

PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN Y RECENTRALIZACIÓN ESTATALES: UNA APROXIMACIÓN AL CASO PERUANO (1821 - 2000) *

JOHNNY ZAS FRIZ BURGA
Pontificia Universidad Católica del Perú

I. En el período 1821 - 1844, encontramos en el nivel intermedio peruano a las juntas departamentales las cuales tuvieron una vigencia efectiva mínima, prácticamente estuvieron ausentes. A pesar de las grandes dificultades de inserción de estas juntas departamentales, en un período de inestabilidad política e institucional, se puede concluir que con su creación se trató de constituir, aunque limitadamente, un nivel de gobierno intermedio en la estructura estatal peruana de los inicios de la República.

A la junta departamental se le reconoció sólo una relativa autonomía política, porque si bien estas juntas tenían un carácter electivo, éste venía casi anulado por un sistema electoral que tenía una base de electores mínima, producto del carácter censitario del voto, y de una elección indirecta en colegios electorales parroquiales y provinciales.

Asimismo, la legislación que reguló estas juntas departamentales les reconoció significativas materias de competencia y potestad normativa, si bien ambas sometidas a importantes controles de parte de los Poderes del Estado.

En materia financiera tenían una autonomía limitada: podían actuar su capacidad de gasto sólo dentro de las materias predeterminadas por la ley y sus ingresos correspondían a rentas también ya predeterminadas, sobre cuya creación no tenían casi ninguna discrecionalidad.

* Trabajo presentado en la I Jornada Chileno-Peruana de Historia del Derecho que organizó la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso y se celebró en Valparaíso los días 23 y 24 de noviembre de 2000. Esta ponencia se basa en el libro del autor *La descentralización Ficticia. Perú: 1821-1998* publicado por el Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico de Lima, Perú.

La Constitución de 1839 no hizo mención alguna ni a las municipalidades ni a las juntas departamentales. Esta supresión y la presencia de autoridades de policía en el ámbito local, muestran claramente el carácter autoritario y centralista de esta última Carta Política.

En este mismo período, el municipio tampoco pudo, por su extrema debilidad institucional, radicarse con fuerza en la estructura estatal republicana y también estuvo ausente como nivel de gobierno en parte significativa del período.

Las Constituciones y la legislación del período configuran al municipio como una instancia de gobierno local con relativa autonomía política y financiera. Al igual que la junta departamental, el carácter electivo del municipio era prácticamente anulado por la mínima base electoral del régimen censitario, restringido aún más por la elección indirecta. La legislación del período también les reconoció materias de competencia y potestad normativa, al igual que una capacidad de gasto e ingresos exclusivos, si bien limitados por un fuerte régimen de controles de parte del poder público nacional.

En 1836, a consecuencia de la guerra civil, se declara el receso de la municipalidad de la capital de la República y, luego, el de todas las juntas municipales del país. Este receso fue mayor que el de 1826.

La Carta Política de 1839 sancionó constitucionalmente la supresión de las municipalidades. Esta Constitución dispuso únicamente la existencia de dos síndicos procuradores en cada capital de departamento y de provincia, y la de un síndico procurador en cada parroquia.

II. El período 1845 - 1919 se caracteriza por presentar los primeros intentos –si bien, siempre limitados– de consolidación institucional del Estado en el Perú republicano.

Con el primer gobierno de Castilla (1845 - 1851) se inicia un momento de estabilidad y de construcción estatal que marcará una ruptura frente a la profunda anarquía de las primeras décadas republicanas y que abrirá, si bien con graves dificultades, un período de diversos intentos de construcción institucional en el ámbito local e intermedio¹.

La explicación económica de este proceso está dada por la inserción del Perú en el mercado internacional. Para Bonilla: “En los veinte años anteriores (1821 - 1840) al ingreso del guano en el comercio internacional, la economía peruana presentaba signos de un estancamiento evidente, mientras que profundas brechas separaban el espacio físico y social. Fueron éstas las bases materiales que permitieron el nacimiento y la reproducción de caciques y caudillos en las primeras décadas del Perú como República: hombres rústicos de una ambición desmedida, pero sin la fuerza ni la capacidad económica y política para organizar y mantener

¹ Para el análisis histórico de este período, con relación a los intentos de formación del Estado peruano, consultar: Mc Evoy, Carmen, *La utopía republicana, ideales y realidades en la formación de la cultura política peruana (1871-1919)* (Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, 1997).

las condiciones de un gobierno estable. Fue en 1840 que el Perú empieza a despertar de su letargo, otra vez (como antes y como después) bajo el acicate del mercado y de la demanda externa. (...) ahora, a mediados del siglo XIX, la Inglaterra victoriana requería de los abonos para elevar la productividad de su agricultura en respuesta a las mutaciones generadas por la revolución industrial. Aves y guano, de un lado; agricultores y comerciantes, de otro, configuraron así los dos extremos de una trama que se extiende desde 1840 hasta 1879, al interior de la cual se desarrolló lo esencial del proceso económico y político del Perú”².

