

Nueva Sociedad Nro. 142 Marzo - Abril 1996, pp. 126-137

# Las comunidades campesinas en el proceso de regionalización del Perú

Jaime Marcos

**Jaime Marcos:** sociólogo peruano, investigador asociado de Economía y Sociedad, I-S, Lima.

## Resumen:

A partir de la Constitución de tipo corporativista de 1979, y bajo la inspiración de partidos como el APRA y los de la izquierda, se consideró la regionalización como el mejor mecanismo para quebrar el centralismo limeño; en dicho contexto, las comunidades campesinas podían ser parte de la Asamblea Regional. En cambio según la Constitución liberal de 1993, se plantea la regionalización como un proceso a iniciarse desde los propios pueblos y no desde el Estado. En tal sentido, se concibe a las comunidades campesinas como instituciones correspondientes a la sociedad civil, imposibilitadas de formar parte de la estructura del Estado y, en consecuencia, disfuncionales al proceso de regionalización en curso.

Descentralización y regionalización son dos temas de larga data en los análisis sociopolíticos de los Estados modernos de América Latina. A pesar de su vigencia, debemos precisar que el Perú no tiene un problema regional en el sentido en que lo tiene, por ejemplo, España. Aquí no hay catalanes (ni siquiera en Arequipa) que constituyan una unidad distinta, aparte de las demás y perfectamente diferenciables del resto del país; aquí no hay vascos que se hayan dedicado al nefasto ejercicio del terrorismo para sacudirse de la égida de Madrid y conquistar una autonomía de grado tal que mucho se parezca a la independencia. Aquí el problema es otro.

## Centralismo y regionalización

Al igual que en muchos países latinoamericanos, sabemos que en el Perú el problema histórico ha sido el *centralismo* y no la descentralización o la regionalización, que son ulteriores. El centralismo es un fenómeno político orientado a que todas las decisiones definitivas sean tomadas en el centro de la organización social y política; en nuestro caso, el centralismo ha sido hecho en torno a la capital, Lima.

Digamos que la descentralización es un tema presente desde el inicio de la República. Por ejemplo, la Constitución de 1828 desechó nada más que por inoportuno el federalismo, con el cual, en el fondo, los constituyentes simpatizaban. En el Art. 66 de ese código y hasta el artículo 81 inclusive, se crean e instituyen las Juntas Departamentales, las mismas que desaparecen de la Constitución de 1834. La Constitución de 1920, en su artículo 140, estableció los Congresos Regionales, que no sirvieron para efectos prácticos. La Constitución de 1933 dedica el capítulo I de su Título X a los Concejos Departamentales, que nunca llegaron a funcionar. La de 1979 formuló las bases para el Plan Nacional de Regionalización que logró crear 11 regiones, quedando pendientes Lima y la provincia constitucional del Callao, pero las once existentes jamás llegaron a funcionar debidamente siendo reemplazadas por los Consejos Transitorios de Administración Regional que dispuso el Poder Ejecutivo, de acuerdo a la 13ª disposición transitoria de la Constitución de 1993.

En medio de todas estas marchas y contramarchas, es importante apuntar que a partir de la Constitución de 1979, y bajo la inspiración de partidos políticos como el APRA y los de la izquierda peruana, se consideró que la regionalización era el mejor instrumento para lograr la descentralización del país, cosa que no todos han compartido, a pesar de sufrir de manera inmisericorde los problemas del centralismo «limeño».

### **Descentralización y regionalización**

Teóricamente, la descentralización es entendida por los peruanos como un régimen administrativo por el que la gestión de los servicios públicos se separa de la administración del gobierno central (Lima) a fin de confiarla, con un cierto grado de autonomía, a los organismos básicos de las provincias como son los gobiernos locales (municipios) y los gobiernos regionales.

Considerando la región como uno de los elementos principales para lograr la descentralización, se la ha definido como la parte del territorio estructurada en forma racional y objetiva, dotada de recursos naturales, provista de una red eficiente de vías de comunicación y de un conjunto de centros poblados con condiciones de participar en la tarea del desarrollo nacional. Asimismo, se entiende que en este ámbito territorial deben hallarse integrados los elementos geográficos, históricos, culturales, económicos, administrativos y políticos que sirven de soporte y lubricación al conjunto social.

