

II. Marco de Referencia

Como parte de los principios del proceso de descentralización, la Ley de Bases de la Descentralización establece que este proceso deberá garantizar a largo plazo un país espacialmente mejor organizado y con poblaciones mejor distribuidas, lo que implica superar los problemas de escala de los actuales departamentos, provincias y distritos, de articulación de las localidades con sus respectivas capitales y de límites mal establecidos, imprecisos o inexistentes.

Por ello, esta evaluación recoge las percepciones y recomendaciones de actores clave y especialistas en relación al estado actual de la delimitación del territorio y la organización del Estado sobre él, teniendo siempre presente que la descentralización busca esencialmente un Estado cercano a la población que le brinde servicios adecuados y oportunidades de desarrollo.

Para leer adecuadamente los hallazgos, conclusiones y recomendaciones de esta Evaluación, hemos incluido un breve marco de referencia con los conceptos utilizados, las normas relevantes, la situación actual de la demarcación y organización territorial en el Perú y las tendencias de experiencias internacionales en relación a la demarcación y organización territorial, los cuales presentamos a continuación.

Conceptos a tener presente

A continuación se presenta la descripción de los principales conceptos relacionados a la Evaluación⁵. Cabe señalar que para precisar el alcance de la Evaluación fue importante precisar estos conceptos, lo cual permitió clarificar que los temas a abordar serían los de demarcación y organización territorial, en tanto que el tema de ordenamiento territorial sólo sería abordado en su relación con los temas anteriores.

- **Circunscripciones Político-Administrativas:** regiones, departamentos, provincias y distritos, que de acuerdo a su nivel determinan el ámbito territorial de gobierno y administración. Cada circunscripción política cuenta con una población y un ámbito geográfico.

⁵ Elaborados a partir de la Ley de Demarcación y Organización Territorial, Ley N° 27795, el Estudio "Demarcación y Organización Territorial en el Perú", a cargo del consultor Raúl Molina, y los Lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial del Comité Técnico Consultivo Nacional de la Zonificación Económica y Ordenamiento Territorial.

- **Demarcación Territorial:** proceso mediante el cual el Estado efectiviza su organización sobre el territorio, definiendo y delimitando las circunscripciones político-administrativas en función de un diseño de organización territorial. Además del proceso de conformación de regiones, las acciones de demarcación territorial implican creación, fusión, delimitación y redelimitación territorial, traslado de capital, anexiones de circunscripciones y centros poblados, además de la categorización y recategorización de centros poblados.
- **Organización Territorial:** lineamientos técnicos y normativos en relación a cómo se organiza el Estado sobre el territorio para establecer su dominio y cumplir sus funciones. Se orienta a adecuar las circunscripciones político-administrativas a la dinámica de los procesos políticos, económicos, sociales y físico-ambientales y a lograr una división racional del territorio que garantice el ejercicio del gobierno y la administración.
- **Ordenamiento Territorial:** proceso político y técnico para la ocupación ordenada y uso sostenible del territorio, que orienta la regulación y promoción de la localización y desarrollo de los asentamientos humanos, actividades económicas, sociales y el desarrollo físico espacial, sobre la base de la Zonificación Ecológica Económica.

