

Descentralización en el Perú actual (*)

Domingo García Belaunde

LA VIGENTE Constitución Política del Perú, de 1979, ha planteado un nuevo modelo de descentralización, cuya aplicación se encuentra todavía en sus inicios. Antes de hacer de ella una descripción y análisis someros, quizá sea conveniente echar una ojeada retrospectiva y ver cuál era la situación política y jurídica previa y sus antecedentes históricos.

I. Antecedentes

Desde un punto de vista histórico, el complejo político existente sobre el área geográfica hoy denominada Perú, ha sido siempre una entidad política unitaria y centralista. Las primeras culturas existentes (Chimú, Mochica, Paracas, Tiahuanaco, etc.) se caracterizaron por surgir en la parte sur del continente americano y desarrollarse durante un período aproximado de dos milenios, en forma prácticamente aislada entre sí, hasta que luego fueron absorbidas por el Imperio de los Incas (Tahuantinsuyo) que Toynbee ha calificado de "Estado Universal Andino"; y que

(*) El presente texto es la ponencia presentada al I Simposium Internacional de Derecho Constitucional Autonómico realizado en Peñíscola (Castellón) del 18 al 21 de noviembre de 1985, organizado por el Departamento de Derecho Político de la Universidad de Valencia y auspiciado por la Presidencia de la Generalitat Valenciana y la Asociación Española de Ciencia Política. Por tratarse de una exposición hecha ante un público extranjero, la ponencia conserva un nivel fundamentalmente expositivo, a la que se ha agregado con posterioridad una nota bibliográfica, acogiendo las sugerencias de algunos de los participantes al Simposium.

dura, según cálculos aproximados, unos doscientos años (siglos XIV a XVI) hasta que su desarrollo es violentamente interrumpido por la llegada de los conquistadores españoles (Pizarro y sus huestes). El Imperio Incaico impuso un gobierno paternalista y despótico, que algunos en la década de los años veinte llamaron socialista (Louis Baudin) y que hoy la mayoría de los historiadores prefieren ubicar dentro del denominado por Marx "modo de producción asiático". Sobre la existencia de culturas dispersas (llamadas pre-incas), se impuso una compleja unidad política, militar y civilizadora, férreamente dominada por una élite cultural afincada en la capital (el Cusco) que impuso una lengua (el quechua o runa-simi), un modo de explotación de la tierra, un determinado culto religioso (el Dios Sol), así como una especial división política (los cuatro "suyos"). Cusco era considerado (real y lingüísticamente) el "ombbligo del mundo". Su dominio apenas logró extenderse a las tierras amazónicas, pero llegó a dominar toda el área que hoy ocupan Ecuador, Perú y Bolivia, parte de Colombia y el norte de Chile y Argentina. Cupo al Imperio Incaico cumplir en el área sur del continente un rol similar al de los aztecas en el norte; ambas consideradas las dos grandes civilizaciones de la América pre-colombina.

En 1542, Carlos V creó el Virreinato de Nueva España (México) y el Virreinato del Perú; ambos sobre la base de las civilizaciones azteca e inca.

El Virreinato del Perú, controlado desde la Ciudad de los Reyes (Lima), fue durante casi dos siglos el centro de una administración que ocupaba casi toda la América del Sur (con excepción de los dominios de Portugal), hasta que fue desmembrado en vista de la dificultad de controlar un territorio tan inmenso. Así, en 1717, se creó el Virreinato de Santa Fe (o de Nueva Granada) y en 1776 el Virreinato del Río de la Plata. Poco después, en 1782, se diseñó al interior del Virreinato Peruano, una nueva distribución territorial de enorme importancia: las intendencias, que llegaron a ocho: Arequipa, Cusco, Huamanga, Huancavelica, Lima, Tarma, Trujillo, a la que se agregó Puno, en 1796. Más tarde, al advenir la República, en el siglo XIX, se formaron sobre esa base y en forma paulatina, 24 departamentos como unidades y un *status* especial para el primer puerto, al que se llamó "Provincia Constitucional del Callao".