A pesar de la unanimidad existente en torno al proceso de descentralización del Estado peruano, el problema de la regionalización no sólo ha sido el establecimiento de una metodología adecuada (procedimiento) para efectuar el proceso, sino el acuerdo unánime sobre

la utilidad y viabilidad de la misma regionalización como vehículo de descentralización. Con el ánimo de realizar un balance crítico pequeño sobre las más importantes propuestas en torno a los temas de descentralización y regionalización, presentamos a continuación las propuestas de las Constituciones de 1979 y de 1993.

### **La propuesta de 1979**

La Constitución de 1979 proponía que las regiones se constituyesen sobre la base de áreas geo-económicas contiguas aprobadas por ley, a iniciativa del Ejecutivo y del pedido de las Corporaciones Departamentales de Desarrollo. Esta propuesta fue catalogada por los analistas como «verticalista», por su forma de implementación. Para comenzar, de acuerdo a la norma constitucional, las regiones son básicamente entes de ficción jurídica que surgen y se mantienen en el tiempo, a partir de las creaciones artificiales de la ley. Dicha ley debía ser elaborada por los expertos del Ejecutivo en el escritorio, como quien juega un partido de fútbol sobre el campo vivo de la población.

Desde su planteamiento y discusión, la propuesta fue tipificada como una clara imposición de uno de los órganos del Estado (poder ejecutivo) en desmedro de los objetivos perseguidos. Para una gran parte de la oposición, existía el convencimiento que las regiones debían ser entes geográficos, sociológicos e históricos con caracteres afines; es decir, que las regiones debían surgir como circunscripciones administrativas impulsadas por la voluntad espontánea y persistente de los pueblos y no por imposición del Estado<sup>1</sup>.

Casi al final del gobierno del presidente Alan García Pérez, la creación de las regiones fue apurada por razones de cálculo político. Muchas provincias y departamentos hicieron sentir su desacuerdo con la conformación, por haber sido incluidos en una región junto con otros con quienes jamás habían tenido contacto alguno. Tal fue el caso de la región de La Libertad-San Martín donde el departamento de San Martín, a través de marchas y movilizaciones bastante violentas, logró que se respete su autonomía departamental y también que sea separado definitivamente de la región en que había sido colocada.

Quizás uno de los aspectos más significativos del modo de ser de los pueblos del interior del país sea ese «nacionalismo» lugareño, patriotismo departamentalista que odia el centralismo limeño o de cualquier otro tipo. Es ese el sentimiento avivado por la propuesta del 79 y su implementación en los años 80. Por ejemplo Tumbes, el más pequeño de

---

<sup>1</sup> Cf. Enrique Chirinos Soto: *La nueva Constitución al alcance de todos*, Editorial Andina, Lima, 1980, pp. 318 ss. Tb., *Regionalización*, Centro Bartolomé de Las Casas, Cuzco, 1987, especialmente la Presentación.

los departamentos del Perú, hizo saber que aspiraba a adquirir por sí mismo al estatus de la región fronteriza, es decir, que no aceptaba la capitalidad de Piura. Asimismo, Ica no aceptaba la capitalidad de Ayacucho –ni Ayacucho, por cierto, la de Ica–, en la región Libertadores-Wari, dificultad que pretendió salvarse con la instauración de sedes rotativas en cada departamento.

Al margen de la metodología, el proceso de implementación puso sobre el tapete el problema del centralismo como asunto vigente. Por ejemplo, las competencias que los gobiernos regionales disponían, de acuerdo al Plan Nacional de Regionalización y la Ley de Bases de la Regionalización, aparecían limitadas y sometidas a la tutela permanente del poder central. El significativo paso dado hacia la descentralización del país, que debería haber conducido al cuestionamiento y cambio sustantivo del patrón de crecimiento económico-social, responsable de las enormes disparidades intra e interregionales, no parecía descansar en el reconocimiento a la propia capacidad de los departamentos y regiones para asumir el reto de su desarrollo futuro. Las competencias para las que quedaban habilitados los gobiernos regionales se restringían al nivel de *administrar, gestionar, coordinar, promover, fomentar, apoyar, proponer*, mas no de *decidir*<sup>2</sup>.

