

La regionalización del Perú

De la Constitución de 1979 a la de 1993.

Gustavo Bacacorzo

Abogado. Profesor Principal de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

Si abordamos el problema descentralista de cómo está geográficamente el país, tanto en superficie terrestre, en su mar territorial y el espacio aéreo, como asimismo la Antártida peruana, por su evidente conexión conceptual nos tomaría una extensión mucho mayor de la prevista, por lo que hemos de limitarnos a la regionalización.

I. ANTECEDENTES HISTÓRICOS.

Prehistóricamente el Perú ha estado poblado por pueblos de diversas razas, cuyos vestigios enriquecen el patrimonio cultural de las naciones integrantes y de numerosas etnias.

Establecido el Tahuantinsuyo en los albores del segundo milenio, el genio de la raza quechua organiza sucesivamente -conforme incorpora pueblos y territorios, pacíficamente y, a veces, por la violencia- los cuatro suyos o regiones, partiendo del Cusco, capital y ombligo del Estado inca: Chinchaysuyo (al norte), Collasuyo (al sur), Antisuyo (al este) y Contisuyo (al oeste).

Cada una de estas grandes porciones estaba encomendada al *Suyuyoc Apu*, y los cuatro personajes

constituyen un Consejo, que es la instancia inmediata inferior al propio monarca⁽¹⁾. El cronista Pedro Sarmiento de Gamboa nos habla de dos de estos gobernadores generales, uno residente en Jauja y otro en Tiahuanaco. Eran propiamente virreyes.

No hay investigaciones ciertas y concretas sobre las subdivisiones de los suyos, pero no estaremos descaminados al afirmar que en orden decreciente encontramos las marcas y los ayllus en su contenido administrativo-territorial⁽²⁾.

La asunción al trono no sólo se producía por mera razón hereditaria, sino que además había de por medio el mérito: el escogido con tales caracteres era el *Sapan-Inca*.

Parece ser también que entre las marcas y los suyos, existía una categoría geográfico-administrativa y así se menciona al Colesuyo, que era provincia de Moquegua, llamada así en 1561, en que es agregada al corregimiento de Chucuito (Alto Perú, Puno). Esta información ha podido ser registrada recientemente⁽³⁾.

Establecida la colonia española, primero y fugazmente aparece como gobernación (Nueva Castilla y Nueva Toledo) a consecuencia de la capitulación de Toledo (26-7-1529). El virreinato -forma más elevada

(1) El egregio etnohistoriador L.E. Valcárcel (1891-1987) nos dice sabiamente: "El término *suyu* no significa ni región ni provincia, como algunos historiadores han interpretado. Significa rumbo, dirección, con referencia a los cuatro puntos cardinales y tomando como centro el *Cusco*" (Etnohistoria del Perú Antiguo, Historia del Perú (Incas), págs. 119 y ss.).

(2) Sorprendentemente la marca inca tiene el mismo significado morfológica, fonética y semánticamente con la *mark* germana, según nos decía el lingüista alemán A.G. Lemke (CUNOW, II. La organización social del Imperio de los Incas, pág. 37). Acaso también geográfica. Ayllu, Clan; unidad social fundamental formada por el conjunto de descendientes de un antepasado común, real o supuesto (BAUDIN, L. El Imperio socialista de los Incas, pág. 394). Con ínsito contenido geográfico también.

(3) GALDOS RODRÍGUEZ, G. Kuntisuyu, págs. 24-25.

del dominio español- es la de más larga duración: 282 años (20-11-1542 a 9-12-1824).

Desaparecidos violentamente Diego de Almagro y Francisco Pizarro, las gobernaciones referidas dejan de existir. Surgen (1569) los corregidores y los partidos como subunidades político-administrativas. Pero lateralmente hay una organización económico-social-religiosa, que son los repartimientos o encomiendas, o sea, la población de un determinado lugar o valle "encomendada" a los llamados conquistadores para su adoctrinamiento católico y su inhumana y letal explotación en la vida real. Y otra organización, los obispados (Arequipa, Cusco, Huamanga, La Paz, Trujillo), bajo el control del Arzobispado de Lima. Los curatos -como hasta hoy- eran las subdivisiones eclesiásticas.

Grosso modo, ésta es la división territorial existente en la colonia hasta 1782, en que a consecuencia del gravísimo alzamiento popular de 1780 con Tupa Amaro como caudillo, la Corona impone una mejor organización en sus dominios de ultramar (Real Cédula de 18-1-1782).

