

ANDE O NO ANDE, CABALLO GRANDE: LA CREACIÓN DE LAS NUEVAS REGIONES EN EL PERÚ

Carlos Contreras

Profesor del Departamento de Economía PUCP

De los 24 departamentos en que está dividido el Perú, 21 tienen más de cien años. En el siglo xx fueron creados solamente cuatro: Madre de Dios (1912), Tumbes (1942), Pasco (1944) y Ucayali (1980). Todos los demás nacieron en el siglo xix como herencia de las intendencias coloniales. En el inicio de la República, estas eran ocho —Trujillo, Lima, Arequipa, Tarma, Huancavelica, Huamanga, Cuzco y Puno—, y durante los años 1840 a 1880 se fraccionaron hasta duplicar su número inicial. Así, Trujillo dio a luz a los departamentos de Piura, Cajamarca y Lambayeque; Arequipa a Moquegua; Cuzco a Apurímac, etcétera. Paradójicamente, esta multiplicación de los «departamentos» —como pasaron a llamarse las intendencias en el gobierno independiente— ocurrió en forma simultánea a la centralización de los ingresos estatales, durante la ya famosa «era del guano». Vale decir que a medida que los ingresos recaudados por el Estado se concentraban más y más en las oficinas de la capital, el número de las administraciones regionales tendió a crecer.

Esa era, después de todo, una respuesta lógica: si el funcionamiento económico del Estado tomaba cada vez más la forma de un reparto de dinero desde un centro, todos querían estar lo más cerca posible de este. Ser departamento era mejor que ser provincia, y ser provincia mejor que ser distrito. La aspiración de toda comarca del Perú era, así, convertirse en un departamento propio, y de esta manera tener su cuota directa en los presupuestos de la República. Al viajar por el Perú se constata, en efecto, que los héroes locales son muchas veces aquellos hombres que consiguieron «la creación» del departamento o «la autonomía» de la zona como una nueva provincia, que para comunicarse con el centro ya no tenía que depender de otra ubicada más arriba. Muchas rebeliones en el interior fueron aplacadas por el Estado central con la sinecura de «ascender» a la zona litigiosa a una categoría más alta. En épocas en las que las repúblicas sudamericanas todavía se disputaban a cañonazos sus territorios, las zonas limítrofes también fueron engreídas por Lima, que les otorgó la categoría de «departamentos». Se procuraba, así, que no se sintieran relegadas por el centro y se identificaran más con el país vecino.

Los gobernantes de hoy se han planteado, en cambio, una empresa que va en el sentido contrario, lo que es francamente notable, ya que contradice más de un siglo

y medio de historia: reducir el número de los departamentos o, como han pasado a ser rebautizados ahora, las «regiones». No se nos ha dicho cuál sería el número ideal de regiones: ¿6, 8, 12? Pareciera, simplemente, que mientras más grandes resulten, mejor. De pronto las cosas salen tan bien que nos quedamos con solamente dos o tres, como en la época de la Confederación Peruano-Boliviana.

No se entiende, francamente, para qué se quiere regiones más grandes. El único beneficio claro es el de las economías de escala: si hay menos gobiernos regionales, la administración regional sería menos costosa. Los otros argumentos resultan más débiles, o por lo menos polémicos. Se señala, por ejemplo, que a mayor tamaño, los gobiernos regionales dispondrían de mayores mercados, más recursos naturales y de tipo más variado. Con esa lógica, la ONU o el Banco Mundial también deberían instar a los países pequeños a anexarse o fundirse dentro de otros mayores. Pero cuando uno ve que en el mundo hay países pequeños que son una maravilla y otros países grandazos que son un desastre, no llega a entender cuál sería el beneficio de la región grande. ¿No resuelve acaso el comercio el problema de la monotonía de los recursos o el tamaño de los mercados? En plena era de la globalización y cuando las comunicaciones —incluso las físicas— se concretan en apenas una fracción de tiempo de lo que ocurría en épocas pasadas, ¿estamos pensando que los gobiernos regionales necesitan un territorio donde esté presente todo aquello que necesita el hombre, como en la época del mercantilismo?

