

III. Hallazgos de la Evaluación

A continuación se presentan los hallazgos de la Evaluación, que como se ha comentado se identificaron y analizaron en un taller de trabajo con los evaluadores que estuvieron a cargo de desarrollar las entrevistas a profundidad. Los hallazgos se han clasificado en tres grupos: en el primero se presenta lo que está pasando en el territorio, en el segundo lo referido a la estructura del Estado y la prestación de servicios y en el tercero cómo se perciben las iniciativas que tiene en curso el Estado en relación a este tema.

Interrelaciones y Territorio

1. Las interrelaciones económicas y sociales van más allá de la organización política territorial y son dinámicas

La evaluación muestra que la población de las diferentes jurisdicciones mantiene interrelaciones económicas y sociales con otras poblaciones más allá de sus límites distritales, provinciales y departamentales –muchas veces más importantes que aquellas que mantiene con su capital-, y que además estas interrelaciones son muy dinámicas.

Por un lado, las interrelaciones existen por las oportunidades comerciales, educativas, familiares y muchas veces laborales, estableciéndose así vínculos entre poblaciones de diferentes espacios que no se restringen al ámbito geopolítico. El alcalde de Leoncio Prado en Ayacucho manifestaba “[...] *tenemos nuestras casas en la costa y nuestros hijos estudian en Ica, además nosotros compramos y vendemos en Ica nuestros productos, ya estamos integrados, sólo falta que se formalice*”; lo mismo estaría sucediendo con la población de las provincias de Chota, Cutervo, Jaén y San Ignacio en Cajamarca, cuyas interrelaciones son bastante fuertes con Chiclayo; también con la población de la provincia de Sánchez Cerro en Moquegua, cuyas interrelaciones económicas y sociales son con Arequipa y con la población de Pichari y Quimbiri en Cusco que ha establecido interrelaciones con Ayacucho⁹.

9 En Cajamarca y Moquegua varios de los entrevistados manifestaron que “*todo chotano tiene una casa en Chiclayo*” y “*todo moqueguano tiene una casa en Arequipa*”.

Estas interrelaciones económicas y sociales van más allá de sus territorios colindantes. Por ejemplo, la población de Jaén y San Ignacio de Cajamarca también mantiene vínculos comerciales con la población de Nueva Cajamarca en San Martín, debido justamente a que este distrito se creó a raíz de la migración de población cajamarquina. Por su parte, los pobladores de Moquegua han establecido interrelaciones económicas con Arica y La Paz, en donde venden sus productos; mientras que la población de Oxapampa en Pasco ha establecido vínculos comerciales con Lima, y no con su capital departamental, principalmente por dificultades de acceso.

Las interrelaciones económicas y sociales no sólo se estarían dando al margen de la configuración geopolítica, sino que también lo estarían haciendo al margen de la organización administrativa territorial; es decir, no siempre la capital administrativa es la zona que mantiene mayores interrelaciones. Por ejemplo, en San Martín, si bien Moyobamba es la capital administrativa, Tarapoto es la zona que concentra las mayores interrelaciones económicas y sociales; caso similar ocurre en el departamento de Moquegua, en que su capital administrativa es Moquegua pero Ilo es la provincia con mayor dinamismo, y en Pasco, donde las interrelaciones se desarrollan en San Juan Pampa (capital del distrito de Yanacancha) y no en Cerro de Pasco¹⁰.

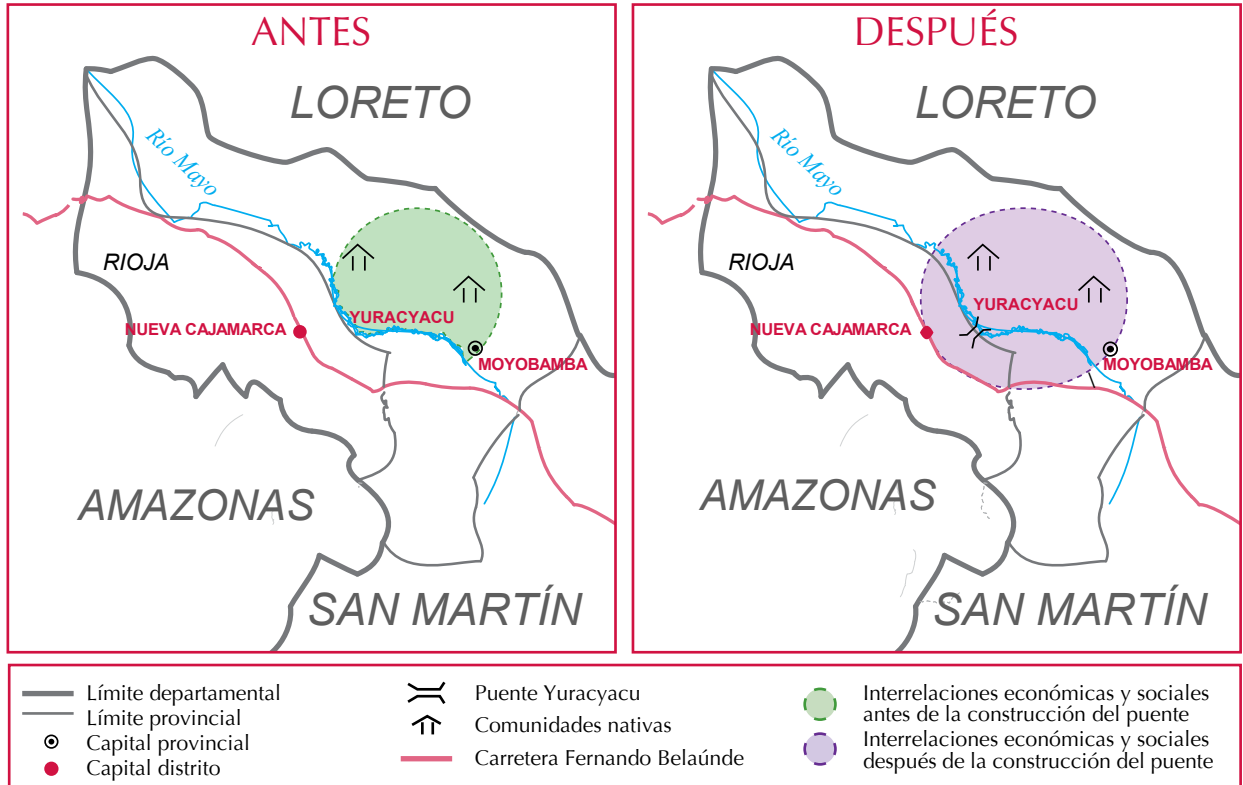
La accesibilidad entre ciudades, determinada por la existencia de vías de acceso bien conservadas y servicios de transporte permanentes o por la cercanía geográfica, es el factor predominante que explica las interrelaciones antes mencionadas. Así, la variación en accesibilidad –y, por tanto, en infraestructura y servicios de transporte– implica también la variación en las interrelaciones económicas y sociales.

Por ejemplo, desde que se construyó el puente en el río Mayo a la altura de Yuracyacu (Rioja-San Martín), la ciudad de Nueva Cajamarca se consolidó en el centro de interrelaciones económicas y sociales para la población de los distritos y provincias cercanas de Rioja y Moyobamba y en especial para las comunidades indígenas de la margen derecha del río Mayo (ver Mapa N° 1). En el caso de Moquegua, la población de la provincia de General Sánchez Cerro ha establecido vínculos con Arequipa porque además de contar con vías de acceso, tiene servicios de transporte hasta tres veces por día y es relativamente más cerca que Moquegua, con la que tiene servicios de transporte sólo tres veces por semana.

