



*La presente Nota de Información y Análisis
es posible gracias a la colaboración del
Instituto Prensa y Sociedad*

NOTA N° 18

LA INTEGRACIÓN Y CONFORMACIÓN DE REGIONES: CONFUSIÓN NORMATIVA Y PROCESOS EN MARCHA

FEBRERO / 2004

LA NOTICIA

Prevista por la Ley de Bases de la Descentralización para el segundo semestre del 2004, parece inevitable postergar la primera convocatoria de referéndum para la integración y conformación de regiones.

EL RESUMEN

El proceso de descentralización se ha iniciado sobre la base de los departamentos ya existentes del país. La Ley de Bases de Descentralización (Ley 27783) dice claramente – en su Art. 29- que la conformación y creación de las regiones requerirá que se integren o fusiones dos o más circunscripciones departamentales colindantes.

La Ley de Bases también establece que las fusiones sean aprobadas por las poblaciones involucradas mediante referéndum. El primer referéndum para dicho fin – siempre de acuerdo a la Ley de Bases- se debía realizar dentro del segundo semestre del año 2004, y así sucesivamente hasta quedar debidamente conformadas las regiones del país. En cada uno de esos referéndum, «las provincias y distritos contiguos a una región podrán cambiar de circunscripción por única vez» (Art.29.3)

Sin embargo, es casi un hecho que los plazos para este primer referéndum no podrán cumplirse. Ello por un

problema de tiempo (no se han programado recursos ni se ha hecho el planeamiento técnico necesario), sino – esencialmente- porque el procedimiento para iniciar este proceso es ambiguo y el marco normativo resulta confuso.

Efectivamente, la Ley de Bases no establece cómo se llega a cada referéndum. La Ley establece que «El Jurado Nacional de Elecciones convoca la consulta popular, y la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) organiza y conduce el proceso correspondiente.» (Art. 29.2), pero no establece en que momentos ni por que razones el JNE haría tal convocatoria. Mas precisamente, no se sabe si la convocatoria vendrá del propio JNE, del Consejo Nacional de Descentralización o si más bien será una iniciativa de las propias autoridades regionales.

Queda claro pues que urge recalendarizar el cronograma para establecer cual será la fecha de inicio de los referéndum. Pero –sobre todo- urge definir el procedimiento de convocatoria que llevará a la realización de estas consultas ciudadanas.

EL ANÁLISIS

La actual demarcación territorial –en la que cada departamento (más el Callao) es una región- no es la más adecuada, ya que algunas regiones o son muy pequeñas (Tumbes, Tacna) o son muy pobres (Huancavelica, Apurímac).

Se entiende que la actual demarcación que considera a cada departamento como una región responde a la intención de asegurar el inicio del proceso de descentralización. Se ha buscado así evitar las pugnas y protestas que se dieron en el anterior intento de descentralización (durante la gestión de Alan García) cuando desde la ciudad de Lima se decidió agrupar departamentos para dar origen a regiones como punto de partida del proceso.

Pero, siendo entendibles las razones para esta opción de inicio del proceso, hay consenso en la necesidad de que el proceso lleve a un agrupamiento voluntario de varias de las actuales regiones en instancias mayores. Para ello la Ley 27783 de Bases de Descentralización establece los procedimientos para la fusión de varias de las actuales regiones, teniendo en cuenta criterios productivos, medioambientales, de manejo de cuencas, etc.

Para crear una nueva región la propuesta debe ser aprobada mediante referéndum por las poblaciones involucradas. Las provincias y distritos de una región a formarse pueden también cambiar de circunscripción regional en el mismo referéndum. Si en el referéndum se aprueba el cambio, el Congreso de la República lo refrenda con una Ley. Así lo señala en su artículo 11 la Ley de Demarcación y Organización Territorial Además, dicha Ley estipula que la entidad encargada de estos procesos es la Oficina

Nacional de Procesos Electorales ONPE, la cual conducirá el referéndum que convoquen para fines de creación de regiones.

Sin embargo, la Ley de Bases contiene vacíos que no han sido del todo aclarados. El más importante, no especificar quienes serán los encargados de proponer las fusiones.

Efectivamente, la Ley de Bases –en su Art.29- establece que el Jurado Nacional de Elecciones es el que convoca a las consultas ciudadanas y que la Oficina Nacional de Procesos Electorales es la llamada a organizarlas. Pero no se establece a quien corresponde la iniciativa de convocar a estas consultas. Sobre la base que criterios tendría el JNE que hacer esta convocatoria? Será ha iniciativa del Consejo Nacional de Descentralización) Será a iniciativa de las propias autoridades regionales involucradas?

