoque de CEPAL en sus propuestas de crecimiento con equidad.

⁶ Estos conceptos se discuten en profundidad en diversos autores sobre las perspectivas de la modernidad, como Habermas, Jürgen, en Teoría de la Acción Comunicativa (1998) y Giddens, Anthony, en Constitución de la Sociedad (1984).

vida y de los recursos humanos, impulsar la planificación estratégica, universalizar los accesos a la información, a la educación y a la salud, garantizar la inversión en ciencia y en tecnología.

La “des-estatización” no agota la redefinición del Estado. La descentralización es su otro componente fundamental. Tan es así que incluso la descentralización del poder es el rostro moderno de la democracia, en lo que se asume como las sociedades de la información.⁷ pues permite que el ciudadano ejerza mejor sus derechos y amplía las oportunidades de desarrollo a los diversos territorios en el mundo y en cada nación.

C. Las autonomías, los gobiernos regionales y municipales

Los cambios en la sociedad peruana al acentuar la importancia de la dinámica de los territorios,⁸ es lo que ha colocado en el centro de la reforma política-institucional el que existan, sobre una misma base unitaria soberana y constituyente, múltiples centros de poder, los tres niveles de gobierno nacional, regional y municipal, con atribuciones decisorias político legislativas y normativas, en competencias distribuidas constitucionalmente, para normar los asuntos que les corresponden.

Las formas de gobierno regional y local, no sólo permiten un mejor acceso del ciudadano sino que también constituyen una forma de gestión más adecuada de las potencialidades del territorio, la que es decisiva para incorporar los avances de las “sociedades de flujo”.

Un nuevo equilibrio de poderes en el territorio, es posible cuando existen niveles de gobiernos subnacional y local con capacidades suficientes, en rentas y competencias autonómicas, para contrapesar y hacer una nueva relación con el gobierno nacional, en el marco de la unidad del Estado Nacional.

Por ello mismo, la descentralización es un proceso multi-dimensional. Comprende varias dimensiones que es indispensable tener en cuenta. Podemos esquematizarlas en las siguientes:

- económica, con la formación de espacios y sistemas productivos y de mercado a escala regional
- social, con la organización de los ciudadanos en gremios, sectores, instituciones y diversas formas de asociación que expresan sus interrelaciones e intereses a nivel regional y local
- ambiental, en el entrelazamiento de flujos de energía biótica y composición de elementos abióticos, con las sociedades humanas en las condiciones de un territorio regional y local específico
- de conocimiento, en la organización de formas de generación de conocimientos (científicos, tecnológicos, saberes) y del desarrollo de capacidades
- institucional, en la organización de procedimientos públicos y de niveles de gobiernos a escala regional y local

Existe descentralización cuando se producen autonomías. Tal como ocurre con la democracia, que no puede existir sin ciudadanos. La descentralización tampoco puede darse sin vigencia del impulso autonómico de la propia sociedad que alcance formas institucionales en el Estado. Esto es, formas para ejercer sus derechos y normar sus competencias de gobierno a escala local y regional. Las autonomías pueden sustentarse en nacionalidades, minorías nacionales,

⁷ Castells, Manuel, “La Era de la información , economía, sociedad y cultura” 1998. Madrid, Alianza editorial

⁸ Una importante presentación de las ideas en torno a los enfoques territoriales puede encontrarse en las exposiciones del Seminario Internacional " Desarrollo Local y Regional en América Latina: hacia la construcción de territorios competitivos e innovadores", Quito, 10-12 Julio de 2002.

agrupamientos étnicos. Pero también se sustentan en proyectos societales de región requeridos para lograr el desarrollo de un territorio, como acontece en el Perú.

D. Reforma política-institucional y desarrollo territorial

La Reforma descentralista que se ha dado inicio en el Perú tiene el gran desafío de combinar adecuadamente su condición de reforma institucional con las necesidades del desarrollo territorial.

El territorio se asume como una construcción social. Es mucho más que la geografía y comprende muchos más aspectos que la sola demarcación jurídica administrativa.⁹

El Territorio es una unidad construida socialmente, en la que existen articulaciones en espacios habitables geo económicos. Las poblaciones se articulan en estos espacios habitables en comunidades humanas, las que se analizan en sus potencialidades en función de las siguientes dimensiones: a) Los recursos naturales, b) La generación de un excedente de la producción y la inversión en capital físico en periodos sucesivos, c) Los recursos humanos y la calidad de vida de sus habitantes, d) Los intangibles simbólicos socio culturales y su densidad social y e) la solidez institucional.

Los derechos de los territorios pueden ser apreciados como aquellos que surgen del propio territorio, en los marcos de lo dispuesto por la nación, pero a los que deben respetar los otros órganos de gobierno. Entre los más importantes, y en disputa constante, están los relativos a la propiedad, uso o disposición, de sus recursos naturales, y los de pagos de tributos. Y también se pueden apreciar los derechos que el territorio y su órgano de gobierno tienen en materias de su competencia. Entre uno de los derechos básicos está el que se refiere a los de sus residentes, que establece obligaciones para efectos específicos sin llegar a constituir una ciudadanía regional.

Este entrelazamiento de la reforma descentralista con la redistribución democrática del poder en el territorio, permite distinguirla de los procesos de desconcentración administrativa, y de los de fragmentación institucional “distritalista” que ha tenido el Perú.

La desconcentración administrativa, que ha predominado en el siglo XX en el Perú, como conquistas parciales en la democratización, retiene el poder en el centro gubernativo, designa responsabilidades y transfiere funciones y competencias condicionadas, con rentas delimitadas. Ejemplos de ello son las Corporaciones de Desarrollo, las Juntas de Reconstrucción y/o Rehabilitación.¹⁰

Pero esta misma desconcentración administrativa, puede convertirse en la forma de organizar el Hipercentralismo Estatal, cuando es usada para imponer el control territorial del gobierno nacional en todo el país a través de la sectorialización de la función pública, como ocurrió desde 1992 con los Consejos Transitorios de Administración Regional-Departamental, el Ministerio de la Presidencia y otros organismos del Gobierno Central, que desde el centro invadieron los diversos territorios del país con sus cuerpos de funcionarios a cargo de competencias, atribuciones, y rentas que han reconcentrado.

La fragmentación “distritalista”, es una forma refinada de oponerse a la descentralización del poder, con la justificación de trasladar competencias a los miles de distritos del país, considerados en la escala de base en la estructura del Estado, y como forma de atender prioritariamente a los "más pobres" y a las zonas rurales y dispersas. Lo que ocurre es la fragmentación de la institución de base, con mas de 2 000 distritos con gobiernos municipales, de limitadas competencias y muy escasas rentas, a los que correspondía menos del 4% del gasto presupuestal total, y que tenían al

⁹ Para conceptualización de territorio como construcción social, ver Boisier, obras diversas.

¹⁰ Planas, Pedro., La Descentralización del Perú Republicano, 1998.

frente a un poderoso gobierno nacional que controla sectorialmente el Estado. De esta forma, el número masivo de pequeñas unidades no hace contrapeso real alguno al poder central, sino que se ven obligados a establecer una relación de clientela, con más aguda dependencia. No sólo se fragmenta la gestión del territorio, sino que el gobierno nacional hace más intenso su control sectorial, con sus propios órganos administrativos, sobre el conjunto.

El entrelazamiento de la reforma institucional con el desarrollo territorial es posible pues se ha reformulado la relación entre lo global y lo local. Para los países industrializados, lo territorial es cada vez más difuso en los flujos de la información. Para los países del sur, para los que luchan por abrirse un sitio en el mundo globalizado, su territorio y potencialidades, es un arma estratégica para construirse un futuro.

Esto es lo que ha dado condición sustantiva a la descentralización como expresión de la democracia territorial. Para que los derechos de los ciudadanos sean defendidos y sus potencialidades liberadas, se requiere una reforma institucional que posibilite que en el poder estatal existan también contrapesos territoriales y no sólo funcionales. De ahí que además de la clásica división de poderes del gobierno nacional en ejecutivo, legislativo, judicial, en todas las democracias, sobre todo en las del sur del planeta, se plantee la imprescindible redistribución del poder en niveles territoriales de gobierno, como expresión y garantía de la participación ciudadana en asuntos públicos. Pueden adoptar la forma federal, o la unitaria con autonomías, pero, en cualquier caso, generan órganos de gobierno subnacionales con capacidad real de ejercicio de poder.

E. La actual transición descentralista sociedad/Estado

En los últimos 20 años, luego de la crisis del régimen oligárquico y la democratización de las relaciones sociales,¹¹ el Perú está en un complejo proceso de transición hacia una sociedad democrática, transición que comprende varias dimensiones.

- De una sociedad con relaciones estamentales y de jerarquías étnicas, a una sociedad con relaciones democráticas universalizadas, multiétnicas, amenazada por la exclusión y la fragmentación.
- De territorios organizados en una lógica centralista, a un desborde y rearticulación de territorios en las nuevas condiciones de lo global/local.
- De formas estatales centralistas, apuntaladas por las formas de organización de la economía, a otras formas estatales, en la cual la descentralización, con el impulso autonómico de sus ciudadanos, es uno de sus elementos fundamentales para su configuración definitiva.

Veamos los principales rasgos de esta compleja transición.

1. En la sociedad

El Perú todavía no ha culminado la transformación que representa la superación de la sociedad de “señores” y su régimen oligárquico. No ha pasado a una sociedad democrática integrada, si bien las relaciones sociales se han democratizado en la base. Los desgarramientos de la anterior sociedad “de señores”, es lo que el centralismo pretende continuar con la formación de una sociedad de excluidos. Esto puede apreciarse en varios aspectos.

¹¹ López, Sinesio, Ciudadanos Reales e Imaginarios, 1997

- Al destruirse la base del poder en la propiedad de la tierra y las relaciones estamentales, se rompieron las jerarquías étnicas impuestas, generalizándose la producción mercantil simple y la presencia multiétnica en todos los ámbitos nacionales.
- Se produce, además, en especial a partir de 1940, la explosión demográfica con un crecimiento rápido de la población, modificando la pirámide de edades, haciendo a los jóvenes la mayoría de la misma.
- Se da el cambio demográfico simultáneo al desplazamiento masivo de las poblaciones rurales a las ciudades, que marcan la urbanización acelerada que en menos de 50 años cambió la ubicación territorial de la mayoría del país a las zonas urbanas de un 30% a un 70%, sin un complementario proceso de industrialización, y por tanto en condición de una economía informal o de reproducción simple.¹²
- Se polariza la sociedad entre un puñado con altos ingresos y acceso a servicios y una mayoría desempleada, subocupada con bajos ingresos, y con limitado acceso a servicios y oportunidades, polarización que se expresa en los altos niveles de centralismo estatal. La pobreza se ha extendido y tiende a hacerse estructural, con el 50% de la población en condición de pobres estructurales y 10 millones de los 26 millones de peruanos que reciben asistencia alimentaria del Estado.¹³
- Se impone en la vida socio-política primero “la masa”, desde los años 30-50, y luego, desde los 80, el ciudadano con derechos, información, organización, el que se ve bloqueado por la generalización de la pobreza y las políticas estatales para deformarlo en cliente y/o mendigo de su asistencia.

2. En el territorio

La organización del territorio en la vida republicana ha seguido una lógica centralista, sea bajo el modelo primario exportador de materias primas, o con el proteccionismo industrial sustitutivo de importaciones. Esta lógica centralista puede apreciarse en varios aspectos.

- Ha mantenido, en la base, la condición colonial de manejo del territorio, en función de la extracción de minerales y la administración virreinal central, dejando de lado la articulación transversal y de complementariedad entre las tierras altas de los andes, el litoral fértil y los valles interandinos.¹⁴
- A partir de la condición colonial, ha agregado varios ejes de desarrollo, en función del centro del poder en Lima, y a partir de la inversión extranjera y nacional.¹⁵ Estos ejes son: el costero, de producción pesquera y agro industrial, afianzado con la carretera panamericana; el central, en torno a la minería, afianzado con el ferrocarril central; y el sur lanero, reforzado por el ferrocarril del sur. Estos ejes se formaron en torno a la explotación primaria de recursos naturales y el funcionamiento del centro administrativo. Fueron afianzados por el modelo de acumulación de la industrialización sustitutiva de importaciones, con una industria que dependía de insumos importados, que tenía reducido mercado en los circuitos del centralismo, y requería alta protección estatal.
- Esta situación ha ocasionado la distribución distorsionada de la población en relación a los recursos del territorio, generando la macrocefalia metropolitana en Lima (un tercio de la población); la litorización, sobre todo en la costa norte; el despoblamiento de las zonas

¹² De Soto, Hernando. “*El Otro Sendero*”.

¹³ Herrera, Javier, 2001.

¹⁴ Respecto a esta condición colonial ver trabajos de Lumbreras, Luis Guillermo, y Hocquenghem, Anne Marie.

