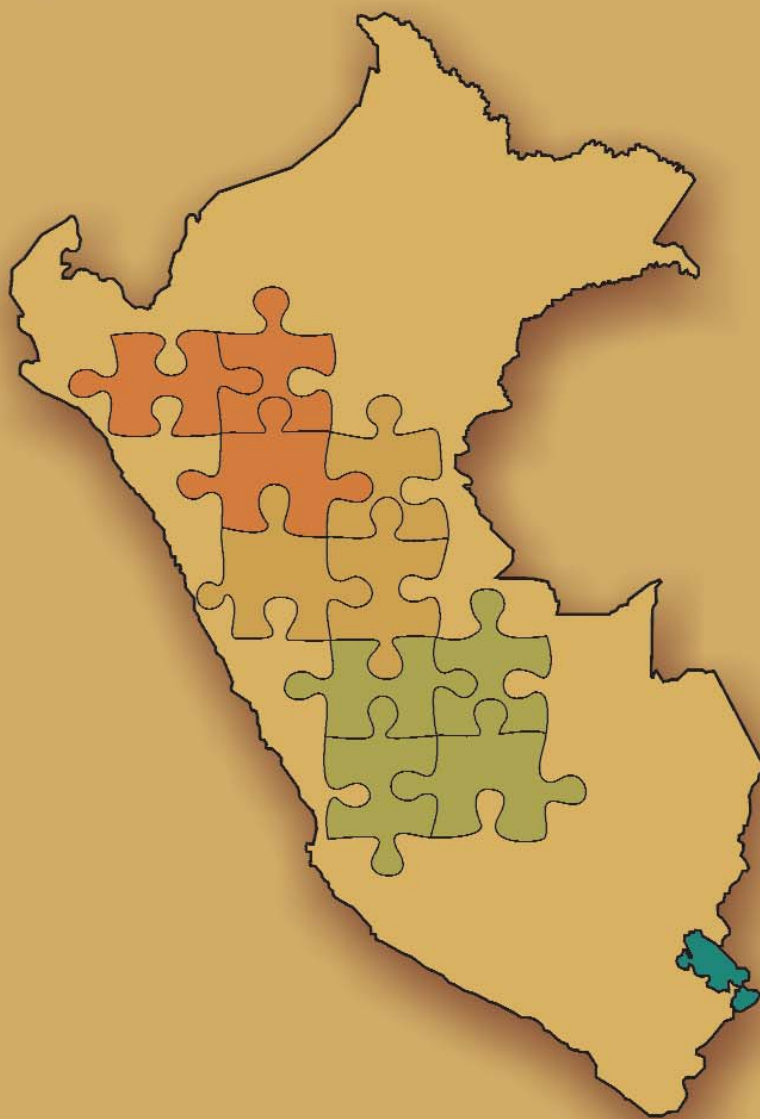


HACIA UN TERRITORIO MEJOR ORGANIZADO

Aportes para la discusión



USAID | **PERU**
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMERICA



PRODES
PRO DESCENTRALIZACION

HACIA UN TERRITORIO MEJOR ORGANIZADO

Aportes para la discusión

Julio de 2007



USAID | PERU
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMERICA



PRODES
PRO DESCENTRALIZACION

HACIA UN TERRITORIO MEJOR ORGANIZADO

Aportes para la Discusión

Julio de 2007

Programa Pro Descentralización PRODES - USAID

Av. 28 de Julio 1045, Lima-Perú

www.prodes.org.pe

Elaboración de contenidos:

Elena Conterno, Coordinadora

Juan Carlos Pasco

Flor Blanco

Diagramación:

Innova Arte & Comunicación Visual S.C.R.L

Impresión:

Servicios Gráficos JMD

Hecho el Depósito Legal N° 2007-06793, en la Biblioteca Nacional del Perú

PRODES es un programa de **USAID** cuyo objetivo es aportar al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática, promoviendo la institucionalización de prácticas de buen gobierno y desarrollando actividades orientadas a contribuir de manera efectiva en el proceso de descentralización. Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo de USAID-PERÚ, bajo los términos del contrato N° 527-C-00-03-00049-00. Las opiniones expresadas por los autores no reflejan necesariamente el punto de vista de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.

Presentación

En el año 2002 se aprobó la Ley de Demarcación y Organización Territorial, que contempla entre sus objetivos lograr el saneamiento de límites y la organización racional del territorio de la República. A julio de 2007 sólo se ha avanzado con el saneamiento de límites y organización racional de una provincia, la de Coronel Portillo (departamento de Ucayali), estando aún pendientes otras 177 que requieren pasar por este proceso.

En el año 2004 se aprobó la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones. Como se sabe, en octubre de 2005 se realizó un referéndum en que participaron 16 departamentos, en que lamentablemente no se logró conformar ninguna región. El próximo referéndum está previsto para el 2009, sin embargo el Presidente de la República ha anunciado la creación de una región piloto.

Sin duda, lograr el saneamiento de límites y la organización racional del territorio -incluyendo la conformación de regiones- requiere un proceso técnica y políticamente complejo. Por ello PRODES ha visto por conveniente elaborar el presente material, que busca presentar de manera simple la situación de la demarcación y organización territorial en el país y plantear preguntas y temas para la reflexión, buscando así aportar a la discusión y solución de la problemática existente.

Cabe resaltar que la principal fuente de información utilizada en la descripción de la situación existente en el presente material es el Informe "Demarcación y Organización Territorial: Informe de Hallazgos y Recomendaciones", que contiene los resultados de una evaluación cualitativa realizada por PRODES a fines de 2006¹.

PRODES es un programa de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional - USAID, que busca aportar al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática del Perú.

Esperamos que el presente material sea de utilidad para autoridades del nivel nacional y de los niveles descentralizados, así como de la sociedad civil y medios de comunicación que siguen este proceso, y en general para todos quienes desde sus espacios buscan aportar a su diseño e implementación.

1 *El Informe puede ser consultado en www.prodes.org.pe*

Índice

¿De qué trata la demarcación y organización territorial?

página 07

¿Cuál es la Situación Actual?

página 15

Las interrelaciones económicas y sociales van más allá de la organización político-territorial y se determinan en función del acceso

página 17

La actual organización político-territorial presenta limitaciones para la prestación de servicios por parte del Estado

página 19

Existe una fuerte tendencia hacia la atomización del territorio

página 25

La regionalización requiere una nueva mirada

página 29

La organización territorial tiene serios problemas de delimitación -que muchas veces devienen en conflictos- y el Estado avanza lentamente en darles solución

página 31

¿De qué trata la demarcación y organización territorial?

● ● ● ¿De qué trata la demarcación y organización territorial?

De lograr una organización racional y delimitada del territorio nacional a partir de circunscripciones funcionales que garanticen el ejercicio del gobierno y la administración.

Componentes

Organización Territorial

diseño (lineamientos) de la organización del Estado sobre el territorio, incluye la definición de las características de las distintas jurisdicciones político-administrativas.

Demarcación Territorial

proceso mediante el cual se efectiviza la organización del Estado sobre el territorio, definiendo y delimitando las circunscripciones político-administrativas, en función de un diseño de organización territorial.

● ● ● ¿Qué son las circunscripciones político-administrativas?

Son las regiones², 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.

Ten presente :

- Los lineamientos de **organización territorial** se orientan 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.
- Las acciones de **demarcación territorial** implican, además del proceso de conformación de regiones, la creación, fusión, delimitación y redelimitación territorial, traslado de capital, anexiones de circunscripciones y centros poblados, además de la categorización y recategorización de centros poblados.

2 Aunque aún no se han constituido las regiones, la Constitución Política del Perú ya establece a la Región como un nivel de gobierno que "se crea sobre la base de áreas contiguas integradas histórica, cultural, administrativa y económicamente, conformando unidades geoeconómicas sostenibles".

● ● ● ¿Por qué el proceso de demarcación y organización territorial es importante para el proceso de descentralización?

Una adecuada demarcación y organización del territorio contribuirá a lograr lo planteado por la Ley de Bases de la Descentralización, en el sentido de garantizar a largo plazo un país espacialmente mejor organizado y con poblaciones mejor distribuidas.