La independencia política del Perú se inició, como la de casi toda la América Española, al iniciarse el siglo diecinueve; fue formalmente proclamada en 1821 (por el General San Martín) y ratificada por las armas en 1824 (por el Libertador Simón Bolívar, en los campos de Ayacucho).

La nueva república afrontó desde su nacimiento no sólo problemas económicos y fronterizos, sino también políticos. Uno de éstos fue el debate entre monarquía y república (1821-1823) y, más tarde, el de unitarismo y federalismo (1827-1828). Bolívar fue el gestor (sin éxito) de una nueva Federación de los Andes (1826) que a la postre fracasó, y el país se enrumbo finalmente al sistema republicano, unitario y centralista.

En el período 1836-1839, se intentó establecer la unión del Perú y Bolivia (ésta última desgajada del Perú en 1825, por decisión de grupos separatistas con la final anuencia de Bolívar) y se creó la Confederación Perú-Boliviana con tres Estados (Norte, Sur y Alto-Peruano), que fracasó al conjuro de intrigas y desavenencias provenientes del interior y del exterior. Quedó así definitivamente muerto cualquier intento federalizante en el Perú, modelo que, sin embargo, tuvo gran acogida en otros países al influjo de la joven república norteamericana (México, Colombia hasta 1886, Argentina, etc.).

Esta frustrada experiencia no implicó, sin embargo, que las autoridades políticas de la época desconocieran la necesidad de romper la férrea estructura centralista que venía desde atrás y algunos esfuerzos descentralizadores, aun cuando tímidos, se intentaron (aunque sin éxito) en 1828 (con las Juntas Departamentales) en 1873 (creación de los Concejos Departamentales) y 1886 (Juntas Departamentales).

Ya en pleno siglo XX, se plasmaron dos iniciativas más: tres Congresos Regionales (Norte, Centro y Sur) con facultades legislativas; y que, instalados en 1919, tuvieron corta vida y escasa influencia (Constitución de 1920) y los Concejos Departamentales (Constitución de 1933), que no llegaron a operar. Más adelante, en el período 1950-1970, se pusieron en marcha, en forma paulatina, las denominadas Juntas o Corporaciones Departamentales (de Rehabilitación o Desarrollo) para efectos de promover el desarrollo en sus respectivas zonas de influencia y que alcanzaron un cierto grado de autonomía (administrativa y económica), pero sin perder sus vínculos dependientes del poder central. Más sugestiva fue la experiencia de los ORDES (Organismos Regionales de Desarrollo), vigentes desde 1977 hasta 1980, que, a la postre, fueron desactivados con la entrada en vigencia de la nueva Constitución. En la actualidad, y mientras no se implemente el Gobierno Regional previsto en la Carta Política, han sido reinstauradas las primigenias Juntas o Corporaciones Departamentales en número total de 25 (24 en cada uno de los departamentos y una en la Provincia Constitucional del Callao) mediante Ley 23339 de 15 de diciem-

bre de 1981, y bajo el nombre genérico de Corporaciones Departamentales, que aspiran a ser la antesala de los futuros Gobiernos Regionales.

II. Resultados de la experiencia unitaria y centralista

El centralismo incaico y virreinato se agravó con la República (1821) en tal grado que todas las decisiones fueron paulatinamente trasladadas de la periferia al centro (Lima). Este proceso se acelera en 1920 y se convierte en incontrolable en los años 1950 (no obstante de algunos esfuerzos en contra). Como consecuencia de este proceso, se produce una asfixia de los departamentos y un gigantismo de la capital. Abraham Valdelomar, una gran figura de la bohemia literaria de principios de siglo, que rodeado de amigos y admiradores, se reunía diariamente en el *Palais Concert*, café de moda ubicado en el Jirón de la Unión (la más importante arteria limeña de la época) acuñó un sugestivo sorites:

El Perú es Lima
Lima es el Jirón de la Unión
el Jirón de la Unión es el *Palais Concert*
el *Palais Concert* soy yo
(ergo, el Perú era Valdelomar).

