

El Problema del Centralismo en el Perú Republicano

Baltazar Caravedo

EN LOS ULTIMOS meses se ha visto con toda claridad la angustia de los pueblos de provincias por encontrar una solución a los problemas derivados del actual centralismo limeño. Las diferentes asambleas y frentes populares en los departamentos de Loreto, Cusco, Ayacucho, etc., son manifestaciones sociales de un problema en la constitución y naturaleza de la sociedad peruana.

Desde los inicios de la República, y a lo largo del siglo XIX, se había hablado del asunto del centralismo y descentralismo. La creación de las Juntas Departamentales, su supresión, la estructuración de los Consejos Departamentales, las leyes administrativas y fiscales descentralizadoras, evidencian la preocupación y las pugnas sociales alrededor de esta problemática. En el siglo XX el problema se agudizó. Para buscar solucionarlo se crearon Congresos Regionales y Consejos Departamentales en las Constituciones de 1920 y 1933 respectivamente. Posteriormente se establecieron Juntas de Obras Públicas, Corporaciones de Fomento y Desarrollo y Comités Departamentales.

Sin embargo, en una y otra época se ha hablado de problemas distintos. Lo que fue problema de centralismo en el siglo XIX es absoluta y radicalmente distinto en el siglo XX. Comprender esta diferencia es vital porque ello nos exige descubrir soluciones distintas. En otras palabras, no se puede resolver el centralismo aplicando los mismos criterios en cada uno de estos momentos históricos. Esta afirmación nos lleva al debate actual: ¿En qué medida han cambiado los términos del problema y cómo afrontarlo?, ¿Qué perspectivas se han ofrecido?, ¿Cuáles son nuestros puntos de vista al respecto?

Diversos estudiosos e intelectuales que actúan hoy en la política, la universidad, el mundo científico y militar, han dado explicaciones diversas. De un lado, se ha presentado la tesis que señala que el centralismo se ha debido a una “falta de madurez política”, o a un “espíritu centralista y burocrático del país”¹ La cuestión es resuelta teóricamente en el nivel de la “voluntad” del “estado de ánimo”. Los condicionantes económicos, la naturaleza de la sociedad, los grupos sociales en pugna, no cuentan. Y tampoco, desde esta lógica, los nuevos contextos históricos nacionales e internacionales.

Otra tesis sostiene que un cambio en la demarcación y una creación de órganos descentralizados y regionales constituyen el elemento clave de todo este problema.² Se ha dicho que la regionalización es una descentralización más avanzada, y que esta tarea consiste en señalar las regiones y crear los órganos de las regiones. Sin embargo, todo depende de las bases sobre las cuales se vertebran tales proposiciones. ¿Hasta qué punto puede cambiarse el centralismo actual si no se alteran las relaciones económicas que sustentan el mercado nacional, sin una planificación que abarque todo el territorio, sin una modificación sustantiva del patrón nacional de acumulación? ¿De qué tipo de órganos se está hablando, con qué funciones, con qué garantías para su funcionamiento?

El intento de dar una respuesta a las preguntas anteriores nos lleva a responder otra que considero fundamental. ¿Qué entender por centralismo? Tiene una connotación integral. Es un proceso político y económico. Define el curso del Estado, al desenlace del aparato productivo y expresa una pugna social. Centralizar no es sólo una función administrativa. Se pueden reconcentrar funciones administrativas en condiciones sociales y económicas que no hagan otra cosa que alentar la predominancia regional. Cuando el aparato estatal no puede asumir funciones en el conjunto del territorio, la liquidación de oficinas u órganos descentralizados paradójicamente puede convertirse en una gran fuerza centrífuga. En el Perú del siglo XIX el centralismo fue el problema de la constitución del Estado, en una sociedad precapitalista o preindustrial, y el descentralismo expresó una aspiración de un

sector social. En la sociedad transicional fue una conciencia ambivalente donde se descubren elementos burgueses y terratenientes atrasados.

En el siglo XX, con la expansión de la fuerza del Estado sobre el territorio, con el predominio capitalista, se ha generado una nueva forma de centralismo. Esta vez se trata de la centralización del capital y del Estado. Este somete y obliga, mientras que antes tan sólo lo intentaba sin éxito. Si antes se trataba de la creación de un mercado, ahora se trata de la deformación y desigualdad del mercado capitalista.

Tratemos de ver con un poco de mayor claridad las diferencias.

CENTRALISMO Y DESCENTRALISMO EN EL SIGLO XIX

Cuando se produce la ruptura con España, el ordenamiento político y administrativo del espacio peruano entró en crisis. Los supuestos de la dominación virreynal se suprimieron. La lógica del Estado ya no se sujetaba a la imposición colonial, a los intereses y necesidades del centro español.

El Estado debía organizarse en función de una nueva dirección social y política. Sin embargo, ¿hasta qué punto ello era posible?

En los primeros años de la República la población del Perú era escasa y dispersa.³ Y si bien la mayoría radicaba en la agricultura, subsistían centros manufactureros de importancia como Cusco, Ayacucho, Moquegua, Cajamarca. Ciudades de más de 20,000 habitantes se distribuían en el territorio.⁴ La propiedad de las haciendas en poder de los españoles cedió paso a una nueva estructura de Municipios y Comunidades Campesinas.⁵ Simultáneamente, la "libertad de comercio" como alternativa ideológica en el mundo de la época fue penetrando en diversas capas sociales de las ciudades peruanas, conforme se establecían casas comerciales europeas.⁶ Los transportes fueron primitivos y lentos.⁷

El nuevo estado económico se expresó en la vertebración de grupos dirigentes, regionalmente distribuidos, y con proposiciones económicas y políticas diversas. Ninguna de ellas, por lo menos los primeros 30 años de la vida republicana, logró hegemonía.⁸ Esto quiere decir, que ni lograron el consenso de los demás grupos ni pudieron imponerse sin disputa en el terreno militar. El llamado caudillismo anárquico no es otra cosa que la expresión de la agudización de conflictos entre terratenientes, comerciantes y manufactureros en proceso de expansión o decaimiento.

Estas pugnas se perciben no sólo en la contienda militar sino en la concepción sobre cómo construir un Estado y cómo aplicar medidas de política económica. El problema militar aparece en el primer plano porque lo que está en juego en la sociedad transicional y precapitalista de entonces es la formación de una estructura u organismo administrativo cuando no se han aceptado los marcos institucionales en que deben procesarse las luchas. Ante la ausencia de un consenso político y social que definiera las vías a través de las cuales procesar las disputas, la violencia militar es el único medio.

Se ha dicho que las pretensiones descentralistas del siglo XIX tienen su fundamento en la ideología terrateniente que, contrariamente a la burguesía, intentaba impedir la formación estatal o, en todo caso, dejar intocado su poder local o regional.⁹ Pero creo que esta visión es insuficiente, y deja de percibir el papel del sector manufacturero que sí existió, por lo menos inicialmente¹⁰. Las Juntas Departamentales creadas en 1823 y luego reconocidas en 1828 plasman el interés por expandir la presencia del nuevo estado en formación. Fue interés declarado de las mismas promover la prosperidad en la industria, minería, agro, beneficencia y educación en los departamentos.¹¹ Su funcionamiento durante los años que duraron fue objeto de diversas influencias a lo largo y ancho del territorio peruano. En los lugares de predominancia terrateniente es probable que ellos las utilizaran. Pero ésta no era la situación general. Inicialmente, cuando menos, estas Juntas Departamentales buscaron originar el espacio bajo la influencia de un naciente aparato estatal.

