

**EL CENTRALISMO PERUANO EN SU
PERSPECTIVA HISTORICA**

CARLOS CONTRERAS

Documento de Trabajo N° 127

Serie: Historia 24

Este proyecto forma parte del Programa Institucional de Sociología y Política 2000-2001, auspiciado por la Fundación Ford. Donación 980-0347-1.

© IEP EDICIONES
Horacio Urteaga 694, Lima 11
☎ 332-6194 / 424-4856
Fax (51 1) 332-6173
E-mail: publicaciones@iep.org.pe

ISSN: 1022-0356 (Documento de Trabajo IEP)
ISSN: 1022-0402 (Serie Historia)

Impreso en el Perú
noviembre, 2002
500 ejemplares

Depósito Legal: 1501402002-5655

Prohibida la reproducción total o parcial de las características gráficas de este documento por cualquier medio sin permiso de los editores.

CONTRERAS CARRANZA, CARLOS

El centralismo peruano en su perspectiva histórica.- Lima: IEP, 2002.- (Documento de Trabajo, 127. Serie Historia, 24)

DESCENTRALIZACIÓN/CENTRALISMO/HISTORIA/REPÚBLICA/PERÚ

WD/01.04.03/H/24

CONTENIDO

ORIGENES DEL CENTRALISMO PERUANO	7
RECENTRALIZACIÓN BAJO LOS BORBONES	10
CUANDO LIMA ERA POBRE Y LAS PROVINCIAS RICAS	12
EL CENTRALISMO DEL GUANO	15
LA ERA DE LA DESCENTRALIZACIÓN	17
EL CENTRALISMO EN EL SIGLO VEINTE	24
LA TRANSICIÓN DEL CENTRALISMO A LA DESCENTRALIZACIÓN	29
BIBLIOGRAFÍA CITADA	31

EL CENTRALISMO PERUANO EN SU PERSPECTIVA HISTORICA

Los actuales debates, tanto en la escena estatal como en el terreno de la opinión pública, acerca de la naturaleza del centralismo peruano y la mejor manera de ponerle fin y empezar a andar por la senda descentralizadora, invitan a un examen de los distintos intentos descentralizadores aplicados en la historia peruana. Este examen es tanto más necesario cuando uno comprueba la cantidad de proyectos e intentos descentralizadores que pueden encontrar en ella, sobre todo en sus últimos dos siglos. No es algo con lo que uno esperaría topar en un país tan marcadamente centralista como el Perú. La primera reacción sería seguramente pensar que en un país así, jamás ha habido preocupación por la descentralización, o que no ha se tomado consciencia de los defectos de su excesivo centralismo. El problema del centralismo peruano no ha sido, sin embargo, de falta de percepción y de interés en resolverlo. Tal vez sí, en cambio, de un mal diagnóstico; es decir, de una equivocada idea acerca de sus raíces y su naturaleza. Lo que finalmente también arrastra a confusas expectativas entre la población acerca de lo que cabría esperar de un régimen descentralizado.

La tendencia en el Perú ha sido ver el centralismo, no como una *manera de ser*, o de *constituirse*, de un estado-nación, hasta cierto punto válida o legítima, sino como un mal a extirpar, cual si fuera un tumor dentro de un organismo anteriormente sano.¹ Esta segunda perspectiva ha gozado, en efecto, de gran predicamento. De acuerdo a ella, el centralismo fue un mal que aquejó al Perú recién en el siglo veinte, sobre todo desde las décadas de los años veinte, treinta o cuarenta.² Para ello los autores se amparan en datos demográficos, que

1. Esta fue, por ejemplo, la perspectiva del recordado Pedro Planas, quien refirió que la descentralización: «... no debe verse como una reacción al caudillismo autoritario, sino como *una forma natural* de organización de la sociedad». Pedro Planas, *La descentralización en el Perú republicano (1821-1998)*. Lima: Municipalidad Metropolitana de Lima, 1998; p. 550, énfasis mío.

2. Por ejemplo, Bruno Revesz señaló en un artículo más bien 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 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 en tiempos de globalización*. Lima: CIPCA-IEP, 1998; pp. 49-50; énfasis mío.

6 señalan, por ejemplo, que hasta más o menos 1920, la ciudad capital, Lima, supuesta cabeza del mal, nunca tuvo más del 5% de toda la población peruana (hoy, en cambio, tiene un 28%) y que hasta 1940, la región de la sierra concentraba dos tercios del total demográfico (hoy contiene solamente un tercio). Asimismo, se apoyan en datos económicos y financieros, que coincidirían en señalar que la concentración en Lima de la capacidad industrial y de los recursos financieros y fiscales se habría dado realmente en los últimos dos tercios del siglo veinte.³

Mi perspectiva en este artículo será más bien la primera; es decir, considerar que el Perú es un país que desde su constitución, en el siglo XVI, ha sido un país centralista y que, al revés de lo que proclama la segunda perspectiva, fue en el período republicano cuando surgieron propuestas serias, aunque casi siempre fallidas, de descentralización.

Consideraremos el *centralismo* como un régimen político y económico en el cual se produce una jerarquización del territorio y de sus autoridades, y donde es dicha jerarquización la que *da forma y articula* al país. En estos países hay entonces un lugar «central», a partir del cual se irradia la nación (o al menos así se lo considera): la cultura y los valores que la encarnan, incluyendo el idioma y la religión, y espacios «periféricos», más bien pasivos, donde si bien existe una cultura propia y eventualmente distinta a la irradiada desde el lugar central, ella se ve subordinada a esta última, ya sea por decisión propia o impuesta. Normalmente, el espacio central está más densamente poblado y/o goza de ventajas comparativas para relacionarse con el resto del mundo o con otros centros, de los que puede obtener recursos económicos o políticos que refuerzan su liderazgo.

El régimen *descentralista*, en cambio, presupone la igualdad entre las distintas partes del espacio territorial de la nación; dicha igualdad se ampara en la autonomía económica y hasta cierto punto política de las regiones (lo que en concreto significa: autosuficiencia fiscal y capacidad de autogobierno), o al menos de algunas de ellas, antes de su convergencia en un solo «país». No suele haber diferencias demográficas marcadas y distintos puntos del territorio pueden gozar de las mismas ventajas de comunicación con el resto del mundo. Aunque también existe en este caso un «centro» político, éste se constituye como resultado de una decisión de las distintas regiones; y no éstas, como resultado de una decisión del «centro», como ocurriría en el modelo centralista.

De tal definición, pude colegirse que hay circunstancias geográficas que propician el centralismo, o el descentralismo, argumento que ya propusiera Jorge Basadre en *Perú, problema y posibilidad* (1931), cuando señalaba que ha mayor extensión territorial y dificultad de comunicar el territorio, el centralismo político se haría tanto más necesario. Un país con una sola costa y un solo puerto constituyen una invitación al centralismo; sobre todo si la economía depende mucho del comercio exterior y si el gobierno se instala en el puerto (caso de Argentina, por ejemplo, o durante mucho tiempo también de Brasil). Al revés: varias costas y varios puertos, invitan a un esquema más bien descentralizado; cual podrían ser los casos de Estados Unidos, Inglaterra, México o Colombia. Pero la historia, por supuesto, puede compensar estos marcos geográficos. Revisemos el caso peruano.

3. Pueden verse algunos datos importantes sobre ese proceso de concentración, en el artículo de Efraín Gonzales de Olarte, «La descentralización en el Perú: entre la fortaleza del centro y la debilidad de la periferia». En B. Revesz (ed.), *Descentralización y gobernabilidad*.

ORIGENES DEL CENTRALISMO PERUANO

7

La expansión española en América durante el siglo XVI terminó por absorber el imperio Inca. La riqueza del territorio andino en materia demográfica, infraestructura agrícola, caminos y yacimientos de metales preciosos, hizo que en el territorio del antiguo Tahuantinsuyu se asentara un importante contingente de colonos españoles. Hacia los años de 1540, aproximadamente una década después del apresamiento y ejecución de Atahualpa, el monarca indígena, y de la fundación de las principales ciudades «españolas», como Jauja, Trujillo, Lima y Cuzco, ya sumaban entre cinco mil y diez mil hombres.⁴ Cuando en torno a estas plazas podía comenzar a asomar la formación de una suerte de «señoríos» locales y, en consecuencia, de sociedades regionales organizadas a partir de dichos «focos» de poder social o político, las fuerzas del rey irrumpieron en el recién conquistado país, reemplazando, como ha sintetizado Claudio Veliz, la figura del «héroe militar disidente», como era Gonzalo Pizarro, por el «leal funcionario civil», como Pedro de La Gasca.⁵ El guerrero solista, atento sobre todo a las lealtades cercanas, más que a las lejanas, fue desplazado entonces por el burócrata imperial, menos dado a las lealtades locales, y más bien subordinado a las de larga distancia: el poder central, que era el rey y su corte.

La derrota del «partido» de los encomenderos; vale decir, de los conquistadores que habían intentado repartirse a la población conquistada para convertirla en una suerte de «pecheros» peninsulares, mientras ellos se erigían en «señores» feudales avecindados, sino en castillos (ya que aquí no había «bárbaros» de los cuales defenderse), al menos sí en ciudades amuralladas, significó, en la segunda mitad del siglo XVI, que no hubiera frente al burócrata peninsular la resistencia de una red social local. Existían, desde luego, los *curacas* indígenas, pero pertenecían demasiado claramente a una civilización derrotada, de modo que si en algo se preocupaban, era en tratar de salvar parte de sus mermados privilegios, a cambio de colaborar en la nueva red de funcionarios estatales leales a la corona española.⁶ Los colonos españoles que asomaban como empresarios mineros demasiado prósperos, fueron expropiados por el Estado en la década de 1570. La política del virrey Toledo alejando a los potenciales magnates particulares, como Amador de Cabrera, de la posesión de yacimientos mineros claves, como los de Huancavelica, no fueron sino la reedición de la victoria de La Gasca sobre Gonzalo Pizarro.

En la segunda mitad del siglo XVI se instauró en el Perú, como en otros dominios españoles en América, una red burocrática colonial que virtualmente no dejaba lugar a las autonomías locales y a la influencia civil. Debajo del virrey estaba la Audiencia, que funcionaba como un Consejo de Estado, y más abajo, los corregidores, que venían a ser los gobernadores provinciales. Todos ellos eran funcionarios nombrados por el poder central. Los corregidores podían tener «tenientes» en los pueblos, a guisa de auxiliares o representantes, que al parecer eran designados solamente por ellos. Estos tenientes realizaban alianzas con los *curacas* y

4. Ver James Lockhart, *El mundo hispano peruano, 1532-1560*. México: Fondo de Cultura Económica, 1982; p. 292.

5. Claudio Veliz, *La tradición centralista en América Latina*. Barcelona: Crítica, 1984; p. 19.

6. Véase sobre el partido de los encomenderos y el papel auxiliar y subordinado de los indígenas en su enfrentamiento con la corona, el trabajo de Carlos S. Assadourian, *Transiciones hacia el sistema colonial andino*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos y El Colegio de México, 1994; especialmente capítulos 4 y 5. También Steve J. Stern, *Los pueblos indígenas del Perú y el desafío de la conquista española*. Madrid: Alianza América, 1986; cap. 2.