Sobre la base de estadísticas oficiales, en 1977, en una conocida Conferencia Anual de Ejecutivos, uno de sus ponentes sintetizaba la situación de la capital del país, de la siguiente manera:

- a) Alberga el 25 o/o de la población del país.
- b) el 58 o/o de los migrantes,
- c) el 44 o/o del ingreso nacional,
- d) tiene el ingreso familiar promedio más alto,
- e) más de la mitad de la infraestructura sanitaria,
- f) el 64 o/o de la industria,
- g) más del 75 o/o de las operaciones bancarias, el 77 o/o de los depósitos y el 81 o/o de las colocaciones,
- h) el 82 o/o de los préstamos del Banco Central Hipotecario,
- i) el 67 o/o de los préstamos del Banco Industrial,
- j) más del 50 o/o del ahorro y préstamos del sistema mutual,
- k) el 65 o/o de las Cooperativas de Ahorro y Crédito para Vivienda,
- l) el 75 o/o de los profesionales universitarios,
- m) el 71 o/o de los postulantes a estudios universitarios,
- n) el 60 o/o de los alumnos universitarios matriculados,
- o) el 68 o/o de los docentes universitarios,
- p) el 90 o/o de la recaudación fiscal.

Esta realidad tan elocuente en sus cifras, se ha mantenido y quizá hasta acrecentado, a despecho de normas legales que han incentivado las actividades en las provincias (Ley de Descentralización n. 22836, Ley de la Selva, sucesivas leyes de industrias, etc.). Dicho en otras palabras: el Estado unitario ha hecho de la capital del país un ente macrocefálico, de los departamentos realidad anémicas y del aparato estatal un gigante con pies de barro. Esta será, por otro lado, la realidad que encontrará el constituyente de 1978-1979.

III. La Constitución de 1979

Hemos ya mencionado que las dos primeras constituciones peruanas de este siglo (la de 1920 y la de 1933) afrontaron el serio problema de la centralización, y ambas terminaron incumplidas (Constitución de 1933) o fracasadas (Constitución de 1920). El constituyente instalado en su escaño en 1978, consciente de tener entre sus manos la tercera constitución de este siglo, tenía ante sí no sólo un pasado de fracasos, sino una realidad centralista que se volvía insoportable. Lo que se buscó entonces, sin abandonar el Estado unitario, fue nuevas fórmulas (y con plazos inexorables de cumplimiento) para producir una verdadera descentralización. Fueron sus modelos inspiradores la conocida Constitución italiana de 1947 y, sobre todo, el proyecto constitucional español de 1978, que puso en sus manos la Embajada de España en Lima, a raíz de la visita del Rey Juan Carlos I a la capital peruana, en el segundo semestre de 1978 (el Rey fue recibido solemnemente en la Asamblea Constituyente, presidida por un político de destacada trayectoria: Víctor Raúl Haya de la Torre).

El esquema creado en la Constitución es el Gobierno Regional, con las características siguientes:

- a) se crean regiones sobre las bases de áreas contiguas integradas histórica, económica, administrativa y culturalmente. Conforman unidades geoeconómicas.
- b) tienen autonomía económica y administrativa.
- c) son competentes, dentro de sus territorios, en materia de salud, vivienda, obras públicas, vialidad, agricultura, minería, industria, comercio, energía, previsión social, trabajo, educación (de acuerdo a un plan nacional) y demás que sean delegadas conforme a ley.
- d) se les asignan recursos en la Ley de Presupuesto del Estado, así como otros de naturaleza propia (tributarios, bienes y servicios que prestan, etc.).

- e) se establece un Fondo de Compensación Regional, para equilibrar los ingresos de diferentes regiones.
- f) su estructura es la siguiente:
 - Asamblea Regional,
 - Consejo Regional
 - Presidencia del Consejo (estos dos últimos elegidos por la primera).
 - La Asamblea Regional se integra por:
 - * personal elegido por sufragio directo,
 - * por los Alcaldes provinciales de la región (elegidos a su vez por voto directo),
 - * por delegados de las instituciones representativas de las actividades económico-sociales y culturales,
 - (el mandato del primero es de 5 años; el de los dos restantes es de 3 años).
- g) Los miembros de la Asamblea Regional deben ser residentes en la región y requieren las mismas calidades que para ser diputados (les alcanzan las mismas causales de inelegibilidad e incompatibilidad y las mismas prohibiciones).
- h) Corresponde a la Asamblea Regional:
 - Ejercer las competencias legislativas y administrativas que expresamente le delegan los Poderes Legislativo y Ejecutivo (se establece la prevalencia de la legislación nacional sobre la regional; además el Poder Ejecutivo promulga e incluso puede vetar las normas regionales).
 - Dicta las normas de su organización interior,
 - Aprueba el Presupuesto de la región,
 - Aprueba el Plan Regional de Desarrollo,
 - Las demás funciones que señala la ley.
- i) Las regiones (cuanto estén constituidas) elegirán al Senado.