La reacción contra todo intento llamado descentralista fue la supresión de los organismos regionales, departamentales, e incluso municipales, entre 1834 y 1839.¹² Esta se produjo en momentos en que la unidad política del territorio se puso en tela de juicio con la conformación de los Estados Nor y Sur peruano. El fundamento económico de esta división se encuentra en el hecho que no existía un circuito comercial y productivo unificado que identificara a los productores con la forma estatal adoptada. En el sur, el comercio con Bolivia y con Chile era intenso.¹³ La relación con Lima y con otras partes se había desbaratado. Es difícil precisar la naturaleza de las fuerzas que lograron imponer la supresión de las Juntas, ¿terratenientes, comerciantes, manufactureros? Sin embargo, a pesar de las disposiciones en el nivel del aparato estatal y de la administración política del territorio, se perciben forcejeos entre comerciantes y manufactureros. La política económica es un indicador de estas pugnas: entre 1826 y 1839 se modifican en uno y otro sentido las leyes que prohibían la importación de telas extranjeras.¹⁴

Pero, a la vez que la forma administrativa del Estado se ponía en juego, también lo estaba el criterio de las fuerzas que debían participar en las decisiones de ese organismo. Por ejemplo, el problema de quiénes debían votar corresponde a la necesidad de integrar en la conformación estatal al campesinado indígena analfabeto. De esta forma se intentaba acercarlos al compromiso político, a que tuvieran presencia en el accionar público. La hegemonía y el consenso debía ser ganada también en el campesinado.¹⁵

A pesar que se hicieron diversidad de críticas a las contribuciones que debían pagar los indígenas, ello no era ilógico, como lo afirmara V.A. Belaúnde,¹⁶ sino por el contrario, coherente con el espíritu que intentaba unificar de alguna forma el proceso social. Si bien se echaba mano a un mecanismo que había prevalecido durante el virreynato colonial no deja de tener coherencia política. El tributo indígena o contribuciones obligaba al campesinado a un mínimo de comercialización, a una suerte de generación de excedentes una parte de los cuales se destinaban al mantenimiento de los entes administrativos del Estado. La otra fomentaba el comercio y el intercambio. Una precaria estructura

mercantil se fue creando. Por la fuerza del tributo, el dinero se convirtió en el mecanismo de enlace entre diversidad de puntos del territorio. A pesar que en la época ello pareció paradójico, estimuló el desarrollo mercantil.

La recaudación de contribuciones tuvo como destino el mantenimiento de un aparato básicamente militar, por las razones que dimos anteriormente. Los Ministerios de Guerra, Marina y Hacienda satisfacían las necesidades y obligaciones del naciente Estado. La forma que adoptó se enmarca pues, dentro de la percepción por controlar el territorio de alguna forma.

Con la explotación y desarrollo del guano se inició la desarticulación de la estructura económica y política que había pugnado por salir adelante; más que un proceso de centralización se produjo una desarticulación. La emergencia de una clase social ligada al comercio guanero, y luego otra vinculada a la producción azucarera para la exportación transformaron radicalmente el sentido y el contenido de las pugnas iniciales por la dirigencia política del país. En cierto sentido la burguesía comercial multiplicó su importancia y su presencia, y si bien no eliminó a las otras fracciones redujo la fuerza de aquellas de corte industrial o manufacturero y posibilitó el desarrollo de los terratenientes. El establecimiento de una política liberal en lo que se refiere a las importaciones, llevó a la ruina a muchas manufacturas locales¹⁷. El forcejeo previo no es grave ni agudo como se vió anteriormente para períodos anteriores. La pérdida de importancia o ruina de los manufactureros acrecentó el dominio relativo de los terratenientes en algunas localidades y regiones. Esto no quiere decir que se erradicaran las comunidades. Simplemente señala que tendían a reducir en ciertas áreas su importancia. El guano proveyó las rentas que el tipo de Estado que se expandía, requería.¹⁸ La eliminación de la contribución indígena desligó al campesinado de la obligación con el Estado, distribuyó desigualmente las exigencias mercantiles, y el capital comercial reforzó sólo ciertas áreas. El dinero tendió a circular reconcentradamente.

Pero la expansión comercial unida a la importación de textiles y otros no reforzó la industria. El desarrollo mercantil no se

multiplicó en su sentido clásico. No se crearon industrias, proletarios, ni el campo se transformó. Las industrias azucareras se organizaron sobre la base de un sistema semiesclavista con mano de obra importada desde Asia. Los excedentes generados por ella y por el guano no se invertían en la compra de materiales producidos internamente. Y por ello la actividad económica no comprometía socialmente a muchos.

Los mecanismos económicos se multiplicaron. Se crearon bancos privados de emisión y descuento, y bancos hipotecarios para prestar a bajos intereses y plazos más o menos largos.¹⁹ Pero éstos sólo sirvieron para reforzar la actividad comercial exportadora en determinadas áreas.²⁰ El crédito no sometió ni comprometió un circuito interno. Por el contrario, en cierto sentido fue desarticulado. Las discrepancias regionales no desaparecieron. El norte, el centro y el sur tuvieron una dinámica distinta, una composición social distinta, y también, intereses políticos diferenciados. Por ello, si bien la burguesía comercial tuvo una cierta predominancia en el manejo del Estado encontró resistencia y disputa en ese terreno.

La plasmación de proyectos ferrocarrileros no sólo se hizo con el criterio de exportar más, e integrarse cada vez más a la metrópoli inglesa. El grado de desarticulación espacial y el intento por crear un mercado propiamente dicho está definitivamente presente en tales proyectos. Al haberse liquidado las bases anteriores del mantenimiento de la unidad política y económica se recurrió a nuevos métodos. Sin embargo, por su reducido ámbito territorial y por sus limitados efectos, no cumplieron los objetivos pretendidos.²¹ De un modo desigual, y lentamente, originaron (o contribuyeron a ello), espacios mercantiles o regiones aunque sin articulación.

El relativo y poco efecto de la concentración del capital financiero se puede ver en la distribución de la población entre 1836 y 1876.²² De un modo básico permanece estáticamente distribuida. No existe, por ejemplo, un ritmo más acelerado del crecimiento de la población en la costa. O tampoco Lima parece haber desempeñado un papel excepcional. No existe un centro que

enlaza y somete. Existe un grado importante de desarticulación.

La presencia del capital comercial inglés no tiene el efecto de someter o subordinar a una estructura productiva más o menos integrada porque ésta no existe. Si bien la presencia inglesa activa el comercio, al hacerse éste de un modo inorgánico con la población campesina, no compromete. La competencia de textiles ingleses se produce principalmente en las ciudades. La importancia de tal comercio en el interior es insignificante por el grado de estancamiento con que había llegado la actividad mercantil entre el campesinado indígena.

Luego de la Guerra con Chile, destruidos ferrocarriles, líneas férreas, haciendas, maquinaria, manufactura, etc., se empezará a reorganizar las bases sociales del Perú.

El reclamo de rentas locales y la conformación de organismos democráticamente elegidos para la ejecución de obras públicas era un mecanismo que hacía viable la formación de mercado nacional. Ello suponía un espíritu burgués más vigoroso. Cuando no había sometimiento nacional de la población al capital y al crédito, las inversiones locales podían crear las condiciones para la expansión mercantil. Los campesinos podían ser estimulados al mercado, al dinero, al intercambio comercial y a la producción de excedentes. Y en ello consistieron parte de los intereses descentralistas.

CENTRALISMO Y CAPITALISMO SUBORDINADOS.