Aquí también es importante considerar el aspecto de la viabilidad. Desde los artículos constitucionales sobre la descentralización hasta la Ley de Bases de la Regionalización, la autonomía económica formalmente prevista se restringía al manejo de los recursos generados al interior de cada región, mínimamente incrementados por la redistribución interregional de la riqueza nacional mediante el Fondo de Compensación Regional, conformado con una proporción de las rentas provenientes de la explotación de los recursos naturales como el petróleo y las minas. Las transferencias que se efectuaban a través del presupuesto general de la República, las transferencias sectoriales destinadas al mantenimiento de los servicios públicos y otras transferencias, no eran objeto sino de administración por parte de los gobiernos regionales; éstos no tenían competencia para fijar su monto o el destino que podía dárseles. También es importante anotar que los gobiernos regionales no estaban habilitados para concertar créditos externos sin la aprobación y consentimiento del poder central. Dicho de otro modo, las regiones se hallaban bajo su completa tutela. La situación se agravó con el deficiente y corrupto manejo realizado por las autoridades regionales durante su período de funcionamiento.

Presentadas así las cosas, el intento de regionalización implementado en los 80, fue una estrategia poco compatible con el objetivo nacional de reversión de las abismales diferencias entre Lima y el interior del país, tanto por la permanente tutela mostrada por el gobierno central cuanto por

---

<sup>2</sup> Cf. cit., pp. VI ss.

la pésima gestión de las autoridades regionales. La sanción de la Constitución de 1993 no fue sino el puntillazo final a un proceso demasiado endeble por la forma como se implementó, por la poca preparación técnica de los ejecutores y por el tremendo grado de corrupción alcanzado en las esferas de poder regionales.

Probablemente el aspecto que merecería enfatizarse de la propuesta de 1979 sea el referente a la estructura organizativa. Según la Ley de Bases, la máxima autoridad del gobierno regional era la Asamblea Regional conformada, entre otras entidades, por representantes de organizaciones que agrupaban a nivel regional, comunidades campesinas y nativas, cooperativas agrarias y otras formas empresariales y asociativas rurales, así como por productores agrarios, en una proporción equivalente al porcentaje de la población rural de la región.

El objetivo perseguido con dicho sistema organizativo fue el que todas las entidades («organismos vivos de la sociedad civil») estuvieran suficientemente representadas y que tuvieran facultades normativas y fiscalizadoras<sup>3</sup>. Por ejemplo, para la esfera consultiva, se fomentaron los *rimanacuy* (Encuentro de Comunidades y de Campesinos), muy optimistas en su concepción, pero poco operativos en la práctica, aunque los escasos dos o tres rimanacuys que se realizaron sirvieron para afianzar líderes locales sin llegar a discutir o tratar de resolver los problemas concretos de la población local que los comuneros esperaban con ansias y que las autoridades políticas pretendían resolver.

Tanta fue la inoperancia de la Asamblea Regional que el Proyecto de Ley Orgánica de Regionalización desarrollado por el Grupo Propuesta, a fin de adecuar la realidad jurídica presente al texto de la Constitución de 1993, no la considera para nada. El Capítulo III de dicho proyecto, referente a los Organos del Gobierno Regional, propone que «son órganos del Gobierno Regional, el Consejo de Coordinación Regional y el Consejo Ejecutivo Regional» (Art. 15)<sup>4</sup>.

En suma, el verdadero poder regional, el de las decisiones cuando lo hubo, nunca estuvo en la Asamblea Regional, a pesar de los intentos, sino en los Consejos Regionales donde muchas veces se transaron los conflictos políticos sobre la base de prebendas y relaciones de clientelaje,

---

<sup>3</sup> Además está decir que la idea de un Estado corporativo fue la subyacente a la propuesta, la misma que constituyó el norte del aprismo desde su fundación y que trataron de llevarlo a cabo cuando llegaron al poder.

<sup>4</sup> V. «Proyecto de Ley Orgánica de Regionalización», Grupo Propuesta, Lima, 1994. El Grupo Propuesta es un consorcio constituido por seis ONGs: Centro Bartolomé de Las Casas-CBC; Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación-CEDEP; Centro Peruano de Estudios Sociales-CEPES; Centro de Investigación y Promoción del Campesinado-CIPCA; Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo-DESCO; y el Instituto de Estudios Peruano-IEP.

al puro estilo de la política criolla tradicional cuasi feudal. El centralismo limeño se había trasladado con todos sus lastres hacia las provincias.