Las normas relevantes

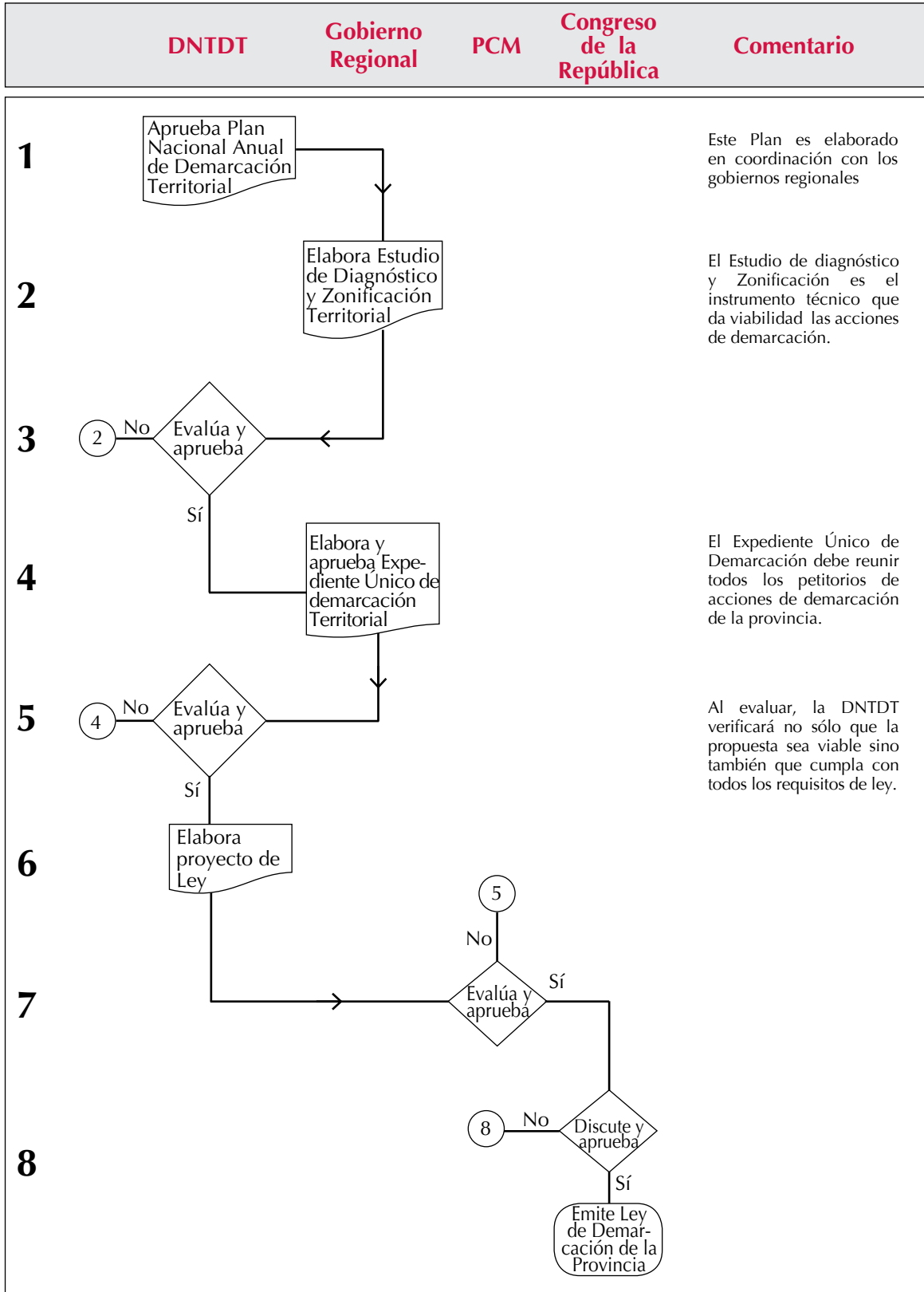
La demarcación y organización del territorio se rige por las siguientes normas principales: la Ley de Demarcación y Organización Territorial, Ley N° 27795, dada el 25 de julio de 2002, y su Reglamento, DS N° 019-2003-PCM, y la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones, Ley N° 28274, dada el 09 de julio de 2004, y su Reglamento, DS N° 063-2004-PCM. En la primera de ellas se establece los parámetros para las acciones de demarcación territorial, en tanto que en la segunda se aborda el tema de integración regional.

- **La Demarcación Territorial:** La Ley y el Reglamento de Demarcación y Organización Territorial establecieron como prioritaria la demarcación territorial, lo cual señalan se realizaría progresivamente en el periodo 2002 – 2007, provincia por provincia, buscando dejar totalmente delimitada y organizada la provincia analizada. A fines de 2006, el plazo fue prorrogado hasta el 31 de diciembre del 2011⁶.

Los actores involucrados en este proceso son la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial – DNTDT, los gobiernos regionales -a través del órgano técnico de demarcación territorial-, la Presidencia del Consejo de Ministros y el Congreso de la República, quienes participan según el procedimiento que se presenta en el gráfico siguiente:

6 Modificación aprobada el 8 de diciembre de 2006, mediante Ley N° 28920.

Gráfico N° 1
Procedimiento de Demarcación Territorial



- **La Conformación de Regiones:** El diseño normativo de la regionalización plantea un proceso en dos etapas: (i) integración de dos o más circunscripciones departamentales colindantes en una región, en función de la voluntad de la población expresada en un referéndum y (ii) cambio de circunscripción de provincias y distritos contiguos a las regiones que se hayan conformado en el referéndum anterior. Ambas etapas del proceso se inician con la presentación de un expediente técnico que fundamente la viabilidad de lo propuesto al CND.

El primer referéndum se realizó en octubre del 2005, en que ninguna región se conformó, y los siguientes están previstos para los años 2009 y 2013. Adicionalmente, el marco normativo prevé un proceso de conformación de Juntas de Coordinación Interregional, como asociación de gobiernos regionales de departamentos contiguos para la realización de proyectos y acciones conjuntas.

La demarcación y organización territorial en el Perú

A fines de 2006, el territorio peruano estaba organizado de la siguiente manera:

- 24 departamentos y una provincia constitucional, sobre los que se han establecido gobiernos regionales con presidentes y consejeros regionales electos por la población⁷.
- 195 provincias, con alcaldes y regidores provinciales electos por la población, en que la provincia más reciente data de 2005.
- 1,833 distritos, con alcaldes y regidores distritales electos por la población, excepto en los distritos capitales de provincia, que son atendidos por el nivel provincial; el distrito más reciente es de 2006.

