

Sobre el Perú

Homenaje a José Agustín de la Puente Candamo



Capítulo 45



Pontificia Universidad Católica del Perú

FACULTAD DE LETRAS Y CIENCIAS HUMANAS

FONDO EDITORIAL 2002

Sobre el Perú: homenaje a José Agustín de la Puente Candamo

Editores:

Margarita Guerra Martinière

Oswaldo Holguín Callo

César Gutiérrez Muñoz

Diseño de carátula: Iván Larco Degregori

Copyright © 2002 por Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Plaza Francia 1164, Lima

Telefax: 330-7405. Teléfonos: 330-7410, 330-7411

E-mail: feditor@pucp.edu.pe

Obra completa: ISBN 9972-42-472-3

Tomo I: ISBN 9972-42-479-0

Hecho el Depósito Legal: 1501052002-2418

Primera edición: mayo de 2002

Derechos reservados, prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio, total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.

Estudios, planteamientos y entidades para la regionalización (1964-1984)

Humberto Leceta Gálvez
Pontificia Universidad Católica del Perú

I. Antecedentes

El centralismo y el abandono de las provincias, así como los consecuentes planteamientos para superarlos, han sido tratados tanto por políticos como por intelectuales¹ desde la misma época de la creación de la República. Las constituciones políticas de 1823, 1826, 1828, 1856, 1860, 1920,² 1933³ y 1979⁴ y las leyes de 1873⁵ y de 1886⁶ han consagrado aportes a la descentralización del Estado tanto en su delimitación como en la asignación de competencias y funciones y en los recursos financieros. En las primeras constituciones –excepto la de 1826–

¹ Destacan en el siglo XX Belaunde, Mariátegui, Haya de la Torre, Romero, Castro Pozo, Basadre, Sánchez, etc.

² Los Congresos Regionales de Norte, Centro y Sur instituidos por el decreto de convocatoria al plebiscito de 1919 al iniciarse el período de la “Patria Nueva”, contaron, entre otras atribuciones, con las de promoción del desarrollo de los intereses locales, la creación de los arbitrios, el derecho de petición, la remoción de las autoridades políticas, la supervisión de empleados, el control de los concejos provinciales, la vigilancia del cumplimiento de las leyes sobre instrucción y servicio militar, la interpretación, modificación y derogación de las resoluciones y la iniciativa en la confección de las leyes en lo concerniente a los intereses locales o regionales.

³ Esta Constitución restableció los concejos departamentales creados en la Ley de 1873, los cuales fueron suprimidos en la Carta de 1920 al crear los llamados congresos regionales de efímera vida. A éstos se les reconoció autonomía económica y administrativa y se les concedió facultades para organizar, administrar y controlar conforme a las disposiciones de la ley, los ramos de educación, sanidad, obras públicas, vialidad, agricultura, ganadería, industria, minería, beneficencia, previsión social, trabajo y ramos que se relacionaban con las necesidades de las respectivas circunscripciones. Asimismo, les fijó rentas.

⁴ Por primera vez se reconoce en esta Constitución a los gobiernos regionales como entidades intermedias para la descentralización.

⁵ Esta Ley atribuyó a los concejos departamentales facultades especiales en lo tributario, administrativo, orden interno, educación, obras públicas, ganadería, industrias, etc.

⁶ Mediante esta norma las juntas departamentales contaron, entre otras facultades, con las de elección de sus miembros.

se reconoció a las juntas departamentales como instituciones para la descentralización dentro del régimen de gobierno unitario en vista de que no prosperó el planteamiento federal de Sánchez Carrión en 1822. Otras cartas establecieron concejos departamentales, congresos regionales o gobiernos regionales como instancias intermedias de la descentralización.

No obstante estos mandatos constitucionales e imperativos históricos, estas entidades no llegaron a funcionar del modo que se esperaba, ni con permanencia, por diversas razones: unas políticas, otras financieras y económicas y, por último, otras, por circunstancias diversas. En algunos casos –estas instituciones que debían ejercer la descentralización– tuvieron duración efímera, como las juntas departamentales del siglo XIX; y otras, como los concejos departamentales sancionados en la Constitución de 1933, nunca llegaron a funcionar.

En ausencia de estas instituciones intermedias de la descentralización tales como las juntas o concejos departamentales, las municipalidades provinciales y distritales fueron las que real y predominantemente ejercieron hasta casi las dos primeras décadas del siglo XX la función de gobierno local y en la prestación de los servicios en sus respectivas jurisdicciones, contando con competencias y funciones amplias; sin embargo, con la llegada de la autocracia leguista durante el Oncenio y los posteriores regímenes autoritarios de Sánchez Cerro, Benavides, Prado y Odría desplazaron progresivamente este ejercicio de autonomía municipal fortaleciendo, en cambio, a diversos organismos del gobierno central. Conforme fue ampliándose el ámbito de acción del gobierno central o nacional y, consecuentemente, creciendo su organización administrativa por procesos de desconcentración territorial, las municipalidades fueron perdiendo competencias y recursos financieros reconocidos. La desconcentración territorial de los organismos del poder ejecutivo o gobierno central fue hasta mediados del siglo XX débil e incompleta, en tanto que las municipalidades y corporaciones o juntas departamentales de desarrollo ejercieron estas funciones de naturaleza descentralizada.

