

Conformación de Regiones y Ordenamiento Territorial

El actual proceso de descentralización da especial importancia a la conformación de regiones o regionalización, la cual busca superar las limitaciones de escala de los actuales departamentos y de articulación de diversas provincias y distritos.

El capítulo de Descentralización de la Constitución, modificado en el 2002, establece que las regiones se crean sobre la base de áreas contiguas integradas histórica, cultural, administrativa y económicamente, conformando unidades geoecológicas sostenibles, y que la integración se produce mediante referéndum. Específicamente, la conformación de regiones es una estrategia para promover el desarrollo regional a fin de:

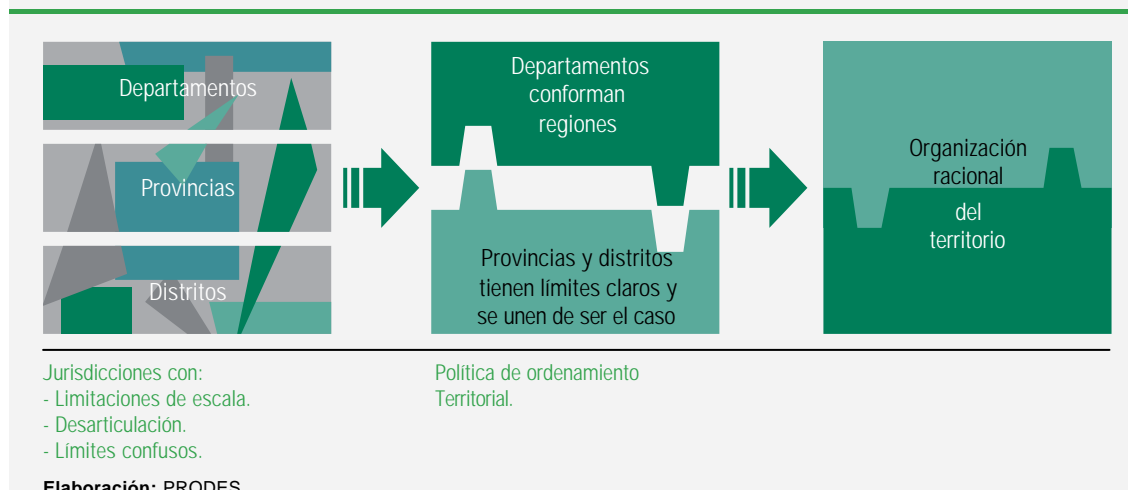
- Hacer más eficiente la gestión de recursos en el nivel regional
- Promover el desarrollo económico en zonas alternas a Lima
- Generar un contrapeso político a la capital

En el caso de las provincias y distritos también existen limitaciones de escala; sin embargo, su integración no ha sido promovida aún como parte del proceso de descentralización. En julio de 2002 se aprobó la Ley de Demarcación y Organización Territorial, la cual declara de preferente interés nacional el proceso de demarcación, saneamiento de límites territoriales y la división racional del territorio. Esta ley contempla un procedimiento para la fusión de provincias y distritos y suspende su creación hasta el 2007.

No obstante, lo anterior no se ha traducido en acciones concretas y efectivas en este campo: no se cuenta con un marco de referencia de organización territorial al que aspiramos y en el período 2004 - 2006 se han seguido creando más provincias y distritos.

En el Gráfico N° 2 planteamos cómo la conformación de regiones y la demarcación territorial deben formar parte de una política integral de ordenamiento territorial.

Gráfico N° 2: Hacia el Ordenamiento Racional del Territorio



Iniciaremos esta sección con una revisión al marco normativo que rige el proceso de conformación de regiones y ordenamiento territorial, para luego realizar un balance del proceso durante el 2005 y hasta abril del 2006.

Finalmente, sobre la base de las normas, el balance y las otras dimensiones del proceso de descentralización, construimos una serie de recomendaciones para continuar con el proceso de descentralización en esta dimensión.

1. Marco Normativo

Proceso de Conformación de Regiones

El diseño normativo de la conformación de regiones plantea un proceso en dos etapas: (i) integración de dos o más circunscripciones departamentales colindantes, y (ii) cambio de circunscripción de provincias y distritos contiguos a las regiones que se hayan conformado en el referéndum anterior. El primer referéndum se realizó en octubre del 2005, y los siguientes están previstos para los años 2009 y 2013. El diseño actual no precisa cómo se deberá proceder si llegado el 2013 subsisten departamentos aislados; es decir, que no se hayan integrado a ningún otro u otros.

Ambas etapas del proceso se inician con la presentación de un expediente técnico que fundamente la viabilidad de la propuesta al CND. Tienen iniciativa para presentar estos expedientes los siguientes:

1. Los presidentes de los gobiernos regionales, con el acuerdo de sus consejos regionales y el consenso de sus consejos de coordinación (etapa uno); y los alcaldes provinciales o distritales, con el acuerdo de sus concejos municipales y el consenso de sus consejos de coordinación (etapa dos).
2. Los partidos políticos nacionales o movimientos regionales respaldados por el 10% de la ciudadanía de las circunscrip-

ciones que plantean integrarse o cambiarse de jurisdicción, mediante firmas verificadas por la ONPE.

3. El 10% de los ciudadanos y ciudadanas de cada departamento, mediante firmas verificadas por la ONPE².

Juntas de Coordinación Interregional

El marco normativo de la conformación de regiones contempla la conformación de Juntas de Coordinación Interregional, como un acercamiento de los gobiernos regionales en su intención de conformar una región o de ejecutar proyectos de beneficio mutuo. Cabe señalar que el artículo 91° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales ya contemplaba la creación de estas Juntas como espacios de coordinación de proyectos, planes y acciones conjuntas.

La Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones -en adelante Ley de Incentivos- establece que el acuerdo de los gobiernos regionales de constituir una Junta debe ser informado al CND para poder ser reconocida como tal. De acuerdo a la norma, las Juntas tendrían entre sus funciones las siguientes³:

1. Definir el plan y orientaciones estratégicas para la integración regional que conduzcan a la conformación de regiones.
2. Promover, diseñar y gestionar con autorización de los gobiernos regionales involucrados, los proyectos de inversión productiva e infraestructura económica y social necesarios para la consolidación de las articulaciones económicas de la región, en el ámbito de su jurisdicción.
3. Elaborar los planes de desarrollo estratégico de competitividad y de promoción de la inversión regional, celebrar convenios con el sector privado y constituir agencias de promoción de la inversión.
4. Administrar los recursos asignados para la ejecución de proyectos integradores de alcance interregional.

2 Antes el requerimiento era del 15% de los ciudadanos, que fue modificado a 10% por la Ley N° 28481.

3 Artículo 7° de la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones, Ley N° 28274.

Cuadro N° 1
Incentivos para la Conformación de Juntas y Regiones

Tipo de Incentivos	Beneficios para los gobiernos	Beneficios para las empresas
Juntas	<ul style="list-style-type: none"> • Contrapartidas presupuestales para sus proyectos • Prioridad y 50% de puntaje adicional para el financiamiento del FIDE • Monto asignado en el límite de endeudamiento del Estado • Capacitación del CND y asesoramiento de Proinversión 	<ul style="list-style-type: none"> • Fondos de COFIDE para proyectos de inversión privada • Los gobiernos regionales podrán proponer al Poder Ejecutivo incentivos referidos a la inversión y otros que consideren convenientes para su desarrollo
Regiones	<ul style="list-style-type: none"> • Asignación de 50% de la recaudación de IGV (sin IPM), ISC e IR de personas naturales • Doble puntaje que a las Juntas para el financiamiento del FIDE • Prioridad y trámite preferencial a las contrapartidas y avales para el financiamiento de proyectos • Facilidades para endeudarse • Prioridad en la gestión de convenios de deuda por inversión • Poder suscribir convenios de autogravamen con los productores, las empresas y los beneficiarios, para proyectos regionales. • Asignación del ahorro en gasto corriente proveniente de las regiones que se conformen. • Asignación del 100% de lo que se recaude como mejora del esfuerzo fiscal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Bonificación de 20% en procesos de adjudicación y contratación del Estado

Fuente: Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones, Ley N° 28274, Reglamento de la Ley de Descentralización Fiscal, D.S. 114-2005-EF

Elaboración: PRODES

5. Vigilar la implementación en cada gobierno regional de los planes de ordenamiento territorial, con la finalidad de garantizar el adecuado uso de los diversos recursos existentes, así como la eficaz aplicación de los proyectos de desarrollo.