Castilla construyó un modelo constitucional autoritario y patrimonialista que dio relativa estabilidad a las instituciones y que, según Mc Evoy, “forjó la matriz fundamental de la cultura política peruana”³. El modelo castillista fue posible gracias a los recursos provenientes del guano, a la legitimación ideológica del modelo a través de los planteamientos autoritarios y conservadores de Bartolomé Herrera, y a las múltiples alianzas y clientelas logradas por Castilla.

A pesar de los cimientos de precaria institucionalidad dejados por Castilla, nuevamente, en 1854, se produjeron otras guerras civiles en el Perú. Éstas concluyeron cuando las diversas facciones políticas del país lideradas (al momento final) por Castilla vencieron a Echenique, quien había sido su sucesor, y nuevamente aquél asumió el poder (1855 - 1862). Sin embargo, la propuesta constitucional autoritaria y patrimonialista del modelo castillista fue objetada y se rompieron las alianzas entre los poderes locales y el central⁴.

El modelo castillista tuvo su continuador fallido en José Balta (1868 - 1872). El contexto que había permitido la aplicación de aquel modelo ya no estaba presente: los recursos provenientes de la explotación del guano habían terminado y ya no había fondos para sostener todas las redes de alianzas y clientelas forjadas durante el período anterior. La consecuencia de esta crisis fue una acentuada fragmentación política y social del país.

En esta gravísima crisis se inicia en el Perú la experiencia del primer civilismo con Manuel Pardo como Presidente de la República. Sin embargo, la construcción estatal renovadora que se propuso debió enfrentar, sin éxito, la bancarrota fiscal de 1874 y el final del patrón de desarrollo económico basado en el guano.

En este contexto se dictó la Ley de Municipalidades de 1873, la más importante en nuestra legislación republicana.

A la gravísima crisis fiscal de la década de 1870 se agregaron la crisis política y, principalmente, la guerra de Chile contra el Perú y la invasión y la ocupación chilenas subsiguientes.

Los años de 1884 a 1894 fueron los de la “Reconstrucción Nacional” y tuvieron su expresión política en la llamada “pax cacerista”, la que logró un mínimo de

² BONILLA, Heraclio, *Guano y crisis en el Perú del siglo XIX*, en VV. AA., *Nueva Historia General del Perú* (3ª ed., Lima, Mosca Azul, 1982), p. 124.

³ MC EVOY, Carmen, *La utopía republicana* cit. (n. 1), p. 24.

⁴ *Ibíd.*, p. 36.

cohesión en el país. Ésta, sin embargo, no evitó la aguda fragmentación del país, caracterizada por el aumento de las tensiones y de las facciones locales⁵.

La coalición constitucional que sostuvo a Cáceres en el poder, quien dirigió un gobierno “parlamentario-autoritario”, estableció una “organización política clientelística, apaciguadora y, forzosamente, descentralizante”⁶. Es en este período que se dictan dos importantes leyes: la Ley de Descentralización Fiscal de 1886, que crea las juntas departamentales, y la Ley de Municipalidades de 1892. Concluida la “pax cacerista”, con la coalición liderada por Nicolás de Piérola, se inicia un nuevo proceso de centralización política desde Lima.

A inicios del siglo XX, se produce el desplazamiento del Partido Demócrata por el Partido Civil, radicándose el dominio electoral de este último, si bien las elecciones eran controladas. El segundo civilismo continuó el intento centralizador desde Lima y fue el primer gobierno de Augusto Leguía (1908 - 1912), quien representó a los sectores más autoritarios y más centralistas del Partido Civil.

La nueva inserción del Perú en el mercado internacional significó una “revolución económica”: la minería y la agricultura de exportación alcanzaron impresionantes tasas de expansión y se produjo una importante penetración de capitales extranjeros, principalmente norteamericanos, en la economía peruana.

La fuerte fragmentación regional del país, característica del siglo XIX, continuó a inicios del siglo XX. Asimismo, el fenómeno de la privatización del poder público local continuó y se mantuvo ligado estrechamente a la propiedad de la tierra.

