

# I. Introducción

Pro Descentralización – PRODES es un programa de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional – USAID, ejecutado por la empresa Associates in Rural Development – ARD, que busca aportar al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática del Perú, promoviendo la institucionalización de prácticas de buen gobierno y desarrollando actividades orientadas a contribuir de manera efectiva en el proceso de descentralización.

En este marco, uno de los objetivos de PRODES es contribuir a que los diversos actores involucrados en el proceso de descentralización cuenten con información oportuna sobre el avance y las perspectivas del mismo en el ámbito nacional, regional y local. De esta manera se espera aportar a una mejor toma de decisiones en las entidades involucradas en el proceso de descentralización.

Una de las actividades que PRODES desarrolla anualmente para alcanzar este objetivo es la realización de una Evaluación Rápida de Campo en que analiza a profundidad uno de los temas más relevantes del proceso de descentralización, a partir de las opiniones de los actores descentralizados. Es decir, a partir de cómo ven el proceso actores de ciudades del interior del país.

Para el año 2006, el tema elegido fue el de **Demarcación y Organización Territorial**, referido a la organización racional y delimitada del territorio nacional a partir de circunscripciones funcionales que garanticen el ejercicio del gobierno y la administración. Si bien para avanzar en este tema el Estado dio un paso importante con la aprobación en el año 2002 de la Ley de Demarcación y Organización Territorial y en el 2004 de la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones, para esta Evaluación se seleccionó este tema por ser una de las dimensiones menos estudiadas del proceso de descentralización, por el escaso avance registrado en el proceso de demarcación territorial que viene desarrollando el Estado y por el resultado adverso obtenido en el referéndum de conformación de regiones de octubre de 2005.

Cabe mencionar que el tema de demarcación y organización territorial es de singular importancia para el proceso de descentralización, en la medida que la transferencia de responsabilidades del nivel nacional a los gobiernos descentralizados y la asignación de recursos a estas instancias se da tomando en cuenta la organización existente del territorio, que en el caso peruano presenta diversas limitaciones. Al respecto, si bien las 20 medidas anunciadas por el Presidente de la República en octubre de 2006 para impulsar el proceso de descentralización incluyen la formulación de un marco técnico y orientador para promover la conformación de regiones sostenibles, la conformación de una región piloto

y el replanteamiento e impulso de las Juntas de Coordinación Interregional, son varios los temas de demarcación y organización territorial que requieren atención urgente y no han sido incluidos en estas medidas, según se verá más adelante.

Como metodología para la evaluación, PRODES utilizó la técnica de Evaluación Rápida de Campo, cuya principal característica es que permite recoger una diversidad de percepciones a través de entrevistas a profundidad, que no se pueden obtener con otras formas de recolección de información. Así, más que una evaluación de confiabilidad estadística, la metodología utilizada permite identificar las tendencias de mayor relevancia del tema evaluado. PRODES no sólo cuenta con la experiencia de Associates in Rural Development -ARD en evaluaciones similares en Filipinas y Bangladesh, sino también con la experiencia acumulada de aplicar esta metodología durante tres años consecutivos en Perú<sup>1</sup>:

- Evaluación Rápida del Proceso de Descentralización 2003, en relación a los temas de transferencias de competencias y participación ciudadana.
- Evaluación Rápida del Proceso de Descentralización 2004: Proceso de Presupuesto Participativo.
- Evaluación Rápida del Proceso de Descentralización 2005: Transferencia de Responsabilidades.

La Evaluación Rápida de Campo 2006 se inició durante el mes de julio con la exploración en talleres en los departamentos en que trabaja PRODES<sup>2</sup> de los actores y aspectos clave del tema a evaluar, y dos estudios exploratorios sobre demarcación y organización territorial. El primero de ellos, referido a las experiencias internacionales, a cargo de Fernando Prada, y el segundo al caso peruano, a cargo de Raúl Molina.

La recolección de la información de la Evaluación de Campo se realizó durante los meses de septiembre y octubre. Como instrumento de campo se contó con una Guía de Entrevista, la misma que fue elaborada en base a la exploración realizada en los talleres y los informes exploratorios antes mencionados, y como resultado del debate inicial sobre el tema sostenido con los evaluadores en un Taller de Inducción. La Evaluación se aplicó a un total de 393 actores clave, en nueve departamentos: Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Junín, Lambayeque, Moquegua, Pasco, San Martín y Ucayali.

Con el fin de enriquecer el proceso y los resultados de la Evaluación, PRODES invitó a conformar un Comité Consultivo a representantes de distintas instituciones vinculadas con el tema, tanto del sector público como privado, incluyendo entre ellos a representantes de zonas de fuera de Lima<sup>3</sup>. Este Comité sostuvo reuniones mensuales en el periodo septiembre – diciembre, en las que aportó significativamente en el diseño de la Evaluación y en la formulación de las conclusiones y recomendaciones que se incluyen en el presente Informe.

Los resultados de la evaluación fueron consolidados y analizados durante un taller final en el que participaron los evaluadores, quienes mencionaron entre sus primeras impresiones la

---

<sup>1</sup> Las publicaciones con los resultados de estas evaluaciones pueden ser consultados en [www.prodes.org.pe](http://www.prodes.org.pe).

<sup>2</sup> Ayacucho, Cusco, Junín, Huánuco, San Martín y Ucayali.

<sup>3</sup> La relación de los miembros del Comité Consultivo se presenta en el Anexo N° 1.

falta de información generalizada sobre el tema, la complejidad del territorio, el dinamismo de los intercambios económicos y sociales y la ausencia del tema en las coyunturas locales<sup>4</sup>. En base a lo trabajado en el taller, los resultados de la evaluación se organizaron en 12 hallazgos, los mismos que intentan reflejar fielmente las percepciones recogidas a nivel descentralizado sobre la organización y la demarcación territorial.

En las secciones siguientes del presente documento se da cuenta de los hallazgos de la evaluación, de las conclusiones y recomendaciones que se plantean en relación a los mismos y de una propuesta de ruta a seguir para acercarnos a una mejor organización del territorio. En los anexos se presenta la relación de los miembros del Comité Consultivo y del Equipo Responsable, el detalle de la metodología utilizada, la Guía de Entrevista y una tabla comparativa de la demarcación de otros países.

---

<sup>4</sup> En relación a la ausencia del tema en las coyunturas locales, cabe mencionar que las entrevistas en campo se realizaron a fines de septiembre e inicios de octubre de 2006, en tanto que para el 19 de noviembre estaban programadas las elecciones regionales y locales.