

en temas de integración

Referéndum para la Conformación de Regiones

Introducción

El 29 de abril de 2005 se llevó a cabo en la ciudad de Lima la reunión de trabajo "Referéndum para la Conformación de Regiones", la misma que fue convocada por la Defensoría del Pueblo y el Programa Pro Descentralización - PRODES, con el fin de poner en discusión temas que aún no han sido suficientemente desarrollados por las normas que rigen el proceso de integración y conformación de regiones, y en especial las que han de regular el adecuado desarrollo del referéndum que tendrá lugar en el mes de octubre.

La reunión fue convocada considerando los siguientes temas de agenda:

1. **Cronograma electoral:** Debiendo convocar el Jurado Nacional de Elecciones a referéndum a más tardar el día 01 de junio, deben establecerse, de acuerdo con la Ley Orgánica de Elecciones, cuáles serán los plazos específicos en que se llevarán a cabo los distintos procedimientos que supone la organización del proceso electoral (diseño de material, sorteo de miembros de mesa, entrega del padrón electoral, día de la votación, cómputo de resultados, etc.) dentro de los 150 días previstos para su realización.
2. **Carácter de la votación:** La Constitución establece la obligatoriedad del voto y la Ley Orgánica de Elecciones (LOE) regula la votación referida a los referendos y consultas populares. En consecuencia, mientras no haya una reforma constitucional en diferente sentido, el voto sigue siendo obligatorio para los ciudadanos que pertenecen a las circunscripciones involucradas.
3. **Circunscripciones electorales:** Estarán conformadas por los departamentos -y la población electoral de cada uno de ellos- en donde se definirán los resultados de los referéndum. Al respecto, debe precisarse de manera clara que según la norma cada departamento constituye una circunscripción autónoma; sin embargo, no está definido si el proceso de integración puede proceder sólo entre dos o más circunscripciones en los que la mitad más uno de los electores votaren a favor de ella, o si, para que se produzca este efecto, es necesario que la totalidad de las circunscripciones se pronuncien en el mismo sentido.
4. **Padrón electoral:** Ligado a lo anterior se encuentra el tema del padrón electoral. Debe establecerse una "fecha de corte" para determinar con exactitud el número de electores que estarán hábiles para participar en los referéndum dentro de los 120 días anteriores a la realización de los mismos, de acuerdo a la LOE.
5. **Campañas electorales:** En todo proceso electoral se realizan acciones de propaganda. En los procesos de referéndum ¿quiénes se encargarán de ello? ¿los ciudadanos?, ¿los partidos políticos?, ¿los Gobiernos Regionales? Asimismo, ¿rigen para éstos las mismas limitaciones y prohibiciones previstas por la ley electoral para la publicidad estatal y de los partidos políticos?
6. **La cédula de votación:** La Oficina Nacional de Procesos Electoral - ONPE cuenta con 45 días posteriores a la fecha de convocatoria para presentar el modelo de cédula electoral, ¿cuáles son las características que debe

reunir esta cédula? Y, sobre todo, ¿de qué manera deberá ser formulada la pregunta a los electores en el referéndum?

7. **Vigilancia electoral:** Se entiende que, de acuerdo a la LOE, los partidos y movimientos regionales podrían designar personeros a lo largo del proceso y el mismo día de la votación. Esta facultad ¿alcanza a los ciudadanos organizados?, los Gobiernos Regionales ¿podrían nombrar sus propios personeros, dado que son los promotores directos de la consulta popular? ¿Es factible que alguna organización se constituya en parte opositora a la propuesta de conformación de Regiones?

Al cierre del plazo se habían presentado al Consejo Nacional de Descentralización 17 expedientes que involucran a 23 departamentos, Lima - provincias y Callao. En caso se aprobasen expedientes en que participen todas estas circunscripciones, el referéndum de octubre involucraría a cerca del 78% del electorado nacional.

Atendiendo a que este referéndum implica una nueva configuración territorial y de organización política y a que puede llegar a involucrar más de 10 millones de electores, la definición de los temas antes planteados cobra especial relevancia.

La reunión se inició con las palabras de bienvenida de Thomas Reilly, Director de Pro Descentralización, y una presentación de los temas de discusión a cargo de Gerardo Távara, Director del Programa de Descentralización y Buen Gobierno de la Defensoría del Pueblo, quien coordinó la reunión de trabajo. Luego de ello, se recibió los comentarios, información y aportes de cuatro panelistas: Congresista Ernesto Herrera, miembro de la Comisión de Descentralización, Regionalización y Modernización de la Gestión del Estado; Ricardo Vidaurre, Jefe de Gabinete de Asesores del Consejo Nacional de Descentralización, Roxana Villaroel, Gerente de Fiscalización Electoral del Jurado Nacional de Elecciones y Félix Portugal, Gerente de Planeamiento de la Oficina Nacional de Procesos Electorales.