8 solían delegar en ellos parte de sus funciones. Los curacas importantes pactaban directamente con los propios corregidores.⁷

Los corregidores venían a ser una pieza clave en la estructura burocrática centralista. Ellos gobernaban en nombre del rey (de donde les venía el nombre) y monopolizaban las funciones de aplicación de justicia, gobierno interior y recaudación fiscal. En este sentido vinieron a cumplir el papel que hubieran querido para sí los encomenderos, quienes en los debates y batallas de mediados del XVI, reclamaban precisamente que, además de su derecho a recaudar un tributo de la población conquistada, pudiesen también administrar justicia en ella (tener «alta vara en justicia civil y criminal») y, en suma, «gobernar» ahí sin la injerencia de otros funcionarios del rey. Su triunfo hubiera creado linajes o aristocracias locales; su derrota, en cambio, dio paso al modelo regalista o de despotismo estatal. En este enfrentamiento, los indios, a fin de librarse del vasallaje a un señor militar presente, se entregaron a los brazos de un rey lejano; tal vez pensando que la distancia haría de ese dominio, uno más bien laxo y tal vez ausente.

Los únicos espacios abiertos a la comunidad civil fueron los cabildos, organizados por el propio Estado colonial, tanto en las ciudades de españoles como en los pueblos de indios. Aparentemente estas instituciones no alcanzaron, sin embargo, gravitación, y en el caso de los pueblos de indios, casi no funcionaron; probablemente por estar en competencia con las antiguas instituciones prehispánicas de los curacazgos.⁸

Con el modelo centralista estatal colaboró finalmente la manera como se organizó la economía, sobre todo en los sectores de mayores tasas de beneficios, como la minería y el comercio. La necesidad de trabajadores, insumos y capital fueron atendidas en una parte importante por medio de asignaciones decididas por la burocracia colonial. Dado que no había un mercado de donde surtirse de mano de obra, se diseñó la *mita*, mediante la cual el Estado satisfacía las necesidades laborales de los empresarios mineros con indígenas forzados rotativamente a enrolarse en el trabajo. De manera similar se procedió con el abastecimiento de otros ingredientes importantes, como el azogue, la pólvora o la ferretería: eran surtidos por una red de oficinas estatales instaurada en el virreinato. El comercio se vio asimismo penetrado por disposiciones estatales que concedían monopolios y permisos «regios» de acuerdo a lógicas políticas o de relaciones personales. El éxito o el infortunio de un empresario pendía así, por lo menos en una parte importante, de las decisiones del poder burocrático.

Este centralismo fundador en la temprana época colonial, no tuvo un correlato demográfico ni económico. Hacia 1600 era Potosí, y no Lima, capital del virreino, la ciudad más poblada; el puerto de Arica era tan importante como el del Callao, y la mayor parte del Producto Bruto Interno se producía seguramente en las regiones del interior y no en la costa central.

De otra parte, los elevados costos de transporte servían de protección natural a las economías regionales. Fue gracias a ello que la economía minera pudo montar una red de polos productivos alrededor de los principales campamentos. Productos agrícolas y alimenticios, como tubérculos, cereales y carne, debían ser provistos dentro de cada región, ya que el costo del transporte habría vuelto impensable su transporte de una región a otra; lo

7. Véase el clásico trabajo de Guillermo Lohmann, reciente y justamente reeditado: *El corregidor de indios en el Perú bajo los Austrias*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 2001; p. 53 y cap. XV. Sobre los curacas, revisar Luis Glave, *Trajinantes. Caminos indígenas en la sociedad colonial; siglos XVI/XVII*. Lima: Instituto de Apoyo Agrario, 1989; especialmente cap. VI, así como Franklin Pease, *Curacas, reciprocidad y riqueza*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 1992; cap. VI.

8. Véase Lohmann, *El corregidor de indios*; pp. 445-446.

mismo, aunque de forma más suavizada, ocurría con la ropa y los demás bienes textiles (manteles, sábanas, cortinas), el mobiliario doméstico y otro tipo de bienes que animaban la economía.⁹

Desde las primeras décadas del siglo XVII, y por el lapso de aproximadamente un siglo, prevaleció en el país, sin embargo, una suerte de descentralismo «de facto». En su obra ya citada, Claudio Véliz señaló que la tradición centralista instalada en América Latina fue tan fuerte, que los momentos de descentralización fueron provocados más por las fallas o crisis en los centros dominantes, antes que por iniciativas de las regiones subordinadas. Esto podría aplicarse para el Perú del siglo XVII. Una secuela de derrotas frente a los ingleses primero, y luego en la prolongada guerra de los treinta años (1618-1648), hizo que la península ibérica no pudiese surtir a América, ni de burócratas suficientes, ni de las mercaderías demandadas por la elite. Como consecuencia, los criollos comenzaron a infiltrarse en los cargos de la administración local, así como a sustituir con producción local los bienes que resultaba demasiado costoso importar desde España. El acceso de los colonos a los puestos burocráticos de Oidores y corregidores también se produjo por el sistema de venta de los cargos de corregidores, practicado por la corona hispana desde finales del siglo XVII como un paliativo a sus necesidades fiscales.¹⁰ Quienes compraron estos cargos solieron ser criollos prósperos, con intereses comerciales sobre determinadas regiones. La pérdida de soberanía por parte del Estado central, resultaba así una consecuencia de su debilidad económica; de otra parte, a la élite civil se le ofrecía una vía para participar en el gobierno, a cambio de su colaboración económica. Por otro lado, las investigaciones acerca de la historia económica colonial, han detectado que en el siglo XVII el virreinato peruano se hizo autosuficiente en materia de alimentos y bienes como vinos, aceites, jabones y textiles bastos, lo que provocó, naturalmente, un repliegue del comercio con la metrópoli.¹¹

Aunque la cronología de este momento descentralizador permite seguir la tesis de Véliz, de que éste se produce porque el centro deja de apretar y no porque la periferia quiera liberarse, es necesario también remarcar que la relativa descentralización del virreino peruano del siglo XVII, se fundaba en la autonomía fiscal del país. Cada provincia pagaba su propia burocracia; lo que hoy llamaríamos «servicios públicos», virtualmente no existían, o estaban a cargo de instituciones como la Iglesia, que tenían su propio aparato de ingresos. Asimismo, fue un factor presente lo que Kenneth Andrien ha llamado «la gradual integración entre las economías española e indígena a comienzos del siglo XVII».¹² Una vez que ambas «repúblicas» pudieron establecer relaciones al margen del Estado, debilitaron uno de los pilares del centralismo anterior. Fue así que a finales del siglo XVII la mita se desmoronó a niveles de menos de un tercio de un siglo atrás, y que los comerciantes privados comenzaron a financiar a los empresarios mineros. Ello ocurría gracias a que la mano de obra indígena libre, que se contrataba voluntariamente (los indios «mingas») había crecido, y que por la propia necesidad de pagar el tributo fijado en moneda, la economía indígena acudía a los mercados a vender

9. Véase al respecto Carlos Sempat Assadourian, caps. III y IV de *El sistema de la economía colonial*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1982.

10. Véase Lohmann, *El corregidor de indios*; pp. 166 y ss.

11. Véase, entre otros trabajos, el de Margarita Suárez, *Comercio y fraude en el Perú colonial. Las estrategias mercantiles de un banquero*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos y Banco Central de Reserva del Perú, 1995; cap. 1.

12. Kenneth Andrien, «El corregidor de indios, la corrupción y el estado virreinal en Perú (1580-1630)». En *Revista de Historia Económica* IV, 3. Madrid: 1986; p. 514.

- 10 sus excedentes.¹³ Algunas investigaciones han detectado, por ejemplo, que los negocios entre corregidores y caciques indígenas eran frecuentes, y se daban al margen del Estado.¹⁴

RECENRALIZACION BAJO LOS BORBONES

En cualquier caso, este período descentralista se cerrará con el arribo de la política borbónica hacia 1750. Las *Noticias secretas de América* de Antonio de Ulloa y Jorge Juan resultaron un informe lapidador contra los vicios de la autonomía en los territorios coloniales.¹⁵ Los abusos contra los indios, como contra los intereses del rey, los desórdenes y la corrupción, tenían sus mejores cartas entre los funcionarios y personajes criollos, y los corregidores resultaban el emblema del mal gobierno. El diagnóstico de estos informantes, finalmente recojido por la propia administración central en la península ibérica, era que para mejorar las cosas en las colonias, tanto para la suerte de España como para la de las propias colonias, lo primero que debía hacerse era remover a las autoridades locales y reemplazarlas, como en el siglo XVI, por funcionarios peninsulares nombrados por el rey. Fue así que se expulsó a los jesuitas (1767), se anuló el sistema de repartos de mercancías por los corregidores (1781) y se canceló a estas mismas autoridades, introduciéndose en su lugar el sistema de Intendentes y Subdelegados (1784). Estábamos frente a un nuevo centralismo: el borbónico.

La reforma de 1784 creó siete intendencias en el Perú y 52 «partidos» (véase mapa). En 1796 se agregó una octava intendencia (Puno), que en los veinte años anteriores había pertenecido al virreinato del Río de la Plata. Ciertamente, no deja de sorprendernos hoy la facilidad con que la administración colonial creaba y recreaba las divisiones territoriales en el virreinato: tal intendencia pasaba de aquí para allá, las antiguas circunscripciones desaparecían y se creaban otras nuevas. No es que no hubiera ninguna resistencia local a tales acciones (la rebelión de Túpac Amaru II, pidiendo, entre otras cosas, la creación de una Audiencia en el Cuzco, es un ejemplo de reacción local), pero es claro que era «el centro» quien creaba las regiones, y no éstas las que imponían «su realidad» al centro.¹⁶

-
13. Sobre la mita, ver Ignacio González Casasnovas, *Las dudas de la corona. La política de repartimientos para la minería de Potosí (1680-1732)*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 2000; sobre los comerciantes: Margarita Suárez, *Desafíos transatlánticos. Mercaderes, banqueros y el estado en el Perú virreinal, 1600-1700*. Lima: Fondo de Cultura Económica, Instituto Francés de Estudios Andinos y Pontificia Universidad Católica del Perú, 2001.
14. Véase Luis M. Glave, *Trajinantes*, y Franklin Pease, *Curacas*. Para el caso de la región alto peruana, es útil: Laura Escobari de Querejazu, *Caciques, yanacunas y extravagantes. La sociedad colonial en Charcas, s. XVI/XVIII*. La Paz: Plural y Embajada de España en Bolivia, 2001.
15. Las *Noticias secretas de América* fueron redactadas en 1747, siendo su verdadero título, como lo aclara Miguel Molina Martínez en *Antonio de Ulloa, Noticias americanas* (Granada: Universidad de Granada, 1992), «Discurso y reflexiones políticas sobre el estado presente de los reinos del Perú. Su gobierno, régimen particular de aquellos habitantes y abusos que se han cometido en uno y otro». Permanecieron inéditas hasta que el editor David Barry las publicó en Londres en 1826, dándole un título más comercial, con el que hoy son universalmente conocidas.
16. Se ha detectado en el caso del Cuzco, la defensa de ciertos intereses regionales a finales de la época colonial. Véase José Tamayo Herrera, «Un precursor de la historia regional» (que resultó ser el sacerdote Ignacio de Castro y su «Relación del Cuzco» de 1795), en *Allpanchis* N° 13. Cuzco: Instituto de Pastoral Andina, 1979; pp. 9-17.

