

DESCENTRALIZACIÓN Y REGIONALIZACIÓN: UNA HIPÓTESIS DE TRABAJO

Orlando Plaza J.

Profesor del Departamento de Ciencias Sociales PUCP

El punto de partida de este artículo lo constituye, por un lado, una proposición afirmativa: solo se puede descentralizar aquello que está centralizado; y, por otro, una interrogante: ¿es el Perú un país centralizado?

Con el propósito de fundamentar el primer punto y tratar de responder al segundo, dado que, en Sociología, para definir un problema y diseñar estrategias políticas alternativas es necesario considerar simultáneamente las estructuras sociales y las percepciones y apreciaciones de los actores sociales, desarrollaré mis argumentos presentando sintéticamente algunos rasgos centrales de ambas dimensiones.

Por restricciones de espacio y en aras de la claridad del argumento, en las percepciones de los actores me limitaré a una caracterización básica de los imaginarios colectivos.

En el caso del problema del centralismo, el imaginario colectivo en las regiones ha construido (sobre la base de nuestros procesos históricos y la lógica de funcionamiento de nuestras organizaciones e instituciones) un conjunto de premisas que se pueden resumir así: “La culpa de nuestro atraso y falta de desarrollo se debe al centralismo limeño que se apropia de nuestros recursos”; o en otra variante: “La culpa del atraso reside en el centralismo estatal que impone tributos, pero no devuelve recursos a las regiones o no da leyes de excepción para que estas crezcan económicamente y se puedan desarrollar”.

Este imaginario conduce a dos caminos que se entrecruzan. Por una parte, si el problema para que se desarrollen las regiones y ciudades del interior es la relación con Lima, entonces la solución es simple: cortar los vínculos con ésta. En la variante que pone el énfasis en el centralismo estatal, la solución también se muestra sencilla: cortar la mayor cantidad de lazos con el Estado central y establecer políticas regionales propias.

Sin embargo, dentro de las regiones, se repite el mismo diagnóstico y la misma solución, pero variando de objeto social o institucional: así, cada ciudad o centro poblado menor considera a la mayor como su Lima centralista y cada instancia de gobierno menor con-

sidera a la superior como su Estado centralista: los municipios distritales a los provinciales y estos a los gobiernos regionales, hasta llegar nuevamente al gobierno central.

Estas dos posiciones se encuentran a su vez impregnadas por un generalizado sentimiento de abandono político, social y cultural de los poblados y organismos menores con respecto a los inmediatamente superiores y del conjunto en referencia al Estado.

Sobre este imaginario y este sentimiento, en una sociedad que carece de institucionalidad legitimada y de organizaciones eficaces y efectivas, se yergue la convicción de que la solución a cualquier obstáculo (económico, jurídico, político, cultural) está en manos de cada quien y así se fortalece el círculo vicioso que retroalimenta la debilidad institucional con la debilidad de las soluciones individuales, lo que trae consigo la profundización de la desintegración social y el debilitamiento de los vínculos de interdependencia.

Conjuntamente con este imaginario del sentido común, coexiste otro que llamaremos ilustrado, cuyos portadores son los miembros de la sociedad política, los empresarios, cierto sector de los analistas y expertos en asuntos económicos y sociales y, en general, las clases medias urbanas.

Los principales postulados de este segundo imaginario se resumen en lo siguiente:

- El Perú es un Estado-Nación plenamente constituido (si no funciona como tal, según este postulado, es debido a la corrupción o a la falta de educación y civismo o carencia de cultura de los sectores populares).
- En nuestro país, el mercado, aunque su tamaño sea menor, está plenamente configurado al estilo de los mercados modernos de los países capitalistas avanzados. Si no operan adecuadamente las leyes económicas es por interferencia del Estado. Este postulado encierra dos operaciones conceptuales muy peculiares:

- (a) De un lado, se suele identificar mercado con los medianos y grandes empresarios (a veces se incluye a otro tipo de productores) y se excluye a los consu-

midores; y se suele otorgar al mercado una realidad y voluntad propias independientes de los sujetos y las organizaciones e instituciones. En esta línea, cuando ciertos analistas hablan de mercado, en realidad se refieren a los intereses empresariales.