Así se establecen las intendencias y las subdelegaciones, en reemplazo de los cuarenta y siete corregimientos.

Dichas intendencias, que entran a regir en 1784, fueron las siguientes:

- **Intendencia de Arequipa** (Partidos de Arequipa, Arica, Caylloma, Camaná, Condesuyos, Moquegua y Tarapacá);

- **Intendencia del Cusco** (Partidos de Abancay, Aimaraes, Calca y Lares, Cotabambas, Cusco, Chumbivilcas, Paruro o Chilques y Masques, Paucartambo, Quispichachi, Tinta o Canas y Canchis, Urubamba o Vilcabamba);

- **Intendencia de Huamanga** (Partidos de Anco, Andahuaylas, Huamanga, Lucanas, Parinacochas y Vilcabamba o Cangallo);

- **Intendencia de Huancavelica** (Partidos de Angaraes, Castrovirreyna, Huancavelica (gobierno) y Tayacaja);

- **Intendencia de Lima** (Partidos de Canta, Cañete, Chancay, Huarochiri (gobierno), Ica, Lima, Santa y Yaugos);

- **Intendencia de Tarma** (Partidos de Cajatambo, Conchucos, Huaylas, Huamalíes, Huánuco, Jauja, Panatahuas y Tarma (gobierno);

- **Intendencia de Trujillo** (Partidos de

Cajamarca, Cajamarquilla o Patáz, Chachapoyas, Huamachuco, Piura, Saña o Lambayeque y Trujillo).

Además, en 1796 vuelve a integrar el virreinato peruano la **Intendencia de Puno**, separada en 1776 al crearse el virreinato de Río de la Plata o de Buenos Aires (con los corregimientos de Azángaro, Carabaya, Chucuito, Huancañé y Lampa).

“ Las actuales regiones no deben sufrir modificación alguna en tanto no se efectúe una redemarcación científica a cargo del Instituto Geográfico Nacional...”

Mainas -comandancia general-, y los territorios y poblaciones de Quijos, Canelos, Lamas y Moyobamba retornan también al virreinato del Perú en 1802, del que fueran separados para constituir el nuevo virreinato de Nueva Granada o de Santa Fe de Bogotá, en 1739.

En 1821 -por el principio de la libre determinación de los pueblos- se incorpora al Perú el partido de Jaén, hasta entonces dependiente del virreinato neogranadino y de la Audiencia de Quito⁽⁴⁾.

La isla de Chiloé -frente a la capitanía general de Chile- pertenece hasta 1825 al Perú; eclesiásticamente, obedecía órdenes del obispado de Arequipa; política y militarmente, del virrey de Lima⁽⁵⁾.

En la República, luego de un breve y acertado ensayo por San Martín, queda vigente este esquema:

- Departamento de Trujillo, Mainas y Quijos;
- Departamento de Huaylas y Tarma;
- Departamento de Lima;
- Departamento de Huancavelica;
- Departamento de Huamanga;
- Departamento del Cusco;
- Departamento de Puno; y

(4) BACACORZO, Gustavo. "Independencia y soberanía del Perú". En: Historia General del Ejército Peruano. Tomo IV, págs. 760-764; GARCÍA ROSELL, G. Diccionario Geográfico Escolar del Perú, págs. 8-15; y TARAZONA, J. Demarcación Política del Perú (1821-1946), págs. 15-24, 40, 91-93, 122-123, 142-152.

(5) Bolívar insta al Perú a no perder este gran enclave estratégico, que se mantuvo como el último dominio español suramericano. Esta verdad histórica consta instrumentalmente.

- Departamento de Arequipa.

Producida la guerra con Chile (1879-1884), el Perú pierde Tarapacá -ya Departamento- y la provincia de Arica (1929), quedando firmemente en el Perú la heroica provincia de Tacna⁽⁶⁾.

Para 1989 finiquita la división departamental de veinticuatro circunscripciones dando paso a la regionalización, sistema descentralista ordenado por la Constitución de 1979 (arts. 259 a 268).

II. NACIONES Y ETNIAS.

Al presente carecemos de una investigación amplia y profunda sobre la existencia de varias naciones y de infinidad de etnias en el país, por lo que nos limitamos a presentar esta materia para estimular apoyos y oposiciones que tal vez puedan decidir la iniciación de un estudio científico esclarecedor, que sirva de punto de partida para organizarnos mejor y contar con una legislación que emane de la realidad peruana.