Carlos Esteve, asesor del Gobierno Regional de Loreto, propone que los indicados para este ejercicio son precisamente los Consejos Regionales. Para Esteves, estos deberían ser los responsables de proponer las acciones de integración, de acuerdo a los intereses específicos de los departamentos involucrados, y desde esos consejos realizar las convocatorias ratificadoras. «Estos Consejos son los que representan los intereses de los ciudadanos. Por eso pienso que deberán ser ellos los que propongan y llamen a referéndum».

De la misma manera, no queda claro como se procederá para la organización de los sucesivos referendums a ser convocados después de la realización del primero. Será en la medida en que maduren propuestas desde las propias regiones? Tendrán fechas predeterminadas en cada año? Como hará la ONPE para hacer el planeamiento y los requerimientos presupuestales necesarios? Hay una fecha límite para culminar con este proceso?

Pero, salvados los temas de cronogramas, iniciativas y procedimientos, la Ley de Bases y también establece que plantea la necesidad de aprobar una Ley de Incentivos. Lamentablemente, el Congreso no ha aprobado aún esta ley. Por su parte, el Ejecutivo –mediante el Decreto Legislativo de Descentralización Fiscal 955 aprobado el 6 de febrero pasado- ha establecido que la transferencia de recursos económicos a las regiones por concepto de descentralización fiscal se hará solamente cuando se conformen las nuevas regiones.

En palabras de Javier Azpur, Coordinador Ejecutivo del Grupo Propuesta Ciudadana, lo que hace esta norma finalmente es «poner como paraguas la integración macro regional para recortar la transferencia de recursos».

¿Qué opina la ONPE?

Fernando Tuesta Soldevilla, jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales ONPE, es contundente cuando afirma

que las normas sobre el proceso de integración de regiones no prevén adecuadamente su aplicación. Según señala, estas leyes no tienen una mirada de largo alcance y menos un cronograma en el tiempo, lo que hace muy difícil cumplir con los plazos establecidos. Este es un problema que le preocupa a la ONPE y que lo ha puesto de manifiesto a las autoridades respectivas.

«Imaginemos que se da la Ley de Incentivos y, por ejemplo, Piura y Tumbes deciden convertirse en región. Tiene que haber un momento en que sepamos que son ellos, y esto se tiene que cerrar meses antes para justamente organizar en esas circunscripciones el proceso de referéndum ratificatorio. Si tuviéramos fecha límite, que podría ser junio o julio, para hacerlas coincidir con las revocatorias tendríamos que tener claros los indicios de que la población está madurando el tema para luego ir a la ratificación. Esto según parece no se dará. Entonces estaríamos hablando del próximo año. El problema es que para el 2005 tendremos las revocatorias que se acumularon y no ingresaron en abril de este año. Tenemos además elecciones de jueces de paz, todo esto en el segundo semestre del 2005. Si lo hacemos separado cuesta mucho y si lo hacemos juntos es un problema. Además, tenemos que pensar que las elecciones generales del 2006 debemos convocarlas en agosto del 2005. Con este panorama seguramente el Congreso tendrá que postergar una vez más el proceso de referendums ratificatorios para el 2006,

pero resulta que para el segundo semestre de ese año tenemos las elecciones municipales y regionales, que tienen que ser convocadas en mayo y que, a su vez, puede darse una segunda vuelta en las elecciones generales. Se montarían los dos procesos. Por eso yo no veo posibilidad de poner en marcha estos procesos hasta por lo menos el año 2007».

Lo que dice la Comisión de Descentralización del Congreso

Desde la Comisión de Descentralización del Congreso se han recogido diversas iniciativas sobre el tema. Los congresistas Walter Alejos, Iván Calderón y Luis Santa María, integrantes de la Comisión, han elaborado proyectos de ley sobre transferencias de recursos y dotación de incentivos que, de no mediar inconveniente, serán debatidos en marzo próximo.

Sin embargo, el debate puede precipitarse en la medida en que el 19 y 20 de febrero -mediante una comisión técnica- los representantes de los gobiernos regionales, los expertos del CND y la PCM, y los miembros de la Comisión de Descentralización del Congreso debatirán sobre estos temas, con el fin de presentar propuestas acorde con los intereses de cada una de las regiones. A estas reuniones han sido invitados también los representantes de organismos empresariales como Confiep, Perú Cámara y la Sociedad Nacional de Minería y Energía, por tratarse de importantes fuentes de inversión privada en las regiones.