¹⁰ San Juan Pampa es una urbanización que apareció frente al crecimiento de operaciones de explotación de recursos minerales dentro del casco urbano de Cerro de Pasco; actualmente concentra a la mayoría de las instituciones públicas.

Mapa N° 1
Impacto de la construcción del puente en el Río Mayo (San Martín)

Antes de la construcción del puente, las comunidades nativas de la margen derecha del río sólo se interrelacionaban entre ellas o iban a Moyobamba, con el puente van a Nueva Cajamarca que está más cerca que Moyobamba.



Fuente: Evaluación Rápida de Campo 2006
 Elaboración: PRODES

Adicionalmente, la naturaleza misma de las interrelaciones hace que éstas sean dinámicas. Así, las oportunidades de educación y salud, los vínculos familiares, las oportunidades de mercado laboral y de bienes y servicios cambian con el tiempo lo que hace que las interrelaciones entre poblaciones varíen, al menos en ámbitos no consolidados territorialmente. Las interrelaciones son dinámicas también en el sentido de que los pueblos cambian sus orientaciones económicas y su dinámica social; un caso interesante es la evolución del distrito de Samegua en Moquegua, el que a raíz del inicio de operaciones de la mina de Cuajone se transformó de un pueblo pequeño -de una calle- en toda una ciudad, y con ello sus interrelaciones con las poblaciones aledañas también cambiaron, se volvieron más comerciales, y empezó a representar un mercado laboral más atractivo. Los flujos de migración, además de expresar el dinamismo en las interrelaciones entre ciudades, lo potencian; un caso muy evidente es la vinculación entre Cajamarca y San Martín, que se convirtió en comercial a raíz de la migración y creación del distrito de Nueva Cajamarca en San Martín.

Por otro lado, la limitada accesibilidad entre las capitales de departamento y determinadas zonas del mismo determinan la desintegración de las últimas. Este es el caso de las provincias del sur de Ayacucho, de las provincias de selva de Pasco, de las provincias del

norte de Cajamarca, de la provincia de Sánchez Cerro en Moquegua, y de los distritos de Inkawasi y Cañaris en Lambayeque. Esta limitada accesibilidad se generaliza en la selva, en que las vías de acceso son muchas veces sólo aéreas o fluviales, además de costosas y estacionales. Por ejemplo, en Ucayali los pobladores de la provincia de Purus acceden a la capital de su departamento sólo por vía aérea (vuelos quincenales o mensuales, con un costo de S/. 600 a S/ 700), situación que es relativamente mejor para los pobladores del distrito de Sepahua (provincia de Atalaya), que además de la vía aérea cuentan con la fluvial (lanchas una vez por semana con un costo entre S/. 100 – S/. 300).

2. Los problemas limítrofes se activan en función de intereses económicos

La existencia de imprecisiones en los límites distritales, provinciales y departamentales es un tema que por su dimensión requiere aún un gran esfuerzo del gobierno nacional y también de los gobiernos descentralizados¹¹.

La Evaluación muestra que las imprecisiones en los límites estarían generando conflictos y formando parte de la agenda local sólo cuando hay de por medio beneficios económicos, provenientes principalmente de la explotación de recursos naturales. En el Cuadro N° 1 se muestran algunos ejemplos de estos conflictos, en los departamentos en que se realizó la Evaluación.

Las imprecisiones en los límites no sólo estarían dando lugar a la generación de conflictos sino también a problemas de gestión, por duplicidad o ausencia del Estado. Por ejemplo, en el caso de las zonas de conflicto entre Huánuco y Pasco, la Fiscalía de Pasco dejó de actuar; en Moquegua, en cambio, las comunidades de Tumilaca (entre Torata y Samegua) y Cambrune (entre Torata y Carumas) se benefician del presupuesto participativo de ambos distritos porque aún no se sabe a cuál pertenecen.

En algunas zonas se estarían dando soluciones temporales a estas imprecisiones, como la firma de un acta de compromiso entre la Municipalidad de Chupaca y la de Pilcomayo en Junín para la ejecución de obras en zonas de conflicto. En otros, la solución propuesta vendría por la creación de un nuevo distrito, como en la zona en conflicto entre Mazamari y Pangoa, también en Junín.

Merece especial atención el conflicto generado entre poblaciones a raíz del Censo de Población y Vivienda realizado en el 2005 por el INEI. A decir de los entrevistados, para su ejecución se habría utilizado una delimitación de jurisdicciones que no es correcta, generando que algunos distritos y provincias tengan menos población y territorio que lo registrado en el Censo de 1993. Por ejemplo, se modificó los límites entre los distritos de Mazamari y Pangoa en Junín, motivo por el cual estas poblaciones no permitieron que se realice el censo en su jurisdicción; en el caso de Cusco, el distrito de Santiago tendría menos población que en el Censo anterior, mientras que en San Martín se modificaron los límites entre los distritos de Santa Rosa y San Pablo. Como se sabe, el volumen de población es un criterio importante en el cálculo de la transferencia presupuestal de FONCOMUN y otras similares, con lo cual un error del censo tiene implicancias en el presupuesto que tendrán las municipalidades.

¹¹ Según la DNTDT, el 80% de los distritos y 91% de las provincias tienen imprecisiones en sus límites.

Cuadro N° 1
Conflictos entre circunscripciones por imprecisiones

Departamento	Zonas en conflicto	Descripción del conflicto
Ayacucho	Distritos de Leoncio Prado (Ayacucho) y Nazca (Ica)	A raíz de los denuncios mineros en la zona territorial entre ambos departamentos, que tiene límites imprecisos, la población de ambos distritos inició protestas.
Cusco	Distritos de Santa Teresa (provincia de La Convención) y Mollepata (provincia de Anta) ¹²	El territorio ocupado por la edificación inca Choquequirao está en disputa por las municipalidades de ambos distritos, pues aspiran a obtener los recursos que se generen por su futura explotación como centro turístico.
Cajamarca	Distrito de Catache (provincia de Santa Cruz) y de Llama (provincia de Chota)	Debido a la imprecisión del límite entre ambos distritos, Catache reclama parte de los recursos económicos que paga la Central Hidroeléctrica Carhuaquero a la Municipalidad Provincial de Chota, pues aduce que parte de las instalaciones de esta empresa están en su territorio.
Junín	Distritos de Pangoa y Mazamari (provincia de Satipo)	El conflicto entre ambas poblaciones surge a raíz de la imprecisión de límites y por querer controlar un territorio con recursos forestales.
Lambayeque	Isla Lobos de Afuera, en el límite entre Lambayeque y Piura Distritos de Pacora, Illimo, Tucume, Jayanca	Ante la posible existencia de petróleo en el mar, las autoridades de ambos departamentos habrían iniciado acciones para adjudicarse la isla de Lobos de Afuera. La futura explotación turística por la puesta en valor del patrimonio arqueológico Bosque de Pomac habría generado conflictos entre los distritos para adjudicarse el territorio ocupado por este patrimonio.
Moquegua	Salinas de Moche (Moquegua) y San Juan de Tarucani (Arequipa) La Capilla (Moquegua) y Polobaya (Arequipa)	Conflicto por límites entre ambos departamentos surge porque la empresa que explota la sal paga impuestos en Arequipa, y Moquegua considera que debe pagarlos en su jurisdicción. Arequipa considera que parte de la mina de Pampa Cobre está en su jurisdicción, aunque oficialmente se ha considerado que ello no es así. Esta situación de conflicto se refuerza porque Polobaya es la vía de acceso a la mina.
Ucayali	Frontera con Cusco	Se pidió al IGN que precise la ubicación de la cabecera de Río Mishagua, para así determinar a cuál de los departamentos pertenece el territorio en el que se están haciendo nuevas exploraciones de gas.