En el nivel intermedio se implantaron tanto el concejo departamental de la ley de 1873 como la junta departamental de la ley de 1886, ambas intentaron reintroducir un nivel de gobierno intermedio, ausente en la casi totalidad del período.

El concejo departamental concebido en la ley de municipalidades de 1873, fue un débil ente exponencial del nivel departamental ya que una parte de sus miembros era elegida indirectamente a través de colegios de electores muy restringidos y el resto de miembros eran los representantes de los concejos provinciales. A estos concejos, además, se les reconoció mínimas materias de competencia y, conforme a la rígida relación piramidal que disponía la ley, dependían jerárquicamente del Poder Ejecutivo tanto en materia administrativa como financiera.

La junta departamental de la ley de descentralización fiscal de 1886 tampoco era un ente territorial autónomo, ya que no era un ente exponencial de un cuerpo electoral departamental, pues se conformaba por delegados de los concejos provinciales. Incluso, el intento de hacerlo independiente del Poder Ejecutivo, principalmente a través de la supresión del prefecto como Presidente de la junta departamental, no cambió esta situación. Por último, a pesar que en el origen de estas juntas estaba la descentralización de los ingresos y de los gastos, se produjo

⁵ *Ibíd.*, p. 257.

un paulatino vaciamiento de la limitada autonomía financiera que había reconocido la misma ley a las juntas.

La Ley de Descentralización Fiscal de 1886 fue dictada después de la guerra entre Perú, Bolivia y Chile, en un período de grave crisis. El período posterior a esta guerra (1886 - 1894), llamado de “Reconstrucción Nacional” se caracterizó por ser una opción cívico-militar autoritaria guiada por la figura simbólica de Andrés Avelino Cáceres y que logró una cierta estabilidad frente a la anarquía posterior a la guerra.

El régimen cacerista fue el producto de la alianza entre fracciones civiles y militares de la costa y sierra del Perú, y logró una consolidación mínima del Estado dando, a su vez, un relativo poder a las distintas élites regionales del país. En este contexto, la Ley de Descentralización Fiscal fortaleció a los poderes locales en relación con un Estado muy débil y, con la contribución personal que reintrodujo, fortaleció también a los espacios privados concretos de cada poder local frente al Estado⁷.

Para Basadre, con la Ley de Descentralización Fiscal, “...al separar, dentro de los ingresos del Estado, los que debieran aplicarse a los gastos generales y los que correspondían a los gastos departamentales se quiso “facilitar el establecimiento de las contribuciones y aplicarlas en provecho de la misma localidad en que se recaudaban” mediante la entrega de su manejo a organismos especiales. La nación, empobrecida, necesitaba organización y dinero. Al señalarse rentas del y para el departamento se creyó que los contribuyentes las pagarían con mejor voluntad. Las juntas no fueron creadas para administrar sino para recaudar y para vigilar. La administración continuó centralizada y los presupuestos departamentales se tramitaron junto con el presupuesto nacional. Cada departamento adquirió “la autonomía de su pobreza”⁸. Para Emilio Romero, la ley fue “una medida favorable más bien al centralismo fiscal”⁹.

Para José Carlos Mariátegui la ley de 1886 respondía a un modelo de descentralización centralista. Para este autor: “El Estado no creaba las juntas para atender aspiraciones regionales. De lo que se trataba era de reducir o suprimir la responsabilidad del poder central en el reparto de los fondos disponibles para la instrucción y la vialidad. Toda la administración continuaba rígidamente centralizada. A los departamentos no se les reconocía más independencia administrativa que la que se podría llamar la autonomía de su pobreza. Cada departamento debía conformarse sin fastidio para el poder central, con las escuelas que le consintiese sostener y los caminos que lo autorizase a abrir o reparar el producto de algunos

⁶ *Ibíd.*, p. 260.

⁷ Al respecto, ver: MANRIQUE, Nelson, *Yawar Mayú: Sociedades Terratenientes Serranas, 1879-1910* (Lima, Ifea-Desco, 1989).

⁸ BASADRE, Jorge, *Historia de la República del Perú 1822-1933* (6ª. ed., Lima, Editorial Universitaria, 1967), Tomo IX, pp. 153 - 154.

⁹ ROMERO, Emilio, *El descentralismo* (2ª. ed., Lima, Tarea, 1987), p. 135.

arbitrios. Las juntas departamentales no tenían más objeto que la división por departamentos del presupuesto por instrucción”¹⁰.