¹⁵ INEI-ORSTOM, “*Perú en Mapas*”. Lima, Perú. 2000

andinas, sobre todo en el área central; y la inicial selvatización, especialmente en ceja de selva.¹⁶

- Los rápidos procesos de la globalización impactan en la rearticulación de los territorios, como lo están haciendo, entre otros, la nueva inversión minera, la integración multimodal continental bioceánica, la integración energética fronteriza, el nuevo rol de la amazonía, agudizando las precariedades y distorsiones de la condición colonial y centralista. Esta rearticulación de territorios desborda largamente a un Estado centralista incapaz de administrarlos.¹⁷

3. En el Estado

A lo largo del siglo, ha sido una constante la búsqueda de la vigencia de la institución municipal, como componente sustancial de la descentralización. A partir de 1963 volverán a ser elegidos los gobiernos locales. Luego del interregno militar 1968-1980, con la Constitución de 1979 se afianzó el Municipio como nivel de gobierno local, habiéndose legitimado como órgano democrático de la voluntad popular local desde 1980 a la fecha.

La vigencia de la institución municipal no significa que se realiza la Reforma del Estado en términos de distribución del poder. Es indispensable la formación de gobiernos regionales y la reformulación del propio gobierno nacional.

En lugar de descentralizar, inicialmente se desconcentró administrativamente la función. Esta desconcentración expresó en ese momento niveles de la democratización social pues eran conquistas de nuevas fuerzas sociales y políticas en el Estado que lograron presencia activa con la ampliación constante de niveles de desconcentración territorial de la administración pública. Para mencionar sólo las últimas décadas, cabe hacer notar que se formaron Juntas de Rehabilitación y/o Reconstrucción en varios departamentos y provincias, con ingresos propios y capacidad de administrarlos. Luego se formaron organismos regionales desconcentrados en todo el territorio, con amplias facultades de coordinación multisectorial, bajo el gobierno militar entre 1968 y 1975. Posteriormente con la Constitución de 1979 se generalizaría las corporaciones departamentales, como niveles transitorios de desconcentración administrativa, con ampliación de competencias administrativas pero limitados ingresos, y siempre dependiendo del nombramiento del gobierno nacional.

Sólo se avanzó con la descentralización, como distribución territorial del poder, a partir del consenso nacional de 1979, lo que se plasmó en la Constitución de dicho año que consagró la formación y elección democrática de los 3 niveles de gobierno descentralizado: Nacional, Regional y Municipal. Demoró una década arribar a la elección de 11 Gobiernos Regionales y reformular en forma parcial del rol del gobierno nacional, sin que se hubiese todavía producido la reforma general del Estado.

No es del caso hacer un balance global de este proceso.¹⁸ Pero si es bueno indicar que por primera vez se daba una nueva forma de organización a la administración del territorio distinta a la circunscripción departamental, que venía de la Colonia y los primeros años de la República. Se formó un nivel de representación regional, delimitada con referendos finales de poblaciones. Este nivel tenía raíces históricas de similitud de ámbito con las Intendencias y con los “territorios étnicos” de antiguos señorías regionales andinos prehispánicos. Pese a sus limitaciones, apuntaban a proyecciones de futuro.

¹⁶ Mercado Jarrín, Edgardo. “Geopolítica del Siglo XXI”, Lima, Perú, 2001

¹⁷ Dammert, Manuel, 1999

¹⁸ Ver desarrollo completo del tema en Dammert, Manuel, op. cit., 1999

Esa experiencia tenía limitaciones estructurales que la hacían precaria. Entre esas limitaciones podemos indicar:

- La concepción de una redistribución institucional territorial del "centro" hacia las periferias pobres y rurales abandonadas
- La ausencia de las ciudades intermedias como sujetos de la distribución territorial del poder;¹⁹
- La predominancia de transferencias administrativas sin previa reforma de un Estado deforme patrimonialista;
- La composición sectorial y corporativa de los tres tercios de abultadas asambleas regionales;
- La elección por la asamblea del presidente y del ejecutivo regional, sujetos a correlaciones precarias;
- La política estatal, repetida a nivel regional, de reducción de ingresos tributarios sin consistencia y el incremento del gasto no respaldado;
- La no descentralización fiscal previa e indispensable, que hacía que los recursos transferidos fueran registros contables en libros y no realidades de gestión;
- La fragmentación de proyectos de articulación macroregional del territorio, en especial en infraestructuras mayores;
- La superposición de competencias entre los gobiernos regionales y los municipales;
- La no definición de competencias y autoridades de los ámbitos urbanos metropolitanos;
- La precipitación en los mecanismos y procedimientos de la transferencia, que no consideraba fortalecimiento de capacidades y prioridades de gestión pública.

¹⁹ Caravedo, Baltazar, "La nueva Regionalización y las Ciudades". Lima, Perú, 1989.

II. El Estado centralista

Es necesario hacer una apreciación histórica de la forma como se organizó el Estado peruano, para distinguir las singularidades que interrelacionan el patrimonialismo, el centralismo y el dominio oligárquico.²⁰ Esta apreciación es fundamental para apreciar las razones que se entrelazan en la actual reforma el desarrollo territorial con el cambio del sistema político-institucional.

A. El carácter patrimonialista

Las características del Estado están marcadas por la herencia colonial. El rasgo Patrimonial del Estado hunde sus raíces en las diferentes prebendas con que se beneficiaron los conquistadores de los recursos del nuevo mundo y del trabajo indígena y de esclavos africanos, y se rearticula durante el Estado Oligárquico.

La conquista y el Virreinato eran una empresa privada, en territorios que ganados a la Corona eran dados en cesión a sus conquistadores para que los administraran en nombre del Rey. De este modo, la minería, eje de la producción, y también las haciendas y plantaciones se hacían a nombre del Rey dándoles una regalía. La población indígena y esclava debía aportar trabajo en la mita minera o monetizarla en oro y plata, pagar tributos a la Corona, el encomendero o corregidor, pagar diezmos a la Iglesia, comprar las mercancías peninsulares a precios sobrevaluados, y ofrecer su trabajo y el producto del mismo a un precio por debajo del mercado colonial.

²⁰ Existe una amplia bibliografía. Para este capítulo nos basamos principalmente en los estudios que indicamos en la bibliografía de Basadre, Jorge (1983); Cotler, Julio (1978); López, Siniesio (1997); Planas, Pedro (1998).

En los fundamentos del patrimonialismo estaba la premisa que el Rey concedía a sus súbditos españoles la atribución de administrar su patrimonio particular, por lo que debían rendirle tributos y prestarle lealtad personal, a cambio de lo cual éstos retenían los beneficios de dicha administración. Se establecía una relación patrón-cliente, que se reproducía en todos los niveles de la jerarquía social. El Gobierno colonial devenía en un asunto privado, las obligaciones públicas eran derechos privados.

Este ordenamiento político patrimonial posibilitaba la coacción extra económica sobre indígenas y esclavos, y la dominación de una sociedad fragmentada.

La sociedad se organizaba en claras jerarquías sociales, justificadas en que diferentes estamentos sociales cumplieran en forma adscrita funciones especializadas. La jerarquización se sustentaba en los orígenes de linaje y sangre de los diferentes estamentos sociales, los que a su vez se subdividían en diferentes cuerpos con funciones sociales adscritas, las corporaciones, vinculados ambos niveles con el monarca en una relación personal. Los individuos se ubicaban en razón de su nacimiento y herencia, lo que determinaba la ocupación y posición social. Una abundante y farragosa legislación ubicaba los derechos, responsabilidades y deberes de cada uno de los sectores, estamentos y corporaciones.

Los “españoles” eran el sector dominante. Lo constituían los peninsulares y sus descendientes en América, los criollos. En la realidad, sólo los peninsulares podían alcanzar posiciones de privilegio en las esferas de gobierno y la iglesia, e inclusive en corporaciones, como la de los comerciantes importadores. Los indios y esclavos africanos eran el sector dominado, con su propia jerarquía interna. Al comienzo se mantuvo a los Curacas,²¹ con privilegios, los que fueron destruidos tras la derrota de la insurrección de Tupac Amaru. La mayoría indígena eran hatunrunas²² tributarios. Entre ambos estamentos o “repúblicas” habían relaciones de dominación y subordinación. Separados de los estamentos, existía una población que creció considerablemente y era marginal: la de los mestizos, de forasteros indios, y de “castas” de descendientes mezclados de africanos. No tenían ubicación clara en la jerarquía colonial.

Este régimen patrimonial iba acompañado de una alta centralización, para evitar la formación de señores feudales en las colonias. La Corona estableció variados mecanismos de control y sujeción de sus funcionarios, con funciones, jurisdicciones y atribuciones ambiguas ante las que el Rey era supremo árbitro. Al mismo tiempo, no obstante, no dejaba margen alguno a las iniciativas locales con una detallista delimitación de funciones particulares en la administración colonial y la relación con el sistema de estamentos y corporaciones.

La crisis de este sistema colonial quiso ser resuelta por el despotismo ilustrado de los Borbones, que habían tomado el control de la monarquía hispana. En su afán de construir una monarquía absoluta, atacaron las bases patrimoniales del Estado, pretendiendo reconquistar las colonias en las que habían perdido terreno a favor de quienes ostentaban cargos patrimoniales. Atacaron los corregimientos, reemplazándolos por Intendencias, una forma más adecuada de administración del territorio según sus bases económicas y potencialidades. Acentuaron el rol central, afectando a todos los grupos. El libre comercio favoreció una capa comerciante, que fortaleció una aristocracia española y criolla, fusionada con la administración colonial centralista.

La aristocracia criolla tendrá una actitud ambivalente en adelante. Tal fue su comportamiento durante la Independencia, pues sólo la aceptaron cuando era la única forma de poder preservar su dominación sobre las poblaciones indígenas, manteniendo el sistema patrimonialista. Pero era tarde para ella. Fue desplazada del poder por los jefes militares de la Independencia, y se socavó sus base de poder económico con las acciones de la guerra.

²¹ Jefes de una zona que agrupaba a varios Ayllus, o comunidades locales.

²² Palabra quechua que significa hombres del pueblo.

Producida la Independencia, se desintegra el orden patrimonial, y se feudaliza la política entre los caudillos militares. Se abre un periodo de caudillaje militar, llamado también pretoriano (López, 1997). Los grupos de poder locales y regionales se encuentran autónomos y sin centro nacional. Los criollos y castas, bloqueados por la administración virreinal, salieron a la palestra del poder.

En estas condiciones, se reorganiza la relación patrón cliente, como fundamento político de la República. Los caudillos militares obtenían respaldo en diversas localidades a cambio de prebendas en bienes y servicios, que permitieran reorganizar la explotación sobre la población indígena.

El nuevo pacto colonial se dio entre la naciente República y los centros industriales en ascenso, Inglaterra y Francia. El Perú se reinsertó en el nuevo contexto mundial de cambio del siglo XIX al XX, obteniendo el Estado ingentes recursos, con el guano y otras exportaciones, que fueron dedicadas a infraestructura y en gran medida derrochados. Se produjo también el desplazamiento de los terratenientes de la sierra sur por nuevas actividades extractivas en la costa y con una burguesía comercial enriquecida súbitamente.

La centralización política fue iniciada por el Gobierno de Castilla, recomponiendo los lazos patrimoniales. Entregó el guano a manos privadas extranjeras. Con los recursos obtenidos, centralizó la administración pública desplazando a las oligarquías regionales, para colocar en su lugar a su clientela, a la que premiaba con prebendas personales. Un sector de terratenientes obtuvo del Gobierno de Echenique pagos ilegítimos de la deuda interna por la guerra, y luego en 1862 obtienen el comercio del guano, arrebatándolo al control extranjero. Súbitamente, pasaron a ser comerciantes y banqueros del Estado, gracias a las prebendas que este mismo les dio. Este enriquecimiento no partía de la destrucción de las relaciones pre-capitalistas, era un botín obtenido del Estado. Tampoco fue luego invertido en la ampliación de la producción que destruyera las relaciones pre-capitalistas en donde estaba la mayoría de la población.

Un sector de esta burguesía comercial, enriquecida por el propio Estado, formó el Partido Civil y quiso aplicar un proyecto para extraer nuevas materias primas que se llevaran a Europa, con inversiones en puertos y ferrocarriles, incrementando la demanda interna, articulando el territorio y mejorando las propiedades locales. Para esto debían desplazar al caudillaje militar del poder. Esta política fue llevada a cabo por Piérola, durante el Gobierno de Balta en 1868, pero desapareciendo a la plutocracia de los consignatarios privados, y suscribiendo el Contrato con la Casa Dreyfus. Los comerciantes se desplazaron a producir azúcar y algodón, propiciando la importación de *coolies* chinos, en condiciones de semi-esclavitud. No se afectó las relaciones pre-capitalistas, en las que se habían refugiado parte de los esclavos libertos y en las que vivían los indígenas a quienes se había anulado cargas impositivas del Estado.