Fuente: Evaluación Rápida de Campo 2006
Elaboración: PRODES

¹² Los distritos de Wanchaq y San Sebastián en la provincia de Cusco, que no pertenecen a la muestra, estarían disputándose una zona urbana que se espera implicará ingresos para la municipalidad.

Estructura del Estado y prestación de servicios

3. En zonas desarticuladas de la capital de su respectivo departamento, provincia o distrito, la organización territorial del Estado presenta limitaciones para la prestación de servicios

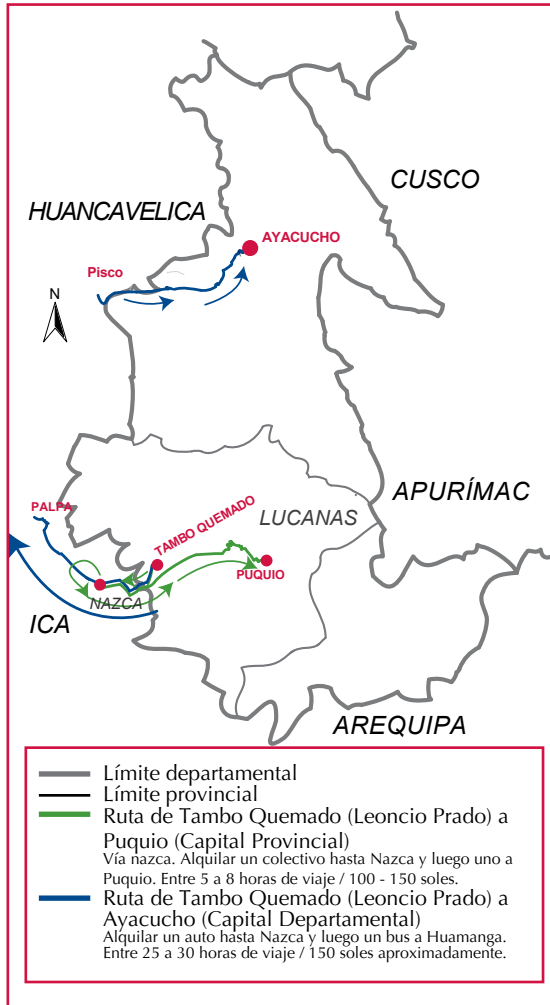
La organización de la prestación de servicios en función de la lógica tradicional de jurisdicciones departamentales, provinciales y distritales, sin considerar la accesibilidad de las zonas, genera sobrecostos a la ciudadanía y a las instituciones para relacionarse con el Estado.

Al respecto, Rosario Márques de CICAP-Lambayeque comenta “[...] *Habría que hacer un reordenamiento de la influencia de las unidades gestoras de los servicios, el Estado tiene recursos muy limitados para ir creando en tantos lugares estas entidades, mejor sería reordenar su funcionamiento, [...] ahí no hay que ser muy cerrados a la jurisdicción, a los límites territoriales, sí a las necesidades de la población que se articula.*”, en el mismo sentido, Isabel Marín, Presidenta de las Rondas Campesinas de Sorochuco-Cajamarca sugiere mantener la división política de los territorios pero modificar la administrativa en función a la cercanía geográfica y acceso vial.

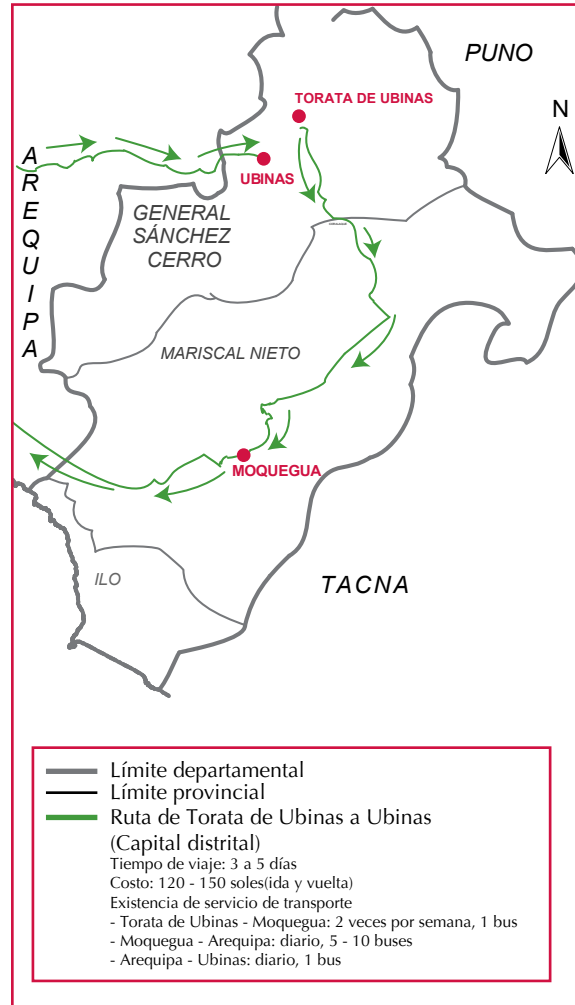
Así, hay situaciones en que las gestiones ante las entidades públicas resultan en un mecanismo largo, costoso y complejo. Al respecto, en Ayacucho y Moquegua se han encontrado dos casos que ilustran esta situación:

- a) En Ayacucho, el director de una escuela en el distrito de Leoncio Prado (provincia de Lucanas) tiene que recoger tizas y escobas en la UGEL que está en Puquio, la capital de su provincia. Para ello, tiene que ir hasta Nazca y poder tomar un bus hasta Puquio y hacer la misma ruta de regreso; el viaje demora un día y cuesta entre S/. 100 y S/. 150. (ver Mapa N° 2).
- b) En Moquegua, los pobladores de la comunidad de Torata de Ubinas cuando requieren hacer un trámite en su municipalidad distrital tienen que hacer un viaje que demora entre tres y cinco días y cuesta entre S/. 120 y S/. 150. El viaje consiste en ir hasta Moquegua, luego salir hacia Arequipa, para poder tomar un bus con destino a Ubinas, la capital de su distrito. (ver Mapa N° 3).

Mapa N° 2
Los Costos de la Desarticulación en Ayacucho



Mapa N° 3
Los Costos de la Desarticulación en Moquegua



Fuente: Evaluación Rápida de Campo 2006
Elaboración: PRODES

Los problemas también se dan en el acceso a los servicios por parte de la ciudadanía. Al respecto, la Evaluación muestra que resulta una práctica regular que la población se inscriba y reciba beneficios de la municipalidad distrital o unidad de servicios más cercana, sea ésta la que le corresponde o no (ver Cuadro N° 2). Los funcionarios entrevistados mencionaron que *“se veían obligados a atender a poblaciones fuera de su jurisdicción porque no son atendidas por sus respectivas municipalidades”*.