Las juntas o corporaciones departamentales de desarrollo creadas desde la segunda mitad de la década de los 30 hasta 1968,⁷ sustituyeron

⁷ Se cuentan entre las primeras a las Juntas de Obras Públicas del Callao, Tumbes y Piura, la Junta del IV Centenario de Trujillo. Luego siguieron las corporaciones del Santa y de la Amazonía, Corporación de Reconstrucción y Fomento del Cuzco, Junta de Reconstrucción de Arequipa, etc.

ron a los concejos departamentales dispuestos en la Constitución de 1933, pero suspendidos en su funcionamiento por mandato de una ley ordinaria. La Ley N.º 9577 promulgada en 1942, facultó al poder ejecutivo a constituir estas entidades para que se dedicaran a promover la explotación de los recursos de las regiones del país, implantar y desarrollar medios de transporte y ejecutar obras públicas. Fueron personas jurídicas de derecho público interno que gozaron de autonomía económica y administrativa, sin ser entidades de gobierno por lo que no podían desconocer la política general del Estado. Su función básica fue planear, programar y ejecutar directa o indirectamente, proyectos de inversión, así como propiciar la realización de obras y la formación de entidades productivas de bienes y servicios aportando el financiamiento total o parcial. En 1956 se sancionó la Ley N.º 12076 que dispuso el establecimiento de juntas departamentales de obras públicas en todo el territorio nacional, excepto en los ya constituidas, así como la creación del Fondo Nacional de Desarrollo Económico.

II. La década de los sesenta

El contexto institucional de la descentralización durante los sesenta continuó canalizándose básicamente a través de las municipalidades provinciales y distritales, y las corporaciones y juntas departamentales de desarrollo. En los setenta, se crearon las corporaciones de saneamiento de Lima y Arequipa, la Corporación de Reconstrucción y Desarrollo de Ica, las corporaciones de desarrollo y fomento de La Libertad, Moquegua, Piura, Lambayeque, Cajamarca, Apurímac, Pasco, Ayacucho, Junín y San Martín, etc.; en adición a las ya creadas entre 1934 y 1959.

Por su lado, la Ley Orgánica de Presupuesto de 1964 agrupó y denominó a estas entidades descentralizadas como organismos del sub-sector público independiente. Estas entidades descentralizadas, sin embargo, al finalizar la década (1969) perdieron su autonomía económica y administrativa en aplicación de la norma dada por el Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada, mediante la cual centralizó sus recursos en el llamado Fondo General del Tesoro Público y convirtió a cada una de ellas en programas del Fondo Nacional de Desarrollo Económico, con lo cual se perdió un importante avance en el mecanismo y experiencia de descentralización financiera lograda

en varias décadas con resultados relativamente favorables. En 1972, estos organismos fueron disueltos y transferidos sus recursos y patrimonios al Sistema Nacional de Movilización Social (SINAMOS), organismo de naturaleza política y cuyo jefe dependía directamente del presidente de la República.

Cabe mencionar que, como parte de la reforma del Estado⁸—como uno de los objetivos del Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada— y de la ejecución de las políticas sectoriales en todo el territorio nacional, el gobierno dispuso desde marzo de 1969 que en los ministerios, principalmente los productivos y sociales y algunos organismos centrales, se constituyeran direcciones u oficinas regionales⁹ como órganos desconcentrados de línea de dichos organismos del gobierno central; sin embargo, su conformación se caracterizó por:

a) la diversidad de ámbitos, sedes, número y jerarquía, propios de los criterios y necesidades técnicas y administrativas de cada ministerio y organismo central en la aplicación de su correspondiente política sectorial en el territorio nacional; y

b) escasa delegación de funciones o atribuciones del nivel central a su correspondiente dirección u oficina regional, salvo en los ministerios de Agricultura, Educación y Salud, afectando con ello el propósito de mejorar la cobertura y la calidad de los servicios al ciudadano.

⁸ El Estatuto del Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada (aprobado por el Decreto Ley N.º 170633 del 3 octubre de 1968) estableció entre sus objetivos: “Transformar la estructura del Estado, haciéndola más dinámica y eficiente para mejorar la acción del Gobierno”. Con respecto de este objetivo, el primer ministro, general Ernesto Montagne Sánchez, en su intervención televisiva (3 de diciembre de 1968) sobre “Lineamientos de la política económica-social del Gobierno”, expuso la estrategia a seguir en el corto plazo en este campo, mediante una “[...] decidida reforma de la administración pública para que el Estado conduzca su política planificada” y en el mediano plazo “[...] fortalecer la acción del sector público como promotor del desarrollo nacional, utilizando la planificación como instrumento fundamental del Gobierno”. Por esa fecha el Gobierno sancionó la denominada Ley de ministerios con que se dio inicio a tan importante reforma.