Esbozamos tentativamente la tesis de la existencia simultánea de tres naciones en el Perú: la quechua, la europea y la aymara.

Las etnias hay que identificarlas y ubicarlas actualmente en la selva, ya que otras que presumiblemente lo fueron -o tal vez, naciones- han desaparecido y de ellas tenemos vestigios en otras regiones:

- Sierra: Puquinas, Uros⁽⁷⁾.
- Costa: Chimús.

La nación quechua tiene su habitat en la Región Inca, y centros fuertes en las provincias de Azángaro, Carabaya, Sandía, Ayaviri, Lampa, Caylloma, La Unión, Parinacochas, Pausa, Lucanas, Huamanga, Cangallo, Huanta, Angaraes, Castrovirreina, Huancavelica, Tayacaja, Jauja, Tarma, Huancayo, Ambo, etc., algo así como setenta y cinco provincias (47%).

La nación europea domina en más de sesenta provincias (37%).

La nación aymara está circunscrita a tres provincias (1.8%).

Las etnias -selváticas, casi la totalidad- están repartidas en dos provincias muy extensas y con escasa población.

Claro está que en todo el territorio nacional hemos de encontrar núcleos de las tres razas y de las etnias con menor profusión y frecuencia, como en Lima, Arequipa, Trujillo, Chimbote, Callao y Tacna.

La Constitución de 1979 hablaba de Estado y Nación en su título II, cuyos numerales superaron a los de la Carta de 1933, mas ambas obviaron abordar el tema como nación o siquiera en un esbozo de tratamiento especial -cerca de las minorías, acaso por tener conciencia de que son exactamente lo contrario-, contentándose en declarar que el quechua y el aymara son también idiomas oficiales "...en las zonas y la forma que la ley establece. Las demás lenguas aborígenes integran así mismo el patrimonio cultural de la Nación" (artículo 83 de la Constitución de 1979).

Comentando el jurista español Luis Muñoz nuestra Carta precedente realiza un magnífico examen del Estado, pero el de Nación es igualmente ayuno en profundidad⁽⁸⁾.

Otros autores hablan de la carencia de un "proyecto propio" para millones de habitantes, afirmando equivocadamente "que el concepto de nación tiene que irse afinando...", para concluir que "la nación se ha convertido en un grupo humano en identidades culturales e históricas". Aciertan, por el contrario, al expresar que "es tal vez por ello que la Constitución guarda silencio en todo el capítulo del Estado y la Nación, sobre la forma de integrar a esta última y se limita, en el contexto general, a establecer un modelo económico que no facilita la tarea, y un modelo político que, entre sus elementos fundamentales, tiene una democracia representativa y restringida"⁽⁹⁾. Hay, pues, un exagerado eufemismo para tratar el problema de las naciones peruanas, plural, que se dibuja tenuemente.

Con mayor propiedad el jurista Ruíz Eldredge se pronuncia al respecto: "No se trata de volver al pasado; hay que conocer el importante mensaje espa-

(6) Deja de ser peruano alrededor de 60,000 km.

Sobre Arica -ciudad-puerto y la provincia de Tarapacá a la que pertenece- el Perú mantiene "irrenunciables derechos" perpetuos de servidumbres (BENAVIDES CORREA, A. Una difícil vecindad, págs. 131 y ss.). Ellos son:

- canales del Uchusuma y del Mauri (o Azucarero);
- En Arica, malecón de atraque para vapores de calado, edificio para la agencia aduanera peruana y una estación terminal para el ferrocarril a Tacna, como también la parte en que dicha línea atraviesa el territorio chileno;
- la "Casa de Bolognesi", donde funciona el consulado en Arica; y
- el lote de "El Chinchorro"

(7) Mencionaremos la única excepción actual: los cauqui o tupe, que bien pueden ser los sobrevivientes de mitmac collas sedentarios en la provincia limeña de Yauyos (distrito agrario de Tupa y poblados circunvecinos).

(8) MUÑOZ, L. La Constitución Política del Perú Comentada, págs. 5-37.

(9) RUBIO, Marcial y BERNALES, Enrique. Constitución y Sociedad Política, págs. 237-241.