Incentivos para la Coordinación Interdepartamental y la Conformación de Regiones

La Ley establece un grupo de incentivos para las Juntas de Coordinación Interregional y otro grupo adicional para las regiones conformadas. Estos incentivos se refieren principalmente a beneficios para el gobierno regional y beneficios para las empresas de las regiones.

Durante el 2005, el Reglamento de la Ley

de Descentralización Fiscal estableció algunos incentivos adicionales para las regiones conformadas. Así, se contempló la asignación de i) S/. 42 millones anuales, por cuatro años, para cada Región que se conformase en el 2005, ii) el ahorro en gasto corriente y iii) el 100% de lo que se recaude como mejora del esfuerzo fiscal⁴ (ver Cuadro N° 1).

Creación y fusión de provincias y distritos

Para la creación de nuevas provincias y distritos se establece una serie de criterios, entre los que figura el volumen de población, los niveles de infraestructura y equipamiento de servicios, entre otros⁵. Para el volumen de población se plantean niveles mínimos, tal como lo muestra el cuadro de la página siguiente:

4 Artículo 17° del Reglamento de la Ley de Descentralización Fiscal, Decreto Supremo N° 114-2005-EF.

5 Ley de Demarcación y Organización Territorial, Ley N° 27795.

Cuadro N° 2
Niveles mínimos de población requeridos
para la creación de nuevos distritos y
provincias

Región	Provincias	Distritos
Costa	80,000	12,000
Sierra	30,000	3,800
Selva	32,000	4,000

Fuente: Reglamento de la Ley de Demarcación y Organización Territorial, D.S. 019-2003-PCM
Elaboración: PRODES

Se establece además, que la creación de nuevos distritos y provincias está suspendida hasta el 2007, con excepción de los que resulten indispensables⁶. Al respecto, el Reglamento de la Ley establece que en la condición de indispensables están las provincias y distritos de zonas de frontera.

Para la fusión de provincias y distritos se establecen una serie de requisitos, entre los cuales figura tener una población menor a los mínimos establecidos en la tabla anterior. Esta acción se puede dar por iniciativa de la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial, los gobiernos regionales o la población organizada.

Saneamiento de límites y ordenamiento territorial

Se ha establecido que el saneamiento de los límites y el ordenamiento de las circunscripciones existentes se realizará progresivamente en el periodo 2002 – 2007, provincia por provincia. Esta acción se inicia de oficio, de conformidad con el Plan Nacional de Demarcación Territorial, y comprende la evaluación de todas las iniciativas y petitorios sobre acciones técnicas de demarcación territorial de determinada

provincia. Es decir, comprende el análisis integral de cada provincia para determinar, entre otros, qué distritos deben fusionarse, cuáles son los límites de la provincia y de los distritos que la componen y qué anexiones de centros poblados o circunscripciones deben realizarse.

Para ello, los gobiernos regionales deben elaborar primero el Estudio de Diagnóstico y Zonificación de la provincia en análisis, que es el instrumento técnico que da la viabilidad a las acciones de demarcación territorial a realizar. Una vez que este estudio es aprobado por la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial, los gobiernos regionales elaboran el expediente único de saneamiento de límites y organización territorial de la provincia en cuestión y lo presentan a la Dirección Nacional mencionada para su evaluación. En caso de considerarlo procedente, lo eleva, acompañado de un Proyecto de Ley, al Consejo de Ministros para que éste a su vez lo remita con su aprobación al Congreso de la República para la emisión de los dispositivos legales correspondientes.

Municipalidades de Centros Poblados

De acuerdo a la Ley Orgánica de Municipalidades, las municipalidades provinciales pueden crear municipalidades de centros poblados - MCP a través de una ordenanza que contemple su delimitación territorial, su régimen de organización interna, las funciones que se le delegan, los recursos que se le asignan y sus atribuciones administrativas y económico-tributarias⁷. Entre los requisitos establecidos por la norma para poder crear una municipalidad de centro poblado se contemplan i) contar con una solicitud firmada por un mínimo de mil habitantes mayores de edad domiciliados en dicho centro poblado, ii) que el centro poblado no se halle dentro del área urbana del distrito al cual pertenece, iii) que exista comprobada necesidad de servicios loca-

6 Segunda Disposición Complementaria de la Ley de Demarcación y Organización Territorial, Ley N° 27795.

7 Artículo 128° de la Ley Orgánica de Municipalidades.

les y su eventual sostenimiento y iv) que exista opinión favorable del concejo distrital.

Con el fin de complementar esta disposición, en enero de 2005 se emitió una norma que establece la necesidad de que las MCP creadas en el marco de la Ley Orgánica de Municipalidades anterior -Ley N° 23853- deben adecuarse a la nueva Ley Orgánica de Municipalidades bajo responsabilidad del alcalde provincial⁸.

Esta adecuación implica acreditar el cumplimiento de los requisitos mínimos descritos en el párrafo anterior, para lo cual las MCP deben presentar una solicitud a la Municipalidad Provincial o ésta puede iniciar el proceso de oficio. Una vez que las MCP se adecuen, tienen la posibilidad de elegir a sus autoridades así como de recibir transferencias obligatorias de recursos por parte de sus municipalidades provinciales y distritales en función de los servicios delegados⁹.

La solicitud de adecuación deberá indicar:

1. Las competencias, funciones y atribuciones administrativas y económico-tributarias que solicita.
2. El listado de anexos, caseríos, villas, asentamientos humanos y cualquier otro núcleo poblacional que la comprende.
3. Su régimen de administración interna.
4. Número de pobladores que se verán beneficiados con el servicio delegado.
5. La acreditación del eventual sostenimiento de los servicios públicos locales cuya delegación de competencias y funciones solicita.

Si bien la norma establece que este procedimiento no deberá tomar más de noventa días a partir de la presentación de la solicitud, no establece un plazo máximo para que las cerca de dos mil MCP existentes se adecuen.