Un caso singular es el de la comunidad campesina de Patatinta, cuyo territorio está ubicado en el distrito de Sicuani, pero es atendida por la Municipalidad Distrital de Tinta; es el caso que los distritos de Sicuani y Tinta no tienen frontera común. En este caso, no se trata de un problema de accesibilidad sino de un factor cultural, en la medida que los pobladores de Patatinta se sienten parte de Tinta, ya que el origen de la comunidad es haber sido la zona de pastoreo de los comuneros y habitantes de las zonas de Tinta.

Cuadro N° 2

Casos de población que accede a servicios en otra jurisdicción

Departamento	Caso
Cajamarca	La población del caserío Santa Rosa de Milpo (distrito de Sorochuco, provincia de Celendín) está registrada y accede a servicios públicos de la Municipalidad Distrital de La Encañada (provincia de Cajamarca), por ser más accesible que la municipalidad de su jurisdicción.
Lambayeque	El centro poblado de Ojo de Toro pertenece a la provincia de Ferreñafe, pero accede a servicios públicos de la Municipalidad Distrital de Pacora (provincia de Lambayeque). Los distritos de Miracosta y San Juan de Licupis (provincia de Chota en Cajamarca) reciben apoyo para ejecución de obras del Gobierno Regional de Lambayeque.
Pasco	La población de Chunquipata del distrito de Chacayán es atendida por el programa de Vaso de Leche de la Municipalidad Distrital de Santa Ana de Tusi. La Municipalidad Distrital de Pozuzo atiende con el programa de Vaso de Leche y proyectos productivos a 12 caseríos del distrito de Panao y 3 del distrito de Chaglla, ambos pertenecientes a la provincia de Pachitea, Huánuco.

Fuente: Evaluación Rápida de Campo 2006
Elaboración: PRODES

Frente a la desarticulación de algunas zonas, los programas y servicios del Estado muchas veces adoptan una delimitación territorial distinta a la organización política. Por ejemplo, los distritos judiciales del Poder Judicial y las oficinas departamentales de Foncodes, el Programa Wawa Wasi y Pronaa atienden a zonas de otros departamentos, tomando en cuenta criterios de accesibilidad. De acuerdo a la Evaluación, las instituciones con una mejor organización en el territorio para las labores que realizan serían los servicios de salud y las oficinas de Pronamachcs, organizados en redes y según cuencas, respectivamente (ver Recuadro N° 1). Sin embargo, con esta estrategia se tendrían algunas dificultades, entre las que destaca la precisión de la información estadística; por ejemplo, en los servicios de salud los registros de casos se hacen por redes y no por jurisdicción política, con lo cual no se tiene información precisa sobre los casos por distrito o provincia, lo cual dificulta el diseño de políticas públicas.

Recuadro N° 1

La organización territorial del sector salud

En el año 2001 el Ministerio de Salud aprobó lineamientos para establecer un mecanismo de atención de salud que garantizase cobertura de la población, calidad y eficiencia en la atención. Así, se estableció la formación de redes y microrredes de salud, las que se definieron tomando como criterios principales a la accesibilidad a los servicios de salud y el tamaño de población. Con ellos y otros criterios adicionales, se dibujaron ámbitos geográficos de atención que no siempre coincidieron con los límites provinciales o departamentales.

Fuente: Resolución Ministerial 122-2001-SA/DM

4. Creación de nuevas jurisdicciones como estrategia para “acercar” al Estado

En todas las zonas donde se realizó la Evaluación existen una o más iniciativas para crear una nueva jurisdicción, que son promovidas por diferentes comités de gestión o dirigentes locales; en el Cuadro N°3 se detallan algunas de estas iniciativas. De acuerdo a los entrevistados, algunas datan de varios años atrás.

A decir de los entrevistados, la razón principal para que las autoridades y pobladores busquen que su centro poblado se convierta en distrito o su distrito en provincia es la desatención de su localidad por parte de la capital de su jurisdicción. Esta desatención vendría por el lado de la inexistencia de vías de acceso, presupuestos relativamente pequeños, poblaciones rurales y pequeñas –de poco interés electoral– lo cual dificulta que las autoridades estén en contacto con las necesidades de la población. Por ello, consideran que al convertirse en una jurisdicción distinta de su capital se les asignarían de manera directa determinados recursos, que podrían administrar para el beneficio de su localidad, y además ello implicaría una mayor atención de otras entidades del Estado e incluso la presencia de las mismas en su localidad (ver Recuadro N° 2). Sin embargo, en relación a esta estrategia uno de los entrevistados en Cusco señaló que la existencia de asociaciones de municipalidades para la prestación de servicios comunes da cuenta de la existencia de distritos que nunca debieron crearse.

También se manifestó que detrás de algunas propuestas de creación de una nueva jurisdicción estarían los intereses de los líderes en convertirse en autoridades, con poder y posibilidad de acceder a recursos.

Recuadro N° 2 **Creación de Chupaca como provincia de Junín**

Chupaca fue creada como provincia en 1995, a partir de la unión de 9 distritos de la provincia de Huancayo. De acuerdo a los entrevistados, la creación de esta provincia es oportuna porque así se está atendiendo funciones político administrativa más cerca a la población; por ejemplo, ahora cuentan con una UGEL, una Fiscalía Provincial, Defensoría, Agencia Agraria, además de los programas sociales recibidos por la municipalidad provincial como parte del proceso de descentralización (comedores populares y Provías). Si bien esta nueva configuración hace que los distritos alejados a Huancayo puedan acceder a estos servicios, existen distritos de la actual provincia de Chupaca que están relativamente cerca de Huancayo que quieren volver a pertenecer a él.

Cuadro N° 3
Iniciativas de creación de nuevas jurisdicciones

Dpto.	Iniciativa	Estado del Expediente
Ayacucho	Provincia de La Mar: creación del distrito de Monterrico a partir de los centros poblados de Monterrico y Anchiuay, que están a 8 horas de su actual capital distrital San Miguel.	La iniciativa está siendo consultada a las autoridades y población.
Cajamarca¹³	Provincia de Chota: creación del distrito la Púcara, como división del distrito de Tacabamba.	Expediente concluido, que se planeaba remitir a la PCM durante el mes de noviembre.
Cusco	Provincia de la Convención: creación del distrito de Eni en el distrito de Echarate. Se conformaría con los centros poblados en que se desarrolla la explotación del gas de Camisea.	Expediente en evaluación por el Gobierno Regional.
Junín	Provincia de Satipo: creación del distrito del Ene, presentado por las autoridades del Centro Poblado de Valle Esmeralda. Para que la población de este centro poblado acceda a su capital distrital tiene que hacer un viaje de 8 horas por vía lacustre. Creación de la Provincia de Pangoa, a partir del distrito del mismo nombre.	El Gobierno Regional de Junín observó este expediente porque el centro poblado propuesto como capital no cuenta con el mínimo de población establecido por ley. El expediente ha sido observado por el Gobierno Regional por no contar con el nivel mínimo de población requerido por la norma.
Lambayeque	Provincia de Lambayeque: creación de la provincia de Olmos a partir de la unión de los distritos de Olmos, Motupe y Chochope. Provincia de Chiclayo: creación del distrito de Nueva Santa Victoria o José Quiñónez Gonzáles, como unión de los asentamientos humanos Ocho de Octubre, José Olaya, zona Gobierno Regional Urbanización Santa Victoria.	No se ha promovido la iniciativa por diferencias entre los distritos para determinar la nueva capital. El Comité Pro Nuevo Distrito está realizando las consultas necesarias para la presentación del expediente.
Moquegua	Provincia de Ilo: el sector de Pampa Inalámbrica quiere conformar el distrito de Chiribaya. Provincia de Mariscal Nieto: iniciativa de crear una provincia conformada por los actuales distritos de Carumas, Cuchumbaya y San Cristóbal.	El expediente ha sido rechazado por PCM, pero los pobladores volverán a insistir. No existe un expediente, son iniciativas de la población.