SIGLO XX :

La naturaleza del centralismo limeño es fundamentalmente distinta en el siglo XX. Tiene su origen en la forma como se construye el mercado nacional, en el estilo del desarrollo capitalista. Desde el punto de vista de la formación del Estado y el mercado nacional en el siglo XX podemos distinguir hasta 6 períodos o fases históricas ²³ que presentamos a continuación:

a) Del archipiélago económico a los mercados regionales (1900-1919)

Hacia fines del siglo XIX, bajo la conducción de una burguesía comercial, la liberalidad económica forzada por el desastre de 1879-1884, fue reorientada y organizada dentro de un nuevo cuadro fiscal, crediticio y legal.²⁴

Al amparo de esta política liberal se produjo la penetración del capital extranjero, el aliento a las exportaciones, y la concentración de la propiedad agraria y minera en ciertas áreas, aunque en cada caso con significados políticos y sociales diversos. En la costa norte y sierra central los propietarios nacionales y comuneros campesinos fueron desplazados por el capital foráneo. La monopolización de la propiedad, la introducción de formas capitalistas de producción y la proletarización relativa de una parte del campesinado, estuvieron asociados a la presencia del capital imperialista.²⁵

En la sierra sur, la concentración de la tierra fue impulsada por los terratenientes más atrasados, y por comerciantes negativos y vinculados a la venta de lanas en el mercado externo. No se produjo un estímulo a las formas capitalistas de producción, y la presencia del capital extranjero fue débil. Se limitaba a la administración de los ferrocarriles del sur ²⁶. En Lima, un fragilísimo sector manufacturero acusó los golpes del liberalismo económico y va cediendo a un proceso de concentración relativa de la producción industrial. Sin embargo el artesanado sigue desempeñando un papel importante en la producción ²⁷.

Hacia 1919 el impulso de las exportaciones no contribuyó a vertebrar un desarrollo mercantil de dimensión nacional. Sin embargo, el "archipiélago" económico de la segunda parte del siglo XIX fue reemplazado por la configuración de mercados regionales básicamente autónomos ²⁸. Algunos espacios como la Selva y la zona de Apurímac, Huancavelica y Ayacucho se encontraron cada vez más al margen de esta dinámica. ²⁹. Paralelamente emergen bloques sociales dominantes de ámbito regional que se disputan el control del aparato estatal. La pequeña burguesía urbana de Lima,

Arequipa, Cusco y otras ciudades provincianas menores, intenta desarticular la alianza dominante en gestación, abrirse espacio político, ganar apoyo popular donde éste tiene importancia política y organizar un nuevo bloque histórico.

Al finalizar la década de 1920, el significado del “problema nacional” ha cambiado de contenido. Los caminos no bastan. A ello se suma ahora el problema del monopolio de la propiedad, la presencia del capital extranjero y la semifeudalidad agraria.

b) Por un Mercado Nacional (1919-1930)

El gobierno de Leguía, que duró 11 años, significó una nueva alianza en el poder. Se mezclaban en aquél una concepción claramente burguesa de nación sostenida por la pequeña burguesía urbana, y el interés del capital y gobierno norteamericano en su expansión semicolonial. Sin embargo, los agroexportadores del norte y los terratenientes del sur se han visto relativamente debilitados en el control estatal.

Esta nueva alianza se puede percibir en dos niveles. De un lado, en la expansión del Estado y la modificación de su estructura (la introducción de los Consejos Regionales, por ejemplo). De otro lado, en las medidas de política económica esbozadas. La expansión del Estado busca ejercer una nueva y mayor coerción sobre el territorio. Por ejemplo, se emprende una política de gasto público donde se da preferencia a la construcción de caminos y carreteras. Si en 1915 el gasto del Ministerio de Fomento representó el 5.10/o del total de los gastos fiscales, en 1929 se había elevado a 12.50/o.³⁰

La política económica estuvo encaminada a resolver el problema de la expansión estatal, a integrar el territorio (una parte por lo menos) y, proteger y estimular las actividades económicas con miras al mercado interno. Para financiar al Estado se recurre al reajuste de los impuestos del comercio exterior y al endeudamiento externo. Los impuestos a las importaciones se elevan por la modificación del arancel, y los de las exportaciones

tienden a situarse en un nivel relativo superior al de 1919, pero siguiendo un patrón estable³¹. Si bien la inversión directa no se detiene, se produce un cambio relativo en la forma como ingresa el capital foráneo: vía el Estado³². Aquí es interesante contrastar los cambios operados en el financiamiento de los gastos públicos respecto del siglo anterior. Entre 1895 y 1919, las importaciones se convierten en el rubro principal, y a diferencia de la segunda mitad del siglo XIX las exportaciones casi no aportan. Los empréstitos con el exterior también son reducidos. Pero en estos años el Estado tiene una presencia reducida fortaleciéndose los sectores dominantes regionales. Después de 1919 se busca financiar al Estado con impuestos a las exportaciones e importaciones y con endeudamiento externo. Pero la política de obras públicas tiene un poco más de coherencia. El crecimiento del Estado y la conformación de nuevas correlaciones estructurales genera un tipo de Estado que puede procesar mejor las pugnas por su control.

La política financiera tiende a ser controlada centralmente. La autonomía que tienen los bancos en el período previo es relativamente minimizada con la implantación del Banco de Reserva en 1922.³³ Pero no obstante, el circuito de reproducción del capital no llega a ser nacional. Se producen circuitos relativamente autónomos. Es decir, el proceso de reproducción del capital no está aún entrampado ni en una política financiera central ni en una necesidad homogénea de comprar maquinaria fuera del país.

Tanto la política de construcción de caminos así como la dinámica económica heredada del período anterior logran promover una pauta migratoria hacia la ciudad de Lima y secundariamente hacia otras ciudades de provincia. La presión urbana ejercida por la zona urbana limeña sobre el Estado obliga a privilegiar esta área en términos de gasto público y desarrollo del capital. A pesar de ello, se expande la construcción de vías de comunicación, especialmente en la sierra sureña. La presión urbana de Lima resulta ser un elemento importante que provee el argumento necesario para estimular la producción industrial. Aunque ésta, hay que señalarlo, no requiere aún de la importación en gran escala de maquinaria e insumos.

La expansión latifundaria y la protesta campesina busca ser resuelta mediante disposiciones que protegen legalmente las tierras comunales a la vez que busca alentar el cambio de relaciones de producción al interior de las haciendas atrasadas.³⁵

Bajo esta política económica, en un marco internacional de contracción relativa de la expansión imperialista luego de la guerra mundial de 1914-1918, se produce un reacondo de la dinámica social del territorio peruano. La naturaleza desarticulada y predominantemente agraria no se elimina. Los mercados regionales continúan funcionando con autonomía relativa, aunque con algunas variaciones.³⁶

c) Formación de un Mercado Nacional (1930-1948)

En esta nueva fase del desarrollo económico peruano se vuelve a poner de manifiesto un distinto predominio en la alianza social que conduce el gobierno. El pacto entre el capital norteamericano y la pequeña burguesía se deshace, y un sector burgués industrialista asume la dirección.