El esquema precedente fue objeto de amplio debate en el seno de la Asamblea Constituyente (1978-1979) y prácticamente fue aprobado por unanimidad, lo que demuestra no sólo el alto grado de consenso existente en torno a la descentralización (más meritorio aún si se tiene en cuenta que ninguno de los grupos políticos ahí presentes reunía más del 37 o/o de los votos) sino de la impostergable necesidad de cambiar el actual estado de cosas.

Ahora bien ¿cómo podría caracterizarse este regionalismo así consagrado en la Carta Política de 1979? Indudablemente no estamos ante un esquema federal, pero dudo mucho de que se haya adoptado en la práctica, un modelo regional al estilo italiano (Ambrosini); ni tampoco un

Estado de las Autonomías (Peces-Barba, Jiménez de Parga) o Estado Autonomico (Ferrando Badía, Alvarez Conde). Pienso más bien que se trata del clásico Estado unitario al que se ha pretendido descentralizar, incluso (aunque en parte tan sólo) en materias legislativas y de decisión política (aparte de lo administrativo y económico). Naturalmente, el posterior desarrollo de los gobiernos regionales y de las fuerzas políticas actuantes, contribuirá a perfilar un modelo teórico, que sin lugar a dudas, no se desprende del texto constitucional.

IV. El difícil camino de la descentralización

El constituyente dejó tres problemas irresueltos:

- a) ¿cuáles serán los ámbitos territoriales de la región, teniendo en cuenta que la actual distribución política está hecha sobre la deficiente base de departamentos, con localismos muy acentuados?
- b) ¿será fácil para el Estado desprenderse del poder que significa manejar recursos humanos y financieros?
- c) ¿cómo elegirán las regiones a los miembros del Senado?

Si bien el texto constitucional al plasmar un modelo regional no ha hecho más que recoger un clamor popular, su puesta en marcha va a significar una tensión dialéctica entre los gobernantes y las poblaciones afectadas por la creación de las futuras regiones. En efecto, los actuales Departamentos en que se divide el país (24 en total más la Provincia Constitucional del Callao) quieren ser todos (o casi todos) cabeza de región; no obstante que, según casi todos los estudios, el país debe ser dividido sólo en unas cuantas regiones (6, 8 ó 12). Por otro lado, los gobiernos tampoco ven con satisfacción este recorte de poder que les quita manejo político.

A fin de poner en marcha el esquema regional consagrado por la Constitución y en acatamiento de ella, con fecha 20 de junio de 1984 se sancionó mediante Ley 23878, el Plan Nacional de Regionalización, que ha precisado que las regiones no pueden ser más de 12, apuntando algunos criterios para su conformación, pero sin definir cuáles son éstas ni la forma de transferir las competencias del poder central a los gobiernos regionales (que deben estar creados en 1988). Adicionalmente, este Plan ha introducido la necesidad de una Ley de Bases de la Regionalización que no estaba prevista en el texto constitucional, y que actual-

mente se encuentra empantanada en las cámaras legislativas, por las imprecisiones y cabos sueltos dejados por el constituyente.

Mientras este proceso constitucional y legislativo sigue su marcha, el nuevo gobierno constitucional del Presidente Alan García Pérez (1985–1990) ha iniciado, en forma paralela, una dinámica destinada a articular el desarrollo interior del país, desconcentrando las colocaciones del sistema financiero (con miras a una futura descentralización bancaria); de la burocracia, casi siempre reclusa en la capital y la priorización de la inversión pública en las zonas más deprimidas del país mediante Programas de Desarrollo Micro–Regional (Decreto Supremo n. 073–85–PCM de 5 de setiembre de 1985). Todo este esfuerzo se encuadra más en lo que se denomina “desconcentración” y no en una verdadera “descentralización”, pero puede reportar dividendos mientras no culmine el proceso de regionalización.