2. Balance 2005 – abril 2006

■ Política e incentivos de ordenamiento territorial: necesidad de una segunda mirada

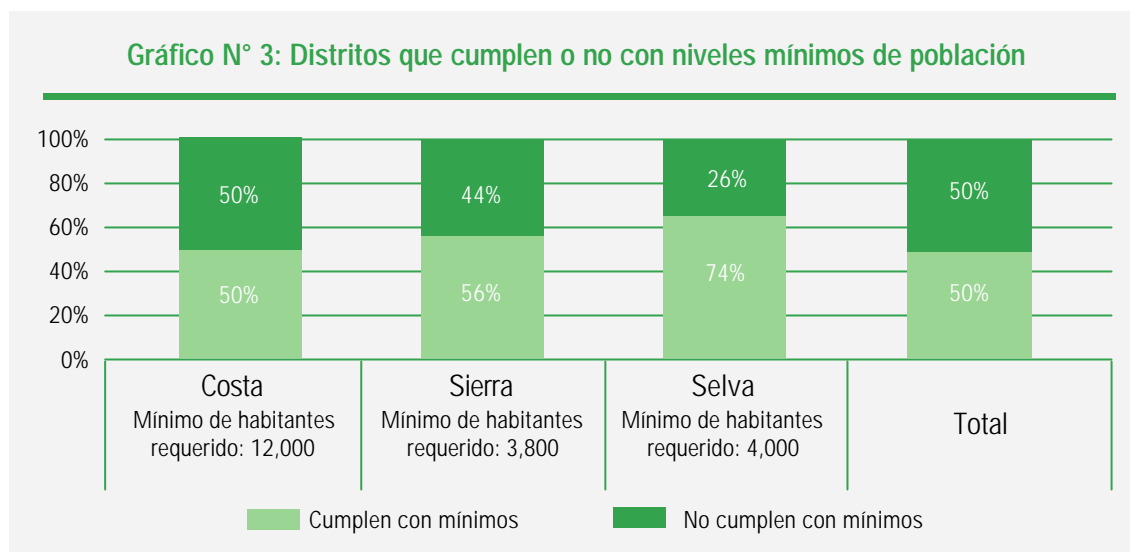
La conformación de regiones establecida en la Ley de Bases de la Descentralización y la fusión de provincias y distritos contemplada en la Ley de Demarcación y Organización Territorial son políticas tendientes a lograr una organización más racional del territorio. Con estas políticas se busca promover la formación de espacios territoriales más grandes, que puedan afrontar mejor los retos que el desarrollo de su jurisdicción les plantea, lo que favorece el desarrollo integral del país y un manejo más eficiente del Estado. Así, por el lado de las regiones se busca principalmente que los gobiernos regionales puedan promover mejor el desarrollo económico, en tanto que por el lado de los distritos se busca que tengan un tamaño mínimo que evite que la mayor parte de su gasto sea destinado al funcionamiento de la municipalidad en vez de a la prestación de servicios.

No obstante, coexisten con estas políticas de conformación de regiones y ordenamiento del territorio incentivos que van en sentido contrario. Así, más allá del incentivo político de los líderes y actores de la zona de querer tener una entidad autónoma y disponer de un presupuesto para ejecutar, en el caso de los distritos existe el incentivo de recibir el monto mínimo de FONCOMUN, que actualmente asciende a S/.25,000 mensuales. Al respecto, si bien en el caso de las regiones se contemplan incentivos económicos para su conformación -que buscan contrarrestar los incentivos políticos-, en el caso de los distritos los incentivos de este tipo están en sentido inverso.

No debe sorprender entonces que cada año se creen nuevos distritos, a pesar de que hasta el 2007 esto sólo pueda darse de manera excepcional, y que uno de cada

8 Ley que establece plazo para la adecuación de las municipalidades de centros poblados a la Ley Orgánica de Municipalidades - Ley N° 28458, publicada el 9 de enero de 2005.

9 Si las MCP no se adecuan, es decir, se quedan bajo el régimen de la anterior LOM - Ley N° 23853- , sus autoridades serían elegidas por el Concejo Provincial a propuesta del Concejo Distrital (Artículo 20° de la Ley N° 23853) y los recursos tendrían el carácter de obligatorios que se establece para las municipalidades adecuadas.



Fuente: INEI: Primeros estimados del Censo 2005, Ley de Demarcación y Organización Territorial
Elaboración: PRODES

dos distritos existentes no cumpla siquiera con tener el mínimo de población requerido, tal como se evidencia en el Gráfico N° 3.

Así, y según se resalta en el subtítulo de esta sección, es importante dar una segunda mirada a la política y los incentivos para el ordenamiento territorial. Como parte de ello, será conveniente desarrollar de manera concertada un marco de referencia sobre la organización territorial a la que aspiramos, de tal manera que ésta oriente las distintas iniciativas en el tema desde el Poder Ejecutivo, el Congreso, y desde los gobiernos regionales, locales y las municipalidades de centros poblados.

Existen además dos iniciativas legislativas contrarias a la integración, una busca dar autonomía a las municipalidades de centro poblado y otra para dar al Callao categoría de región. Este escenario muestra que no

será fácil lograr un ordenamiento territorial más racional en el país, y que alinear los incentivos económicos es sólo un primer paso.

Autonomía para las municipalidades de centros poblados: actualmente se discute en el Congreso la posibilidad de dar autonomía política, económica y administrativa a las municipalidades de centros poblados, lo cual implicaría la creación de cerca de 1,980 municipalidades nuevas¹⁰(ver Recuadro N° 2). Según han resaltado diversas organizaciones, la aprobación de esta iniciativa tendría varias implicancias negativas:

- Fragmentación aún mayor del presupuesto público.
- Mayor proporción del presupuesto público destinado a gastos administrativos en vez de inversión o prestación de servicios.
- Probable aumento de conflictos limítrofes.

¹⁰ Los proyectos de ley que contienen esta propuesta son los N° 10627, 04047, 10424, 10508, 10569, 13930.

Recuadro N° 2: ¿Cuántas Municipalidades de Centros Poblados hay en el Perú?

De acuerdo al Registro Nacional de Municipalidades, hasta el año 2004 existían en el país 1,980 Municipalidades de Centros Poblados.

Desde noviembre de 2001, fecha en que se creó este registro, el INEI se encarga de elaborarlo y actualizarlo anualmente¹¹.

Este Registro contiene un directorio de municipalidades de centros poblados con los siguientes datos:

1. Datos generales de la municipalidad: resolución provincial de creación, código de ubicación geográfica.
2. Directorio de autoridades municipales.
3. Servicios municipales autorizados.
4. Recursos de infraestructura.
5. Directorio de centros poblados

Cada año, las autoridades de estas municipalidades tienen la obligación de remitir la actualización de esta información a su municipalidad distrital durante el segundo trimestre del año, para que a su vez ésta la remita al INEI incluyendo la información de nuevas municipalidades de centros poblados. Lamentablemente, este directorio no se mantiene actualizado, en la medida que muchas municipalidades no envían su información. A marzo de 2006, cerca de 500 municipalidades de centros poblados no habían enviado la información requerida.

El directorio es de dominio público y puede ser consultado en la página del INEI www.inei.gob.pe

Si bien a inicios de 2005 el pleno del Congreso desestimó esta propuesta, formó una comisión especial para volver a estudiar la problemática y presentar una nueva propuesta, la cual estaría insistiendo en dar autonomía a las referidas municipalidades. Según se ha resaltado antes, el análisis de una propuesta de este tipo debe mirarse en el contexto mayor del ordenamiento territorial del país.

Callao como Región: también está en discusión en el Congreso una propuesta de ley para otorgar al Callao los incentivos de la conformación de regiones, debido a que por razones de contigüidad sería imposible que conforme una región con otros departamentos¹².

Los defensores de la propuesta señalan que se busca dar al Callao el mismo tratamiento que a Lima; de ser así, especialistas consultados consideran que el tratamiento similar a Lima debería implicar que se asigne a la municipalidad provincial las funciones

de región –y que no exista gobierno regional del Callao–, y que sea a la municipalidad provincial a la cual se le otorguen los incentivos. Cabe señalar finalmente que en otros espacios se discute la conveniencia de dividir a la provincia de Lima en cuatro, lo cual permitiría que el Callao se junte con alguna de las provincias que se crearían. Cualquiera sea el caso, el análisis a realizar debe abordar de manera integral la situación de Lima y Callao.