Hay que señalar que se produjo un cambio fundamental en el mercado internacional. La crisis de 1929, y la posterior agudización de las contradicciones interimperialistas, conducen a una retracción de la presencia del capital extranjero, tanto por la vía de la inversión directa así como por la de los préstamos estatales.³⁷ En este último caso jugó papel importante la determinación de suspender el servicio de la deuda externa, acción que duró 16 años.³⁸

Sin embargo, la expansión del Estado siguió su curso. No sólo se crearon nuevos ministerios (Salud, Educación y Agricultura) sino que el ámbito de la administración estatal amplió su zona de influencia. Se prosigue la expansión vial iniciada a lo largo del oncenio.³⁹

La ampliación de las funciones del Estado se hizo posible debido a un nuevo criterio en el manejo de los instrumentos impositivos. Crecen de un modo espectacular los impuestos

directos (Rentas, Exportaciones), lo que pasa de representar un 17.20/o de los Gastos del Gobierno en 1939, a un 43.30/o en 1945. ⁴⁰ La contracción del comercio internacional prácticamente eliminó la competencia desde el exterior que sufrían las mercaderías nacionales. ⁴¹ Los ingresos por impuestos a las importaciones se hicieron irrelevantes. ⁴² Se desarrolló una barrera “natural” de protección a la industria nacional urbana.

La política financiera fue más claramente manejada por el Poder Central con la creación del Banco Central de Reserva en 1931. ⁴³ La necesidad de impulsar la actividad económica con miras al mercado interno, y la urgencia del mediano y pequeño capital rural y urbano, estimularon la creación de bancos de fomento: ⁴⁴ Banco Agrícola, Industrial y Minero. Simultáneamente se expande el ámbito de la influencia bancaria, llegando a nuevas ciudades. ⁴⁵ Ello contribuyó a que se fuera rompiendo la independencia de los circuitos de reproducción de capital y se organizara uno de dimensión relativamente más nacional.

Con el incremento de los impuestos a las exportaciones, las dificultades del mercado internacional y los acuerdos comerciales con los Estados Unidos, ⁴⁶ la producción exportadora no es alentada. Por el contrario, se impulsan las actividades productivas vinculadas al mercado interior. La creación de la banca de fomento y su posterior funcionamiento así lo revelan. Además, se dictó la ley 9140 el año 1940 por medio de la cual se dejaba al criterio del gobierno el sentido de la política industrial. ⁴⁷

Durante esta fase se produce una fundamental transformación de la estructura industrial. La pasajera competencia de las mercaderías japonesas a mediados de la década del 30, y luego las exigencias provocadas por la Segunda Guerra y la demanda interna estimulan la creciente importación de maquinaria desde el exterior. ⁴⁸ A pesar de la contracción del flujo comercial con el exterior, el ritmo industrial entra a depender de la creación de divisas. A fin de asegurar un uso de las divisas adecuado a la nueva política económica el Estado interviene cada vez más en el manejo del Comercio Exterior. Exportadores e industriales ingresan en una etapa de disputa intensa en el terreno administrativo del Estado, que entrapa la dinámica del mercado interno. Las pugnas se

mostrarán con toda su agudeza durante el gobierno de Bustamante.⁴⁹ El problema se ubica alrededor del manejo del tipo de cambio o precio del dólar.

Al amparo de la nueva situación internacional y las medidas internas de política económica, la estructura social y económica se reacomoda. El territorio peruano quedó débil pero básicamente articulado con las nuevas vías de comunicación.⁵⁰ Se abre un proceso de conformación de mercado nacional. Simultáneamente se limita relativamente la difusión del capital en todo el espacio, y más bien refuerza la centralización en el área de Lima iniciada en el oncenio.

La ampliación del aparato industrial gira alrededor de productos como cueros, textiles, alimentos, bebidas, calzado, etc.⁵¹ La migración a las zonas urbanas se acelera. La expansión industrial no fue acompañada de una modificación relevante en las relaciones de producción en el campo. Si antes la fractura campo-ciudad no es clara, en esta época empieza a esbozarse.

Al articularse, aunque de un modo precario, los mercados regionales, éstos van adquiriendo las características de zonas económicas y perdiendo las de regiones relativamente autónomas. Toda la dinámica regional es afectada. En Lima, la industria nacional crece, y llega a poseer alrededor del 50o/o del capital industrial del Perú.⁵² Si bien se trató de capital básicamente nacional su vinculación con el mercado internacional (vía la creciente compra de maquinarias) le hacen variar su planteamiento respecto del mercado nacional. Para los industriales, el Problema Nacional empieza a ser planteado en términos de "urgencia de divisas". La desigualdad del desarrollo entre campo y ciudad estimuló no sólo la compra de maquinaria importada sino también de insumos. La exigencia de una Reforma Agraria va perdiendo urgencia estructural para ellos.

En el sur se amplía la exigencia industrial.⁵³ Pero la mantención de relaciones de producción no capitalistas en toda el área del sur y la centralización del capital en Lima, limita el crecimiento de la industria local y agudizan las contradicciones

entre la burguesía regional, y los terratenientes atrasados y el Estado. Su posición antiexportadora es más radical que la de los industriales de Lima.⁵⁴ En el norte, la guerra y la política implantada fuerzan a los agroexportadores a llevar tímidamente capitales a la actividad propiamente industrial. En la sierra central, la ausencia de un sector manufacturero de origen local facilita la creciente “penetración” de la producción limeña. La Selva, nuevamente, es postergada o está ausente en esta dinámica.⁵⁵

Todo este movimiento industrial no logró desbaratar la naturaleza agraria de la sociedad peruana, aunque ella tiende a perder vigor. Pero sí logra condicionar un contexto político en el que ingresan capas medias con apoyo obrero, pero se le margina a éste y al campesinado. Las diferencias lingüísticas y étnico-culturales conjuntamente con la precariedad de la integración territorial (básicamente vial) le siguen dando a la disputa política las características de una pugna por el control del Estado, y no una lucha por la hegemonía política de la sociedad, aunque aquella se produce dentro de cauces distintos a los del siglo pasado.

d) Mercado Nacional y Subordinación al Capital Internacional (1948–1956)

Después de un período de casi 30 años de expansión estatal, se intentó contener su peso e influencia. En contraste con la fase anterior, los industrialistas son desplazados de la conducción de la política económica y la dirige una nueva alianza, los exportadores agrarios y mineros, y el capital norteamericano. Sin embargo, los terratenientes atrasados recuperan algo de su peso específico anteriormente perdido.

Se da un nuevo contexto internacional caracterizado por la hegemonía norteamericana y la reactivación del comercio internacional. Así mismo, la inversión directa del capital foráneo se reactiva, adquiriendo esta forma mayor significado que la vía del préstamo estatal. La política económica se tornó liberal, en su sentido ortodoxo, sin que ello se aplicara rigurosamente. El impuesto a las exportaciones tiende a disminuir a fin de garantizar

la expansión de dicha actividad.⁵⁶ Se da un nuevo marco legal al funcionamiento del capital extranjero interesado en las exportaciones mineras (Código de 1950).⁵⁷ Se reajusta el arancel vigente, y se elevan los impuestos a la importación.⁵⁸ Sin embargo, el peso de estos impuestos es más benigno con un número de productos acabados que compiten con la mercadería nacional.⁵⁹ Este reajuste no se le puede considerar como deliberadamente protector de la industria nacional.