ñol, europeo y cristiano; la indispensable condición el carácter de mestizaje actual; pero es necio haber negado las raíces culturales profundas del Perú y de su historia milenaria. La primera toma de conciencia para una democracia política es reconocer el derecho de las masas campesinas, que son las mayorías nacionales, aquellas que construyeron las organizaciones aludidas, que combatieron por la independencia política, que nunca se rindieron cuando la agresión extranjera en el siglo XIX; que comenzaron a triunfar con la Reforma Agraria emprendida el 24 de junio de 1969⁽¹⁰⁾.

Para los fines jurídicos que nos hemos propuesto, ¿qué sugiere la precedente información objetiva?

Somos, sin duda, una sociedad de procedencia diversa: quechuas y aymaras reconocen un milenarismo origen americano-oriental, que ha venido absorbiendo variados contingentes sociales; los descendientes de raza indoeuropea tienen otra tradición, otros objetivos y otras costumbres.

El elemento autóctono es, por origen o formación cultural inca, de concepciones sociales masivas, en contraposición del europeo descendiente, que exhibe marcado individualismo.

Confrontan en el siglo XV; las soluciones que se imponen son de violencia, explotación, sumisión o muerte. Se quiebra el admirable sistema político-social del incanato y rige la improvisación, el trabajo forzado, la apropiación ilícita generalizada, que es contestada periódicamente con alzamientos durante toda la colonia y que continúa en la República, al no haberse variado sustancialmente el *status* creado en la centuria decimosexta.

Desconoce el Estado oficial el derecho consuetudinario aborígen, lo que provoca desconcierto y escándalo, para luego proceder con iguales métodos de irracionalidad.

Una conclusión que fluye para efectos jurídico-administrativos es que la nación europea no respeta los derechos de la mayoría quechua-aymara; por lo que la minoría irritablemente se sobrepone y utiliza todos los resortes del Estado a su favor, pero omite asumir los trabajos penosos para la construcción de un país que aspira a salir del subdesarrollo y olvidando también tomar las armas para defender el Perú en confrontación bélica internacional: las tropas de la resistencia 1879-1884 estaban conformadas por indígenas en su casi

totalidad y comandados por un grupo de oficiales heroicos que se enfrentan al engreído enemigo en todo el teatro de operaciones.

La pirámide está, pues, invertida: el derecho europeo trata de consolidarse en actitud etnocida; la minoría atropella a la mayoría. ¡Nuestro derecho resulta así antisocial, irreal, abusivo!

Hay que pugnar por una convivencia benéfica de las naciones en referencia y ésta ha de ser la inspiración humana del jurista peruano, elaborando un derecho extraído de nuestra realidad.

Las etnias responden a las denominaciones de Arahauca, Cheberoana, Huitoto, Jibaroana, Pano, Pano-Yaguana, Quechua-Aimara, Simacu, Tucanoana, Tupi-Guaraní, Zaparoana. Y las subdivisiones son numerosísimas. Es una población sumamente atrasada y deprimida, y algunos grupos resultan violentos y caníbales, semi abandonados por el Estado y por las misiones católicas; hay una acción religioso-social-cultural fecunda de parte de confesiones protestantes, organizadas en torno del Instituto Lingüístico de Verano (ILV), OFASA, etc., aunque han sido tildadas de penetración norteamericana, tanto en Perú como en otros países suramericanos⁽¹¹⁾.

"En la Selva del Perú de estos momentos, más de cuarenta minorías tribales están tratando de construir su futuro, encontrar su lugar dentro de una sociedad nacional que ha emprendido un camino de liberación. Son tareas difíciles en las cuales una búsqueda de identidad, creadora y auténtica, podría darse sólo a partir de un conocimiento consciente y plenamente asumido de las propias raíces culturales. De esta manera, esas renunciadas a su estímulo de vida y a una concepción del universo que los antropólogos llamamos elegantemente cambios y aculturación y que de alguna manera están plasmadas en este libro, tendrán un sentido para los hombres de las comunidades nativas en el logro de su dignidad", dice Stefano Varese⁽¹²⁾.

Muchas de las reflexiones para la defensa de quechuas y aymaras resultan aplicables a estos indígenas apegados a las formas primitivas de vida, no obstante lo cual son objeto de matanzas, de sistemáticos robos de propiedades rurales, de arrinconamiento en beneficio de aventureros tanto o más agresivos que los llegados hace quinientos años.

Y esta distorsión de la realidad peruana habrá de superarse, para que el derecho, que es reflejo, pueda

(10) RUIZ ELDREDGE, A. La Constitución Comentada, págs. 106-107.