### **La propuesta de 1993**

Esta propuesta considera que las regiones se han de constituir por iniciativa y mandato de las poblaciones pertenecientes a uno o más departamentos colindantes, observando que las provincias y los distritos contiguos pueden asimismo integrarse o cambiar de circunscripción y que en ambos casos procede la institución de referéndum como figura legal del mecanismo asociativo. Según la propuesta, se infiere que la regionalización es un proceso permanente que responde a necesidades concretas y a realidades específicas, en el tiempo y en el espacio, que es susceptible de modificaciones a la luz de las experiencias que se vayan obteniendo, y que tiene el propósito fundamental de alcanzar el desarrollo armónico y descentralizado del país.

La gran diferencia respecto a la anterior propuesta es que el diseño actual basa la viabilidad del proceso de regionalización en la aceptación y concertación con los grupos sociales y políticos involucrados. Considera que la existencia de anteriores entidades tales como los Organismos de Desarrollo, los Comités Departamentales de Desarrollo y las actuales Corporaciones Departamentales de Desarrollo, han sentado ciertas experiencias positivas con respecto a la desconcentración administrativa y a la participación de la población que bien vale la pena recoger.

Asimismo, para la delimitación territorial se está considerando un conjunto de estudios sobre recursos naturales, el sistema de ciudades y sus áreas de influencia, la distribución de la población, el sistema vial existente y proyectado, la orografía del país, la capacidad del uso de los suelos, las cuencas hidrográficas y las condiciones geo-políticas de la nación.

Por nuestra parte, creemos que es muy importante considerar el sentimiento de pertenencia de las poblaciones, que se lograría mantener respetando en lo posible los límites departamentales, salvo algún caso en que por falta de accesibilidad o de vinculación funcional evidente sea necesario anexar cierta área a otro departamento. Estamos persuadidos que, a pesar que un seccionamiento total de la actual división territorial podría significar un proceso de redemarcación política mucho más complejo que la misma regionalización, que afectaría no sólo a los sistemas de distritos, provincias y departamentos, sino también y, en alguna medida, a la estructura político-administrativa de los gobiernos locales (municipios) y los territorios de las comunidades, aún vale la pena acceder al pedido de modificación de los pueblos; total, no se trata de mantener a toda costa la actual situación inoperante sino de reemplazarla por una más ágil y eficiente, más positiva si ello se debe al empuje de las propias poblaciones.

Por otra parte, es de suponer que al aceptar en la regionalización los límites departamentales, se está reconociendo también la identidad sociocultural de las poblaciones, identidad que se basa en las características propias de idiosincrasia, en la organización económica y formas de trabajo, en las manifestaciones folclóricas y religiosas, las que deben reconocerse a fin de establecer una administración especializada en función de dichas características y una eficiente participación de la población en la toma de decisiones que le son propias. No queremos insinuar que estamos en contra de la creación de espacios más amplios de poder; al contrario, suponemos que ello se irá dando de manera paulatina, a medida que las propias exigencias del trabajo cotidiano de los alcaldes provinciales y distritales vaya sugiriéndolo. Es más, veríamos con buenos ojos que se discuta la posibilidad de poner en práctica los municipios departamentales que se plantearon a comienzos de los años 60 y que nunca fueron discutidos en debida forma.

Obviamente, el proceso de regionalización no trata de crear regiones autárquicas que puedan dar origen a conflictos entre el gobierno central y los gobiernos regionales, sino de fomentar la emergencia de polos de desarrollo en los diferentes puntos del país, de manera que balancee el excesivo centralismo limeño. El trasladar recursos de las corporaciones departamentales a los posibles municipios departamentales, puede ser una medida acertada de descentralización previa a la regionalización que sería posterior.