La política financiera se orientó a los productos exportables. Por ejemplo, se amplió el capital del Banco Agrícola, pero se frenó el del Banco Industrial. Y el primero distribuyó sus créditos entre Lima, Ica (310/0) y el norte (430/0). Además el Banco Industrial concentró aún más sus operaciones en el área de Lima (820/0).⁶⁰

Con el aliciente a las exportaciones y la liberalidad económica se estimuló la inversión extranjera. El desenvolvimiento industrial tiende a sufrir un proceso de concentración relativa en dos niveles: en el de la propiedad y en el espacio. Lima se acentúa como matriz industrial del país. Si en 1950 por el puerto del Callao se importaba un volumen de maquinaria quince veces superior a la comprada por Mollendo y veinticinco veces a la ingresada por los puertos del norte, en 1955 esta cifra había pasado el orden de diecinueve veces respecto del Sur y cuarentitres respecto del Norte.⁶¹ Lima absorbió buena parte de las industrias provincianas, cada vez que un mayor volumen de productos fue abastecido desde esta ciudad. La política de devaluaciones del ochenio limitó el alcance de las divisas a un sector industrial más amplio y contribuyó al doble proceso de concentración.⁶²

El proceso migratorio a las ciudades se acentuó. Pero esta vez agudizado por dos problemas: la inflexibilidad del campo para transformarse capitalistamente y la impotencia de la industria para absorber la mano de obra migrante. Al proseguir la articulación territorial bajo estas nuevas condiciones económicas, se trastoca la dinámica regional y el problema nacional modifica su contenido. Si la fractura campo-ciudad sólo se ha insinuado antes, ahora se consuma definitivamente. Y el problema se define alrededor del entrampamiento de la economía nacional a la reproducción

internacional del capital. Se va estructurando, ahora sí, una clase dominante que tiende a sustituir a los antiguos bloques regionales. En esta fase el proceso no culmina.

e) Estado, mercado y subordinación (1956–1968)

La respuesta al período transicional del ochenio, fue el repunte del papel estatal. Crece su función administrativa y social. Ingresa con mucha mayor fuerza en el campo de la educación, salud y seguridad social y tímidamente al área económica.⁶³ Todo ello, es cierto, en términos relativos. Pero pone de manifiesto una nueva alianza económica y política. La burguesía industrial que se transforma y adquiere una connotación dual (exportadora y ligada al mercado interior; fracción pesquera de la burguesía, por ejemplo). Además la presencia extranjera o no nacional se agiganta. En esa alianza se subordina a las capas medias urbanas. La fracción agrario-exportadora y los terratenientes pierden peso específico.

El contexto internacional que se insinúa en esta etapa (sin que aún se llegue a plasmar nítidamente) se caracteriza por la iniciación de contradicciones en el capital internacional, perdiendo hegemonía relativa el norteamericano, y ganando una creciente independencia Japón y Europa Occidental. Los países socialistas así mismo, ingresan en el comercio mundial.

La política liberal tiende a ser reemplazada por una mixta, de protección a la industria y a las exportaciones. De un lado, se rebajan los impuestos a las exportaciones, y de otro, se ajusta el arancel.⁶⁴ Sin embargo, esta última medida no es propiamente protectora a la antigua producción industrial basada en el consumo de insumos nacionales. Trata de proteger más bien, una suerte de industria de ensamblaje.

La política crediticia tiende a favorecer el crecimiento industrial. Ello se percibe en el aumento sustantivo del capital del Banco Industrial. Los préstamos tienden a fluir a otras áreas fuera de Lima, aunque ello signifique el área del norte donde, se ha

instalado predominantemente la industria de la harina de pescado. Se favorece principalmente a la industria de exportación.⁶⁵

Con esta política se fuerza aún más la importación de una maquinaria e insumos. En esta etapa, la subordinación total al capital internacional se completa. La disputa por el control o manejo de las divisas se acentúa más aún. Pero esta vez las fases de devaluación y estabilidad de la moneda reflejan el forcejeo desarrollado en el seno de la burguesía industrial.⁶⁶

El contradictorio desarrollo industrial tímidamente subsume un ámbito mayor del territorio. La ley 13270 de 1959 proporciona el marco legal para un débil proceso de expansión económica no centralista.⁶⁷ Sin embargo la predominancia de Lima no es puesta en duda. La articulación vial del territorio corre paralela a la política específicamente económica. La selva ingresa en esta dinámica general.

Las migraciones del campo a la ciudad crecen. El Perú cambia su naturaleza, y de país agrario se convierte en país urbano. El Problema Nacional amplía su significado, porque no sólo se ha configurado una clase dominante, sino porque también se abre la posibilidad del ejercicio de la hegemonía política. La integración nacional y el desarrollo de la radio y la televisión han contribuido a ello. Las movilizaciones de provincia se van transformando en populares, y la dinámica conflictiva de la sociedad adquiere nuevo sentido.

f) La Expansión Estatal (1968–1975)

A partir de 1968 la pequeña burguesía intelectual y militar asumen el control del gobierno. Uno de los aspectos más saltantes del período de Velasco es la presencia del Estado en la propiedad de diversas actividades productivas y comerciales. Por ejemplo, según trabajos de Brondenius y Chauca entre 1969 y 1973, el Estado incrementó en un 200/o su presencia en el sector industrial.⁶⁸ Así mismo, el Estado entró a manejar la actividad comercial interna y externa.

Los teóricos del velasquismo pretendieron resolver los problemas que habían entrampado al bloque dominante en la consecución del llamado "Problema Nacional". Al pasar a controlar o influir de un modo decisivo el manejo de las divisas pretendieron tomar posesión del mecanismo que contribuía a limitar la capitalización de la sociedad: el Estado se convertía en el más importante exportador. Por otro lado, al controlar la generación de excedentes en otras actividades internas, desde su punto de vista, se desarrollaría una política "más nacional" para el manejo de la inversión.

Pero el nuevo Estado burocrático requería de más personal administrativo. El crecimiento del gasto público con miras a la creación de nuevos puestos de trabajo se expandió sensiblemente.⁶⁹ Esto se justificaba, ya que frente al débil Estado previo, era necesario un nuevo aparato que hiciera posible un mejor control a fin de neutralizar la fuerza de conjunto de propietarios privados en las distintas actividades productivas.

La expansión del aparato estatal generó un nuevo sector social que entraba en la pugna por el dominio, la pequeña burguesía y la burguesía burocrática. Sin embargo la presencia y participación de la clase obrera y el campesinado no estuvo directamente vinculada al nuevo aparato. Se les dio presencia legalmente reconocida en la gestión y manejo de ciertas empresas pero no en la gestión pública.⁷⁰

A pesar del mayor peso relativo que va adquiriendo la pequeña burguesía en el mismo aparato estatal, las decisiones de gobierno se reducían a un núcleo muy pequeño de militares. La forma de gobierno es dictatorial.

Paralelamente el Gobierno en Lima adquirió mucho mayor control sobre el resto del país. Los gobiernos locales dependieron casi exclusivamente de la decisión del gobierno de Velasco. Los alcaldes, por ejemplo, fueron nombrados a dedo.

La forma dictatorial que asume el gobierno constituye la culminación de un largo proceso político en el que la pequeña burguesía pugnó por una apertura democrática burguesa. Al encontrar frustraciones de clase en Belaúnde, acepta la nueva

forma diseñada. Al mismo tiempo, centraliza el manejo del poder en el área de Lima. La escena política se desarrolló de un modo más exagerado en la ciudad capital, y ésta se convierte en el eslabón más débil del conjunto de la sociedad.

Si bien la participación estatal crece en el sustrato económico, éste lo hace como un otro sector capitalista y no como un ente planificador. La propiedad estatal no modifica los criterios de distribución de los excedentes en el conjunto de la sociedad. Las leyes del mercado marcan el compás con que se desenvuelve la economía.⁷¹

El incremento de la propiedad estatal y la eliminación de los antiguos terratenientes agrarios primero, y luego la autoeliminación de la fracción pesquera, redefinió las pugnas al interior del bloque dominante.⁷² No sólo se había atenuado el carácter regional de las burguesías provinciales sino que además redujo el número de fracciones en pugna.