Mapa de las intendencias al terminar el Virreinato

11



Fuente: *Gobierno y Sociedad en el Perú Colonial: El Régimen de las Intendencias, 1784-1814* de John R. Fisher

Los intendentes centralizaron en sus manos las funciones de gobierno, defensa y «hacienda». El sistema de venta de cargos fue cancelado, a la vez que los impuestos pasaron a recaudarse bajo el sistema de «administración directa» y ya no por el de rematistas particulares. Aunque es difícil evaluar el desempeño de este programa centralizador, los indicadores demográficos, de comercio y de recaudación fiscal, permiten señalar que fue exitoso: la población, hacia 1800, doblaba la de un siglo atrás, poniendo definitivo fin al severo declive demográfico iniciado con la Conquista, el comercio exterior peruano se recuperó, sobre la base de las exportaciones de plata y algunos productos agrícolas como cascarilla, cacao, tabaco y azúcar, y de importaciones de telas, cera, papel y ferretería, y los ingresos fiscales, de menos de dos millones de pesos anuales hasta 1770, superaron los cinco millones, treinta años después.¹⁷

17. Véase John Fisher, *El Perú borbónico, 1750-1824*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2000; cap. 3; asimismo el artículo de Alfonso Quiroz, «Consecuencias económicas y financieras de la independencia en el Perú». En Leandro Prados y Samuel Amaral (eds.), *La independencia americana: consecuencias económicas*. Madrid: Alianza Universidad, 1993; y mi trabajo «La transición fiscal entre la Colonia y la República», en el libro compilado por Scarlett O'Phelan, *La independencia del Perú. De los borbones a Bolívar*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú e Instituto Riva Agüero, 2001; pp. 197-235.

Los descontentos, desde luego, eran los criollos de las principales ciudades, puesto que habían sido desalojados de los puestos de poder, y tenían que pagar cargas fiscales mayores (la alcabala o impuesto a la compraventa, por ejemplo, se elevó del 2% al 6 %); con los indígenas también hubo mayores exigencias, poniéndose menos contemplación en las solicitudes de exoneraciones tributarias que hasta entonces habían sido concedidas con cierta largueza. Con el probable propósito de poner una válvula de escape a ese descontento es que la administración borbónica creó instituciones como las Diputaciones de Minería y de Comercio, y promovió asociaciones de «Amantes del País», como espacios para los criollos y que pudieran ser utilizados por ellos como instancias de representación de sus intereses. En cualquier caso, se trataba de asociaciones de tipo más bien gremial que de interés territorial, aunque pudieron incluir también demandas regionales.

La «densidad» social y económica de países como el Perú, se puso en discusión en los debates de las Cortes de Cádiz entre 1809 y 1812 (una suerte de paréntesis descentralista, a raíz de la crisis ibérica desatada por la invasión francesa de 1808, y que tuvo a las «Juntas de Gobierno» como instancia emblemática). La opinión de los representantes peninsulares es que esos territorios ultramarinos carecían de la entidad suficiente como para tener la misma relación entre cantidad de población y número de representantes que las provincias españolas. En otras palabras: el centro contaba políticamente más que la periferia y la composición de las Cortes debía reflejar esa diferencia. Los americanos rechazaron semejante juicio, pero la polémica fue zanjada de la peor manera por el restituido monarca Fernando VII, quien clausuró las Cortes y decretó el retorno del absolutismo borbón. Los americanos optaron entonces por la secesión del imperio español, lo que en efecto consiguieron, tras algunos años de guerra, alrededor de 1820.

Con la perspectiva de casi dos siglos, podemos decir que resultaba imposible contener un imperio tan vasto y diverso, como el español de inicios del siglo XIX, dentro de un orden constitucional de tipo liberal democrático, que reclamaba una mayor igualdad entre la población. El intento no hizo sino explotar el imperio en pedazos. Cada virreinato y a veces cada Audiencia, y aún jurisdicciones menores, se separó y trató de repetir en menor escala el reto de Cádiz: construir un orden constitucional y liberal en medio de poblaciones sin tradiciones cívicas y enormemente diferenciadas en sus regímenes económicos y tradiciones culturales. Desde luego, ya sin monarca, porque carecíamos de linajes reales (los de origen prehispánico eran dudosos y temporalmente demasiado remotos para gozar de debida legitimidad), pero inventamos Presidentes casi con los poderes de las monarquías absolutas, española, azteca o inca.

CUANDO LIMA ERA POBRE Y LAS PROVINCIAS RICAS

La independencia en el Perú abrió paso a un período descentralista en la medida en que, producida la ruptura con España, Lima, la capital del virreinato, perdió legitimidad como cabeza organizativa. Quedaba reducida a haber sido la sede de un régimen ahora percibido como tiránico y opresor. Podría haberla rehabilitado el cumplimiento de un papel protagónico en la lucha por la independencia: haberse transformado de ser la cabeza del mal, en la caudilla de la insurrección, como el hijo bueno de un rey malo, pero ciertamente no jugó ese papel.

Los últimos años de la administración virreinal (1821-1824) los desarrolló el virrey La Serna en el Cuzco, ciudad que tanto por este hecho, como por su aura histórica de

antigua capital de los Incas, también podía aspirar a convertirse en el nuevo centro del país. Trujillo, en el norte, y Arequipa, en el sur, eran otras ciudades con elites importantes, rivales de las de Lima. Demográficamente, la ciudad mayor era Lima, con 64 mil habitantes de acuerdo al censo de 1812 (seguían Arequipa y Cuzco, con 38 mil y 32 mil, respectivamente: véase cuadro). La élite blanca era más numerosa, sin embargo, en Arequipa; seguida del Cuzco. Siendo esta población la que reunía las dotes de ilustración, liderazgo y poder económico necesarios para aspirar a un rol dirigente, se veían así favorecidas por la composición étnica de su población. En todo caso, ninguna de estas ciudades se alzó como una clara caudillo en la gesta emancipatoria (tal vez fue Trujillo la que mostró un más claro temple patriota, pero demográficamente era la más débil, así como la más excéntrica territorialmente una vez que se consolidó la anexión de Guayaquil a la Gran Colombia), de modo que pudiera enrostrar a Lima su conducta *fidelista* con la corona española, y catapultara a sus elites como conductoras legítimas del nuevo orden independiente.

Cuadro 1
Población de las principales ciudades del virreinato peruano en 1812

Ciudad*	Población «española»	Población total
Lima	18,219	63,809
Cuzco	16,122	32,419
Arequipa	22,687	38,478
Trujillo	1,434	13,503
Huamanga	169	26,964
Todo el virreinato	178,025	1.509,551

* Se ha considerado la población del Partido del «Cercado», que puede ser más amplia que la de la ciudad propiamente dicha, pero puede servirnos de referencia.

Fuente: Elaborado a partir de *La emancipación en sus textos*. Vol. I: *El estado del Perú*. Selección de José Agustín de La Puente Candamo. Lima: Instituto Riva Agüero, 1959; pp. 12-16

Ya libres e independientes, la propia entidad territorial del Perú se ponía a prueba: las regiones fronterizas hesitaron respecto de sus filiciaciones, caso de Guayaquil, Jaén o Puno. La creación de Bolivia, el antiguo «Alto Perú», como un nuevo país, en 1825, aumentó la confusión y las opciones que tenían por delante regiones como Puno, el Cuzco y la misma Arequipa. Evidentemente, competir por la centralidad política con La Paz o Sucre, podía ser mucho más fácil para ellas que competir con una ciudad-puerto como Lima. ¿No resultaba atractiva entonces la integración con la flamante república altiplánica, con la que después de todo había un fluido comercio y un sinfín de parentescos culturales y étnicos? Otra opción para las ciudades del sur andino peruano, era restaurar la unidad política entre el Bajo y el Alto Perú, corrigiendo la secesión de 1776, cuando se creó el virreinato del Río de La Plata. El volumen demográfico y territorial del Alto Perú hubiera presionado entonces por un desplazamiento del centro político, desde Lima hacia ciudades como el Cuzco o Arequipa.

Tales fueron las alternativas que se jugaron entre 1825 y 1842, cuando la posibilidad de una confederación Perú Boliviana llegó a ser una (efímera) realidad. Caudillos como Agustín Gamarra y Antonio Gutiérrez de la Fuente, representaban los intereses de las elites cuzqueña y arequipeña, en la disputa con Lima por la descentralización. El funcionamiento de la Confederación (con capital en Lima) entre 1836 y 1839 representó el punto más alto del péndulo descentralista en la postindependencia.

La generación de la independencia fue sin duda sensible al tema del centralismo. Estaban dispuestos a romper con él, en la medida que lo asociaban al régimen colonial contra el que habían luchado. Por ello en la primera Constitución, de 1823, se crearon Juntas Departamentales y el cargo de Presidentes de los Departamentos. Estas Juntas, desconocidas más tarde en la Constitución bolivariana, de 1826, vuelven a ser mencionadas en la carta magna de 1828, la gamarrista, para sumergirse otra vez en el limbo en las Constituciones de 1834 y 1839. Sus miembros eran elegidos por la población de acuerdo a un cupo para cada provincia. Sus funciones no eran, sin embargo, de gobierno, sino de promoción de «los intereses del departamento» y de algo parecido a un «consejo de estado» para las autoridades políticas nombradas por el Poder Ejecutivo enclavado en Lima: los prefectos. También les cabía desempeñar labores de fiscalización de los agentes del gobierno central. Carecían de ingresos propios, salvo gabelas como el Pontazgo, que por lo general no recaudaban sumas importantes.¹⁸

Estas Juntas, de cuyo funcionamiento efectivo apenas existen noticias, representaron algo así como un mecanismo de captación de las elites locales por parte del gobierno central, tanto más necesario cuando los prefectos eran individuos de fuera de las regiones a las que eran destacados. Su papel era el de *guiar* o *asesorar* la acción del Estado central en el interior, pero nunca reemplazarlo. Este modelo sería reeditado posteriormente en el siglo veinte.