Continúa

¹³ En la evaluación también se identificaron otras 13 iniciativas de creación de distritos en Cajamarca, en provincias que no correspondían a la muestra. Dos de las iniciativas habrían sido desestimadas por no contar con la población requerida por ley, mientras que las demás están a la espera de los resultados del Estudio de Diagnóstico y Zonificación que elabore el Gobierno Regional.

Cuadro N° 3

Iniciativas de creación de nuevas jurisdicciones

Continuación

Dpto.	Iniciativa	Estado del Expediente
Pasco	<p>Provincia de Oxapampa: creación del distrito de Ciudad Constitución, en el distrito de Puerto Bermúdez.</p> <p>El actual centro poblado de Ciudad Constitución está a 64km de la capital distrital y un viaje de 3 horas, con serios problemas de accesibilidad.</p> <p>Provincia de Daniel Alcides Carrión: creación de la provincia de Santa Ana de Tusi a partir del distrito del mismo nombre, con lo cual se espera poder atender a la creciente población.</p> <p>Provincia de Oxapampa: creación de la provincia de Villa Rica, a partir del distrito del mismo nombre.</p>	<p>Esta propuesta forma parte del expediente de demarcación territorial de la provincia de Oxapampa presentado a la PCM.</p> <p>Actualmente existe un Comité de Distritalización que está coordinando con autoridades y poblaciones involucradas a la elaboración de la propuesta.</p> <p>Expediente en elaboración pero que puede quedar de lado por el reciente asfaltado de la carretera que une a Villa Rica con Oxapampa.</p>
San Martín	<p>Provincia de Rioja: creación de la provincia de Nueva Cajamarca, a partir del distrito del mismo nombre.</p> <p>Provincia de Moyobamba: creación de un distrito a partir de la unión de 10 comunidades aguarunas de la margen izquierda del río Mayo. Con ello se busca tener una municipalidad distrital conformada exclusivamente por población nativa.</p> <p>Provincia de Picota: creación del distrito Leoncio Prado a partir del Centro Poblado del mismo nombre.</p>	<p>Aún no existe un expediente.</p> <p>Aún no existe un expediente, además el distrito no cumpliría el requisito de población mínima.</p> <p>El expediente estaría siendo elaborado por un consultor privado.</p>
Ucayali¹⁴	<p>Provincia de Padre Abad: creación del distrito de Neshuya, a partir de la Municipalidad de Centro Poblado del mismo nombre y cuya capital sería Monte Alegre.</p>	<p>No existe un expediente, además la capital propuesta no cumple con el requisito del número mínimo de pobladores (tiene 1,200 habitantes y se requiere 1,800).</p>

Fuente: Evaluación Rápida de Campo 2006
Elaboración: PRODES

¹⁴ Además, se ha identificado la intención de crear tres distritos adicionales en provincias que no corresponden a la muestra. En Purus el Ministerio de Relaciones Exteriores habría promovido la división del único distrito en dos por cuestiones estratégicas de tratamiento de frontera, y en Atalaya se estaría promoviendo la creación del distrito de Oventeni, que corresponde a territorios de asheninkas del Gran Pajonal.

Esta búsqueda de “acercar” el Estado a su localidad vía la creación de jurisdicciones también se vería reflejada en el hecho de que en las zonas geográficas extensas en territorio y con dificultades de acceso existen más municipalidades de centro poblado – MCP. Por ejemplo, en Cusco, en el distrito de Echarate hay 8 MCP, mientras que en el de Pitumarca, con vías de acceso y una extensión 17 veces más pequeña que Echarate, hay sólo 1 MCP. En Lambayeque ocurriría lo mismo: el distrito de Olmos cuenta con 8 MCP y una extensión que excede en más de 9 veces a Pitipo, que no cuenta con MCP¹⁵.

Cabe mencionar que si bien otra forma de “acercar” el Estado a las zonas de difícil acceso sería la delegación de funciones a las comunidades campesinas y nativas –como organización-, esta figura tiene un uso limitado. De hecho, la Evaluación muestra que las autoridades comunales están perdiendo capacidad de interlocución ante las instancias del Estado y que su relación con las municipalidades se refiere principalmente a la organización del trabajo comunal.

Otras iniciativas para la creación de nuevas jurisdicciones se refieren a centros poblados, distritos o provincias que cuentan con dinámicas económicas y poblacionales independientes a las de su jurisdicción y en algunas ocasiones las han sobrepasado, y consideran que podrían potenciar más su desarrollo siendo una jurisdicción distinta. Un ejemplo de ello es el distrito de Nueva Cajamarca en San Martín, que estaría promoviendo su creación como provincia, y otro el centro poblado de Neshuya en Ucayali que se formó a partir de un mercado de palmicultores al borde de la carretera y ahora quiere tener sus autoridades y administrar sus recursos como distrito. Un tercer caso es el de los distritos de Olmos y Motupe, que quieren constituirse en la provincia de Olmos, pues además de que en su territorio se encuentra el proyecto hidroenergético de Olmos, concentran a importantes firmas empresariales que invierten en el departamento de Lambayeque. En Pasco, la iniciativa de creación de la provincia de Villarrica también tendría el mismo origen, ya que esperan potenciar su desarrollo convirtiéndose en una nueva jurisdicción.

Según se aprecia en el Cuadro N°3, varias de las propuestas y expedientes presentados por la población y sus autoridades para la creación de distritos o provincias están en compás de espera, mientras que otros tantos han sido desestimados por no contar con el número de población suficiente y por la limitación a crear nuevas jurisdicciones hasta el 2007, de acuerdo a lo establecido por ley. En el Cuadro N° 4 se presenta el nivel de cumplimiento del requisito de población mínima en los distritos y provincias de la muestra evaluada.

¹⁵ Los datos de extensión de los distritos y número de MCP han sido corroborados con información del INEI (Censo de Población y Vivienda 2005 y Directorio de Nacional de Municipalidades provinciales, distritales y de centro poblado 2005).