(11) Desde la colonia ha venido funcionando como gran sede misional católica el convento franciscano de Ocopa, cerca de Concepción. Hay Vicariatos Apostólicos.

(12) VARESE, Stefano. Del trabajo y arte del selvícola. Prólogo, págs. 147-149.

contribuir a mejorar las condiciones del administrado, como acontecía durante el Tahuantinsuyo, obviamente adicionados los adelantos y concepciones de los tiempos modernos.

Propendamos entonces a la integración de las naciones y etnias hacia un mestizaje total, sin violentarlas ni contraponerlas, para que dentro de un proceso racional y cronológico lleguemos a consecuencias unitarias a través de vías humanistas.



III. LAS REGIONES. EL GOBIERNO REGIONAL.

Ésta es la quinta modalidad cronológica de la demarcación territorial peruana: *suyucuna*, corregimientos, intendencias, departamentos y, ahora, regiones.

Se trata de un novedoso régimen divisional, lamentablemente no sistema, como tendremos ocasión de probar. Aun así, es el más cercano a la técnica moderna, no precisamente en vano han transcurrido mil años. Salvando distancias cronológicas evidentes, creemos que los *suyucuna* y luego las intendencias vienen a ser las formas más aproximadas a las motivaciones de la regionalización: los primeros con una eficacia de que habla la historia colocando a la administración, la estadística y el bienestar social en la cumbre de los Estados de la antigüedad; los últimos como resultado de una eclosión de masas jamás ocurrida antes ni tampoco después en la historia⁽¹³⁾.

Los presupuestos jurídico y técnico son coincidencia, por felicidad, y estaban contenidos en el texto constitucional de 1979:

"Las regiones se constituyen sobre la base de áreas contiguas integradas histórica, económica, administrativa y culturalmente. Conforman unidades geoeconómicas. La descentralización se efectúa de acuerdo con el plan nacional de regionalización que se aprueba por ley" (artículo 259)⁽¹⁴⁾.

En la Carta se omitió un aspecto básico, que bien pudo haberse cubierto legislativamente, pero se prefirió -con poca calidad técnica y política- partir de situaciones defectuosas graves, quizá también porque el mandato constitucional en cuanto al *modus operandi* era angustioso: 8 años, pero no imposible de ejecutarlo para Parlamentos con ciudadanos preparados y trabajadores.

Era realmente clamorosa la necesidad de establecer un sistema, es decir, una totalidad orgánico-funcional, correlacionada y recíproca. Ya para satisfacerla había que partir ineludiblemente de conclusiones técnico-científicas: el Plan Nacional de Regionalización las contiene, aunque los cimientos en que reposa el edificio es de material deleznable: la división territorial entonces en vigor.

Veamos por qué.

Carente de estudios científicos previos e integrales, con delimitación artificiosa e imprecisa, la distribución geográfica peruana -como la de muchos otros países- era producto irreal, empírico; obedeciendo a situaciones de toda índole, desde la sana y acertada hasta el interés económico-político terrateniente y caudillista.

Materia obligada era, pues, la redemarcación científica territorial. ¡Y no se ha hecho!

Tratando de justificar lo injustificable, se eleva a las categorías de verdad y orden las obtrusas construcciones demarcatorias precedentes, que resultan increíblemente también actuales. La fundamentación para ello toca los fundamentos mismos de la validez constitucional y de la propia regionalización.

IV. ADAPTABILIDAD A LA ACTUAL DEMAR-CACIÓN POLÍTICA.

La delimitación regional propuesta inicialmente, debe considerar los actuales límites departamentales, ya que son unidades territoriales con antecedentes históricos y culturales comunes, que han generado

(13) Decimos *suyucuna* y no *suyus*, pues en quechua el plural se forma de dicha manera, a diferencia del castellano.

(14) El procedimiento lo establece la propia Carta (Disposiciones Generales y Transitorias - Novena).

identidad y niveles de cohesión de parte de sus pobladores (VI. Lineamientos de regionalización-Ley 23878).

En otros términos, el objetivo a alcanzar ha sido uno muy sencillo, para cuya tarea sobraba tiempo: agrupar departamentos contiguos y crear así, regiones, esto es, unidades geoeconómicas.