El partido civil llegó al poder en las elecciones de 1872 con el Gobierno de Manuel Pardo. Disolvió el ejército, y formó una Guardia Nacional, con oficiales directamente reclutados de la burguesía comercial. Intentó llevar a cabo un programa liberal de centralización y universalización del Estado, con distribución descentralista de los recursos fiscales. Pero se agotó la riqueza del guano, se mantenía el peso del contrato Dreyfus; las oligarquías regionales señoriales activaron para echarlo abajo, y estaba dividido el propio gobierno. Pardo no pudo resolver la crisis. Subió otro civilista Manuel Ignacio Prado, el que se fugó apenas iniciada la guerra con Chile.

Los recursos que por treinta años tuvo el país y que pudieron haber dado base a un importante progreso, fueron derrochados por las características del Estado patrimonialista y la sociedad de Señores.

B. El Estado Oligárquico centralista y la Sociedad Señorial

A fines del siglo XIX, con el Gobierno de Nicolás de Piérola de 1895, empieza a organizarse el Estado Oligárquico en el Perú. El periodo denominado por Basadre de la “República Aristocrática” (1895-1919) corresponde al de la formación del Estado Oligárquico. Esta forma de Estado continúa con Leguía (1919-1930), entra en crisis después de la Segunda Guerra Mundial, y se mantiene hasta 1968, en que colapsa definitivamente”.

López²³ hace una identificación de los rasgos del Estado Oligárquico, tomando en cuenta diversos aspectos del análisis.

- a) No existía una diferencia clara entre el Estado y la sociedad, entre los intereses públicos y los privados. Las relaciones de autoridad del Estado Oligárquico y sus características, estaban estrechamente asociadas a las relaciones sociales organizadas sobre el eje racial y étnico, y sobre el eje de la propiedad de la tierra como recurso clave de la organización social. La introducción de los enclaves y las plantaciones inició un proceso peculiar de modernización que no modificaron substancialmente ni las relaciones de autoridad ni las relaciones estamentales.
- b) La coalición dominante en el Estado era la de la oligarquía criolla y el gamonalismo, asociados al capital extranjero. El Estado tenía una soberanía limitada, pues ya no sólo le administraban sus recursos vía empréstitos y representaciones bancarias y comerciales, sino que las principales actividades económicas se empezaron a organizar bajo decisión directa externa con la modalidad de “enclaves”, en el petróleo (Internacional Petroleum Company), la minería (Cerro de Pasco Corporation.), la agricultura de exportación (algodón y azúcar). Se bloqueó la posibilidad de un desarrollo nacional autónomo. La base de poder terrateniente y étnico (criolla y mestizo), impregnaban al Estado de un carácter señorial y de discriminación racial y étnica, excluyente.
- c) La forma de dominación era el patrimonialismo, esto es, la privatización del poder estatal por las élites y funcionarios públicos, con el Presidente como vértice del sistema de prebendas. El derecho para este control aludía a la elección pero implícitamente el poder estaba en la cuna, apellido y experiencias, estableciendo con los gobernados relaciones prebendistas y de clientela.
- d) Era un “gobierno indirecto y mediado”, pues mantenía los poderes locales del gamonalismo, que seguían privatizando el poder público y que mantenían relación de favores y lealtades con la población bajo su dominio.
- e) Las Instituciones estatales eran muy pocas, frágiles y sobretodo coercitivas (ejército y policía). Las funciones impositivas estatales eran encargadas a organizaciones privadas. El Banco Central de Reserva, la política monetaria y otras, se decidían en instancias del Estado controladas por organizaciones gremiales del poder señorial, por encargo de la ley. La coalición dominante carecía de instituciones políticas partidarias.
- f) Se basaba en la exclusión de las clases populares, especialmente campesinas, tanto cholas como indígenas, del conjunto de sus derechos, con tendencia a la exclusión total: social, de genero, regional, racial y étnicas. La doctrina racista fue en el Estado una ideología implícita, no institucionalizada, que expresaba las jerarquías étnicas coloniales en la vida de la sociedad. No formó una comunidad política. Los electores, en un proceso controlado por la fuerza, fueron con respecto a la población total 2% a comienzos de siglo y 7% en 1930.

²³ Lopez, Sinesio. op.,cit.1997

- g) Se estableció una elite política, la oligarquía y el partido civil, en la cúspide del Estado, que hacia de éste el centro de la negociaciones de las prebendas patrimoniales. Este manejo del Estado y sus instituciones comprendía especialmente el ejército, el aparato judicial, la administración pública y los poderes locales. Con Leguía, el Estado mismo y sus instituciones se convirtieron en el eje del orden, con clara preeminencia del poder central sobre las elites oligárquicas y el poder gamonal.
- h) No había monopolio legítimo de la fuerza por el Estado sino existía una violencia faccional de los gamonales. Estas oligarquías locales organizaban bandas armadas con las que se enfrentaban entre ellos y con el ejército oficial. Se legitimaban como enfrentamientos políticos entre caciques y liderazgos de los partidos de la elite limeña para el control de las juntas electorales, pero expresaban una forma amplia de establecer accesos a las prebendas del Estado para mantener su dominación sobre las poblaciones. El régimen de Leguía logró controlar esta violencia faccional.

La base territorial de este Estado era endeble y fragmentada y un limitado proceso de descentralización de poderes locales fue rápidamente reconcentrado por el centralismo estatal.

Como afirma Mejía Navarrete,²⁴ hasta 1920 era muy reducida y precaria la presencia del Estado en el territorio peruano, no habiéndose producido cambios significativos en relación al siglo XIX. Los poderes locales se sustentaban en la privatización de la política y la hegemonía del gamonalismo, articulado en la ciudad Provincial y sustentado en el paternalismo y el clientelaje burocrático hacia sus subordinados, mayoritariamente indígenas, y con la relación directa hacia el poder central nacional.

El experimento descentralista de la República Aristocrática, con la ley de municipalidades de 1892, más formal que real, amplió competencias y rentas a los poderes locales.²⁵ Se hacía en la medida que estaban imbricados con el gamonalismo, el que a su vez se centraba en el parlamento como puerta de acceso y negociación con el poder nacional. La Municipalidad reactivó su actuación, no obstante el carácter anti democrático del régimen nacional, reactivación sustentada sobre todo por el incremento de sus ingresos fiscales .

Las Municipalidades eran a la vez entes locales y parte de la división territorial del Estado en provincias y distritos. No tenían una base territorial clara y estaban dedicadas sobre todo a funciones urbanas. Se articulaban al gamonalismo, centro del poder local, que consiguió que la representación al parlamento nacional se eligiera según criterio espacial y no poblacional, beneficiando a los territorios de predominancia terrateniente.

La expansión del Estado sobre el territorio, incentivada drásticamente por Leguía, se hizo contra los Municipios, dejándose de lado estas instancias descentralizadas. El reconocimiento de las Comunidades Indígenas, incorporando poblaciones al Estado, les dio territorios comunales pero no se acompañó de instancias de poder descentralizado; se acentuó más bien su contraposición con los gobiernos municipales.

Estas características del Estado Oligárquico expresaban y se imbricaban con las de la Sociedad Señorial. Una permite entender mejor la situación que la otra, más aún cuando no estaban claramente delimitados los territorios entre ambas esferas.

La sociedad de señores tenía sus pilares en un doble y superpuesto sistema de estratificación: uno de estatus, el principal, la línea de castas, y otro de clase, la línea terrateniente. Por las castas, la autoidentificación criolla de las elites, separadas de la mayoría de una sociedad multicultural, recompuso las relaciones de autoridad y la organización social en base a una jerarquía étnica

²⁴ Mejía Navarrete, julio, 1990

²⁵ Planas, Pedro. 1998, y Mejía Navarrete, julio 1990

colonial, sustentada en la cuna, el apellido y el estatus de la etnia criolla, excluyendo a la mayoría de la población, de base andina quechua y aymará, cuyos limitados sectores que se acercaban a la elite oligárquica se “acriollaban” para tratar de integrarse a ella.

Por la condición terrateniente, las elites rurales se abrieron a la agricultura de exportación, pero reforzaron las relaciones de servidumbre, inventaron formas de semi servidumbre como el enganche, mantuvieron el minifundio subordinado a la plantación y la hacienda, y aceptaron e impusieron sólo en forma muy limitada las relaciones asalariadas de trabajo. Los enclaves agrícolas, petrolero y mineros, más dispuestos a aceptar el trabajo asalariado, propiciaron a su vez formas pre-capitalistas y se articularon al sistema del poder.

El Estado Oligárquico se formó en un país que tenía características singulares a tomar en cuenta. Era poco poblado. Principalmente rural. La mayoría vivía en la sierra. Estaba abierto al exterior pero incomunicado internamente. Era multicultural, sin que las etnias llegaran a constituir naciones. La población era mayoritariamente analfabeta. Sus actividades económicas principales eran la minería y la agricultura, habiendo articulado un sector relativamente moderno, abierto el mercado internacional, y otro tradicional, basado en relaciones de servidumbre o semi servidumbre, pero vinculado al primero a través de los bienes de consumo, de la fuerza de trabajo o de las alianzas políticas.

C. La democratización de la sociedad y la crisis del Estado Oligárquico

El Estado Oligárquico, afincado en su herencia colonial de jerarquías étnicas y de centralismo administrativo, entró en crisis con el crecimiento urbano industrial del país, la ampliación de la producción mercantil simple, y las nuevas condiciones del desarrollo del capitalismo mundial.

La sociedad tuvo transformaciones substanciales: se urbanizó y migró, se concentró en la costa y Lima, se interconectó territorialmente, se alfabetizó mayoritariamente, se amplió el mercado. Se rompieron las jerarquías étnicas coloniales.

En esta crisis se han producido, a lo largo de varias etapas, distintos cambios y han permanecido continuidades. López,²⁶ desde la perspectiva de las relaciones de autoridad, hace un recuento de los cambios en tres etapas.

La primera de 1950 a 1968, fueron cambios producto de las transacciones de las clases medias emergentes con la oligarquía. Estos cambios fueron:

- a) La cancelación definitiva de la violencia faccionalista del gamonalismo, gracias al monopolio del uso legítimo de la violencia que ejerció el Estado en todo el territorio nacional con las reorganizaciones sucesivas de las Fuerzas Armadas.
- b) La recomposición de la coalición dominante, de la que se dejó de lado al gamonalismo y se abrió a las clases medias.
- c) La ampliación parcial de la participación política, con el incremento del alfabetismo y la modernización de los sistemas electorales, como el voto a la mujer.
- d) El debilitamiento social y político del gamonalismo, que redujo su capacidad de mediar entre el Estado y la población y de privatizar el poder público, entrando en crisis sus poderes locales.

²⁶ López, Sinesio. op.,cit. 1997

En la segunda etapa de 1968 a 1975, los cambios fueron bruscos y radicales, colapsando el Estado Oligárquico y empezando a organizarse un “Estado Populista”, cambios llevados a cabo por el Gobierno Militar establecido en 1968. Estos cambios fueron:

- a) La extinción social y política de la oligarquía y el gamonalismo, al expropiárseles su base de poder terrateniente;
- b) La emergencia de una nueva coalición dominante integrada por sectores del empresariado, clases medias y las Fuerzas Armadas;
- c) El establecimiento de nuevas relaciones de autoridad basadas en el estatismo orgánico y el corporativismo inclusivo;
- d) La afirmación de una centralidad nacional del poder del Estado;
- e) El establecimiento del capitalismo de Estado, controlando las principales actividades económicas del país;
- f) El reconocimiento de los campesinos, tanto indígenas como cholos, para su integración a la vida social y cultural del país.

La tercera etapa, se ubica a partir de 1990, con el “Estado Neoliberal”, que trata de organizarse con el desmontaje del “Estado Populista”. Estos cambios se resumen en:

- a) Una nueva coalición dominante, la del neoliberalismo;
- b) Establecimiento de nuevas formas de exclusión económica y de integración política plebiscitaria;
- c) Pérdida de la centralidad del Estado;
- d) Des-institucionalización estatal, eliminación de las funciones económicas del Estado, y debilitamiento de sus funciones sociales.

Para López el cambio más importante, desde el punto de vista de las relaciones de autoridad, es que se ha ingresado a una sociedad de individuos. Acceso, no obstante, marcado por la circunstancia que es débil el mercado, pues no se ha constituido una amplia sociedad de mercado por el segmentado ingreso de la población al mercado de trabajo.

El cambio hacia una sociedad de individuos, es la otra faz de la ruptura de las jerarquías étnicas coloniales, ruptura que destruye las bases de una sociedad de señores sustentada en estamentos étnicos y raciales.

Por eso mismo, una sociedad de individuos no es el reino abstracto del ser solitario, sino la vida interactiva y solidaria de los ciudadanos como sujetos del poder.²⁷ El Mercado es ciertamente una asignador de recursos, y es tan necesario como el Estado y la Sociedad Democráticos, para la libertad de los individuos. Es en estos aspectos y sus relaciones que los cambios en el Estado colocan los desafíos de la sociedad nacional.

Otra perspectiva, complementaria, para apreciar los cambios en el Estado es la relativa a las formas de Gobierno. Bobbio²⁸ señala tres tipologías básicas a lo largo de la historia, con diversas variantes: el gobierno de uno, monarquía; el de pocos, aristocracia; y el de muchos, democracia.