Bibliografía.— El problema de la descentralización no es nuevo en el Perú; en realidad arranca desde que es proclamada su independencia en 1821, época en la cual se discute el problema de la república unitaria o federal, que asumen también las fracciones políticas. Para todo este período, véase extensamente Jorge Basadre *Historia de la República del Perú* (1822–1933). Editorial Universitaria, 7ma. edición, 11 tomos, Lima 1983, y más escuetamente del mismo Basadre *Perú: problema y posibilidad*, F. y E. Rosay, Lima 1931, esp. cap. Décimo.

Al despuntar el siglo, la obra clásica de Francisco García Calderón *Le Pérou contemporain*, Dujarrig et Cie édit. Paris 1907, traza una *introduction géographique et historique* (pp. 1–27) en la que difunde, sin cuestionamiento alguno, la tradicional división del país, haciendo referencia a las clásicas costa, sierra y montaña o selva y mostrándose adverso a la descentralización política (p. 321). Años más tarde, José Carlos Mariátegui plantea, por vez primera en nuestro siglo el problema del regionalismo. Entre otras cosas señala: “El regionalismo no es en el Perú un movimiento, una corriente, un programa. No es sino la expresión vaga de un malestar y de un descontento” (Cf. *7 ensayos de interpretación de la realidad peruana*, Biblioteca Amauta, Lima 1928). En el planteamiento crítico que hace Víctor Andrés Belaunde vemos un enfoque más completo (Cf. *Regionalismo y centralismo* en “Mercurio Peruano”, num. 135–136, noviembre–diciembre de 1929, recogido más tarde en el libro *La realidad nacional*, Ed. Le livre libre, Paris 1931). Belaunde acepta las “ponencias

básicas" de Mariátegui, pero va más allá en dos puntos: a) propone una nueva demarcación territorial del país en siete regiones y un *status* especial para la selva, y b) plantea la estructura de esas regiones y sus competencias, pudiendo considerarse ambos planteamientos como los primeros de carácter descentralista de cuño distinto al federalismo que se debatió en el siglo pasado. Sobre Mariátegui puede verse Emilio Romero y César Lévano *Regionalismo y centralismo*, Biblioteca Amauta, Lima 1969; y sobre Belaunde, cf. César Pacheco Vélez *Descentralismo y regionalismo en el pensamiento de Víctor Andrés Belaunde* en "Mercurio Peruano", n. 494-495, enero-abril de 1978.

Con posterioridad, hay que mencionar la propuesta de Emilio Romero en *El descentralismo*, C. de I. y P. editores, Lima 1932, sobre 12 regiones, 3 territorios nacionales y una ciudad capital. Años después y en 1939, Javier Pulgar Vidal formula (desde el punto de vista geográfico) una completa clasificación de las regiones que supera la clásica división triádica de costa, sierra y montaña o selva. Pulgar sostiene la existencia de ocho regiones naturales en función de criterios de altura que determinan diversos pisos ecológicos (Cf. *El Territorio Peruano y sus ocho regiones naturales* en "Mercurio Peruano", mayo de 1941, núm. 170 y en forma más amplia en su *Geografía del Perú (Las ocho regiones naturales del Perú)* Editorial Universo, Serie Textos Universitarios, Lima 1976(?). Posteriormente, y sobre esa base, Pulgar ha propuesto nueve regiones político-administrativas (Cf. *Las regiones transversales* en "Regionalización" (varios autores), Comisión Nacional de Plan de Gobierno del Partido Aprista Peruano, Lima 1982. Desde la década del 70 ha habido otras propuestas de regionalización, casi todas ellas elaboradas por el sector gubernamental, que no han tenido mayor repercusión.

