

---

## Editorial

# EL DESARROLLO RURAL Y LA REGIONALIZACION

**L**a regionalización es un proceso. Sus ventajas y limitaciones aún están por desarrollarse. Distingamos de una vez la legislación sobre regionalización y la realidad que irá surgiendo paulatinamente. No cabe duda de que, aun con todas sus limitaciones, la creación legal de las regiones introduce cambios fundamentales en la organización del Estado peruano. Desde el punto de vista del gobierno central, quizá lo más importante sea que descentraliza una serie de decisiones anteriormente concentradas en la capital, y reduce los recursos económicos puestos a su disposición. Si los recursos que serán transferidos a las regiones son o no suficientes para lograr su desarrollo, es un problema. Pero otro problema es que el gobierno central deberá manejarse con menos recursos que antes. Esta descentralización de decisiones y de recursos no sucederá de una vez por todas: el gobierno central tendrá que adaptarse a las nuevas condiciones, al tiempo que las regiones deberán aprender a tomar decisiones y a utilizar nuevos recursos.

Tres fuentes de conflicto pueden generarse en este proceso de reorganización del Estado. De hecho, han comenzado ya a expresarse en las regiones de reciente creación.

La primera concierne a las decisiones. Aunque la legislación estipula las materias sobre las que las regiones pueden tomar decisiones y aquellas reservadas al gobierno central, habrá siempre una puja entre ambas instancias sobre terrenos no claramente definidos. Tanto los gobiernos regionales como el gobierno central tenderán a asumir más decisiones de las que la legislación establece. Un área específica especialmente sensible de conflicto potencial es la relación que deben establecer los gobiernos regionales con las autoridades militares en aquellos ámbitos geográficos donde haya zonas declaradas en emergencia.

Una segunda fuente de conflicto es la distribución de los recursos. La legislación establece normas al respecto, pero ante la escasez crónica de los recursos existentes en el país, éstos serán siempre insuficientes tanto

*para el gobierno central como para las regiones. Inevitablemente, las regiones sentirán que los recursos les serán escatimados, y el gobierno central que sus necesidades de recursos deben ser prioritarias frente a las de las regiones, pues tiene que atender a requerimientos del conjunto del país.*

*Una tercera fuente de conflictos serán las relaciones entre las diversas regiones. No sólo por el hecho de que algunas recibirán más recursos que otras, sino también porque unas regiones son más ricas que otras por la dotación de recursos naturales que poseen, por el nivel de desarrollo de sus fuerzas productivas, por las inversiones públicas y privadas ya acumuladas, etcétera.*

*Estas tres fuentes de conflicto pueden, a su vez, reproducirse al interior de cada región. Y esto depende, en mucho, de la manera cómo éstas se constituyan, de los procesos sociales, económicos y políticos al interior de cada una de ellas y que irán configurándolas paulatinamente. Es posible que en las regiones se vayan consolidando sus respectivos "gobiernos regionales centrales", los que irán concentrando recursos y poder de decisión, y que las provincias, por ejemplo, o los gobiernos municipales, exijan al gobierno regional una descentralización de los recursos y de las decisiones. Asimismo, habrá en cada región zonas más ricas y zonas más pobres, y posiblemente las primeras tendrán mejores oportunidades de desarrollarse que las segundas, y mayor capacidad de presión para obtener recursos.*

*Es prematuro prever cuáles serán las consecuencias de estos conflictos, pues las regiones están en pleno proceso de constitución. Tratemos, sin embargo, de imaginar dos desenlaces posibles.*

*El primero es que estos conflictos adquieran tal intensidad que atenten contra las ventajas de la existencia de regiones. Las regiones, en su puja por asumir decisiones y captar recursos del gobierno central, corren el riesgo de agotarse en el conflicto. Lo mismo puede ocurrir al interior de cada región. De acuerdo a este hipotético escenario, la regionalización se definiría principalmente como un espacio de creación y reproducción permanente de conflictos que anularía, al menos parcialmente, las potencialidades de esta reorganización del Estado.*