Ahora, si queremos reflexionar sobre instituciones locales consuetudinarias, como las comunidades campesinas, en el contexto del proceso de regionalización del Estado peruano, ofreciendo los rasgos de la dinámica que se establece entre estas instituciones y los procesos de descentralización política y estatal, debemos observar primero la marcha de los diversos elementos concurrentes que van formando un complejo tramado donde las comunidades aparecen como instituciones civiles e independientes respecto a la estructura del Estado, pero funcionales a éste en otros aspectos<sup>5</sup>.

### **Las comunidades campesinas**

Las comunidades campesinas del Perú son instituciones socioeconómicas ancestrales cuya denominación y tratos recibidos por parte de los sucesivos gobiernos ha sido de lo más diverso. Histórica y formalmente, las comunidades nacieron durante el virreynato de Toledo (1568-1581),

---

<sup>5</sup> La funcionalidad la entendemos como la capacidad de las comunidades para asimilar los cambios provenientes del Estado central; la facilidad para convertirse en canales de comunicación entre los pobladores altoandinos con el gobierno central; la predisposición a colaborar con las tareas centrales del Estado (seguridad, pacificación, educación, construcción de caminos, etc.).

gracias a un excelente trabajo de arquitectura política que logró una simbiosis extraordinaria entre las tradiciones institucionales precolombinas del Ayllu (asociación de familias) y el modelo administrativo de las comunas ibéricas de fines del siglo XVI. A lo largo de los años, el modelo toledano experimentó sucesivas variaciones debido a los múltiples énfasis otorgados por los respectivos gobiernos al rol de las comunidades campesinas dentro de la sociedad peruana.

Sin duda los cuatro momentos que mejor ilustran los intentos de otorgamiento de roles específicos a las comunidades campesinas en el proceso de institucionalización sociopolítica del país, en la época republicana, son los siguientes: a) los decretos de Bolívar, que inspiraron la posterior enajenación de tierras campesinas y contribuyeron a la consolidación del latifundismo y gamonalismo como formas patológicas de tenencia de tierra; b) la Ley de Comunidades Indígenas de Leguía, que prohibió dicha enajenación e inició el proceso de reconocimiento oficial de las comunidades; c) El Estatuto de Comunidades Campesinas del general Velasco, que formalizó las comunidades en una suerte de cooperativas agrarias que, salvo ligeros cambios introducidos, todavía hoy se mantiene en la Ley de Comunidades Campesinas sancionada durante el gobierno de Alan García; d) la Constitución de 1993, que permite a las comunidades vender o ceder sus tierras y que no sabemos en qué ha de culminar.

De los cuatro momentos mencionados, los dos últimos revisten una importancia central, puesto que se insertan en el complicado proceso de descentralización y regionalización en el que se halla envuelta la sociedad peruana y las comunidades campesinas.

### **Las comunidades campesinas y su papel**

Cuando se trata del tema de las comunidades campesinas de este siglo es imposible dejar de mencionar los aportes de Hildebrando Castro Pozo en los años 20. Después de recorrer la inhóspita geografía de los Andes peruanos, Castro Pozo sostuvo que las comunidades campesinas cumplían múltiples roles en la sociedad, tales como defender las tierras comunales (territorio), fomentar la producción colectiva, controlar el uso de la mano de obra comunal y propiciar el bienestar de la familia (integración), entre otros<sup>6</sup>.

La defensa del territorio, lo mismo que el control y uso de la mano de obra comunal, son roles ancestrales que todavía hoy se mantienen en los objetivos de las entidades comunales y que han sido reconocidos por todas las legislaciones peruanas; en cambio, el fomento de la producción

---

<sup>6</sup> Hildebrando Castro Pozo: *Nuestra comunidad indígena*, Perugraph Editores, Lima, 1979, pp. 23.



colectiva y la contribución a una mayor integración de las familias, si bien se mantienen como parte del discurso oficial académico, en la misión práctica de las instituciones comunales han desaparecido paulatinamente, conforme fue transcurriendo el proceso de modernización del país<sup>7</sup>.