Por último, para Víctor Andrés Belaúnde, la evaluación de las juntas departamentales también era negativa: “El caciquismo provincialista es el aliado natural del régimen personal, su colaborador entusiasta, su servidor incondicional; el centralismo logra las líneas generales de su política con el apoyo de los caciques provinciales en el Congreso, y los caciques provinciales, a trueque de ese apoyo, consiguen el subprefecto que les permita arrebatar a los indígenas sus tierras, comprar a precio vil las lanas, contrabandear alcohol y atender a sus intereses personales. Aquel maridaje de centralismo y de localismo culmina en esa aberración que se llaman las juntas departamentales, que vienen a ser corporaciones de caciques, de feudales o de gamonales, en que tienen muy escasa participación la ciudad cabeza de departamento y, por consiguiente, ninguna influencia la democracia regional”¹¹.

En el mismo período (1845 - 1919), también se reimplantaron las municipalidades y lograron radicarse en la estructura territorial estatal.

Al municipio se le reconoció nuevamente su carácter electivo. Sin embargo, el carácter representativo de este nivel de gobierno seguía cuestionado por el sistema electoral censitario y de elección indirecta en colegios de electores restringidos. Fue la Ley de Municipalidades de 1892 la que instauró el sufragio directo y otra ley de 1896 derogó los requisitos de carácter censitario aún presentes en la ley municipal de 1892.

Esta ley de 1892 repitió la ley de municipalidades de 1873, con la omisión del concejo departamental. La ley municipal de 1873 introdujo la dualidad local peruana (provincial y local), la preeminencia del concejo provincial, un conjunto importante de funciones y de materias de competencia para los concejos provinciales y distritales, una dependencia jerárquica y un consiguiente régimen de controles ejercido por los concejos provinciales sobre los distritales y, por último, una limitada autonomía financiera municipal.

La experiencia descentralista iniciada con la Ley de Municipalidades de 1873 funcionó, con grandes dificultades, sólo hasta 1880, poco después del inicio de la “Guerra del Pacífico”. El Estatuto Provisional de 1879 abolió los concejos departamentales y redefinió la acción de las municipalidades.

La Ley de Municipalidades de 1873 se dictó en el año probablemente más difícil en la historia del Perú del siglo XIX, por la caída del patrón de desarrollo basado en el guano. La propuesta del civilismo de Pardo se inscribió en esta gravísima crisis, a la cual sobrevino la bancarrota del Estado peruano y “las resistencias locales frente al proceso de injerencia estatal sobre las autonomías políti-

¹⁰ MARIÁTEGUI, José Carlos, *Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana* (2ª ed., Lima, Editorial Librería Peruana, 1934), p. 188.

¹¹ BELAÚNDE, Víctor Andrés, *La realidad nacional* (5ª. Ed., Lima, Tip. Santa Rosa, 1984), pp. 67 - 68.

cas y culturales”¹² frente al intento de consolidación estatal que se había emprendido.

Dada la importancia de la Ley de Municipalidades de 1873, nos detendremos en la indagación de las principales razones por las cuales el gobierno de Manuel Pardo la dictó.

Manuel Pardo consideraba al gobierno local (tanto departamental, provincial y municipal) como sustento fundamental de cualquier orden político que pretendiera sostenerse en la sociedad y creía también que “era la base de la reforma fiscal y administrativa del Perú” y que “ayudaría, mediante una efectiva aplicación, a disminuir el déficit del presupuesto de la Nación”¹³.

El discurso en el cual Pardo propone al Congreso la aprobación de la Ley de Municipalidades es expresión clara de esta posición. En este discurso –en síntesis de Mc Evoy– Pardo señalaba: “...que esta ley, concedía a los cuerpos populares el derecho de dictar reglamentos, votar arbitrios y levantar empréstitos sin necesidad de la aprobación del Congreso, ni del gobierno; entregando a cada grupo establecido la administración local de todas sus ramas, excepto el judicial y, en una palabra, “consignando la más grande independencia y los más amplios derechos con que la institución municipal haya sido organizada en otras naciones”¹⁴.

Luego del primer año de vigencia de la Ley de Municipalidades de 1873, Pardo valoraba positivamente la experiencia promovida por esta legislación. Con relación a la vinculación entre la descentralización y la reforma fiscal y administrativa, Pardo también creía que con la descentralización, parte de los ingresos recaudados permitirían satisfacer directamente los servicios locales en cada departamento. Esta política que realizó cuando fue Secretario de Hacienda (1865 - 1866) se consolidó durante su gestión presidencial y tuvo su expresión normativa en la Ley de Municipalidades de 1873.

