

# IV. Conclusiones y Recomendaciones

## 1. Política de Regionalización

Según se ha podido ver en los hallazgos, las interrelaciones económicas entre poblaciones de diferentes jurisdicciones departamentales existen y cobran mayor dinamismo en función de la accesibilidad. Así, la Evaluación muestra que no se necesita conformar regiones para promover el intercambio económico entre distintos departamentos y por tanto el desarrollo económico de los mismos, sino que lo más importante es el acceso vial. Al respecto, uno de los miembros del Comité Consultivo resaltó que más allá del desarrollo económico, la conformación de regiones puede traer beneficios importantes para crear un contrapeso a Lima.

Si bien algunos consideran que las interrelaciones económicas y sociales de hoy dan una pauta sobre cómo deberían unirse los departamentos en regiones, el dinamismo de estas interrelaciones –por ejemplo, los cambios que tendrán lugar por la construcción de la carretera Interoceánica- exige un análisis más profundo de los beneficios que se espera lograr con la integración y, por tanto, de las regiones a conformar.

Adicionalmente, la Evaluación muestra que las opiniones en relación a la regionalización están divididas y que las Juntas de Coordinación Interregional actualmente están inactivas y son poco conocidas, además de que tienen limitaciones para ejecutar recursos en forma compartida, pero son consideradas por los técnicos como una alternativa interesante para impulsar el proceso de regionalización.

Tomando todo lo anterior en cuenta, resultan prudentes los anuncios realizados recientemente en relación a este tema por el Presidente de la República, en el sentido de impulsar el funcionamiento de las Juntas de Coordinación Interregional e impulsar una región piloto.

En cuanto al funcionamiento de las Juntas de Coordinación Interregional, será importante que el Poder Ejecutivo contemple financiamiento a canalizar a las mismas para la ejecución de acciones conjuntas. Así mismo, será necesario contar con un

mecanismo institucional que permita a los gobiernos regionales delegar a las Juntas la administración de parte de sus recursos<sup>23</sup>.

Respecto de la región piloto, será importante que como parte de su impulso el Poder Legislativo precise aquellas reglas que resultaron poco claras durante el primer referéndum, como por ejemplo la composición del consejo regional, la ubicación de la sede y la distribución de los recursos que actualmente se asignan a los diferentes gobiernos regionales. Ello contribuirá a contar con un diseño institucional definido para el funcionamiento de la eventual región.

Los beneficios que puedan mostrar las JCI y la región piloto tendrán sin duda un efecto demostrativo poderoso para el futuro de la política de conformación de regiones.

Finalmente, es importante que la inversión y el gasto que realiza el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, los gobiernos regionales y las municipalidades, para dotar de mayor accesibilidad al territorio tengan en cuenta las dinámicas de intercambio que se podrían potenciar, las cuales sería conveniente sean identificadas de manera concertada entre los tres niveles de gobierno. Como se ha visto, el acceso es el factor más importante en explicar el dinamismo de las interrelaciones económicas y sociales.

## 2. Niveles de gobierno o escalas de organización territorial del Estado

La organización territorial peruana contempla la existencia de gobiernos regionales, municipalidades provinciales y municipalidades distritales.

La Ley de Bases de la Descentralización, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley Orgánica de Municipalidades asignan funciones a cada nivel de gobierno, asumiendo que cada uno está compuesto por instituciones similares<sup>24</sup>. Sin embargo, en el Perú existe una gran heterogeneidad entre jurisdicciones de un mismo nivel de gobierno.

Las diferencias son principalmente en términos de volumen poblacional, extensión territorial y, por tanto, densidad poblacional. Por ejemplo, en la muestra de distritos de la Evaluación, la densidad poblacional varía de 400 a 1 hab/km<sup>2</sup> y se sabe que cerca del 50% de municipalidades tiene una población menor a la exigida por ley para su existencia<sup>25</sup>. Las diferencias antes mencionadas tienen implicancias en la asignación presupuestal de las municipalidades y por tanto en sus capacidades institucionales, lo cual debería ser tomado en cuenta al definir la asignación de funciones entre niveles de gobierno. Sin embargo, al asignar las funciones según la clasificación vigente de organización territorial, estas diferencias no son tomadas en cuenta.

Por otro lado, si bien las municipalidades provinciales son contempladas en el marco normativo peruano como instancias aglutinadoras de las municipalidades distritales de

23 Ello en la medida que se trataría de una institución pública (gobierno regional) delegando la administración de sus recursos a una institución no pública de naturaleza especial (JCI), lo cual podría verse limitado por las normas presupuestales y de contrataciones y adquisiciones.