Cuadro N° 4
Cumplimiento del Requisito de Población en la Muestra

Dpto.	Provincia	Población Provincial 2005	Cumple con requisito de población*	Distrito	Población Distrital 2005	Cumple con requisito de población
Ayacucho	La Mar	82,473	Sí	Chungui	7,209	Sí
	Lucanas	62,297	Sí	Tambo	17,596	Sí
				Leoncio Prado	1,632	No
				Chaviña	2,708	No
Cajamarca	Celendín	89,006	Sí	Jorge Chavez	691	No
	Chota	165,411	Sí	Sorochocho	10,216	Sí
				Tocmoche	914	No
				Lajas	13,401	Si
Cusco	Canchis	103,974	Sí	Pitumarca	8,000	Sí
	La Convención	165,415	Sí	Tinta	6,152	Sí
				Echarate	42,270	Sí
				Quellouno	16,469	Sí
Junín	Chupaca	51,340	Sí	Yanacancha	3,350	No
	Satipo	146,490	Sí	Huamancaca Chico	4,365	Sí
				Rio Tambo	27,793	Sí
				Coviriali	4,033	Sí
Lambayeque	Ferreñafe	94,731	Sí	Pitipo	18,466	Sí
	Lambayeque	258,747	Sí	Pueblo Nuevo	12,449	Sí
				Olmos	36,548	Sí
				San José	12,156	Sí
Moquegua	Gral. Sánchez Cerro	25,809	No	La Capilla	1,525	No
	Mariscal Nieto	70,460	No	Coalaque	1,595	No
				San Cristobal	2,652	No
				Samegua	7,262	No
Pasco	Daniel A.Carrión	41,530	Sí	Goyllarisquizga	1,356	No
	Oxapampa	78,108	Sí	Santa Ana de Tusi	14,904	Sí
				Pozuzo	7,847	Sí
				Villa Rica	16,931	Sí
San Martín	Picota	33,515	Sí	Tingo de Ponaza	4,153	Sí
	Rioja	94,877	Sí	San Hilarion	4,242	Sí
				Pardo Miguel	16,440	Sí
				Nuevo Cajamarca	30,551	Sí
Ucayali	Crnel.Portillo	316,546	Sí	Masisea	11,789	Sí
	Padre Abad	44,310	Sí	Yarinacocha	67,681	Sí
				Curumana	5,185	Sí
				Irazola	16,192	Sí
Total	11% de las provincias de la muestra no cumple con los requisitos mínimos de población 28% de los distritos de la muestra no cumple con los requisitos mínimos de población					

* Para efectos de cálculo, se consideró a las provincias como de una u otra región natural en función de la ubicación del distrito capital.
Fuente: INEI, DNTDT
Elaboración: PRODES

Si bien las acciones de categorización y recategorización de centros poblados no implican la creación de nuevas jurisdicciones, se han convertido también en una estrategia para acceder a los recursos del Estado¹⁶. De acuerdo a lo manifestado por los entrevistados, estas acciones de normalización se constituyen en un requisito para que los gobiernos locales reconozcan a las autoridades de los centros poblados, para la provisión de servicios de salud y educación (para crear puestos de salud y escuelas se les exigiría que el centro poblado esté categorizado) y también para que las diferentes direcciones regionales y organismos públicos descentralizados -OPD- los apoyen con obras y equipamiento.

5. La Figura de Municipalidad de Centro Poblado presenta limitaciones

De acuerdo al marco normativo, las Municipalidades de Centro Poblado -MCP- se crean por la necesidad de los centros poblados de contar con ciertos servicios locales que no pueden ser provistos por su municipalidad distrital o provincial; para crearse, deben cumplir una serie de requisitos como la demostración de que la MCP cuenta con un número mínimo de pobladores mayores de edad, puede sostener la provisión de los servicios demandados, entre otros.

Cabe mencionar también que la normatividad actual establece la obligación de las municipalidades que cuentan con MCP de transferirles recursos para las funciones delegadas y que en el periodo 2004-2006 han existido iniciativas legislativas para dar autonomía política, administrativa y económica a las cerca de 1,900 MCP existentes.

Al respecto, la Evaluación muestra que las MCP estarían siendo creadas sin perspectivas de desarrollo y sin consideraciones técnicas –y más para obtener réditos políticos-, lo que se reflejaría en funciones poco específicas y ausencia de recursos para desarrollar las mismas.

Existen casos extremos de debilidad institucional y de necesidad de generar recursos propios, como las MCP de Yalaque y San Cristóbal en Moquegua o la MCP de Cochas en Ayacucho, que no cuentan ni siquiera con local, y las de San José de Yarinacocha y San Pablo de Tuchmo en Ucayali, que quisieron cobrar tributos a las empresas que operaban dentro de sus límites territoriales y fueron luego desautorizadas mediante ordenanza de la Municipalidad Distrital de Yarinacocha y, en fecha reciente, por la Municipalidad Provincial de Coronel Portillo.

En la medida que el financiamiento principal de las MCP son transferencias de su municipalidad provincial y distrital, cabe mencionar que muchas veces estas instancias son percibidas por los funcionarios municipales como entes que “*dividen el presupuesto local*”, y que limitan las posibilidades de ejecutar obras de mayor envergadura.

¹⁶ De acuerdo a la Ley de Demarcación y Organización Territorial, Ley N° 27795 (art. N° 8), éstas son acciones de normalización y están a cargo de los gobiernos regionales.

Las dificultades de estas municipalidades estarían también por el lado de la falta de capacidades para cumplir adecuadamente las funciones delegadas; según una representante de la DEMUNA de la provincia de La Mar en Ayacucho, en una comunidad de Tambo se tuvo que volver a registrar a los niños nacidos entre 2004 y 2005, porque los registros que había realizado la MCP tenían errores.

6. Las Municipalidades Provinciales no tienen un rol claro

Para los entrevistados, la mayoría de municipalidades provinciales se relaciona con sus municipalidades distritales para la distribución del presupuesto participativo provincial y la ejecución de programas sociales a su cargo como los de comedores populares - Pronaa y de Provías Rural.

Sin embargo, se identifica una tendencia de las municipalidades provinciales a actuar como municipalidad distrital del cercado de la provincia. Se identifica también muy poca capacidad de organización para la realización de proyectos de nivel provincial o para tener una visión estratégica en relación al desarrollo de la provincia. Así, los recursos que son asignados a la municipalidad provincial para la provincia generalmente son distribuidos entre los distritos y no son utilizados para proyectos de carácter provincial¹⁷.

La Evaluación también muestra que la duplicidad de funciones es más evidente entre la municipalidad provincial de la capital del departamento y el gobierno regional que se dedica a ejecutar obras de carácter local. Del mismo modo, que las relaciones entre ambos niveles de gobierno son más de competencia que de coordinación, principalmente por razones políticas.

En relación a todo lo anterior, cabe mencionar que el marco normativo existente no ayuda a precisar los roles de los distintos niveles de gobierno, al no establecer de manera clara qué responsabilidades tiene cada uno.

7. Existen iniciativas exitosas de asociarse entre municipalidades para la gestión de recursos

Los resultados de la evaluación muestran que uno de los mecanismos utilizados por las municipalidades para proveer mejores servicios a sus respectivas localidades es crear asociaciones. Entre las asociaciones activas con resultados positivos para la población, los funcionarios de los gobiernos distritales y provinciales entrevistados mencionaron a:

- Asociación de Municipalidades de la Región San Martín (AMRESAM), conformada por todas las municipalidades de San Martín, que brinda distintos servicios a sus asociadas. Por ejemplo, gestionó proyectos del Programa de Desarrollo Alternativo (PDA), hasta por un monto de US \$ 15 millones, que fueron ejecutados por las municipalidades.

¹⁷ Una de las excepciones de la muestra sería la Municipalidad Provincial de Ferreñafe, la que se estaría encargando de coordinar y concertar la inversión pública y de cooperación internacional en la provincia a través de la OPI.

- Asociación de Municipalidades de Picota (AMPI), conformado por las municipalidades distritales de Picota-San Martín., cuya gestión implicó la compra de maquinaria pesada para ponerla a disposición de todas sus municipalidades. Actualmente este grupo de maquinaria es administrado por una empresa municipal donde todos son socios.
- Eje Ferreñafe en Lambayeque, conformada por las municipalidades distritales de Ferreñafe, Pitipo, Pueblo Nuevo y Mesones Muro, que cuenta entre sus logros la ejecución del proyecto de alcantarillado hasta por un monto de S/. 7 millones con el Fondo Ítalo Peruano.
- Asociación de Municipalidades del Marañon Andino (AMMA) en Cajamarca, conformada por las municipalidades de la provincia de Celendín, que cuenta entre sus logros la electrificación de 106 comunidades de tres departamentos (Cajamarca, La Libertad y Amazonas), con recursos de las municipalidades beneficiarias (socias y no socias).
- Asociación de Municipalidades del Valle del Río Apurímac y Ene (AMUVRAE), conformada por las municipalidades de Chungui, Anco, Ayna, Santa Rosa, Sivia y Llohegua de Ayacucho y Kimbiri y Pichari de Cusco, que desarrolla un papel de asistencia técnica para las municipalidades de la Asociación.