*Es posible que, en una perspectiva de corto plazo, cuando se van definiendo los ámbitos regionales, el conflicto sea lo que predomine, pero que en el mediano plazo se tienda a una suerte de *modus vivendi*. Pero de acuerdo a cómo se resuelvan estos conflictos, el *modus vivendi* al que se arribe puede ser diverso. Puede significar el triunfo del gobierno central sobre las regiones, lo que implicaría el aborto de los intentos de regionalización. O, al nivel de las regiones mismas, puede significar el triunfo de un centralismo intrarregional, lo cual significa también una frustración de los objetivos descentralizadores que tiene la regionalización.*

*El desenlace contrario, la victoria de las regiones sobre el gobierno central, entraña otro tipo de peligro: el de una suerte de federalismo en un país en el que las desigualdades extremas inter e intrarregionales requie-*

ren de una dirección, de un proyecto y de objetivos nacionales que deben estar por encima de las prioridades particulares de cada región.

El éxito del proceso de regionalización depende pues, en parte, del mantenimiento de un equilibrio dinámico entre éste y el gobierno central, de las regiones entre sí y de las diferentes zonas y grupos poblacionales al interior de cada región.

Las discusiones sobre el proceso de regionalización se han desarrollado a menudo en oposición al "centralismo limeño". Sin duda que ellas reflejan una realidad, pero esta oposición no resume de la mejor manera —o de la manera más completa— el sentido de las reivindicaciones regionales. Es evidente que existe un centralismo limeño en diversos niveles: en primer lugar, y principalmente, al nivel mismo del Estado, de sus decisiones y de los recursos que maneja. En segundo lugar, al nivel de la concentración de actividades productivas modernas no agrarias. En tercer lugar, al nivel de la demanda, dado que Lima concentra la tercera parte de la población del Perú. En cuarto lugar, en Lima residen físicamente los miembros más influyentes de las clases dominantes del país.

Pero también es cierto que Lima es expresión de los problemas nacionales, y que las tres cuartas partes de sus pobladores viven en situación de pobreza, amén de que las tasas de desempleo y subempleo son de las más altas del país. Lima —o, más propiamente, la mayoría de su población— sufre carencias no muy distantes de las que padecen los pobladores de otras regiones. Aquí el problema no es de centralismo sino de concentración del poder político y económico en manos de una reducida clase dominante, que lo ejerce sobre Lima y el conjunto del país, con la ayuda de un Estado centralista. El peso de los oligopolios sobre la vida nacional puede mantenerse o aun ampliarse con centralismo o sin él.

Más aún: al amparo de una legislación vigente que promueve las inversiones fuera de Lima, los grupos oligopólicos han descentralizado parte de sus inversiones, especialmente alrededor de actividades productivas agroindustriales. Textil Piura, del grupo Romero, domina buena parte de la comercialización de la fibra de algodón Pima en ese departamento del norte del país. PERULAC y Gloria hacen lo propio en sus respectivas cuencas lecheras. La compañía cervecera del Cusco tiene un poder omnímodo sobre sus proveedores cebaderos. La lista puede ser larga.

Hay, por tanto, un problema de concentración del poder, de patrón de acumulación oligopólica de capitales que no se toma en cuenta si se restringe la oposición de la región con el centralismo limeño. Los oligopolios están situados también en las regiones, y pueden florecer en ellas. No olvidemos, para ilustrar este hecho con una comparación, que las políticas industriales proteccionistas de varios países latinoamericanos desearon de desarrollar una industria nacional no fueron obstáculo para las

*empresas transnacionales. Les bastó con instalar plantas en el país proteccionista y así gozaron también de las medidas de protección que, supuestamente, se dirigían contra su influencia.*

*La regionalización debe ser, pues, un instrumento para una democratización de la economía y del poder nacional y también regional.*

*La significación y el sentido de la regionalización dependen de cómo y quiénes la ponen en práctica. Pero es fundamental evitar un riesgo, al que hacíamos referencia al mencionar los peligros de un federalismo. El riesgo es que el movimiento hacia la regionalización pierda la perspectiva de que su objetivo máximo es contribuir a la construcción de la nación peruana, al desarrollo del conjunto del país y a la democratización de toda la sociedad. En otras palabras, debe enmarcarse en un proyecto nacional. El desarrollo y la democratización de todas las regiones dependen del desarrollo y la democratización del país en su conjunto, y viceversa. Sería un error de alcances históricos propender hacia utópicas autarquías regionales. A eso conduciría confundir la contradicción regionalización versus centralismo o regionalización versus concentración del poder político y económico, como una contradicción entre región y nación.*

