



Aportes al debate

Nº 10 - AÑO 2005

en temas de Integración

Regulando la Conformación de Regiones

El 30 de setiembre, la Comisión de Descentralización, Regionalización y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República organizó en la ciudad de Lima un desayuno de trabajo con el apoyo del Programa Pro Descentralización - PRODES para discutir las propuestas normativas para regular aspectos aún por definir de la conformación de regiones, que requieren ser definidos antes de la realización del referéndum del 30 de octubre.

La reunión contó con la participación de 50 representantes de las principales instituciones públicas vinculadas con el tema, tales como el Congreso de la República, el Jurado Nacional de Elecciones, la Oficina Nacional de Procesos Electorales, el Consejo Nacional de Descentralización y la Presidencia del Consejo de Ministros, así como de organismos de la cooperación internacional y organizaciones no gubernamentales, entre otros.

La reunión se inició con las palabras de bienvenida del congresista Rodolfo Raza, Presidente de la Comisión, quien agradeció la presencia de los especialistas para discutir y evaluar las propuestas de modificaciones para el proceso de conformación de regiones. Luego, Violeta Bermúdez, Directora Adjunta de PRODES, dio inicio al debate haciéndose cargo de la moderación de la reunión.

Los principales aspectos del proyecto de la Comisión de Descentralización fueron presentados por Franz Portugal, Secretario Técnico de la Comisión, Ricardo Vásquez, Asesor Principal de la Comisión, y Fernando Paredes, Investigador del Centro de Investigación Parlamentaria del Congreso, quienes precisaron que el objetivo del proyecto era definir los temas urgentes antes del referéndum y con ello contribuir al desarrollo del proceso de conformación de regiones. Señalaron que los temas que regula el proyecto son:

- 1. Localización de la sede:** Se elimina la posibilidad de sedes rotativas y se plantea como norma que la sede sea propuesta en el Expediente Técnico. De manera excepcional, para el actual proceso, dado que varios Expedientes no propusieron sede o propusieron sede rotativa, se da el poder a los Consejos Regionales de los Gobiernos Regionales involucrados para definirla, previa concertación con sus respectivos Consejos de Coordinación Regional.
- 2. Consejo Regional:** Se introduce una separación de poderes entre el Presidente y el Consejo Regional con el fin de fortalecer el rol fiscalizador de este último; para ello, el Consejo ya no sería presidido ni conformado por el Presidente y Vicepresidente, quienes a su vez tendrían el derecho de observar normas que el primero apruebe. Se precisó que no podía modificarse el número de consejeros, dado que ello requería una modificación de la Constitución, que está pendiente en el Pleno del Congreso y que definiría dicho número.
- 3. Incentivos para las Regiones:** Se precisa que se deberán reconocer como recursos de las regiones que se conformen los incentivos para la conformación sin necesidad de ningún tipo de acreditación o condicionamiento, a diferencia de lo establecido en el Reglamento de Descentralización Fiscal.
- 4. Resultados del Referéndum:** Se realiza una modificación para precisar que las regiones se conformarán si se obtiene el 50% más uno de los "votos válidos" en cada departamento y no de los "votantes", para hacerlo concordante con la Ley Orgánica de Elecciones. En cuanto a la posibilidad de que puedan formarse regiones en tanto se obtenga el 50% más uno en 2 de 3 departamentos y éstos sean colindantes, se señaló que el proyecto no incluía ninguna modificación dado que no había consenso entre los congresistas sobre este punto.

En representación del Consejo Nacional de Descentralización, Ricardo Vidaurre, Jefe del Gabinete de Asesores, señaló que se habían planteado modificaciones diferenciando entre aquellas que eran: i) urgentes para el referéndum, ii) necesarias antes de las elecciones y que deberían ser promulgadas en marzo de 2006 y iii) referidas al funcionamiento de los gobiernos regionales que deberían ser aprobadas antes de octubre de 2006. En cuanto al proyecto remitido por el Ejecutivo, precisó que éste plantea la separación de poderes, la votación calificada en determinados temas, 7 consejeros por departamento y da por cumplidas todas las metas de los gobiernos regionales para que los incentivos puedan ser entregados de inmediato. Finalmente, señaló que el Ejecutivo ha privilegiado la integración por sobre el expediente técnico, por lo cual se propone que baste con que algunos de los departamentos obtengan el 50% más uno en la votación para que queden integrados.

Como representante de la Defensoría del Pueblo, Gerardo Távara señaló que compartía la propuesta del Congreso y Ejecutivo referida a la separación de poderes para fortalecer el rol fiscalizador del Consejo, actualmente debilitado por la presencia del Presidente Regional, lo que permitiría que éste se concentre en los temas del Ejecutivo. Asimismo, señaló que también debía discutirse si correspondería mantener el premio de la mayoría en el Consejo del partido político ganador y contemplar una valla electoral.

Por otro lado, señaló que las modificaciones tenían diferentes niveles de importancia y que en este momento lo más importante era garantizar resultados a los esfuerzos desplegados y que la política de Estado de regionalización se mantuviese, por lo que señaló había que permitir la conformación de regiones con por lo menos 2 departamentos involucrados en las propuestas. Mencionó al respecto que si ello se decidía antes del 30 de octubre no se afectaría el voto ciudadano dado que podría informarse sobre el tema previamente.