La reunión contó con la participación de 47 representantes de instituciones tales como el Congreso de la República, el Jurado Nacional de Elecciones, la Oficina Nacional de Procesos Electorales, el Consejo Nacional de Descentralización, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, Gobiernos Regionales, organismos de cooperación internacional, organizaciones no gubernamentales, entre otros.

Síntesis de Comentarios y Conclusiones

A continuación se presenta una síntesis de los comentarios y conclusiones del evento:

1. A diferencia del proceso anterior de regionalización, éste es un proceso que resalta la **participación y voluntad de la población** para definir la conformación de regiones. Así, se inició con la creación de Juntas de Coordinación Interregional, que debían buscar demostrar viabilidad económica en la elaboración y ejecución de proyectos de desarrollo conjuntos, y ahora se avanza hacia un referéndum en el que la población decidirá la integración de los actuales departamentos en nuevas unidades regionales.
2. En virtud de ello, resulta oportuno llamar la atención respecto de la necesidad de desplegar esfuerzos para que la población cuente con la información y motivación necesaria para participar activamente de este proceso. De lo contrario, si nos abocamos únicamente a la discusión sobre la presentación de los expedientes técnicos - aspecto, ciertamente, de suma relevancia- corremos el **riesgo de convertir el proceso actual en uno de corte estrictamente burocrático**.
3. Respecto del impasse que podría presentarse en caso en alguno de los departamentos incluidos en una propuesta de Región no se alcance el 50% más uno de votos exigido por la Ley y en los otros sí, se plantearon dos posibilidades:
 - a) La región no se conforma, ya que la propuesta se trunca al no ser aceptada por la totalidad de departamentos que le dieron origen. Ello guardaría correspondencia con la normatividad actual: *"Es aprobada la propuesta de conformación de Regiones cuando mediante el referéndum se alcanza un resultado favorable de cincuenta por ciento más uno de los votantes que efectivamente acudieron a votar en la*

consulta, de cada circunscripción" (artículo 22° de la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones).

- b) Realizar un proceso de referéndum complementario, con el objetivo de dar la posibilidad para que los departamentos en que se obtuvo el 50% más uno de los votos manifiesten si existe el interés de integrarse entre sí, sin tener que esperar al segundo referéndum previsto para el año 2009. Una variante de esta opción es que el referéndum complementario se realice a manera de "segunda vuelta"- en el departamento en que no se obtuvo el 50% más uno de votos, para que los electores tengan la posibilidad de reconsiderar su decisión.
4. Con relación a los casos en que un Gobierno Regional ha suscrito más de un expediente - técnico como en el sur del país- se considera necesario que el Consejo Nacional de Descentralización tome una decisión, la misma que a criterio de varios de los participantes- debería ser en el sentido de aceptar sólo un expediente técnico por Gobierno Regional.
 5. La actual Ley Orgánica de Gobiernos Regionales ha sido diseñada para aquellos que se constituyeron sobre la base de los actuales departamentos. Resulta necesario, pues, **normar la organización, estructura y administración de las regiones** que se conformen luego del referéndum mediante la integración de departamentos. Este es un aspecto que debería ser afrontado con prontitud por el Congreso de la República, a fin de que autoridades y población tengan claridad sobre las reglas que han de regir a las nuevas unidades de administración política regional.
 6. En este mismo sentido, es importante definir la **conformación de los nuevos Consejos Regionales**. Al respecto, se advirtió la dificultad que se presentaría -una vez conformadas las regiones- para dar cumplimiento a la disposición constitucional que establece Consejos Regionales con representación provincial hasta por un máximo de 25 consejeros y consejeras. Una de las propuestas formuladas en la reunión fue la que considera un número de consejeros igual para cada departamento.
 7. De otro lado, es importante precisar **el carácter del incentivo tributario** referido al 50% de determinados impuestos que será asignado a las regiones conformadas. La precisión es relevante por cuanto en algunos sectores se estaría entendiendo que se trata de recursos adicionales, mientras que en otros se entiende que se trata de recursos que sustituyen a las transferencias actuales.
 8. En tanto la legislación vigente establece que los referendos para la conformación de regiones se realizarán los años 2005, 2009 y 2013, resulta oportuno precisar si este último es el **plazo límite para concluir con el proceso de regionalización**. En tal sentido, debería definirse la manera de proceder en caso el año 2013 algún departamento no haya optado aún por integrarse en una región. Una propuesta a considerar es que en ese momento se produzca una decisión del Congreso para completar el proceso de conformación de regiones. En este mismo sentido, está pendiente la definición respecto de la Provincia Constitucional del Callao, cuyos límites territoriales son únicamente con Lima Metropolitana, la cual tiene un régimen especial y no constituye región.
 9. Los y las representantes de las instituciones públicas y organizaciones de sociedad civil que participamos de la Reunión de Trabajo, coincidimos en que el principal reto para el éxito del actual proceso de integración regional es el de lograr la **participación activa de la ciudadanía**. Ello implica que la población cuente con plena y oportuna información respecto de la trascendencia de su decisión y de las opciones que se presentan, así como de los espacios adecuados y suficientes para reflexionar y debatir al respecto; de esta manera, el voto que se emita en el referéndum de octubre tendrá la calidad que se requiere. Así, es fundamental que en los próximos meses se desarrollen actividades diversas de información y discusión en torno a la integración regional, y en especial sobre los beneficios que se obtendrán como resultado de la conformación de una región.
 10. Otros temas sobre los cuales se formularon comentarios y apreciaciones puntuales son los siguientes:
 - Los **plazos y cronograma** para la realización del referéndum no representarían mayor dificultad para los organismos encargados del proceso electoral, dado que ya se está trabajando en ello. El mayor reto sería afrontar la superposición con otros cronogramas electorales y la eventual obligatoriedad de verificar firmas