Existe una amplia discusión de las definiciones entre Estado y Gobierno. Para este trabajo tomamos en cuenta la definición de Planas,²⁹ que indica que existe una clasificación de dos regímenes políticos según la distribución o concentración del poder: Democracia Constitucional y

²⁷ Bobbio, Norberto. “El Futuro de la Democracia”, 1996

²⁸ Bobbio, Norberto, 1996

²⁹ Planas, Pedro, 1997

Autocracia. A estos sistemas políticos corresponden formas de gobierno, las que tienen variantes entre el parlamentarismo y el presidencialismo.

Desde esta perspectiva, los cambios en el Estado en el Siglo han estado marcados por un péndulo constante entre dictaduras y democracias, con mayor tiempo para las primeras. En nuestra historia republicana pueden considerarse gobiernos democráticos constitucionales los de Bustamante y Rivero (1945-48), el segundo de Manuel Prado (1956-1962), el primero y segundo de Fernando Belaúnde (1963-68 y 1980-85), el de Alan García (1985-90) y el primero de Alberto Fujimori (1990-92). Las otras formas de gobierno desde 1821, pese a la declaración constitucional, han sido dictaduras militares, o cívico militares, de la elite oligárquica, o autocracias, oligárquicas o neo liberales (1992-1998).

Además de estos cambios en la forma de gobierno, se produce también un cambio muy importante en relación a la base territorial y la descentralización del Estado.

La crisis del gamonalismo fue cubierta por una extensión del aparato del Estado en forma directa sobre el territorio, sin reposar en poderes locales democráticos. Como señala Mejía Navarrete³⁰ el municipio fue afectado en su carácter de entidad estatal, al asumir muchas de sus funciones y capacidades directamente el poder central, que incluso nominaba sus autoridades; y también fue afectado en su base territorial, con la explosión en la formación política de provincias y distritos sin sustento territorial y su base poblacional por el cambio de localización física que representó el proceso de urbanización.

Acompañando el colapso del régimen oligárquico, se dio el surgimiento de importantes movimientos políticos y sociales descentralistas. Tímidamente fue restablecida la elección de los municipios en 1963. Pero será con la Constitución de 1979 y el periodo democrático abierto en 1980, que se vigorizan los municipios como entidades de gobierno local para el desarrollo de provincias y distritos. Sujetos particularmente importantes de este movimiento social son las ciudades intermedias y en ascenso, las que inciden en ámbitos regionales más amplios, expresan nuevas fuerzas sociales, productivas y mercantiles, y pugnan por una redistribución de recursos, rentas y competencias con el poder central.

Pese a este resurgimiento del descentralismo, los problemas de territorialidad en la base, y las restricciones económicas y financieras del centralismo estatal, no permitieron que se consolidaran como sustento de un Estado descentralizado y expresión de una comunidad política local.

Es posible apreciar cómo la forma de gobierno democrático y descentralista se hace más exigida correspondiendo a la formación de una sociedad de ciudadanos, a la centralidad nacional del poder del Estado, a la ruptura de las jerarquías étnicas coloniales. Desde la segunda mitad del Siglo, junto a la crisis del Estado oligárquico, el otro cambio es el surgimiento y afirmación de fuerzas sociales, políticas e institucionales que pugnan por una forma de gobierno democrático y descentralista en una nueva relación de la sociedad con el Estado.

³⁰ Mejía Navarrete, Julio, op. cit.,1990

III. La ocupación nacional del territorio y la inversión pública

La ocupación del territorio ha seguido una lógica centralista, sea bajo el modelo primario exportador de materias primas, o con el proteccionismo industrial sustitutivo de importaciones. Esta lógica centralista puede apreciarse analizando la dinámica de la inversión pública y su impacto en la ocupación territorial.

Como hemos señalado en los capítulos anteriores, vivimos un momento de transición en la dinámica del territorio. El modelo de sustitución de importaciones consolidó en el siglo XX tres ejes de desarrollo, en función del centro del poder en Lima, y a partir de la inversión extranjera y nacional. Estos ejes son: primero, el costero, sobre todo del norte, afianzado con la carretera panamericana, las facilidades a la producción algodonera-azucarera, y las inversiones en proyectos hidro energéticos. Segundo, el central, en torno a la minería, afianzado con el ferrocarril central. El tercero, en torno al circuito del sur lanero, reforzado por el ferrocarril del sur.

Estos ejes se formaron en torno a la explotación primaria de recursos naturales y el funcionamiento del centro administrativo de Lima. Fueron afianzados por el modelo de acumulación de la industrialización sustitutiva de importaciones, con una industria que dependía de insumos importados, tenía reducido mercado en los circuitos del centralismo, y requería alta protección estatal.

La transición a otra ocupación territorial con ejes distintos para el desarrollo, en el norte, centro y sur, se produce principalmente por la dinámica de los propios territorios en la globalización, antes que por acción premeditada del Estado.

La expresión más nítida es la tendencia a la articulación de macro regiones, relacionadas con las mega regiones continentales que se forman en América del sur. Tienen impacto en la rearticulación macro regional de los territorios, la nueva inversión minera, la integración multimodal continental interoceánica, los intercambios entre ciudades intermedias y entre las urbes y su entorno regional, la integración energética fronteriza, el nuevo rol de la amazonía, la apertura de mercados. Esta rearticulación de territorios desborda largamente a un Estado centralista incapaz de administrarlos.

Para apreciar la dinámica de esta rearticulación territorial macro regional, que trataremos más adelante en forma detallada, es conveniente hacer una apreciación del impacto de las políticas de inversión pública en la ocupación del territorio.

Desde 1950 a la fecha, el Perú ha pasado por dos ciclos distintos en la acumulación. En los años cincuenta se impuso un ciclo de acumulación sostenido en la sustitución de importaciones, lo que se consideraba era un requisito para promover el eslabonamiento industrial y el desarrollo productivo y social. Este ciclo entra en crisis en los años ochenta, y se agudiza en el marco de la crisis de la deuda que vivió América latina en lo que CEPAL³¹ denomina la década perdida. En los años noventa se impulsa un ciclo de acumulación de reprimarización y apertura total, el que se impone en forma fundamentalista.

En los dos ciclos de acumulación, el Estado, a través de la inversión pública, ha cumplido en gran medida este sustancial rol para la dinámica de la economía, con impacto muy importante en sus territorios descentralizados.

Bajo la sustitución de importaciones, la inversión pública se orientó a tratar de modernizar el sector industrial sobre bases proteccionistas, considerando el escalonamiento de sustitución de importaciones en la producción industrial y la minería, y el endeudamiento externo como los financiadores de los gastos estatales. Por ello, el Estado facilitó el ahorro de costos en el abastecimiento de infraestructura y en la provisión de alimentos importados para abaratar la fuerza de trabajo.

La inversión pública de esta forma orientó la ocupación del territorio, afianzando la estructura de ejes costeros ligados a enclaves de exportación primaria y el peso de la gran metrópoli en Lima.

La maduración de los principales proyectos de inversión es lo que marca el fin del período hacia 1990, el que, sintomáticamente, al tiempo que cierra el ciclo con la crisis del modelo de acumulación y el pase al modelo neoliberal, lo hace con la maduración de la inversión en la mayoría de estos proyectos.

A partir del gobierno del régimen militar, en su primera etapa de 1968 hasta 1975, se realizan las reformas para adecuar el país. La Inversión Pública se constituye en la principal herramienta para hacerlo efectivo. Es por ello interesante apreciarlo desde esa fecha y compararlo con los gobiernos que se relacionaron con los principales proyectos de inversión pública de todo el período.

Desde 1976, en la segunda etapa del Gobierno Militar, empiezan lentamente a revertirse estas características, con una liberalización progresiva. Disminuye la participación de la inversión y el ahorro públicos respecto a lo privado. En 1975 el 21.4% del PIB era estatal y en 1989 solo el 11%. La capacidad de inversión del Estado se redujo del 8% sobre el PIB en los años setenta, a 4% en 1989. La reducción más drástica se registró entre los años 1985 y 1990.

Pero esta reducción del Estado se dio principalmente en el debilitamiento de sus instrumentos reguladores y de articulación económica. Se redujo drásticamente la recaudación

³¹ CEPAL, Crecimiento con Equidad

fiscal y sus instrumentos administrativos, llegando a ser menos del 5% del PIB en 1989 y 1990, que no cubrían siquiera la planilla de sueldos estatales y sus gastos mínimos de funcionamiento vegetativo. Las empresas públicas fueron manejadas con precios de sus bienes por debajo de sus costos de producción y en función del "voto político", sobre todo, de los conglomerados urbanos, incrementándose déficit creados por esta política estatal.

No obstante esta reducción, creció el número de trabajadores dependientes del Estado, el que cubría con ello un simbólico "seguro del desempleo", como se evidencia en el incremento drástico del subempleo que pasa en esta década del 36% al 64% de la PEA.

La crisis del modelo de sustitución de importaciones fue producto, entonces, en gran parte, de sus propias contradicciones, y el pase a un nuevo esquema neoliberal se hizo con la participación de grupos económicos formados al impulso anterior.

Los proyectos de inversión estatal continuaron siendo los que dieron dinámica a la ocupación del territorio. Sobre un eje centralista que se afirmaba, ampliaban algunas áreas de ocupación del espacio nacional, como singularidad distintiva en la política de cada gobierno.

El capitalismo de Estado entra en crisis desde 1975, junto con el fin del ciclo de acumulación industrial-sustitutiva. Desde 1992, el país asume un nuevo esquema de acumulación: se reprimitiza la economía, con predominancia de las actividades mineras y pesqueras, acentuando sus modalidades de enclave; se produce una apertura drástica al mercado mundial, afectándose la limitada industria y agricultura nacional; se privatizan los activos públicos, vendiéndose empresas y acciones por más de 9 mil millones de dólares, en forma subvaluada y generándose una corrupción generalizada que dilapida esos recursos sin que hayan dado origen a nuevos activos, como podría haber sido la infraestructura de desarrollo descentralizado; se reprograma la deuda para ser pagada con supuestos ingresos futuros de la reprimitización minera, que no se produjo en los montos estimados.

Este pase al esquema neoliberal se produce, simultáneamente, con el crecimiento de la producción mercantil simple, la llamada "informalidad", que es otro factor económico de relocalización de las poblaciones. Se relaciona con los circuitos mercantiles y con las expectativas y dinámicas de los proyectos de inversión estatal. No puede reducirse el concepto a sólo los costes de transacción legal del mercado, como sostiene Hernando de Soto.³² Fundamentalmente expresa la emergencia de sectores productivos y mercantiles, relacionados estrechamente con pujantes sociedades regionales, ante una economía que acentuaba su concentración y monopolización.

El desplazamiento masivo de la población, con la consiguiente desarticulación de las jerarquías étnicas coloniales, en el marco de esta crisis de la producción y el Estado, en sus dos sucesivas modalidades de acumulación, permite el crecimiento dinámico de este sector "informal", el que al tiempo que "andiniza" toda la sociedad, se relocaliza con el proceso de urbanización y participa en el afianzamiento de sociedades regionales en diversos ámbitos descentralizados.

Se puede hacer un recorrido de este proceso por etapas de Gobierno, evaluando lo relativo a la inversión pública, a través de sus proyectos principales.³³

A. El período 1968-1975

En la primera fase del Gobierno Militar, de 1968 a 1975, se consolida el Capitalismo de Estado como forma de acumulación para impulsar la llamada industrialización por sustitución de importaciones. La Inversión Bruta Fija pasa de 29.5% en 1968 a 48.7% en 1975. Las empresas

³² De Soto, Hernando, "El otro sendero", 1986

³³ En adelante nos basamos en los estudios señalados en la bibliografía de Gonzales de Olarte, Efraín sobre Economías Regionales, 1988.

públicas en 1975 representaban dos tercios de las inversiones públicas, sobrepasando al gobierno central como inversionista principal.

El programa de inversión privilegió la costa. Cuatro departamentos captaron el 25% del total invertido, y la costa entera absorbió tres veces más que el resto de regiones. En este período, el 70% de la inversión nacional productiva se realizó en la Costa.