*¿Qué posibilidades abre la regionalización al desarrollo rural? En la medida que el sector agrario es el sector productivo probablemente más intervenido por el Estado, una modificación de su estructura puede tener importantes consecuencias. La primera de ellas es que las regiones podrán, dentro de ciertos límites, establecer una planificación de la producción que refleje las potencialidades y necesidades regionales.*

*Pero el que haya planificación regional es una posibilidad teórica, pues depende de la dirección de los gobiernos regionales y de su capacidad para ejecutar las decisiones que toma. En cada una de las regiones hay intereses socio-económicos que pueden ser coincidentes, pero también contradictorios. No todos los sectores sociales priorizarán un desarrollo rural. Probablemente no lo hagan si el gobierno regional está controlado por intereses urbanos y si el movimiento y organización de los productores agrarios y campesinos es muy débil. Una primera conclusión, pues, sobre regionalización y desarrollo rural es que éste no obtendrá ventajas si los intereses agrarios no están fuertemente representados en los gobiernos regionales o si, en su defecto, no tienen la capacidad de presionar a los gobiernos regionales o de establecer alianzas con sectores que tienen intereses complementarios.*

*Una segunda ventaja de la regionalización sobre el desarrollo rural es que se abren las posibilidades de que la región pueda intervenir en ciertas decisiones de política sectorial general que la afecten. Una de ellas, vital, es la fijación de precios de algunos productos. Por lo general*

los precios de los productos fijados por el Estado son definidos tomando como base los costos promedios nacionales, que no reflejan las particularidades y diferencias regionales. La intervención de los gobiernos regionales permitirá que estos controles sean más realistas al reflejar la diversidad regional de los costos. Esta intervención implica que el gobierno central cree las condiciones para la concertación con los gobiernos regionales.

Una tercera posibilidad de la regionalización sobre el desarrollo rural, vinculado a su capacidad de planificación, es la de ir creando o adecuando las bases científicas y tecnológicas apropiadas a las características de la región, lo cual tiene que ver con la dirección de la enseñanza y, de manera destacada, con el papel de las universidades regionales. Éstas tienen que orientarse a la realidad de la región y adecuar sus currículos, investigación y proyección social a la resolución de los problemas regionales.

Una cuarta ventaja en relación al desarrollo rural es que las regiones tendrán mejores posibilidades de ejecutar una política de transformación de la producción agraria, reteniendo el valor agregado en la propia región. Esta retención del valor agregado dependerá en buena medida, sin embargo, de que quienes asuman los procesos de transformación —que pueden ser los propios productores agrarios, las comunidades campesinas, las cooperativas, los empresarios privados, etc.— tengan interés en el desarrollo regional. Si no es éste el caso, el valor agregado será fácilmente acumulado o reinvertido fuera de la región.

Sin embargo, para que el desarrollo rural sea posible debe articularse a un programa de desarrollo regional, pues es ya hoy evidente que depende estrechamente de los demás sectores productivos.

Así como la regionalización abre nuevas posibilidades para el desarrollo rural, también tiene sus límites. El primero es que estas posibilidades están estrechamente atadas a un desarrollo nacional e interregional.

Una de las características notables del país son las desigualdades regionales. A pesar del centralismo, hay regiones que han logrado un desarrollo relativamente alto en comparación con otras, por diversas razones: una mejor dotación y mayor abundancia de recursos; el hecho de haber sido beneficiadas durante largos años por las inversiones públicas; por la cercanía a grandes mercados o a importantes vías de comunicación, etcétera.