■ Referéndum para la conformación de regiones 2005: ninguna región conformada

En observancia de la normatividad vigente, en el 2005 se llevó a cabo el primer proceso de referéndum para la conformación de regiones. En este proceso, el 69% de los electores optó por el «No» y no se conformó ninguna región. En los párrafos siguientes se presenta el detalle de las etapas y los resultados del proceso, los mismos que se resumen en el cuadro de la página siguiente.

11 El RENAMU fue creado en noviembre de 2001, mediante Ley N° 27563.

12 Ver el Proyecto de Ley N° 11227/2004-CR, presentado al Congreso el 20 de agosto de 2004.

Cuadro N° 3
Conformación de Regiones 2005

Etapa	Fecha	Resultado	Fuente
Presentación de expedientes técnicos al CND	3 de mayo	Se recibieron 17 expedientes técnicos	Nota de Prensa N° 135 del CND
CND emite Informe	20 de mayo	Un total de 5 expedientes obtuvieron informe favorable	Nota de Prensa N° 137 del CND
PCM emite Resolución en mérito al Informe	27 de mayo	PCM aprobó los 5 expedientes remitidos por CND	Resoluciones Ministeriales N° 157, 158, 159, 160, 161-2005-PCM
JNE convoca a referéndum	1 de junio	Se convoca a referéndum en los 16 departamentos para el 30 de octubre	Resoluciones N° 137, 138, 139, 140 y 141-2005-JNE
Realización de consulta popular	30 de octubre	69% de los electores optan porque No se integre su departamento a otro(s)	Resultados oficiales emitidos por la ONPE

Fuente: Disposiciones normativas y notas de prensa citadas en el texto. También se consultó www.onpe.gob.pe
Elaboración: PRODES

Presentación de 17 expedientes técnicos al CND: como se ha mencionado, el primer paso para la conformación de una región es la presentación de un expediente técnico, que tiene como fin sustentar la viabilidad de la creación de la nueva región en términos de articulación territorial, desarrollo económico, capacidad de gestión y viabilidad social.

A fines del primer trimestre del 2005 se empezaron a gestar algunas iniciativas de

elaboración de expedientes técnicos, varias de las cuales tuvieron como espacio impulsor a las Juntas de Coordinación Interregional y contaron con apoyo del CND y de diversas instituciones¹³. Como resultado de este esfuerzo, al vencimiento del plazo fueron 17 los expedientes presentados, los cuales proponían la creación de igual número de regiones e involucraban a los 24 departamentos, tal como se resume en el cuadro siguiente:

Cuadro N° 4
Características de los Expedientes Técnicos presentados al CND

Proponente		N° de expedientes en los que aparece cada departamento	
Tipo	N° de expedientes	Departamentos	N° de expedientes
Presidentes Regionales	12	Cajamarca, La Libertad, Ucayali, Ancash, Huánuco, Pasco, Lima Provincias, Callao	1
Sociedad Civil	3	Lambayeque, Piura, Tumbes, Amazonas, Loreto, San Martín, Junín, Ayacucho, Huancavelica, Ica,	2
		Apurímac, Cusco	3
Presidentes regionales y sociedad civil	2	Madre de Dios	4
		Arequipa, Moquegua	5
		Puno, Tacna	6

Fuente: Nota de Prensa N° 135, CND. Publicada el 4 de mayo de 2005.
Elaboración: PRODES

13 Ver CND, El Modelo Peruano de Descentralización, pág. 85, donde se manifiesta que una de sus actividades durante el 2005 fue el «[...] acompañamiento y asistencia técnica a 12 equipos conformados a iniciativa de los Presidentes Regionales, en la formulación de los expedientes técnicos».

Fue evidente la falta de consenso y de consulta sobre el expediente técnico al interior de cada departamento; dos semanas antes de la fecha de cierre de presentación de expedientes, los Presidentes Regionales de varios departamentos y sus respectivos CCR aún discutían sobre diferentes posibilidades de integración. Esta incertidumbre tomó cuerpo en la presentación de varios expedientes técnicos para un mismo departamento, es decir que se optó por presentar varias alternativas y no sólo una en torno a la cual existiese convicción y consenso.

Aprobación de 5 expedientes técnicos y convocatoria a referéndum: vencido el plazo, el CND tuvo 17 días calendario para evaluar los expedientes técnicos, para lo cual contó con la opinión técnica de un Comité de Evaluación de Expedientes Técnicos¹⁴.

El 20 de mayo, a través de una nota de prensa, el CND dio a conocer los cinco expedientes técnicos que habían sido calificados como viables, los cuales fueron aprobados días después por resolución de la PCM.

Con ello, 16 departamentos tuvieron la posibilidad de unirse en cinco regiones, según se detalla en el Cuadro N° 5.

De acuerdo a lo establecido, el 1° de junio de 2005 el JNE convocó a referéndum en los 16 departamentos en los que se sometería a consulta la conformación de una región, la que se realizaría el 30 de octubre.

Resultados del referéndum: el 30 de octubre concurrieron a votar más de seis millones de electores hábiles, con lo cual el ausentismo fue sólo 13.36%, uno de los niveles más bajos en los últimos años de acuerdo a las declaraciones de la Jefa Nacional de la ONPE¹⁵.

El 69% de los votantes optó porque su departamento no formase parte de una región y, como se puede apreciar en el Cuadro N° 6, sólo en el departamento de Arequipa se alcanzó poco más del 50% cuando la norma requería que todos los departamentos de una propuesta debían obtener este resultado para conformar una región¹⁶.

Cuadro N° 5
Expedientes aprobados por PCM

Expediente aprobado	Departamentos integrantes de la propuesta	Norma que aprueba el expediente técnico
Ayacucho-Huancavelica-Ica	Ayacucho, Huancavelica e Ica	RM N° 157-2005-PCM
Nor Centro Oriente	Lima provincias, Ancash, Junín, Pasco y Huánuco	RM N° 158-2005-PCM
Tacna-Arequipa-Puno	Tacna, Arequipa y Puno	RM N° 159-2005-PCM
Norte	Lambayeque, Piura y Tumbes	RM N° 160-2005-PCM
Apurímac-Cusco	Apurímac y Cusco	RM N° 161-2005-PCM

Fuente: Disposiciones normativas citadas en el texto
Elaboración: PRODES

14 Resolución Presidencial N° 028-CND-P-2005, Artículo 4°, publicada el 29 de abril de 2005.

15 En el departamento de Huánuco se registró el más alto nivel de ausentismo, 17.48% y en Puno el más bajo, 9.56%.

16 Mediante Resolución N° 412-2005-JNE dada el 22 de diciembre de 2005, el JNE proclamó los resultados oficiales del Referéndum para la conformación de regiones del 30 de octubre de 2005.

Cuadro N° 6
Resultados del Referéndum por departamento

Propuesta de Región	Departamento	Ciudadanos que votaron	Votos por el NO	Votos por el SI
Apurímac - Cusco	Apurímac	156,588	59.26 %	28.40 %
	Cusco	519,527	56.11 %	34.88 %
Tacna - Arequipa - Puno	Arequipa	663,291	43.42 %	60.05 %
	Puno	596,014	64.81 %	23.78 %
	Tacna	152,014	79.14 %	10.82 %
Ayacucho - Huancavelica - Ica	Ayacucho	247,313	65.50 %	22.39 %
	Huancavelica	170,639	73.47 %	16.51 %
	Ica	396,337	75.79 %	19.85 %
Nor Centro Oriente	Ancash	514,115	80.66 %	11.27 %
	Huánuco	280,289	76.17 %	14.87 %
	Junín	577,678	79.53 %	13.41 %
	Lima Provincias	445,091	72.16 %	20.70 %
	Pasco	112,660	80.43 %	12.75 %
Norte	Lambayeque	565,382	75.70 %	18.56 %
	Piura	770,527	72.64 %	19.26 %
	Tumbes	95,172	72.76 %	22.11 %
Total		6,262,637	69.03 %	22.93 %

Fuente: Resultados del Referéndum 2005, www.onpe.gob.pe
Elaboración: PRODES

Para la evaluación de este proceso, es interesante notar que en seis provincias el Sí a la conformación de regiones obtuviera resultados favorables (ver Cuadro N° 7). En el caso de las provincias de Ayacucho, éstas están ubicadas en el sur del departamento y tienen mayor conexión y relación con Ica que con Huamanga, la capital de Ayacucho. Mientras que Cotabambas, provincia de Apurímac, por cercanía e infraestructura física está más relacionada con Cusco.