24 Leyes N° 27783, 27867 y 27972, respectivamente.

25 PRODES (2006), "Proceso de Descentralización 2005 – abril 2006. Balance y Desafíos Pendientes".

su ámbito, la Evaluación señala que éstas no tienen un rol claro y que sus funciones para el ámbito de la provincia son limitadas.

La heterogeneidad de instituciones que se abarcan al hablar de “municipalidad provincial” y de “municipalidad distrital” y el rol poco claro de la primera exigen replantear la forma de clasificar a las municipalidades, de tal manera que su heterogeneidad sea tomada en cuenta al diseñar al Estado descentralizado. Cabe mencionar al respecto que el Título XI de la Ley Orgánica de Municipalidades contempla disposiciones especiales para las municipalidades rurales y la Tercera Disposición Complementaria establece la posibilidad de que entidades como la Contaduría de la Nación, el Ministerio de Justicia, entre otras, dicten normas especiales para estas municipalidades; sin embargo, a la fecha ello no se ha producido en la medida que aún no se cuenta con un listado de municipalidades rurales aprobado<sup>26</sup>, ni con una tipología municipal oficial que sirva de base para el diseño de políticas públicas adecuadas a las diferentes realidades y capacidades institucionales municipales.

Al respecto, resulta recomendable que el proceso de transferencia de responsabilidades parta por el diseño de un modelo de gestión descentralizada de los diferentes servicios, en el que se precisen qué tareas asumirá cada nivel de gobierno. Una mejor clasificación de municipalidades –y de su rol- facilitará esta tarea. Ello conduce, a su vez, al necesario replanteamiento del rol de las municipalidades provinciales. Esta tarea debería ser asumida con prioridad por la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros y el Consejo Nacional de Descentralización.

En línea con lo anterior, podría pensarse en determinadas municipalidades provinciales como municipalidades metropolitanas –en el caso de ciudades que aglomeran varios distritos- y asignarles un rol claro en la coordinación de políticas y el desarrollo de la ciudad en su conjunto.

### **3. Organización del Estado para la Prestación de Servicios**

Uno de los hallazgos de la Evaluación se refiere a que, en zonas desarticuladas, la organización territorial del Estado presenta limitaciones para la prestación de servicios. Ello implica que centros poblados y distritos estén desatendidos por el Estado –en sus distintos niveles de gobierno- frente a lo cual impulsan, como se ha visto en otro de los hallazgos, la creación de nuevas jurisdicciones para “acercar” al Estado y a los recursos que éste provee a su localidad.

Una posibilidad que contempla el marco normativo peruano para solucionar la desatención comentada es la creación de municipalidades de centro poblado –MCP, a las cuales las municipalidades distritales y provinciales delegan determinadas funciones. Sin embargo, la Evaluación nos muestra que la figura de MCP presentaría limitaciones en la medida que la mayoría son creadas sin consideraciones técnicas y, por tanto, no cumplirían adecuadamente su rol.

---

26 Mediante RM N° 083-2006-PCM se creó una Comisión para elaborar la lista de municipalidades rurales, cuyo plazo venció en agosto de 2006.

Todo lo anterior resalta la necesidad de ajustar la organización del Estado para la prestación de servicios, en especial para atender adecuadamente a las zonas de difícil acceso, tarea que se recomienda sea liderada por la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros. Será importante revisar la organización que establecen para ello el Ministerio de Salud y Pronamachcs, en la medida que fueron reconocidas por los entrevistados como mejores formas de organización. Uno de los miembros del Comité Consultivo resaltó que será también importante impulsar los equipos móviles que vienen implementando instituciones como Reniec y la Defensoría del Pueblo, desterrando así la idea de que la prestación de servicios implica un funcionario público en una ventanilla o un escritorio.

Se plantea que la creación de más provincias y distritos no es una buena solución a la desatención existente en áreas rurales, en la medida que ello implica la atomización del presupuesto y la asignación de una mayor proporción del mismo a gastos administrativos. Se plantea más bien ensayar la delegación de funciones a las municipalidades de centro poblado o a las comunidades campesinas y nativas –con reglas claras y un ámbito de actuación bien delimitado-, con un acompañamiento técnico al delegárselas, de tal manera de generar las capacidades necesarias para su adecuada prestación. En relación a este tema se recomienda que el Consejo Nacional de Descentralización explore cómo viene funcionando la delegación de funciones de registro civil que realiza el Reniec, que justamente se realiza a MCP y comunidades, con miras a establecer lineamientos para un proceder similar por parte de otras entidades.