Un ejemplo hipotético ilustrará este punto. Supongamos que la futura región Wari decida desarrollar una política de expansión y tecnificación de la papa en los ricos valles costeros del departamento de Ica, y que, con rendimientos de treinta o hasta cuarenta T.M. por hectárea, logre abastecer a los principales centros urbanos de consumo. ¿Qué ocurriría con las regiones que albergan a campesinos cuyos ingresos dependen en parte de la producción de papa destinada a esos mismos mercados, pero cuyos

rendimientos no superen ni la tercera parte de los indicados para la región Wari? Simplemente serían desplazados del mercado. Y si, para protegerse, la región desfavorecida encarece artificial y unilateralmente el precio de la papa que viene de la región Wari, ésta podría, fácilmente, responder encareciendo los productos provenientes de la región afectada. Esta confrontación interregional otorga a las más fuertes las mejores posibilidades de ganar. En este caso las autonomías estarían profundizando desigualdades.

Ahondemos aún más en el argumento. Es sabido que existe una estructura de precios relativos que es adversa a la producción agraria. Esta estructura responde a varias causas; algunas de ellas tienen que ver más con opciones políticas que con razones estrictamente económicas. Por ejemplo, todos los gobiernos de las últimas décadas han tratado de mantener bajos los precios de los productos agrarios con la finalidad, de un lado, de mantener un modelo de desarrollo centrado en actividades urbanas con bajos salarios y, por otro, para impedir la protesta de las poblaciones urbanas, las cuales tienen una mayor capacidad de presión que la población rural. Uno de los instrumentos utilizados para comprimir los precios de los alimentos es importarlos con subsidios. Estas importaciones subsidiadas presionan hacia abajo los precios de muchos productos agrarios producidos en el país, perjudicando a los agricultores y campesinos.

Pero existe otra razón que apenas si es mencionada y que está estrechamente asociada a las grandes diferencias del desarrollo de fuerzas productivas existentes en el país. Retomando el ejemplo de nuestro hipotético productor de papa iqueño: los precios a los que puede vender cada kilo de papa son mucho menores a los precios de la producción de nuestro productor campesino que utiliza variedades y técnicas tradicionales, puesto que los costos de aquél son menores. En un mercado nacional, los precios promedio de la papa estarán siempre —o casi siempre— por encima de los costos del agricultor iqueño, y siempre —o casi siempre— por debajo de los costos de nuestro productor campesino. Aquél ganará casi siempre, mientras que éste perderá casi siempre.

¿Qué sucede si una región que alberga a productores con técnicas productivas tradicionales cierra, en el afán de protegerlos, sus fronteras a la papa de otras regiones con un mayor desarrollo de sus fuerzas productivas? Probablemente ocurrirán al menos cuatro cosas. Primero, los consumidores de la región protegida se opondrán, pues se verán obligados a comprar papa cara; segundo, se estancará el desarrollo de las fuerzas productivas de la papa de la región precisamente por estar protegida; en tercer lugar, se le cerrarán los mercados extrarregionales, pues las otras regiones preferirán las papas más baratas; finalmente, las papas baratas ingresarán de contrabando a la región protegida.

Las regiones con menor desarrollo relativo están obligadas, por consiguiente, a reducir la distancia que las separa de las más desarrolladas. Y aquí el Estado, como institución suprarregional, tiene un importante

*papel que cumplir, pues uno de sus objetivos debe ser, precisamente, el de buscar un equilibrado desarrollo interregional.*

*Las regiones deben enfrentar, pues, tres retos: el centralismo —el li-meño, pero también el existente en las propias regiones—; la concentra-ción monopólica del poder, creando las bases para una acumulación regional, y las desigualdades regionales, desarrollando las fuerzas pro-ductivas de las más débiles. Estos retos deben ser enfrentados en el marco de un desarrollo nacional que contribuya a establecer los equilibrios necesarios entre regiones.*

*Las tareas de modernización de la agricultura requieren, así, de la participación regional, pero, al mismo tiempo, exceden sus posibilidades. Una región que pretenda aislarse, más aún si parte de una situación de escasez de recursos y de pobreza, se condenaría a un creciente atraso. Por el contrario, una adecuada relación entre proyecto nacional y proyecto regional puede ser extremadamente provechosa. Esta relación debe cons-truirse, aunque ello signifique la generación de conflictos.*

*El Consejo Editorial*