(b) Por otro lado, en vista de que se asume que las leyes económicas son universales, implícitamente no se reconoce la necesidad de entender cómo funciona realmente el mercado en nuestro país, ni de considerar las características del aparato productivo, ni su relación con la estructura social y de empleo.

Al contrario del imaginario del sentido común, en éste el mercado no se desarrolla porque supuestamente no lo dejan vincularse al centro, es decir, a los países de capitalismo avanzado, o bien porque el Estado les pone trabas legales o porque no les ofrece la ayuda necesaria para crecer de acuerdo a sus propios términos.

Es claro que la existencia de estos dos imaginarios, que cortan relaciones de clase, étnicas y regionales, hace difícil la comunicación entre los sectores sociales que los practican, con frecuencia conduce a graves desencuentros y conflictos y fortalece un orden cotidiano e institucional basado en la exclusión, asunto que ha sido y es objeto de abundante análisis en nuestro país.

Pero estos imaginarios tienen un fundamento social o, como está de moda afirmar en los medios de comunicación, “los peruanos somos así” o “somos un pueblo acostumbrado a echar la culpa a otros y proclives a cultivar un sentimiento permanente de abandono o de fatua superioridad”. Según estas apreciaciones, nuestra naturaleza es la fuente del problema, y como no se puede escapar a ella, no hay solución o esta siempre provendrá de un líder autoritario que imponga orden desde fuera.

Desde un punto de vista sociológico, los problemas sociales no se pueden “naturalizar”, sino que requieren ser analizados y enfrentados en sus propias raíces sociales. Por lo tanto el diagnóstico de los males no reside en nuestra naturaleza, y, por el contrario, los imaginarios sociales tienen un fundamento social. Las ideas, aunque sean de larga duración, no son “naturales” ni productos meramente subjetivos; se fundamentan y también se recrean en y por medio de las prácticas y experiencias sociales, las que ocurren en sociedades determinadas que presentan características organizacionales e institucionales propias. En lo que viene, se presentarán algunos aspectos estructurales que permitan entender estos imaginarios y el problema de la centralización.

El modelo de Estado-Nación y de economía capitalista (o de mercado como la llaman algunos) se basa en los procesos históricos ocurridos en los países colonialistas, hoy llamados de capitalismo avanzado. Entre estos, para nuestros fines, destacamos los siguientes procesos:

- Creación del mercado interno (a la par que dominio sobre personas y productos en sus colonias). El mercado comporta la ampliación y fortalecimiento de redes de dependencia funcional entre personas, actividades y regiones. La producción se vuelve un proceso social, al decir de Marx, aunque la distribución de la riqueza se concentra aun más. El dominio de las clases dominantes se hace sobre bases económicas y no políticas.
- Separación del poder público del privado, proceso que en Europa va desde el poder feudal, pasando por el Estado Absolutista (la constitución del Estado Absolutista implicó un proceso de pacificación en esas sociedades, lo que estimuló las actividades económicas y los hábitos de autocontrol y previsión en la vida personal y en la pública) hasta llegar al moderno Estado-Nación. El Estado-Nación implica el desarrollo de las capacidades de control, vigilancia y administración sobre un territorio y sus habitantes; el monopolio de la violencia, la legitimidad y la fiscalidad; la separación y coordinación de poderes; el principio de que la soberanía tiene su origen en la voluntad popular; la igualdad jurídica y la noción de ciudadanía. La nación, entre otros aspectos, supone una comunidad interclases imaginaria y construida sobre la base de vínculos étnicos históricos y de futuro compartido, en la gran mayoría de los casos sobre la base de un territorio común. Los estados modernos buscaron fortalecer estos vínculos a través de distintos medios, especialmente mediante la educación universal.

Estos procesos supusieron centralización económica, política y simbólica, que implicaba simultáneamente una articulación y diferenciación y una orientación política del proceso por parte del Estado, así como el esfuerzo por construir un mercado interno por parte de la burguesía empresarial.