La descentralización se da sobre la organización del Estado en el territorio. Así, la demarcación y organización territorial es importante para el proceso de descentralización porque la organización del Estado en el territorio debe favorecer una gestión eficiente, eficaz y democrática, que redunde en mejores servicios para la ciudadanía y las empresas.

Además, para lograr una organización que favorezca la gestión eficiente y que a la vez esté cerca de las personas, es importante tener en cuenta el tamaño de la población y del espacio a atender -y de la accesibilidad del mismo-. Sólo así se contará con instituciones con las capacidades necesarias para llegar y llegar bien a sus pobladores.



Ten presente :

- A cada nivel de gobierno se le ha venido asignando un mismo conjunto de responsabilidades, asumiendo que circunscripciones de un mismo nivel de gobierno son similares.
- El gobierno se ejerce sobre un determinado territorio. Así, los gobiernos regionales, para ejercer sus competencias en salud o determinar cuánto les corresponderá por su coparticipación del impuesto general a las ventas, necesitarán conocer a ciencia cierta cuáles son los alcances y límites de su territorio. Un ámbito en que los límites no están claros o existen zonas sin acceso dificulta a los gobiernos ejercer sus funciones.

● ● ● ¿Cómo se ha dado la vinculación entre la organización territorial y la descentralización en otros países?

En Bolivia se emprendió a inicios de los noventa dos procesos paralelos: la descentralización administrativa del Estado y la definición de las circunscripciones político-administrativas del territorio. En el resto de países, cuando se emprendió el proceso de descentralización ya existía una división político-administrativa, que en muchos casos se ha revisado en el contexto de la descentralización. Así, por ejemplo, en México se está discutiendo la creación de meso-regiones transversales a los estados y también de micro-regiones que agrupen municipios.

● ● ● ¿Cómo es la organización territorial del Perú?

En la actualidad el Perú está organizado en departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el gobierno a nivel nacional, regional y local. A junio de 2007, el territorio peruano estaba organizado de la siguiente manera:

Cuadro N°1
Organización territorial del Perú al 2007

Instancia	Número	Circunscripción
Niveles de Gobierno		
Gobierno Regional	26	Departamento ³
Municipalidad Provincial	195	Provincia ⁴
Municipalidad Distrital	1 638	Distrito
Otras formas de organización		
Municipalidad de Centro Poblado	1 980	Centros Poblados ⁵
Comunidad Campesina o Nativa	7 163	Ámbito de la comunidad

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Directorio Nacional de Municipalidades Provinciales, Distritales y de Centro Poblado 2005; CEPES.

Elaboración: PRODES

Con los años no sólo se van creando nuevas jurisdicciones, sino que ello se da a un ritmo cada vez mayor, según se puede apreciar en los gráficos siguientes, en que se presenta la evolución en la creación de las provincias y distritos desde la Independencia⁶.

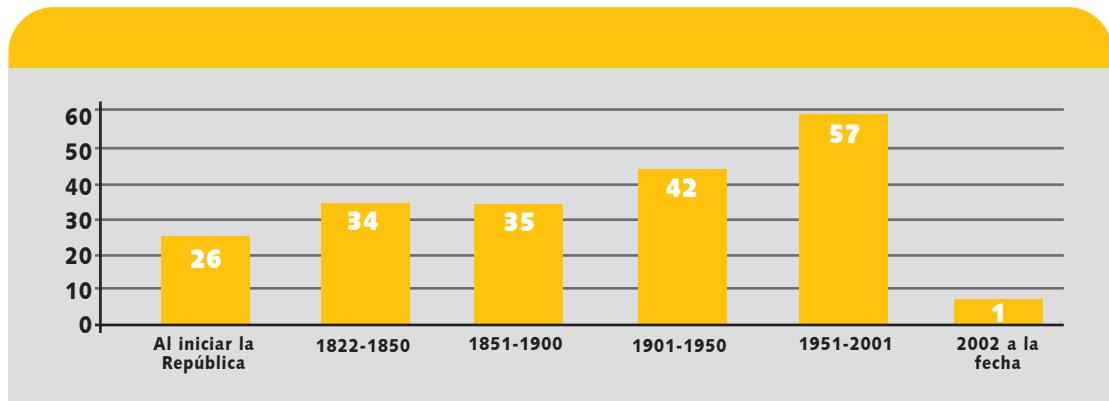
3 En el caso del departamento de Lima, la Municipalidad Provincial de Lima ha asumido las funciones de gobierno regional, en tanto que el Gobierno Regional de Lima Provincias ha asumido las funciones de nivel regional correspondientes al resto de provincias del departamento. En la provincia del Callao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

4 En total existen 1 833 distritos, pero en 195 de ellos la jurisdicción la tiene la municipalidad provincial.

5 Según información del INEI, existen en el país cerca de 70 000 centros poblados; sin embargo, municipalidades de centro poblado existen en 1 980 de los mismos.

6 Mayor detalle sobre el proceso de formación de departamentos, provincias y distritos puede ser consultado en Raúl Molina, "Informe Exploratorio - Organización Territorial y Formación de Regiones: Situación en el Perú", diciembre de 2006, disponible en www.prodes.org.pe.

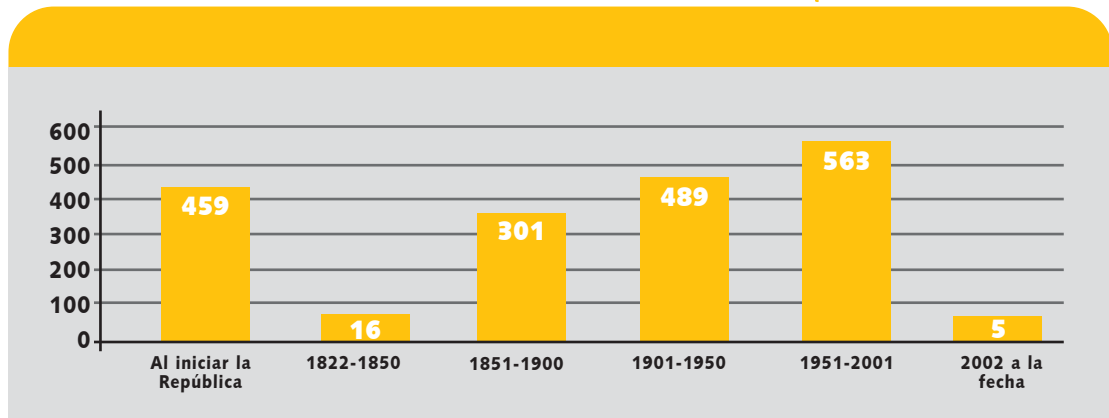
Gráfico N° 1
Evolución de la creación de provincias desde la Independencia



Fuente: Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial (DNTDT)