Entre los factores que explicarían el resultado alcanzado en el referéndum figuran la falta de concertación, la poca información y las reglas poco claras, que se analizan a continuación. Figuran también la trascendencia de la decisión que se planteaba y la complejidad del tema.

Cuadro N° 7
Provincias en las que se obtuvo resultados positivos en la Consulta de Conformación de Regiones

Departamento	Provincia	Votos por el SI
Apurímac	Cotabambas	65 %
Ayacucho	Páucar del Sara Sara	56 %
	Sucre	51 %
	Lucanas	52 %
Arequipa	Arequipa	52 %
	Islay	58 %

Fuente: ONPE
Elaboración: PRODES

■ Falta de concertación fue determinante para los resultados del proceso

A diferencia del proceso de los ochentas¹⁷, en el proceso actual de conformación de regiones se contempla al referéndum como mecanismo de decisión final. A pesar de ello y de que el lema del proceso de conformación de regiones del 2005 fue «Vive la integración, es tu decisión», los alcaldes, los partidos políticos y la población empezaron a ser incorporados sólo hacia el final del proceso.

Pocos fueron los casos en que se realizó una consulta previa a la población para definir con qué departamentos juntarse; en Tacna y Cajamarca se realizó una encuesta para determinar la propuesta que se enviaría al CND¹⁸, en tanto que en Ucayali se conformó un comité multidisciplinario para evaluar la posibilidad de conformar una región con los departamentos que ya tenían una propuesta, como los de la Nor-Centro-Oriente. Más allá de la efectividad de estas herramientas es importante el esfuerzo de hacer de la conformación de regiones un proceso concertado. De hecho, de los 17 expedientes técnicos presentados al CND, sólo cinco fueron alcanzados por la sociedad civil y ninguno de ellos fue declarado viable, principalmente por no contar con las firmas requeridas. De acuerdo a una encuesta que publicó Perucámaras en la quincena de junio, el 50% de los representantes de las Cámaras de Comercio asociadas consideraba que el proceso se hacía sin la concertación necesaria y, salvo en Arequipa, los representantes manifestaron no

haber sido consultados para la elaboración del expediente técnico, hecho que se refleja en que el 76% de ellos declaraba no sentirse identificado con la propuesta de región¹⁹. Al respecto, el CND señala que en un sondeo a los participantes en los foros que organizaron para evaluar el proceso de referéndum entre fines de 2005 e inicios de 2006 - autoridades y miembros de la sociedad civil vinculados al tema-, el 37% manifestó no conocer el expediente en el que sustentaba la conformación de la región²⁰. Así, los expedientes que fueron sometidos finalmente a consulta fueron presentados por los presidentes regionales, sin mayor consulta.

En cuanto a los partidos políticos, éstos entraron tarde al proceso, y sin claridad de cómo hacerlo. Algunos optaron por rechazar toda propuesta de integración, otros por apostar por una de las Regiones y promover su conformación, en tanto que un tercer grupo dejó que sus bases departamentales definiesen si apoyar o no la propuesta específica en discusión.

■ Poca información sobre el proceso

En abril de 2005, varios presidentes regionales daban la señal de alerta respecto de que la población no estaba adecuadamente informada sobre el proceso de referéndum. A pesar de los esfuerzos del CND por alcanzar información a la ciudadanía, así como de la iniciativa de informar de diversas organizaciones de la sociedad civil, esta percepción no varió mucho hacia el mes de octubre (ver Recuadros N° 3 y N° 4).

Recuadro N° 3: La propuesta de información del CND

El CND inició sus actividades de difusión con un «Taller de Difusión dirigido a los Jefes de Prensa de los Gobiernos Regionales», que se realizó en Lima durante el mes de junio. Luego vendrían 289 actividades de información y difusión a actores diversos sobre el proceso de integración regional, en que participaron y dialogaron representantes de los gobiernos descentralizados, sociedad civil, académicos y medios de comunicación de nivel descentralizado.

De manera adicional, el CND abrió espacios en radio, televisión e Internet con el objetivo de informar a la población sobre la realización del referéndum, según se puede apreciar en www.poseidon.cnd.gob.pe/referendum/default.aspx.

Fuente: Página Web, notas de prensa N° 139 y 153 del CND y El Modelo Peruano de Descentralización (CND: 2006, p. 85)

17 Durante el período 1984 -1990 se aprobó el Plan Nacional de Regionalización, que proponía que el número de regiones no podía ser mayor de 12. Si bien la norma preveía que las Corporaciones Departamentales, instancias que de alguna forma podían considerarse como descentralizadas, podían presentar propuestas de regiones, al final todas las regiones se crearon a propuesta del Ejecutivo. Ver Zas Friz, Johnny. La Insistencia de la Voluntad.

18 Según las noticias del Diario Perú21, del 30 de marzo y del 7 de abril, para los casos de Tacna y Cajamarca respectivamente.

19 Diario Expreso, edición del 14 de Junio de 2005; Nota de Prensa de Perucámaras N° 024/2005.

20 CND, Informe Anual 2005 sobre el Proceso de Descentralización, pág. 41.

Recuadro N° 4: Opinión de los Presidentes Regionales sobre información del Referéndum

«[...] Lo negativo es que la población no conoce realmente los alcances del proceso de regionalización y en esto tiene responsabilidad el CND». **Salvador Espinoza, Presidente Regional de Huancavelica**

« [...] Los tumbesinos no se encuentran preparados para afrontar un referéndum y decidir si desearían unirse a departamentos para formar regiones.» **Iris Medina, Presidenta Regional de Tumbes**

«[...] Pero creemos que al CND le ha faltado promover talleres de capacitación y charlas informativas. Un caso concreto se notó en la elaboración del expediente de las nuevas regiones. Nuestros propios técnicos tuvieron alguna dificultad para la elaboración del mismo. Piura no está lista para afrontar el referéndum». **César Trelles, Presidente Regional de Piura**

« [...] Para el referéndum creo que no estamos preparados, pero el CND nos ayudará a sensibilizar a la población». **Carlos Cuaresma, Presidente Regional del Cusco**

Extracto de *El Comercio*, edición del 3 de abril de 2005

«[...] Los presidentes regionales de Tumbes, Piura y Lambayeque [...] anunciaron también que pedirían al CND y a la cooperación técnica internacional desarrollar un programa de comunicación para informar debidamente a la población».

Extracto de *La República - Norte*, edición del 11 de abril de 2005

«La población no tiene información sobre este proceso, hay desconfianza para avalar la conformación de las regiones. La población no tiene la información sobre el expediente técnico.» **César Trelles, Presidente Regional de Piura**

«[...] Se desconoce cómo será el manejo administrativo de los espacios subregionales. No hay nada claro sobre cómo será la conformación de la nueva región. [...] El Consejo Nacional de Descentralización (CND) no tiene un plan de comunicaciones para absolver las consultas de los ciudadanos, ellos tienen el derecho a estar bien informados. La publicidad en la televisión no es todo.» **Iris Medina, Presidenta Regional de Tumbes**

Extracto *Correo de Piura*, edición del 13 de octubre de 2005

En septiembre, un mes antes del proceso, cerca del 54% de la población sentía que no tenía la información necesaria para emitir

su voto²¹. Diversos especialistas coinciden en señalar que ante la falta de información, la población habría preferido decir «no».