Mc Evoy valora positivamente esta política de descentralización, ya que permitía, en el heterogéneo y amplio territorio del Perú, una mejor asignación de recursos y una administración más eficiente¹⁵. Sin embargo, para autores clásicos como Mariátegui y Belaúnde, la evaluación de la Ley de Municipalidades de 1873 fue negativa.

Para José Carlos Mariátegui el modelo descentralista presente en la ley de 1873 era “un diseño típico de descentralización centralista”. Con relación a los concejos departamentales, este autor decía que: “Estaban destinados a transferir al gamonalismo regional una parte de las obligaciones del poder central la enseñanza primaria y secundaria, la administración de justicia, el servicio de gendarmería y guardia civil. Y el gamonalismo regional no tenía en verdad mucho interés en asumir todas sus obligaciones, aparte de no tener ninguna aptitud

¹² Mc Evoy, Carmen, *La utopía republicana* cit. (n. 1), p. 123.

¹³ *Ibíd.*, pp. 103 - 104.

¹⁴ Mc Evoy, Carmen, *La utopía republicana* cit. (n. 1), p. 106 n. 128.

¹⁵ *Ibíd.*, p. 226.

para cumplirlas. El funcionamiento y el mecanismo del sistema eran, además, demasiado complicados. (...) Los concejos departamentales no descansaban, (...) ni en el pueblo, extraño al juego político, sobre todo en las masas campesinas, ni en los señores feudales y en sus clientelas. La institución resultaba completamente artificial. La guerra del 79 decidió la liquidación del experimento. Pero los concejos departamentales estaban ya fracasados. Prácticamente se había ya comprobado en sus cortos años de vida, que no podía absolver su misión”¹⁶.

Una evaluación semejante corresponde a Víctor Andrés Belaúnde, para quien: “Esta idea de localismo pequeño se compaginaba con la idea cesarista y centralista. El feudalismo colonial, que tuvo su sede en la ciudad española, se desplazó al corregimiento. En la pequeña provincia no había sino dos influencias efectivas: la del gran propietario o gamonal o la del pequeño profesional, aliado del poder central, propietario en formación y destinado a suplantar al viejo feudal; en tanto que en las ciudades, la aristocracia local podía ser controlada por los grupos profesionales y por el verdadero demos que se había formado. El centralismo comprendió intuitivamente que debía aliarse con las dispersas influencias locales en las pequeñas provincias y que no podía disponer de las viejas ciudades. Esto explica el fenómeno por el cual se buscó la base del antiguo corregimiento para las elecciones legislativas. Nuestro Congreso no ha sido, como creen algunos, representativo de la plutocracia costeña, sino del caciquismo provincialista serrano, aliado siempre del régimen personal. Mariátegui, descuidando sus causas, describe, sin embargo, (...) la equivocada política que se siguió al constituir los concejos departamentales en la época de Pardo, en la misma forma en que se constituía el Congreso, es decir, sobre la base provincial”¹⁷.

Esta Ley de Municipalidades fue dictada durante el gobierno de Remigio Morales Bermúdez, quien fue parte de la llamada “pax cacerista” y continuó sustentándose, entre otros elementos, en los diversos poderes locales del país. La ley, a través de diversas modificaciones parciales, rigió hasta 1981, cuando fue derogada por el Decreto Legislativo 051, con el cual se dictó otra Ley de Municipalidades.

III. El período 1919 - 1980 se caracterizó por la ausencia de un nivel intermedio de gobierno y, salvo un breve lapso, tampoco por la presencia de autonomías locales.

Un autor como Caravedo distingue dos fases políticas en el segundo gobierno de Augusto Leguía (1919 - 1930) y en la primera fase ubicamos, entre otras medidas, la instauración de las municipalidades provisionales y la supresión de las juntas departamentales: “En el gobierno del oncenio se pueden distinguir dos momentos o fases políticas. La primera entre 1919 y 1922 caracterizada en lo político por el intento de destruir todos los mecanismos de control que poseía el

¹⁶ MARIÁTEGUI, José Carlos, *Siete ensayos*. cit. (n. 10), pp. 187 - 188.

¹⁷ BELAÚNDE, Víctor Andrés, *La realidad nacional* cit. (n. 11), pp. 66 - 67.

civilismo para romper así su hegemonía. Se trató, indudablemente, de una etapa más democrática en el sentido que nuevas fuerzas sociales tuvieron una relativa mayor influencia en la política, cosa que no habían disfrutado bajo la “república aristocrática”. Por ejemplo, el gobierno realizó algunas importantes concesiones al proletariado, al campesinado, a la pequeña burguesía no productiva...”¹⁸.