La parte norte de la provincia de Caravelí, por ejemplo, está estrechamente vinculada, social y económicamente, con la Región de Los Libertadores -por su mediación cotidiana-, con Nasca; empero, continúa dentro del absurdo clásico criterio de integrar una región con la que puede tener tenues vinculaciones. Puno es -por sí mismo- una región, que nada tiene en común con Moquegua y Tacna, a no ser por su población emigrada y notoriamente flotante o semiflotante; y aparecen como una "región de padres no conocidos", puesto que careció de nombre; situación ya corregida: región José Carlos Mariátegui (Ley 25023 y acuerdo 2-90-AR/R. JCM, de 27-1-1990).

*“ El Perú continúa desplazándose
hacia una real y nociva
centralización...”*

Tanto al Instituto Nacional de Planificación, al Congreso y a los Gobiernos de 1980-85 y de 1985-90 les faltó perspectivas descentralistas serias; y, actualmente, sólo queda remendar legislativamente la regionalización existente, proyectando una ley que contenga normas sobre estos aspectos:

- No poder efectuar modificaciones desde que rijan las regiones hasta veinte años después, para poder evaluar ponderadamente las bondades y deficiencias, planteando entonces un proyecto razonado de modificaciones integrales. Así ha de consolidarse más y desvanecerse otras reclamaciones; y

- Preparar aceleradamente -en el país y en el exterior- un equipo de técnicos prestos a orientar el resurgimiento, desarrollo y afianzamiento regional, imbuido de una mística de profundo realismo nacionalista⁽¹⁵⁾.

Resulta ya inoportuno incidir en lo que varias veces habíamos modestamente recomendado: establecen un plazo total e inmodificable para regionalizar, a cumplirse gradualmente; comenzando quizá por dos o tres regiones-piloto: una en el Norte -que podría coincidir con la región cuya sede es Trujillo-; otra en el Centro -tales vez con la ciudad de Huancayo como sede-; y una en el Sur -a la que correspondería la ciudad de Arequipa-.

En definitiva, resulta perfectible el régimen de regionalización; debiendo imponerse una enérgica y adecuada política para alcanzar un sistema emanado de la propia realidad nacional, sin artificios⁽¹⁶⁾.

V. LA CARTA DE 1993.

Bien. Todo lo expuesto precedentemente corresponde a la Constitución de 1979 y obviamente a sus realizaciones.

Somos los tratadistas disconformes con tamañas fallas, los que -sin embargo- sostenemos que todo ello resultaba perfectible: teníamos que reunirnos democráticamente para efectuar un examen severo y concienzudo, retirando objeciones ante razones que pudieron llevarse comprobadamente a reuniones de trabajo constantes y sucesivas, ya que estos temas son de suyo complejísimos y que requieren un proceso de maduración.

Había, pues, que trabajar silentemente y enmendar sobre la marcha el rumbo de la regionalización. Esto era lo racional y aconsejable, por difícil que resultará.

Es en estas circunstancias que se produce -precisamente- la terminación de un mandato y el comienzo de otro, a través de elecciones que evidencian derroche nunca antes visto, de un lado; y de los infaltables candidatos ahitos de improvisación y de inseguridad, demostrada en postulación bifurcada, como quien compra huachos de varias loterías, en la esperanza de que alguno resultare sorteado. Y, prontamente, un he-

(15) Las universidades han de cumplir sus fines estableciendo seminarios de regionalización, divulgando la doctrina descentralista al público y a los más altos niveles, en vía de preparar técnicos y profesionales entre las nuevas generaciones. Las regiones podrían exigir un adecuado nivel preparatorio para nombrar o contratar a sus funcionarios y trabajadores. La Región J.C. Mariátegui publica su acuerdo en El Peruano, de 12-3-1990, pág. 82686. Su sede en la ciudad de Puno (Acuerdo 4-90, de las mismas fechas).

(16) Las nacionalidades quechua y aymara trasuntan parcialmente regionalidad. En este orden de cosas, la Región Inca es, para nosotros, la más perfecta: nombre y realidad, aunque puede resultar variada en extensión luego de un proyecto integral realista.

cho inusitado: acuso el último cuartelazo de la historia nacional, esta vez con características disimuladas, el 5-4-1992.

Se desorienta así a la República y concluye dándose la Constitución de 1993, cuyo capítulo XIV - De la descentralización, las regiones y las municipalidades- es objeto de este análisis comentado sistemáticamente.

"La descentralización es un proceso permanente que tiene como objetivo el desarrollo integral del país" (artículo 188). Exposición correcta, *prima facie*.