Desde el punto de vista político, existe abundante literatura en el siglo XIX, sobre todo en los primeros años posteriores a 1821. Algunas propuestas federalistas surgieron a fines del siglo XIX con Piérola (que sin embargo llegado al gobierno abandonó la idea); y Manuel González-Prada (en 1891). Aparte de los ensayos intentados en 1919, con el advenimiento del régimen de Leguía, el primer partido moderno que reclama la regionalización es el Apra, a través de Víctor Raúl Haya de la Torre (Cf. su *Discurso-Programa* de 23 de agosto de 1931, en "Obras completas", Edit. Mejía Baca, tomo V, Lima 1977). Con posterioridad, aun cuando sin eco alguno, Javier Ortiz de Zevallos propuso federalizar al país en tesis que llevó al seno de la Asamblea Constituyente 1978-1979 (Véanse sus intervenciones en *Democracia en acción*, Lima 1979).

La actual Constitución de 1979 consagra, como queda dicho, una suerte de regionalismo, sobre el cual hubo prácticamente un consenso: oposición a ella, por lo menos en forma notoria, mantuvieron dos constituyentes; Enrique Chirinos Soto (Cf. *La nueva Constitución al alcance de todos*, Edit. Andina, Lima 1979, pp. 318-319) y Andrés A. Aramburú Menchaca (Cf. *¿Descentralismo, Regionalismo o Federalismo?* en el diario "El Comercio" de 21 de agosto de 1981).

No existe en la doctrina constitucional peruana un análisis orgánico y exhaustivo sobre el problema regional y el modelo previsto en la Carta Política vigente; no obstante puede verse el tratamiento otorgado por Marcial Rubio y Enrique Bernalles (*Constitución y sociedad política*, Mesa Redonda editores, 2da. edición, Lima 1983) y por José Pareja Paz-Soldán (*Derecho Constitucional Peruano y la Constitución de 1979*), Ediciones Justo Valenzuela, 3ra. edición, Lima 1984).

Aparte de los planteos geográficos de Pulgar Vidal (sin duda los más importantes en su género) ha surgido en los últimos tiempos una copiosa bibliografía que toca los problemas más importantes de la descentralización/regionalización, desde diversos puntos de vista. Un gran panorama puede ser consultado en Carlos Amat y León y Luis Bustamante Belaunde (editores) *Lecturas sobre regionalización*, Universidad del Pacífico, Lima 1981 (a página 145 aparece el cuadro de Rodolfo Zamalloa sobre el centralismo de la capital, que se transcribe en el texto de la ponencia). Para los aspectos jurídicos, cf. Alberto Borea Odría *Regionalización y descentralización*, en "La nueva Constitución" (varios autores), Edic. Asociación Jurídica Peruana, Lima 1977; y Luis Bustamante Belaunde *La regionalización y la Constitución de 1979* en el colectivo "Lecturas sobre regionalización", cit.; un recuento histórico desde la década del 30 (que completa así a Basadre), cf. Baltazar Caravedo *El problema del descentralismo*, Universidad del Pacífico, Lima 1983; para los aspectos generales, cf. Wilson, Caravedo y otros *La crítica del centralismo y la cuestión regional*, CEDESA-CDI, Lima 1984; J. Johnson y otros *Estructura y gestión del Estado descentralizado*, Centro Peruano de Estudios para el Desarrollo Regional (CPEDR), Lima 1985; Alfredo Stecher y otros *Descentralización, regionalización y microregionalización*, CPEDR, Lima 1985; Jorge Chávez y Francisco Loayza *Regionalización: proyecto, debate y posibilidad* Instituto Peruano de Estudios Geopolíticos y Estratégicos, Lima 1983.

Sobre el conjunto hispano-americano, cf. Claudio Véliz *The centralist tradition of Latin America*, Princeton University Press, N. J. 1980;

sobre el federalismo, cf. Jorge Carpizo *Federalismo en Latinoamérica*, UNAM, México 1973; para México, cf. Jorge Carpizo *La Constitución mexicana de 1979*, UNAM, México 1979 y Felipe Tena Ramírez *Derecho constitucional mexicano*, Edit. Porrúa, México 1982; sobre Venezuela, cf. Humberto La Roche *Instituciones constitucionales del Estado venezolano*, DIPSE, Maracaibo 1980; sobre Brasil, cf. José A. de Oliveira Baracho *Teoria Geral do Federalismo*, Minas Gerais 1982 y Celso Ribeiro Bastos *Curso de Direito Constitucional*, Editora Saraiba, São Paulo 1984; sobre Argentina, cf. Jorge Reynaldo Vanossi *Situación actual del federalismo*, Edit. Depalma, Buenos Aires 1964; Pedro José Frías (h) *El comportamiento federal en la Argentina*, EUDEBA, Buenos Aires 1970; Ib. *Introducción al derecho público provincial*, Edit. Depalma, Buenos Aires 1980.