Un paso importante para la institucionalización de las asociaciones de municipalidades sería pasar del impulso de la misma por uno o pocos alcaldes a la participación activa de las distintas autoridades involucradas. La Asociación de Municipalidades de la Región Ucayali (AMREU), por ejemplo, dejó de funcionar cuando el alcalde impulsor terminó su mandato.

Los entrevistados que pertenecen a alguna asociación manifestaron que una de las principales dificultades que afrontan estas instituciones es la imposibilidad legal de las municipalidades para entregarles recursos de su presupuesto y para acceder a fondos de la cooperación, para financiar proyectos conjuntos y también los gastos administrativos y de gestión.

La Evaluación da cuenta también de otras asociaciones de municipalidades que no tuvieron resultados positivos, que se refieren a iniciativas promovidas por terceros. De acuerdo a los entrevistados, durante los últimos meses se formaron asociaciones de municipalidades como las de Junín (Alto y Bajo Tulumayo en Concepción, Asociación del Valle de las Guindas en Chupaca, Asociación del Valle de Yacus en Jauja) y Ayacucho (del Sur de Ayacucho, de Vilcashuamán, de Huamanga), que respondieron al requisito fijado por Foncodes para acceder a la transferencia de responsabilidades en el marco del proceso de descentralización.

Iniciativas en curso desde el Estado

8. El proceso de demarcación territorial avanza lentamente

La percepción de los entrevistados es que el actual proceso de demarcación avanza muy lentamente, en parte por su complejidad y también porque requiere de elevados niveles de concertación y voluntad política.

Los funcionarios entrevistados del nivel regional manifestaron que los recursos destinados a esta actividad resultan insuficientes, pues además de gastos de supervisión también se requiere equipos especializados para cada una de las etapas del proceso. Además, señalaron la necesidad de contar con personal calificado, que conozca la zona de trabajo, y de un acompañamiento y asistencia técnica permanente por parte de la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial – DNTDT. Otro problema sería la existencia de imprecisiones en el marco normativo; un ejemplo de ello sería la poca claridad que existe respecto de cómo realizar las consultas para determinación de límites en zonas donde hay invasores, situación que se produjo en Ucayali.

De acuerdo a los resultados de la Evaluación, la lentitud del proceso de demarcación se haría evidente en el hecho de que son varios los gobiernos regionales que tienen expedientes de demarcación o de zonificación concluidos, en espera de ser revisados y aprobados por la DNTDT: Pasco (Oxapampa) desde inicios de 2006, Ayacucho (Huamanga y La Mar) desde 2005, Junín (Chupaca) desde noviembre de 2005, Moquegua (Sánchez Cerro) desde agosto de 2006 y Ucayali (Padre Abad) desde junio de 2006.

El hecho que el tema de demarcación territorial no esté contemplado en los Planes de Desarrollo Concertado sería para los funcionarios entrevistados un signo de la poca voluntad política existente. Sin embargo, no en todos los departamentos existiría esta aparente apatía hacia el tema, pues en Ucayali –único departamento en el que hay una provincia con ley de demarcación¹⁸- el tema tendría importancia porque se ha identificado *“la necesidad de asegurar los límites territoriales, a fin de que la exploración y explotación de los recursos estén plenamente garantizados y beneficien a todo el departamento”*, de acuerdo a lo mencionado por el Gerente de Planificación del Gobierno Regional. Similar voluntad habría en Pasco, donde el gobierno regional ha movilizó a su equipo hasta Oxapampa para concluir con el expediente técnico de demarcación de esta provincia.

Los actores ausentes en este proceso parecerían ser las municipalidades provinciales, pues sólo en dos departamentos habrían tomado parte activa (Cusco y Junín), sea como impulsoras de propuestas o como parte de las mesas de diálogo para la toma de acuerdos, a pesar que el marco normativo exige que la elaboración de los Estudios de Diagnóstico y Zonificación tome como insumo al Plan de Acondicionamiento Territorial provincial correspondiente.

18 Ley de Demarcación y Organización Territorial de la provincia de Coronel Portillo en el departamento de Ucayali, Ley N° 28753, publicada el 6 de junio de 2006.

En el desarrollo del proceso de demarcación territorial generalmente no existen iniciativas de fusión de jurisdicciones; sin embargo, cuando se elaboró el expediente de la provincia de San Marcos en Cajamarca, el estudio mostró la necesidad de realizar algunas fusiones de tal forma que la provincia sólo tuviese tres distritos, en vez de los siete actuales. Según los entrevistados, la DNTDT habría considerado que lo propuesto no era políticamente viable.

Por otro lado, la Evaluación muestra que si bien los procesos de demarcación son complejos, la población y sus líderes no estarían completamente ajenos a ellos, pues hay experiencias tradicionales que bien podrían ser recogidas o aprovechadas para impulsar la demarcación territorial, como el linderaje en las comunidades del Cusco¹⁹. Además, varios de los dirigentes comunales entrevistados en Cajamarca y Ayacucho mencionaron que siempre es más fácil resolver los conflictos de límites internamente a que venga alguien de fuera de la zona a decir cómo deben ser éstos solucionados.

9. Existen opiniones divididas sobre el proceso de integración

La Evaluación muestra que uno de los aspectos más controversiales del tema de demarcación y organización territorial es la integración regional.

En relación al referéndum de 2005, de manera general, los entrevistados mencionaron que la propuesta de integración regional fue impuesta desde el nivel central y las más altas autoridades de los gobiernos regionales, y que se realizó muy poco por darla a conocer a la población directamente involucrada, pasando por alto a las autoridades del nivel local y a actores clave como los empresarios locales.

También mencionaron que la poca claridad en los temas de ubicación de la sede, la naturaleza de los incentivos y el número de consejeros por departamento desalentaron la apuesta por la integración. Por ejemplo, en departamentos como Ucayali, Moquegua, Pasco y Lambayeque que cuentan con muy pocas provincias, el temor de perder representatividad en el consejo regional habría sido un factor importante. A decir de los entrevistados, otro factor determinante habría sido el cálculo político de no perder espacios de poder, que habría llevado a diversas autoridades y líderes políticos a no apostar por el proceso.

En relación a las perspectivas futuras de la integración, de un lado se identifica un fuerte desinterés en este proceso. Una razón para ello sería la falta de ejemplos tangibles sobre los beneficios de conformar una región, en especial en términos del desarrollo económico que podría generar. Otra razón importante sería el temor de los departamentos que reciben ingresos por la explotación de recursos naturales -canon, regalías, y otros- de tener que compartir los mismos con otros departamentos con los que decidiesen conformar una región.