Comentarios y sugerencias

- **Postergación del Referéndum:** La mayoría de participantes consideró que no debía discutirse la posibilidad de postergar el referéndum teniendo en cuenta que la postergación implicaría perder el presupuesto que ha sido ejecutado casi en un 80% por la ONPE y el JNE, y que la fecha más próxima podría ser en el 2007, dado que en el 2006 coinciden dos procesos electorales muy importantes. Al respecto, los representantes de la Comisión de Descentralización precisaron que en la agenda no estaba previsto discutir la postergación del referéndum.
- **Resultados del Referéndum:** El mayor debate estuvo referido a la posibilidad de integrar los departamentos colindantes que en el referéndum obtengan más del 50%, según la propuesta del Ejecutivo para modificar la norma que establece que sólo se conforma una región si se obtiene el 50% en todos y cada uno de los departamentos involucrados en la propuesta de Región.

Opiniones que respaldaban esta modificación:

- Se señaló que dado que habría una expresión popular en diversos departamentos por conformar una Región, debía permitirse su integración porque es la ciudadanía quien manda, para lo cual la ley debe permitir interpretar la decisión de la población a favor de la integración.
- Se resaltó que el proceso de conformación de regiones tiene tres componentes que debían confluír: viabilidad técnica, voluntad ciudadana y voluntad política del Estado sobre regionalización. Teniendo en cuenta ello la decisión de conformar regiones no podía quedar sólo en manos de la voluntad ciudadana.
- Como propuesta intermedia, hubo quienes plantearon que en el proceso electoral de abril de 2006 se realice una segunda vuelta en aquellos departamentos que obtengan el 50% más uno por el sí en el referéndum y se pregunte a la población si desea unirse sólo con los departamentos donde se obtuvo este porcentaje.

Opiniones que consideraron poco conveniente la modificación:

- Se señaló que no era oportuno modificar la norma ya que debía respetarse la decisión popular y no “interpretar” la decisión del votante, quien se pronunciaría sobre una propuesta específica y no sobre diferentes posibilidades (dos de tres, tres de cinco departamentos, entre otras posibilidades). Así, se señaló que por ejemplo a la población de Tumbes podría interesarle unirse con Piura y Lambayeque y no sólo con Piura y el cambio en la norma daría como resultado la unión de departamentos a pesar del interés de los votantes.
- Uno de los asistentes resaltó que las leyes eran buenas no sólo por sus objetivos sino principalmente por sus resultados y, en esa línea, planteó como reflexión si modificar la norma en este momento no generaría un desincentivo en la población para votar por el sí, teniendo en cuenta que no habría claridad sobre los resultados de la consulta. En el mismo sentido, se señaló que la modificación conllevaba muchos riesgos dado que en la cédula se hace una pregunta y, con la modificación, el resultado no respondería necesariamente a la pregunta planteada. Se hizo alusión al último referéndum en Bolivia, donde se presentaron preguntas poco claras y se generó un problema social.
- Además, se señaló que era importante tener en cuenta que las campañas de difusión se estaban haciendo en base a la propuesta de una región integrada por un conjunto de departamentos y no sobre la posibilidad de integrar sólo parte de ese conjunto. Se resaltó finalmente que el objetivo del referéndum no era obtener un resultado positivo o negativo sino devolverle el poder de decisión a la población garantizando una consulta transparente. Teniendo en cuenta ello se opinó que no era oportuno cambiar las reglas de juego, sobre todo porque en base a estas reglas se realizó la convocatoria, se aprobó e imprimió la cédula de sufragio y se preparó toda la información para la población.
- **Conformación del Consejo Regional:** Se resaltó que era muy importante definir antes del referéndum cómo se distribuirían los puestos de consejeros, si por provincias o por volumen de población, ya que ello influiría en la decisión de la población. Se recomendó promover que los consejeros tengan una mirada regional -antes que departamental-, tener en cuenta que las provincias se podrán integrar luego a otras regiones y utilizar un doble criterio que combine número de población o electores y un mínimo de 7 consejeros por departamento.

En cuanto a las potestades del Consejo, uno de los asistentes recomendó que éste respetara los acuerdos del Consejo de Coordinación Regional, otorgando a los acuerdos de los últimos naturaleza vinculante.

- **Definición de la Sede Regional:** Se consideró acertado que la sede sea definida por el Consejo Regional antes que por una Ley que luego podría ser cuestionada. Al respecto, se señaló que no definir criterios claros antes del referéndum podría desincentivar una votación favorable, ya que la población estaba preocupada por el acceso a los servicios. Se recomendó garantizar en el proyecto de ley el acceso a oficinas y servicios básicos, estableciendo que la población tendría como mínimo el mismo acceso que antes de la integración.
- **Personeros en el referéndum:** El representante del JNE señaló que se había determinado que pueden ser personeros los promotores del referéndum y los partidos políticos, quienes pueden hacer propaganda por el Sí o por el NO. Sobre este punto, se solicitó precisar si las organizaciones de la sociedad civil pueden certificar personeros en el referéndum, teniendo en cuenta que también pueden presentar una propuesta de región.