Los otros focos de poder local, las municipalidades, fueron restauradas, por su parte, en la Constitución de 1834, pero dos años más tarde entraron en receso, hasta 1853.

Si consideramos el lapso 1821-1854 como de índole descentralista es, sin embargo, por un hecho fundamental: la relativa autonomía fiscal de los departamentos del interior. Si bien eran las autoridades políticas designadas por el gobierno central —prefectos y subprefectos— los encargados de las labores de recaudación de las contribuciones, las sumas levantadas no se trasladaban físicamente a Lima para reunirse en una sola masa del tesoro y luego redistribuirse a las provincias. Lo recaudado quedaba en la caja fiscal del departamento para el pago de la burocracia local y las obras públicas que debiese emprenderse. Es cierto que las cantidades recaudadas en el interior eran exiguas, pero la vigencia de la contribución de indígenas y castas entre 1826 y 1854, hizo que en los departamentos densamente poblados por la raza aborígen, como Cuzco, Puno y Junín, lo levantado por este concepto pudiera ser una cantidad digna de consideración. (véase cuadro 2). A esta situación, Emilio Romero la llamó un «descentralismo de facto»: «Las provincias tenían dinero, Lima estaba pobre. La contribución de indígenas y de castas favorecía a las provincias y de ellas carecía Lima.» La propia organización contable de la república ratificaba esta situación: «... no había un presupuesto nacional sino cajas departamentales».¹⁹

18. Sobre tales Juntas, véase los trabajos recientes de Johnny Zas Friz, *La descentralización ficticia. Perú 1821-1998*. Lima: Universidad del Pacífico, 1998; pp. 39-46, y Pedro Planas, *La descentralización en el Perú republicano*; cap. 2; así como lo que parece ser, al decir de Pedro Planas, la única monografía sobre el tema: Raúl Rivera Serna, «Las Juntas Departamentales durante el primer Gobierno del Mariscal don Agustín Gamarra». En *Boletín de la Biblioteca Nacional* N° 31-32. Lima: 1964; pp. 3-18.

19. Emilio Romero, *Historia económica del Perú*. Lima: Editorial Universitaria, 1968; 2 ts.; t. II, p. 63 para la primera cita y p. 64 para la segunda cita.

Cuadro 2
Población tributaria en 1826-1830

Departamento	Recaudación esperada de contribuciones directas (en pesos)*	Tributarios indígenas (N° de personas)	Tributarios de castas (N° de personas)
Lima	261,343	14,643	21,525
Junín	246,905	25,796	26,069
La Libertad	217,953	25,702	21,160
Puno	225,289	42,155	3,351
Cuzco	317,591	52,437	11,758
Ayacucho	176,747	25,401	10,465
Arequipa	157,164	18,697	13,591
Todo el Perú	1.604,001	204,634	107,946

* Las contribuciones directas incluían otros rubros además del tributo indígena y de castas, como la contribución predial y de patentes e industrias.

Fuente: Paul Gootenberg, «Población y etnicidad en el Perú republicano: algunas revisiones»; p. 32.

Sin embargo, en los debates de la república naciente también hubo prudencia respecto de la descentralización, por el peligro de la disgregación. El federalismo de personajes como Faustino Sánchez Carrión fue neutralizado precisamente con argumentos de esa naturaleza.²⁰ De otro lado, las autoridades locales tampoco tenían facultad para realizar iniciativas de gasto público en sus regiones, sino que debían consultar la realización de la obra, a cargo de los fondos que en el propio departamento se habían levantado, al gobierno central. Este hacía la consulta entonces al Fiscal de la Suprema «... magistrado que no se parece a ninguno de que habla la historia, y que tiene que ser omnisciente para dar su parecer sobre todo; lo mismo sobre un punto jurídico, que sobre un dique flotante de que ni remota idea tenga.» Satirizaba Juan Espinosa en 1855 en su *Diccionario para el pueblo*.²¹ Las dificultades de comunicación servían, sin embargo, de excusa a las autoridades locales para hacer gastos «urgentes», que luego comunicaban a las autoridades de Lima, para su regularización, como un hecho ya consumado.

EL CENTRALISMO DEL GUANO

La situación de un relativo descentralismo, por lo menos «de hecho» sino «de derecho», cambió radicalmente con el advenimiento de la era del guano. Esta era se inició en los años de 1840, cuando se realizaron las primeras exportaciones al viejo mundo, pero se asentó definitivamente en la década siguiente, cuando los ingresos derivados de las exportaciones causaron una auténtica revolución en las finanzas públicas.

20. Ver por ejemplo: Francisco Luna Pizarro, «Discurso sobre la forma de gobierno, pronunciado en el Congreso Constituyente el 30 de julio de 1827». En Luna Pizarro, *Escritos políticos*. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 1959, edición de Alberto Tauro del Pino; pp. 186-192.

21. *Diccionario para el pueblo: republicano, democrático, moral, político y filosófico*, por Juan Espinosa, antiguo soldado del ejército de los Andes. Lima: imprenta del pueblo, 1855; p. 145. Existe una nueva edición de esta obra, al cuidado de Carmen McEvoy (2001), a quien corresponde el mérito de haber promovido el reconocimiento de este trabajo.

Dicha revolución implicó de una parte un aumento sustancial (geométrico, podríamos decir) de los ingresos fiscales. Las cifras de cinco millones anuales correspondientes a la década de 1840, alcanzaron los 9.9 millones en 1854, los 20.8 millones en 1861 y los 29.4 millones en 1871. Es decir, que en el lapso de veinticinco años se multiplicaron cinco o seis veces. De otra parte, conllevó a una profunda reforma del sistema fiscal, puesto que casi todos los impuestos fueron abolidos. Sobre todo los de tipo «directo», como la contribución de indígenas y castas, el diezmo agrario y las «primicias» (que agricultores y ganaderos, respectivamente, pagaban para el sostenimiento de la iglesia) y el derecho de pastas de los mineros. Si bien se mantuvieron en pie las contribuciones de tipo territorial y las que gravaban los frutos del trabajo (los impuestos llamados de «predios» rústicos y urbanos y los de «patentes» e «industrias»), las *matrículas* no se actualizaron, por lo que los montos se volvieron cada vez más exíguos en términos reales. En cuanto a los impuestos o derechos de aduana, sus tasas se volvieron bajas, en virtud de las ideas de libre cambio entonces imperantes.²² Fue la década de 1850 cuando este proceso abolicionista se realizó en casi toda su magnitud. Una de sus consecuencias habría sido la desmonetización y desmercantilización de la economía del interior, puesto que desaparecida la presión tributaria monetaria sobre los indígenas, éstos habríanse desconectado de los mercados (laboral y de bienes) en los que hasta entonces se habían integrado tímidamente en virtud de la obligación fiscal impuesta sobre ellos desde el siglo XVI.²³

Aquellos dos movimientos: de un lado, el impresionante aumento de los ingresos fiscales, y de otro, la desaparición de las cargas fiscales, resultan en apariencia contradictorios, y fueron sólo posibles por los extraordinarios ingresos que las exportaciones de guano dejaban en manos del Estado. Este fertilizante fue declarado patrimonio del Estado, de modo que los particulares podían extraerlo y comercializarlo sólo en tanto representantes o «consignatarios» del gobierno peruano. Este esquema de «consignación» fue muy efectivo en permitir al Estado peruano sacar provecho de tener el monopolio de un producto ampliamente demandado en el mundo.

En los años de 1860, los ingresos del Estado originados en las ventas de guano, representaron entre el 60 y el 80 por ciento del total de ingresos fiscales. Ello implicó, desde luego, el paso a un férreo centralismo fiscal, puesto que era el Tesoro central el que captaba esa inmensa riqueza y luego la redistribuía a lo largo del territorio, a través del gasto público. Los criterios de distribución tomaban en cuenta las lealtades y las clientelas políticas, consiguiéndose de esta manera la subordinación de las elites locales al poder central. La centralización fiscal abrió así paso a la centralización política.²⁴ Precisamente es a esta época que corresponden las sarcásticas definiciones de «centralismo» y «descentralismo» del *Diccionario para el pueblo*, de Juan Espinosa. Asimismo fue en este contexto cuando se debatieron y promulgaron las Constituciones de 1856 y 1860. El jurista Toribio Pacheco se manifestó por entonces en contra de la alternativa del federalismo, por la carencia de una masa crítica de opinión pública en el interior, lo que inevitablemente conduciría a la vigencia

22. Véase sobre ello, Paul Gootenberg, *Tejidos y harinas, corazones y mentes. El imperialismo norteamericano del libre comercio, 1826-1840*. Lima: IEP, 1989.

23. Sobre este argumento, ver Baltazar Caravedo, «El problema del centralismo en el Perú republicano». En *Allpanchis* N° 13. Cuzco: Instituto de Pastoral Andina, 1979; pp. 19-50.

24. Paul Gootenberg, ha hablado del «Leviatán guanero», para referirse a la manera como creció el Estado, rápidamente pero a espaldas del país. Véase su libro *Caudillos y comerciantes. La formación económica del Estado peruano 1820-1860*. Cuzco: Centro Bartolomé de Las Casas, 1997; pp. 242-249.

de oligarquías despóticas; el espíritu provincialista y de rivalidad, que fomentaría la desintegración y el divisionismo; la enorme desigualdad en el estado social y económico de los departamentos, que volvería difícil que se rigiesen por un mismo código; y la dificultad en hallar hombres dirigentes en las provincias.²⁵

De otro lado, la centralización del guano significó también grandes avances para la consolidación del Estado, al punto que uno se pregunta si no era aquélla un necesario costo a pagar por ésta. Por fin comenzó a funcionar una red uniforme de autoridades en el territorio nacional; se abrieron cortes judiciales en las capitales departamentales y provinciales, guarniciones militares en las principales plazas y comisarías policiales y de gendarmes en las poblaciones. Todo lo cual reforzó la idea de una comunidad nacional regida por un cuerpo de leyes y organizada por un sistema de instituciones. Grandes porciones del mapa nacional que permanecían absolutamente al margen de la acción del Estado, como la amazonía, comenzaron a ser lentamente exploradas y visitadas por expediciones militares y misiones religiosas. Un enjambre de escritores, artistas e historiadores cobijados por el Estado se lanzaron a crear las obras que nos permitirían «imaginar» la nación: con sus paisajes, personajes y lenguajes «típicos», y una reconstrucción histórica pretendidamente común.