Para los fines de la hipótesis aquí planteada, la centralización es un proceso que supera poderes y economías fragmentarios y crea campos amplios de cooperación —y conflicto— sobre la base de nuevos vínculos, fortalecimiento de redes de interdependencia y genera sinergias políticas, sociales y económicas.

Bajo este punto de vista, en el Perú republicano no ha habido un efectivo proceso de centralización política ni

económica, no se han superado las economías y poderes fragmentarios (“señoriales” y populares), no se ha generado un mercado interno ni un Estado-Nación eficiente e incluyente.

Para nuestro caso, en atención a la macrocefalia limeña, habría que precisar muy bien el término de centralismo para no confundirlo con el de centralización. Bajo la óptica propuesta, bien se refieran al Estado o a Lima, el centralismo expresa un proceso de aglomeración económica, política, social y cultural, caracterizada por su carencia de vínculos sólidos y articuladores con el resto de las regiones, economías y poderes del país.

La falta de centralización, articulación y diferenciación se expresa en:

- La debilidad de los vínculos de interdependencia funcional entre personas, regiones y sectores económicos.
- La existencia de una institucionalidad excluyente y la fragilidad de las instituciones.
- La precariedad y la falta de eficiencia y previsión de las organizaciones y los sistemas expertos (judicial, policial, estatal, salud y sanidad) en nuestro país.

El problema no es entonces cómo cortar vínculos con el centralismo limeño (o sus sucedáneos en las regiones

y provincias) o con el Estado, sino como crear vínculos económicos, políticos y culturales que nos potencien como sociedad y como individuos. El fortalecimiento regional pasa por superar la autarquía y la fragmentación económica y política, por institucionalizar y democratizar el Estado-Nación, por desarrollar e institucionalizar el mercado interno que garantice crecimiento con redistribución y capacidad competitiva.

Los dos imaginarios se fundan en estos procesos inacabados en nuestro país. Los ilustrados (económico y político) se piensan con categorías supuestamente universales que posiblemente guarden relación a sus condiciones de vida e institucionales, pero no expresan lo que es la organización general del país. El imaginario del sentido común expresa las distancias visibles en recursos y modos de vida entre grupos de peruanos que parecieran no tener nada en común.

Si entendemos los procesos y los imaginarios, podemos contribuir a salir de los linderos categoriales y de percepción para enfrentar los problemas centrales que nos afectan: no es posible construir regiones sólidas y prósperas con Estado-Nación y mercado interno débiles; y con escasos vínculos de interdependencia funcional, económicos y políticos entre las personas, las organizaciones y las instituciones. ■

EL ANÁLISIS DE COYUNTURA: REFERENTES PASADOS, RETOS Y POTENCIALIDADES

Rolando Ames Cobián

Profesor del Departamento de Ciencias Sociales PUCP

El análisis de coyuntura política cobró fuerza en Latinoamérica en los años setenta. Era tiempo de conflictos sociales profundos y manifiestos, con periodos prolongados de tensión y momentos críticos de desenlace, reales o en apariencia inminentes. Por eso las coyunturas eran relevantes. El análisis histórico estructural daba elementos para intentar leer a dónde nos conducirían las definiciones de viejas tensiones “cristalizadas”. Esas definiciones parecían a punto de jugarse y determinar en cualquier momento el futuro quizás por décadas. Se esperaba que las coyunturas críticas permitieran radiografiar la anatomía en movimiento de nuestras sociedades.

¿Subsistiría el régimen capitalista y en qué términos? ¿La democracia volvería a ser rota por un golpe militar? En la política, situada al centro de la sociedad, se decidían proyectos económicos y culturales alternativos muy distintos entre sí. Discernir el peso relativo de cada alternativa, aparte de hacer progresar el conocimiento científico ayudaba a que los actores políticos por los que el analista se inclinaba, pudieran actuar mejor según sus respectivos fines.

Hoy la política y el Estado nación no tienen ese peso central y determinante. En parte la iniciativa mayor viene hoy desde la economía global. De algún modo, el desenlace