Como mecanismo de atención a poblaciones donde las municipalidades provinciales y distritales no pueden llegar, el marco normativo contempla la figura de Municipalidad de Centro Poblado, a la que las municipalidades delegan el ejercicio de determinadas funciones. Actualmente existen más de 1,900 municipalidades de centro poblado en el país.

En cuanto a la demarcación territorial, a fines de 2006 el 80% de distritos y el 91% de provincias tienen mal definidos sus límites, y 50% de los distritos no cumple con los niveles mínimos de población establecidos por ley para ser considerados como tales. El avance a la fecha del proceso de demarcación territorial es limitado, en la medida que desde que entró en vigencia la normatividad actual sólo se ha concluido el saneamiento de una provincia, Coronel Portillo en Ucayali, con lo cual existirían 177 provincias pendientes.

En cuanto a las regiones, éstas fueron contempladas en el nuevo Capítulo de Descentralización de la Constitución Política, para lo cual en el 2005 se llevó a cabo el primer referéndum, en relación a cinco propuestas de región que correspondían a 16 departamentos; ninguna

⁷ En el caso del departamento de Lima, la Municipalidad Provincial ha asumido las funciones de gobierno regional, en tanto que el Gobierno Regional de Lima Provincias ha asumido las funciones de nivel regional correspondientes al resto de provincias del departamento.

de ellas obtuvo respaldo mayoritario de la población, por lo que no se llegó a conformar ninguna región. Actualmente, como parte de una iniciativa del nuevo Poder Ejecutivo, se ha propuesto la creación de una región piloto. Con ello se busca mostrar en los próximos años las ventajas de la integración y no esperar hasta el 2009, fecha de un nuevo proceso de referéndum. Como antesala a una posible integración, a la fecha existen 10 Juntas de Coordinación Interregional, en que participan todos los departamentos del país, salvo Ucayali.

Al analizar el tema de demarcación y organización territorial es importante tener en cuenta que en el Perú los gobiernos regionales y locales obtienen recursos mayoritariamente de las transferencias que les hace el gobierno nacional. Por un lado, los gobiernos en cuya circunscripción se explota algún tipo de recurso natural se hacen acreedores a transferencias por canon, regalías o Focam. Por otro lado, todos los gobiernos participan de los recursos de los fondos de compensación (regional y local) que se distribuyen con criterios de población y pobreza.

Algunas tendencias de la experiencia internacional

En los párrafos siguientes se mencionan algunas tendencias presentes en la experiencia de otros países, principalmente de América Latina⁸:

- **El proceso de descentralización está muy ligado a la demarcación y organización del territorio.** Bolivia ha sido el único país que ha implementado en paralelo el proceso de descentralización y el de demarcación y organización del territorio. En el resto de casos, en general el proceso de descentralización ha sido posterior a la demarcación y organización territorial, pero al definir las nuevas funciones de los niveles de gobierno se ha debido re-pensar la organización.
- **El proceso de demarcación y organización territorial ha pasado de ser centralizado y técnico a un proceso que incorpora la participación ciudadana.** En la mayor parte de países analizados, el proceso de demarcación territorial fue liderado primero por una entidad del nivel nacional y se refirió principalmente a la definición del nivel intermedio de organización territorial -las provincias en el caso Argentino, las regiones en el caso de Chile y los Estados en el caso de Brasil. Sin embargo, las experiencias más recientes están contemplado mecanismos de consulta ciudadana para determinar la asociación de las unidades administrativas; por ejemplo, para las meso-regiones de México.
- **Se tiende a dar flexibilidad a las unidades administrativas sub-nacionales para conducir el proceso.** Los países están avanzando hacia otorgar mayor flexibilidad para que las decisiones de demarcación y organización territorial se tomen en el nivel intermedio (regiones o estados). Sin embargo, esto ha funcionado mejor en los regímenes federales o de regiones autónomas como en México, Brasil y España, pues los gobiernos intermedios tienen total iniciativa y disponen de recursos.

⁸ Tomado del Estudio "Marco de Referencia de la Demarcación y Organización Territorial", a cargo del consultor Fernando Prada.

- **Se opta por asociar unidades pequeñas antes que por fusionar.** Para lograr unidades administrativas de mayor escala, Chile y Bolivia han optado por promover la asociación de gobiernos locales para proveer servicios públicos concretos, antes que modificar las unidades existentes. Para ello, los incentivos fiscales han sido importantes; en el caso de Bolivia, para acceder a determinados recursos la unidad territorial debe tener por lo menos 5,000 habitantes.

Adicionalmente, en el Anexo N° 4 se presenta una tabla comparativa de la demarcación de los distintos países evaluados.