Curiosamente, fue durante esta era, marcadamente centralista, que los ocho departamentos iniciales en los que se dividía la república, tuvieron una fuerte tendencia a la multiplicación; al punto que en sólo medio siglo, más que se duplicaron, llegando a ser dieciocho en la década de 1870. Las provincias tuvieron una tendencia similar, pasando del medio centenar al centenar. Luego se ha criticado que para esta proliferación de unidades territoriales no se tomó en cuenta el principio de la autosuficiencia fiscal; o si se lo hizo fue sobre la base de cálculos fantasiosos o errados, como luego quedó demostrado.²⁶ Los pueblos querían escalar en la jerarquía político administrativa, precisamente por el centralismo imperante, y porque el centro tenía recursos para repartir.

LA ERA DE LA DESCENTRALIZACION, 1873-1896

Con el colapso del negocio del guano, el centralismo erigido sobre su base, llegó desde luego a su fin. Esto ocurrió ya antes de la guerra con Chile. Desde la década de 1870 sectores de la élite del país percibieron la deformación que el fenómeno del guano había introducido en la república: los gastos corrientes, como la planilla de la administración y el sostenimiento de las fuerzas públicas, se financiaban con ingresos extraordinarios, como los de la renta guanera; se multiplicaban los departamentos y las provincias bajo el regazo del tesoro manado por el fertilizante; el Estado era cada vez más rico, y los ciudadanos cada vez más pobres; Lima volvía a ser «la ciudad de los reyes», pero las provincias languidecían. La descentralización fue entonces vista como el eje de un programa regenerador o refundador de la república, patrón que desde entonces se ha repetido cíclicamente.

Un hito importante fue la descentralización iniciada por el régimen de Manuel Pardo, con la Ley de Municipalidades de 1873. Ya en 1852 otra ley había rescatado del limbo a los

25. Véase Johnny Zas, *La descentralización ficticia*; pp. 78-80.

26. Véase al respecto, José M. Rodríguez, *Estudios económicos y financieros y ojeada sobre la Hacienda Pública del Perú y la necesidad de su reforma*. Lima: Imprenta Gil, 1895; segunda parte.

antiguos ayuntamientos legados de la época colonial y que habían sido clausurados por la Constitución de 1839. El gobierno de Pardo inició un importante, aunque contenido, proceso de descentralización, transfiriendo a los Concejos Departamentales (erigidos sobre la base del municipio de la capital del departamento), y provinciales (erigidos sobre la base de los municipios capitales de provincia), el servicio de instrucción pública, recién creado, el mantenimiento y erección de obras públicas en la circunscripción, la atención hospitalaria y de beneficencia, el registro civil y otras funciones más propiamente «ediles».

Para ello transfirió a esas entidades dos tercios de las contribuciones directas que se recaudaban en sus territorios, y determinó que serían los Colegios Electorales de las localidades, quienes elegirían a los miembros de los Consejos.²⁷ Se creó, además, una contribución general a favor de los Concejos, conocida como la «contribución de escuelas», que debían pagar todos los varones mayores de 21 años y se añadió un impuesto de 2% adicional sobre las importaciones a fin de crear un fondo que se distribuiría entre los Concejos. No se han realizado investigaciones que den cuenta del éxito de este experimento descentralista, pero las opiniones predominantes refieren más bien de un fracaso.²⁸ La contribución de escuelas, según parece, no llegó a cobrarse; muchos Consejos permanecieron acéfalos y sin cumplir sus funciones.²⁹

Paralelamente a ese ensayo descentralista, el gobierno de Pardo se embarcó, no obstante, en una aventura fiscal que iba en el sentido contrario: el Estanco y ulteriormente la expropiación de los yacimientos y «oficinas» salitreras en el litoral del sur. El paulatino agotamiento del guano, y la competencia que comenzó a hacerle el salitre en el mercado mundial, empujaron al régimen civilista a la tentación de querer prolongar por un tiempo más ese paraíso fiscal en el que vivíamos los peruanos; en el que, en palabras del propio Manuel Pardo, cada peruana

27. Los Colegios Electorales fueron unas instituciones introducidas en América por la Constitución de Cádiz de 1812. Cada doscientos hombres hábiles para votar elegían a un «elector». Estos electores se agrupaban en un segundo momento en «colegios», normalmente en la capital provincial, para elegir al encargado que hubiere lugar: Presidente de la República, Juez, representante ante la Asamblea Nacional, miembros de la Junta Departamental; etc. Lo interesante es que estos *Colegios* duraban un número de año; de modo que cuando había que hacer alguna elección «popular», bastaba con convocar a los «Colegios Electorales», sin que tengan así que movilizarse todos los habitantes hábiles para sufragar.

28. Vale la pena, sin embargo, citar la evaluación que hacía el propio Manuel Pardo en lo que fue su último Mensaje al Congreso, el 28 de julio de 1876, cuando entregó la Presidencia de la República, tanto por su sana insistencia en la importancia de la *práctica* de las instituciones, para su marcha eficaz, cuanto por la elegancia de su retórica: «Estos inconvenientes nacen, en su mayor parte, del atraso de algunos pueblos y de su falta de educación política; pero esas mismas dificultades ratifican mis convicciones sobre la necesidad y conveniencia de la institución [de la descentralización]. Las instituciones de administración propia dan fruto pronto en los pueblos educados pero educan a los que no lo están y por consiguiente sólo pueden arraigarse con el transcurso de las generaciones; la impaciencia podrá atribuir a los defectos de la ley los embarazos que la institución encuentra hoy en su marcha; pero las enmiendas que de ella se hagan apenas harán mejor su práctica; porque lo que hay que reformar no es la ley sino los hombres y esta reforma no se obtiene sino por la educación y por la práctica misma en la administración de los asuntos de la localidad». Citado por Pedro Planas en su libro *La descentralización en el Perú*; p. 237.

29. El funcionamiento de la descentralización realizada por el gobierno de Manuel Pardo aún espera su investigador. Los juicios hasta hoy disponibles están muy influidos por las opiniones que a favor o en contra de la descentralización ha habido en diversos momentos de la historia peruana después de la guerra con Chile. Quienes se han opuesto a la descentralización, o han tomado partido por un proceso moderado, como por ejemplo José Carlos Mariátegui o Víctor Andrés Belaunde, han cargado las tintas contra dichos Concejos.

le costaba al Estado diez pesos, pero sólo contribuía con dos pesos, ya que el guano abonaba la diferencia. El empujón fue, como se sabe, hacia el abismo.

La guerra con Chile terminó con la derrota y la subsiguiente ocupación del país. La Paz de Ancón (1883) sancionó la pérdida perpetua de los territorios salitreros y la entrega de un millón de toneladas de guano a Chile, con lo que el Estado perdió, literalmente de un plumazo, los bienes patrimoniales que habían garantizado hasta entonces sus ingresos, y sancionado ese férreo centralismo denunciado por los propios contemporáneos.

Si algún efecto positivo dejó esa infausta guerra, fue, no obstante, mostrar la profunda precariedad de un Estado cuyas finanzas pendían del monopolio sobre un recurso exportable: un gigante con pies de salitre. El recurso podía encontrar un sustituto en el mercado mundial, desapareciendo así su demanda; podía agotarse un día; o podía ser arrebatado por algún vecino ambicioso, que fue lo que en este caso sucedió. Esa fue una enseñanza positiva, en el sentido de que obligó a los peruanos a reconstruir su aparato estatal sobre otras bases, mucho más fimes. Y también más descentralizadas.

La descentralización fiscal de 1886, fue el intento más importante por introducir al país en un régimen descentralizado. Por ello mismo no sorprende que sobre su significado existan interpretaciones abiertamente enfrentadas. La elogian unos (como Pedro Planas), la critican otros (Emilio Romero, Jorge Basadre); hay quienes, negligentemente, también la ignoran.³⁰ Los opuestos a esta experiencia (la lista es larga, porque se enriqueció después con firmas como la de José Carlos Mariátegui y Víctor Andrés Belaunde) sostuvieron que la descentralización de la postguerra significó entregar el gobierno de las regiones a los «gamonales» del interior, que para ellos era la peor apuesta que podía hacerse por la redención del Perú, tras la catástrofe bélica.³¹ Los gamonales eran, para ellos, élites feudales premodernas, de ideas retrógradas, explotadoras inmisericordes de los indios, una especie de corregidores republicanos. Con todas las taras del ámbito rural, encima, y totalmente despojadas en consecuencia de las virtudes ciudadanas necesarias para desempeñar cargos públicos.³² En cualquier caso, la «mala opinión» de la elite del centro respecto de las elites provinciales (cuando han llegado a aceptar que esas elites existen), ha sido una constante en nuestra historia republicana.

El proyecto puesto en marcha por el gobierno del general Cáceres implicaba comenzar la descentralización por el aspecto económico-fiscal, antes que por el político. Para sus más entusiastas defensores, sin embargo, la descentralización fiscal podría muy bien llegar a ser la antesala de la política y hasta del federalismo. La ley determinaba que las contribuciones a

30. De Pedro Planas, ver su obra ya citada: *La descentralización en el Perú*; de Emilio Romero, *El descentralismo*. Lima: 1932; de Jorge Basadre, tanto la parte pertinente de su *Historia de la república del Perú*. Lima: Editorial Universitaria, 1983; 17 ts., como el capítulo X de su *Perú, problema y posibilidad*. Lima: Banco Internacional del Perú, 1978 (ed. facsimilar de la original de 1932), titulado «El centralismo y la subversión de las provincias».

31. La opinión de Mariátegui puede verse en el sexto de sus famosos *Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana*. Lima: Editorial Minerva, 1973 (26ta. ed. de la original de 1928), titulado: «Regionalismo y centralismo», donde plasmó su citada frase de que con la reforma de 1886, a los departamentos no se les concedió más que «la autonomía de su pobreza». La opinión de Víctor Andrés Belaunde, en *La Realidad Nacional*. Lima: 1987.

32. Algún día habrá que esbozar un cuadro más desapasionado del gamonalismo en el Perú, pero por lo pronto habrá que decir que ese retrato es exagerado, y padece del defecto de mirar la paja en el ojo ajeno y no la viga en el propio. Fue promovido por ensayistas como Manuel Gonzales Prada y José Carlos Mariátegui, que nunca viajaron y menos vivieron en la sierra, y se dejaron llevar por relatos de novelistas que encajaban con sus esquemas y prejuicios.

20

recaudarse en cada departamento, se empazarían en la tesorería departamental, para los gastos del propio departamento. Es decir, sin centralizarse en Lima, sea física o contablemente. Al lado del presupuesto central, se elaboraron así presupuestos departamentales. Tanto los ingresos como los gastos públicos, fueron divididos según correspondiesen al presupuesto central o a los de los departamentos (véase cuadro 3).