Cuadro N° 8
Nivel de información sobre el Proceso de Referéndum a mediados de septiembre

Departamento	Personas que sienten que están informadas	Departamento	Personas que sienten que están informadas
Cusco	44.5%	Junín	32.7%
Apurímac	59.3%	Ica	54.3%
Tumbes	48.7%	Ayacucho	32.6%
Piura	35.9%	Huancavelica	44.7%
Lambayeque	41.7%	Arequipa	69.0%
Lima-Provincias	28.6%	Tacna	62.3%
Áncash	39.7%	Puno	45.5%

Fuente: Diario Peru21, edición del 10 de octubre de 2005, nota que muestra los resultados de una encuesta aplicada por IMASEN a mediados de septiembre.

Elaboración: PRODES

21 En el Cuadro N° 8 se muestran estas cifras por departamentos.

Como se ha indicado, si bien cierto tiempo antes del referéndum el gobierno nacional, los gobiernos regionales, algunos partidos políticos y ONG iniciaron una fuerte campaña de comunicación por la conformación de regiones, ésta no habría llegado a un amplio sector de los electores y se habría centrado en promover el voto a favor o en contra, antes que en la discusión y difusión de las posibles ventajas y desventajas de formar parte de una región específica.

Cabe señalar que la conformación de regiones formó parte de la agenda pública durante las dos semanas próximas al referéndum, en que medios de comunicación, diferentes actores políticos y líderes sociales se pronunciaron sobre la regionalización y la descentralización, en muchos casos por primera vez.

En este marco, es recomendable detenerse a pensar qué rol corresponde a cada uno de los actores en la conformación de regiones, y en especial en la promoción de esta política. Especialistas consultados consideran que al CND le corresponde promover la política de

regionalización, lo cual implica difundir los beneficios generales que podría traer este proceso, difundir también que quien decide si un departamento conforma una región con otro u otros departamentos, es la ciudadanía en referéndum y promover además espacios de debate para que la ciudadanía se informe y evalúe su decisión. Es decir, postulan que corresponde al CND promover la política integral de conformación de regiones, que incluye hacer consciente a la ciudadanía que será su voto el que determine si se conforma o no una región. Por lo que la promoción del voto a favor de la conformación de una región no sería de su competencia sino de los promotores de la propuesta concreta.

■ Incertidumbre sobre reglas aplicables

La incertidumbre en las reglas de juego fue característica de todo el proceso de conformación de regiones. En el 2005 los plazos del proceso se modificaron en varias oportunidades (ver Cuadro N° 9) y a escasos días del referéndum el Congreso seguía discutiendo cómo sería el conteo de los votos.

Cuadro N° 9
Cronograma de Referéndum de Conformación de Regiones

Etapas	Normas que rigen el proceso			
	Ley N° 28274 ²² 09/07/04	Ley 28465 ²³ 13/01/05	Ley N° 28481 ²⁴ 31/03/05	R.P. N° 028-CND-P-2005 ²⁵ 27/04/05
Presentación de expedientes técnicos al CND	Fines de enero del año de la consulta por referéndum	31 de marzo	30 de abril	3 de mayo
CND emite Informe	30 días naturales siguientes a presentación de expedientes	15 de mayo	20 de mayo	20 de mayo
PCM emite Resolución en mérito al Informe	180 días naturales antes del referéndum	25 de mayo	27 de mayo	27 de mayo
JNE convoca a referéndum	Octubre de 2005	1 de junio	1 de junio	1 de junio
Realización de consulta popular		30 de octubre	30 de octubre	30 de octubre

Fuente: Disposiciones normativas citadas
Elaboración: PRODES

22 Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones.

23 Ley que incorpora Disposiciones Transitorias a la Ley de Incentivos para la Conformación e Integración de Regiones.

24 Ley que modifica el Artículo 16° y la primera Disposición Transitoria de la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones.

25 Precisan plazo para la presentación de expedientes técnicos conteniendo fundamentación de la viabilidad para la conformación de regiones.

Ya en abril del 2005 se habían identificado algunos vacíos legales -tanto para el proceso de referéndum como para la gestión de las nuevas regiones que se conformasen- que se veía conveniente precisar antes de la realización del proceso²⁶. En relación a ello, tres semanas antes del referéndum el Poder Ejecutivo remitió al Congreso un proyecto de ley para esclarecer algunos temas, entre ellos el conteo de votos, la composición del Consejo Regional y la posibilidad de que algunos de los departamentos de una propuesta de región se uniesen si alcanzaban el 50% más uno de los votos²⁷. El proyecto fue desestimado, intentándose luego votar sólo lo referido al conteo de votos, propuesta que tampoco recibió el respaldo necesario.

A continuación se presentan algunos aspectos que precisan una aclaración o revisión para procesos futuros:

1. Relacionados al referéndum

Número de expedientes técnicos aprobados en los que puede aparecer un departamento: tal como se vio párrafos arriba, en el 2005 se presentaron expedientes en los que algunos departamentos aparecían hasta en seis propuestas. Si bien en este proceso el CND sólo aprobó un expediente técnico por departamento, será importante precisar para futuros procesos si ello deberá ser así siempre, lo cual se considera acertado.

Actores que pueden presentar una propuesta de conformación de regiones: si bien las normas establecen que los presidentes regionales, los partidos y movimientos políticos y la ciudadanía pueden presentar

iniciativas de conformación de regiones, se sugiere establecer que en todos los casos deberán contar con un importante respaldo de los electores de cada departamento y evaluar la posibilidad de que sólo sean las agrupaciones políticas y la ciudadanía quienes puedan presentar los expedientes. Ello con el fin de asegurar que las propuestas que lleguen a expediente técnico hayan pasado de manera previa por un saludable proceso de discusión y concertación.

2. Relacionados a la organización de las regiones

Localización de la sede: un tema crucial para los votantes fue la localización que tendría la sede de la nueva región. El interés de los ciudadanos habría estado en tener el mismo acceso a trámites y beneficios que los que les brinda su sede actual. De acuerdo a lo establecido en las normas de conformación de regiones, la localización de la sede debió ser explicitada en los expedientes técnicos presentados; sin embargo, sólo uno la señalaba y otro proponía una sede rotativa. Al respecto, será importante precisar que el CND sólo deberá aprobar expedientes que expliciten cuál será la sede, y disponer además que ésta no debe ser rotativa.

Conformación del Consejo Regional: este tema entró a discusión en la medida que uno de los expedientes técnicos correspondía a una región que hubiera tenido más de 25 provincias, con lo cual resultaba inaplicable lo dispuesto por la Constitución en el sentido

26 Ver PRODES, Hoja de Aportes al Debate N° 5: Referéndum para la conformación de regiones. Disponible en www.prodes.org.pe. Sección Aportes al debate, sección Conformación de Regiones

27 Ver PRODES y Comisión de Descentralización, Regionalización y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso, Hoja de Aportes al Debate N° 10: Regulando la conformación de regiones. Disponible en www.prodes.org.pe. Sección Aportes al debate, sección Conformación de Regiones. Cabe mencionar asimismo, que la propuesta de formar una región cuando dos o más departamentos de una propuesta que integra a más unidades territoriales deciden a favor de la conformación ha quedado definitivamente desvirtuada con la Sentencia del Tribunal Constitucional de fecha 18 de noviembre de 2005, publicada el 26 de abril, que recae sobre el Expediente N° 0028-2005-PI/TC. Dicha sentencia declaró infundada la demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra el Artículo 22° de la Ley N° 28274, Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones.

que los consejeros son máximo 25 y uno por provincia. No sólo se trata de variar el número máximo de miembros, sino de definir qué peso tendrán los departamentos en el Consejo de una región conformada. Resulta prudente el planteamiento de iniciar con una participación igual de número de consejeros por cada departamento -lo cual exigiría revisar la representatividad provincial-, cuidando que el número total no haga inoperante esta instancia.