"El territorio de la República se divide en Regiones, Departamentos, Provincias y Distritos, en cuyas circunscripciones se ejerce el gobierno unitario de manera descentralizada y desconcentrada" (artículo 189).

¡Desapareció todo el largo camino recorrido por el país para ordenarse territorialmente! La composición es torpe, contradictoria, antieconómica, abstracta.

El desacierto no podría ser peor, pues a la ficticia y anticientífica división de nuestro territorio se agrega un elemento más, sin la menor razón valedera: ¿Regiones, Departamentos, Provincias y Distritos? Una atomización y un descuartizamiento, en vez de una estructura funcional comprensible y necesitada. Y este solo enunciado contiene una distorsión mayor que toda la normativa de 1979.

"Las regiones se constituyen por iniciativa y mandato de la población perteneciente a uno o más departamentos colindantes. Las provincias y los distritos contiguos pueden asimismo integrarse o cambiar de circunscripción. En ambos casos procede el *referendum*, conforme a Ley".

No aparece ni remotamente la presencia inteligente, técnica, orientadora del Estado, a través -por ejemplo- del Instituto Geográfico Nacional, entidad que ya prestara importantísimos servicios al país levantando la Carta Nacional sobre la base de laboriosas, precisas y comprobadas triangulaciones geodésicas y astronómicas, sin descartar trabajos de topografía y cartografía inherentes, posteriormente facilitadas por la aerofotografía, aerofotogrametría y los aportes radioelectrónicos por satélite.

Hay, de por medio, una inspiración incorrecta, fácil de ensamble demagogógico, pues ni aun en países de alta cultura podría subrayarse la iniciativa y el mandato de los pueblos sin la debida y reiterada información, exposición y debate para optar por decisiones; error que también lamentamos entre 1980-1990. Su homólogo -el artículo 259- resulta así infinitamente más elegante, con tradición, seriedad y racionamiento.

El artículo 191 es altamente valioso, superior a similar norma de la Carta de 1979, pues determina

constitucionalmente la conformación originaria comunal: el concejo, microfunciones legislativas y jurisdiccionales; la alcaldía, ejecutividad y administración.

El artículo 192 es también de buena textura. El artículo 193 resulta inferior a su homólogo precedente -el artículo 257-, pues la precisión y manejo de los bienes y rentas municipalidades han debido estar mejor tratados dogmáticamente. De allí que haya prosperado el Decreto Legislativo 776, que escamotea por arte de prestidigitación los recursos pecuniarios municipales, lo que obliga a interrumpir, truncar o postergar ejecuciones de obras localmente necesarias. El artículo 194 es de mera trascendencia, como también el siguiente. El artículo 196 resulta repetitivo del artículo 258 de la Carta de 1979, con la ventaja de rescatar las provincias fronterizas aunque la redacción es de lamentable pobreza.

Volvamos a las Regiones.

"Las Regiones tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Les corresponden, dentro de su jurisdicción, la coordinación y ejecución de los planes y programas socio-económicos regionales, así como la gestión de actividades y servicios inherentes al Estado, conforme a Ley. Sus bienes y rentas propias se establecen en la Ley. Las Regiones apoyan a los gobiernos locales. No lo sustituyen ni duplican su acción ni su competencia" (artículo 197).

Su similar, el artículo 261 de la anterior Carta, es sin duda, más completo y diríamos también más hondamente público, mientras que el transcrito resulta susceptible de acomodo privatista.

El artículo 198 trae un elemento rescatable: la elección democrática del presidente de la región. Nada más.

Y el artículo 199 -con el que se cierra el capítulo-, aunque no innova, recuerda, sí, una necesidad funcional indudable: las regiones y las municipalidades "rinden cuenta de la ejecución de su presupuesto" ante la Contraloría General de la República, para fines de su fiscalización.

Estaríamos *ad portas* de un nuevo *referendum*, al parecer, esta vez, para exclusivas motivaciones regionales. Hasta ahora difusión nula de tan trascendente materia ojalá que los proyectos de la Asociación de Estudiantes del CAEM (Centro de Altos Estudios Militares) puedan corregir el rumbo político de la descentralización peruana.