Elaboración: PRODES

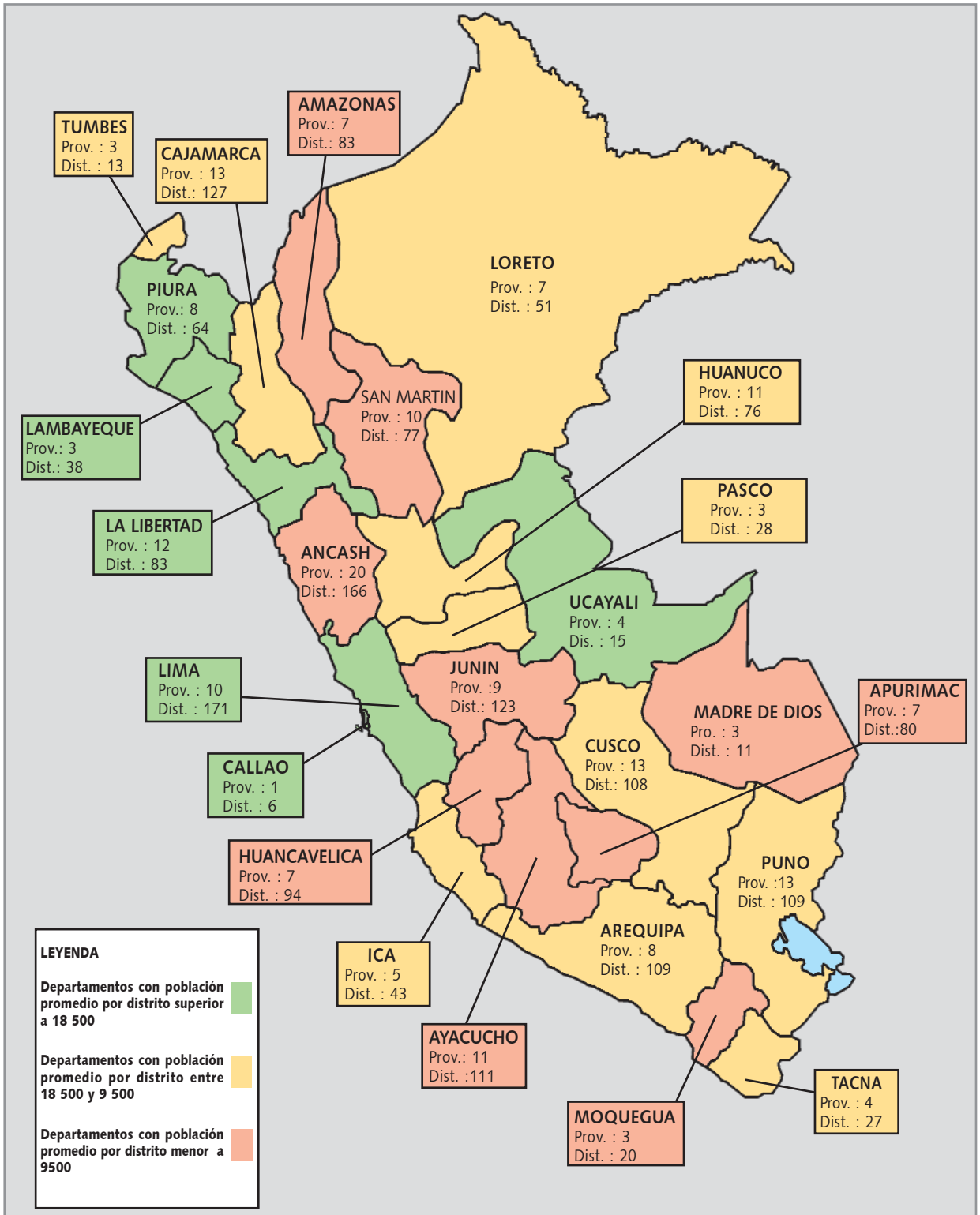
Gráfico N° 2
Evolución de la creación de distritos desde la Independencia



Fuente: Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial (DNTDT)

Elaboración: PRODES

Gráfico N° 3
La actual organización territorial del Perú



LEYENDA

- Departamentos con población promedio por distrito superior a 18 500
- Departamentos con población promedio por distrito entre 18 500 y 9 500
- Departamentos con población promedio por distrito menor a 9500

Fuente: INEI, Censo 2005
Elaboración: PRODES

¿Qué normas rigen la demarcación y organización territorial?

Constitución Política del Perú

Artículo 189: El territorio de la República está integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el gobierno a nivel nacional, regional y local.

Artículo 190: Región como nueva jurisdicción que surge de la unión de dos o más departamentos. Se crea sobre la base de áreas contiguas integradas histórica, cultural, administrativa y económicamente, conformando unidades geoeconómicas sostenibles.

Leyes Principales

Ley de Demarcación y Organización Territorial, Ley N° 27795, reglamentada por el DS N° 019-2003-PCM.

- Establece lineamientos de organización territorial y asigna a la PCM y la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial (DNTDT) la conducción técnica del proceso.
- Estableció desde el 2002 **la prioridad del saneamiento de límites**, a realizarse progresivamente en el periodo 2002 - 2007, provincia por provincia. A fines de 2006 el plazo fue prorrogado a diciembre de 2011.
- Suspendió hasta fines de 2006 (luego ha quedado prorrogado hasta diciembre de 2011) la creación de nuevos distritos y provincias con excepción de aquellos que resulten indispensables.

Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones, Ley N° 28274, reglamentada por el DS N° 063-2004-PCM.

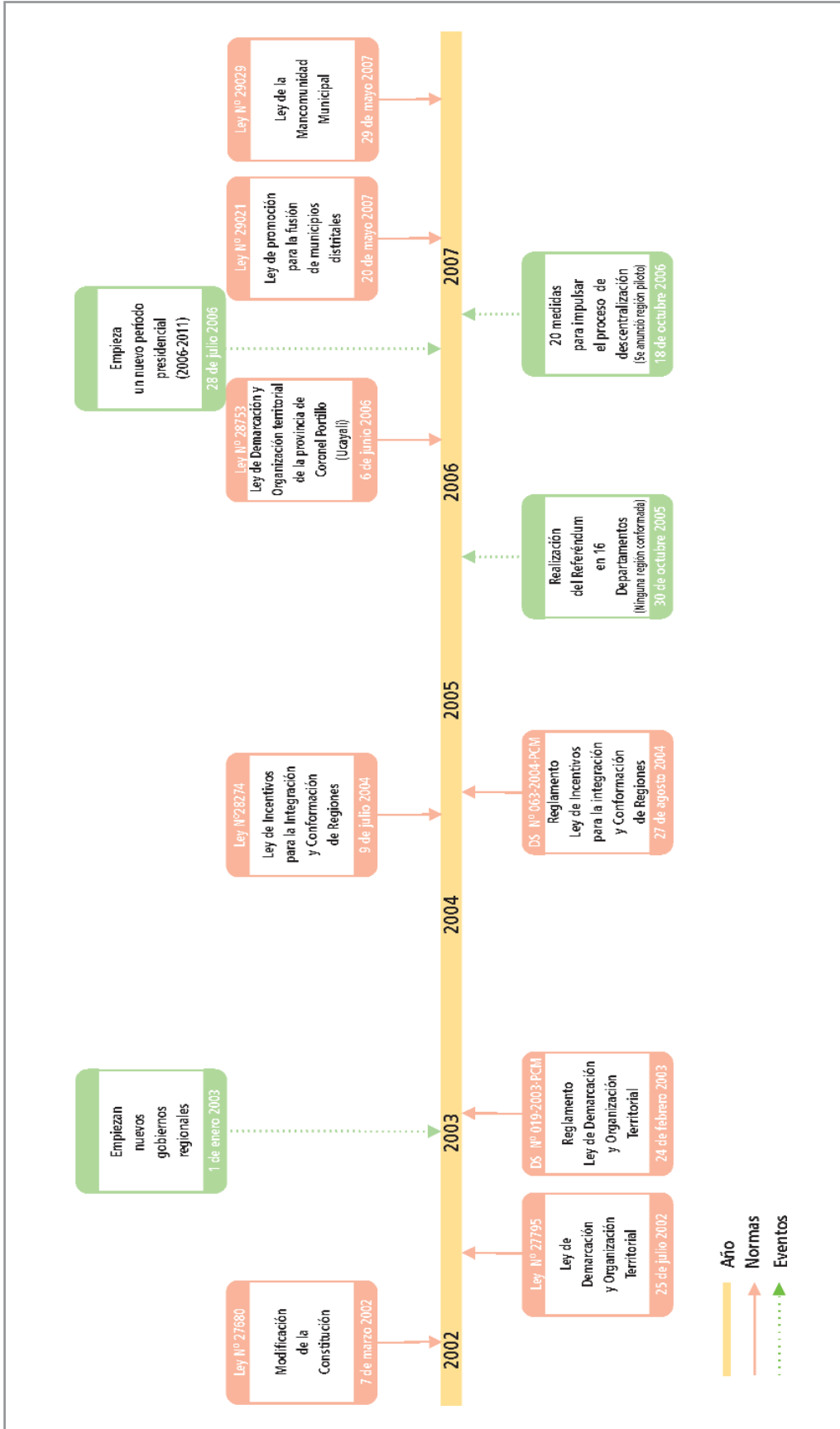
- Promueve la formación de espacios territoriales más grandes, que puedan afrontar de forma más eficiente los retos que el desarrollo de su jurisdicción les plantea.
- Establece que las Juntas de Coordinación Interregional tienen por objetivo la gestión estratégica de la integración, para la conformación de regiones sostenidas y para la materialización de acuerdos de articulación macrorregional.
- Plantea la conformación de regiones en dos etapas:
 - Etapas 1:** conformación de regiones, según referéndum (el primero se realizó el 2005, quedando pendientes los del 2009 y 2013).
 - Etapas 2:** cambio de circunscripción de provincias y distritos a otra región, vía referéndum.