Cuadro 1
LOCALIZACIÓN DE LOS PRINCIPALES PROYECTOS DE
INVERSIÓN PÚBLICA COMPROMETIDA, PERÍODO 1978-1982
(millones de dólares)

Proyectos 1978-1982	Costo
Planta Negro de Humo	2
Irrigación Chira-Piura	206
Complejo Pesquero de Paita	13
Bayo bar	304
Oleoducto Nor-Peruano	254
Irrigación Tinajones	132
Papel Periódico	96
Complejo Pesquero Samanco	11
Sider-Perú	1 695
Refinería La Pampilla	29
Central Hidroeléctrica Mantaro	138
Complejo Pesquero La Puntilla	14
Irrigación Majes Siguan	336
Cerro Verde	252
Refinería de Ilo	104
Total	3 586
Porcentaje del total nacional	37%

Fuente: Plan de mediano plazo 1978-1982. Programa de inversión pública. INP, enero 1979. Elaboración: STSER-CIUP

Cuadro 2
INVERSIÓN PÚBLICA EN PROYECTOS ESPECIALES, 1968-1982
(en porcentajes de inversión pública total)

Sector/Región	1968-71	1975-82	1976-80	1981-82	1982
Irrigación en la Costa	6.4	12.5	11.8	6.7	5.3
Colonización de la Selva	4.3	1.8	3.0	4.5	5.2
Petróleo (Loreto y Norte)	0.9	4.3	7.0	2.1	1.4
		1968-80			
Minería en la Costa		4.0		1.1	1.4
Minería en la Sierra		3.0		7.5	6.8
Hidroeléctrica en la Sierra		3.2		10.6	12.5
Total Proyectos Especiales		30.9		32.5	32.6
Total Inversión Pública		100.0		100.0	100.0

Fuentes: 1968-1980 (1-3), Compilación usando listados de Oficina de Inversiones Nacionales 1968-1980 (4-6). Rizo Patrón. 1981-1982.

La industria obtuvo aproximadamente 20% de la inversión, pero no se descentralizó. Fue una redistribución interna, en una industria destinada al consumo y a insumos para los enclaves extractivos.

En la agricultura más de la mitad de la inversión estaba dirigida a proyectos de irrigación en la costa (Chira-Piura, Majes, Chavimochic y otros). Se comprometieron grandes proyectos que tendrán influencia decisiva en las siguientes décadas, y que venían siendo formulados desde gobiernos

anteriores. El caso de los proyectos de Irrigación es el más ilustrativo. Podemos apreciar su importancia y su proceso de maduración e impacto productivo y social en el Cuadro 3.

Cuadro 3
PROYECTOS DE IRRIGACIÓN

Proyecto	Inversión			Hectáreas		Genera
	Total	Inversión Ejec. a/	%	INCORP (Hip)	Mejor (Hpm)	Energía (Mw) (Ep)
Puyango-Tumbes	636.76	8.15	1.3	36 000	12 000	105.0
Chira-Piura	828.03	598.00	72.2	44 864	74 380	16.6
Jequetepeque-Zaña	564.37	273.70	42.1	16 400	49 600	86.0
Olmos	1 180.00	320.00	27.1	99 000	13 000	125.0
Tinajones	522.00			86 000		875.0
Chavimochic	2 134.00	560.25	26.3	54 232	93 741	68.5
Chinecas	140.00	35.90	25.6	1 4450	29 770	2.5
Majes	2 474.00	730.42	29.5	57 000	5 410	656.0
Pasto Grande	280.20	55.19	19.7	6 687	2 617	50.0
Tacna	579.38	66.73	11.5	7 210	14 043	49.0
Río Cachi	204.16	79.80	39.1	10465	6970	
Total	9 542.19	2 692.14		432 308	301 531	

Nota: La inversión total está dada en millones de US Dólares.

a/ Inversión ejecutada con respecto a la inversión total.

Fuente: INADE. Tomado de "Perú Económico" Vol. XVII N° 7, julio 1994

La inversión en minería, especialmente de cobre, fue perfilada, pero negociada lentamente, y con impacto regional muy limitado. En la pesca, se dio la crisis por la sobrepesca de la anchoveta, que retrajo el sector. Los grandes proyectos energéticos, se hacían en función de Lima y los centros mineros, no en los polos regionales proyectados como polos de desarrollo. El que casi la cuarta parte de la inversión siguiera en infraestructura de transporte, tenía que ver con orientaciones geopolíticas, con la vinculación de bolsones andinos, con la costa afianzando los ejes de exportación primaria y con los proyectos iniciados por el gobierno anterior.

De esta forma, se comprometieron los grandes proyectos que sostienen la infraestructura nacional en todo el período y que marcan la forma de ocupación del territorio. Se afianzó claramente la metropolización en Lima y litorización, en particular hacia la costa norte, en la distribución de la población.

Con la reforma agraria, se democratizó el régimen de propiedad de la tierra marcando el fin del gamonalismo y el régimen servil, pero se afectó a la agricultura con la política de importaciones de alimentos, de control estatal de las cooperativas y de abandono de las comunidades, acentuándose las migraciones.

Se abrió campo en la selva norte, con la explotación del petróleo y el oleoducto.

Se perfilaron diversos proyectos regionales, de industrialización y crecimiento integrado a partir de la inversión principal, los que no fructificaron, pero quedaron por un largo tiempo como una reclamación, como los de los parques industriales en Arequipa, Trujillo, Piura.

B. El período 1975-1980

Los niveles de inversión pública continuaron en el mismo sentido e importancia. En 1978 bajaron, porque culminó el oleoducto y algunas grandes carreteras. Pero inmediatamente volvió a sus niveles anteriores, con nuevos proyectos, en especial en el sector energético y minero, gracias,

en gran medida, al endeudamiento externo. Lo que se contrajo fue la inversión social en un tercio, y en la industria manufacturera. Y se dejaron de lado los proyectos de transformación industrial en "polos descentralizados". Estas tres modificaciones marcaron este gobierno, que dio curso a los ajustes de la llamada "estabilización" para equilibrar las cuentas fiscales.

La inversión retornó a privilegiar los sectores primarios de exportación y contrajo el gasto social del Estado. Se incrementó la inversión en minería y petróleo, llegando a representar el 28% de la inversión pública. Estos proyectos eran en función de obtener divisas y de abaratar la infraestructura a los enclaves extractivos. La disminución en la sobreprotección a la industria se planteó compensar con el subsidio directo a los llamados exportadores no tradicionales, que no tuvieron un impacto productivo como se anunciaba y que se concentraban básicamente en Lima.

De esta manera, y gracias a una buena coyuntura de precios mundiales, el Gobierno en 1978-79 logró cuadrar las cuentas fiscales, pero generó una amplia respuesta de movimientos regionales en todo el país. La dinámica de ocupación del territorio se acentuaba, pues la inversión pública privilegiaba la costa y Lima, ratificada en los grandes proyectos en maduración. Incluso los proyectos energéticos de la sierra eran en función de la Metrópoli. La masiva importación de alimentos hacia más grave la crisis de la agricultura y el abandono de la sierra. Eran muy grandes las corrientes migratorias, pero más altas aun las expectativas de empleo de una población mayoritariamente joven y los reclamos por soluciones regionales exigidas por sectores sociales y ciudades que las consideraban consecuencia natural de los proyectos en curso.

El Paro Nacional de 1977 y las grandes luchas regionales que lo siguieron, junto con los Frentes de Defensa en todo el país, expresaban este momento. Paradójicamente, eran una expresión de los núcleos que se asentaban impulsados por la propia inversión pública, y que reclamaban por proyectos descentralistas que consideraban eran su consecuencia lógica. No apreciaban todavía el fin de un ciclo de acumulación y que ellos portaban la emergencia incipiente de nuevas relaciones en las sociedades regionales del país.

C. El período 1980-1985

En relación a la inversión pública y la descentralización es posible distinguir en este gobierno, que actúa en el nuevo marco democrático de la Constitución de 1979, dos momentos claramente diferenciados, separados por la crisis internacional de la Deuda y los efectos devastadores de las catástrofes naturales que asolaron el país en 1983 con el evento de El Niño.

Durante el primer momento, se continuó el ritmo y el peso de la inversión pública de los gobiernos anteriores, pero se variaron algunos proyectos y su impacto regional. Los porcentajes de inversión pública en relación a la inversión privada en 1982 son casi iguales a los de 1975, constituyendo uno de los puntos más alto de la inversión estatal en la economía. Entre 1981 y 1982 las inversiones en empresas públicas se incrementaron casi en 70% en términos absolutos.

La variación se produjo en la localización de la inversión. Se mantuvo el peso principal de la costa, con reducción en Piura y Ancash e incrementó en Lima y Arequipa, pero se aumenta la inversión en la sierra, especialmente en Cusco, Junín y Huancavelica. De todos modos, en la sierra el incremento es en función de proyectos hidroeléctricos y mineros, los primeros considerados para solucionar problemas en la costa (Mantaro, Carhuaquero) y los enclaves mineros (Charcani, también para Arequipa), y los segundos en función de un esquema de financiamiento nacional con poco impacto regional.

Esta relocalización se acompaña de un mayor porcentaje asignado a la infraestructura económica, de 46%, mientras se reduce el sector productivo a 30% y a los servicios sociales se destina el 15%, del cual el 50% se destina a vivienda. El cambio más drástico es la poca inversión

en el sector industrial que recibe menos del 2%. Se formula que su producción sea cubierta con la apertura de las importaciones. Otra modificación se produce en la agricultura, en la cual baja la inversión, sigue la prioridad de los proyectos de irrigación en la costa, y se da impulso especial a la colonización de nuevas tierras agrícolas en la amazonía.

La nota más distintiva viene a ser, entonces, el impulso a los proyectos de amazonía. Estos proyectos son concebidos en función del mito del bosque amazónico ubérrimo y despoblado, y complementarios a la carretera marginal de la selva. Forma parte de este propósito nacional de reubicación poblacional en la ocupación del territorio, la nueva prioridad que se otorga a la infraestructura de carreteras, dentro del porcentaje que se mantiene a lo largo de todo el período. Se prioriza Olmos-Corral Quemado y la Marginal de la Selva, en concordancia con lo indicado, interconectando la selva baja y relacionándola con la costa.

Para estos fines se comprometieron inversiones por un monto total US\$ 493 858 000, en una significativa concentración cuya ejecución fue priorizada desde 1983, de los siguientes proyectos que se pusieron en ejecución en la Selva norte y central:³⁴ a) Proyecto Especial Jaén-San Ignacio-Bagua (US \$95 000 000); b) Proyecto Especial Alto Mayo (US \$80 000 000); c) Proyecto Especial Huallaga Central y Bajo Mayo. (US \$46 500 000); d) La Central Hidroeléctrica del Gera y la Irrigación del Sisa, iniciados en 1983, tiene un costo previsto de US \$37 700 000; e) tienen Proyecto Especial Alto Huallaga (su costo, incluida la ampliación, es de US \$34 458 000); f) Proyecto Especial Pichis-Palcazú. Para un mejor manejo técnico-administrativo se crearon los denominados Programas de Desarrollo Rural Integrado, con financiamiento, objetivos y metas propios, así como ámbitos diferenciados; g) Proyecto Especial de Rehabilitación y Desarrollo de las Cuencas de los Ríos Ucayali, Chontayacu y Purús (US \$16 000 000) y h) Proyecto Especial Madre de Dios.

La orientación principal, no obstante, del conjunto de la inversión pública sigue haciéndose en función de la costa y de Lima.

Ello se expresa claramente en el proyecto de la autopista Lima - Cañete y Lima-Huacho, como nuevo centro dinámico del país, ampliando la concentración territorial macrocefálica nacional. Ya no solo se dejan de lado proyectos de transformación industrial en los llamados polos descentralizados, sino que se empiezan a desactivar algunas inversiones, como la petroquímica en la zona norte.

Lo que se denominó en ese entonces el esfuerzo principal de la descentralización, con las inversiones en infraestructura local del Programa Gubernamental de Cooperación Popular, no excedió el 1.5% del presupuesto de inversiones locales y de menor significación. Las Corporaciones Departamentales, recibieron menos de 4%, para el mismo fin. Para los municipios, reivindicados con su reestablecida elección democrática y considerados como bases de la descentralización, se destina en esos años un magro 1% de la inversión pública.

Un amplio movimiento descentralista se hace entonces fuerte en los municipios y en la vida social, enarbolando como banderas los proyectos industrialistas formulados en asociación a la inversión pública en marcha y que estaban siendo dejados de lado y/o desmontados por los sucesivos gobiernos. Pero estos movimientos sociales expresaban mucho más. Indicaban que se estaban construyendo nuevas relaciones sociales regionales, en la andinización de las sociedades regionales, las que emergían en el escenario nacional. En Lima gana el socialista Alfonso Barrantes, y es el primer alcalde de una Lima de provincianos, de un país andinizado en la propia capital de la República.

³⁴ Atlas Geográfico Nacional, 1989.

La crisis internacional de la deuda, que estalla con la crisis mexicana, y los desastres naturales con las lluvias del evento "El Niño" de 1983, marcan otro momento de la inversión pública en este gobierno. Si bien disminuyen los montos de inversión, se mantiene la orientación central.

Esto puede apreciarse si tomamos la información sobre los principales Proyectos de Inversión del Gobierno Nacional.

Ante todo, se reducen significativamente. En 1981 se invirtieron en ellos 835 millones de dólares, y en 1982 la inversión llegó a 772.9 millones de dólares. Los dos años siguientes se redujeron a 542.8 y 565.4 respectivamente. Esta reducción también afectó al resto de proyectos, que pasó en las mismas fechas de 571.6 y 499.2 a las sumas de 376.8 y 408.4 millones de dólares.

