

JCAS

**Occasional
Paper**

Carlos CONTRERAS

no. **4** 2000

Centralismo y Descentralismo
en la Historia
del Perú Independiente

Centralism and Decentralism
in the Modern History of Peru

JCAS -IEP
Series
ii

JCAS-IEP
Series

ii

Carlos CONTRERAS

JCAS

**Occasional
Paper**

no. **4** 2000

Centralismo y Descentralismo
en la Historia
del Perú Independiente

Centralism and Decentralism
in the Modern History of Peru

Dimensión y naturaleza del centralismo en el Perú
Vaivenes entre centralismo y descentralismo
Reflexiones conclusivas

THE JAPAN CENTER FOR AREA STUDIES
NATIONAL MUSEUM OF ETHNOLOGY

SUITA, OSAKA 565-8511 JAPAN
PHONE : +81-(0)6-6878-8343
FAX : +81-(0)6-6878-8353

Centralism and Decentralism in the Modern History of Peru

Carlos CONTRERAS

Abstract

Centralism is a phenomenon which has been repeatedly denounced in contemporary Peruvian history as a vice that needs to be eliminated; consequently, its opposite-decentralization-has been a banner that has been frequently raised, especially in times of serious political crises. After presenting some quantitative data that illustrate the high degree of centralism in Peru, this article examines the historical basis for the persistence of the concentration of political and economic power in the capital of the country and raises questions about some of the current interpretations of this phenomenon. It then goes on to discuss some important historical milestones of centralization and decentralization during 19th and 20th century Peruvian history. Particular emphasis is given to the period between 1872 and 1919.

It is argued that extreme centralism was a logical response to the great weakness of the basic social and economic foundations necessary for the construction of a nation-state at the time that Peru became independent. In these circumstances, an elite emerged which achieved a certain level of consolidation in the apparatus of the state and in terms of national unity but at the cost of strong centralism. In addition, the fact that the economy was based on primary exports by foreign-owned companies as well as the lack of solid regional bourgeoisie during most of the modern history of Peru has made decentralization a desperately faraway goal.

Keywords: Centralism, Peru, Modern History

Centralismo y Descentralismo en la Historia del Perú Independiente

Carlos CONTRERAS

Instituto de Estudios Peruanos

El centralismo ha sido entre los peruanos un hecho más bien denunciado que comprendido. Quienes se han referido a él lo han hecho casi siempre en tono de reproche y con ánimo de exorcismo. Ha llegado a convertirse en una suerte de “mala conciencia” de la población, sobre todo de los limeños o gentes de la costa; vale decir entre los supuestos “beneficiarios” del mismo. Desde los ensayos de Manuel Pardo o de Manuel Gonzales Prada en el siglo pasado, hasta los alegatos de Emilio Romero en el presente, se pensó la descentralización como una herramienta para la redención del Perú.¹ En el mismo sentido se pronunciaron Presidentes de la república de esta centuria, como José Luis Bustamante y Rivero, Fernando Belaúnde o Alan García.

Una voz peculiar fue, por cierto, la de José Carlos Mariátegui. En su ensayo sobre “Regionalismo y centralismo” (el sexto de sus famosos *Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana* de 1928) trató de diferenciar lo que llamó “el viejo descentralismo”, que identificó con las demandas de los gamonales o “caciques” del interior por gozar de autonomía en sus dominios provinciales, del “nuevo regionalismo”, que debía procurar la defensa de la población indígena contra el gamonalismo feudal. Vías modernas de comunicación que penetrasen transversalmente el territorio, comunicando el interior con diversos puntos de la costa, eran para él la forma más adecuada para lograrlo. Descentralizar era para él modernizar el interior, liquidando el feudalismo supérstite de la época colonial. Veía en el anhelo descentralista, muy vigoroso en la coyuntura en que escribió los *Siete ensayos*, el peligro de aislar las regiones de la sierra de la modernización capitalista, entregándolos al peor imperio: el de los terratenientes y caciques locales, quienes implantaban un orden social servil y retrógrado. Lima y la costa resultaban la más importante fuerza modernizadora, en su pensamiento; por lo que su actitud frente a la corriente del descentralismo fue más bien ambigua y hasta cierto punto contraria.

Desde la publicación de los *Siete ensayos* transcurrieron setenta años de centralismo, sin casi ningún paréntesis digno de nota. De alguna manera la modernidad de Lima llegó al interior, pero sin desembocar en ese conjunto homogéneamente capitalista que anhelara Mariátegui. Mientras tanto, la sensación de agotamiento de un modelo político vigente ya

¹ Hace parte de esta tendencia, también, el reciente libro de Pedro Planas, *La descentralización en el Perú republicano (1821-1998)*, editado por el Municipio de Lima, en 1998, donde se postula una identidad entre descentralismo y democracia. Desde la “Introducción”, en efecto, el autor proclama que: “Nuestro dilema histórico –lamentable dilema aún vigente—ha sido otro: autoritarismo vs. republicanism. Mientras un gobierno republicano (democrático, diríamos hoy) es esencialmente descentralista, los regímenes autoritarios resultan –por propia conveniencia—enemigos de toda forma de descentralización y hasta de la propia autonomía municipal. He ahí el funesto péndulo que aleja, junto con la descentralización, el desarrollo legítimo de nuestros pueblos.” (p.15).

más de medio siglo, vuelve a poner sobre el tapete, como en los años veinte, la propuesta de la descentralización.

Dimensión y naturaleza del centralismo en el Perú

Perú es uno de los países más férreamente centralistas de un continente, como América Latina, marcado ya por un alto grado de centralismo². En el caso peruano éste se extiende tanto en el plano territorial, cuanto en el terreno administrativo y económico. Lima, la capital, concentra de acuerdo al último censo (1993) el 28.4 % de la población del país: 6.5 millones de un total de 23 millones. Casi la mitad del Producto Bruto Interno (45 %) y más de la mitad (55 %) de la producción industrial son generados territorialmente en Lima. En esta ciudad se asienta, además, más del 80 % de los depósitos y las colocaciones del sistema financiero nacional³.