En efecto, a partir de los años 50 el acelerado desarrollo de la infraestructura de comunicaciones, los cambios en la economía, la reforma agraria, la modificación en la estructura de la tenencia de la tierra, la expansión del mercado interno y la explosión migratoria a las ciudades (agravada por el terrorismo), entre otros, modificaron profundamente no sólo los roles tradicionales de las comunidades campesinas como institución, sino el cuerpo entero de las instituciones políticas modernas del país. Al finalizar los años 70 el Perú, literalmente, tenía otro rostro; un rostro más urbano, más centralista, menos heterogéneo; en este contexto se inserta el primer intento de regionalización del país el cual analizaremos enseguida vinculándolo con las comunidades. Como dijimos, al finalizar los años 80 el Perú mostraba un rostro totalmente cambiado respecto al de los años 50. Casi el 65% de su población era urbana; una profunda crisis económica (que luego se agravaría con la presencia del terrorismo) golpeaba fieramente a los menos pudientes; la creciente centralización de los servicios del Estado se apreciaba en la desesperante ineficiencia burocrática que en la campaña política del entonces candidato presidencial Mario Vargas Llosa fue representada en el colmo de la audacia por un simio mixionado; el vertiginoso incremento de las expectativas de vida, cada vez más frustrantes debido a la incapacidad del sistema para satisfacerlas, empujaba a muchos jóvenes a tomar las armas como opción viable; el masivo crecimiento del caudal electoral de los partidos de tendencia izquierdista (venido a menos en los 90 con la crisis de los partidos en general) mostraba el efecto de las esperanzas canalizadas formalmente; en resumen, la situación sociopolítica de esos años era de tal trascendencia que se dijo que en el país se estaba produciendo un desplazamiento del drama nacional del campo a las ciudades<sup>8</sup>.

Los efectos de la modernización de los años 50 habían producido sustanciales cambios que escaparon al control del aparato estatal centralizado. Se generaron demandas urbanas y rurales que ni el gobierno central ni las comunidades campesinas podían atender con suficiencia (vivienda, servicios básicos, transporte, salud, educación, irrigaciones, planificación, etc.). Por eso, creemos que la crisis político-económica que afectó de manera profunda a las áreas rurales (migración por terrorismo, bajos niveles de producción, sequía, escasez de capitales

---

<sup>7</sup> Cf. Jaime Marcos: «Cooperación y conflicto entre Municipio y Comunidad: el caso de Tantarà (Huancavelica)», tesis de maestría, PUC, Lima, 1993.

<sup>8</sup> Cf. «Desborde popular y crisis del Estado: el nuevo rostro del Perú en la década de 1980», serie *Perú Problema* N\_ 21, IEP, Lima, 3ª edición, 1983, pp. 41-95.

y crédito, bajos precios, etc.), contribuyó de manera decisiva a que una institución estatal de carácter local y urbano como el municipio ingresara a los ámbitos rurales ejecutando, por ejemplo, proyectos de infraestructura productiva, más allá de sus roles tradicionales<sup>9</sup>.

Además de lo señalado, aumentaron los roles de los municipios, en comparación a las comunidades campesinas, debido a la existencia de un relativo consenso en la clase política de entonces de que una manera eficaz de descentralizar el país era reforzando los gobiernos locales (municipios). A nuestro entender, el consenso tenía su explicación al considerarlos como instituciones políticas locales, pero pertenecientes al Estado; mientras tanto, las comunidades eran entendidas como instituciones socioeconómicas que representaban a una parte de la sociedad civil (el sector rural). En esta perspectiva, era evidente que los congresistas de 1979 y de 1984 hicieron todo lo posible por consolidar la acción de los municipios, dándoles mayores recursos económicos y definiendo mejor y de manera más amplia su posición en el proceso de descentralización política del país<sup>10</sup>.

En cambio, el proceso de cambios experimentados por la sociedad peruana contribuyó a una paulatina reducción de los roles sociales de las comunidades campesinas. Como dijimos, la rápida expansión del Estado permitió a éste asumir tareas locales que en un inicio habían correspondido a las instituciones comunales (educación, salud, seguridad, justicia, construcción, etc.); éste es un elemento central en la explicación. Asimismo, el incremento de exigencias inmediatas y la necesidad de dar respuestas rápidas y eficaces a la población permitieron la generación y automatización de instituciones locales, contribuyendo a reducir aún más los roles de la institución comunal. Por ejemplo, las instituciones locales (asociaciones de hijos residentes, clubes sociales, comités de regantes, comités pro-fiesta patronal, clubes de madres, etc.) comenzaron a asumir roles que tradicionalmente habían correspondido a las comunidades. Del mismo modo, la privatización de tierras contribuyó a reducir el ámbito de acción de aquellas pues cada vez tuvieron menos tierras comunales bajo su control.