Recursos disponibles: incentivo fiscal, distribución de canon y regalías: si bien el marco normativo dispone que al conformarse una región se asignará a ésta el 50% de algunos impuestos nacionales -IGV, ISC e IR de personas naturales-, existieron dudas de si estos recursos serían adicionales o sustitutorios de los que vienen recibiendo los gobiernos regionales, lo cual recién quedó aclarado a inicios de septiembre, cuando se aprobó el Reglamento de la Ley de Descentralización Fiscal. Este tema fue quizá el principal en generar la sensación de incertidumbre de la ciudadanía en relación a las reglas aplicables. Cabe añadir que aún faltan precisiones en cuanto a la distribución de los recursos que reciben algunos gobiernos regionales por concepto de canon, sobrecanon y regalías.

Plazo para concluir el proceso de conformación de regiones: en la norma se establece hasta tres procesos de referéndum para la conformación de regiones: 2005, 2009 y 2013; será importante establecer qué ocurrirá si luego de desarrollados los procesos de

consulta contemplados no todos los departamentos forman parte de una región.

■ Juntas de Coordinación Inter-regional: espacios por construir

La Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones promueve la creación de Juntas de Coordinación Interregional, estableciendo que su objetivo es «(...) *la gestión estratégica de integración, para la conformación de Regiones sostenidas, y para la materialización de acuerdos de articulación macrorregional, mediante convenios de cooperación dirigidos a conducir los proyectos productivos y de servicios (...)*»²⁸.

A la fecha existen diez Juntas conformadas, dos de ellas creadas el 2003 bajo el amparo de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y las ocho restantes bajo la Ley de Incentivos; el detalle se encuentra en el Cuadro N° 10. Según se puede apreciar, cinco de las Juntas creadas en el 2004 dieron lugar a una propuesta de conformación de región. Sin embargo, las juntas creadas en el 2005 resaltan como finalidad la gestión conjunta de proyectos.

De acuerdo a lo informado por el CND, los avances en el 2005 en cuanto a las Juntas se refieren a la «identificación de proyectos estratégicos», teniendo como agenda pendiente hacer operativo su funcionamiento²⁹. Para ello, será necesario precisar el mecanismo presupuestal a utilizar, ya que estas instancias no son personas jurídicas ni unidades ejecutoras. Dadas las características de estas Juntas, será importante tomarlas en cuenta como medio para acercar a los gobiernos regionales y hacer evidentes los beneficios de una gestión conjunta de proyectos.

28 Artículo N° 3 de la Ley N° 28274.

29 CND, Informe Anual 2005 sobre el Proceso de Descentralización, pág. 21.

Cuadro Nº 10
Juntas de Coordinación Interregional

Junta de Coordinación Interregional	Gobiernos Regionales integrantes	Finalidad	Reconocimiento por parte del CND
Corredor Bioceánico Centro Sur	Apurímac, Ayacucho, Cusco, Ica, Junín, Huancavelica, y Madre de Dios	Articulación de planes de desarrollo concertados, proyectos, actividades y acciones conjuntas, orientados a promover la inversión pública y privada del espacio territorial de la Junta.	RP Nº 146-CND-P-2003 26/11/2003
Anteproyecto Hidroenergético y de Irrigación Pampas Verdes	Arequipa, Ayacucho e Ica	Articulación de planes de desarrollo concertados, proyectos, actividades y acciones conjuntas, orientados a promover la inversión pública y privada del espacio territorial de la Junta.	RP Nº 148-CND-P-2003 26/11/2003
Norte y Oriente ³⁰	Amazonas, Cajamarca, Lambayeque, Piura, San Martín, Tumbes	Materialización de acuerdos de articulación macrorregional. Conformación de regiones.	RP Nº 067-CND-P-2004 19/09/2004
Macro Región Sur ³¹	Arequipa, Madre de Dios, Moquegua, Puno, Tacna	Materialización de acuerdos de articulación macrorregional. Conformación de regiones.	RP Nº 068-CND-P-2004 19/09/2004
Apurímac-Cusco ³²	Apurímac, Cusco	Articulación interdepartamental mediante suscripción de convenios orientados a la conformación de una región transversal. Conformación de la Región Amazónica.	RP Nº 077-CND-P-2004 22/10/2004
Región Amazónica	Loreto, San Martín	Conformación de la Región Amazónica. Articulación de planes de desarrollo, proyectos y actividades.	RP Nº 076-CND-P-2004 22/10/2004
Ayacucho-Huancavelica-Ica ³³	Ayacucho, Huancavelica, Ica	Conformación de una región Materialización de acuerdos de articulación macrorregional.	RP Nº 078-CND-P-2004 22/10/2004
Macro Región Nor Centro Oriente ³⁴	Ancash, Huánuco, Junín, Lima, Pasco	Materialización de acuerdos de articulación macrorregional. Conformación de regiones.	RP Nº 100-CND-P-2004 22/12/2004
La Libertad-Cajamarca	La Libertad, Cajamarca	Gestión estratégica de proyectos de impacto interdepartamental o articulación regional a través de convenios de cooperación.	RP Nº 025-CND-P-2005 29/03/2005
San Martín-La Libertad	San Martín, La Libertad	Gestión estratégica de proyectos de impacto interdepartamental o articulación regional a través de convenios de cooperación.	RP Nº 037-CND-P-2005 30/05/2005

Fuente: Disposiciones normativas citadas
Elaboración: PRODES

■ Demarcación territorial avanza lentamente y se siguen creando provincias y distritos

De acuerdo al diagnóstico realizado por la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial, en el 2002, 92% de las

provincias y 79.8% de los distritos no se encontraban debidamente delimitados³⁵. Desde entonces, la Dirección mencionada elabora anualmente un Plan de Demarcación Territorial, en coordinación con los gobiernos regionales y municipalidades

30 En octubre 2004 fue aprobado su estatuto y en diciembre de 2004 formalizado mediante Resolución Presidencial Nº 102-CND-P-2004. Importa mencionar que esta Junta reemplazó a la Junta Corredor Bioceánico Norte Oriente (RP Nº 052-CND-P-2003) creada en el marco de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. La diferencia entre ambas Juntas es el número de departamentos que la conforman y su finalidad; la anterior Junta contemplaba también a Loreto y La Libertad y tenía como finalidad la articulación de planes, proyectos y acciones orientadas a consolidar el Corredor Bioceánico (art. 2 de la resolución presidencial que la creaba).

31 En diciembre de 2004 se formalizó su estatuto mediante Resolución Presidencial Nº 101-CND-P-2004.

32 En febrero de 2005 se formalizó su estatuto mediante Resolución Presidencial Nº 11-CND-P-2005.

33 En febrero de 2005 se formalizó su estatuto mediante Resolución Presidencial Nº 09-CND-P-2005.

34 En febrero de 2005 se formalizó su estatuto mediante Resolución Presidencial Nº 10-CND-P-2005.

35 Ver en: www.pcm.gob.pe/accionesPCM/direcciontecnica/dntdt.htm

provinciales, en el que precisa un número determinado de provincias en las que se hará un proceso de demarcación y organización territorial. Al 2006 serían 55 las provincias en que se habría iniciado un proceso de demarcación y organización territorial, de las 180 en que éste debe realizarse de acuerdo al diagnóstico mencionado.