El grado de centralismo es también muy grande en materia de atribuciones del gobierno central. Bástenos saber que aproximadamente el 94 % del gasto público es ejecutado por él, quedando apenas un 6 % en manos de los gobiernos municipales, el Poder Legislativo y el Poder Judicial⁴. Es más difícil medir en cifras otras dimensiones del centralismo administrativo; pero para quienes tienen una experiencia de vida en el Perú es claro que la generación de las leyes, la marcha del sistema judicial y el rumbo de la política económica se deciden en Lima y en buena cuenta por el propio gobierno central. Dada la naturaleza “presidencialista” de la organización política peruana y el estilo caudillista de los partidos políticos, la acción del propio gobierno central se ha visto, al menos desde el “Oncenio” de Leguía (1919-1930) hasta hoy, a su vez muy centralizada, valga la redundancia, en la propia Presidencia de la república⁵.

Esta situación no es sin embargo particular de los últimos ochenta años. Basándose en datos demográficos o en el estudio de la política económica seguida por los gobiernos, algunos estudiosos del fenómeno centralista lo han considerado como un hecho manifestado fundamentalmente en el siglo XX⁶. La matriz del centralismo en el Perú está, sin embargo,

² En su muy citada obra *La tradición centralista en América Latina*. Barcelona. Ariel, 1984, Claudio Véliz exploró sugerentemente las raíces históricas del centralismo latinoamericano. La inexistencia de una verdadera experiencia de feudalismo señorial que crease contrapesos locales al poder de la monarquía, de movimientos significativos de disidencia religiosa y de experiencias de revolución industrial y política habrían forjado en el continente una cultura centralista sumamente acentuada.

³ Efraín Gonzales de Olarte, “La descentralización en el Perú: entre la fortaleza del centro y la debilidad de la periferia”. En Bruno Revesz (ed.), *Descentralización y gobernabilidad en tiempos de globalización*. Piura – Lima: CIPCA – IEP, 1998; pp. 125-26. “Dos de cada tres vehículos en todo el país operan en la capital, y tres de cada cuatro automóviles. En la ciudad de Lima trabajan además cuatro de cada cinco psicólogos que hay en todo el país; dos de cada tres médicos; seis de cada diez ingenieros y tres de cada cuatro arquitectos.” Datos tomados de *Perú en números 1997*. Lima: Cuanto, 1997. La mayor parte de los datos corresponden a 1996.

⁴ Efraín Gonzales de Olarte, et. al. *Descentralización fiscal y regionalización en el Perú*. Lima: IEP, DDT no.69. 1994; p.50.

⁵ El gobierno de Fujimori ha creado un Ministerio de la Presidencia, que se ocupa de las iniciativas de ella y concentra la mayor parte del gasto social. El gasto que hace este Ministerio en cada sector (agricultura, transporte, por ejemplo) supera al efectuado por los Ministerios respectivos (Ministerio de Agricultura, o de Transporte) (Antonio Zapata y Carlos Sueiro, *El Niño y el gobierno peruano, 1997-98*. Lima: IEP, 1999.

⁶ Por ejemplo Bruno Revesz señala en un artículo reciente: “Con todo, y más allá de la impregnación y del efecto de esta cultura institucional, el tipo de centralismo político, administrativo y económico que prevalece

íntimamente asociada a la propia constitución del país como estado nación, por lo que sus raíces se remontan mucho más atrás. Luis Alberto Sánchez (1900-1993), conocido historiador y político aprista, solía hacer un juego de palabras con la idea que en el Perú habíamos sido Estado antes que Nación, habíamos tenido Constitución antes que código civil, y moneda antes que comercio. En suma: habíamos sido *continente* antes que *contenido*; las formas precedieron a la sustancia.

En efecto, a diferencia del caso de otras naciones, el Perú no se formó por la asociación de comunidades políticas preexistentes que fundaran un estado nacional por decisión libre y soberana. Desde su erección como un virreinato de la corona de España en los mediados del siglo XVI el Perú existió como un territorio *organizado desde un centro*. De modo que fuera de este centro administrativo (Lima) el país resultaba inimaginable como una comunidad política. Cancelado el período colonial, este patrón no se vio alterado. Una prueba de ello es que todas las revoluciones políticas que con frecuencia han sacudido la historia del Perú de los siglos XIX y XX han alcanzado su momento decisivo y triunfante con la *toma de Lima*. Sobre este trasfondo, la construcción de ferrocarriles en las décadas finales del siglo XIX y las iniciales del XX, y la de carreteras y aeropuertos en el siglo XX, no hizo sino debilitar la autonomía cultural y social de las provincias.

Si ello ha sido efectivamente así nuestra manera de estudiar el centralismo debiera reformarse. No en el sentido de considerar que somos un país “marcado” por el estigma indeleble del centralismo y debamos acomodarnos a él, haciendo de la flaqueza virtud; pero sí en el de asumir que el centralismo ha sido una etapa inevitable, de nuestra consolidación nacional, como en otros países del mundo⁷. Esta etapa puede haberse prolongado demasiado, por el mismo hecho de la lentitud de la consolidación del estado peruano, y mantenerse hoy por la inercia y los intereses que ella misma genera. Siguiendo este pensamiento, podría sostenerse que el país está hoy, al finalizar el siglo XX, ya maduro para pasar a una etapa más descentralizada de gobierno, pero que quienes obtienen ventajas del centralismo vigente, se obstinan en mantenerlo a fin de no perder su poder y privilegios.

El punto débil de esa argumentación radica, sin embargo, en que las señales de que el país se encuentra ya maduro para la descentralización, son aún confusas o demasiado débiles. Por ejemplo: de los 1800 gobiernos municipales hoy existentes en el Perú, apenas un 5 por ciento podría autosostenerse con sus propios tributos. Todos los demás carecen de administraciones tributarias locales, o de asideros fiscales suficientes para garantizar una mínima autonomía económica. Una variante de esta argumentación consistiría, por ello, en afirmar que las bases para el funcionamiento de la descentralización son sistemáticamente

aún en nuestros días es un producto de este siglo, en particular del papel protagónico que tuvo el Estado en la promoción del proceso tardío de industrialización y de su acción redistributiva mediante un arsenal diverso de políticas sociales”. En “Avances y retrocesos de la descentralización territorial y política en Colombia, Bolivia y Perú.” En B. Revesz (ed.), *Descentralización y gobernabilidad*. Piura - Lima: CIPCA - IEP, 1998; pp. 49-50.