- en caso existan expedientes técnicos presentados por la ciudadanía.
- En tanto no haya modificación de la Constitución, **la votación es obligatoria.**
 - La fecha de corte para el establecimiento del **padrón electoral** tiene como plazo 120 días antes del proceso, con lo cual la fecha probable de cierre sería el 1 de julio de 2005. El problema que se presenta con el padrón es que los domicilios de los electores no están actualizados y, dado el tipo de proceso que se enfrenta, esta situación podría afectar los resultados. Así pues, una primera tarea es facilitar a los electores y electoras la actualización de su domicilio.
 - Respecto de las **campañas electorales**, debe considerarse aspectos tales como la naturaleza y los límites para campañas de este tipo, la intervención de los Gobiernos Regionales en tanto promotores de la integración, las responsabilidades de la ONPE en la educación electoral, el rol fiscalizador del JNE y las acciones de información que tiene previstas el CND.
 - El diseño de la **cédula de votación** es de suma importancia para facilitar el ejercicio del derecho al voto. Ha de considerarse la pertinencia de formular una pregunta en que la respuesta sea SI o NO, o la posibilidad de utilizar mapas.
 - Para la **vigilancia electoral**, es importante considerar la presencia o no de personeros y precisar el rol que desempeñarían.

Tareas Pendientes

Institución	Tarea
Congreso	<ul style="list-style-type: none"> - Definir la posibilidad de un referéndum complementario - u otra medida- para los casos en que en uno de los departamentos de una opción de integración no se alcance el 50% más uno de los votantes que efectivamente acudieron a votar. - Normar el funcionamiento y estructura de los Gobiernos Regionales que han de constituirse sobre las regiones que se conformen como producto del referéndum, en especial en cuanto a la composición de los Consejos Regionales. - Definir el plan de conclusión del proceso de regionalización y el plazo máximo para este proceso; así como definir el caso del Callao.
JNE ONPE RENIEC	<ul style="list-style-type: none"> - Emitir las normas para regular el proceso y difundirlas ampliamente a la población. - Organizar un procedimiento sencillo para que los electores puedan actualizar su domicilio. - Diseño de la cédula de votación. - Establecer lineamientos para las campañas que podrán realizar los promotores de iniciativas de integración.
Poder Ejecutivo	<ul style="list-style-type: none"> - Precisar si el incentivo referido al 50% de determinados impuestos que será asignado a las regiones conformadas implica recursos adicionales o sustitutivos. - Aprobación oportuna del presupuesto para el referéndum.
CND	<ul style="list-style-type: none"> - Tomar decisiones respecto de la pluralidad de expedientes técnicos suscritos por un mismo Gobierno Regional; así como respecto de todos los expedientes técnicos presentados.
Gobierno Regionales	<ul style="list-style-type: none"> - Informar a la población de sus circunscripciones sobre el proceso de integración y sobre los expedientes técnicos presentados.
Todos	<ul style="list-style-type: none"> - Promover acciones de información y discusión sobre la trascendencia del proceso, las opciones respecto de las cuales los ciudadanos y ciudadanas deberán optar en el referéndum, y dar difusión a las normas que regulan el proceso.