Los cambios en la estructura de la propiedad no alteraron el comportamiento del aparato productivo. Las tendencias estructurales siguieron su curso histórico. Las empresas estatales, la banca y las instituciones financieras en general actuaron con los mismos criterios de rentabilidad y mercado que anteriormente.

La Reforma Agraria lo fue en un sentido administrativo y legal, pero no total. Por ejemplo, la banca le otorgó créditos a los sectores que producían para el mercado externo, incentivando de este modo una producción en el mismo sentido. Ello contribuyó a debilitar aquellas áreas más atrasadas en términos capitalistas, como la zona de Ayacucho, Huancavelica y Apurímac. Incentivó algunas áreas para que dirigieran su producción en función del mercado exterior, y mantuvo el norte como área privilegiada.⁷³

La tendencia a la migración del campo a la ciudad se agudizó más aún, especialmente con dirección a Lima. La presión migratoria sobre Lima contribuyó a expandir el casco urbano y erosionó las áreas de cultivo aledañas. De modo que si antes se podía abastecer básicamente de los valles inmediatos, el consumo

tendió a ser satisfecho con productos traídos desde la región de la sierra central. Pero al debilitarse el incentivo a la producción interna agrícola, la población urbana de Lima presionó por la importación de alimentos. El desmontaje de la articulación contradictoria campo-ciudad culminó.

Al debilitarse la posibilidad de una imbricación campo-ciudad, se erosionó la viabilidad de un autoimpulso. La presión por la importación ya no fue sólo de alimentos, sino así mismo de insumos y maquinaria. El circuito de reproducción del capital interno se ensambló más perfectamente con el internacional.

La concentración de la población, las decisiones y los recursos productivos fundamentales del área de Lima terminó por agravar el desarrollo desigual de la economía peruana, y en lugar de dar paso a una descentralización, produjo lo contrario.

EL PATRON DE ACUMULACION. LIMITES AL DESARROLLO CAPITALISTA

El desarrollo clásico del mercado interior y del capital supuso, en primer lugar, la emergencia de dos sectores de la economía, uno productor de medios de producción (Sector I) y el otro productor de medios de consumo (Sector II), dentro de las fronteras nacionales de los incipientes Estados.⁷⁴ Las diferencias sectoriales o regionales de las burguesías ligadas a estos procesos se desarrollaron de un modo complementario. Había un mutuo interés en autoimpulsarse, por la existencia de una "Burguesía Nacional". Esta forma especial de relación entre los sectores I y II, y sus respectivas burguesías, entraba en contradicción con los terratenientes feudales. Esta contradicción política se generaba por la necesidad de ampliar el capital en otros espacios y estimular una integración contradictoria entre el campo y la ciudad; el primero proveyendo de mano de obra a las ciudades así como demanda de maquinaria, y el segundo proveyendo al primero de maquinaria y absorbiendo a la mano de obra migrante. En segundo lugar, este desarrollo se hizo posible gracias a la inexistencia de una fase de

internacionalización del capital; en otras palabras, la reproducción del capital no requería de un circuito internacional para cumplir su ciclo. Por último, como resultado de esas condiciones, la disputa por el poder del Estado se realizó de un modo directo entre la burguesía y los terratenientes. Y más aún, la burguesía logró pronto conformarse políticamente como tal y asumir la dirección del aparato del Estado.

El desarrollo capitalista de la sociedad peruana, sólo se produce desde fines del siglo pasado o comienzos del presente en un contexto de internacionalización creciente del capital. Se inicia un proceso de transferencia del sector I de la economía fuera de las fronteras nacionales y emerge como sustituto el sector exportador, generador de divisas. Este se fue transformando en el elemento clave de la reproducción interna del capital. Acentuó las desigualdades espaciales en la medida en que la disponibilidad de divisas se hizo precaria en relación a las necesidades de capitalización del conjunto de la sociedad. Paralelamente emergen dos fracciones dentro de la burguesía o bloque dominante. Una interesada en expandir el mercado nacional sustentado en el sector II básicamente y lentamente introduciendo el sector I (sustitución de importaciones) y otra animada en convertir el mercado nacional en proveedor de una parte del sector I (materias primas) al mercado externo, sujetando más aún la reproducción interna del capital a las condiciones internacionales del mismo. En la medida en que las divisas se fueron convirtiendo en el regulador de la economía, el control de las mismas fue objeto de disputas. Por ello la burguesía subordinada, no logró unificarse y convertirse en el tipo de burguesía europea. Estuvo atravesada por diversos tipos de pugnas manteniendo presencia importante, los terratenientes. El Estado expresó, básicamente, los intereses de un bloque dominante en conflicto por el manejo de los instrumentos de control económico y político.

En tales condiciones la descentralización suponía lo siguiente:

- a) modificación del patrón de acumulación con criterio de independencia.

- b) sustitución de las leyes del mercado por una planificación nacional que hiciera posible a)
- c) conversión del Estado en un ente verdaderamente democrático.

LOS INTENTOS DESCENTRALISTAS DESDE 1950

En el contexto de desarrollo desigual del capital las proposiciones levantadas para resolver el problema del centralismo en los últimos 30 años, fueron insuficientes. Sin embargo, se puede distinguir diferentes criterios, expresión de distintas alianzas políticas, en la visualización del problema, en los organismos creados, en su conformación, etc.

a) Período 1948—1956:

El ejemplo más claro, en lo que se refiere a la concepción descentralista, es la Junta de Reconstrucción y Fomento Industrial del Cusco. (Ley 11551)⁷⁵ Surge como respuesta a una catástrofe natural. Se caracteriza por lo siguiente:

1. Instrumentos localizados: se busca aliviar la situación de una zona particular.
2. Interés paliativo: se crean nuevas rentas locales destinadas a su inversión o utilización en la región, pero no se afecta la dinámica de la distribución de los recursos económicos nacionales.
3. Decisión burocrática: se crean organismos cuya autonomía está recortada por la ingerencia del poder ejecutivo.

b) Período 1956---1968:

Es el período de la creación de las Corporaciones de Fomento y Desarrollo, los Parques Industriales, del Fondo Nacional de Desarrollo, de la ley de Promoción Industrial de 1959 (Ley 13270).⁷⁶ Estas medidas forman parte de proyectos de desarrollo. La idea de la planificación es aceptada. Pero su concepción es restringida. No se llega a conformar siquiera como

indicativa. Ello obliga a que los instrumentos descentralistas tengan las siguientes limitaciones:

1. Instrumentos localizados: aunque en mayor número, se persiste en el uso de dispositivos departamentales.
2. No es atacado el nervio vital del proceso de acumulación: la creación de rentas, en varios departamentos contribuye a frenar el ritmo de centralización del capital, pero no descentraliza.
3. Organismos burocráticos: la ingerencia directa del Poder Ejecutivo sobre las corporaciones se reduce notablemente. Pero sus miembros son nombrados por las instituciones locales con criterio corporativo y burocrático. No son elegidos universal y democráticamente.

c) Período 1968—1978:

Se modifica la ley de industrias (Ley 18350). En ella desaparecen los criterios regionalistas de la ley 13270.⁷⁷ En la 18350 sólo se distingue entre Lima y provincias. Se crea Sinamos, luego los Comités Departamentales y organismos Regionales de Desarrollo. La planificación intenta indicar el desarrollo. Esta, sin embargo, se concibe burocráticamente, y no tiene fuerza para organizar el espacio socio-económico de otra forma; los instrumentos descentralistas tienen las siguientes limitaciones:

1. Los organismos se crean como parte de un intento de planificación.
2. Pero la planificación, además de las deficiencias señaladas no modifica el patrón de acumulación.
3. Organismos regionales burocráticos: el papel del mando militar local o regional es notable. Los miembros de ellos son nombrados por las dependencias ministeriales. Se burocratizan más que en la etapa anterior.
4. Ausencia de capacidad ejecutiva: los comités departamentales de desarrollo no manejan directamente rentas y se limitan a sugerir, proponer, evaluar, pero no a ejecutar.