Mientras tanto, se han dictado varios decretos leyes e infinidad de disposiciones gubernativas de inferior jerarquía sobre alcances regionales: organización y funcionamiento regional provisional (Decreto Ley 25432), transferencias de partidas (Decreto Ley 25550), derogatoria del fondo de financiamiento agropecuario

y otras normas financieras (Decreto Ley 25568), creación de la región San Martín, sin previos estudios de factibilidad y creando gravísimo precedente (Decreto Ley 25666), estableciendo el fondo para cultivos principales de dicha región (Decreto Ley 25782), normativa para la administración transitoria regional (Decreto Ley 25841), etc.⁽¹⁷⁾

El Perú continúa desplazándose hacia una real y nociva centralización por evidentes y también ocultas maquinaciones autocráticas de despersonalización del Estado y, peor aún, de la Nación.

Ojalá que reaccionemos con legítima y total conciencia nacionalista⁽¹⁸⁾.

6. CONCLUSIONES.

A. La regionalización ha de ser la mejor realización del objetivo descentralizador.

B. Todo sistema de organización territorial es sumamente complejo y trascendente, y requiere estudios más profundos e integrales, como asimismo comprobaciones periódicas antes de su vigencia; y aun así países como Italia y España todavía presentan problemas indefinidos, con la consiguiente insatisfacción de la masa demográfica afectada.

C. En un país de tan diversa orografía, hay que atenerse lo más posible a ella y dicha realidad es clasificada notoriamente por los levantamientos topográficos, geodésicos, astronómicos, aerofotográficos, aerofotogramétricos, exploración por satélite, etc.

D. La antropología cultural, la sociología, la etnología, la lingüística, la historia y la geografía han de aportar elementos a considerarse en un proyecto integral.

E. Zona hegemónica es Lima Metropolitana; y de mayor desarrollo relativo las ciudades de Arequipa, Trujillo y Chiclayo.

F. Priorizar áreas deprimidas para promover su desarrollo e integración en el resto del país, superando

las desigualdades campo-ciudad, dentro de un proceso para la selección de espacios y proyectos basados en las características y potencialidades regionales. Las áreas elegidas deben permitir promover la especialización, el incremento del valor agregado entre otros, para generar relaciones equitativas entre regiones y al interior de las mismas.

G. Considerar que la organización judicial podría coincidir con los ámbitos regionales y con las sedes de administración regional es un despropósito que atenta contra el concepto integral de reordenamiento. Dentro de una región no podrá haber sino una sola corte superior, en la que se refundirían -si así queda justificado, luego de estudios y movimiento estadístico- todas las otras que existieran en el ámbito territorial. De lo contrario, seguiremos descuartizando el país: una población y su territorio dependerán de modo diverso, como ahora sucede. Los juzgados tampoco presentan dificultad de ubicación. La "metropolidad" es caso aparte.

H. Las actuales regiones no deben sufrir modificación alguna en tanto no se efectúe una redemarcación científica a cargo del Instituto Geográfico Nacional, que deberá pronunciarse sobre la alternativa de provincias y microregiones y sobre la conveniencia o no de que el Mar de Grau constituya una sola región o, por el contrario, que las regiones acrezcan su extensión con la parte pertinente. La departamentalización ha de eliminarse definitivamente.

I. Errores y todo, hoy no queda ya alternativa, pues hay que continuar el proceso de regionalización, asignarle fondos necesarios y sobre la marcha preparar equipos de dirección-ejecución. Sólo así podremos convertirlas en grandes unidades geoeconómicas autosostenidas. La Constitución ha de modificarse y contener que la organización territorial ha de proyectarse científico-geográficamente, declarando que la regionalización es un proceso incompleto que ha de perfeccionarse progresivamente. ☩

(17) Por cierto, que en los foros de derecho -Universidades, Colegios de Abogados, Institutos- y la propia conciencia nacional han manifestado reiteradamente no sólo su disconformidad sino también su radical oposición a seguir centralizando el país en los hechos, aunque se dice lo contrario.

(18) Tratándose de un estudio jurídico, no hemos de caer en posiciones típicamente políticas, aunque en verdad se está dando la simbiosis dolorosamente es el caso de la usurpación de las funciones por el Gobierno Central en desmedro de los fueros municipales, drásticamente cercenados al no permitirse que la Municipalidad de Lima Metropolitana tenga Directores en las empresas públicas de ámbito local; y otro tanto con las de Arequipa, Trujillo, etc., capturas que facilita el Congreso Constituyente mal llamado Democrático, a través de las voluminosas leyes anuales de presupuesto, que carecen de validez para introducir modificaciones a otras normas de igual o superior jerarquía. Esta es situación de gravísima trascendencia próxima o futura.