En relación a las zonas desarticuladas de su capital, pero articuladas a la capital de una jurisdicción vecina –en que los pobladores reciben servicios de la segunda-, se recomienda permitir que el centro poblado, distrito o provincia cambie de jurisdicción. Es decir, en casos extremos de desarticulación de un centro poblado, distrito o provincia en relación a su capital sería conveniente permitir un reordenamiento de su dependencia.

Tomando en cuenta la práctica regular mencionada de que los pobladores reciban servicios de una jurisdicción distinta a la que le corresponde –y dado que el reordenamiento de las circunscripciones tardará en implementarse- será importante que, en este tránsito, el financiamiento de los servicios que se descentralicen sea como subsidio a la demanda efectiva (prestaciones) antes que una asignación en función a la población de la jurisdicción. Ello por cuanto sólo el primer esquema promoverá que la población siga siendo atendida, a pesar de no pertenecer a la jurisdicción en cuestión.

En la prestación de servicios es importante considerar también a las asociaciones de municipalidades, en especial en zonas de elevada atomización distrital, en que las municipalidades no tienen escala para los emprendimientos que les corresponden. Como se ha visto en la Evaluación, existen iniciativas exitosas de asociaciones de municipalidades para la gestión de recursos. De manera similar a las JCI, es necesario que el Poder Ejecutivo –y en específico el Ministerio de Economía y Finanzas- prevea un mecanismo institucional que permita a las municipalidades delegar la administración de recursos a las asociaciones, para el desarrollo de actividades en beneficio de las municipalidades socias. Cabe mencionar que a fines de 2006 el Congreso aprobó un

proyecto de ley para promover estas asociaciones bajo la forma de mancomunidades, que el ejecutivo ha observado, y discutía otro para promover la fusión de distritos.

#### **4. Asignación de Recursos para los Gobiernos Descentralizados**

Según cifras de la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial, 91% de provincias y 80% de distritos no tienen sus límites claramente definidos. La Evaluación muestra que los problemas limítrofes se activan en función de intereses económicos, los cuales se han incrementado en los últimos años a raíz de la creciente asignación de recursos a los gobiernos regionales, provinciales y locales en función del lugar donde se explotan recursos naturales (canon, regalías, FOCAM).

En tal sentido, la creciente asignación de recursos en función de la explotación de recursos naturales no sólo está generando problemas de inequidad -entre jurisdicciones que cuentan con este tipo de recursos y las que no-, sino que también activa conflictos entre poblaciones vecinas. Esta asignación sesgaría además determinadas decisiones de demarcación territorial, como por ejemplo departamentos con recursos de canon que no quieren juntarse con otros que no tienen recursos de este tipo, centros poblados que quieren volverse distritos para que una mayor proporción del canon vaya a su localidad, distritos que no quieren cambiar de jurisdicción provincial –a pesar de ser conveniente en términos de acceso- por cuanto ello implicaría perder recursos de canon, entre otras.

Así, se vuelve imperativo analizar de manera integral el financiamiento de los distintos gobiernos regionales y locales del país. Ello requerirá elaborar un mapa financiero del Estado que estime los ingresos de cada departamento así como los recursos que requerirá cada uno para financiar la prestación de servicios que estarán a su cargo.

#### **5. Acciones de Demarcación**

En el 2002, la Ley de Demarcación y Organización Territorial declaró de prioridad nacional las acciones de demarcación territorial y estableció un plazo de cinco años para concluir las<sup>27</sup>. A fines de 2006, sólo se había concluido la demarcación de una provincia, estando pendiente la de las otras 177 que tienen problemas. No debería sorprender entonces que algo que resaltaron los actores descentralizados en la Evaluación realizada es que el proceso de demarcación territorial avanza lentamente.

En adición a un problema de lentitud, se estaría presentando también uno de mayor atomización del territorio, en la medida que muchos de los expedientes terminados y en elaboración contemplan la creación de nuevas jurisdicciones –y no de fusión, principalmente por la falta de apoyo político– a pesar que 50% de distritos no cuenta con el mínimo de población que les establece el marco normativo. Al respecto, uno de los miembros del Comité Consultivo resaltó que los expedientes ya no estaban llegando

---

27 Ley N° 27795, publicada el 25 de julio de 2002.

a la DNTDT con tantas propuestas de creación y que algunos ya contemplaban casos de fusión.

Se recomienda replantear la estrategia actual de demarcación territorial, la cual ha derivado en un proceso lento, y evitar que su implementación conlleve a la mayor atomización del territorio.