EL DICTAMEN EN MAYORIA DE LA COMISION ESPECIAL DE CONSTITUCION

La Comisión Principal ha elaborado el Título correspondiente a la Descentralización sintetizando lo que fue básicamente el dictamen en mayoría de la Comisión Especial de Constitución. Hemos tomado este último porque se desarrollan argumentos que siguen manejándose y quisiéramos criticar.

El dictamen sustenta la descentralización económica en la creación de rentas (nuevos impuestos) y transferencias del presupuesto de la República. Ello no afecta la formación, distribución y acumulación del capital, y por lo mismo, no descentraliza. En el capítulo 1o., Artículo 9no. de la ponencia se señala, por ejemplo: "los gobiernos locales podrán crear tributos, contratar empréstitos y realizar operaciones de crédito para la ejecución de obras públicas de carácter reproductivo". Sería conveniente precisar el término "obras públicas de carácter reproductivo". Usualmente se entiende por ello caminos, carreteras, represas, etc.⁷⁸ La formación de nuevas rentas permitirá la construcción de tales obras; pero lo que no puede hacer es que se instalen nuevas empresas industriales. La creación de nuevas necesidades desarrolladas a partir de una mejor conexión no destruye la centralización del capital o el patrón de acumulación.

El art. 10o. del cap. 1o. dice: "la ley puede fijar prohibiciones para establecer nuevas industrias y servicios en la capital y otros centros urbanos de la República".⁷⁹ La limitación a la apertura de nuevas empresas industriales puede incentivar o favorecer el monopolio; puede significar mayores ventajas para las ya establecidas; se limitaría el acceso al pequeño capital, pero se mantendría el privilegio al monopolio. En las actuales condiciones de crisis, restringidos los créditos, favorecidas las exportaciones; estas disposiciones pueden agravar el centralismo, la limitación a nuevas industrias.

Aunque con algunas variaciones⁸⁰, se revive las viejas corporaciones de fomento. El capítulo VI en su art. 1o. dice: "las

circunscripciones territoriales limítrofes que se hayan integrado económica y culturalmente, como consecuencia de la cooperación generada por las corporaciones departamentales, podrán asociarse entre sí para constituir la región".⁸¹ La integración regional está sujeta a un proceso, a un tiempo de relaciones. Pero al permanecer intocado el nervio vital de la acumulación, se mantendrán las condiciones que permiten la reproducción de las desigualdades. Ello puede contribuir a ahondar diferencias, a frustrar la regionalización, o a establecer una regionalización inoperante. Si bien cualquier demarcación territorial debe necesariamente establecerse previa consulta democrática, la conformación de regiones debe sujetarse a un criterio nacional de planificación. La espontaneidad de las corporaciones puede no corresponder a las necesidades nacionales.

Los mecanismos tributarios que anteriormente utilizaron los gobiernos para incentivar las industrias regionales han mostrado serias limitaciones. La creación de parques industriales contribuyó al desarrollo de algunas industrias regionales pero no a descentralizar la industria. Hay regiones en las que se puede exonerar la aplicación de impuestos a industrias por establecerse, pero si la zona no tiene "economías externas" dentro de un régimen de mercado que aliente la ganancia no tendrá ninguna importancia.

El papel del crédito bancario es importante. Sin embargo, qué entender por "fomento" cuando en la ponencia se señala la necesidad de fomentar la banca regional. ¿Se trata de la actual banca regional, de exiguos y miserables recursos, inútil para cualquier intento descentralizador?, ¿Cómo crear organismos financieros regionales que puedan competir con el capital financiero reconcentrado en Lima?

¿Con qué criterio debiera utilizarse el fondo de compensaciones del presupuesto general de la República establecido en el art. 60. del cap. 4o. del referido dictámen? No hay claridad acerca del sentido que deben normarse las transferencias. ¿Las poblaciones de mayor volumen poblacional recibirán más o menos ayuda? Si las transferencias se efectuarán con los criterios establecidos por el Fondo Nacional de Desarrollo, éstas siempre favorecerán los polos

más avanzados capitalistamente. Se acentuaría la desigualdad. Lo mismo puede ocurrir con el manejo de las rentas y los empréstitos. Los departamentos más ricos seguirán creciendo a tasas mayores que los más pobres. Los créditos se otorgarán a aquellas corporaciones con mayores garantías, es decir a las de mayores ingresos. Las inversiones serán más voluminosas en los departamentos de mayor nivel económico.

En diversos pasajes la ponencia utiliza el término planificación. Convendría precisarlo. Porque no se trata de distribuir según ciertos criterios o pautas algunos ingresos como ocurría con las corporaciones. La planificación es un instrumento de alcance nacional. Y la planificación regional o local deberá entenderse como parte de la planificación nacional. Esta debe tener un carácter imperativo y compulsivo, capaz de modificar el curso de las leyes espontáneas del mercado. La planificación regional o local deberá contribuir a la formación de un criterio que impulse el desarrollo económico nacional.

ALGUNAS PROPOSICIONES

Resolver el problema del llamado centralismo limeño, exige una solución radical que ataque sus causas fundamentales. Desde nuestro punto de vista, y en términos muy generales las tareas más importantes son las siguientes:

a) A nivel de la estructura del Estado

- Conformación de un Estado unificado y descentralizado, basado en asambleas regionales, provinciales y locales, cuyos miembros deberán ser elegidos directa y democráticamente.
- Delimitación de las regiones con un criterio que rescate la constitución histórica, social, cultural y económica de las localidades o circunscripciones. Esta delimitación debe contribuir, además, a perfeccionar la alianza social en el Estado. El acceso del campesinado a los mecanismos de poder no deberá tener traba alguna.

- Las Asambleas Regionales deberán tener, entre otras, las facultades de aprobar los planes regionales de desarrollo, la adecuación de los cuales deberá formar el Plan Nacional con fuerza imperativa en todo el territorio.

b) A nivel de la estructura económica

- Implementación de un Plan Nacional compulsivo, que organice la producción, oriente la inversión y regule la economía en su conjunto.
- El Plan Nacional deberá ser producto de la adecuación de los planes regionales;
- La presencia del Estado en la economía como entidad directriz, controlando las áreas básicas o nervios vitales de la acumulación: comercio exterior, comercio interno al por mayor, minería, industrias básicas;
- El estímulo de la comunidad campesina en el agro, no sólo como forma de propiedad de la tierra, sino también como célula de organización económica para la planificación regional;
- Una política económica que rompa el actual patrón nacional de acumulación, subordinado al capital internacional, y lo sustituya por otra, que busque impulsar la producción que satisfaga las necesidades internas, aprovechando la mano de obra y los recursos naturales que disponemos.