⁹ A partir de marzo de 1969, y sancionadas las respectivas leyes orgánicas de cada ministerio, se crearon nuevas direcciones regionales en Educación en adición a las siete que venían funcionando desde fechas pasadas. Igualmente, con el efecto de impulsar la Reforma Agraria, el ministerio de Agricultura creó sus respectivas direcciones regionales. El ministerio de Salud, asimismo, estableció sus respectivas direcciones desconcentradas. También establecieron órganos desconcentrados, según sus necesidades, los ministerios de Transportes y Comunicaciones, Vivienda, Energía y Minas, Pesquería, Trabajo, Industria y Turismo, etc.

Asimismo, cabe comentar que esta desconcentración territorial de los ministerios contribuyó, inexorablemente, a la profundización de la sectorialización administrativa del poder ejecutivo emprendida con la Ley de ministerios y, con ello, aumentar el centralismo político-administrativo del régimen de aquel entonces que, esencialmente se definía por su alta concentración del poder político. Estas acciones de desconcentración territorial tienen su antecedente en las reformas administrativas dispuestas por la Junta Militar de Gobierno de 1962-1963¹⁰ y continuadas por el gobierno constitucional de Fernando Belaunde al desconcentrar el ministerio de Educación en siete regiones educativas y el ministerio de Trabajo en tres.

Merecen destacar, asimismo, los esfuerzos en la década por arribar a una delimitación regional del país. De este modo, en primer lugar, en 1965 el Instituto Nacional de Planificación elaboró un proyecto de "Regionalización para la administración y el desarrollo". Dicho proyecto presentó dos posibilidades de delimitación del territorio: la primera dividía al país en ocho regiones y la segunda en nueve; en ambos casos, se respetaron los límites departamentales de aquella época.

Por su parte, a inicios del gobierno de las Fuerzas Armadas –en 1969–, el asesor principal de la CEPAL en administración pública, Newton C. Ramalho, formuló un anteproyecto de decreto ley de regionalización de la planificación y desconcentración administrativa. El citado proyecto planteó 5 regiones y once zonas, cuyos límites también respetaban los de los departamentos con la excepción de los casos en que era "[...] preciso respetar otros criterios de configuración geo-económica y accesibilidad".

Estos planteamientos de enfoque "regional" obedecieron en aquella época, a la concepción e interés que se tenía por alcanzar el desarrollo nacional equilibrado y armónico mediante la constitución de regiones –y no por los departamentos– con la intención de llevar a cabo una óptima planificación y administración de los recursos destinados al desarrollo nacional en espacios, siempre que se observara un conjunto de criterios técnicos.

¹⁰ Quizá se pueden remontar a los actos administrativos de los gobiernos de Benavides, Prado, Bustamante y Odría.

III. Estudios, medidas y organismos regionales en la primera fase (1970-1975)

Cuando el Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada postuló como uno de sus propósitos “[...] alcanzar el desarrollo nacional, a través de una mayor articulación regional y sectorial de la economía, así como una desconcentración progresiva de las acciones del sector público”; este propósito, no logró ser alcanzado durante la primera fase del gobierno presidido por el general Juan Velasco Alvarado, básicamente por la estructura, concentración y estilo de conducción del poder político por el presidente de la República y el consejo de ministros; asimismo, por la dominante sectorialización de las decisiones político-administrativas en los ministros de Estado. No obstante, se reconoce que en este lustro (1970-1975) se alcanzaron logros en materia de regionalización, ya sea en estudios, medidas adoptadas o en la institucionalización de organismos para el desarrollo de ese ámbito.

Así, en cuanto a estudios y propuestas sobre delimitación regional –en tanto parece ser uno de los problemas más álgidos para la regionalización– cabe recordar que el Instituto Nacional de Planificación (INP) expuso ante el Consejo de Ministros un anteproyecto de ley de regionalización en el que se establecieron doce regiones, sin que se lograra aprobar la propuesta. Al año siguiente, el Instituto Nacional de Planificación nuevamente en cumplimiento de los llamados lineamientos y políticas del plan de desarrollo de mediano plazo 1971-1975,¹¹ presentó al Consejo de Ministros el denominado proyecto de ley de administración regional, el cual contenía algunos ajustes respecto del anterior y contemplaba también doce regiones. Tampoco logró ser aprobado.

¹¹ El lineamiento de mediano plazo postulaba: “Definir e implementar la organización administrativa con criterio regional, poniendo énfasis entre regiones de desarrollo y regiones administrativas”. Igualmente, señalaba la ejecución del proceso de desconcentración de acciones estatales y de promoción del desarrollo en beneficio de las regiones, las mismas que se concretarían a través de la selección, asignación y administración de recursos, especialmente los financieros, estableciendo un fondo común contra el cual girarían los organismos sectoriales de la región, según asignación y capacidad operativa. Este lineamiento fue recogido en el proyecto a través de la definición de una autoridad para la administración regional y la desconcentración de los recursos mediante el Fondo Regional.

Paralelamente al proyecto citado, el Instituto Nacional de Planificación elaboró un nuevo documento denominado *Bases para el establecimiento de una administración regional*; documento que puso énfasis en el análisis de la administración regional y planteó, asimismo, criterios para una desconcentración económica y descentralización administrativa a nivel regional. No llegó a esbozar una estructura administrativa toda vez que este paso, señalaba el documento, debería sancionarse cuando se contara “[...] con una mayor conciencia de lo que significa la regionalización administrativa para los sectores involucrados”.

En 1972, el Presidente de la República encargó al Centro de Altos Estudios Militares (CAEM),¹² a través de la Presidencia del Comando de la Fuerza Armada (CCFA), la realización de un estudio de regionalización económica y administrativa del país. Un año después el CAEM presentó un informe contemplando dos alternativas: una de 8 regiones y otra de 9 regiones. En él no se menciona una estructura administrativa ni determinación de sedes para las regiones.¹³

El desastroso terremoto del Callejón de Huaylas y zonas aledañas del 31 de mayo de 1970, obligó al Gobierno a actuar de modo más eficaz en dicha zona, para lo que estableció una autoridad de reconstrucción denominada Comisión de Reconstrucción y Rehabilitación de la Zona Afectada (CRYRZA) a fin de lograr una acción de emer-

¹² Participaron, además de representantes del CAEM, delegados del Estado Mayor del Ejército y de los Institutos Armados. Fue presidido por un representante de la presidencia del Comando Conjunto. Para esta oportunidad el INP elaboró el documento “Bases para una Administración Regional y su correspondiente delimitación”.

¹³ El documento del Instituto Nacional de Planificación –citado anteriormente– sustentó la delimitación propuesta por el CAEM, así como propuso una estructura administrativa que comprendía: a) la Comisión Nacional de Coordinación de la Administración Regional, dependiente del primer ministro, encargada de normar el proceso y dictar las medidas correspondientes para mejorar el sistema de administración regional; b) la autoridad regional, como representante del gobierno central (primer ministro), encargado de la coordinación de todos los organismos públicos del nivel regional y de la promoción del desarrollo integral en la región; c) comités de coordinación regional, organismos funcionales de la autoridad regional constituidos por representantes de las diferentes entidades regionalizadas del sector público y, consejos consultivos regionales como canales de participación de la población. Esta propuesta fue luego modificada por otra del propio INP que contemplaba, entre otras, una autoridad administrativa, la misma que sería ejercida por un organismo público con capacidad de coordinación y promoción del desarrollo en la región y que debía contar con un jefe regional con categoría y atribuciones de ministro de Estado y con voz en el consejo de ministros para tratar asuntos relacionados con su región.

gencia, concentrada y eficaz.¹⁴ Posteriormente, en 1973,¹⁵ el Consejo de Ministros acordó su transformación en el Organismo de Desarrollo de la Zona Afectada (ORDEZA), a fin de promover, planificar, dirigir, coordinar y controlar las acciones destinadas a la reconstrucción, rehabilitación y desarrollo integral de la zona afectada en el entendido de que la etapa de emergencia había culminado; y por lo tanto, también el organismo que se creó para tal fin. Se debía dar paso entonces a otro para el desarrollo de la zona afectada. En ambos modelos de organización y estructura de la autoridad regional se aplican, en gran parte, las propuestas discutidas a nivel de gobierno sobre administración regional en tanto organismos desconcentrados del poder político (poder ejecutivo) más que entidades descentralizadas en lo político, administrativo y económico por: a) la dependencia jerárquica y administrativa de las direcciones regionales de sus respectivos ministerios y organismos centrales; y b) la asignación sectorial de los recursos financieros.

Sin embargo, en este modelo aparecen indicadores positivos de "manejo regional" como: a) contar con un pliego presupuestal, b) jefatura con atribuciones de ministro de Estado, c) decisiones coordinadas a través del Comité de Coordinación Intersectorial Regional y d) participación de la población organizada a través del Consejo Consultivo Comunal Regional.

Este modelo de desconcentración territorial –el de ORDEZA– como organismo reconstructor y promotor de desarrollo para la zona de emergencia fue excepcional por razones de emergencia; entre tanto, en el resto del país rigió la llamada desconcentración sectorial de los ministerios y organismos centrales. A fin de ir en camino a aquel modelo administrativo con autoridad regional desconcentrada, empezaron a crearse organismos intermedios –vale decir entre la desconcentración sectorial y la desconcentración regional– denominados comités regionales de desarrollo desde 1972, a fin de coordinar y promover las acciones del sector público en la región.¹⁶ Si bien estos comités permitieron una mejor coordinación de las acciones del sector

¹⁴ Véase los decretos leyes N.º 18306 y 18966 de constitución y de institucionalización orgánica respectivamente.

¹⁵ Decreto Ley N.º 19967, Ley Orgánica de ORDEZA.

¹⁶ Entre los principales comités regionales creados se cuentan, el de Oriente (CDRO, Decreto Supremo N.º 020-72 del 11.7.72), el de Ayacucho y Huancavelica (Decreto Supremo N.º 018-73-PM del 21.9.73), el de Piura-Tumbes (CORPIT, Decreto Supremo

público en la región, también fueron conocidas sus limitaciones en cuanto a sus atribuciones para alcanzar el mejor logro del desarrollo regional, esencialmente por las pocas señales del poder político en desconcentrar atribuciones a favor de las "regiones".

Al asumir las funciones de primer ministro, el general Francisco Morales Bermúdez constituyó un equipo básico a inicios de 1975,¹⁷ al cual se le encargó elaborar un plan de acción para "[...] promover y dinamizar el desarrollo regional".¹⁸ El plan estableció metas y acciones específicas para la progresiva institucionalización de la administración regional. Dicho plan mereció la aprobación del premier Morales Bermúdez, salvo aquella acción que remitía a la aprobación por decreto ley de una delimitación del país para los fines administrativos en tanto no se contaba con el apoyo político (del presidente Velasco) en aquel momento. Posteriormente se elaboró el plan de acción alterno, el mismo que atendió esta única observación.

IV. Proyectos y organismos de desarrollo regional y departamentales en la segunda fase (1975-1980)

Inmediatamente después del cambio de gobierno (el del general Morales Bermúdez por el del general Velasco Alvarado), el nuevo primer ministro general Oscar Vargas Prieto dispuso que el equipo básico elaborase un anteproyecto de ley de regionalización administrativa por "existir condiciones políticas favorables para su aprobación". En efecto las hubo de parte del presidente Morales, su primer ministro y algunos ministros y comandantes de regiones militares; pero, por paradoja para el proceso de desconcentración, no se contó con la anuen-

N.º 011-PM-73). Luego sobrevivieron CORDEZO y CORDETAM. Entre 1975 y 1978 se crearon otros comités de desarrollo, pero de dimensión departamental, siendo regulados por la llamada ley de comités departamentales de desarrollo, Decreto Ley N.º 22208.

¹⁷ Integradado por representantes de la secretaría general del primer ministro, INP e INAP. El plan contemplaba un conjunto de acciones para abordar la regionalización administrativa.

¹⁸ Se hallaba concordante con los objetivos y políticas de desarrollo planteados en el plan de desarrollo de mediano plazo 1975-1978, el mismo que acentuaba la dimensión regional y el perfeccionamiento de la previsión y programación de la actividad económica, dando énfasis a la "descentralización de los organismos del sector público de acuerdo a una demarcación regional administrativa uniforme y estableciendo administraciones regionales con suficiente capacidad de decisión".

cia de la población que la observó y criticó, principalmente en el aspecto de la delimitación y sedes de las regiones administrativas.¹⁹ El gobierno de entonces promovió, por primera vez en el régimen militar, un inusual debate sobre el citado anteproyecto a fin de concitar el interés nacional para “[...] superar el centralismo administrativo y la concentración económica en la capital”.²⁰ El proyecto, luego de recibir las observaciones y comentarios de la opinión pública, las instituciones privadas, los gremios y los propios ministros de Estado, fue reformulado y expuesto en la sesión del Consejo de Ministros del 30 de marzo de 1976.²¹

A consecuencia de la exposición efectuada por el equipo básico al Consejo de Ministros del 30 de marzo de 1976 sobre el anteproyecto de ley de regionalización administrativa, el INP recibió el encargo de estudiar y proponer las regiones administrativas piloto, a fin de iniciar el proceso de desconcentración administrativa con la creación de organismos regionales de desarrollo en el bienio 1977-1978. El estudio y propuesta contempló tres alternativas con regiones piloto: a) la

¹⁹ Inicialmente contempló 11 regiones administrativas. En la segunda versión presentada al Consejo de Ministros del 30 de marzo de 1976 se amplió a 13 regiones.

²⁰ 18 de noviembre de 1975. Hasta entonces ningún proyecto de ley durante la dos fases del Gobierno Revolucionario había merecido consulta alguna por la ciudadanía. Fue ampliamente divulgado por la televisión y la prensa escrita; sin embargo, contradictoriamente, fue injustamente criticada generándose inclusive “paros regionales” en Huaraz, Ayacucho, etc.

²¹ El citado anteproyecto asumía una serie de supuestos básicos y criterios específicos entre los cuales se mencionan: a) propuesta de una administración pública regional, por primera vez a través de los llamados organismos de desarrollo regional (ORDEs) como entidades desconcentradas de la función ejecutiva del Estado; b) la efectividad de estos organismos regionales se evaluarían en tanto los sectores administrativos transfiriesen sus funciones regionalizables y, con ellas, sus recursos; c) las empresas e instituciones públicas deberían adecuar sus ámbitos regionales a lo establecido para los ORDEs; d) los ORDEs se concebían como únicos entes rectores del desarrollo regional y de coordinación multisectorial; cada ORDE estaría bajo la responsabilidad de un jefe quien dependería del primer ministro y titular de pliego presupuestal; e) se introdujeron sustantativas modificaciones a la estructura presupuestal; f) se confirió a cada ORDE amplias atribuciones para “cuenta con efectivo grado de capacidad de decisión”; g) se sustentaron los ámbitos territoriales de los ORDEs a base de “criterios y argumentos de delimitación” como: 1) número de regiones y grado de descentralización, 2) adaptabilidad a la demarcación política, 3) existencia de un centro urbano de importancia regional y 4) criterios complementarios tales como: a) efectividad de escala y accesibilidad, b) homogeneidad y complementariedad, c) armonización de la regionalización de los sectores administrativos, d) identidad cultural y e) seguridad nacional.

primera planteaba 3 regiones: Piura-Tumbes, Puno y Loreto; b) la segunda 4 regiones: Piura-Tumbes, Puno, San Martín y la Región Loreto y c) la tercera: 5 regiones: Piura-Tumbes, Puno, Loreto, San Martín y Tacna-Moquegua.

A fin de llevar a cabo la regionalización administrativa pendiente desde finales de 1975, el gobierno de Morales Bermúdez contó con una nueva estrategia para su ejecución, basada en la creación progresiva, selectiva y experimental de ORDEs mediante las llamadas regiones piloto. Así, el 15 de agosto de 1977 creó el primer organismo de desarrollo regional llamado ORDE-LORETO (Decreto-Ley N.º 21905), el mismo que asumió las principales características y criterios contenidos para la administración regional en el anteproyecto de ley de regionalización administrativa, es decir, que se le concebía como un ente desconcentrado de la función ejecutiva del Estado en el ámbito del departamento de Loreto,²² gozando de amplias competencias²³ y autonomía en el manejo de los recursos que la Ley anual de Presupuesto le asignara; contaba con una estructura administrativa sencilla, establecida en función de criterios de simplicidad, funcionalidad, economía de recursos, menor número de niveles en la toma de decisiones y, sobre todo, en función de la administración del desarrollo regional. Asimismo, se le facultó a desconcentrar sus funciones en órganos zonales a fin que puedan atender el desarrollo de sub-regiones.

Contando con este modelo de administración regional, el Gobierno de la segunda fase creó 11 organismos regionales más hasta el final de su período de gobierno, tales como ORDESO, ORDEPUNO, ORDENORTE, ORDETAM de ámbito propiamente regional y ODE-NORCENTRO, ORDELIB, ORDELAM, ORDEICA; ORDEAYACUCHO y ORDEAREQUIPA de ámbito departamental. Lastimosamente no se pudo extender este modelo a todo el país, ni se contó con el tiempo adecuado para poder exhibir mejores resultados, en la medida que se esperaba con la creación de estos organismos la gradual

²² En cuanto a su naturaleza jurídico-administrativa constituyó en su época un singular organismo desconcentrado de la función ejecutiva del Estado, en tanto se le delegó atribuciones y competencias administrativas de ejecución del gobierno central. En él se materializó por primera vez el denominado proceso de desconcentración administrativa funcional-territorial, garantizando la unidad de la estructura jurídica y política del Estado.

²³ Respecto de sus competencias y funciones, podía ejecutar la política de desarrollo de su jurisdicción, así como formular y ejecutar sus planes, programas y proyectos de desarrollo, etc.

traslación de capacidades, recursos y ejecución de acciones y proyectos del nivel central al regional y departamental de modo efectivo. Asimismo, en el funcionamiento de estos organismos se generaron indudablemente algunos puntos críticos tales como a) no se llegaron a determinar taxativamente las funciones, actividades y servicios que, en las respectivas jurisdicciones de los ORDEs correspondía mantener a los ministerios y organismos centrales; b) no se logró determinar las características de los proyectos de inversión a cargo de los ORDEs o ministerios; c) los llamados ORDEs departamentales provocaron problemas de adecuación al modelo de aplicación a escala regional, comprometiendo la efectiva planificación regional y la prestación de los servicios sectoriales.

En la otra parte del país funcionaron los llamados comités de desarrollo departamentales, regulados por el Decreto Ley N.º 22208, los mismos que fueron organismos menores, eminentemente de "coordinación de la programación y ejecución de las acciones del sector público a nivel departamental y de administración de proyectos definidos de interés local"; vale decir, organismos totalmente disminuidos a pesar de los esfuerzos del gobierno por contar con entidades eficaces a nivel de la administración departamental.²⁴

Cabe mencionar como esfuerzo técnico y gubernativo, la sanción de la Directiva Presidencial N.º 015-PR de abril de 1978, la misma que aprobó el denominado mapa administrativo, homogenizando la delimitación de los ámbitos de desconcentración administrativa de los ministerios y organismos centrales, así como las normas y disposiciones que permitiesen uniformar y homogenizar sedes y ámbitos de la desconcentración administrativa del Estado y los niveles e instancias administrativas.

Al culminar la década de los setenta el país contaba con 12 organismos de desarrollo: 6 de dimensión regional y 6 de dimensión departamental, como entidades desconcentradas del gobierno central, y 12 comités de desarrollo departamentales de poca significación para el desarrollo del interior bien regional o departamental. Es decir que, al finalizar el gobierno militar, éste no logró optar políticamente por un solo modelo de administración del desarrollo del interior de la Re-

²⁴ A diferencia de los organismos de desarrollo, los comités no estaban integrados por las oficinas o direcciones de los ministerios y organismos centrales ni tuvieron capacidad para la ejecución de obras o proyectos de inversión.

pública; por el contrario, anduvo entre una opción política por la regionalización y otra por la departamentalización, correspondiendo a cada fase claramente una respectiva opción.

Al finalizar la década, y en paralelo a la opción del gobierno saliente, la Asamblea Constituyente sancionó un nuevo diseño para el régimen para la descentralización: la regionalización y la municipalización.

V. Entre corporaciones departamentales y el Plan Nacional de Regionalización (1980-1984)

La Constitución política, promulgada en agosto de 1979, entró en vigencia al inaugurarse el nuevo régimen democrático presidido por Fernando Belaunde Terry el 28 de julio de 1980. Al entrar en vigencia, rigieron las disposiciones relativas a los gobiernos locales, gobiernos regionales y a las corporaciones departamentales de desarrollo.

En cuanto a los gobiernos locales lo primero que se restableció²⁵ fue la elección directa, universal y secreta de sus autoridades mediante el proceso electoral de noviembre de 1980, cuando se eligieron a más de 180 alcaldes provinciales y 1,800 alcaldes distritales, y sus respectivos regidores integrantes de los concejos municipales. En segundo lugar, el gobierno de Belaunde promulgó el Decreto Legislativo N.º 51, conocido como Ley Orgánica de Municipalidades en marzo de 1981,²⁶ que reguló –con innovaciones– el nuevo régimen municipal en concordancia a lo dispuesto por la Constitución (artículos del 251 al 255) y, de modo especial, al nuevo entorno jurídico-administrativo y económico-financiero de las municipalidades luego de los doce años

²⁵ Las autoridades municipales fueron designadas, no elegidas, por el ministerio del Interior a partir de enero de 1970, toda vez que el Gobierno Revolucionario no convocó a elecciones municipales para renovación en diciembre de 1969 como disponía la legislación electoral municipal de 1963, Ley N.º 13. Como se recordará el gobierno del general Velasco mantuvo a los alcaldes elegidos en 1966 hasta el fin de sus respectivos mandatos, salvo el alcalde y regidores de la Municipalidad Provincial de Trujillo quienes fueron cesados en junio de 1969, al disponer su Concejo se enarbolara la bandera nacional a media asta ante la visita a dicha ciudad del gabinete ministerial en pleno, bajo la presidencia de Juan Velasco Alvarado.

²⁶ En 1984 el Congreso aprobó una nueva ley orgánica conocida como Ley N.º 23854 en sustitución del Decreto Legislativo N.º 51.

del gobierno militar. Cabe mencionar la conformación, en 1981, de la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE).²⁷

En lo relativo a los gobiernos regionales, el gobierno constitucional de Belaunde, en cumplimiento del mandato de la novena disposición general y transitoria de la Constitución, expidió el Decreto Supremo N.º 040-80-PM y constituyó la Comisión Nacional de Regionalización²⁸ (CONAR) con el propósito de elaborar el plan nacional de regionalización a ser sometido por el poder ejecutivo al Congreso de la República para su discusión y eventual aprobación conforme a los procedimientos de la citada disposición transitoria.²⁹

Esta Comisión cumplió con el encargo de elaborar el plan nacional de regionalización, armonizando los mandatos constitucionales sobre el régimen de la regionalización en particular y de la descentralización³⁰ en general, con los criterios técnicos y políticos al ser aprobado por el Consejo de Ministros luego de algunas coordinaciones y observaciones atendidas. Se remitió posteriormente al Congreso de la República vía el Senado para ser examinado y dictaminado.³¹

La Comisión de descentralización del Senado dictaminó no aprobar el citado plan con lo cual se procedería, de acuerdo a la novena disposición transitoria y general, a remitir nuevamente al poder ejecutivo para su reelaboración; en especial, el tema de la delimitación que había sido materia de rechazo por los senadores de la comisión dictaminadora. Luego de conversaciones extra oficiales con senadores y funcionarios del INP –principalmente con Ramiro Prialé– el poder ejecutivo volvió a remitir la segunda versión del proyecto del plan nacional de regionalización, en el cual desatacaba la fórmula sobre la delimitación que fuera sugerida por el senador huancaíno. Ésta comentaba que la redacción del capítulo referido a la delimitación debía decir más o menos: “Las regiones no son más de doce. La Ley

²⁷ Como persona jurídica de derecho privado teniendo como integrantes sólo a las municipalidades provinciales.

²⁸ Fue secretaria técnica de esta Comisión el Instituto Nacional de Planificación, asumiendo arduo e innovador trabajo.

²⁹ El mandato exigía: “El Gobierno Constitucional [...]”

³⁰ Cf. Capítulo XII del Título IV en particular y otras normas como el artículo 79 en general.

³¹ El plan nacional de regionalización como documento técnico contemplaba varios capítulos, pero el más visible fue indudablemente el planteamiento de la delimitación del país en 11 regiones que recibieron nombres propios.

determinará su número, ámbito y sedes". Esta redacción fue conversada y concertada favorablemente con los miembros de las comisiones dictaminadoras de descentralización de las cámaras de Senadores y de Diputados y de ese modo, se allanó su posterior aprobación por el pleno del Congreso. En la sesión del Congreso llevada cabo el 30 de mayo de 1984, el plan nacional de regionalización fue aprobado casi por unanimidad,³² convirtiéndose en Ley con el N.º 23878. Este documento contempló entre sus partes: a) Objetivos, b) Concepción y lineamientos, c) Administración regional, d) Aspectos económico-financieros y e) Estrategia de implementación.

Si bien el plan nacional de regionalización abrió el camino para este proceso demandado por el país durante mucho tiempo; eludió, sin embargo, la definición de las regiones y sus respectivas sedes, consideradas como elementos básicos para el proceso y de este modo se generó un nuevo retraso³³ al derivar la delimitación a una denominada Ley de bases de regionalización que tampoco la asumió tres años después (1987). Por otro lado, tuvo una limitada capacidad de imperio, ya que era considerado como un documento de naturaleza orientadora como todo plan, a pesar de estar aprobado por una ley de la República.

La Constitución de 1979 reguló, igualmente, un régimen transitorio territorial antes de la conformación de las regiones mediante el restablecimiento de las juntas y corporaciones departamentales de desarrollo con sus leyes de creación y rentas asignadas vigentes hasta 1969. La décima disposición transitoria y general así lo dispuso. Aun cuando este mandato resultó anacrónico al nuevo contexto jurídico-administrativo a inicios de los ochenta y, por lo tanto, un tanto irreal en su cumplimiento,³⁴ se llegó a formar y promulgar una ley de corporaciones departamentales de desarrollo, Ley N.º 23339 de diciembre de 1981.

La Ley definió a las corporaciones como personas jurídicas de derecho público interno, con lo cual gozaron de una relativa autonomía

³² Sólo los diputados del Movimiento de Bases Hayistas, votaron en contra. El plan fue aprobado con algarabía y prolongados aplausos del pleno y de las barras, incluso se entonó el Himno Nacional.

³³ La Constitución de 1979 no definió las regiones y sus respectivas sedes, delegando su precisión al plan nacional de regionalización.

³⁴ Durante el proceso de debate en el poder legislativo se expusieron puntos de vista que destacaban la inconveniencia de aplicar literalmente la décima disposición transitoria, argumentando que si se restablecían dichos organismos—las juntas y corporaciones—

administrativa y económica, toda vez que sus presidentes llegaron a depender del presidente del Consejo de Ministros. Es decir, eran por su nombre entidades descentralizadas conforme al espíritu de sus leyes de creación; pero centralizadas, al depender del gobierno central vía la oficina del presidente del Consejo de Ministros.³⁵ La Ley les señaló objetivos, algunos de los cuales pudieron constituirse en orientadores criterios o elementos de una política de desarrollo que podría enmarcar la acción de fomento; otros, constituían prescripciones de áreas en que se ejercería la acción de fomento, tales como agricultura, ganadería, agroindustria, minería, pesca, turismo, ferias, monumentos, educación. Otros objetivos, en cambio, podrían señalar las funciones de gestión directa como la ejecución de la infraestructura básica y establecimiento de parques industriales, etc. De todo lo anterior, se deduce que aquellas corporaciones de los 80 constituyeron o estuvieron proyectados para constituirse en organismos de fomento de la actividad económica en la jurisdicción, pero no lo lograron.

La Ley, asimismo, creó unas direcciones departamentales de desarrollo de servicios básicos fantasmales por cuanto llegaron a funcionar, a fin de ofrecer servicios integrales que a la fecha venían brindando burocrática y separadamente los diversos organismos del gobierno central. Creó, por otro lado, complicados mecanismos de participación y planificación desde el nivel comunal al departamental, los mismos que nunca llegaron a aplicarse.

con sus leyes de creación y sus rentas originales, ello supondría un retroceso respecto al carácter integral que había alcanzado la programación del desarrollo de la regiones y departamentos a través de los ORDEs, así como la planificación y la ejecución de la inversión y los servicios del sector público en su jurisdicción. Legislar a base de un modelo similar al de las leyes de creación de las antiguas juntas y corporaciones –se argumentaba en aquella época no sin falta de razón– equivaldría a encargar a estos organismos la ejecución de la obra pública y que no la realizara el gobierno central. Asimismo, la restitución de las rentas otorgadas por sus leyes de creación y leyes especiales, suponía, en aquella época, problemas de aplicación en la medida que aquellas provenían en gran parte de porcentajes de los gravámenes a las operaciones de importación y exportación de los recursos tributarios inexistentes en aquella fecha (1981), como por ejemplo, los timbres fiscales o del impuesto pro-desocupados. Se adujo que restaurar estos recursos era alterar la caja única para aquel período.

³⁵ Luego de ser restituidas las juntas y corporaciones departamentales de desarrollo conforme a la Ley N.º 23339, el Decreto Supremo 049-81-PCM las “homogenizó y unificó” bajo el ámbito del poder ejecutivo con lo cual perdieron su naturaleza de organismos descentralizados.

En resumen, todo parece indicar que con la restitución de las juntas y corporaciones más bien se complicó y dilató el proceso de la descentralización vía la regionalización; esto constituyó un error de los constituyentes y de los legisladores, así como una nueva dilación del administrador centralista, a pesar de que en aquella época prevaleció en la mentalidad de una cierta tecnocracia, la preferencia por continuar con el funcionamiento de los ORDEs más que por recrear fantasmas y anacronías. En fin, parece que ello fue un nuevo pretexto para no emprender la regionalización tan postergada por décadas.