Así, se recomienda que el proceso se centre en la delimitación entre jurisdicciones, y que el nivel nacional se concentre en la delimitación entre departamentos, dejando a los gobiernos regionales la decisión en relación a la delimitación entre provincias y distritos. En esta tarea será conveniente que los gobiernos regionales incorporen la participación de las autoridades provinciales y distritales.

En el corto plazo, se requiere que la DNTDT dé respuesta a los gobiernos regionales en relación a los expedientes remitidos y extienda su capacidad de brindarles asistencia técnica. Se requiere también establecer claramente a dónde deben acudir las autoridades ante la existencia de conflictos con poblaciones vecinas y el procedimiento a seguir.

### **6. Vinculación de Iniciativas sobre el Territorio**

Otro problema del proceso de demarcación y organización territorial es su falta de vinculación con aquel de ordenamiento territorial, según ha sido resaltado por los entrevistados de la Evaluación. Ello a pesar de tratar temas relacionados y de que existe el Comité Técnico Consultivo Nacional de la Zonificación Económica y Ecológica y del Ordenamiento Territorial que está conformado, a iniciativa de la Presidencia del Consejo de Ministros, por instituciones vinculadas a ambos procesos entre ellas la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial – DNTDT y el CONAM.

Otras iniciativas relacionadas son la conformación de regiones promovida por el CND y la titulación de tierras de comunidades campesinas y nativas a cargo del PETT, con las cuales tampoco habría una adecuada articulación. Inevitablemente, la falta de articulación de las iniciativas se traduce en duplicidad de esfuerzos y, en algunos casos, en falta de coherencia. Así, por ejemplo, los gobiernos regionales deben elaborar dos estudios de diagnóstico similares, uno para el proceso de demarcación y organización territorial y otro para el de ordenamiento territorial.

Será importante que la Presidencia del Consejo de Ministros lidere alguna propuesta para articular todas las responsabilidades relacionadas e iniciativas existentes en el tema. En el corto plazo, será conveniente que la DNTDT y el CONAM se pongan de acuerdo para exigir un solo estudio de diagnóstico a los gobiernos regionales, el cual además debería también ser de utilidad para la elaboración del Plan de Acondicionamiento Territorial que deben realizar las municipalidades provinciales.

## 7. Titulación de Comunidades

Una última conclusión nos remite al hecho que las comunidades no encuentran respuesta adecuada a sus problemas de tierras. Al respecto, las comunidades campesinas y nativas tienen permanentemente conflictos por temas de tierras, debido a que aún existen cerca de 2,000 comunidades cuyas tierras no están tituladas, y se reporta la llegada de colonos que invaden sus tierras, así como a la entrega de concesiones a privados en tierras de comunidades sin una adecuada concertación.

Uno de los miembros del Comité Consultivo resaltó que las comunidades no diferencian entre propiedad de la tierra y demarcación territorial, con lo cual a veces se oponen a las demarcaciones que no coinciden con el trazado de su propiedad. Al respecto, otro de los miembros resaltó que se debía ser conscientes que las comunidades no sólo son una forma de propiedad de la tierra sino también una forma de organización social que opera en un ámbito determinado, con lo cual tenía sentido que se opusieran a determinados trazados, en la medida que ello hace más compleja su relación con el Estado -al tener que coordinar, por ejemplo, con dos municipalidades-. Otro miembro señaló que el trazado de la demarcación territorial debería tomar como punto de partida el trazado de las comunidades, frente a lo cual un cuarto miembro resaltó que si bien eso hubiera sido deseable, hoy resulta casi imposible hacerlo -y en algunos casos contraproducente- y que lo importante es que cuando el Estado se relacione con estas poblaciones respete sus mecanismos de toma de decisiones.

En atención a lo señalado, se recomienda que el Estado asuma la responsabilidad de titular en el corto plazo las tierras de las comunidades faltantes, lo cual es de suma importancia para esta población, que como se sabe es la que se encuentra en las zonas más alejadas y pobres del país. En esta tarea será recomendable tener en cuenta las tradiciones populares que existen para la demarcación de linderos, las cuales podrían facilitar el proceso.

Será también importante trabajar en compatibilizar los derechos de las comunidades campesinas y nativas a la propiedad de sus tierras con aquellos de las empresas concesionarias (mineras, petroleras) a aprovechar los recursos naturales, para evitar los permanentes conflictos entre ambos grupos.

Finalmente, será conveniente que las entidades del Estado, al relacionarse con las comunidades, sean conscientes de que se trata de organizaciones sociales y respeten sus mecanismos de toma de decisiones.