Uno diría, bueno, si la idea es descentralizar la recaudación fiscal desandando el camino tomado desde la era del guano, retroceder en el número de departamentos o regiones tiene su lógica, puesto que cada nueva región debería ser capaz de sostener su propio gasto fiscal y es evidente que hoy muy pocos departamentos o regiones podrían subsistir únicamente con los ingresos fiscales en ellos recaudados. Pero descentralizar la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) no parece ser la intención ni el programa del actual proceso descentralizador. De modo que el gobierno central seguirá recaudando y repartiendo. Si esa es la lógica, ¿quién querrá retroceder, entonces, en la

escalera de la autonomía territorial? ¿Moquegua querrá volver a depender de los arequipeños, Tumbes de los piuranos y Apurímac o Madre de Dios de los cuzqueños? Por ello se ha necesitado poner un «incentivo» a la fusión de regiones: si te juntas con otra, te doy un premio, que consiste en más dinero en el reparto de las rentas recaudadas por el Estado central. Como hoy en día el dinero compra muchas cosas, es posible que hasta las identidades departamentales tengan su precio.

Sobre la base de nuestra experiencia histórica, podemos afirmar que la población de las regiones llamadas a fusionarse va a reaccionar, con toda razón, con mucho recelo. Nada asegura que el caramelo que se ofrece hoy para que los votantes digan «sí» en el referendo que se avecina se mantendrá mañana. Así se explica que buena parte de las poblaciones del interior haya optado por mantener un rol de espectador en este primer intento de fusión con incentivo. Lo prudente es que otros se lancen a la piscina primero y ver qué pasa.

En el actual programa de descentralización se está descuidando un aspecto: si bien en economía la mayor escala de las cosas puede ser preferible, en el campo de la política, en cambio, lo pequeño suele ser hermoso,

como decía Schumacher. Una comunidad más pequeña es, por lo general, más homogénea; articula sus intereses con mayor facilidad, es más sencillo representarla y, por lo mismo, puede llegar a acuerdos con mayor fluidez que una grande, heterogénea y esparcida en un amplio espacio. Para Sudamérica, esta es la lección de historia republicana que nos dejó Chile, nuestro vecino del sur. Un país que al iniciar su vida independiente no era más que una estrecha faja de costa entre Coquimbo y Valdivia, que se comunicaba fácilmente por vía marítima y no reunía más población que la que hoy tiene la ciudad de Trujillo pudo hacer una transición de la Colonia a la vida republicana mucho más exitosa y pacífica que la de sus vecinos más grandes y poliformes.

No juguemos, pues, nosotros los del centro, con las regiones, ofreciéndoles unos millones de soles como se agita una pierna de pollo frente a un mendigo. Dejemos que su voluntad de fusión o autonomía se exprese con responsabilidad y sin presiones. Seamos conscientes de que la reunificación de las regiones tendría que ir de la mano con la descentralización de la recaudación fiscal. Si el Estado central quiere seguir reteniendo la bolsa —o cuando menos la mayor parte de esta—, que no espere que las regiones digan sí en los referendos que vienen. ■

AUTORIDADES SUBVERSIVAS, CIUDADANOS TRANSGRESORES. SOBRE LA CORRUPCIÓN EN EL PERÚ

Jaris Mujica

Egresado de la Especialidad de Antropología de la Facultad de Ciencias Sociales PUCP

La corrupción no es algo nuevo ni se produce de un solo modo ni es *monopolio del Estado*. La corrupción atraviesa todas las clases sociales, las redes, las instituciones, las esferas políticas. La corrupción es un fenómeno cotidiano, común, *casi normal*. Ahora, es justamente esta *normalidad*, esta cotidianidad, la que hace de la corrupción un fenómeno tan importante, pues no se muestra como una excepción a las reglas de juego, sino más bien como una práctica tan común que a veces hasta la perdemos de vista. De este modo, la corrupción parece disponerse como parte del sistema y no como una ruptura tajante de sus estructuras, de sus reglas o de sus disposiciones formales.

1.

En la literatura sobre la corrupción se suele pensar que esta proviene o es originada sustancialmente por agentes privados, es decir, que la corrupción es la desnaturalización de los cargos públicos o el abuso de los bienes públicos por parte de agentes privados. En dicha mirada, estos actores subvierten la disposición de las normas y rompen las reglas formales de juego, ocasionando pérdidas económicas. La corrupción se generaría, entonces, cuando un actor privado-individual se introduce en el espacio público para corromperlo o corromper a los agentes públicos o a las autoridades.