Ese carácter social e independiente de las comunidades es lo que ha propiciado que fueran incorporadas en las dos últimas Constituciones dentro del título relativo al Régimen Económico y no dentro de la Estructura del Estado, pues son instituciones netamente correspondientes a la sociedad civil: «Las Comunidades Campesinas y Nativas tienen

---

<sup>9</sup> Cf. Luis Olivera y otros: *Municipios: Desarrollo Local y Participación*, DESCO, Serie Cuadernos DESCO N° 16, Lima, 1991, pp. 66; Tb., Jaime Marcos: «Disolución de Comunidades Campesinas y dinámica Municipio-Comunidad», *Debate Agrario* N° 19, CEPES, Lima, 1994, pp. 99 ss.

<sup>10</sup> Ver la Constitución de 1979: «Las municipalidades son los órganos del gobierno local» (Art. 25); Tb., Ley Orgánica de Municipalidades, sancionada en 1984.

existencia legal y personería jurídica. Son autónomas en su organización, trabajo comunal y uso de la tierra, así como en lo económico y administrativo dentro del marco que la ley establece», sentencia el artículo 161 de la Constitución de 1979.

Ubicada la posición de las comunidades dentro de la conformación del Estado peruano, esta Constitución anunció con respecto a la regionalización: «Las regiones se constituyen sobre la base de las áreas contiguas integradas histórica, económica, administrativa y culturalmente... La descentralización se efectúa de acuerdo con el Plan Nacional de Regionalización que se aprueba por ley» (Art. 259). El Plan Nacional de Regionalización, elaborado en la segunda mitad de los años 80, dio paso a la Ley de Bases de Regionalización, en cuyo artículo 19 puede leerse: «La composición de la Asamblea Regional se determina en la ley de creación de cada región, con sujeción a las normas del artículo 264 de la Constitución Política (1979). Las organizaciones que agrupen a nivel regional, a comunidades campesinas y nativas, cooperativas agrarias y otras formas empresariales y asociativas rurales, así como productores agrarios, estarán representadas en la Asamblea Regional, en el estamento correspondiente, en una proporción equivalente al porcentaje de la población rural de la región».

Es evidente que el Plan de Regionalización incorporó a las comunidades dentro del proceso, pero, a nuestro entender, ello obedeció básicamente a un cálculo político del gobierno de entonces, que buscaba legitimarse. No olvidemos que cuando todas estas propuestas se daban ya estábamos al final del mandato del presidente García, y que las críticas hacia su gestión empezaban a hacerse sentir, llevándolo a adoptar políticas de corte populista. Aunque es cierto que la Constitución de 1979 daba la posibilidad de participación a las comunidades campesinas en la Asamblea Regional, ésta no tuvo relevancia real; el poder estuvo, como dijimos, en los Consejos Regionales. De otra parte, la Constitución de 1993 ni siquiera menciona a las comunidades campesinas como actores posibles del proceso de regionalización.

## **Conclusiones**

A pesar de que existe unanimidad respecto a las nefastas consecuencias del centralismo limeño, todavía persiste la duda de si la regionalización es el mejor mecanismo para superarlo o debe continuar el sistema de departamentos. Para mucha gente del entorno gubernamental actual todavía debe mantenerse el sistema departamental. De acuerdo a la Constitución de 1993, la creación de las regiones debe surgir como un pedido de las propias poblaciones y no como una imposición del Estado. Así, el Estado garantiza la estabilidad del sistema en el tiempo y evita reacciones violentas como las del pasado.

En el espíritu corporativo de la Constitución de 1979, las comunidades campesinas fueron consideradas para conformar la Asamblea Regional; en cambio, de acuerdo al espíritu liberal de la actual Constitución, las comunidades son vistas como instituciones correspondientes a la sociedad civil que no pueden formar parte de la estructura del Estado peruano; sólo en este sentido las comunidades no son funcionales al Estado en el proceso de regionalización presente.



Las ilustraciones acompañaron al presente artículo en la edición impresa de la revista