La segunda fase del oncenio (1923 - 1930) se caracterizó, luego de haber desarticulado significativamente el aparato civilista, por apoyarse en el capital norteamericano y en la burguesía y pequeña burguesía agraria e industrial¹⁹.

El segundo período de Leguía se caracterizó por actuar una fuerte centralización estatal: se crea el Banco Central de Reserva del Perú y, por primera vez, circula realmente una moneda nacional peruana en todo el territorio; las aguas de regadío pasan a ser de propiedad estatal y su distribución es sustraída a los grandes hacendados; la política vial del Estado afectó el control que sobre los caminos tenían los grupos de poder local; se fortalece la burocracia estatal central; se acrecienta el monopolio de la fuerza en el Estado a través del importante fortalecimiento de la policía y de las instituciones militares. Como consecuencia de esta fuerte centralización estatal se produjo la pérdida de poder del viejo gamonalismo regional²⁰.

La crisis mundial de 1929 afectó seriamente al país, máxime si existía una absoluta dependencia del Estado peruano de los recursos del crédito extranjero. Esta crisis destruyó la centralización estatal lograda por el segundo gobierno de Augusto Leguía.

En la disolución del régimen político, se produjo el golpe militar de Luis Sánchez Cerro. A la crisis económica y social se sumaba una total crisis política: “La situación fue caótica, alternándose la fracción exportadora terrateniente, con otros sectores pequeños burgueses y burgueses emergentes de provincias, en alianza con sectores industriales en Lima. El ejército se encontraba atravesado de estos conflictos. No sólo los exportadores y terratenientes sino asimismo la emergente burguesía industrial y la pequeña burguesía radical pugnaban por dominar el aparato militar. Entre febrero y diciembre de 1931 se produjeron 18 movimientos militares, entre insurrecciones, motines, revueltas e intentos de golpe”²¹.

La gravísima crisis estatal derivó, en 1931, en la conformación de gobiernos autónomos en tres zonas del país, sostenidos por las emergentes burguesías provincianas y por las pequeñas burguesías, y teniendo como reivindicación fundamental la descentralización. Estos gobiernos autónomos y alternativos a Lima, luego de un

¹⁸ CARAVEDO MOLINARI, Baltazar, *Crisis, lucha política y gobierno en el Perú (1919-1933)* (Lima, Retama Editorial), p. 59.

¹⁹ *Ibíd.*, pp. 59 - 60.

²⁰ Sobre este fenómeno de centralización estatal durante el segundo gobierno de Leguía ver: BURGA, Manuel - FLORES GALINDO, Alberto, *Apogeo y crisis de la república aristocrática* (2ª ed., Lima, Rikchay Perú, 1981).

²¹ CARAVEDO MOLINARI, Baltazar, *Crisis cit.* (n. 18), p. 103.

mes de funcionamiento, constituyeron una Junta Nacional de Gobierno, conformada por representantes de los sectores medios y de la emergente burguesía provinciana.

Concluido los efectos más inmediatos y directos de la grave crisis del treinta, retornó nuevamente el proceso de centralización del país.

En el nivel intermedio, en 1921 fueron suprimidas las juntas departamentales creadas por la Ley de Descentralización Fiscal de 1886 luego de un sostenido proceso de vaciamiento de funciones y recursos. Por un breve momento, estas juntas departamentales coexistieron con los Congresos Regionales creados en 1919, considerados en la Constitución de 1920 y de breve vigencia. Estos Congresos Regionales no eran un nivel de gobierno intermedio pues si de una parte tenían un carácter electivo, de otra, se reunían en una sola sesión anual, no tenían potestad legislativa –ya que sus resoluciones legislativas regionales eran promulgadas o vetadas por el Poder Ejecutivo– ni tampoco tenían autonomía financiera.

El otro intento, en este período, de reimplantar un nivel de gobierno intermedio y que nunca se actuó estuvo presente en la Constitución de 1933: los concejos departamentales.

La Constitución de 1933 y la ley de actuación (Ley de Descentralización Administrativa número 7809) establecieron el carácter electivo de estos concejos, a pesar de que la ley (contrariamente) los definió como “cuerpos netamente administrativos”. Además, se les reconocieron muy amplias materias de competencia y, a pesar de ello, no se les otorgó –por lo menos expresamente– potestad normativa; y, por último, se les reconoció también una importante autonomía financiera, a pesar de ciertas limitaciones previstas por la Constitución y la ley. Por estas características, estos concejos departamentales se configuraban, no obstante las contradicciones, como un nivel intermedio de gobierno; siendo ésta una de las razones –si no la principal– por la cual fueron rechazados y no se actuaron.