Sin ir al otro extremo, hay opiniones que manifiestan que el proceso de integración regional es importante pero estuvo mal planteado, pues debió empezar como la unión o reubicación de provincias y distritos y no de departamentos. Señalan al respecto

¹⁹ Linderaje, festividad en comunidades del Cusco donde las autoridades comunales acompañadas de la población van a reconocer sus linderos una vez al año.

que la tradición y la historia presentan serias limitaciones para la integración de departamentos; mencionan el apego e identidad con el departamento y el peso de los resultados del proceso de regionalización anterior (1989-1992). En relación a lo último, para muchos de los entrevistados de Moquegua, Cajamarca y San Martín, la experiencia anterior de regionalización representó un mecanismo para vulnerar su autonomía frente a departamentos más grandes y con dinámicas económicas más representativas. Para los entrevistados de Ucayali, que se separó de Loreto hace poco más de dos décadas, *“el pucallpazo se constituye en la memoria de la población, y no quieren volver a integrarse con otro departamento porque significaría que la gesta fue en vano”*.

En tal sentido, varios entrevistados manifestaron que es a nivel de las provincias y distritos donde pueden ser más viables iniciativas de integración. Así lo estaría demostrando la actual propuesta de conformar la Región Selva Central, compuesta por provincias de Pasco (Oxapampa) y Junín (Chanchamayo y Satipo) y el interés de las provincias del sur de Ayacucho de unirse a Ica, tal como muestran los resultados del referéndum²⁰. Existen también opiniones que apuestan por la conformación de una región piloto, que sirva para mostrar resultados tangibles de ser una región y para que se precisen los aspectos respecto de los cuales hubo mucha incertidumbre en el primer proceso.

Por su parte, especialistas y funcionarios entrevistados en Ucayali y Moquegua se mostraban a favor de un proceso de integración interna como precondition a uno de integración regional; de acuerdo a lo manifestado por un funcionario del Gobierno Regional de Ucayali, las autoridades de su departamento no presentaron un expediente para el referéndum de 2005 debido a que optaron por priorizar la integración interna²¹.

No menos importantes son las opiniones divididas en torno al mecanismo de integración regional. Para algunos de los entrevistados, el referéndum resulta ser el medio más idóneo para este fin, mientras que para otros, especialmente funcionarios de nivel regional y local, se debería optar por conformar las regiones como una decisión normativa del nivel nacional.

10. Juntas de Coordinación Interregional: aún por activar

Las Juntas de Coordinación Interregional –JCI se encuentran inactivas. Al respecto, ninguna de las JCI de las que participan los departamentos de la muestra evaluada está realizando alguna actividad específica, a excepción de la Junta Norte y Oriente, que ha empezado a reunirse para coordinar actividades relacionadas a obras de prevención ante un eventual Fenómeno del Niño²². Así, la elaboración y ejecución de proyectos conjuntos vía las JCI no fue una prioridad de la anterior gestión de los gobiernos regionales, lo cual a decir de los entrevistados debiera serlo para llegar con un mejor escenario al 2009.

20 Lucanas, provincia ubicada al sur de Ayacucho, fue una de las pocas provincias donde el Sí a la conformación de regiones tuvo mayoría en el referéndum de octubre de 2005.

21 El saliente Presidente Regional de San Martín habría tenido el mismo discurso para promover la creación de una región autónoma.

22 El Presidente Regional de Lambayeque, y candidato a la reelección cuando se hizo la evaluación, fue uno de los presidentes regionales que apostó por el proceso de integración regional, lo que podría ser una explicación al impulso que le está dando a la JCI que su departamento conforma.

Los entrevistados consideran además que estas instancias fueron creadas sólo como prerrequisito para conformar una región y que ni siquiera en el contexto del proceso de conformación de regiones de 2005 funcionaron como instancias de concertación. En relación a ello, señalan que por ejemplo los expedientes técnicos fueron elaborados por partes, en cada uno de los departamentos, y no por un equipo único de la JCI; así, las cifras y propuestas de las distintas partes resultaron en muchos casos contradictorias.

Cabe mencionar además que las JCI son instituciones desconocidas no sólo para la población en general, sino también para los actores clave y una gran parte de los funcionarios públicos. A decir de varios entrevistados, para que cumplan un rol en promover la integración regional se requiere que antes incorporen a otros actores y vayan construyendo consensos a favor de la integración regional.

11. Las tierras de las comunidades campesinas y nativas constituyen un tema complejo y pendiente

La Evaluación muestra que las comunidades campesinas y nativas y los pueblos indígenas de la Amazonía tienen permanentemente conflictos por los temas de propiedad, uso y ampliación de sus tierras, y que es un tema que requiere atención urgente.

En la selva tendrían conflicto con las grandes empresas que explotan recursos en sus tierras sin la concertación necesaria y paralelamente con los colonos que llegan a la selva a invadir sus tierras. Un ejemplo de ello sería el conflicto de Comunidad de Cachiyacu del Alto Mayo con los colonos del Centro Poblado Cielito Lindo en Moyobamba, en la medida que el centro poblado fue creado en propiedad comunal. Al respecto, los nativos señalan que el centro poblado fue creado en propiedad comunal con el visto bueno del PETT, INRENA, el Ministerio de Agricultura y la Municipalidad de Moyobamba.

Además, la Evaluación muestra que para las comunidades no es sencillo diferenciar la propiedad comunal de la división político-administrativa del territorio, pues muchas veces consideran que si un límite geopolítico atraviesa su propiedad, ello tendrá implicancias en sus derechos sobre la misma.

La titulación muchas veces se ve desalentada por los altos costos que implica para las comunidades, por ejemplo la inspección por parte de funcionarios del PETT para la regularización de la ampliación de territorio cuesta S/. 320 por Ha. Al respecto, en San Martín el Proyecto Especial del Alto Mayo –PEAM avanzó en delimitar 7 comunidades, pero el PETT desconoció lo avanzado.

12. Existen iniciativas “desvinculadas” de articulación del ordenamiento territorial y la organización y demarcación territorial

La Evaluación muestra que las iniciativas de ordenamiento, organización y demarcación territorial no siempre están vinculadas. Hay gobiernos regionales y provinciales que han elaborado planes de ordenamiento territorial con el apoyo de instituciones privadas y no tienen mayores avances en el proceso de demarcación territorial, que es promovido por el gobierno nacional. En Lambayeque, consideran que primero se debe ver el tema de ordenamiento territorial y luego el de demarcación territorial, mientras que en

San Martín la demarcación territorial está considerada como uno de los componentes de una propuesta integral de ordenamiento territorial del departamento. El Gobierno Regional de Pasco, en cambio, habría optado por iniciar los procesos de demarcación territorial y de elaboración de la zonificación económica y ecológica en la provincia de Oxapampa en simultáneo, para procurar la coherencia de ambos planteamientos. En Cajamarca, Cusco y Moquegua, en cambio, cada estudio es coordinado y desarrollado por gerencias regionales e instituciones distintas, y sólo en el caso de Cusco uno se utiliza como insumo del otro.

La dificultad de vincular estos temas también se explica por la existencia de diversas instituciones relacionadas a estos procesos, como por ejemplo el Instituto Nacional de Estadística e Informática-INEI, el Programa Especial de Titulación de Tierras-PETT, el Ministerio de Agricultura, la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial-DNTDT, el Consejo Nacional del Ambiente-CONAM, gobiernos regionales e instituciones privadas, que promueven enfoques metodológicos distintos, y brindan y utilizan información y cartografía también diferente.

Frente a ello, varios de los entrevistados se manifestaron por promover que sea el CEPLAN el que articule y homogenice los temas, para que a la vez puedan implementarse más rápidamente.