

V. Trazando un camino para la organización del territorio

Dada la complejidad técnica del tema y la necesidad de voluntad política de distintos actores para poder lograr una organización racional y delimitada del territorio nacional, a continuación se clasifican las recomendaciones enunciadas en la sección anterior en tres grupos.

Control de Daños

En este grupo ubicamos las acciones urgentes del Estado para evitar que la problemática existente en el tema se agrave en los próximos años:

- **Evitar una mayor fragmentación del territorio y la atomización del gasto público.** Según resaltó uno de los miembros del Comité Consultivo, la historia tiene un gran peso en determinar nuestra organización actual, con lo cual una vez que las jurisdicciones son creadas es difícil eliminarlas o modificarlas. Por tanto, es importante evitar la mayor fragmentación del territorio. Para tal efecto, será conveniente que el Poder Ejecutivo establezca incentivos que frenen el impulso a la creación de nuevas jurisdicciones (por ejemplo, vía los criterios para la distribución de Foncomun) y más bien promuevan su articulación a través de las JCI y mancomunidades municipales (por ejemplo, vía premios en acceso a recursos nacionales); será también importante que en el Congreso no se apruebe la creación de nuevas jurisdicciones hasta el 2011, de acuerdo a las restricciones planteadas en el marco normativo vigente.
- **No crear un nuevo nivel de gobierno.** En línea con lo anterior, será conveniente mantener la situación actual en que el distrito es la unidad mínima de gobierno y no dar a las municipalidades de centro poblado la categoría de nivel de gobierno. Esta medida no desconoce que las MCP pueden ser importantes para la prestación de servicios como un nivel de delegación de los gobiernos locales.
- No efectuar nuevas **asignaciones presupuestales en función de la ubicación de los recursos naturales.** Ello resulta vital para evitar una mayor inequidad entre departamentos, la agudización de conflictos por indefinición de límites y un sesgo en las decisiones de demarcación territorial.

Habilitación Mínima

En este grupo se presentan las iniciativas de menor complejidad técnica y política, y que por tanto pueden ser implementadas en el corto plazo:

- **Promover la asociación de municipalidades y gobiernos regionales para la realización de acciones conjuntas.** Como se ha señalado antes, ello pasa por establecer incentivos, habilitarles recursos para sus iniciativas y contemplar un mecanismo institucional para que las asociaciones de municipalidades y las juntas de coordinación interregional puedan ejecutar recursos públicos por delegación o encargo de municipalidades o gobiernos regionales, según corresponda.
- **Mejorar la prestación de servicios contemplando equipos móviles y delegando funciones a las comunidades campesinas y nativas.** Es importante que las entidades públicas sean concientes que las comunidades no sólo representan una forma de propiedad de la tierra sino también una forma de organización de una colectividad asentada en determinado territorio, por lo cual son una alternativa interesante para la prestación de servicios públicos. Ante la inexistencia de comunidades, puede ser oportuno que la delegación de funciones sea a municipalidades de centro poblado, precisando su rol y alcances. En cualquier caso, la delegación debe ir con acompañamiento técnico, reglas claras y financiamiento. Como se señaló antes, son también interesantes los equipos móviles que se trasladan a los sitios alejados para la prestación de servicios.
- **Dar mayores facultades a los gobiernos regionales en relación al proceso de demarcación y organización territorial.** Se plantea otorgarles la facultad de aprobar mediante ordenanza regional la nueva demarcación y organización territorial de las provincias y distritos de su jurisdicción -aunque con la restricción clara para la creación de nuevos distritos, en cuyo caso la facultad la retendría el Congreso de la República. Para ello será importante que la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial, en su calidad de órgano rector, establezca los lineamientos que deben seguir los gobiernos regionales en la realización de esta tarea.
- **Promover la creación de una región piloto.** Según se ha señalado, como parte de este esfuerzo, promovido por el Ejecutivo, se deben precisar las reglas que resultaron poco claras durante el primer referéndum y contemplar que la región que se conforme cuente con el mayor consenso político posible.
- **Permitir que las zonas desarticuladas de su capital puedan cambiar de jurisdicción.** Es decir, adelantar la segunda etapa de la integración y conformación de regiones, para permitir que los distritos o provincias -y también centros poblados- que estén desarticulados de su capital pero articulados a la capital de una jurisdicción vecina puedan cambiar de dependencia.
- **Descentralizar tomando en cuenta la heterogeneidad municipal y el uso de servicios por poblaciones vecinas.** Al establecer las responsabilidades de los distintos niveles de gobierno será importante tener en cuenta que las municipalidades distritales y provinciales presentan una gran heterogeneidad; así, sería conveniente contemplar

la posibilidad de descentralizar distintos menús y niveles de responsabilidad según las capacidades y características de las municipalidades. Será también importante tener en cuenta la práctica mencionada de que pobladores de zonas alejadas reciben los servicios de jurisdicciones que no les corresponde, lo cual en caso de necesidad sería recomendable pueda seguir ocurriendo una vez descentralizado el Estado.

- **Titular las tierras de las comunidades faltantes.** Concluir lo pendiente, basándose en las tradiciones populares que existen para la demarcación de linderos.
- **Articular las distintas iniciativas vinculadas al tema de demarcación y organización territorial.** Para ello, más que instancias de coordinación, es conveniente una clara asignación de funciones entre las entidades involucradas.

Sentando Bases Sólidas

En este tercer grupo se incluyen las iniciativas que requieren un mayor análisis técnico así como la construcción de consensos entre los distintos actores políticos:

- **Elaborar una nueva tipología de municipalidades.** Según se ha mencionado, en atención a la heterogeneidad de las municipalidades distritales y provinciales del país y al rol poco claro de las municipalidades provinciales, es conveniente replantear cómo se clasifican las mismas -con base en variables referidas a los distintos tipos de realidades y capacidades municipales existentes- y establecer un régimen especial para las ciudades que aglomeran varios distritos.
- **Analizar de manera integral el financiamiento de los distintos gobiernos regionales y locales del país,** buscando diseñar un sistema con mayor equidad que a la vez promueva comportamientos positivos (por ejemplo, mejores servicios para su ciudadanía, mayor esfuerzo fiscal, cumplimiento de políticas nacionales, entre otros).
- **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 con ello los constantes conflictos que las enfrentan.