Ley de Promoción para la Fusión de Municipios Distritales, Ley N° 29021.

- Promueve la fusión voluntaria de municipios distritales, para constituir unidades geográficas que sean aptas para el ejercicio de gobierno, la administración y la gestión del desarrollo.
- Establece incentivos para la fusión, entre los cuales destaca que la municipalidad fusionada recibirá por Foncomun la suma de los presupuestos de los distritos previos a la fusión y adicionalmente el 50% de esa suma, por un periodo de 15 años.
- Dispone que los gobiernos regionales deben promover la fusión de los distritos que no alcancen el 40% del requisito mínimo de población.

A continuación, el Gráfico N° 4 presenta las normas y eventos más relevantes de la organización político-territorial del Estado Peruano, de 2002 a Julio de 2007.

Gráfico N° 4
Cronograma con hitos importantes que en los últimos años han marcado el proceso de demarcación y organización territorial



Elaboración: PRODES

¿Cuál es la situación actual?

● ● ● ¿Cuál es la situación actual?

1. Las interrelaciones económicas y sociales van más allá de la organización político-territorial y se determinan en función del acceso
2. La actual organización político-territorial presenta limitaciones para la prestación de servicios por parte del Estado
3. Existe una fuerte tendencia hacia la atomización del territorio
4. La regionalización requiere una nueva mirada
5. La organización territorial tiene serios problemas de delimitación -que muchas veces devienen en conflictos- y el Estado avanza lentamente en darles solución

A continuación veremos en detalle estos temas...

Las interrelaciones económicas y sociales van más allá de la organización político-territorial y se determinan en función del acceso



¿A qué se refiere?

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-.

Estas interrelaciones existen por oportunidades comerciales, educativas, familiares y muchas veces laborales entre espacios que no se restringen al ámbito geopolítico. La creación de nuevos mercados laborales o de bienes y servicios (e.g. enclaves mineros) y los flujos de migración dan dinamismo a las interrelaciones entre ciudades.

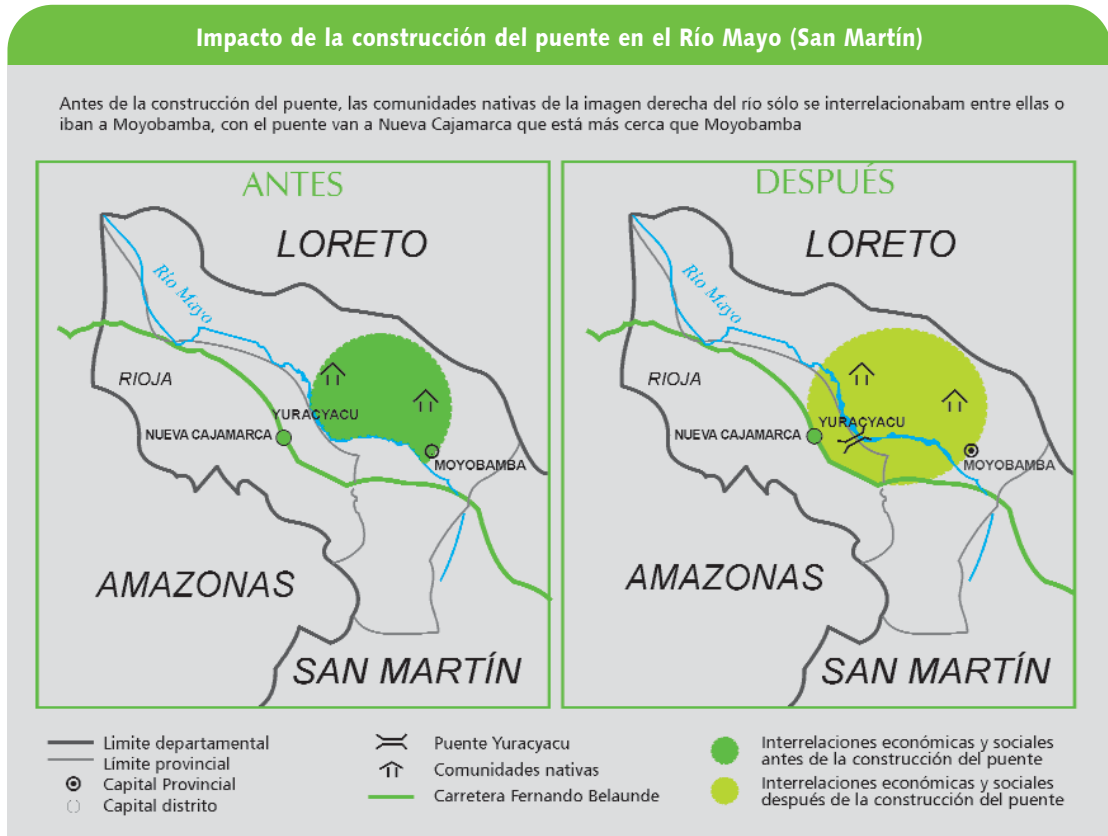
La accesibilidad entre ciudades, determinada por la cercanía geográfica o por la existencia de vías de acceso bien conservadas y servicios de transporte permanentes, es un factor predominante y ha facilitado las interrelaciones antes mencionadas. Así, la variación en accesibilidad -y, por tanto, en infraestructura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



Algunos ejemplos

- En el caso de Moquegua, la población de la provincia de General Sánchez Cerro ha establecido vínculos con la ciudad de Arequipa porque, además de contar con vías de acceso, tiene servicios de transporte hasta tres veces por día y es relativamente más cerca que la ciudad de Moquegua, con la que tiene servicios de transporte sólo tres veces por semana.
- Así mismo, los pobladores de la ciudad 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 por la facilidad de acceso, y no con su capital departamental, Cerro de Pasco.
- Un caso interesante 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.
- El impacto de las vías de comunicación en las interrelaciones se ve, por ejemplo, en San Martín, en que desde que se construyó un 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, reemplazando así a la ciudad de Moyabamba (ver gráfico siguiente).



Para reflexionar

- Según lo visto, la accesibilidad es determinante en la promoción de las interrelaciones económicas y sociales entre las ciudades. Será importante por tanto que la inversión y el gasto que realizan el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, los gobiernos regionales y las municipalidades para dotar de mayor accesibilidad al territorio tengan en cuenta las dinámicas de intercambio que se podrían potenciar.
- Para promover el intercambio comercial entre ciudades del interior del país, **¿qué rol juega la conformación de regiones?**

La actual organización político-territorial presenta limitaciones para la prestación de servicios por parte del Estado



¿A qué se refiere?

A la existencia de un desencuentro entre la división del territorio en departamentos, provincias y distritos, la asignación de funciones a los gobiernos de cada tipo de jurisdicción y las necesidades de la población. Ello implica que la población de determinadas zonas se encuentra desatendida o parcialmente atendida por los servicios del Estado. A continuación el detalle:

Zonas aisladas de su capital y lógica tradicional para la prestación de servicios públicos

Existen zonas que tienen limitada accesibilidad a su capital de departamento, provincia o distrito, lo que complica su acceso al Estado y a los servicios que éste ofrece. Este es el caso, por ejemplo, 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. En todos estos casos, existe otra capital que les resulta más cercana de aquella que les corresponde.

Frente a la situación señalada en el párrafo anterior, por lo general el Estado organiza la prestación de servicios en función de la lógica tradicional de jurisdicciones departamentales, provinciales y distritales. Para las zonas con difícil acceso a su capital, ello implica sobrecostos a la ciudadanía y a las instituciones para relacionarse con el Estado.

Heterogeneidad de departamentos, provincias y distritos pero iguales funciones

En el Perú existe una gran heterogeneidad entre jurisdicciones de un mismo nivel de gobierno, en términos de población y de extensión. Se observa que la diferencia poblacional entre el departamento más poblado (Piura) y el menos poblado (Madre de Dios) es de 17 veces. A nivel de provincia, la diferencia es de 252 veces y a nivel de distrito es de 2 562 veces. En términos de extensión, las diferencias también son significativas; Loreto es 79 veces más extenso que Tumbes, la provincia de Maynas es 454 veces más extensa que la provincia Víctor Fajardo en Ayacucho y el distrito de Putumayo es 46 591 veces más extenso que el distrito de La Punta. Mayor detalle se puede apreciar en los siguientes cuadros:

Cuadro N° 2

Distribución de la población en la organización territorial*

Nivel/Población (Habitantes)	Mayor Población	Menor Población	Mediana Poblacional
Departamento	1 630 772	92 024	669 973
Provincia	861 746	3 415	56 497
Distrito	276 921	108	4 402

*No incluye datos de las provincias de Lima y Callao

Fuente: INEI, Censo 2005

Elaboración: PRODES

Cuadro N° 3

Distribución del territorio por tipo de circunscripción*

Nivel/Extensión Territorial (Km2)	Mayor Extensión	Menor Extensión	Mediana Extensión
Departamento	368 852	4 657	35 903
Provincia	119 859	264	3 207
Distrito	34 943	1.99	235

*No incluye datos de las provincias de Lima y Callao

Fuente: INEI, Censo 2005

Elaboración: PRODES

Sin embargo, la Ley de Bases de la Descentralización, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley Orgánica de Municipalidades asignan funciones a cada nivel de gobierno, asumiendo que cada uno está compuesto por instituciones similares⁷.

Dos niveles de gobierno local pero casi un mismo conjunto de funciones

Si bien las municipalidades provinciales son contempladas en el marco normativo peruano como instancias aglutinadoras de las municipalidades distritales de su ámbito, la evaluación realizada por PRODES encontró que sus funciones para el ámbito de la provincia son limitadas e identificó una tendencia de las municipalidades provinciales a actuar como municipalidad distrital del cercado de la provincia.



Algunos ejemplos

- **Heterogeneidad de departamentos, provincias y distritos pero iguales funciones.**

Las municipalidades de un mismo nivel de gobierno deben proveer servicios similares; sin embargo, la heterogeneidad en el número de habitantes y extensión territorial por circunscripción lo dificulta. En un distrito como Iñapari en el departamento de Madre

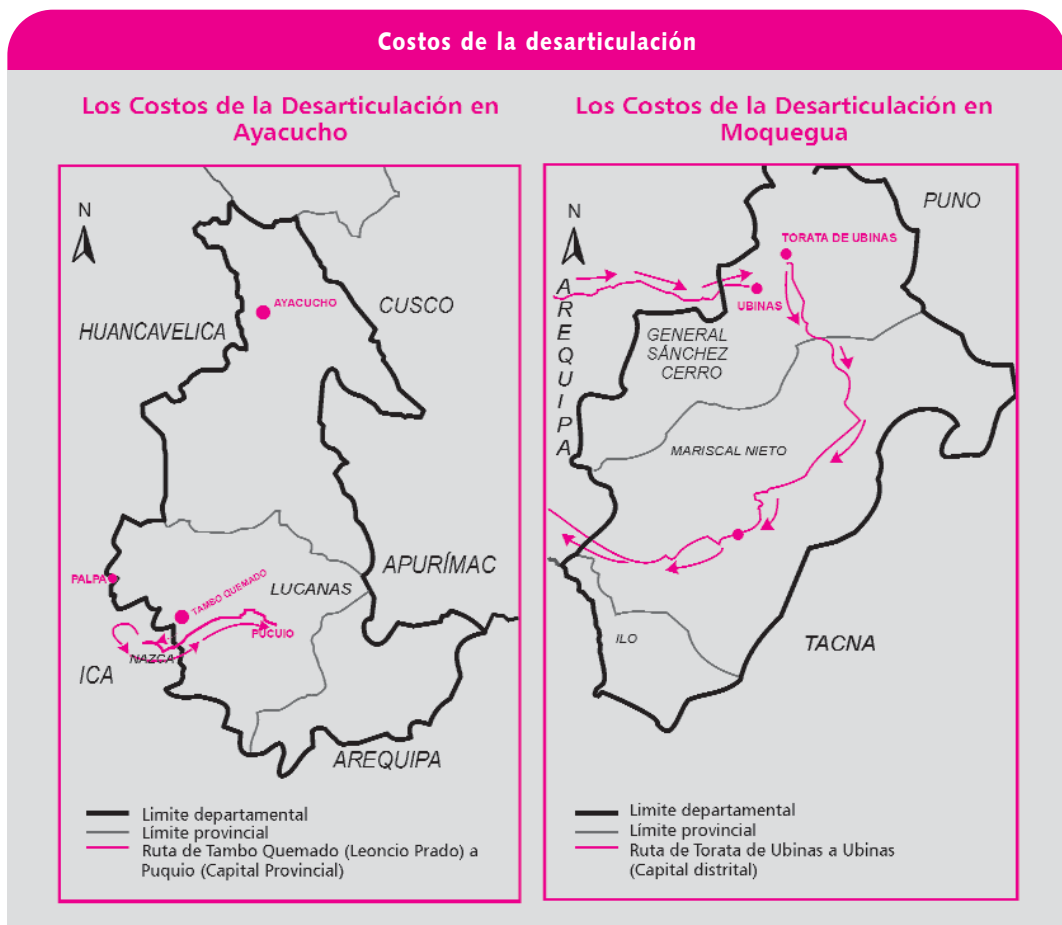
⁷ Leyes N° 27783, 27867 y 27972, respectivamente.

de Dios se tiene que atender a 791 habitante distribuidos en 14 854 km², en tanto que en un distrito como Breña en el departamento de Lima se debe asegurar la atención de 78 864 habitantes distribuidos en 3,22 km²⁸.

● **Zonas aisladas de su capital y lógica tradicional para la prestación de servicios públicos**

En Ayacucho, el director de una escuela en el distrito de Leoncio Prado (provincia de Lucanas) tiene que recoger tizas y escobas en la Unidad de Gestión Educativa Local -UGEL que está en Puquío, la capital de su provincia. Para ello, tiene que ir primero a Nazca para luego ir a Puquío. La ida y vuelta le significan a lo menos un día y entre S/. 100 y S/. 150.

En Moquegua, los pobladores de la comunidad de Torata de Ubinas que requieren hacer un trámite en su municipalidad distrital tienen que ir hasta la ciudad de Moquegua, salir hacia Arequipa, para luego tomar un bus con destino a Ubinas, la capital de su distrito. La ida y vuelta le significan entre 6 y 10 días y entre S/. 120 y S/. 150.



8 En el Perú existen 28 distritos con más de 10 000 hab/km² de los cuales 24 pertenecen a Lima y Callao.

- **Dos niveles de gobierno local pero casi un mismo conjunto de funciones**

Analizando el presupuesto participativo provincial de Chucuito 2005-2006, se aprecia que el municipio provincial destina el 71% al ámbito del distrito capital (Juli) y la diferencia a los 6 distritos restantes. Si ello se analiza como inversión por habitante, estaría destinando S/.109 por habitante en Juli, seguido por S/.16 por habitante en Zepita y sólo S/.2,82 por habitante en Desaguadero. Es decir, la municipalidad provincial estaría concentrando su accionar en el cercado capital y no en toda la provincia⁹. Además, no habría mucha diferencia entre los tipos de proyectos de la municipalidad provincial y las distritales. Los 13 proyectos que la municipalidad provincial contempla fuera del distrito cercado -que se clasifican como "provincial" en el Aplicativo del MEF- se refieren a construcción de sistemas de abastecimiento de agua potable, mejoramiento de vías y construcción de locales, que son también el tipo de proyectos que contemplan las municipalidades distritales de la provincia, como Zepita y Desaguadero¹⁰.



Para reflexionar

- **¿Qué hacer con las zonas desarticuladas de la capital de su jurisdicción?**

Podría ser conveniente permitirles cambiar de jurisdicción; es decir, 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.

- **¿Qué hacer frente a la heterogeneidad de municipalidades distritales y provinciales del país y el rol poco claro de las municipalidades provinciales?**

Podría ser conveniente formular una nueva tipología de municipalidades, que tome en cuenta los distintos tipos de realidades que enfrentan (por ejemplo, áreas rurales, concentraciones urbanas y conglomerados urbano-rurales¹¹).

- En tanto no se avance con lo anterior, **¿cómo se puede tener en cuenta la accesibilidad en la organización de la prestación de servicios?**

Se recomienda estudiar el enfoque utilizado por el Ministerio de Salud (Minsa), que para la definición de las redes y micro redes de salud ha adoptado una delimitación territorial distinta a la organización política, teniendo en cuenta la accesibilidad¹².

9 Información base tomada del Estudio (versión preliminar, 2007) "Municipalidades provinciales en el Altiplano: Alcances y límites de gobierno y fraccionamiento territorial: El caso de Chucuito", elaborado por Javier Torres Seoane.

10 Fuente: Aplicativo informático 2005 del Presupuesto Participativo en portal del Ministerio de Economía y Finanzas (http://presupuesto-participativo.mef.gob.pe/portal_pp/html/index.php).

11 Ver al respecto Raúl Molina, "Informe Exploratorio - Organización Territorial y Formación de Regiones: Situación en el Perú", diciembre de 2006, disponible en www.prodes.org.pe.

12 Se puede consultar los siguientes documentos técnicos: "Lineamientos para la conformación de redes de Salud", Minsa, 2001, y "Descentralización de la Función Salud al Nivel Local - Los Proyectos Piloto", Minsa, 2007.

Cuadro N° 4
Heterogeneidad de provincias y distritos por departamento

Dptos.	Provincias				Distritos			
	Población		Extensión (km ²)		Población		Extensión (km ²)	
	Máx	Mín	Máx	Mín	Máx	Mín	Máx	Mín
Amazonas	118 367	24 977	17 865	2 359	49 956	237	8 035	6
Ancash	390 171	6 863	4 005	529	217 303	188	2 900	9
Apurímac	146 093	13 107	4 213	1 242	54 180	509	1 750	8
Arequipa	861 746	17 200	14 019	3 886	125 255	233	3 146	2
Ayacucho	233 457	3 415	14 495	264	96 939	193	2 811	17
Cajamarca	277 443	23 513	5 233	672	156 821	450	1 483	8
Callao	810 568	810 568	129	129	389 579	4 661	74	0.75
Cusco	348 493	27 704	30 062	617	103 836	1 285	19 136	6
Huancavelica	136 975	20 018	6 458	911	37 184	448	2 163	6
Huánuco	254 133	19 876	9 914	760	72 642	849	4 010	17
Ica	297 771	13 363	7 894	1 233	117 839	474	2 784	7
Junín	448 355	33 045	19 219	1 153	143 282	505	10 350	4
La Libertad	765 171	17 550	4 227	1 101	276 921	635	1 737	2
Lambayeque	738 057	94 731	9 347	1 579	251 407	1 107	5 335	14
Lima	6 954 583	9 618	6 906	1 356	812 656	88	1 311	2
Loreto	488 359	49 446	119 859	18 764	157 529	665	34 943	358
Madre de Dios	67 298	7 429	36 268	21 197	51 384	791	22 219	1 478
Moquegua	70 460	25 809	8 672	1 381	57 746	305	3 949	63
Pasco	147 126	41 530	18 674	1 887	29 910	1 356	10 988	7
Piura	607 888	34 540	6 370	213	247 943	978	5 711	3
Puno	236 315	28 149	12 266	279	218 485	902	5 362	6
San Martín	147 893	22 193	14 499	1 298	63 945	847	9 830	14
Tacna	250 509	6 630	8 066	2 261	97 247	108	2 407	38
Tumbes	139 073	15 971	2 123	734	92 646	1 307	1 204	46
Ucayali	316 546	3 485	38 924	8 823	208 292	1 255	17 848	198

Fuente: INEI, Censo 2005

Elaboración: PRODES

Existe una fuerte tendencia hacia la atomización del territorio

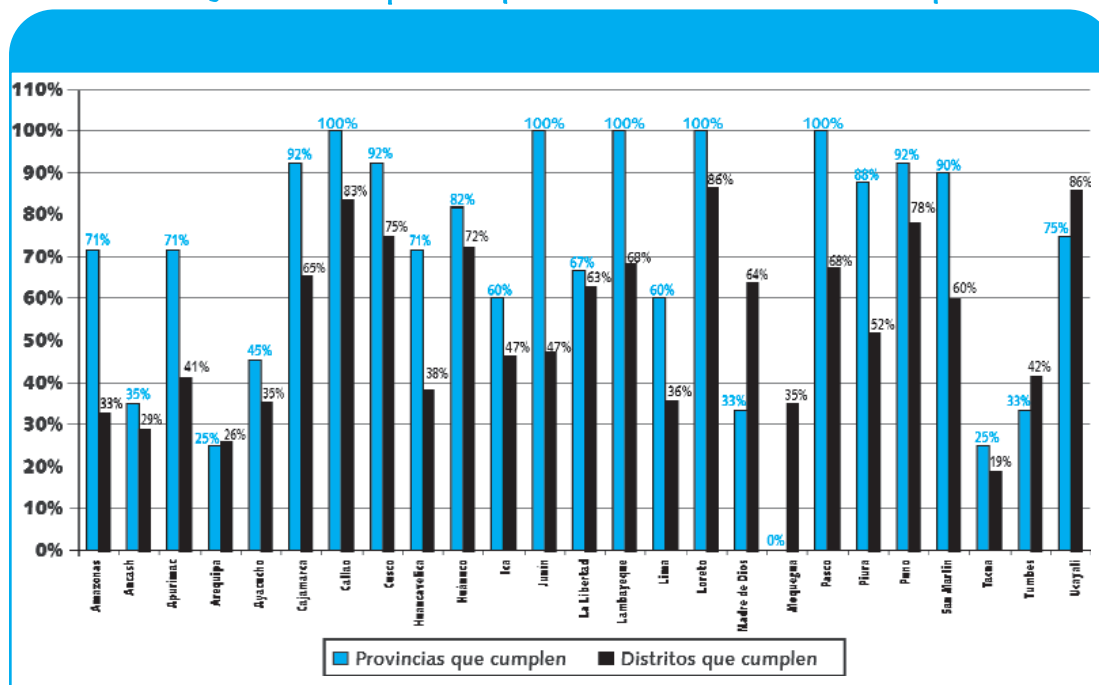


¿A qué se refiere?

A la tendencia existente de que cada año se creen nuevas provincias y distritos, con lo cual el tamaño promedio de las circunscripciones del país es cada vez menor y también el presupuesto promedio por municipalidad. La creación de nuevos distritos y provincias supone redistribuir el presupuesto para dar recursos a las nuevas entidades creadas y, por tanto, recursos para aparatos administrativos en vez de para la provisión de servicios.

Cabe resaltar al respecto que a fines de 2006 el 50% de los distritos no cumplía con los niveles mínimos de población establecidos por el Reglamento de la Ley de Demarcación y Organización Territorial para la creación de distritos y provincias (ver Gráfico N° 5 y Cuadro N° 5)¹³.

Gráfico N° 5
Provincias y Distritos que cumplen con niveles mínimos de población*



*Las provincias han sido clasificadas como de costa, sierra o selva de acuerdo a la característica del distrito capital

Fuente: INEI, DS N° 019-2003-PCM

Elaboración: PRODES

13 Cabe mencionar que algunos especialistas encuentran discutible que la población mínima de distritos y provincias de Sierra sea menor a la de la Selva, en atención a sus grandes extensiones de terreno.

Cuadro N° 5

Niveles mínimos de población requeridos para la creación de nuevos distritos y provincias

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

Fuente: DS N° 019-2003-PCM

Elaboración: PRODES

En atención a la realidad existente, la Ley de Demarcación y Organización Territorial suspendió hasta 2007 y luego hasta 2011¹⁴ la creación de nuevos distritos y provincias, con excepción de aquellos que resultasen indispensables. Sin embargo, durante el período 2002-2006 el Congreso de la República aprobó la creación de 4 distritos y una provincia, como se detalla en Cuadro N° 6, y en todas las zonas evaluadas por PRODES a fines de 2006 existían iniciativas para crear nuevas jurisdicciones.

Cuadro N° 6

Distritos y provincias creados en el periodo 2002 - 2006

N° Ley	Tipo de circunscripción creada	Nombre de circunscripción creada	Departamento	Fecha de creación
Ley N° 28753	Distrito	Manantay	Ucayali	06/06/2006
Ley N° 28707	Distrito	Canoas de Punta Sal	Tumbes	11/04/2006
Ley N° 28593	Provincia	Datem del Marañón	Loreto	02/08/2005
Ley N° 28509	Distrito	San Pedro de Putina	Puno	14/05/2005
Ley N° 28362	Distrito	Punco Teniente Manuel Clavero	Loreto	20/10/2004

Fuente: Disposiciones normativas citadas

Elaboración: PRODES

Adicionalmente, en mayo de 2007 se han aprobado la Ley N° 29021, que promueve la fusión de municipios distritales, y la Ley N° 29029, que establece el marco jurídico para el desarrollo y promoción de las asociaciones municipales¹⁵.

Entre las razones principales que llevan a autoridades y pobladores a buscar convertirse en una jurisdicción distinta de su capital estaría la sensación de que su localidad está siendo desatendida por el Estado. Así, la creación de una nueva jurisdicción sería vista como una forma de "acercar" al Estado a su localidad. En tal sentido, consideran que así le asignarán de manera directa determinados recursos y ello implicará mayor atención por las entidades del Gobierno Nacional.

14 Mediante la Ley N° 28920, 08/12/2006, se prorrogó el plazo hasta el 31 de diciembre del año 2011.

15 La Ley de la Mancomunidad Municipal fue publicada el 29 de mayo de 2007 y define como Mancomunidad Municipal al acuerdo voluntario de dos (2) o más municipalidades, colindantes o no, que se unen para la prestación conjunta de servicios y la ejecución de obras, promoviendo el desarrollo local, la participación ciudadana y el mejoramiento de la calidad de los servicios a los ciudadanos.

Para algunos especialistas, muchas veces el interés de crear nuevas jurisdicciones es político: conseguir mayor autonomía y poder ser autoridades, entre otros. Para otros sería importante el incentivo de recibir la asignación mínima de Foncomun, que actualmente asciende a S/. 27 600 mensuales¹⁶.

La Ley N° 28212 dispone que los alcaldes reciben una remuneración en proporción a la población electoral de su circunscripción. En atención a ello, en marzo de 2007 se estableció mediante DS N° 025-2007-PCM los niveles posibles de remuneración de los alcaldes según rangos de población electoral; así, por ejemplo, en un distrito con una población electoral de hasta 500 pobladores el alcalde puede recibir como máximo S/. 1 040, en uno de entre 5 001 y 10 000 pobladores S/. 2 600 y sólo los que tengan más de 450 000 pueden pagar el tope de S/. 11 050. Queda por ver el efecto que tendrá esta norma en la tendencia de creación de nuevas provincias y distritos, en la medida que el alcalde -y también los regidores- verán disminuidos sus ingresos si determinada zona de su localidad pasa a ser una jurisdicción independiente.



Ten presente :

- La normatividad vigente contempla la figura de Municipalidades de Centro Poblado - MCP, a las cuales las municipalidades distritales y provinciales pueden delegar determinadas funciones y presupuesto. Esta figura podría ser interesante para garantizar los servicios del Estado en zonas de difícil acceso¹⁷.



Algunos ejemplos¹⁸

- En el departamento de Ayacucho, provincia de La Mar, pobladores proponen la 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 la población.
- En el departamento de Junín, pobladores solicitaron la creación de la provincia de Pangoa, a partir del distrito del mismo nombre pero el expediente fue observado por el Gobierno Regional por no contar con el nivel mínimo de población requerido por la norma.

16 Los recursos mensuales que perciben las municipalidades por concepto del Fondo de Compensación Municipal no pueden ser inferiores a ocho Unidades Impositivas Tributarias vigentes a la fecha de aprobación de la Ley de Presupuesto del Sector Público. Revisar artículo 1° del DS N° 023-2003-EF y también la Sexta de las disposiciones transitorias, complementarias y finales de la Ley de Descentralización Fiscal (DL N° 955).

17 El detalle de requisitos para crear una MCP se encuentra en el Artículo 128° de la Ley Orgánica de Municipalidades.

18 Ver lista de otras iniciativas identificadas en el documento PRODES "Evaluación Rápida del Proceso de Descentralización 2006: Demarcación y Organización territorial, Informe de Hallazgos y recomendaciones", enero de 2007.

- En el departamento de Cusco, provincia de La Convención, los pobladores solicitaron la creación del distrito de Eni en el distrito de Echarate, que se conformaría con los centros poblados en que se desarrolla la explotación del gas de Camisea. Detrás de esta propuesta estaría el interés de que los recursos del canon que corresponden al nivel distrital se destinen a un área más reducida.
- En el departamento de Lima, el proyecto de Ley N° 671/2006-CR proponía la creación de las provincias de Lima Norte, Lima Sur, Lima Este, Lima Centro y San Juan de Lurigancho; fue archivado por decisión del Pleno de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobierno.
- En el departamento de San Martín, el distrito de Nueva Cajamarca estaría promoviendo su creación como provincia por considerar que cuenta con una dinámica económica y poblacional independiente a la de su jurisdicción provincial actual (Rioja) y podría potenciar más su desarrollo siendo una jurisdicción distinta.



Para reflexionar

- **¿Cómo frenar la tendencia existente hacia la atomización del territorio?**

Ante todo, mejorar la atención del Estado en zonas de difícil acceso. Ello se podría lograr con equipos móviles y también con la delegación de funciones a comunidades o municipalidades de centro poblado. Una experiencia interesante la tiene Reniec, que justamente delega funciones de registro civil a estas organizaciones. Queda claro que la delegación debe ir con acompañamiento técnico, reglas claras y financiamiento.

Adicionalmente, eliminar los incentivos que fomentan la atomización, como la existencia de un monto mínimo de Foncomun, independiente del volumen de población de la jurisdicción. Establecer además incentivos que frenen la tendencia. En esa línea podrían estar disposiciones como las contempladas en Bolivia, en que sólo las municipalidades con mínimo 5 000 habitantes reciben los recursos de co-participación tributaria, en tanto que el resto debe conformar mancomunidades para poder acceder a los mismos.

Será importante por último frenar las iniciativas para crear un nuevo nivel de gobierno, dotando de autonomía a las municipalidades de centro poblado, según planteaban diversos proyectos de ley, lo cual atomizaría aún más la institucionalidad y presupuesto estatal.

- **¿Se podrá fusionar distritos y provincias pequeños?**

Sin duda será una tarea difícil, pero la aprobación de la ley para promover la fusión de distritos es un avance importante.

Será conveniente también difundir la Ley de la Mancomunidad Municipal, y promover la asociación de municipalidades pequeñas para la realización de acciones conjuntas.

La regionalización requiere una nueva mirada



¿A qué se refiere?

Según el marco normativo vigente, las regiones se conforman en función de la voluntad de la población, expresada en referéndum. Así, en octubre de 2005 se realizó el primer referéndum, en que participaron 16 departamentos para conformar 5 regiones, pero no se conformó ninguna región.

El marco normativo contempla además a las Juntas de Coordinación Interregional (JCI) como un espacio de acercamiento de los gobiernos regionales en su intención de integrarse o de ejecutar proyectos de beneficio mutuo; desde el 2003 se han conformado 10 JCI¹⁹.

Queda pendiente ver cómo será a futuro este proceso, en la medida que de acuerdo al marco legal vigente el siguiente referéndum recién se realizaría el 2009. Según diversos especialistas, el enfoque de conformación de regiones vía referéndum no da para más.

La Evaluación realizada por PRODES muestra que existen opiniones divididas en relación al tema. De un lado se identifica un fuerte desinterés en este proceso, en parte por la falta de ejemplos tangibles sobre los beneficios de conformar una región -en especial en términos del desarrollo económico que podría generar-. Está la preocupación de cómo se conformaría el consejo regional y dónde estaría la sede regional. También existiría temor en 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.

De otro lado existen opiniones que manifiestan que el proceso de integración regional es importante pero estuvo mal planteado, y resaltan que la tradición y la historia presentan limitaciones para la integración de departamentos, con lo cual va a requerir un proceso de maduración. Otros se muestran a favor de un proceso de integración interna como precondition a uno de integración regional.

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

¹⁹ PRODES (2006), "Proceso de Descentralización 2005 - abril 2006. Balance y Desafíos Pendientes". Además, en febrero del 2007, los Presidentes Regionales de Junín, Ayacucho, Pasco, Huánuco, Apurímac, Ucayali, Huancavelica e Ica firmaron un acta para conformar la Junta de Coordinación Interregional Centro Sur Oriental, la cual está pendiente de formalización por la Secretaría de Descentralización.



Algunos ejemplos

- Conformación de una región piloto: en octubre de 2006 el Presidente de la República anunció la conformación de una región piloto.
- Propuesta de conformar una región a partir de la unión de provincias: conformación de la Región Selva Central, compuesta por provincias de Pasco (Oxapampa) y Junín (Chanchamayo y Satipo).
- La Junta INTERNOR cuenta con un Plan de Acciones Macro-regionales y ha constituido PRONOR Inversiones, asociación sin fines de lucro para facilitar la ejecución de proyectos de inversión interregionales²⁰.



Para reflexionar

● **¿Es conveniente conformar una región piloto?**

Sí, en la medida que una región piloto podría mostrar beneficios tangibles de la integración a la ciudadanía, y contribuir en tal sentido con la regionalización en el resto del país. Queda claro que no será fácil conformarla. Un primer aspecto a atender será la adecuación normativa que permita la formación de la región piloto.

Será conveniente también que la definición de la región piloto se realice con una extensa concertación con los gobiernos regionales y locales, para lo cual el Ejecutivo tal vez podría ir en alianza con la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales. Será también conveniente que el Poder Legislativo precise aquellas reglas que resultaron poco claras durante el primer referéndum, como por ejemplo la composición del consejo regional, la ubicación de la sede y la distribución de los recursos que actualmente se asignan a los diferentes gobiernos regionales. Probablemente sea también una buena ocasión para revisar la idoneidad de los incentivos existentes para la conformación de regiones.

● **¿Qué otras cosas se pueden hacer para avanzar hacia la regionalización?**

Impulsar las Juntas de Coordinación Interregional, lo cual pasa por establecer incentivos, habilitarles recursos para sus iniciativas y contemplar un mecanismo institucional para que puedan ejecutar recursos públicos por delegación o encargo de los gobiernos regionales, y así materialicen su interés de ejecutar acciones de manera conjunta.

20 Mayor información en www.intenor.org.pe

La organización territorial tiene serios problemas de delimitación -que muchas veces devienen en conflictos- y el Estado avanza lentamente en darles solución



¿A qué se refiere?

Según datos de la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial - DNTDT- a fines de 2006 el 80% de distritos y el 91% de provincias aún tenían mal definidos sus límites. Es decir, la mayor parte de provincias y distritos del país no tiene límites claros.

Los resultados de la evaluación realizada por PRODES mostraron 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*; así, en 7 de los 9 departamentos evaluados se encontró al menos un conflicto intra o interdepartamental vinculado a este tema²¹. De manera complementaria, el Reporte de Conflictos Sociales de la Defensoría del Pueblo de febrero de 2007 identificó 86 conflictos sociales de los cuales 20 están vinculados a demarcación territorial o acceso a recursos²².

Desde que entró en vigencia en 2002 la Ley de Demarcación y Organización Territorial sólo se ha concluido el saneamiento de una provincia, Coronel Portillo en Ucayali, con lo cual quedan 177 provincias por demarcar. Existen además cuatro expedientes para aprobación del Congreso (Padre Abad en Ucayali, Candarave en Tacna, Paita en Piura y Alto Amazonas en Loreto).

Cabe resaltar que, de conformidad al proceso de demarcación territorial en aplicación, los gobiernos regionales elaboran un Estudio de Diagnóstico y Zonificación de la provincia en análisis; una vez que este estudio es aprobado por la DNTDT, los gobiernos regionales formulan el expediente único de saneamiento de límites y organización territorial de la provincia en cuestión y lo presentan a la DNTDT para su evaluación. En caso de considerarlo procedente, la DNTDT eleva el expediente 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.

21 Para contar con la lista completa de los conflictos identificados revisar documento PRODES "Evaluación Rápida del Proceso de Descentralización 2006: Demarcación y Organización territorial, Informe de Hallazgos y Recomendaciones", enero de 2007 (www.prodes.org.pe).

22 www.ombudsman.gob.pe/conflictos.php



Ten presente :

- Uno de los problemas del proceso de demarcación y organización territorial es su falta de vinculación con aquel de ordenamiento territorial. Mientras que el primero es liderado por la DNTDT y se realiza en función de un Estudio de Diagnóstico y Zonificación Territorial, en el segundo intervienen diversas instituciones como la CONAM y PETT, sin que estas iniciativas se articulen. Ello implica una duplicidad de esfuerzos y, en algunos casos, falta de coherencia. Como primer paso, se debería exigir un solo estudio de diagnóstico a los gobiernos regionales, el cual además debería ser de utilidad para la elaboración del Plan de Acondicionamiento Territorial que deben formular las municipalidades provinciales.
- Las comunidades campesinas y nativas son una forma de organización social y territorial importante, en especial en el área rural. La evaluación realizada por PRODES encontró que las comunidades tienen permanentemente conflictos por los temas de propiedad, uso y ampliación de sus tierras, con el Estado y con privados.



Algunos ejemplos

- Disputa entre las provincias de Cañete (Lima) y Chincha (Ica) por la **"Pampa Melchorita"**. La disputa surge cuando se explicita que en este terreno se construiría un proyecto que permitirá exportar el gas de Camisea el 2009 y, dada la legislación actual, la provincia correspondiente recibiría determinados ingresos.
- Disputa entre los departamentos de Lambayeque y Piura por la **Isla Lobos de Afuera** donde, según estudios, existirían yacimientos petrolíferos por explotar.
- Disputa entre Salinas de Moche (Moquegua) y San Juan de Tarucani (Arequipa), que se activa porque la empresa que explota las salinas de la zona paga impuestos en Arequipa, y Moquegua considera que debe pagarlos en su jurisdicción.
- En cuanto a experiencias internacionales, 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)²³.
- En la selva existen conflictos como el de la Comunidad de Cachiyacu del Alto Mayo con los colonos del centro poblado Cielito Lindo en Moyobamba. 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.

²³ Tomado del Estudio "Marco de Referencia de la Organización y Demarcación Territorial", a cargo del consultor Fernando Prada.



Para reflexionar

- **¿Cómo acelerar significativamente el proceso de demarcación y organización territorial?**

Podría ser conveniente 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 restricción para la definición de límites con departamentos vecinos y la creación de nuevos distritos, en cuyo caso la facultad la retendría el Congreso de la República. Para ello será importante que la DNTNT, en su calidad de órgano rector, establezca los lineamientos que deben seguir los gobiernos regionales.

- **¿Cómo evitar los conflictos por límites no claros?**

Evitar las mayores asignaciones presupuestales en función de la ubicación de recursos naturales, ya que, como se ha visto, el interés por estas asignaciones activa conflictos entre poblaciones que no tienen límites claros.

- **¿Cómo evitar los conflictos de las comunidades por temas de tierras?**

Para empezar será importante priorizar la titulación de sus tierras, lo cual debería plasmarse en el Plan de titulación de comunidades campesinas y nativas en el periodo 2007 al 2011, actualmente en elaboración²⁴.

24 Recientemente se ha Constituido una comisión especial encargada de elaborar y proponer el Plan de titulación de comunidades campesinas y nativas en el periodo 2007 al 2011, RM N° 0378-2007-AG, publicada el 19/05/2007.

PROGRAMA PRO DESCENTRALIZACIÓN PRODES-USAID

Av. 28 de Julio 1045 – Miraflores, Lima

Teléfono: 241-6700 – Fax: 242-4980

E-mail: prodes@prodes.org.pe / www.prodes.org.pe