NOTAS

1. Alzamora Valdez, Mario: **Exposición a la Comisión Especial de Constitución Descentralización Gobiernos Locales y Desarrollo**. 3/10/78.
2. Pacheco Vélez, César: **"Descentralismo y Regionalismo en Belaúnde"**. en *Mercurio Peruano*. Enero-Abril 1978
Mercado Jarrín, Edgardo: **La Regionalización del país**. Ponencia al Seminario sobre Estrategias de Desarrollo Regional. Universidad del Pacífico. Lima 12-15 Marzo de 1979.
Pulgar Vidal, Javier: **La Regionalización Transversal del Territorio Peruano para fines de la Administración del Desarrollo Nacional**. Ponencia al Seminario sobre Estrategia de Desarrollo Regional. Universidad del Pacífico 12-15 de Marzo 1979.
3. Basadre, Jorge: **Historia General de la República del Perú**. Tomo I. Ed. Historia 1961.
4. Bonilla, Heraclio (compilador): **Informe de los Cónsules Británicos 4 Vol.** IEP, Lima 1975-78. Ver tomo I informe del Cónsul Mc Gregor.
5. Belaúnde, Víctor Andrés: **La Crisis Presente 1914-1934**. Ed. Mercurio Peruano. Lima 1940.
6. Basadre op. cit.
7. Flores Fiol, Rolando: **"Los Transportes en el Perú hace 100 años"** en *La Prensa* 25/3/79.
8. Basadre op. cit. Ver también Cotler, Julio: **Estado, Nación y Clases**. IEP. Lima 1978.
9. Mariátegui, José Carlos: **7 Ensayos de Interpretación de la Realidad Peruana**. Amauta 1969.
Ver Cotler, op. cit.
10. Ver Carranza, Luis: **Colección de Artículos Publicados**, Imprenta El Comercio. Lima 1888. Denegri Luna, Félix: **Historia Marítima del Perú**. Tomo VI. Ed. Ausonia 1977.
11. Basadre, Jorge: **Perú, Problema y Posibilidades**. Lima 1936.
12. Ibid.
13. Flores Galindo, Alberto: **Arequipa y el Sur Andino**. Ed. Horizonte. Lima 1977.
14. Denegri Luna, op. cit.
15. Belaúnde, op. cit.
16. Ibid.
17. Copello y Petriconi. **Estudios sobre la independencia económica**. Imprenta El Nacional. Lima 1876.
18. Ver Basadre: **Historia General...** op. cit.
19. Camprubí Alcázar, Carlos: **Historia de los Bancos en el Perú**. Lima, 1957.

20. *ibid.*

21. Ver en López, Jacinto: **Manuel Pardo**. Lima, 1947. Especialmente leer el ensayo de Pardo sobre la Provincia de Jauja.

22. Ver Basadre, *op. cit.* Informes de Cónsules Británicos.

23. Para una periodización más detallada consultar Caravedo Molinari, Baltazar: **La Economía Peruana del siglo XX: Centralismo y Problema Nacional**. Ponencia al Seminario sobre Estrategias de desarrollo Regional. Universidad del Pacífico. Lima 12-15 Marzo 1979.

24. Basadre, *op. cit.*

25. Ver Klarén, Péter: **Las Haciendas Azucareras y los Orígenes del Apra** IEP, Lima 1976.

Burga, Manuel: **De la Encomienda a la Hacienda Capitalista** IEP, Lima 1976.

Miller, Rory: "Railways and economic development in Central Perú, 1890-1930" en **Social and Economic Change in Modern Perú**. Center for Latin American studies, Liverpool England. 1976.

Roberts, Bryan: "The social history of a provincial town: Huancayo 1890-1972" en **Social and economic change in Modern Perú**. Center for Latin American Studies, Liverpool England. 1976.

Yepes, Ernesto: **Perú 1820-1920. Un siglo de desarrollo capitalista** IEP, Lima 1972.

26. Ver Flores Galindo, *op. cit.*

27. Ver Sulmont, Denis: **El Movimiento Obrero Peruano 1900-1956** U.C. 1975.

28. Ver Caravedo Molinari, Baltazar: **Clases, lucha política y Gobierno en el Perú 1914-1933**. Retama 1977.

29. Ver Caravedo: **La Economía peruana...** *op. cit.*

30. *Ibid.*

31. *Ibid.*

32. Basadre, *op. cit.*

33. Basadre, *op. cit.*; Caravedo en **Clases...** *op. cit.*; Cotler *op. cit.*

34. Caravedo. **La Economía...** *op. cit.*

35. Alfageme, Augusta: "El problema indígena en el Gobierno de Leguía". Mecanografiado, Lima. 1977.

36. Caravedo, *op. cit.*

37. Malpica, Carlos: **El Mito de la Ayuda Exterior**. Campodónico Ed. Lima 1967.

38. Ver Diario de Debates. Cámara de Senadores, Sesión del 27 de febrero de 1947.

39. Caravedo M., Baltazar: **Burguesía e Industria en el Perú 1933–1945** IEP, Lima, Perú 1976.
40. Anuario Estadístico 1944–1945.
41. Ver Estadística del Comercio Exterior 1935–1945.
42. Anuario Estadístico 1938–1946.
43. Basadre, op. cit. y Boletines del Banco Central de Reserva, Setiembre a Diciembre 1931.
44. Ver **Industria Peruana** Enero–Diciembre 1936 y **Memoria de la Superintendencia de Bancos** 1942.
45. Superintendencia de Bancos. **Memoria 1942**. Lima.
46. Ver **Industria Peruana** Vol. XII y XIII años 1942 y 1943.
47. Caravedo: **Burguesía...** op. cit.
48. Estadística del Comercio Exterior. 1939, 1945 y 1948
49. Ver Bustamante y Rivero, J.L.: **Tres años de lucha por la Democracia en el Perú**. Bs. As. 1949.
50. Ver Mapa de Carreteras del Perú 1947.
51. Estadística Industrial 1943 y 1947.
52. Ibid.
53. Caravedo Molinari, Baltazar: **Desarrollo Desigual y Marcha Política en el Perú 1948–1956**. IEP, Lima, Perú 1978.
54. Ibid.
55. Ibid.
56. Anuario Estadístico 1956–1957.
57. Samamé Boggio, Mario: **Minería Peruana**. Lima, Perú 1972.
58. Castañeda, Jorge Eugenio: **Control de Cambios**. Casa Nacional de la Moneda. Lima 1948, Perú.
59. Ibid.
60. Superintendencia de Bancos. **Memoria 1955**.
61. Estadística del Comercio Exterior 1950 y 1955.
62. Caravedo: **La Economía...** op. cit.
63. Ibid.
64. Ibid.
65. Ibid.
66. Ibid.
67. Distingue las siguientes regiones: costa, sierra y selva, a las consideradas más atrasadas les otorga más incentivos.

68. Brondenius, Class y Chauca, Pablo, *Informe sobre construcción de propiedad en el sector industrial*. 1977.
69. INP.
70. Ver Leyes de Reforma Agraria, Industrial, Pesquera y Minera.
71. INP. Informe sobre la crisis. 1978.
72. Caravedo M., Baltazar: **Estado, Pesca y Burguesía CEDEP 1979.**
73. INP.
74. Marx, Carlos: **El Capital, Vol. II** Ed. Cartago 1973.
75. Fue expedida en 1950.
76. En este período se crearon varias corporaciones departamentales y parques industriales.
77. La Ley 18350 sólo distingue entre Lima y Provincias.
78. Ver en Fondo Nacional de Desarrollo Económico Ley No. 18350
79. Ver dictamen. Asamblea Constituyente.
80. Hay una relativa mayor democracia y se establece la posibilidad que en el futuro se establezcan regiones.
81. Ver dictamen As. Constituyente.