Cuadro 3
Ingresos y gastos generales y departamentales en la descentralización fiscal de 1886

	Generales	Departamentales
Ingresos	<ul style="list-style-type: none"> - Derechos de aduana y puerto - Timbres - Arrendamiento y producto de los ferrocarriles nacionales - Correos 	<ul style="list-style-type: none"> - Contribución personal - Predios rústicos y urbanos, industrial y de patentes - Impuesto de serenazgo - Multas judiciales - Herencias que correspondan al fisco e impuesto a las herencias - Papel sellado - Arrendamiento e impuesto sobre las salinas - Producto de los bienes nacionales en el departamento, excepto los ferrocarriles - Bienes de los conventos supresos - Bienes mostrencos o sin dueño - Alcabala a la enajenación de inmuebles
Gastos	<ul style="list-style-type: none"> - Sostenimiento de la Marina, el Ejército y la Gendarmería - Oficinas centrales del Ejecutivo: Ministerios, Tribunal de Cuentas - Corte Suprema de Justicia - Poder Legislativo - Servicio de la deuda pública - Ramo de correos - Presupuesto eclesiástico 	<p><i>Obligatorios:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Servicio administrativo del departamento y sus policías - Administración de justicia en primera y segunda instancia - Instrucción primaria en la parte que no pueden atenderla los Concejos - Servicio de la Guardia Civil en el departamento - Conservación de los puentes y caminos de carácter departamental - Los que ocasionen la recaudación y defensa judicial de los ingresos departamentales <p><i>Facultativos:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Instrucción media - Beneficencia - Construcción de nuevos puentes y caminos en el departamento

Fuente: Ley del 13 de noviembre de 1886.

En cierta forma era volver al esquema fiscal previo al guano; entre otras razones, porque después de la guerra, los ingresos fiscales se redujeron a cinco o seis millones de soles, que era más o menos el nivel registrado en tiempos de la independencia (con la notable diferencia, sin embargo, de que en 1821 los barcos de la armada eran todavía veleros de madera y no vapores de fierro, no había ferrocarriles que construir ni mantener, ni líneas telegráficas que

tender, como en 1880; había sólo ocho departamentos y no dieciocho, y sólo dos o tres cortes judiciales, en vez de una docena). Pero haciendo explícita esta vez lo que entonces fue solamente implícito: la autonomía de los tesoros locales.

La tesis centralista de la élite limeña que sostenía que no existían grupos dirigentes preparados en el interior, pasó, sin embargo, sus facturas. La primera fue establecer que los prefectos debían presidir las Juntas Departamentales, encargadas de la vigilancia y supervisión de los presupuestos y los tesoros departamentales. Una suerte de tutela del Ejecutivo central sobre las administraciones locales. Como, además, era precisamente la cadena de prefectos-subprefectos-gobernadores, quienes debían aplicar las disposiciones de las Juntas, resultaba que el brazo ejecutor se convertía a la vez en un ente director, traicionando el espíritu de la reforma. Aunque en 1893, el gobierno de Morales Bermúdez finalmente separó a los Prefectos de la dirección de las Juntas, éstas, igual que en 1828, no llegaron a alcanzar la autonomía necesaria.

En parte, ello fue por otra de las facturas que endosó a la reforma, el temor de la alicaída élite central, de que la descentralización fiscal abriera paso a la disgregación y la anarquía. Una disposición sancionó así que los presupuestos departamentales debían ser propuestos por las Juntas al Ministerio de Hacienda, quien finalmente los revisaba y elevaba al Congreso para su aprobación. Cualquier iniciativa fiscal de los departamentos debía pasar entonces por la aprobación de los poderes centrales. La ley de 1886 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.

Hacia finales del siglo XIX las economías de la mayor parte de los departamentos del interior se hallaban en un estadio agrícola y pastoril, lo que hacía que los impuestos que en ellos pudieran recaudarse fueran francamente exiguos, insuficientes casi siempre para cubrir los gastos administrativos de la circunscripción. Por ello la ley de 1886 creó (o más bien reinstauró, ya que había sido decretada durante los años de la guerra 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 personal.³³ Cuanto más grave fuera el grado de atraso en un departamento, mayor era su dependencia de la contribución personal para cubrir sus gastos. Con una agricultura en la edad del arado de palo, el transporte a lomo de llama y una enorme dosis de autoconsumo, no había más «asideros fiscales» de los cuales prender el sistema de ingresos departamentales.

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

33. 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; pp. 203-231.

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.³⁴

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 compuestas por los principales contribuyentes, quedaron desactivadas.³⁵ 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 administrativa. 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 los campos de la educación y la salud. 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

34. Ibid.; p. 220.

35. 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 Chiamonti, «Andes o nación: la reforma electoral de 1896 en Perú». Buenos Aires: FCE, 1995. y Carmen McEvoy, *La utopía republicana*. Lima: PUCP, 1997.

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. Según el censo escolar de 1902, sólo el 29% de los niños entre 6 y 14 años recibía instrucción; porcentaje que en la sierra se reducía a la mitad. De los 99 concejos provinciales existentes en 1905, sólo 33 habían cumplido con enviar sus cuentas sobre las escuelas, a Lima, y solamente dos no adeudaban sueldos a los preceptores. Ese mismo año, 1905, el sistema educativo fue separado del ámbito de competencias de las Juntas Departamentales, y centralizado con el fin de conseguir su despegue.³⁶

Otro tanto sucedió con la salud. También en este terreno el régimen civilista lanzó una poderosa ofensiva orientada a mejorar las condiciones de salubridad de la población, a fin de permitir lo que se denominó la «autogenia» (la regeneración de la raza nativa). Ello implicaba terminar con muchas prácticas tradicionales rurales en torno a la vida familiar y los ritos del bautizo y el entierro, por poner ejemplos. En 1903 se creó dentro del Ministerio de Justicia, Instrucción, Beneficencia y Culto, la Dirección de Salubridad (verificar datos), semilla del futuro Ministerio de Salud.³⁷ En ambos casos lo que se hizo, en aras de la modernidad, fue, no dotar de recursos a las Juntas para que pudieran asumir la reforma en esos renglones, sino apartarlas de ellos, bajo la convicción de que sólo el Estado central podría dirigir y aplicar los programas de reforma. A partir de 1906 las Juntas Departamentales quedaron relegadas a tareas francamente secundarias.³⁸

¿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 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.

36. Pedro Planas, *La descentralización en el Perú*; pp. 333 y ss. Véase asimismo nuestro trabajo: Carlos Contreras, *Maestros, mistis y campesinos en el Perú del siglo XX*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, Documento de Trabajo N° 80, 1996; y Sinesio López, *Ciudadanos reales e imaginarios*. Lima: Instituto Democracia y Sociedad, 1997.

37. Sobre ello, véase nuestro trabajo «Los orígenes de la explosión demográfica en el Perú, 1876-1940». Lima: Instituto de Estudios Peruanos, Documento de Trabajo N° 61, 1994.

Hasta aquí ya podía apreciarse que había un esquema que se repetía en relación a los vaivenes entre centralismo y descentralismo en el Perú, que tiene como eje la cuestión fiscal. Debido a la carencia de «asideros fiscales» alternativos, el sistema de ingresos del Estado peruano ha dependido mucho, hasta por lo menos los mediados del siglo veinte, de los impuestos al comercio exterior. De este modo, durante los auges exportadores hemos tenido bonanza fiscal. Ya sea directamente, mediante la expropiación y estatización de los recursos exportables, como en el caso del guano, o indirectamente, mediante los impuestos de aduana cobrados a los exportadores, o, más frecuente y recientemente, al comercio de importación. Este último comercio era posible, desde luego, por el auge exportador; de modo que, al final, igual era la bonanza exportadora la que sostenía los ingresos del Estado. La bonanza exportadora, traducida en bonanza fiscal, provocaba entonces un movimiento de abolición o disminución de los impuestos de origen interno, sean capitaciones ciegas, como el tributo indígena, o impuestos sobre los ingresos, como en tiempos más recientes. En la medida que estos impuestos gravan a amplios sectores de la población, su abolición siempre será bien recibida, como una medida «popular», justiciera y reactivadora del mercado interno.

El aumento de los ingresos fiscales de origen externo, junto con la disminución de los de origen interno, sancionaba un incremento del centralismo; puesto que otorgaba al Estado central un flujo de ingresos independiente de los altibajos y problemas del mercado interno. El Estado puede ser rico, y la población pobre. Sobre esta base se da un campo muy amplio para el centralismo.

Cuando la bonanza exportadora se derrumba, caen los ingresos fiscales y hay que descentralizar casi por fuerza. Así sucedió a partir de la Independencia, cuando cayeron las exportaciones mineras y el comercio exterior entró en un ciclo depresivo. Igualmente esto aconteció tras la guerra con Chile, cuando violentamente el país se vio privado de sus recursos exportables más importantes. En 1887 las exportaciones eran apenas una sombra (en términos cuantitativos, un 10%) de diez años atrás; los ingresos fiscales sólo un sexto. No quedaba sino descentralizar.³⁹

EL CENTRALISMO EN EL SIGLO VEINTE

En 1921 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 debían sesionar treinta días al año, pero que no tuvieron ningún rol efectivo. Sus atribuciones eran mínimas y en todo debían contar con la venia del Congreso Nacional. Sólo podían crear arbitrios para obras públicas, renglón donde cumplieron su labor más destacada, complementando los ingresos provenientes del tesoro central.

38. Relativas excepciones eran las de Junín y Lima, que disponían de mayores ingresos, gracias al comercio.

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, que confluyeron en la fundación de un Partido Descentralista. Con ocasión de la preparación de la nueva Constitución de 1933, éste, junto con otros aliados también provenientes del sur, 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». Los ingresos previstos para estos Consejos repetían más o menos los mismos que de 1886; es decir, imposiciones de tipo directo. Se previó resolver la falta de un impuesto masivo como la contribución personal, con un impuesto adicional sobre las importaciones (la misma idea de 1873) y la transferencia de fondos del tesoro central hacia los Concejos. Aunque esta sustitución era comprensible, tenía el defecto de hacer pender una parte importante de los fondos de los Consejos de subsidios gratuitos del tesoro central. Desde luego, encendidos debates se produjeron para fijar las cantidades a ser transferidas a cada departamento (véase cuadro 4).

Cuadro 4
*Distribución de los montos a transferir a los departamentos
según la ley de descentralización de 1933*

Departamentos	Porcentaje a recibir	Población según censo de 1940 (% sobre total nacional)
Lima	15	12.1
Puno	6	9.2
Cuzco	6	8.1
Arequipa	6	3.9
Ancash	5	6.6
Callao	4	1.2
Junín	6	7.1
Cajamarca	5	8.1
Piura	5	6.1
La Libertad	5	5.8
Loreto	5	4.6
Ayacucho	4.5	5.9
Lambayeque	4	2.8
Ica	3	2.1
Amazonas	3	1.3
Huancavelica	3	3.8
Apurímac	3	4.0
Huánuco	2	3.9
San Martín	2	1.7
Tacna	2	0.5
Moquegua	2	0.5
Tumbes	1.75	0.4
Madre de Dios	1.75	0.4

Fuente: Pedro Planas. *La descentralización en el Perú republicano*; p. 525.