El recorte fue drástico en los Proyectos de Irrigación en la costa. Descendieron a menos del 50%. Fue así que pasaron de 171.7 y 151.1 millones de dólares en 1981 y 1982 respectivamente, a la cifra recortada de 72.1 y 42.9 en 1983 y 1984. En los Proyectos de Selva, el recorte fue menor., pasaron de 60.6 y 80.5 el 81 y el 82, a 73.4 y 43.2 en los años 83 y 84.

Cuadro 4
PRINCIPALES PROYECTOS DEL GOBIERNO CENTRAL, 1980-1990
(millones de dólares)

Proyecto	Entidad Ejecutora	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Total		835.7	772.9	542.8	565.4	367.2	468.5	279.0	146.8	385.9	379.0
Majes-Siguas	INADE	87.8	41.4	20.7	19.0	11.0	16.2	8.5	6.2	11.8	34.9
Chira-Piura	INADE	48.0	70.9	24.0	15.3	11.0	9.0	8.4	5.0	21.7	33.2
Tinajones	INADE	16.3	15.1	3.5	0.9	1.1	4.1	4.56	3.2	6.6	6.3
Jequetepeque-Zaña	INADE	19.6	23.7	23.9	17.7	17.0	26.5	27.1	6.7	17.3	17.5
CHAVIMOCHIC	INADE	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	5.7	9.5	73.7	152.2	92.7
Huallaga Central y Bajo Mayo	INADE	20.6	11.1	13.9	15.8	13.2	23.0	21.2	9.3	7.6	6.0
	M. AGRI.	0.0	6.6	29.2	13.5	12.8	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0
Programa Sectorial Agropecuario	MTC	14.6	36.6	15.0	20.0	3.6	2.4	1.1	1.2	3.3	1.4
Mesones Muro-Olmos-Corral Quemado	MTC	26.2	26.2	15.3	23.9	8.0	4.9	1.5	0.4	0.2	0.3
Marginal de la Selva	MTC	31.2	42.1	20.5	30.8	12.6	13.1	4.8	1.6	2.2	17.5
Conservación Vial	PCM	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	2.4	2.6	7.6	28.4	56.8
Tren Eléctrico		571.6	499.2	376.8	408.4	276.9	361.3	189.7	31.9	134.6	112.4

Nota: Es el gasto ejecutado en proyectos de Inversión por el Gobierno Central y su valoración es al tipo de cambio promedio anual del mercado paralelo.

INADE: Instituto Nacional de Desarrollo. MTC: Ministerio de Transportes y Comunicaciones. PCM: Presidencia del Consejo de Ministros.

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú- Sub Gerencia de Ingreso- Producto- Sección de Proyectos de Inversión.

D. El período 1985-1990

En este Gobierno continua la disminución de los montos de inversión en proyectos públicos, pero con una marcada oscilación. Tiene ello mucho que ver con las tensiones con la banca mundial al plantearse la reducción de pagos al 10% de ingresos por exportaciones, y con la política económica heterodoxa de incentivar la demanda con mayor gasto público, con posterior redistribución, que culmina en la hiperinflación.

De 1985 a 1986 se aprecia un incremento de la inversión pública, pasando de 367.2 millones de dólares a 468.5, para luego decaer en 1987 a 279 millones y en 1988 a sólo 146.8 millones. Para fines del gobierno se retoma el impulso, y se vuelve a incrementar la inversión en proyectos a 385.9 millones en 1989 y a 379.0 en 1990. En estas oscilaciones es notoria la orientación respecto a la localización de los proyectos.

Se retoma con fuerza la prioridad de la costa, en proyectos de irrigación y el nuevo proyecto del Tren Eléctrico en Lima, para transporte público masivo de pasajeros. En los proyectos de irrigación, se recortan casi todos, concentrándose la inversión en el de Chavimochic, en el Departamento de La Libertad.

La conservación vial es reducida casi a nada. De 1986 a 1990 se invierten 39.2 millones de dólares. Se inicia la inversión del Tren Eléctrico, la que significa de 1986 a 1990 la cifra de 97.8 millones de dólares.

No existe proyecto de inversión de envergadura en la sierra, y menos aun en el Trapecio Andino, pese a que fue declarado prioridad central por el gobierno entre 1985 y el año 1990.

Los proyectos en Selva son recortados casi a una cuarta parte en el mismo período de gobierno y a una décima del punto más alto de inversión del gobierno anterior. En contraste, continuó el crecimiento de la producción ilegal de hoja de coca, que venía desde comienzos del año ochenta, y que para sus fines ilícitos aprovechaba las infraestructuras que creaba el Estado, el que no podía integrar estas infraestructuras a proyectos sostenidos de desarrollo.

De este modo, la inversión es localizada centralmente en la Costa, en particular entre Lima y Trujillo. Esto apuntalará las tendencias de reubicación espacial de la población en el escenario nacional.

La expansión productiva por incentivo de la demanda, de 1985 a 1987, fue el último momento de expansión de una forma de acumulación que estaba en colapso definitivo. Los ajustes de 1988 no lograron revertir la situación de fondo. De ahí que el reimpulso de la política heterodoxa en 1989 y 1990, desbocó la hiperinflación en una sociedad exhausta, y con la mayoría de su población subocupada y desocupada.

La crisis de esta forma de acumulación culminó, paradójicamente, con un Estado que perdió toda regulación de los precios básicos de una economía descontrolada y que recababa tributos por menos del 5% del PIB, que ni siquiera le alcanzaban para cubrir sus gastos corrientes. Afectada por estas condiciones, la población se reubicaba aceleradamente en el espacio nacional.

En este contexto se produjo la reforma descentralista de la Constitución de 1979 con la elección de gobiernos regionales y municipales, los que fueron afectados por el marco general en su capacidad real de articular la gestión de los espacios territoriales, no teniendo incidencia en las dinámicas efectivas.

E. El período 1990-2000

En este período se adoptó una alternativa de estabilización, para hacer frente a la hiperinflación, que dejó al mercado la reasignación de los diversos precios relativos de la economía, sujetando el Estado los salarios, y dejando a la banca privada, altamente concentrada, el manejo del precio del dinero.

Fue estabilizada la economía y se dio impulso a una apertura relativa, bajo la necesidad de adecuar el país a la globalización. Pero a partir del cambio de régimen político de 1992 se impuso un nuevo esquema global neoliberal de acumulación y se recentralizó la gestión territorial. Se dejó la sustitución de importaciones y su mercado proteccionista, para dar paso a un modelo de economía abierta, reprimarización, masiva importación de bienes y equipos, adicción a la economía subterránea del narcotráfico, y privatización del Estado con una fuerte concentración de la propiedad, principalmente extranjera, en los centros de decisión de la economía.

En estos años se pueden distinguir tres grandes niveles de promoción de la inversión:

Primero, el de la red vial. A ello el gobierno dedicó una importante cantidad de recursos, sobre todo en la rehabilitación de la carretera panamericana y asfaltado de nuevos tramos, seguida luego de la rehabilitación de los caminos del interior del país. De esta forma, se dieron avances para la articulación de grandes espacios macro regionales, en el norte, centro y sur, sin un plan de articulación territorial explícito y desconectados con los proyectos de corredores interoceánicos. Fueron las dinámicas de la inversión privada minera, y las presiones de las poblaciones de ciudades intermedias, las que dinamizaron estas decisiones de inversión.

En segundo lugar, el de la infraestructura relacionada con la inversión pública y la esperada inversión privada en proyectos de sustancial impacto en el desarrollo, en especial mineros y energéticos. A este respecto son de primer orden las anheladas inversiones en el Gas de Camisea en Cuzco, la generación de energía en San Gabán en Puno, la movilización de bienes y equipos por los puertos, la inversión minera aurífera en cobre y plata (Cajamarca, Sierra Central), y la infraestructura de electricidad y agua potable en gran parte de las ciudades del país, sobre todo en Lima. La orientación de estos gastos es ahorrar costos a la inversión privada, manteniendo un esquema centralista en el manejo del excedente, aunque la relocalización de los recursos esté diseminada en el territorio.

Un tercer nivel es el de los proyectos especiales, sobre todo de irrigación y generación de energía, a cargo del Instituto Nacional de Desarrollo (INADE). Se aprecia la tendencia a reducir la inversión pública. Es una tendencia general en todos los proyectos, lo que en algunos tiene que ver con la maduración del proyecto, pero en la mayoría se refieren a recortar el proyecto mismo en su impacto de desarrollo en las provincias. Ocurren, además, recortes mayores en los diversos enfriamientos o ajustes dentro del ajuste que se hace a los gastos del gobierno en 1990, 1993 y 1995. Se reduce significativamente la inversión en estos proyectos al punto que algunos se los mantienen sólo en "sobrevivencia" con su gastos elementales.

Puede apreciarse que se mantiene la prioridad neta a los proyectos en costa. Dentro de la reducción general, la costa continua siendo la más beneficiada. En la inversión en costa, también se producen desplazamientos, marcados por razones políticas y de presión de poblaciones locales. En los primeros años, el peso mayor lo tendrá el proyecto Chavimochic, el que luego disminuye aunque no desaparece su importancia. Luego adquirirá peso el de Chira-Piura y hacia fines de los años en mención se incrementa los de Chimbote (Chinecas) y Tacna.

Es también notorio que se da un mayor peso relativo a la sierra, en proyectos relacionados con infraestructura para la inversión privada, y en condiciones electorales relacionadas con las

zonas de emergencia. Es de remarcar los proyectos relacionados con el Río Cachi (Ayacucho) y el del Lago Titicaca (Puno)

Los proyectos en selva los mantienen con muy escasa inversión, distribuida entre sus componentes, que representan casi el 10% de los de costa en 1990 y aproximadamente el 20% en 1997, en el marco del recorte general.

Desde 1996, el Gobierno discute reducir sustancialmente las inversiones en estos proyectos, lo que es formulado como propuesta el 2000 por el Ministerio de Economía, señalando que debían ser las tarifas de agua y los inversionistas privados con derechos reales de propiedad los que aporten el financiamiento.

Cuadro 5
INADE: PRINCIPALES PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA
(miles de dólares)

Proyecto especial	Requerimiento para culminar el proyecto	MEF 2000
Puyango Tumbes	68 310	21 510
Chira Piura	294 939	36 000
Olmos Tinajones	334 500	19 000
Jequetepeque Zaña	288 000	16 100
Chavimochic	453 000	10 300
Chinecas	143 500	15 600
Tamboccaracocha	560 860	16 434
Majes Siguas	272 828	22 876
Pasto Grande	154 823	
Tacna	126 810	2 860
Total	2 697 570	160 680

Fuente: Instituto Nacional de Desarrollo (INADE); Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)

Esta orientación de inversiones, permiten ahorros en el gasto público, y las realizadas se relacionan con ahorro de costos a la inversión privada, pero tienen un indudable impacto de frustración y empobrecimiento en las zonas en donde la población estaba ya especialmente localizada.

Dejan a un mercado ya dominado por el centralismo, la decisión de promoción de proyectos para el desarrollo de las provincias. Se sujetan así a la relocalización espacial de la inversión, en los marcos de una economía reprimarizada y altamente concentrada y centralizada. Esto genera una paradoja, pues mientras por un lado se apuntalan facilidades en infraestructura para indispensables obras de inversión, como las viales, energéticas, hídricas, por el otro, se las divorcia de las incipientes sociedades regionales atándolas más aún al centralismo.

Se genera lo que Gonzales de Olarte ha denominado "neocentralismo perverso". Con una modalidad de economía abierta que destruye la industria, se reprimariza la actividad económica, en un neocentralismo perverso pues un centro territorial macrocefálico vive de las rentas que produce la actividad minera, pesquera y agrícola, en otros territorios. Mientras el centro importa sus alimentos e insumos industriales con las divisas obtenidas, en los otros territorios la minería, por su elevada densidad de capital, adquiere formas de enclave, aislándose de sus propias dinámicas territoriales locales. Este neocentralismo perverso es afianzado con un Estado hipercentralista que se extiende como nunca antes por todo el territorio pero a través de organismos que dependen directamente del Gobierno Central como formas de dominio territorial, reduciendo las municipalidades a debilitadas entidades sin recursos ni competencias.

IV. Desarrollo del hipercentralismo

La rearticulación de los territorios ha ido desbordando a un Estado cuya forma de dominio entre 1992 y 2000 fue la del hipercentralismo sectorialista.

Desde 1992 se fue organizando un régimen de Estado caracterizado por la alta concentración de atribuciones en el Poder Ejecutivo. En este esquema, no tiene lugar ninguna forma descentralizada. Más bien, se organizó un singular hipercentralismo.³⁵

Para imponerlo se anularon todos los avances en la descentralización política y en la desconcentración administrativa realizados a lo largo del siglo XX. El hipercentralismo se impuso en condiciones singulares que es necesario tomar en cuenta y que marca sus reales alcances.

El hipercentralismo es el complemento del modelo económico de mercado absoluto y su "neocentralismo perverso" que hemos indicado. Ambos están sujetos a reglas de un sistema singular para el funcionamiento del poder político del Estado. Veamos sucintamente sus diversos aspectos.