Después de todas las experiencias señaladas, en el nivel intermedio, sólo se constituyeron instancias desconcentradas del Poder Ejecutivo y, por consiguiente, desprovistos de autonomía política y financiera, destacando entre ellas: las Corporaciones Departamentales de Desarrollo, los Comités Departamentales de Desarrollo, los Organismos Regionales de Desarrollo y los Organismos de Desarrollo Departamentales.

Este mismo período (1919 - 1980) se inicia con el nombramiento de municipalidades provisionales a través de una disposición transitoria de la Ley número 4012 que se volvió permanente. Esta situación intentó ser cambiada, sin éxito, durante los años 1945 - 1948, con el intento de restablecer los gobiernos locales. Para tal fin, se crearon juntas municipales transitorias y se dictó una Ley de Elecciones Municipales (ley 10.733), pero el golpe militar de 1948 truncó el proceso. Nuevamente, en 1968, luego de otro golpe militar, las municipalidades volvieron a ser designadas por el Poder Ejecutivo hasta 1980.

En este período, las municipalidades como gobiernos locales fueron reestablecidas sólo entre 1963 - 1969 y, salvo estos años, las administraciones locales se convirtieron en instancias desconcentradas del Poder Ejecutivo nacional, sin autonomía política ni financiera.

IV. Durante la vigencia de la Constitución Política de 1979 se reinstauraron las autonomías locales y se introdujeron las regiones en el nivel intermedio (1980 - 1992).

La Constitución de 1979 fue una Carta Política elaborada por una Asamblea Constituyente originada en la crisis de la llamada “segunda fase” (1975 - 1980) del gobierno militar iniciado en 1968. Este gobierno militar se vio obligado a convocar elecciones para una Asamblea Constituyente y, posteriormente en 1980, a elecciones presidenciales y parlamentarias.

La composición de la Asamblea Constituyente determinó que la Carta Política elaborada fuera resultado del compromiso, ya que ninguno de los partidos políticos con más representación (el APRA y el PPC) tenía la mayoría absoluta ni todos los partidos políticos de la izquierda agrupados.

El período de vigencia de las regiones fue muy breve: entre la elección de las asambleas regionales (noviembre de 1989 y abril de 1990) y su supresión (abril de 1992) transcurrieron aproximadamente más de dos años. Los primeros cinco gobiernos regionales (Grau, Amazonas, Ucayali, Arequipa y José Carlos Mariátegui) iniciaron su funcionamiento a inicios de 1990 y los otros seis (Nor-Oriental del Marañón, San Martín-La Libertad, Chavín, Andrés Bello Cáceres, Los Libertadores-Wari e Inca), en los meses de junio y de julio del mismo año.

La experiencia de los gobiernos regionales, en general, fue considerada negativa.

Entre los principales problemas, considerados causas del fracaso de la experiencia regional peruana, se destacan los siguientes: i) La constante superposición de funciones entre los niveles de gobierno nacional, regional y local. ii) El origen heterogéneo, designación corporativa y elección de los miembros de las asambleas regionales. iii) La inestabilidad política de la forma de gobierno de asamblea actuada a nivel regional. iv) La ausencia de facultades tributarias originarias y el sometimiento a facultades delegadas del Congreso –delegación que nunca se concretó–. v) La ausencia de materias de competencia originarias. vi) El funcionamiento de los gobiernos regionales coincidió con la aplicación de un modelo económico neoliberal y centralizador. vii) Una elevada e insatisfecha expectativa de la población. viii) La rigidez de los sistemas administrativos centrales de los cuales dependían las regiones. ix) La inexperiencia de los dirigentes políticos regionales. x) La ausencia de equipos técnicamente calificados. xi) La debilidad de las alianzas entre los grupos políticos regionales, uno de los elementos típicos de la forma de gobierno de asamblea. xii) La escasez de recursos. xiii) La repetición de un esquema de administración centralista en el nivel regional. xiv) Una mínima incorporación de los gobiernos locales en el proceso de regionalización. xv) La violencia política del período. xvi) La falta de apoyo y de una voluntad política favorable a la regionalización por parte del Poder Ejecutivo. xvii) La ausencia de una instancia institucional para la coordinación entre regiones. xviii) La ausencia de una instancia institucional eficaz para la resolución de los conflictos de competencia.

Otro problema importante se refirió a la demarcación territorial de las regio-

nes. Esta fue elaborada, en varios casos, por los criterios políticos impuestos por el partido de gobierno durante el proceso de regionalización (el APRA). El caso más evidente fue la región San Martín-La Libertad, que por referéndum se desmembró.

De otro lado, ya antes de la supresión de los gobiernos regionales, en 1992, era clara la dificultad de concluir el proceso de conformación de las regiones, no sólo por el cuestionamiento de la demarcación regional existente, sino también por la acción del gobierno de Alberto Fujimori y la inercia del Senado.

En síntesis, el proceso regional fracasó y no logró desarrollarse porque las regiones fueron creadas desde el Estado en un proceso uniforme, los órganos de gobierno regionales tuvieron una mayoría de miembros no elegidos directamente, la forma de gobierno instaurada fue la de asamblea, las materias de competencia regional fueron delegadas y no propias, el proceso de transferencia fue muy problemático y nunca concluyó, y porque se reconoció a las regiones una mínima autonomía financiera.

En el nivel local, las municipalidades recobraron elementos de su autonomía política como la elección directa, importantes y propias materias de competencia, una significativa potestad normativa e instituciones de democracia directa, si bien en el ámbito financiero aún mantenían –y mantienen– una muy limitada autonomía.

V. El período actual es producto de las realidades jurídico-institucionales iniciadas con el cambio del régimen político a partir del golpe de Estado de 1992, y que han afectado directamente la administración territorial estatal peruana: la reestructuración del Poder Ejecutivo, la supresión de las regiones, la creación de los consejos transitorios de administración regional, la aprobación de la Constitución de 1993 y la modificación relevante de la actual Ley Orgánica de Municipalidades por una Ley de Tributación Municipal.

Los cambios inmediatos producidos luego del golpe de Estado del 5 de abril de 1992, entre ellos la supresión de los gobiernos regionales, se inscriben en un contexto jurídico-político autoritario y centralista.

La supresión de las regiones –y la de sus respectivos gobiernos regionales– está asociada a la recuperación por parte del gobierno central de todo el poder distribuido territorialmente. Todos los gobiernos regionales eran liderados por los grupos políticos de oposición a aquellos presentes en el gobierno central. Por tal razón, la supresión de los gobiernos regionales significó la eliminación –conjuntamente con la disolución del Parlamento– de los más importantes espacios político-institucionales para la oposición al gobierno central. Al ejercicio autoritario del poder se integraba el centralismo como elemento constitutivo.

La Constitución de 1993, en su disposición final y transitoria número octava, señalaba que “Tienen prioridad: 1. Las normas de descentralización y, entre ellas, las que permitan tener nuevas autoridades elegidas a más tardar en 1995”. A pesar de esta disposición constitucional, las correspondientes normas fueron dictadas recién en 1998 (la Ley Marco de Descentralización, Ley N° 26.922, del 3 de

febrero de 1998) y aún no se han efectuado las elecciones para elegir a las autoridades regionales.

Si bien la Ley Marco de Descentralización establece en su primer artículo que “contiene las normas que ordenan el proceso de descentralización del país, en cumplimiento del Capítulo XIV del Título IV de la Constitución Política, a fin de efectuar su implementación gradual”, del análisis de la ley, podemos afirmar que ella no da inicio a un proceso de regionalización sino que restablece, para todos sus efectos, la organización territorial departamental del país, sobre la cual se constituirá un nuevo –y aún no definido– proceso de regionalización.

Como consecuencia de este proceso, se crea un Consejo Transitorio de Administración Regional (CTAR), en cada uno de los departamentos del país, como organismo público descentralizado del Ministerio de la Presidencia y vigente hasta la constitución de las Regiones.

Los Consejos reemplazaron a los gobiernos regionales, suprimidos en 1992, y son instancias desconcentradas del gobierno nacional, y en consecuencia, no cuentan ni con autonomía política ni con autonomía financiera.

Estos Consejos deben permanecer por un período transitorio, ya que la Constitución de 1993 dispone la reimplantación de un nivel regional de gobierno con autonomía política, administrativa y económica. Sin embargo, el diseño regional propuesto por la Constitución presenta –a pesar de su significativa indeterminación– un ente territorial muy débil.

En el actual nivel local, las municipalidades tienen, en el ordenamiento efectivamente vigente y a pesar del reconocimiento constitucional de autonomía (política, administrativa y económica), una limitada autonomía financiera tanto por el lado de los ingresos como por el lado de los gastos: no tienen ninguna autonomía con relación a los impuestos municipales; tienen una mayor, aunque relativa, autonomía respecto de las contribuciones y de las tasas, y una mínima autonomía con relación al Fondo de Compensación Municipal; y están sujetas a una normativa que limita de manera significativa su acción en la ejecución de sus presupuestos.