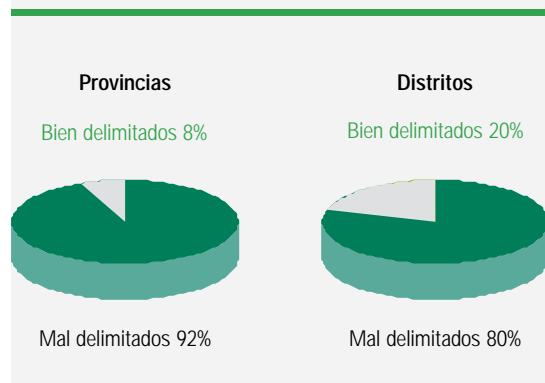
A abril de 2006, los gobiernos regionales han culminado la elaboración de los Expedientes de Saneamiento de Límites y Organización Territorial de ocho provincias. Siete de los expedientes están siendo evaluados por la Dirección Nacional, en tanto que el octavo, referido a la provincia de Coronel Portillo, fue remitido al Congreso de la República luego de ser aprobado en el Consejo de Ministros. La Comisión de Descentralización del Congreso ha emitido dictamen favorable al proyecto de ley que se deriva del mismo, el cual se encuentra pendiente de discusión por el pleno del Congreso³⁶.

Cabe mencionar que éste es el primer proyecto de Ley de Demarcación Territorial que está siendo discutido en el Congreso y que la Dirección Nacional Técnica de Demarcación territorial tiene como plazo máximo para cumplir con las acciones de demarcación el mes de diciembre de 2007.

Sin embargo durante el año 2005 y hasta abril de 2006 se aprobó la creación de una nueva provincia y tres nuevos distritos. Si bien la Ley de Demarcación y Organización Territorial establece la suspensión de la creación de nuevas provincias y distritos hasta el 2007 salvo en casos indispensables³⁷, la creación de estas nuevas circunscripciones se justificó por distintos motivos, principalmente aduciendo que corresponden a zonas de frontera³⁸ (ver Cuadro N° 11).

Según especialistas consultados resulta cuestionable que con provincias o distritos más pequeños se fortalezca la presencia del Estado en las fronteras. Con estas adiciones, el país pasa a tener 195 provincias y 1,832 distritos.

Gráfico N° 4: Porecentaje de provincias y distritos que carecen de límites claros



Fuente: Plan Anual de Demarcación Territorial 2005
Elaboración: PRODES

Cuadro N° 11
Nuevos distritos y provincias en el Perú

Ley de creación	Nombre
Ley N° 28707 11/04/2006	Distrito de Canoas de Punta Sal, Tumbes
Ley N° 28593 02/08/2005	Provincia de Datem del Marañón, Loreto
Ley N° 28509 14/05/2005	Distrito de San Pedro de Putina Punco, Puno
Ley N° 28362 20/10/2004	Distrito de Teniente Manuel Clavero, Loreto

Fuente: Disposiciones normativas citadas
Elaboración: PRODES

36 El Proyecto de «Ley de Demarcación y Organización Territorial de la provincia de Coronel Portillo en el Departamento de Ucayali», N° 14567/2005-PE, contempla dos temas, i) saneamiento de límites entre los distritos de Coronel Portillo y ii) creación del distrito de Manantay -cuya creación fue anunciada por el Presidente Toledo en marzo de 2006-.

37 Segunda Disposición Complementaria de la Ley N° 27795.

38 Cabe mencionar que el nuevo distrito de Canoas de Punta Sal no cuenta con el requisito mínimo de población (cuenta con 4,764 habitantes y la norma establece un mínimo de 12,000) ni se encuentra en zona de frontera. En la exposición de motivos de su Ley de creación se justifica su prioridad nacional en los siguientes términos: «[...] Dada las particularidades ecológicas, la disponibilidad de recursos naturales y turísticos de orden natural, el potencial de su biodiversidad, las características de la población asentada en la zona, así como su ubicación bajo influencia de frontera política con la República del Ecuador, constituyen razones de fuerza para establecer una nueva circunscripción político-administrativa, que a la vez permita reforzar la gestión político administrativa de la provincia Contralmirante Villar». Similar situación sería la del distrito Teniente Manuel Clavero, que si bien es fronterizo no cuenta con el requisito mínimo de población establecido por la ley.

Recomendaciones

1. Desarrollar de manera concertada un marco de referencia sobre la organización territorial a la que aspiramos, de tal manera que éste oriente las distintas iniciativas en el tema desde el Poder Ejecutivo y el Congreso, y desde los gobiernos regionales y locales y las municipalidades de centros poblados.
2. Evaluar la coherencia de la política y los incentivos existentes para la fusión y creación de nuevas provincias y distritos. Se recomienda poner especial énfasis en reorientar los criterios de distribución del FONCOMUN -de tal forma de no incentivar una mayor atomización-, en promover la fusión de distritos y en repensar la conveniencia de que por razones de excepción se puedan seguir creando nuevas provincias o distritos; en el curso actual, es muy probable que cada año el Perú tenga más distritos y provincias, a pesar de la limitación vigente para ello. Sin perjuicio de lo anterior, sería recomendable ampliar el plazo que limita la creación de nuevas provincias y distritos.
3. Habida cuenta que la principal razón detrás de la conformación de regiones es promover el desarrollo económico en zonas fuera de Lima, se recomienda dar un nuevo impulso a las Juntas de Coordinación Interregional como mecanismo de gestión de proyectos interdepartamentales vinculados con el desarrollo económico, la prestación de servicios o la atención de procedimientos administrativos. Cabe señalar que la ejecución de estas acciones por parte de las Juntas de Coordinación Interregional permitirá contar con beneficios tangibles de la integración departamental y disminuir los temores sobre la misma, lo cual sin duda contribuirá en un próximo proceso de referéndum.
4. Resulta recomendable revisar la titularidad de quiénes pueden presentar expedientes técnicos. Según se ha mencionado en la presente sección, sería conveniente explorar la posibilidad de que a futuro en todos los casos se deba contar con un importante respaldo de los electores de cada departamento y así garantizar que las propuestas que lleguen a referéndum pasen de manera previa por un saludable proceso de discusión y concertación.
5. A fin de no dilatar hasta el 2009 el proceso de conformación de regiones, se recomienda evaluar la posibilidad de flexibilizar los plazos para que dos o más departamentos que consideren estar en condiciones de plantear su propuesta de integración opten por ir a un referéndum. Así las regiones podrán irse creando en función de la madurez de las propuestas, y no llegar a plazos límites que pueden forzar la presentación de iniciativas.
6. Según se vio en esta sección, fueron 6 las provincias en que la población votó mayoritariamente por el «Sí». Al respecto, siendo conocidos los problemas

de articulación de algunas provincias del país con la capital de su departamento, se recomienda permitir que en un plazo corto las provincias puedan cambiar de jurisdicción departamental (y no esperar al 2013 ni a formar parte de una región como correspondería según el marco normativo vigente).

7. Difundir ampliamente la política de conformación de regiones, con miras a que el voto en un futuro referéndum esté debidamente informado. En esta ruta es destacable la iniciativa del Gobierno Regional de Huancavelica, que ha dispuesto la incorporación del proceso de integración regional en el plan de estudio de los colegios y centros de estudios superiores del departamento.
8. Evaluar las razones para el lento avance de las acciones de demarcación territorial y tomar medidas correctivas en el más breve plazo.