A. Reconcentración autocrática

En el país se edificó un sistema de Estado y Gobierno con singulares características autocráticas, y en el que no tiene lugar la descentralización.

³⁵ Ver Planas, Pedro. "El Fujimorato", 2000a., Dammert, Manuel, op. cit., 2000 y en "El Estado Mafioso", 2001

En algún momento de 1990 se define este plan estratégico y luego es meticulosamente puesto en ejecución, aprovechando las diversas coyunturas políticas nacionales, especialmente a partir del 5 de abril de 1992.

Podemos sintetizar sus características en las siguientes:

- Plantea una voluntad suprema encima de la ley, resumida en la figura Presidencial.
- Establece un neo patrimonialismo, merced al cual la función pública es asumida y ejercida como un mérito para fines privados, en las diversas escalas del poder público.
- Dicta una legislación ad hoc del régimen político, violando la Constitución. La Constitución dictada en 1993, en un marco de presión nacional e internacional, no fue suficiente para organizar este régimen. Debido a ello, un Congreso sumiso (en cuya elección se dejaron de contar 2 millones de votos, evidenciando que dicha mayoría parlamentaria sólo representaba a no más del 16% del electorado) aprueba un conjunto de leyes inconstitucionales que sellaron los mecanismos de control absoluto del Estado. En función de este objetivo, el Congreso descabezó el Tribunal Constitucional, el que no podía disponer el control de las leyes.
- Se judicializó la política. El Poder Judicial fue puesto bajo el control del Ejecutivo, con más del 70% de magistrados provisionales sujetos a su voluntad, y la dependencia directa de una Comisión Ejecutiva que decidía sobre las contingencias jurisdiccionales. Similar situación existía en el Ministerio Público, titular de la acción penal. De este modo, el poder judicial era puesto en función de los objetivos políticos del gobierno.
- Sistemas paralelos de administración. Las decisiones más importantes del Gobierno no se adoptaban en los marcos de la administración, sino en sistemas paralelos.
- El poder político no se ejercía a través de partidos, sino de un sistema militar organizado desde el Servicio de Inteligencia Nacional de las Fuerzas Armadas, convertido en comando político estratégico del régimen. Este sistema funcionaba como un partido-Estado, que fusionaba ambos niveles institucionales.
- Acuerdo corporativo con los grandes grupos de poder económico. Se concentró y centralizó más el capital en los diversos sectores productivos, y se formaron oligopolios privados en distintos servicios públicos. Todos ellos, incluso el sistema financiero, vulnerables a la globalización y dependientes de un Estado que les continuaba siendo la garantía básica para su rentabilidad, y del cual por tanto eran tributarios rentistas.
- Construcción de una esfera ilusoria de representación a través del control, con medios económicos y extralegales, de los grandes medios masivos de comunicación.
- Ampliación de los sistemas de asistencia directa del Estado, para transformar en crónicos clientes mendicantes a los ciudadanos empobrecidos y desempleados, otorgando asistencia alimentaria directa a diez millones de peruanos.

B. El hipercentralismo y los gobiernos locales

El régimen organizaba un sistema con un centro todopoderoso, con organismos que cubrían todo el territorio nacional, colocando al frente a una amplia dispersión de municipios distritales como entidades pequeñas, con recursos limitados y escasas competencias, a los que buscaba incluso subordinar a un poderoso sistema de gobernadores locales designados.

De esta manera el hipercentro buscaba cooptar y subordinar a los más débiles, anulando todo sentido de equilibrio o redistribución territorial de poderes. Esta es su política de la obra local y del “gasto social”, y el debilitamiento a la institución municipal democrática.

- Ante todo, debilitó sistemáticamente a los municipios, a los que no pudo reemplazar por los gobernadores designados, pese a que era su pretensión final. Para este debilitamiento usaba propuestas “municipalistas” y luego “distritalistas”. Esto es, anularon el nivel de gobierno regional ofertando sus recursos a los municipios, transferencia que no hicieron. Luego enfrentaron a los municipios provinciales con los distritales. Dictaron sucesivas disposiciones por las cuales recortaban competencias a los municipios y retornaron varias competencias al gobierno central, como peaje, registros públicos, transporte, titulación, habilitación urbana. En otros casos ofertaron competencias a los distritos sin posibilitarles económicamente su ejecución, por lo que debían recurrir al gobierno central para hacerlos efectivos.
- Esta disolución del nivel provincial la llevaron a sus últimas consecuencias con una propuesta en la ley de municipalidades, donde proponían desaparecer el nivel provincial de gobierno territorial, con la fragmentación de su unidad en una asamblea de coordinación de alcaldes distritales constituida en órgano de gobierno provincial, haciendo de los distritos los únicos de nivel ejecutivo, y encargando a los niveles provinciales la parte fiscalizadora y normativa. Además, establecían las juntas de planeamiento urbano metropolitano de las grandes ciudades como órganos desconcentrados pero del Poder Ejecutivo, mientras duplican su gobierno entre una asamblea de alcaldes distritales y un consejo de regidores como “gobierno técnico”.
- Incentivaron la pugna sobre los recursos, sin cambiar la asignación presupuestal a los gobiernos municipales, enfrentándolos entre ellos por recursos diminutos. La asignación a los municipios no superaba el 4.0% del Presupuesto Nacional, quedando el resto del presupuesto a disposición del gobierno nacional.
- Con el Decreto Legislativo 776³⁶ se reformó el régimen tributario municipal, afianzando los recortes a los ingresos propios, el manejo centralista de los ingresos del Fondo de Compensación Municipal, y debilitando a los municipios provinciales para entregar parte de sus recursos a los distritales. Esta norma no creó ningún tributo nuevo a favor de los municipios ni les devolvió los recortes sufridos. Lo que hizo fue pasar esos ingresos municipales a un fondo manejado por el gobierno central a través del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Ejecutó una redistribución sin incrementar ingresos, afectando a los municipios provinciales, especialmente sus fondos de inversión, y particularmente a Lima, mientras repartía cuotas a los distritos, a los que no fortalecía para la gestión. Adicionalmente, este DL 776 recortó sustancialmente la potestad tributaria municipal, limitando severamente su autonomía económica y sus políticas de recaudación, en especial con miras a inversión.
- Paralelamente a este debilitamiento sistemático de los municipios, fortalecieron los sistemas de gobernadores, designados por el poder central, los que se multiplican hasta nivel de barrio o sector en los asentamientos humanos y en las zonas rurales.
- Organizaron un numeroso sistema de instituciones del gobierno nacional para hacer obra pública local y brindar la asistencia del Estado, extendida su presencia sectorial en casi todo el territorio nacional. Entre ellos tenemos a INFES (Instituto de Fomento Educativo), Pronaa (Programa Nacional de Asistencia Alimentaria), Pronap (Programa Nacional de Agua Potable), Foncodes (Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social), etc. De este modo, competencias y funciones que estaban desconcentradas administrativamente en las regiones elegidas en 1990, regresaron a las dependencias ministeriales, al tiempo que el Estado llegaba a los lugares más recónditos del país en forma hipercentralizada.

³⁶ Decreto Legislativo de Reforma de la Tributación Municipal.

- Este mayor control y presencia no significó redistribución ni mayor gasto social, el que debía ser mayor luego de 1990 por el sustancial incremento de la pobreza en el país. En términos presupuestales, el gasto social como porcentaje del PIB entre 1996 y 1998 (5.3%, 4.7%, 4.6%) se acerca al porcentaje del PIB que representó en términos de gasto reales en 1980 (4.7%) y en 1985 (4.0%). Pero la ejecución real, que siempre es distinta a la presupuestada, ha sido notoriamente menor disminuyendo a casi la mitad. De 1990 a 1994, la ejecución real ha sido de 2.6% (1990), 2.1% (1991), 2.8% (1992), 3.2% (1993), 2.8 (1994) Sólo en 1995, por indudables razones electorales el gasto social real se elevó a 4.0 % del PIB. Como se sabe, en el manejo de caja del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) se considera a la inversión y el gasto social como gastos residuales, por lo que la contracción del gasto público afecta principalmente a estos rubros.

C. El hipercentralismo y las regiones

En su esquema estatal no tenía cabida un nivel de gobierno regional. No sólo en lo representativo sino también en la administración del territorio

Luego de debilitar y anular a los 11 Gobiernos Regionales electos entre 1989 y 1990, a partir de 1992 se impuso un sistema administrativo, reducido cada vez más a maquinaria partidaria-electoral que a un órgano desconcentrado del Gobierno Central para asuntos del desarrollo económico social.

- Con el golpe de Estado del 5 de abril de 1992 se formaron 11 Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR), que supuestamente mantenían las funciones de los anteriores electos gobiernos regionales que habían sido anulados, hasta la posible elección de las nuevas autoridades.
- En mayo de 1992 por Decreto Ley se crea el MIPRE (Ministerio de la Presidencia), al que se encargó articular las relaciones con los CTAR. El MIPRE que existió antes fue disuelto para dar paso a los Gobiernos Regionales. Ahora se revivía el MIPRE pero sobre la base de la anulación de las regiones. Este MIPRE apuntaba mucho más allá. Expresaba el retorno al gobierno central de funciones y competencias que hacía muchas décadas se habían transferido a los niveles desconcentrados y descentralizados. Este Ministerio empezó, además, a absorber dependencias de otros ministerios, hasta convertirse en un superministerio. En 1999 se le había asignado ya el 24% del Presupuesto Nacional. De este modo, se reorganizaba el Estado para extenderlo a todo el territorio pero con dependencia directa, hasta para la más mínima decisión, de los niveles centrales del gobierno nacional.
- El debate de la Constitución de 1993, evidenció que en el esquema del gobierno, debían existir “Intendentes Regionales”, designados por el Ejecutivo para coordinar la obra pública. El rechazo a esta propuesta fue muy amplio. Entonces en la Constitución de 1993 se adoptó una fórmula singular. Se definía un Presidente Regional elegido, con un Consejo de Coordinación, integrado por los Alcaldes Provinciales. De este modo, se le anulaba el carácter de gobierno al nivel regional, para establecer sólo un nivel de coordinación, que deviene en la práctica en un órgano supeditado a las direcciones sectoriales del gobierno nacional en la localidad. Con estas limitaciones, se incluyó el compromiso constitucional, en la 8ª disposición transitoria de elegir las autoridades regionales, “a más tardar en 1995”, lo que nunca se produjo.
- Entre 1992 y el año 2000 no se eligieron, ciertamente, a las nuevas autoridades regionales. Más bien se acrecentó el MIPRE y los organismos que desde el centro se extendían a todo el territorio nacional, formando una inmensa red, asumiendo presupuestos, y compitiendo con

los gobiernos municipales. Pero en el camino, los “presidentes transitorios” de regiones, fueron viendo como perdían competencias, funciones, recursos, presupuestos, hasta quedar en situación claramente disminuida ante cualquier enviado de algún ministerio. Los CTAR perdieron casi todas sus competencias y recursos.

- En febrero de 1998, el Congreso aprobó una Ley denominada “Ley Marco de la Descentralización”. Lo que hacía la ley era ampliar el “mandato transitorio” de las CTAR a un periodo indefinido. Esto es, quería darles permanencia, por encima de un claro mandato constitucional que establecía que luego de 1995 los CTAR eran inconstitucionales pues no habían sido elegidos por voto directo de las poblaciones. Además, y sobre todo, ampliaba el número de CTAR de los 12 existentes, a 23 CTAR formando uno por Departamento. El argumento fue banal: se trataba de “departamentalizar” la regionalización. Ahora habría uno por Departamento. Esto era sólo un pretexto, para ampliar un necesitado aparato político-administrativo-electoral, del “Estado-partido”, que se hacía necesario en vista a las siguientes elecciones generales del año 2000. Tan evidente fue que ni la Ley marco ni luego el Decreto Supremo que reglamento los CTAR les devolvió siquiera algo de fuerza en la gestión pública para el desarrollo regional y local, que siguió concentrado en el MIPRE y otros ministerios del Gobierno Nacional.

Bibliografía

- Atlas Geográfico Nacional, 1989 (Lima)
- Bernales, Enrique (1999). *La Constitución de 1993: análisis comparado*. (Lima).
- Benavides, Marisela; Cardenas, Hugo (ed) (1999). *Seminario estrategias de competitividad regional en el Perú*. GTZ-MITINCI.(Lima)
- Bobbio, Norberto (1996). *El futuro de la democracia*. Fondo de cultura Económica.(México).
- Boisier, Sergio (1996). *Modernidad y territorio* en Cuadernos del ILPES. (Santiago).
- ___(1998). *Post-escriptum sobre desarrollo regional: modelos reales y modelos mentales*. ILPES. (Santiago).
- Brack, Egg , Antonio, (2002), *Eco negocios Amazónicos*, mimeo, (Lima)
- Castells, Manuel (1999). *La era de la información, economía, sociedad y cultura*. Alianza editorial.(Madrid).
- Caravedo, Baltazar (1989), *La nueva regionalización y las ciudades*, (Lima).
- CEPAL/GTZ (1996). *Descentralización Fiscal en América Latina: balance y principales desafíos*, Proyecto Descentralización Fiscal en América Latina y el Caribe. CEPAL/GTZ. (Santiago).
- CONAN/GTZ (2001) *Competencias ¿qué descentralizar? Un estudio de las posibilidades de la descentralización administrativa en el Ecuador*. (Quito, Ecuador)
- Congreso de la República del Perú, Comisión de Constitución, (2002), Proyecto de Ley de reforma de la Constitución. (Lima)
- Comisión Andina de Juristas (2000). *Perú 2000: un triunfo sin democracia*. CAJ. (Lima)
- Dammert, Manuel (1999). *Desborde territorial descentralista*. (Lima).
- ___(2000), *Minería y Crisis Socio Ambiental en la Región Central Altoandina*. Labor. (Lima)
- ___(2001a), *El Estado Mafioso, El Virrey* (Lima)
- ___(2001b), *Democracia Territorial*, (Lima)
- ___(2002a). *El Canon como Fuente de Financiamiento para el Desarrollo Regional y Loca*, Cuadernos PNUD, Serie “Desarrollo Humano” N° 1 (Lima).