Según la Ley Orgánica de Descentralización las elecciones debían realizarse en junio de 1934 y los Concejos, empezar a funcionar en 1935, pero el cumplimiento de este cronograma se enfrentó a una fuerte oposición, en el marco de la lucha entre los partidos representantes de los intereses de la clase propietaria de la costa y los partidos aprista y

comunista. Se habló del excesivo poder que tendrían los Consejos; se agitó nuevamente la cuestión de las élites bárbaras del interior, esta vez bajo el membrete de los «poderes cacicales», y el temor a la desintegración cultural o educativa. Con la anulación de las elecciones de 1936 y la consecuente prórroga del mandato, ahora convertido en dictadura, del general Oscar Benavides, podemos decir que la batalla por hacer cumplir este capítulo de la Constitución se había perdido.

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, Trabajo y Agricultura, y una cada vez más frondosa banca de fomento, la política económica alcanzó un grado de centralismo no conocido en el pasado.⁴⁰

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.

La construcción de carreteras para vehículos automotores, iniciada durante el Once-nio y continuada por el gobierno de Benavides, favorecía sobre todo a la región costeña, ya que comenzó por la vía «Panamericana», que no era otra cosa que un camino paralelo al mar, que unía las principales ciudades del litoral, en clara duplicación con la vía del cabotaje (como se conoce a la navegación pegada a la costa). Antiguos puertos, como Cerro Azul o Huacho, decayeron hasta extinguirse frente a la competencia de esta nueva vía, que centralizaba en el Callao todo el comercio de la región central. Otras vías, llamadas *de penetración*, unían las principales ciudades de la costa con el interior, siguiendo el sendero de los ríos que bajaban de las alturas.⁴¹ Aunque este diseño, al igual que el de los ferrocarriles entre 1868 y 1926, puede criticarse por su ninguna consideración por la descentralización, ciertamente obedeció a las demandas efectivas del mercado en ese momento. Los productores y la población querían *esas vías* en ese momento, y no aquellas otras que hubieran podido servir para pensar en un Perú con regiones autónomas y descentralizadas.⁴²

39. Véase nuestro trabajo: Carlos Contreras, «Los ingresos fiscales en el Perú desde el final de la guerra con Chile hasta el presente». En *Economía XX*, N° 39-40. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 1997; pp. 249-291.

40. Los estudios de Baltazar Caravedo mostraron que los créditos de la banca de fomento estatal se concentraron en la costa central, acentuando todavía más el centralismo. Véase su artículo ya citado «El problema del centralismo».

41. Véase la tesis de Mario Meza, «Caminos al progreso, mano de obra y política de vialidad en el Perú: la ley de conscripción vial 1920-1930». Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 1999.

42. Un caso distinto fue por cierto el de los ferrocarriles en el siglo XIX. La primera vía importante tuvo un claro carácter descentralizador: Mollendo-Arequipa-Puno, concluida en 1875. En 1908 un ramal unió esta vía, a través de la estación de Juliaca, con el Cuzco. Este ferrocarril sirvió para consolidar esa región que hoy se conoce como el «macrosur». Otras vías férreas planeadas compartieron este espíritu descentralizador, como por ejemplo la: Paita-Piura-Jaén-Chachapoyas-Cajamarca-Trujillo (otro ramal saldría de Cajamarca hacia Chiclayo). De haberse concluido, seguramente habría dado paso a un sólido «macronorte», pero únicamente se concluyó el primer tramo: Paita-Piura, y una pequeña parte de la vía que salía de Chiclayo hacia la sierra, que se detuvo en un punto llamado Chilete. Estos ferrocarriles, y desde luego asimismo sus planes, fueron abandonados y destruidos en el siglo XX.

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 mercado interior para sus finanzas. En 1946 se dictó una ley de elecciones municipales que dio el voto a la mujer, ya que hasta entonces las autoridades municipales habían sido designadas por el Ejecutivo en las provincias y por el Prefecto en los distritos. Sin embargo, no alcanzó a aplicarse. Recién en 1963, después de cuarenta años, la población volvería a elegir alcaldes y regidores. Pero esta primavera electoral sólo duró hasta 1969.

En los años cincuenta, los únicos hitos descentralistas fueron las Juntas Departamentales de Obras Públicas que solían crearse después de algún terremoto (como por ejemplo el de 1950 en el Cuzco), repitiendo el esquema de 1828: crear una suerte de consejo asesor local que guíe, pero jamás sustituya, el gasto de inversión de las autoridades enviadas por el poder central. En los años sesenta ese mismo rol fue entregado a las *Corporaciones*, cuyos ingresos provenían del Fondo Nacional de Desarrollo Económico asignado para cada departamento. Sus integrantes incorporaban a delegados del poder Ejecutivo, junto con representantes municipales y de gremios corporativos locales, por lo que su papel descentralizador era casi nulo.

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 urbe.⁴³ 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 fuera del tipo que abominaba José Carlos Mariátegui. La descentralización fue un tópico que comenzó a ser discutido más en Lima que en las provincias.

La restauración del sistema democrático electoral en 1980, igual que medio siglo atrás, volvió a poner sobre el tapete el tema de la descentralización. Tanto la Constitución de 1979, como la de 1993 incluyeron un capítulo respecto a la creación de Gobiernos Regionales elegidos por la población local. La diferencia radicaba en que la primera implicaba una

43. Efraín Gonzales, Teobaldo Pinzás y Carolina Trivelli, *Descentralización fiscal y regionalización en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, Documento de Trabajo N° 69, 1994; p.6.

reorganización de la demarcación territorial administrativa en doce regiones, mientras la segunda ha preferido partir de los veinticuatro departamentos hoy existentes.⁴⁴ 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 de 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. 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. Finalmente, tras más de siglo y medio de vida republicana, la división *departamental* había calado dentro de los habitantes. Cada departamento tenía sus tradiciones, sus héroes, una historia propia; hasta cierto punto: una *identidad*. 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»? En un proceso desconcentrador y descentralizador, se espera que sea el centro el que «ceda» recursos y competencias a favor del resto, de modo que a él hay que atarlo de manos, ya que si se le deja que actúe como una región más, inmediatamente hará pesar su enorme influencia. Otro argumento en contra de mantener a Lima como una región más, es de tipo político: debido al gran peso electoral de la capital, el gobernador o Presidente de esta región se alzaría como un claro poder rival del poder del Presidente de la República.⁴⁵ 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 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.

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

45. De hecho, algo de esto ya ocurre con el cargo del Alcalde de Lima Metropolitana. Se ha manifestado varias veces el deseo de los Presidentes de eliminarlo, o cambiar su naturaleza de cargo directamente elegido por la población. En México, después de la revolución de inicios de siglo, tardó más de sesenta años para que la población del Distrito Federal pudiese elegir a su autoridad municipal.

LA TRANSICIÓN DEL CENTRALISMO A LA DESCENTRALIZACIÓN

29

Existe una conocida metáfora de Isaiah Berlín sobre los intelectuales rusos del siglo XIX, en la que los clasificó en dos grupos: los «puercoespines» y los «zorros». Aquellos eran quienes partían de un solo principio o idea, en torno al cual organizaban y desplegaban sus posturas y argumentos, mientras éstos tenían muchas ideas, pero casi siempre dispersas y no sistematizadas en torno a un principio rector. Igual, los países del mundo podrían dividirse en puercoespines y zorros, según su naturaleza de centralista o descentralista. ¿Es factible que los puercoespines (los países centralistas) puedan convertirse en zorros (países descentralizados)?

En la parte inicial de este artículo señalamos que el centralismo había sido una de las formas históricas como se habían organizado y consolidado muchos Estados nacionales en el mundo, y que en tal sentido podríamos decir que se trataba de una forma legítima, y no anti-natural, ahistórica o el resultado de un mal gobierno. Desde luego, también se cuentan en el planeta otros Estados nacionales que han seguido, también históricamente, una vía descentralizada, cuyos ejemplos podrían Alemania o los Estados Unidos. Los primeros tienen todo el derecho de querer emular a los segundos; sobre todo una vez que el centralismo ya cumplió en ellos la tarea de consolidar el aparato estatal. Sin embargo, la transición nacional de la situación centralista a la descentralizada no parece ser fácil, por el mismo carácter histórico de ambos tipos. Es casi como volver a nacer y de hecho no hay muchos ejemplos exitosos hacia dónde mirar. Países como Argentina o México, representan casos latinoamericanos en los que se adoptó tempranamente el federalismo como una vía hacia la descentralización, pero sin alcanzarla realmente. En todo caso, creo que en México, mucho más ha hecho «la frontera» (con los Estados Unidos) por la descentralización del norte, que el sistema federal mismo.

En el Perú un obstáculo decisivo para la transición es cómo conseguir la autonomía fiscal de los departamentos o regiones, en el marco de una economía fuertemente centralizada. Es decir, cómo hacer realidad que cada circunscripción, llámese región o departamento, pueda cubrir internamente, con tributos levantados en ella, los costos de su administración y fomento. De no ser así, la autonomía política resulta francamente ilusoria. El recurso de transferir recursos financieros del gobierno central en favor de los gobiernos regionales o departamentales hace que éstos penden finalmente del tesoro central. Este podrá «premiarlos» o «castigarlos» según la afinidad política que demuestren con él. Aunque la ley tratase de *fijar* los criterios para dichas transferencias, tomando en cuenta, por ejemplo, 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, siempre existirá controversia respecto a la legitimidad y la aplicación de estos criterios.

Ellos tienen el defecto de que los datos estadísticos sobre los que descansan, son administrados por el gobierno central, o en cualquier caso pueden ser manipulados a fin de favorecer a ciertas regiones.⁴⁶ Adicionalmente, el hecho de 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 estatales sobre bases sumamente precarias y volubles. La experiencia de la era del guano debiera ser recordada en este punto. Las finanzas públicas,

46. En el caso mexicano es conocido el esfuerzo de los Estados con ocasión de cada censo nacional, para inflar su población y su grado de pobreza, a fin de recibir un trato más privilegiado en el reparto de recursos y facilidades fiscales desde el centro.

30

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.

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 solventar una acción mínima de gobierno. La centralización efectiva del organismo económico en Lima, se alza así como un enorme obstáculo para conseguir la descentralización.

Si las transferencias de fondos desde el Estado hacia las regiones resultan en consecuencia un camino obligado a transitar, el reto es cómo hacer para que ellas no generen dependencia de las regiones más pobres de dichos fondos (como sucede actualmente con el sur de Italia o España); de modo de poder ir retirando esas transferencias progresivamente. En el largo plazo habrá que forjar la idea de que las regiones que no puedan sostener con sus ingresos propios, sus gastos de administración y fomento, deberán desaparecer como circunscripciones autónomas y fundirse con otras regiones.