⁷ Esta idea ha sido recientemente manejada también por Bruno Revesz en “Avances y retrocesos de la descentralización territorial y política en Colombia, Bolivia y Perú”. En Bruno Revesz, *Descentralización y gobernabilidad*; p.51: “Si esta hipótesis es cierta, habría culminado una determinada etapa de *nation-building* por la cual el sistema político intentó establecer su base de legitimidad asegurando la integración política de los sujetos y el *state-building* mediante la construcción de una burocracia capaz de aplicar la política del centro hacia la periferia del sistema político y de la sociedad civil.”

bloqueadas por los defensores del centralismo. El país se vería así impedido de alcanzar el estadio de madurez óptimo para optar por la descentralización, en virtud de la acción contraria de los beneficiarios del centralismo.

Vaivenes entre centralismo y descentralismo

La naturaleza centralista del Perú es de carácter histórico, como dijimos antes. El Perú como estado nación independiente nació entre 1821-24 del estallido del imperio español en América. Su base territorial fue el antiguo virreinato de “Nueva Castilla”, comúnmente llamado “virreinato del Perú” o “virreinato de Lima”, mientras su base demográfica fue la población de un millón y medio de criollos, mestizos e indígenas (se excluyó a los negros esclavos) a quienes la Constitución de Cádiz de 1812 había otorgado el estatuto de “españoles”. El carácter precario de esta nueva formación nacional quedaba evidenciado en las continuas reformas de la demarcación administrativa territorial efectuadas por el régimen borbónico en las décadas precedentes. Durante el siglo XVIII se crearon, anularon y volvieron a crearse nuevos virreinos o “Capitanías Generales” (una suerte de fronteras militares) en Sudamérica. España negoció extensos territorios con otros países europeos. Dentro del virreinato peruano se estableció en 1784 la división en Intendencias. La de Puno fue incluida en el virreinato del Río de La Plata, para volver al del Perú en 1796. La “Comandancia” de Maynas (otro tipo de provincia militar de frontera), que había sido incorporada al virreinato de Nueva Granada, pasó en 1802 nuevamente al del Perú. Estas continuas reformas hechas a iniciativa del poder español estaban mostrando, como acertadamente lo ha puntualizado François Xavier Guerra, la inmadurez o al menos escasa densidad del tejido social y económico de estos territorios, a quienes se imponía una u otra división política sin que surgiesen vigorosas reacciones locales⁸. Hasta el final de la época colonial el territorio seguía siendo organizado desde un centro, aunque ubicado en este caso fuera del Perú.

Producida la ruptura con España, las naciones americanas emancipadas debieron encarar, virtualmente hasta el día de hoy, cuestiones de demarcación e identidad territorial, como lo prueba la recién zanjada disputa con Ecuador en la región amazónica. Ello demandó la vigencia de un “centro político” que condujera el proceso de definición de las fronteras exteriores. Una de las más recurridas maneras de disolver las tensiones políticas entre caudillos locales era “crear” un problema de frontera o guerra exterior.

Algo análogo sucedió con la definición de la comunidad nacional. Una vez decidida la adopción del modelo republicano, se planteaba la cuestión de quiénes iban a ser los “ciudadanos” peruanos en quienes se encarnaría la flamante “república”. Esta cuestión resultó mucho más tensa en países como el Perú, donde la población indígena representaba, gruesamente, una proporción de tres de cada cinco habitantes. La capacidad económica de la población indígena resultaba hartamente limitada como para formar la base de unan finanzas estatales, así como también lo era su disposición para asumir el papel de “ciudadanos” que el nuevo orden reclamaba. Se trataba de pequeños agricultores y pastores volcados a una producción de autosubsistencia, con esporádicas incursiones en ferias mercantiles locales, donde se echaba mano más del trueque que del comercio monetario. Practicaban una economía colectivista en el marco de comunidades aldeanas organizadas en los inicios del

⁸ François Xavier Guerra, *Modernidad e independencias*. México: FCE, 1992.

régimen colonial español, que a su vez que los “protegía” de la economía mercantil del resto del país (las tierras de las comunidades no podían ser transadas), los aislaba también de ella.

La población indígena permaneció así bajo un doble encierro: el geográfico, determinado por las formidables cordilleras que los aislaban para el comercio y la comunicación con el resto del país, y el jurídico, que hacía de ella virtualmente otra “república” dentro de la naciente república peruana. Esta situación, unida al generalizado analfabetismo campesino, sancionó la vigencia de dos tipos de ciudadanía en el Perú hasta la Constitución de 1979: la de ciudadanos “activos” y la de “pasivos”. Estos últimos eran solamente ciudadanos *latentes*, en el sentido que podían llegar a acceder a la ciudadanía plena según fueran obteniendo la condición de propietarios, o la de hombres alfabetos. Hasta 1979, con la salvedad de breves coyunturas, los ciudadanos pasivos estuvieron privados del derecho al sufragio y del de ser elegidos como representantes políticos. Tampoco podían negociar sus tierras y otros recursos agrarios. El surgimiento de organizaciones regionales sólidas y con intereses “representables” se volvió sumamente difícil, tomando su lugar caudillos locales a veces solamente efímeros. Su vigencia se fue apagando conforme el Estado central pudo reconstruir, después de la guerra con Chile, un aparato de ingresos fiscales basado en el comercio exterior.

Como quiera que la población indígena se ubicaba sobre todo en la región de la sierra, que hasta el censo de 1940 contuvo dos tercios de la población total del país, fue en la estrecha pero más dinámica y mejor comunicada con el exterior, región de la costa, que se concentraron los ciudadanos “activos” y donde se decidió el rumbo político de la nación.

Durante las primeras décadas de vida independiente sobrevino un grave caos político por el control del Estado. Las élites del norte y del sur se enfrentaron en guerras civiles por el afán de conquistar el “botín de la independencia”. Este estaba representado por numerosas haciendas, residencias urbanas y minas de metales preciosos expropiadas a la corona española o a los súbditos peninsulares, quienes fueron expulsados o emigraron por propia iniciativa durante el proceso de lucha emancipatoria. También contendían por el control de las aduanas claves para el comercio con el exterior. Eran tres las aduanas habilitadas para el tráfico de bienes procedentes del exterior: Paita, Callao y Arica, y era por la segunda que salían los metales preciosos para Europa, único bien exportable del país en esos momentos. La aduana del Callao era el principal sostén de las finanzas públicas, por lo que el control de ese puerto, prácticamente unido a la ciudad de Lima, resultaba vital para los planes de los caudillos.

La afluencia de importaciones europeas y norteamericanas debilitaron hasta su extinción las primitivas industrias locales en el interior. Lo pequeño del mercado interior no estimuló la modernización de la agricultura. Únicamente los centros mineros, emplazados en la sierra, funcionaban como polos mercantiles que animaban tímidamente el comercio interno. Pero la minería sufriría un grave estancamiento hasta la guerra con Chile (1879-1883) por causa de la anarquía política y el encarecimiento de sus insumos más importantes, como el mercurio, la pólvora, los instrumentos de fierro y la propia mano de obra⁹.

⁹ Véase Carlos Contreras, *Mineros y campesinos en los Andes*. Lima: IEP, 1988. Asimismo José Deustua, *La minería peruana y la iniciación de la república, 1821-1850*. Lima: IEP, 1986.

La organización política republicana retomó el esquema de las Intendencias y los Partidos coloniales, convirtiéndolas en “Departamentos”, divididos a su vez en “Provincias”. No se crearon, empero, Presidencias de Departamento elegidas por la población del mismo. El papel del Ministerio de Indias de Sevilla, nombrando Intendentes para América, fue ahora reemplazado por el del Presidente de la república, quien nombraba a los Prefectos y Subprefectos que tendrían el gobierno político de los Departamentos y las Provincias, respectivamente, a propuesta del Ministro del Interior. La necesidad de estabilizar el nuevo estado independiente podría explicar esta decisión centralista, que privaba a los jefes políticos locales de una legitimidad emanada de las urnas. Con el afán de ahorrar salarios para el erario, como por el deseo de controlar mejor a estas autoridades locales, fue muy común su elección entre los oficiales del ejército.

La debilidad del estado central provocó, empero, una situación parcialmente descentralista de hecho. En las distintas regiones emergieron caudillos locales: “hombres fuertes”, quienes por lo general eran jefes militares que habían ganado sus galones en las guerras de la independencia, o terratenientes dueños de extensos latifundios, que sabían entrar en pactos con los dirigentes indígenas, para componer sus ejércitos. La vigencia del tributo indígena hasta 1854 dotaba a estos caudillos locales de recursos económicos propios, de modo que los Departamentos, sobre todo aquellos dueños de densas poblaciones indígenas, como Cajamarca, Cuzco o Puno, no necesitaban de Lima para sostener su burocracia y satisfacer a la red de “allegados” políticos.

Esta situación cambió radicalmente con la aparición de la bonanza del guano hacia 1850. El guano era el excremento seco de las aves del litoral, que durante siglos, y quizás milenios, se había acumulado en islas y penínsulas de la costa, sobre todo en la zona sur y central. Resultó ser un excelente fertilizante para la agricultura y el Perú llegó a gozar por treinta años de un suculento monopolio de este producto. Dadas estas características el estado no demoró mucho en hacer del guano un bien de dominio del tesoro público. Para la extracción y comercialización del guano se pactó convenios de consignación con firmas peruanas y extranjeras, pero sobre todo con estas segundas. El consignatario extraía y vendía el producto por cuenta del estado peruano, deducía sus costos y comisión, y entregaba el saldo al estado. Al final éste venía a quedarse con un 60 por ciento del valor de las ventas brutas.

En el marco de una economía débil como la peruana, el dinero del guano tuvo efectos sustanciales. El estado pudo gozar de una renta regular y abundante, con lo que pudo prescindir de la contribución indígena y de otros impuestos recaudados internamente. Los derechos de aduana se redujeron al mínimo, así como los impuestos a las ganancias derivadas de la propiedad territorial y la industria. El diezmo que gravaba a la agricultura desapareció, como también la contribución que pesaba sobre los productores mineros. Alrededor de dos tercios de los ingresos fiscales durante el período 1850-1880 fueron el resultado de la renta del guano. La estructura fiscal quedó así sumamente centralizada; y en una dimensión mayor a la de la época colonial, al extinguirse los impuestos que tenían un origen interno.

El estado vio crecer sus finanzas, que habían permanecido congeladas desde la independencia, hasta el punto de multiplicarse por seis y siete veces. El corolario de esta

historia fue, no obstante, el entronizamiento de un vigoroso centralismo¹⁰. El gobierno central no necesitaba ya de los departamentos para subsistir. Anteriormente, éstos inclusive habían llegado a enviar sobrantes de sus rentas, nutridas sobre todo por el tributo de los indios, al tesoro central. Ahora las cosas se habían invertido: era Lima quien enviaba dinero a los tesoros departamentales. Este centralismo fiscal terminó reforzando, desde luego, el centralismo administrativo. Los “caciques” locales se debilitaron y subsistieron ya solamente como “clientes” del Presidente de turno. Para hacer una obra pública en el interior había que tocar la puerta del gobierno central. Las sociedades regionales perdieron independencia y capacidad de fortalecimiento. Fue en estos años que la demarcación política administrativa del país se multiplicó; lo que rara vez tenía que ver con planes racionales de regionalización o con el progreso económico y social del interior, y antes en cambio con la concesión de prebendas para los caciques locales. Los ocho departamentos con que el Perú inició su vida independiente crecieron hasta ser diecisiete en el momento de la guerra con Chile.

En este contexto el estado emprendió el que sería el gran proyecto de inversión pública en el siglo XIX: los ferrocarriles. Estos pudieron haber servido para sentar las bases de una regionalización moderna, que superara el patrón heredado de la época colonial, pero también se vieron sometidos a la política clientelista del momento. El politizado diseño de las rutas y la mala planificación de los costos hizo que de una decena de rutas previstas sólo se concluyera una importante, la que apenas si tenía una justificación económica: la ruta Mollendo - Arequipa - Puno.

El gobierno del primer Presidente civil peruano: Manuel Pardo (1872-1876), a medio siglo de la independencia inició el primer proyecto descentralizador real al sentar la Ley de Municipalidades de 1873, confiándoles la administración de la instrucción básica y la recaudación de las contribuciones locales. Se creó Concejos Departamentales, Provinciales y Municipales elegidos por los Colegios Electorales de las circunscripciones. Se trató de un ensayo valioso, aún poco estudiado por la historiografía. Algunos lo aprecian como un antecedente de la futura ley de descentralización fiscal de 1886¹¹. En cualquier caso el proyecto parece haber marchado con varios tropiezos, hasta ser virtualmente liquidado por la guerra con Chile.

El intento de consolidar el monopolio mundial de los fertilizantes, amenazado desde la década de 1860 por la competencia del salitre, empujó al Perú en alianza con Bolivia, a la “guerra del Pacífico”. Los aliados fueron derrotados y el estado peruano perdió tanto el guano como el salitre. Las bases económicas del centralismo fiscal desaparecieron y en los años que sucedieron a la Paz de Ancón (1883) hubo de emprenderse un forzado plan de descentralización fiscal.

La descentralización fiscal iniciada por el gobierno de Andrés Cáceres en 1886 ha sido motivo de controversia en la historia peruana. Y hasta cierto punto también de olvido, ya que siendo el antecedente efectivo más inmediato de la descentralización, con frecuencia no

¹⁰ Véase sobre ello Emilio Romero, *Historia económica del Perú*. Buenos Aires: 1949; 2 ts. Asimismo Paul Gootenberg, *Caudillos y comerciantes*. Cuzco: CBC, 1997.

¹¹ Ver Pedro Planas, *La descentralización en el Perú republicano (1821-1998)*. Lima: Municipalidad de Lima, 1998; pp. 222 y ss.

es tomado en cuenta en las retrospectivas históricas que los autores suelen hacer sobre el tema¹². El proyecto descentralizador de Cáceres significó hacer de la flaqueza, virtud. El estado peruano había visto recortados sus ingresos a una cuarta parte del nivel de los años inmediatamente anteriores a la guerra. La organización del estado, que comprendía cortes judiciales, administraciones políticas, fuerzas de gendarmería u orden interno, mantenimiento de obras públicas y un incipiente sistema de educación y salud en el interior, que había sido erigido en los años del apogeo fiscal del guano, no podía ser más mantenido con el recortado monto de ingresos fiscales con que quedó el estado tras la derrota militar sufrida.

En los amargos y punzantes diagnósticos sobre la razón del descalabro de la guerra que menudearon en los años de 1883 a 1890 hizo su aparición el tema del centralismo. Cundió la consciencia que la falta de solidaridad nacional y compromiso con la defensa de la patria manifestados en el curso de la guerra (hechos que, por su parte, eran magnificados, como en los conocidos discursos de Gonzales Prada) no eran sino la cosecha de medio siglo de vida republicana vividos “de espaldas” al interior: “el verdadero país”. La reorganización política de la nación imponíase como la tarea insoslayable de la hora presente; ella debía tomar partido por la descentralización. Posteriormente se ha debatido si fue, o no, oportuno el momento escogido para descentralizar; si no debió haberse esperado una época más bonancible, en lugar de proceder en un momento de colapso económico.

La descentralización de 1886 fue, no obstante, una opción casi forzada. Implicó empezar por el ámbito fiscal, bajo la esperanza de que posteriormente también se avanzaría hacia la descentralización administrativa y política, lo que nunca llegó a suceder. Entre 1887 y 1896 cada departamento del país debió recaudar sus impuestos y efectuar su gasto fiscal. El temor a la anarquía y la desmembración, así como también la desconfianza en la capacidad y probidad de las élites locales, llevó a que la organización de la descentralización fiscal fuera hecha dando muy poca autonomía a las Juntas Departamentales que debían administrar los Tesoros Departamentales. En ello jugó un rol importante la experiencia de la Ley de Municipalidades de Manuel Pardo.¹³

Los presupuestos de las Juntas debían ser aprobados por el Congreso nacional. No podían decidir la creación de nuevos impuestos ni nuevos empleos sin la benevolencia del Congreso instalado en Lima; éste les fijaba asimismo partidas de gasto de atención prioritaria, que en la práctica no dejaban ningún sobrante que la Junta departamental pudiera aplicar a otro destino. El hecho probablemente más ominoso era que las Juntas, hasta 1893, fueron presididas por el Prefecto del departamento, quien era designado por el Poder Ejecutivo y no elegido por la comunidad de ciudadanos del departamento.

Como los impuestos que podían recaudarse en la mayor parte de los departamentos del interior eran exigüos, dada la precariedad de sus economías agrícolas y pastoriles, la ley de 1886 creó (o más bien reinstauró, ya que había sido decretada durante los años de la guerra

¹² Un ejemplo de esta actitud de omisión puede verse en el artículo de Bruno Revesz antes citado.

¹³ Sobre la evaluación de dicha experiencia no había tampoco un consenso absoluto en el Congreso, como puede observarse mediante el estudio de sus Actas, para el año 1886. Como suele suceder, se “elaboró” una determinada historia de la experiencia de la ley de 1873 para justificar una medida determinada, como fue en este caso la supervisión de las Juntas Departamentales por el Congreso, y la imposición del Prefecto, nombrado por el Ejecutivo, como Presidente de la misma.

con Chile) la “contribución personal”. Se trataba de una *capitación* que afectaba a todos los varones entre 21 y 60 años en montos diferenciados para las regiones de la sierra (2 soles) y la costa (4 soles). Como el tributo indígena heredado de la época colonial había sido abolido en 1854 por Ramón Castilla “por estar bañado en la sangre y las lágrimas de quienes lo pagaban”, el cobro de la nueva contribución desató severas resistencias en casi todos los lugares. Los presupuestos departamentales estaban organizados de tal modo, que el éxito de la descentralización fiscal estaba íntimamente atado al de la recaudación de la contribución personal¹⁴.

La descentralización de 1886 implicaba así que los departamentos debían en buena cuenta “comprar” su autonomía fiscal; recurriendo, a falta de otro camino, a la implantación de la *capitación* universal. Este plan, que aunque duro podía resultar al fin plausible y justo, sufría del tropiezo, sin embargo, que los departamentos en verdad no llegaban a alcanzar su autonomía fiscal; o ella resultaba desesperadamente lejana, ya que quedaba postergada hasta el punto en que los tesoros departamentales consiguieran cubrir todos los gastos obligatorios a ellos confiados (prefecturas y subprefecturas, policía, poder judicial, administración fiscal, mantenimiento de obras públicas de la circunscripción y educación). Incluso entonces sólo tendrían el derecho a “proponer” nuevas partidas de gasto en el presupuesto, pero la sanción definitiva quedaba en manos del Congreso de la república. Aún así podemos decir que nunca, como entonces, llegó a alcanzarse un grado más grande, aunque modesto todavía en términos absolutos, de descentralización fiscal. En 1890 los ingresos efectivos de los tesoros departamentales alcanzaron a representar el 24 % de los ingresos del tesoro central.

Se comprende que cuando el régimen de descentralización fiscal cayó en 1895 por obra de la revolución de Nicolás de Piérola, no hubiera reacción por su defensa en parte alguna. Los intentos por cobrar la contribución personal fueron en casi todas partes infructuosos (el departamento de Puno fue una excepción). El tejido social que hasta 1854 permitió la cobranza del tributo indígena había desaparecido; la guerra con Chile había provocado en varias regiones pequeñas revoluciones, con el consiguiente trastocamiento de los roles sociales. Si bien las Juntas Departamentales no fueron suprimidas, sus presupuestos se redujeron. La contribución personal fue abolida, y los Tesoros departamentales quedaron eximidos de solventar los gastos de administración política y judicial y el servicio de policía. Esto ocurrió precisamente en una coyuntura en que los ingresos del tesoro central comenzaron a crecer significativamente gracias a la creación de un conjunto de impuestos al consumo de bienes como las bebidas alcohólicas, el tabaco, el opio y la sal.

El retorno a la centralización fiscal halló su complemento con la reforma electoral de 1896. Esta creó un Poder Electoral centralizado que se encargaba de preparar las listas de ciudadanos hábiles para el sufragio. Además restringió el voto a los varones alfabetos a partir de los 21 años. El resultado fue que en adelante la elección del Presidente y los congresistas quedaba en manos básicamente de la población de la costa y de los habitantes de las ciudades, que eran donde se concentraban los hombres alfabetos. Las antiguas Juntas Calificadoras que preparaban la lista de sufragantes en cada capital provincial, y que eran

¹⁴ Sobre la descentralización fiscal de 1886 véase nuestro trabajo: Carlos Contreras, “La descentralización fiscal en el Perú después de la guerra con Chile, 1886-1895”. En *Relaciones. Estudios de Historia y Sociedad* No. 67-68. Zamora: El Colegio de Michoacán, 1996.

compuestas por los principales contribuyentes, quedaron desactivadas¹⁵. Ciertamente es que así se terminaba con la práctica de manipulaciones locales consistentes en excluir de las listas de sufragantes a los enemigos políticos. Pero este alto a la incivildad y al fraude electoral pagaba el precio de un reinstaurado centralismo. El papel de Lima frente al interior se planteaba en los términos de “civilización y barbarie”, como en la obra del argentino Sarmiento, o en los de “modernidad” frente a “feudalismo”, como en los escritos de Mariátegui de los años veinte.

Al cerrarse el siglo XIX el estado yacía en manos del *civilismo*, un partido de notables que logró forjar un proyecto modernizador relativamente exitoso, que el historiador Jorge Basadre denominó “La República Aristocrática” (1899-1919). Este proyecto significó, a ocho décadas de la independencia, la consolidación del estado nacional. Para conseguirlo reforzó todavía más la centralización fiscal y administrativa¹⁶. Igual que en los mediados del siglo XIX la consolidación del aparato estatal parecía lograrse sólo al precio de postergar la causa de la descentralización. Ilustrativo fue, por ejemplo, lo que sucedió en el campo de la educación. Las escuelas elementales y los colegios secundarios habían quedado en manos de los municipios desde la ley de 1873. Pero la ofensiva educativa para redimir a la raza indígena lanzada por el civilismo requirió “rescatar” a las instituciones de enseñanza de manos de las municipalidades, cuya mala organización era evidente por la carencia de élites locales suficientemente preparadas. En 1905 el sistema educativo fue centralizado con el fin de conseguir su despegue¹⁷.

¿Qué balance puede establecerse de los esfuerzos descentralizadores del liberalismo decimonónico de 1873 y 1886, que al fin pueden examinarse como uno solo? Un juicio preliminar podría sancionar su fracaso y volver así a la idea que la naturaleza del país no permitía, como sí en otras naciones, la entronización de un régimen descentralizado en lo fiscal y administrativo. Dicha “naturaleza” tendría que ver sobre todo con la ausencia de élites regionales sólidas capaces de conducir un programa de autogobierno local, a la vez que impulsar el progreso económico y la modernización social de sus territorios. Sin embargo, también puede practicarse un juicio de otro tipo: las experiencias de descentralización fueron breves y trucas. La de 1873 sufrió los embates de la crisis fiscal de esos años, que terminaron conduciendo al país a la tragedia de 1879; mientras que la de 1886 fue abortada antes de una década, precisamente cuando los tesoros departamentales venían mejorando su funcionamiento.

Las élites locales con capacidad de administración y fomento no se improvisan por una ley. Son el lento producto de un proceso histórico; su tiempo de maduración no se respetó en el Perú. Cuando la economía nacional consiguió reconstruirse en los años finales del siglo XIX ¿fue gracias a que se abandonó la descentralización? Responder que sí sería demasiado

¹⁵ Sobre la reforma electoral de 1896 véase Jorge Basadre, *Elecciones y centralismo en el Perú (apuntes para un esquema histórico)*. Lima: Universidad del Pacífico, 1980; cap. II; Gabriella Chiaramonti, “Andes o nación: la reforma electoral de 1896 en Perú”. Buenos Aires: FCE, 1995. y Carmen McEvoy, *La utopía republicana*. Lima: PUCP, 1997.

¹⁶ Claudio Veliz, en su obra ya citada, planteó que cada resolución de una crisis nacional de envergadura, ha significado en las naciones de América Latina un momento de acentuada centralización.

¹⁷ Pedro Planas, *La descentralización en el Perú*; pp. 333 y ss. Véase asimismo Carlos Contreras, *Maestros, mistis y campesinos en el Perú del siglo XX*. Lima: IEP, 1996; y Sinesio López, *Ciudadanos reales e imaginarios*. Lima: IDS, 1997.

fácil para la complejidad de todo lo que está detrás. La élite civilista había optado por un tipo de reconstrucción económica consistente en la atracción de la inversión extranjera. Para ello requería ofrecer seguridad a los potenciales inversionistas, y esa seguridad, entendió, pasaba por despojar a las “bárbaras” élites locales de la posibilidad de gravar con imposiciones fiscales a las nuevas inversiones. Una situación similar a lo que ocurriría un siglo después, bajo el gobierno de Fujimori.

En 1920 el flamante gobierno de “la Patria Nueva” canceló las Juntas departamentales, que habían medrado con funciones cada vez más reducidas durante las dos primeras décadas del siglo. Introdujo en su reemplazo las Asambleas Regionales del Norte, Centro y Sur, que no tuvieron ningún rol efectivo. Durante la década de 1920 se organizó una fuerte corriente descentralista en varios departamentos del sur, que tuvo en Manuel Jesús Gamarra, Luis Valcárcel y Emilio Romero a tres emblemáticos representantes. Con ocasión de la preparación de la nueva Constitución de 1933 ellos consiguieron hacer aprobar una nueva Ley de Descentralización, que creó los Concejos Departamentales. Estos no llegaron, sin embargo, a funcionar y la ley quedó en “letra muerta”. Mientras tanto, la reforma económica acometida para sacar al Perú de los efectos de la crisis mundial de 1929 volvió a implicar una aguda centralización. Con la creación de nuevos organismos, como el Banco Central de Reserva, la Superintendencia de Banca y Seguros, Ministerios como el de Educación, Salud y Trabajo y la banca de fomento, la política económica alcanzó un grado de centralismo no superado en el pasado.

Superada la crisis mundial, hubo perspectiva y oportunidad para contrastar las grandes diferencias de desarrollo establecidas entre la costa y la sierra. El censo de 1940 informó que en Lima se concentraba ya un décimo de la población del país, mientras que la segunda ciudad en tamaño, no tenía ni la décima parte en población de la contenida en la capital de la república.

Durante el primer gobierno de Manuel Prado (1939-1945) nacieron las Corporaciones Departamentales de Desarrollo, encargadas de dirigir las inversiones públicas en el interior, bajo un esquema asimismo centralizado en el poder ejecutivo. Se retomaba la idea que la fuerza modernizadora en el país era el estado central, de modo que era un flaco favor a las provincias dejar en manos de las élites locales el diseño y la ejecución de los planes de desarrollo.

La bonancible situación económica que sobrevino durante la segunda guerra mundial y los años de la postguerra hicieron olvidar los afanes descentralistas. El tesoro central organizaba sus ingresos a partir de las contribuciones que pagaban los sectores de exportación (azúcar, algodón, petróleo, cobre, hierro, pesca), organizados en pocas y grandes empresas, muchas de ellas extranjeras. Se reproducía una situación similar a la del guano en el siglo pasado, en el sentido que el estado no necesitaba del interior para sus finanzas.

La revolución militar de 1968 implicó, como la de Ramón Castilla en 1854, la de Piérola en 1895 y la militar de 1930-33 un reforzamiento del centralismo. La creación de nuevos Ministerios y de un Instituto de Planificación, así como la de empresas públicas en variados ámbitos de la economía elevaron el grado del centralismo a parámetros mayúsculos. La presión demográfica en el interior (el Perú pasó de 7 a 17 millones de habitantes entre 1940

y 1981) impulsó una masiva migración hacia Lima, que pasó entre esas mismas fechas, de 600 mil a 4.5 millones de habitantes. El populismo económico y el peso electoral de la capital hicieron que la política económica incorporara un subsidio del campo en favor de la ciudad, alimentando más el desplazamiento demográfico hacia la urbe¹⁸. La esperanza de que la Reforma Agraria, emprendida a partir de 1969, detuviera el flujo migratorio se vio completamente frustrada. La reforma agraria terminó con el latifundismo en el interior, pero liquidó con ello también las élites regionales que podrían haber relanzado un proyecto descentralista, aunque sea del tipo que abominaba Mariátegui. La descentralización fue un tópico que comenzó a ser discutido más en Lima que en las provincias.

Hoy nos hallamos en una situación paradójica: existe consenso por la descentralización, pero desconcierto en cómo conseguirla. Tanto la Constitución de 1979 como la de 1993, hoy vigente, incluyen un capítulo respecto a la creación de Gobiernos Regionales elegidos por la población local. La diferencia radica en que la primera implicaba una reorganización de la demarcación territorial administrativa en doce regiones, mientras la segunda ha preferido partir de los veinticinco departamentos hoy existentes¹⁹. El gobierno de Alan García (1985-1990) organizó al final de su mandato la aplicación de la Constitución de 1979 en materia de regionalización, iniciándose en 1990 los Gobiernos Regionales. Para ello se fusionó departamentos en las nuevas doce “regiones”. El proceso de fusión no fue siempre bien recibido por la población, desatándose conflictos en torno a cuál debía ser la capital regional y por el hecho que nadie quería fusionarse con los departamentos más pobres, como Ayacucho o Huancavelica, donde las actividades de los grupos terroristas, como Sendero Luminoso, tenían prácticamente paralizada la actividad económica. Finalmente, tras más de siglo y medio de vida republicana, los *departamentos* habían calado dentro de los habitantes. Tenían sus tradiciones, sus héroes, hasta cierto punto: una *identidad*. El departamento más rico no veía ninguna ventaja en tener que “cargar” con el vecino más pobre; mientras que éste sentía que más perdía que ganaba, al dejar de ser una circunscripción independiente, para pasar a agregarse a un conjunto mayor donde sus posibilidades de competir eran menores. Qué hacer con el departamento de Lima resultó un agudo problema político: ¿debía convertirse en una región más? ¿debía transformarse en algo parecido a un “distrito federal”? Finalmente la situación de Lima quedó indefinida, lo que en la práctica significaba mantenerla reservada para el gobierno central.

El sistema para elegir a los gobiernos regionales que aplicó el gobierno de García consistió en uno de tipo asambleísta, en el sentido que daba el poder a la Asamblea o congreso regional, más que a un Presidente de la región. Este era elegido por aquella, mientras que la Asamblea era a su vez elegida por una mezcla de voto universal y el voto de las instituciones “representativas” de la región (Universidades, organizaciones laborales, colegios profesionales, etc.). Tanto el APRA como la izquierda obtuvieron la mayoría de los gobiernos regionales, precisamente a partir de su control de dichas instituciones.

El autogolpe de estado de 1992 puso fin a esta experiencia, creándose en su reemplazo los Consejos Transitorios de Administración Regional, de nula autonomía política y fiscal. El

¹⁸ Efraín Gonzales et. al., *Descentralización fiscal y regionalización en el Perú*; p.6.

¹⁹ Existen otras diferencias, de menor sustancia, que pueden verse en el libro de Pedro Planas, antes citado, así como en el de Johnny Zas Fritz Burga, *La descentralización ficticia. Perú 1821-1998*. Lima: Universidad del Pacífico, 1998.

gobierno de Alberto Fujimori reclamó, como en el pasado, una reinstauración del centralismo como requisito para poner en marcha sus planes de liberalización de la economía.

Reflexiones conclusivas

La cuestión de fondo en el Perú es cómo conseguir la autonomía fiscal de los departamentos o regiones, en el marco de una economía fuertemente centralizada. Sin ella la autonomía política resulta francamente ilusoria. La vía de transferir recursos financieros del gobierno central en favor de los gobiernos regionales o departamentales hace que éstos penden finalmente del tesoro central. Este podía “premiarlos” o “castigarlos” según la afinidad política que demuestren con él. Aunque la ley ha tratado de *fijar* los criterios para dichas transferencias, tomando en cuenta datos como la población, superficie territorial, tasa de migración y desempleo, monto del impuesto a la renta y un “canon” derivado de la explotación de recursos naturales en la circunscripción, sigue existiendo controversia respecto a la legitimidad y aplicación de estos criterios²⁰.

Ellos tienen el defecto de que los datos estadísticos sobre los que descansan son administrados por el gobierno central. Adicionalmente, el hecho que una parte importante de los ingresos regionales penden del “canon” sobre la explotación de recursos primarios nos devuelve al vicio de fundar unas finanzas sobre bases sumamente precarias y volubles. La experiencia de la era del guano debiera ser recordada en este punto. Las finanzas públicas, sean regionales o nacionales, no pueden estar fundadas sobre la exportación de un recurso que mañana puede desaparecer o ser sustituido en el mercado mundial. La descentralización no puede basarse en “cánones” o tajadas de la renta arrancadas a las exportaciones primarias.

El camino seguido en 1886, de traspasar a los gobiernos regionales la recaudación y manejo de impuestos directos que hoy sirven al gobierno central, parece un camino más adecuado. El enfrenta, sin embargo, el mismo problema que un siglo atrás: la existencia de departamentos donde dichos impuestos resultarían insuficientes para una acción mínima de gobierno. La centralización efectiva del organismo económico en Lima se alza así como el principal obstáculo para conseguir la descentralización.

De este recuento histórico pueden rescatarse algunos hechos: 1. La vigorosa herencia centralista del pasado colonial de la sociedad y la economía peruanas se ha mantenido vigente. Ella se expresa en la existencia de una élite, que localizada en el punto de comunicación del país con el resto del mundo, la capital, se erige como la principal agente de los cambios. En el marco de una economía cuyo principal y virtualmente único sector de acumulación ha sido el negocio de las exportaciones, el control del punto de contacto con el mercado mundial resultaba clave para el control de las finanzas públicas y privadas. La centralización de instrumentos de la política económica como el control de cambios y las tarifas de aduana ha reforzado las posibilidades del centralismo.

2. La resistencia del Ejecutivo y el Congreso a tener ante sí poderes regionales paralelos unidos con la legitimidad del voto ciudadano. Con ocasión de los debates en el Congreso

²⁰ Véase sobre ello Johnny Zs Fritz, *La descentralización ficticia*; pp. 211-12.

para las leyes de 1886 y 1933 fue evidente el ánimo del mismo para inhibir la autonomía de los gobiernos departamentales, colocándolos bajo su tutela. Por ello se explica la renuencia y parálisis por hacer del departamento o la región de Lima un gobierno local. Es innegable que este gobierno, democráticamente elegido, se alzaría, como hoy ocurre hasta cierto punto con el Municipio de Lima, como un poder competidor.

3. La asociación de fases de aguda centralización fiscal y política con períodos de crecimiento económico, como ocurrió con las etapas de 1850-1872, 1895-1930, 1935-1980; mientras las breves coyunturas descentralistas, como las de 1873, 1886, 1933 y 1990 resultan asociadas a momentos de grave crisis. De ello no cabe, sin embargo, deducir que es la centralización lo que *permite* el crecimiento. De lo que se trata es que es el tipo de desarrollo económico lo que fomenta la centralización fiscal, colaborando con la centralización política. La modalidad de desarrollo que apostó por las exportaciones primarias bajo el control de firmas sobre todo foráneas ha sido un importante factor del centralismo.

4. La carencia de burguesías regionales sólidas, capaces de encabezar corrientes descentralistas en la política nacional y organizar eficientes gobiernos locales. Las coyunturas descentralistas han nacido antes de la imposibilidad del gobierno central de mantener la estructura administrativa forjada en tiempos más boyantes, que de reivindicaciones regionalistas locales. Tal vez la excepción puede ser la coyuntura del Congreso Constituyente de 1933, pero cuya ley de descentralización nunca llegó a funcionar.

Lima, junio de 1999.

JCAS Occasional Paper no. 4, 2000 <JCAS-IEP Series II >

Carlos CONTRERAS

**Centralismo y Descentralismo
en la Historia del Perú Independiente**

Centralism and Decentralism in the Modern History of Peru

発行日●2000年2月

発行●国立民族学博物館 地域研究企画交流センター

吹田市千里万博記念公園10-1 〒565-8511

電話 06-6878-8343 Fax 06-6878-8353

E-mail jcasmail@idc.minpaku.ac.jp

<http://www.minpaku.ac.jp>

制作協力●京都通信社