El modelo regional que aparece en la Constitución peruana vigente está tomado, en lo fundamental, de la Carta española de 1978; y en menor grado de la Constitución italiana de 1947. Tiene la ventaja que se inspiró en un texto (el español) que era el más moderno para su época; pero como contrapartida ignora que el sustrato histórico peruano es distinto al de España e Italia. Si bien es cierto que podría discutirse la existencia de una conciencia nacional peruana y aún más la unidad de culturas (se habla de cultura costeña u occidental, culturas quechua y aymara con variantes y culturas nativas de la selva en número de 59), lo cierto es que históricamente el Perú ha sido una unidad política, sin la larga experiencia de autogobierno que otros países tuvieron, y, además, sin el trasfondo histórico separatista que ha existido en España, en especial los casos de Cataluña y el país vasco. De tal suerte que la forma regional consagrada en nuestro texto constitucional, debe ser aplicada con criterio realista y en forma paulatina, teniendo presente las experiencias extranjeras.

Para un planteamiento general, cf. Juan Ferrando Badía *El Estado unitario, el federal y el Estado regional*, Edit. Tecnos, Madrid 1978, en donde propone un tercer tipo de Estado —el regional— como intermedio entre las dos formas clásicas de Estado; tesis que, sin embargo cierto sector de la doctrina no comparte, pues piensa que el Estado Regional (o Autnómico) es tan sólo una variante del federalismo (Cf. Giuseppe De Vergotini *Diritto Costituzionale Comparato*, CEDAM, Padova 1981, p. 211).

Para el caso de Italia, cf. Juan Ferrando Badía *Las autonomías regionales en la Constitución italiana del 27 de diciembre de 1947* IEP. Madrid 1962; Livio Paladin *Diritto regionale*, CEDAM, Padova 1979; así como los manuales más conocidos; G. Balladore-Pallieri *Diritto Costituzionale* Giuffré editore. Milano 1972; Paolo Barile *Istituzioni di Diritto Pubblico*,

CEDAM, Padova 1975; Paolo Biscaretti di Ruffia *Diritto Costituzionale*, Jovene editore, Napoli 1981; Carlos Lavagna *Istituzioni di Diritto Pubblico*, UTET, Torino 1970, esp. tomo II; Costantino Mortati *Istituzioni di Diritto Pubblico*, CEDAM, Padova 1976, tomo II; Pietro Virga *Diritto Costituzionale*, Giuffrè editore, Milano 1979; A. Pizzorusso *Lecciones de Derecho Constitucional*, Centro de Estudios Constitucionales, 2 tomos, Madrid 1984. Sobre España, cf. Gumersindo Trujillo (edit) *Federalismo y regionalismo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1979; J. Leguina Villa *Las Comunidades Autónomas* en "La Constitución española de 1978", a cargo de E. García de Enterría y A. Predieri, Edit. Civitas, Madrid 1981; L. López Rodó *Estado y Comunidades Autónomas*, Madrid 1984; Enrique Álvarez Conde *Las Comunidades Autónomas*, Edit. Nacional, Madrid 1980; Juan Ferrando Badía *Teoría y realidad del Estado Autonómico* en "Revista de Política Comparada", num. III, invierno 1980-1981; José Juan Gonzáles Encinar *El estado unitario-federal*, Edit. Tecnos, Madrid 1985, así como los trabajos globales sobre la Constitución de Oscar Alzaga Villaamil, G. Peces-Barba, Garrido Falla, Luis Sánchez Agesta, Enrique Álvarez Conde, Pablo Lucas Verdu, etc. Un gran panorama puede encontrarse en Santiago Muñoz Machado *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Edit. Civitas, 2 tomos, Madrid 1982 / 1984.