- ___(2002b) (Director de Equipo Técnico) Estrategia de Desarrollo Territorial, editado por MIPRE- Secretaría Técnica para el proceso de Descentralización. Convenio Dirección de inversión económico social- DIES/INADE. (Lima)
- Dollfus, Olivier (1999). La mundialización . Bellaterra.(Barcelona).
- Dourojeanni, Marc (2002), Exposición sobre cambio climático, en Encuentro de Alta Montaña, Huaraz, Perú.
- Finot, Ivan (2001). Descentralización en América Latina: Teoría y Práctica en Serie Gestión Pública, ILPES. (Santiago).
- Galarza, Luisa (2001). Plan Base para el Ordenamiento Territorial, editado por el Vice-Ministerio de Vivienda y Construcción, Dirección General de Desarrollo Urbano. (Lima).
- Giddens, Anthony (1984). La constitución de la sociedad, Amorrortu editores, (Argentina).
- ___(1999). La tercera vía, la renovación de la social democracia. Taurus. (Madrid).
- Gonzales de Olarte, Efraín (1988). Economías Regionales del Perú. IEP. (Lima).
- Gonzales de Olarte, Efraín(2000) , El Neocentralismo perverso, IEP
- Habermas, Jurgen (1998), *Teoría de la acción comunicativa, I y II*, Taurus, (España).
- ___(2000). *La constelación posnacional, ensayos políticos*. Paidós. (Barcelona).
- Herrera, Javier (2001), Nuevas estimaciones de la pobreza en el Perú 1997-2000, IRD-INEI (Lima).
- ILPES Seminario Internacional (2002) "Desarrollo Local y Regional en América Latina: hacia la construcción de territorios competitivos e innovadores", varios expositores, (Quito).
- INADE (2001) Plan para el desarrollo territorial de la región sierra centro-sur. (Lima).
- INEI-ORSTOM, (1997), Perú en Mapas, (Lima).
- Jacint Jordana (2001). Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional. Banco Interamericano de Desarrollo. (Washington).
- Lopez, Sinesio (1997). *Ciudadanos reales e imaginarios*. IDS. (Lima).
- Lumbreras, Luis Guillermo y Hocquenghem, Anne Marie, (2000), INEI-ORSTOM, "Perú en Mapas", Lima, Perú.
- Mercado, Edgardo (2001). La Revolución Geoestratégica. CEPEI. (Lima).
- Ministerio de Economía y Finanzas, División de Estudios e Investigaciones (2002), Perspectivas del ATPA para la exportación del Perú, mimeo, (Lima).
- MIPRE- Secretaría Técnica para el proceso de Descentralización (2002a). *Planes Concertados de desarrollo departamental*. Convenio Dirección de inversión económico social- DIES/INADE. (Lima).
- ___(2002b). *Plan Nacional de Capacitación para el Fortalecimiento de los Gobiernos Regionales y Locales*. (Lima).
- ___(2002c). *Plan Nacional para la conectividad de los gobiernos regionales y Locales* .(Lima).
- ___(2002d). *Mapas y datos el Perú descentralizado*. (Lima).
- ___(2002e). *Reforma Constitucional y compilación legislativa sobre Descentralización*. (Lima).
- Moncayo Jiménez, Edgar (2001), *Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial*, en Serie Gestión Pública 13, Ilpes/CEPAL (Santiago).
- ___(2002). *Nuevos enfoques de Política Regional en América Latina: El caso de Colombia en Perspectiva*.(Colombia).
- Mostajo, Rossana (2002) *El sistema presupuestario en el Perú* en Serie Gestión Pública N°17 ILPES/CEPAL. (Santiago).
- Planas, Pedro (1997). *Regímenes políticos contemporáneos*. FCE.(Lima).
- ___(1998), *Descentralización en el Perú Republicano*, Municipalidad Metropolitana de Lima, (Lima)
- ___(2000a), *El Fujimorato*, (Lima).
- ___(2001). *Parlamento y Gobernabilidad democrática en América Latina*. Fondo editorial del congreso del Perú. (Lima).
- PNUD (2002). *Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2002: Aprovechando las potencialidades*. Fimart. (Lima).
- Polese, Mario (1998), *Economía urbana y regional*, EULA/GTZ (Costa Rica).
- Rodríguez, Alfredo; Oviedo, Enrique (2000). *Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas*. CEPAL. (Santiago).
- Sepúlveda, Leandro (2001). *Construcción regional y desarrollo productivo en la economía de la globalidad* en Serie Estudios y Perspectivas, Oficina de CEPAL en Buenos Aires. (Santiago).
- Stecher, Alfredo y otros (1985). *Descentralización, Regionalización Y Micro regionalización*. CER. (Lima).
- Stiglitz, Joseph (2002). *El Malestar en la Globalización*. Taurus. (Buenos Aires).
- Transparencia (2000) . *Descentralización y Gobiernos locales*. Transparencia. (Lima).
- Wagner, Allan; Gadea, Rosario (edit.) (2000). *La integración Regional entre Bolivia, Brasil y Perú*. CEPEI. (Lima).

I L P E S



NACIONES UNIDAS

Serie

C E P A L

gestión pública

Números publicados

- 1 Función de coordinación de planes y políticas, Leonardo Garnier, (LC/L.1329-P; LC/IP/L.172) N° de venta: S.00.II.G.37 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 2 Costo económico de los delitos, niveles de vigilancia y políticas de seguridad ciudadana en las comunas del Gran Santiago, Iván Silva, (LC/L.1328-P; LC/IP/L.171) N° de venta: S.00.II.G.14 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 3 Sistemas integrados de administración financiera pública en América Latina, Marcos Makon, (LC/L.1343-P; LC/IP/L.173) N° de venta: S.00.II.G.33 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 4 Función de evaluación de planes, programas, estrategias y proyectos, Eduardo Wiesner, (LC/L.1370-P; LC/IP/L.175) N° de venta: S.00.II.G.49 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 5 Función de pensamiento de largo plazo: acción y redimensionamiento institucional, Javier Medina, (LC/L.1385-P; LC/IP/L.176), N° de venta: S.00.II.G.58 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 6 Gestión pública y programación plurianual. Desafíos y experiencias recientes, Ricardo Martner, (LC/L.1394-P; LC/IP/L.177), N° de venta: S.00.II.G.67 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 7 La reestructuración de los espacios nacionales (LC/L.1418-P, LC/IP/L.178) N° de venta: S.00.II.G.90 (US\$ 10.00), 2000 [www](#)
- 8 Industria y territorio: un análisis para la provincia de Buenos Aires, Dante Sica, (LC/L.1464-P; LC/IP/L.185), N° de venta: S.01.II.G.52, (US\$ 10.00), 2001 [www](#)
- 9 Policy and programme evaluation in the english-speaking Caribbean: conceptual and practical issues, Deryck R. Brown (LC/L.1437-P; LC/IP/L.179) Sales number: E.00.II.G.119 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 10 Long-term planning: institutional action and restructuring in the Caribbean, Andrew S. Downes, (LC/L.1438-P; LC/IP/L.180) Sales number: E.00.II.G.120 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 11 The British Virgin Islands national integrated development strategy, Otto O'Neal, (LC/L.1440-P; LC/IP/L.181) Sales number: E.00.II.121 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 12 Descentralización en América Latina: teoría y práctica, Iván Finot, (LC/L. 1521-P; LC/IP/L. 188), N° de venta: S.01.II.G.64 (US\$ 10.00), 2001 [www](#)
- 13 Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial, Edgard Moncayo Jiménez, (LC/L. 1587-P; LC/IP/L.190), N° de venta: S.01.II.G.129, (US\$10.00), 2001 [www](#)
- 14 Perú: gestión del Estado en el período 1990-2000, Carlos Otero, (LC/L. 1603-P; LC/IP/L.193), N° de venta: S.01.II.G.143, (US\$ 10.00), 2001 [www](#)
- 15 Desempeño de las industrias de electricidad y gas natural después de las reformas: el caso de Argentina, Héctor Pistonesi, (LC/L. 1659-P; LC/IP/L. 196), N° de venta: S.01.II.G.193 (US\$10.00), 2001 [www](#)
- 16 Políticas de concesión vial: análisis de las experiencias de Chile, Colombia y Perú, Dolores María Rufián Lizana, (LC/L. 1701-P; LC/IP/L. 199), N° de venta: S.02.II.G.12 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 17 El sistema presupuestario en el Perú, Rossana Mostajo, (LC/L.1714-P; LC/IP/L.200), N° de venta: S.02.II.G.24 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 18 Competitividad, eficiencia energética y derechos del consumidor en la economía chilena, Patricio Rozas Balbontín, (LC/L.1718-P; LC/IP/L.201), N° de venta: S.02.II.G.29 (US\$10.00), 2002 [www](#)

- 19 Perú: el Estado como promotor de la inversión y el empleo, Juan Carlos Lam, (LC/L.1727-P; LC/IP/L.202), N° de venta: S.02.II.G.37 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 20 La equidad distributiva y el sistema tributario: un análisis para el caso argentino, Juan Carlos Gómez Sabaini, Juan José Santieri y Darío Alejandro Rossignolo, (LC/L.1733-P; LC/IP/L.203), N° de venta: S.02.II.G.43 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 21 ¿La presupuestación tiene algún futuro?, Allen Shick, (LC/L.1736-P; LC/IP/L.204), N° de venta: S.02.II.G.46 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 22 El proceso de privatizaciones en el Perú durante el período 1991-2002, Ariela Ruiz Caro, (LC/L.1762-P; LC/IP/L.207), N° de venta: S.02.II.G.75 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 23 Reformas y políticas sectoriales en la industria de telecomunicaciones en Chile y Perú, José Ricardo Melo, (LC/L.1768-P; LC/IP/L.208), N° de venta: S.02.II.G.83 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 24 Desarrollo local y alternativas de desarrollo productivo: el impulso de un *cluster* eco-turístico en la región de Aysén, Iván Silva Lira, (LC/L.1804-P; LC/IP/L.210), N° de venta: S.02.II.G.124 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 25 Competencia y conflictos regulatorios en la industria de las telecomunicaciones de América Latina, Patricio Rozas Balbontín, (LC/L.1810; LC/IP/L.211), N° de venta: S.02.II.G.121 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 26 Identificación y análisis de oportunidades de inversión para la Región de Aysén, Varios autores, (LC/L.1745-P; LC/IP/L.205), N° de venta: S.02.II.G.57 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 27 Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización, Edgar Moncayo Jiménez, (LC/L.1819-P; LC/IP/L.213), N° de venta: S.02.II.G.131 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 28 Concertación nacional y planificación estratégica: elementos para un “nuevo consenso” en América Latina, Ariela Ruiz Caro, (LC/L.1827-P; LC/IP/L.214), N° de venta: S.02.II.G.134 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 29 Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local, Antonio Elizalde Hevia, (LC/L.1854-P; LC/IP/L.217), N° de venta: S.03. II.G.24 (US\$10.00), 2003 [www](#)
- 30 Constitución política, acuerdo nacional y planeamiento estratégico en el Perú, Fernando Sánchez Albavera, (LC/L.1861-P; LC/IP/L.220), N° de venta: S.03.II.G.34 (US\$10.00), 2003 [www](#)
- 31 La descentralización en el Perú a inicios del siglo XXI: de la reforma institucional al desarrollo territorial, Manuel Dammert Ego Aguirre, Volumen I (LC/L.1859-P; LC/IP/L.219) N° de venta S.03.II.G.31; Volumen II (LC/L.1859/Add.1-P; LC/IP/L.219/Add.1), N° de venta: S.03.II.G.32 (US\$10.00), 2003

- El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Dirección del ILPES, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile. No todos los títulos están disponibles.
- Los títulos a la venta deben ser solicitados a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, publications@eclac.cl.

[www](#): Disponible también en Internet: <http://www.eclac.cl>

Nombre:
Actividad:.....
Dirección:.....
Código postal, ciudad, país:
Tel.: Fax:..... E.mail: