
Luis Pásara

RASGOS POLITICOS EN LA DEMARCACION REGIONAL

La regionalización dispuesta por la Constitución de 1979 contiene la posibilidad de introducir en el país cambios de significación. Tales cambios son especialmente relevantes en cuanto resultan referidos a uno de los aspectos que destacan en la crisis actual del país: la desarticulación de la relación Estado-sociedad, consecuencia primera del colapso del aparato estatal en el cual ha desembocado esa vieja distancia nuestra entre sociedad civil y sistema político.

En el actual estado de postración del país, la regionalización aparece de veras como una oportunidad —acaso la última desde un orden democrático— de alterar no sólo la relación entre Lima y el resto del país, sino la forma de vincular el campo y la ciudad. Superado el planteamiento restringido de desconcentrar administrativamente el aparato estatal, en favor de un enfoque que descentralice en efecto el proceso de toma de decisiones, puede afirmarse que la propuesta regionalizadora que está en la agenda pública en el país pasa por una redistribución del poder, en favor de las provincias y del campo.

El centralismo —casi es inútil recordarlo— ha sido señalado desde comienzos del siglo como origen de aquello que entonces se denominaba “atraso” y después dimos en nombrar “subdesarrollo”. Como contraparte, descentralizar ha sido una propuesta repetida durante las últimas seis décadas, desde distintas posturas intelectuales y políticas.

Con ocasión de la Asamblea Constituyente instalada en 1978 se incorporaron al debate sobre el tema estudios y propuestas que enriquecieron criterios, tanto en lo referido al cómo demarcar como con respecto a qué atribuciones dar a los organismos políticos a ser constituidos. No obstante la amplitud del debate —que puso el tema en la agenda pública, con una gran intensidad—, el texto constitucional se limitó a delinear los principios de la regionalización y dejó sus términos a la ley.

Durante la gestión gubernamental de Fernando Belaúnde Terry se hizo poco para iniciar este proceso de regionalización. Con la llegada de Alan

García al gobierno pareció darse la hora de atender esta vieja demanda provinciana y rural. Tal imagen surgió, sobre todo, de la prédica anticentrista del nuevo gobierno, que, en efecto, aceleró los mecanismos legales para poner en marcha las regiones, al punto de proceder a crear la mayoría de ellas.

Aunque el proceso de puesta en marcha de la regionalización dista mucho de haber concluido, este artículo explora las características políticas que asomaron durante el proceso de creación de regiones, hasta marzo de 1989. La hipótesis de partida es que tales rasgos, que provienen del sistema político vigente, contienen —en embrión— los límites impresos a la regionalización que, en los hechos, será llevada a la práctica.

Debe anotarse que para examinar este tema —que es la fase inicial de un proyecto mayor, de seguimiento de la regionalización— se consultó toda la documentación oficial administrativa y legislativa que resultó accesible, y se entrevistó a algunos informantes privilegiados respecto al asunto investigado.

Dos aspectos deben ser resaltados, a la luz del estudio. De un lado, la falta de participación popular en el proceso, o su muy escasa significación. De otro, la incidencia en la demarcación de intereses políticos limitados.

I

La falta de participación, como característica, surgió ya en el gobierno anterior, cuando se creó —por decreto supremo 40-80-PM, de 26 de agosto de 1980— la Comisión Nacional de Regionalización, integrándose exclusivamente por funcionarios públicos. El listado de sus miembros titulares y alternos, y de sus asesores —también funcionarios— revela la visión del problema como un asunto de incumbencia exclusivamente estatal.

A mediados de 1987, con el gobierno de Alan García en funciones, se publicó en los diarios una convocatoria formulada por la Presidencia de la República y la Comisión de Regionalización del Parlamento¹ que parecía trazar una ruta distinta a la seguida por la administración anterior. El texto fue presentado como un “Procedimiento para la formulación de solicitudes de creación de regiones”, y se dirigía tanto a las corporaciones departamentales de desarrollo y a los municipios provinciales, como a las “instituciones representativas de las actividades económicas, sociales, culturales y políticas”.

Se encargó a las corporaciones, dependientes del Ministerio de la Presidencia, “la conducción del proceso de formulación de las solicitudes de creación de regiones”, pero se precisó que tales organismos debían “lograr la participación de todas las municipalidades provinciales [] sin excepción, así como promover la activa intervención de sectores de opinión e instituciones representativas del medio urbano y rural”. Se dispuso, asimismo, que “la presentación formal de la solicitud al Poder Ejecutivo,

1 *Expreso*, 17 6 87

corresponde a las Corporaciones Departamentales de Desarrollo, debiendo contar para ello con la aprobación de la mayoría o totalidad de los concejos municipales provinciales de la región proyectada” Y se advirtió que corporaciones y municipios debían “tener muy en cuenta las necesidades e inquietudes de sus poblaciones”, de modo que la solicitud de creación regional “refleje, en lo posible, los intereses y aspiración de los pueblos”

Para realizar todo este proceso —que en el texto parece ser una gran consulta popular—, el mismo documento otorgaba un plazo de veintitrés días, elemento que hacía imposible cumplir los términos del ambicioso mandato. Las entrevistas realizadas permiten reconstruir, más allá de los objetivos trazados en el documento público, cuál era la dinámica real.

Según nuestros informantes², el presidente de la república había llegado al convencimiento de que la regionalización podía convertirse en el logro más trascendente de su gobierno, decidió, entonces, impulsar el proyecto, venciendo las resistencias parlamentarias —a las cuales nos referiremos después—, para lo cual adoptó una propuesta demarcatoria preparada en el Instituto Nacional de Planificación, pero dispuso que la misma fuese planteada al Poder Ejecutivo desde las propias regiones. De allí que el “Procedimiento ” mencionado encargara a las corporaciones la conducción del proceso en tan breve plazo.

En cuanto al acuerdo de la mayoría de los municipios incluidos, se interpretó que bastaba la firma del alcalde —en ciertos casos, éste ni siquiera reunió a los regidores para lograr la aprobación— Como la mayoría de los alcaldes del país pertenecen al partido de gobierno, en virtud de los resultados de las elecciones de 1986, se les envió télex desde la Presidencia de la República urgiéndolos a colaborar, y el Instituto Nacional de Planificación “les sacaba las firmas”³ En suma, un proceso que en el papel lucía participatorio fue, en los hechos, tan centralista como el mal que sus objetivos declarados buscan combatir.

Importa subrayar que, además de la voluntad política de imponer así la demarcación regional, existe una concepción técnica que refuerza tal manejo “es erróneo pensar e insistir que el debate [acerca de los límites regionales] deba producir un consenso nacional, regional, departamental y local [] Una discusión nacional con el propósito de aprobar la delimitación de regiones resulta totalmente extraña a las intenciones de la Constitución”⁴

Extraño o no un debate nacional a las intenciones de la Constitución —punto de referencia susceptible de diversas interpretaciones—, tal justificación presta, objetivamente, apoyo a lo que ha sido el proceso de demarcación: la puesta en práctica de una decisión tomada por un grupo de técnicos alrededor del presidente de la república, revestida de algunos visos de consulta. En tal proceso no es sorprendente que algún alcalde incluso

2 Entrevista B 27 1 89

3 Entrevista A 18 1 89

4 GARCÍA Alberto y JOHNSON Jaime “Regionalización Desarrollo y democracia”, *Piru*, Nº1, julio de 1988, p. 9

justifique no haber consultado a nadie el tema demarcatorio, impugnada por diversos dirigentes sociales la aprobación del alcalde de Rioja a la inclusión de Moyobamba en la segunda región, Alfonso Pereyra, militante del partido de gobierno “explica que si no se le ha consultado a la población es porque ‘la ley dice que son los alcaldes los que se deben pronunciar y a eso nos hemos ceñido [] No cabe consultar al pueblo porque éste ha delegado sus funciones a los representantes de la comuna’ ”⁵

Pese a ello, hay indicadores de haberse producido ciertos niveles de participación y movilización en torno al asunto de la demarcación regional, en contraste con la falta de debate que acompañó el proceso de aprobación de las normas que adoptaron un modelo determinado de región. El diputado César Zumaeta, presidente de la comisión de regionalización de su Cámara, propone este balance “Ha habido cierta participación de los pueblos en el proceso. En Loreto hubo una comisión multipartidaria de regionalización. También en Piura-Tumbes y en Ucayali, donde todos los partidos se unieron. Hubo consulta en Cajamarca-Lambayeque-Amazonas, no la hubo en San Martín, donde con sectarismo la Corporación sacó firmas a los alcaldes”⁶

En el caso de la región Ucayali parece haber habido cierto consenso local para su creación, que es recogido en la documentación parlamentaria sustentatoria de la respectiva ley cuando se señala “haberse realizado una sesión de trabajo pública en la Ciudad de Pucallpa a la que asistieron más de 2,000 personas representativas de las diversas actividades”⁷ El hecho de que de las seis regiones creadas por el Congreso, cuya documentación pudo ser analizada, ésta sea la única donde se deja constancia formal de una reunión de ese tipo sugiere su excepcionalidad. Tal hipótesis se refuerza si se toma en cuenta que se trataba de convertir en región un departamento y que éste, además, era de creación muy creciente, lograda como separación del antiguo departamento de Loreto, luego de un proceso de intensas movilizaciones.

Antes de que el Parlamento procediese a aprobar la demarcación de las primeras regiones, Alfredo Stecher observó algunos casos de movilización en torno a la regionalización en Tacna y Moquegua, Lambayeque y Cajamarca, y Puno. Asimismo, indicó que en el caso de Huánuco los alcaldes visitaron los departamentos vecinos, para discutir su integración⁸. Además, durante el trámite de aprobación parlamentaria destacaron como controvertidos los casos de Madre de Dios, Huánuco y San Martín, donde tuvieron lugar algunos movimientos de protesta contra la delimitación propuesta por el Ejecutivo.

Respecto a estos movimientos producidos en las regiones, puede sostenerse dos conclusiones. La primera es que tales movilizaciones sólo se

5 *La Republica* 2 7 88

6 Entrevista 23 2 89

7 Comisión de Regionalización, Descentralización y Gobiernos Locales, N°1631/87-S, 26 10 88

8 “Los departamentos y la delimitación regional” en *Descentralización regionalización microrregionalización* CER Lima 1985 pp 40 41

dieron respecto a la demarcación y, según la información disponible, estuvieron circunscritas a algunos sectores, básicamente urbanos Funcionarios que siguieron de cerca el proceso consideraron que “el conflicto es por las sedes regionales” y que, en definitiva, “las élites locales querían convertir cada departamento en región”, además, en algunos casos “los frentes de defensa tienen una motivación política, Sendero está en algunos”⁹

Una cierta estrechez de miras local en torno a la demarcación regional aparece probada por otros indicadores En una encuesta periodística realizada a comienzos de 1987 en torno a la problemática de la regionalización, propusieron a su ciudad como sede regional los alcaldes de Ayacucho, Puno, Pasco, Cusco y Huancayo —aun cuando todavía los límites de la región correspondiente no habían sido determinados—, y la propuesta de convertir a su departamento en región fue formulada por los alcaldes de Cajamarca y del puerto del Callao¹⁰

Tales evidencias prestan sustento a la tesis del historiador José Tamayo Herrera, quien sostiene que la regionalización corre el riesgo de expresar “los intereses de las burocracias locales y de los caciques burocráticos provincianos que hoy son los más celosos defensores del descentralismo, porque han reemplazado a los caciques de la tierra [] los caciques burocráticos Directores Regionales, Alcaldes Provinciales, Presidentes de Corporaciones [] hoy representan el anhelo subliminal de robustecer su poder político y económico [] convertirse en los dueños oligárquicos del gobierno regional”¹¹ A la lista de Tamayo sería justo añadir a los diputados, según veremos más adelante

Si bien tales intereses han sido expresados en las movilizaciones producidas con ocasión de la demarcación, bien puede afirmarse, con Jaime de Althaus, que “la instauración de un régimen de gobiernos regionales [n] o nace de la presión de poderosos movimientos autonomistas o de grandes grupos de poder económico regional”¹²

Luis Bustamante ha subrayado este aspecto de la regionalización “tenemos la ausencia aparente de una movilización social local que acompañe el proceso de transferencia del poder del nivel central al regional”¹³ Carlos Monge, al estudiar el caso de Cusco, constata la existencia de un movimiento regional popular pero, al mismo tiempo, fija sus límites “en tanto movimiento regional, se careció de un programa y de una estrategia que precise una alternativa para el desarrollo regional y que señale qué rol le cabe a cada quién en ese desarrollo [] el desarrollo de estas alternativas no ha estado en el centro de la preocupación de los sectores sociales locales interesados en la regionalización”¹⁴

9 Entrevista B, 27 1 89

10 *El Comercio*, 3 3 87

11 *Regionalización e identidad nacional* CEPAR, Lima 1988 p 74

12 “La viabilidad de los Gobiernos Regionales en el Perú” *Debate*, Nº10, Lima 1981, p 56

13 “Regionalización La rutina o la estrategia” *Debate* Nº40, Lima, 1986, p 45

14 Cusco Regionalización y desarrollo regional” *Debate Agrario*, Nº3, Lima, 1988, p 110

Circunscritos a una élite burocrática local o representantes de las acaso no tan numerosas fuerzas sociales organizadas en el nivel local, los movimientos generados en provincias a propósito de la regionalización parecen haber puesto en evidencia el mal que la propia descentralización quiere resolver la falta de “una identidad regional madura”¹⁵

En términos más concretos, hay un segundo aspecto de estos movimientos que importa destacar cuales fuesen su representatividad y sus limitaciones, ninguno de los movimientos que se formaron lograron impedir la aprobación de la demarcación regional dispuesta en la Presidencia de la República y contra la cual se oponían. Las modificaciones introducidas en el Parlamento a la propuesta global del Poder Ejecutivo no correspondieron a las demandas manifestadas localmente.

Aprobada la demarcación regional por el Parlamento, legalmente estaba previsto un procedimiento para modificar, mediante pronunciamiento popular, la demarcación dispuesta por la ley de creación de la región. La ley 24872 detalló, en junio de 1988, el procedimiento para el pronunciamiento popular sobre la demarcación, establecido por el artículo 260 de la Constitución. En el texto legal se facultó a “La población departamental, provincial o distrital” a “solicitar pronunciarse para pertenecer a otra región contigua, rechazando su anterior circunscripción”. El requisito exigido por la misma ley para tal solicitud fue “el respaldo de no menos del 20% de la población electoral inscrita en la provincia [] y del 40% en el caso de los distritos solicitantes”. Se dispuso, asimismo, que el Jurado Nacional de Elecciones proveyera gratuitamente formularios especiales para este efecto y, luego, “deberá verificar la autenticidad de las inscripciones”. Debe anotarse que, una vez más, los plazos previstos por la ley para solicitar la consulta popular fueron sumamente estrechos: sesenta días desde la publicación de la ley, en el caso de regiones creadas con anterioridad a ella, y noventa días desde la aprobación de la ley de creación regional, en los casos futuros.

La información recogida en el Jurado Nacional de Elecciones indica que el trámite, en los términos dispuestos por el texto legal reseñado, no fue seguido en ningún caso. Concretamente, el Jurado Nacional de Elecciones no proveyó los formularios para el efecto ni verificó firma alguna¹⁶. Ello no obstante, el 3 de julio de 1989 el presidente García anunció la convocatoria a consulta popular en seis provincias y nueve distritos, mediante resoluciones supremas que al día siguiente fueron publicadas en el diario oficial.

Si la información facilitada por el secretario general del Jurado Nacional de Elecciones fuera exacta, las resoluciones se habrían sustentado en una interpretación de la ley 25012, promulgada en febrero de 1989, que ordenó

15 TAMAYO HERRERA José *Regionalización e identidad nacional* Centro de Estudios País y Región, Lima, 1988

16 Entrevista con Oswaldo Corpancho, secretario general del Jurado Nacional de Elecciones 11 7 89. Ese mismo día, el ministro de Justicia, César Delgado Barreto, fue consultado por el autor y manifestó tener entendido que el Jurado si había verificado la existencia de las firmas que fueron recibidas por la Presidencia de la República en papeles simples.

“que las objeciones [a la demarcación regional aprobada por el Parlamento] sean presentadas por el Concejo Distrital interesado o por la mitad más uno de los Concejos Distritales de la Provincia solicitante, incluyendo a su Concejo Provincial y, siempre y cuando dicho número de Concejos representen la mayoría de la población afectada” La interpretación de este dispositivo, hecha en el propio Jurado Nacional de Elecciones —pero a todas luces equivocada—, sostiene que esta norma eliminó el requisito del respaldo ciudadano a la solicitud, dejando la iniciativa de la misma en los concejos municipales. Si la convocatoria a consulta popular se hubiese efectuado con base en solicitudes planteadas por los concejos municipales —que en el texto legal recién citado eran designados apenas para canalizar la solicitud de la población—, a las cuales no se hubiera exigido el respaldo de las firmas ciudadanas exigidas por la ley 24872, estaríamos ante un nuevo caso de suplantación de la voluntad popular. Aunque es grave el caso, constituiría una réplica de lo hecho antes, para conferir iniciativa de creación regional a los concejos, según hemos examinado.

La manipulación política, en este caso, habría sido revestida de una irregularidad formal enorme en las resoluciones que convocan a consulta popular —así como en aquella que deniega la consulta a otras seis provincias— se incluye entre los considerandos el siguiente “Estando a lo informado por el Jurado Nacional de Elecciones sobre [] las solicitudes”, siendo así que la existencia de tal informe es negada por un vocero oficial del organismo. Si, en efecto, no hubiese existido el informe del Jurado, las resoluciones supremas de convocatoria serían nulas.

Sea como fuere el detalle incidental en torno a la convocatoria a consulta popular en algunas provincias, la falta de participación popular —primer rasgo del proceso de regionalización, que aquí se analiza— parece haber sido alimentada desde dos importantes vertientes. De una parte, la falta de voluntad política para alentar tal participación, característica que trasciende el marco de un gobierno u otro para signar el régimen político peruano. En él, haya o no elecciones periódicas, quien gobierna entiende su tarea como una que no requiere apoyarse de manera sistemática en el concurso activo de la ciudadanía. Y la elección popular es considerada —como varios analistas han señalado— como un cheque en blanco otorgado a Ejecutivo y legisladores para proceder según su criterio, quien no esté satisfecho con los resultados, podrá cambiar su voto en la elección siguiente, según esta actitud de nuestra cultura política. El segundo factor, como se ha sugerido antes, es la debilidad de los movimientos regionales mismos que, sobre todo, han logrado cuajar como aglutinadores de protesta, pero no parecen tener aún iniciativa y fuerza para sustentar propuestas que den contenido a su participación. Uno y otro elemento juegan roles complementarios en la carencia de participación popular que es posible constatar en lo que lleva de recorrido el proceso de regionalización.

II

El segundo aspecto que vale la pena abordar en el análisis del proceso de demarcación es el juego de intereses políticos de corto plazo. Un aspecto de ello ha sido ya ilustrado: la decisión presidencial de impulsar en plazos perentorios y a marcha forzada la regionalización parece explicarse en la necesidad de presentarla, al término del período (julio de 1990), como un logro alcanzado plenamente. En este mismo nivel, parecen originarse algunos rasgos del modelo regional: 1) la renuncia a las macrorregiones (criterio según el cual las regiones deberían ser cuatro o cinco) y la adopción legal del número no mayor de doce, tendrían que ver con el temor a que regiones grandes pudiesen propiciar una desestabilización del gobierno central, 2) el criterio del Plan Nacional de Regionalización de crear regiones reuniendo departamentos, sin resolver de partida la irracionalidad de la pertenencia de ciertas provincias a departamentos (y ahora regiones) con los cuales no tienen vínculos sólidos, busca no alterar bases políticas existentes¹⁷

Pero quizá es en el Parlamento donde este juego de intereses políticos menudos se reveló más nítidamente. En 1983 el Congreso recibió del Ejecutivo, encabezado por el presidente Fernando Belaúnde, un Plan Nacional de Regionalización, que implicaba tomar decisión sobre la demarcación. Se devolvió al Ejecutivo el Plan y sólo se aprobó el Plan vigente cuando éste (el Ejecutivo) renunció a resolver el asunto demarcatorio, remitiéndolo a una Ley de Bases —no prevista por la Constitución— que, en el momento de ser aprobada por el Parlamento siguiente, contuvo sólo el número máximo de regiones (doce), dejando sin resolver cuáles serían ni, menos aún, sus límites.

Esta renuencia del Parlamento a encarar la regionalización ha provocado un problema de plazos, que ahora sitúa el proceso en una condición nebulosa. La Constitución dispone crear las regiones en un plazo de cuatro años, contados a partir de la aprobación del Plan Nacional de Regionalización promulgado el 20 de junio de 1984. Como a mediados de 1988, oportunidad legal de vencimiento del plazo, las regiones no estaban creadas, el Congreso ha “interpretado” que el plazo constitucional debe entenderse que corre desde la entrada en vigencia de la Ley de Bases, instrumento legal no previsto por la Constitución y que, según los parlamentarios, completa el Plan Nacional. En virtud de ello, el nuevo plazo vence en abril de 1991.

En marzo de 1989 concluyó la segunda legislatura extraordinaria convocada por el presidente de la república para crear las regiones pendientes, exclusivamente. Al terminar, varias regiones no han sido creadas, la ley de elecciones regionales tampoco ha sido aprobada y la ampliación del plazo —vía interpretación— deja abierta la posibilidad de que sea el

17 Entrevista B, 27 1 89

próximo Parlamento— a ser elegido en marzo de 1990 y que debe entrar en funciones en julio de ese mismo año— el que concluya el proceso de creación regional

En el retraso evidente del Parlamento en crear las regiones pueden mediar, ciertamente, razones vinculadas a la ineficiencia de esta institución. Complementariamente, el estudio de la documentación parlamentaria que sustenta la creación de las primeras seis regiones no lleva a pensar que la demora se explica por el interés o el esfuerzo en recabar elementos de juicio, por el contrario, el caso de la región Inca—cuyo debate en el Senado, el miércoles 7 de setiembre de 1988, pudo ser analizado en detalle— sugiere la falta de elementos de juicio y de profundidad en la discusión en torno a la creación de una región

De otro lado, diversas fuentes coinciden en afirmar que en el Parlamento hay motivaciones muy específicas, vinculadas a los intereses de los parlamentarios en su propia carrera política

En el caso de los diputados, “hay el temor a perder fuerza electoral”¹⁸, puesto que al incorporarse el departamento por el cual fueron elegidos a una región, de una dimensión mayor, el político profesional queda enfrentado a una base social más amplia, respecto a la cual tiene que comenzar un nuevo trabajo para sustentarse como parlamentario. Es totalmente congruente con esta preocupación el que los diputados estuvieran entre quienes “azuzaban la consigna” de convertir a su departamento en región¹⁹. Aparentemente, tal actitud ha atravesado las diferencias partidarias²⁰. Como hemos visto, similares intereses existían—si bien con otras motivaciones— en las élites locales, de ahí que aquellos que Tamayo llama los “caciques burocráticos” probablemente encontrarán apoyo firme en los temores de los diputados del respectivo departamento

El caso de los senadores es aún más revelador. La Constitución dispone que los senadores serán elegidos en distrito electoral nacional mientras no se hubiesen creado las regiones, constituidas éstas, los senadores serán regionales. Los actuales senadores ven con preocupación la entrada en vigencia de tal mandato constitucional, dado que para volver al Senado tendrían que contar con una base de apoyo electoral regional. Tal requisito no parece estar al alcance de la mayoría de ellos, figuras de repercusión nacional, si intentasen competir para ser electos en su mejor plaza electoral—la ciudad de Lima—, los sesenta senadores se enfrentarían entre ellos por cuatro o cinco curules. De ahí se explica, probablemente, que el mayor retraso en la creación de regiones se dé en el Senado

Cuando el diputado Zumacta imputa a los senadores el interés de “mantener el distrito electoral único”²¹, cuenta con una prueba convincente. El 11 de diciembre de 1987 el Senado aprobó una modificación de la Constitución que dispone “El Senado es elegido en Distrito Nacional

18 Entrevista con Cesar Zumacta 23 2 89

19 *Ibidem*

20 Entrevista B, 27 1 89

21 Entrevista 23 2 89

Único, de conformidad con la ley”, con lo cual el mecanismo de elección actual se convertiría en permanente. Tal modificación constitucional fue llevada a la Cámara de Diputados el mismo día de su aprobación por el Senado, dispensándosele para ello de algunos trámites, pero los diputados no la han aprobado, debido a otra razón también correspondiente a sus intereses como políticos: dado el trabajo que como dirigentes políticos tienen los actuales diputados, cuando menos en parte del ámbito geográfico de las nuevas regiones, ellos tienen oportunidad de convertirse en senadores electos por las regiones²²

En virtud del bloqueo producido en Diputados a la modificación constitucional aprobada por el Senado, esta Cámara gestó, a mediados de 1988, la “interpretación” del plazo constitucional de cuatro años para crear las regiones, que lo prorroga hasta 1991. De esto se deriva una consecuencia concreta: si a fines de 1989 —cuando debe convocarse a elecciones presidenciales y parlamentarias para marzo de 1990— no se hubiesen creado todas las regiones, los senadores tendrían que ser elegidos en distrito electoral único, que es la modalidad conveniente para sus actuales integrantes.

III

Postergada la demarcación de las regiones faltantes y, en consecuencia, la puesta en marcha de las regiones ya creadas, a mediados de 1989 la regionalización permanece al lado de otras incumplidas promesas constitucionales. En este caso, una cuya postergación mantiene el centralismo y prorroga males de los cuales el campo es principal víctima.

Es posible adelantar que, así las cosas, la regionalización queda librada a la suerte de lo que ocurra en el escenario electoral de 1990. Si las izquierdas tomaran el control del gobierno, la regionalización (con el apoyo del APRA) figuraría en un lugar destacado de la agenda política, según se desprende de los planteamientos programáticos del frente izquierdista²³. Si, por el contrario —y como hoy aparece probable—, las derechas ganasen las elecciones generales, el tema sería preterido. Así lo anuncian los duros ataques enfilados contra la regionalización por los voceros de Acción Popular y, sobre todo, del Partido Popular Cristiano a propósito de la convocatoria a dos legislaturas extraordinarias en 1989, con el exclusivo objeto de concluir la creación de regiones. Y esto, pese a que en el FREDEMO hay varias personalidades destacadas que favorecen una forma radical de regionalización²⁴.

Tal alineamiento político respecto a la regionalización parece corresponder a, cuando menos, dos factores. De una parte —y pese a esfuerzos que

²² *Ibidem*

²³ PÁSARA, Luis. *La Izquierda Unida en la escena pública*. CEDYS/ Fundación F. Ebert. Lima, 1989.

²⁴ Véase, en particular, los diversos artículos publicados sobre el tema por Luis Bustamante, del Movimiento ‘Libertad’, y por Jaime de Althaus, directivo de Acción Popular.

se han expresado sobre todo en el Movimiento “Libertad”—, en las derechas prevalece una resistencia al cambio, resultan, así, objetivamente conservadoras el eje que cruza sus propuestas es una poco imaginativa vuelta atrás, entendida como recobrar un país que se les ha ido de las manos, en contraste, las izquierdas no se hallan atadas a la hora de admitir planes que implican replanteamientos profundos del orden tradicional. Pero hay un segundo factor que acaso tenga aún más peso en estas diferentes actitudes mientras los partidos políticos de derecha tienen su principal base política en Lima, las izquierdas y el APRA cuentan con un apoyo significativo en las provincias, hecho que las ha convertido en mejores vehículos de la demanda descentralista. De la confluencia de ambos factores surgen nítidamente las posiciones para Acción Popular y el Partido Popular Cristiano la regionalización es un asunto programático descuidado, y su discurso en torno a él resulta dedicado a prevenir un posible caos, para las izquierdas, incluidas sus diversas tendencias, las regiones son asunto de interés preferente dentro de su propuesta para transformar el país.

Si, a partir de un triunfo electoral del FREDEMO en 1990, ocurre con las regiones lo que antes ocurrió con otros ensayos descentralizadores²⁵, la acelerada decadencia que atraviesa el país resultará alimentada de manera importante. En particular, el campo verá escapar la mayor oportunidad que hubo en la historia nacional de alterar una relación de poder que le ha resultado escandalosamente desfavorable. Y en ese escenario, por cierto, la violencia conservará un lugar privilegiado.

25 Cf CARAVEDO Baltazar *Descentralismo y democracia* (2a edición) GREDES, Lima, 1988