Otro de los obstáculos para la transición al estadio descentralizado, es que décadas de emigración de sus mejores cuadros, más la aplanadora de la Reforma Agraria de los años setenta, han descabezado a las sociedades regionales. Hoy no hay en ellas más élites que los profesores universitarios, algunos profesionales de los organismos no gubernamentales (generalmente en una situación solamente de tránsito) y alicaídos comerciantes y pequeños industriales.⁴⁷ Así como la transición del régimen colonial a la vida republicana independiente, fue en nuestros países latinoamericanos un proceso necesario, pero largo, difícil y con significativos retrocesos en algunas áreas; también ha de serlo el del centralismo al descentralismo. Con la diferencia de que en este último caso, siempre es posible, como en 1896, la marcha atrás.

47. Véase al respecto el interesante estudio sobre el sur andino de Eleana Llosa, «El sur del Perú: economía macroregión y localismo», manuscrito 2002. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

ANDRIEN, Kenneth

1996 [1986] «El corregidor de indios, la corrupción y el estado virreinal en Perú (1580-1630)». En *Revista de Historia Económica* IV, 3. Madrid.

ASSADOURIAN, Carlos Sempat

1982 *El sistema de la economía colonial*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

1994 *Transiciones hacia el sistema colonial andino*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos y El Colegio de México.

BASADRE, Jorge

1978 *Perú, problema y posibilidad*. Lima: Banco Internacional del Perú, 1978 (edición facsimilar de la original de 1931).

1980 *Elecciones y centralismo en el Perú (apuntes para un esquema histórico)*. Lima: Universidad del Pacífico.

1983 *Historia de la república del Perú*. Lima: Editorial Universitaria.

BELAUNDE, Víctor Andrés

1987 *La Realidad nacional*. Lima.

CARAVEDO, Baltazar

1979 «El problema del centralismo en el Perú republicano». En *Allpanchis* N° 13. Cuzco: Instituto de Pastoral Andina.

CONTRERAS, Carlos

1994 «Los orígenes de la explosión demográfica en el Perú, 1876-1940». Lima: Instituto de Estudios Peruanos, Documento de Trabajo N° 61.

1996 «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 *Maestros, mistis y campesinos en el Perú del siglo XX*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, Documento de Trabajo N° 80.

1997 «Los ingresos fiscales en el Perú desde el final de la guerra con Chile hasta el presente». En *Economía XX*, N° 39-40. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

2001 «La transición fiscal entre la Colonia y la República», en el libro compilado por Scarlett O'Phelan, *La independencia del Perú. De los borbones a Bolívar*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú e Instituto Riva Agüero.

CHIARAMONTI, Gabriella

1995 «Andes o nación: la reforma electoral de 1896 en Perú». Buenos Aires: Fondo de la Cultura Económica.

ESPINOSA, Juan

1855 *Diccionario para el pueblo: republicano, democrático, moral, político y filosófico*. Lima: imprenta del pueblo. Existe una nueva edición de esta obra, al cuidado de Carmen McEvoy (Lima: 2001).

ESCOBARI de Querejazu, Laura

2001 *Caciques, yanaconas y extravagantes. La sociedad colonial en Charcas, s. XVI/ XVIII*. La Paz: Plural y Embajada de España en Bolivia.

- FISHER, John R.
1981 *Gobierno y Sociedad en el Perú Colonial: El Régimen de las Intendencias, 1784-1814*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
2000 *El Perú borbónico, 1750-1824*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- GLAVE, Luis M.
1989 *Trajinantes. Caminos indígenas en la sociedad colonial; siglos XVI/XVII*. Lima: Instituto de Apoyo Agrario.
- GONZÁLEZ CASASNOVAS, Ignacio
2000 *Las dudas de la corona. La política de repartimientos para la minería de Potosí (1680-1732)*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- GONZALES de Olarte, Efraín
1998 «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*. Lima: Centro de Investigación y Promoción del Campesinado e Instituto de Estudios Peruanos.
- GONZALES, Efraín; Teobaldo Pinzás y Carolina Trivelli
1994 *Descentralización fiscal y regionalización en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, Documento de Trabajo N° 69.
- GOOTENBERG, Paul
1989 *Tejidos y harinas, corazones y mentes. El imperialismo norteamericano del libre comercio, 1826-1840*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
1995 «Población y etnicidad en el Perú republicano: algunas revisiones». Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
1997 *Caudillos y comerciantes. La formación económica del Estado peruano 1820-1860*. Cuzco: Centro Bartolomé de Las Casas.
- LOCKHART, James
1982 *El mundo hispano peruano, 1532-1560*. México: Fondo de Cultura Económica.
- LOHMANN, Guillermo
2001 *El corregidor de indios en el Perú bajo los Austrias*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- LLOSA, Eleana
2002 «El sur del Perú: economía macroregión y localismo». Lima: Instituto de Estudios Peruanos, manuscrito.
- LUNA PIZARRO, Francisco
1959 «Discurso sobre la forma de gobierno, pronunciado en el Congreso Constituyente el 30 de julio de 1827». En: Luna Pizarro, *Escritos políticos*. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Ed. de Alberto Tauro.
- MARIÁTEGUI, José Carlos
1973 *Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana*. Lima: Editorial Minerva, (26ta. ed. de la original de 1928).

McEVOY, Carmen

1997 *La utopía republicana*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

MEZA, Mario

1999 «Caminos al progreso, mano de obra y política de vialidad en el Perú: la ley de conscripción vial 1920-1930». Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Tesis de Licenciatura en Historia.

MOLINA Martínez

1992 *Noticias secretas de América*. En: *Antonio de Ulloa, Noticias americanas*. Granada: Universidad de Granada, 1992.

O'PHELAN, Scarlett

2001 *La independencia del Perú. De los borbones a Bolívar*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú e Instituto Riva Agüero.

PEASE, Franklin

1992 *Curacas, reciprocidad y riqueza*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

PLANAS, Pedro

1998 *La descentralización en el Perú republicano (1821-1998)*. Lima: Municipalidad Metropolitana de Lima.

PUENTE CANDAMO, José Agustín de la

1959 *La emancipación en sus textos*. Vol. I: *El Estado del Perú*. Lima: Instituto Riva Agüero.

QUIROZ, Alfonso

1993 «Consecuencias económicas y financieras de la independencia en el Perú». En Leandro Prados y Samuel Amaral (eds.), *La independencia americana: consecuencias económicas*. Madrid: Alianza Universidad.

REVESZ, Bruno

1998 «Avances y retrocesos de la descentralización territorial y política en Colombia, Bolivia y Perú». En: *Descentralización y gobernabilidad en tiempos de globalización*. Lima: Centro de Investigación y Promoción del Campesinado e Instituto de Estudios Peruanos.

RIVERA Serna, Raúl

1964 «Las Juntas Departamentales durante el primer Gobierno del Mariscal don Agustín Gamarra». En *Boletín de la Biblioteca Nacional* N° 31-32. Lima.

RODRÍGUEZ, José M.

1895 *Estudios económicos y financieros y ojeada sobre la Hacienda Pública del Perú y la necesidad de su reforma*. Lima: Imprenta Gil.

ROMERO, Emilio

1932 *El descentralismo*. Lima.

1968 *Historia económica del Perú*. Lima: Editorial Universitaria, 2 vols.

SINESIO López

1997 *Ciudadanos reales e imaginarios*. Lima: Instituto Democracia y Sociedad.

STERN, Steve J.

- 1986 *Los pueblos indígenas del Perú y el desafío de la conquista española*. Madrid: Alianza América.

SUÁREZ, Margarita

- 1995 *Comercio y fraude en el Perú colonial. Las estrategias mercantiles de un banquero*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos y Banco Central de Reserva del Perú.
2001 *Desafíos transatlánticos. Mercaderes, banqueros y el estado en el Perú virreinal, 1600-1700*. Lima: Fondo de Cultura Económica, Instituto Francés de Estudios Andinos y Pontificia Universidad Católica del Perú.

TAMAYO Herrera, José

- 1979 «Un precursor de la historia regional» (que resultó ser el sacerdote Ignacio de Castro y su «Relación del Cuzco» de 1795). En: *Allpanchis* N° 13. Cuzco: Instituto de Pastoral Andina.

ULLOA DE, Antonio

- 1826 «Discurso y reflexiones políticas sobre el estado presente de los reinos del Perú. Su gobierno, régimen particular de aquellos habitantes y abusos que se han cometido en uno y otro». Londres. Edición de Miguel Molina Martínez. Granada: Universidad de Granada.

VÉLIZ, Claudio

- 1984 *La tradición centralista en América Latina*. Barcelona: Crítica.

ZAS FRIZ, Johnny

- 1998 *La descentralización ficticia. Perú 1821-1998*. Lima: Universidad del Pacífico.

Diagramado en
el *Instituto de Estudios Peruanos* por:
Rosy Castro Mori
Impreso en los talleres gráficos de
EDITORA LOGOS
Av. Tomás Marsano 3685-302 Surco
Noviembre 2002 - Lima - Perú

ÚLTIMOS DOCUMENTOS DE TRABAJO

111. *Pobreza y medio ambiente: una versión general*. Martín Beaumont. 2000.
112. *La política contrarrevolucionaria del virrey Abascal: Perú, 1806-1816*. Brian Hamnett. 2000.
113. *Ideales democráticos, realidades autoritarias. Autoridades políticas locales y descentralización en el Perú a finales del siglo XIX*. Carlos Contreras. 2001.
114. *Reformas electorales liberales y el voto popular durante la época del guano en el Perú*. Vincent Peloso. 2001.
115. *El poder del nombre, o la construcción de identidades étnicas y nacionales en el Perú*. Cecilia Méndez. 2002.
118. *Los Dilemas no resueltos de la Descentralización*. Romeo Grompone. 2002
119. *Conciencia criolla y espiritualidad en Lima colonial. Vida del extático y fervoroso Padre Juan de Alloza (1597-1666)*. Alexandre Coello. 2002
120. *Propuesta metodológica para consignación de costos de programas de agua y saneamiento en zonas rurales*. Carolina Trivelli, Hildegardi Venero y Johanna Yancari. 2002.
121. *Las trampas de la focalización y la participación*. Martín Tanaka y Carolina Trivelli. 2002.
122. *Percepciones ciudadanas sobre el proceso de descentralización del Estado*. Patricia Zárate. 2002.
123. *El Instituto de Estudios Peruanos de la ambición teórica de los años sesenta al estupor fáctico ante el fujimorismo*. Juan Martín Sánchez. 2002.
124. *¿Somos o no descentralistas? Análisis de una encuesta de opinión en el Perú*. Carolina Trivelli. 2002.
125. *La dinámica de los actores regionales y el proceso de descentralización: ¿el despertar del letargo?* Martín Tanaka. 2002.
126. *Acequias y Gallinazos: salud ambiental en la Lima del siglo XIX*. Jorge Lossio. 2002.