Otro aspecto de la discusión se concentra en la construcción jurídica de regiones. Es decir, si dos, tres o más departamentos se unen en una región más grande o si, más bien, estos departamentos avanzan hacia una integración con otros para lograr constituirse en regiones económicas, a través de las Juntas de Coordinación inter departamentales creadas por la Ley Orgánica de Regiones.

Algunas voces de la Comisión de Descentralización del Congreso apuntan a esta segunda fórmula. Es decir, que se creen regiones económicas primero, que se establezcan lazos de trabajo conjunto, y que luego -en un plazo más largo- se constituyan recién en regiones jurídicas.

Propiciar el debate con los propios actores es, para la Comisión de Descentralización, un paso fundamental. Según la opinión de Eduardo Gonzáles, asesor de la Comisión de Descentralización, «no tiene sentido diseñar normas por arriba, si los actores que luego van a implementar estas normas no se sienten comprometidos o tienen una opinión diferente. Por eso estamos convocando a estas reuniones, porque a lo que apuntamos es a conseguir el consenso entre todos los involucrados. Sólo así podremos aprobar una ley de incentivos coherente con la realidad del país».

La propuesta del CND

Como parte del trabajo realizado por el CND durante el año pasado, cabe resaltar la elaboración del Plan Nacional

de Desarrollo Territorial PNDT. Su objetivo es diseñar un programa de inversiones públicas y privadas, que tiene como meta diez años, para superar con ello los niveles de pobreza de las regiones, incrementando el producto bruto interno por persona (PBI/cápita) en 50%, es decir, un crecimiento de 6% anual.

Para cumplir con estos objetivos, el PNDT afirma que la descentralización supone el apoyo del gobierno nacional y la cooperación internacional, concibiendo el crecimiento y la inversión como variables centrales del PND. Según el modelo económico del actual gobierno -dice el PNDT-, la responsabilidad principal en el impulso de la inversión le corresponde al sector privado. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que, y de acuerdo a la experiencia, inversión privada e inversión pública marchan de la mano. El PNDT nos recuerda que en el 2002 la inversión pública fue de sólo 2.8% del PBI, mientras que el promedio de los últimos diez años fue de 4.3% y en los 70 llegó al 7% anual.

Esta situación debe revertirse a través de la visión coherente del espacio y en una lógica secuencial, para lo cual el PNDT concibe corredores económicos y ejes de integración y desarrollo. Queda claro que en este objetivo deben comprometerse los gobiernos nacional, regional y local, y sectores de la administración pública, especialmente en transporte, agricultura, infraestructura urbana y energía.

Qué está pasando en las regiones

A pesar de los vacíos que se encuentran en la Ley, en el interior del país se vienen produciendo algunas iniciativas que merecen ser resaltadas.

En el Norte

La conformación de la Junta de Coordinación Interregional de las Regiones del Norte y Oriente del Perú, integrada por Amazonas, Cajamarca, Lambayeque, La Libertad, Piura, San Martín y Tumbes, es, sin duda, un paso adelante para la conformación de la Macro Región Norte. Aunque llama la atención la no presencia de la Región La Libertad en este proceso, los Presidentes Regionales involucrados han llegado a una serie de acuerdos que hacen vislumbrar un panorama ciertamente positivo. Entre ellos destaca la implementación de un mecanismo de coordinación y dirección de la Macro Región Norte, que se efectuará a través de la implementación y funcionamiento de la Junta Interregional, bajo un sistema de ente colegiado.

Otro de los acuerdos es la solicitud de la convocatoria a Licitación Internacional para la ejecución del corredor inter oceánico Nor Oriental, vía la concesión de carreteras y puertos, por ser este un proyecto de integración económica inmediata. De igual modo, se ha acordado la conformación de un equipo técnico integrado por profesionales de los departamentos de la macro región Norte para que analicen, opinen y eleven una propuesta conjunta sobre los proyectos

normativos en materia de descentralización que el Poder Ejecutivo a puesto en consulta a nivel nacional, y que será canalizada a las instancias correspondientes a través de los presidentes de los Gobiernos Regionales del Nor Oriente.

Para el arquitecto Julio Gianella, asesor del CND, esta experiencia ha sido relativamente exitosa pues el proyecto del corredor ínter oceánico es muy antiguo y conocido por las autoridades. El hecho de que la mayor parte de presidentes regionales del norte pertenecen al partido aprista es otro aspecto que ha ayudado al consenso.

En el Centro

Entre los departamentos de Ica, Ayacucho, Cusco, Apurímac y Huancavelica se ha formado una unidad de trabajo relativamente integrada, en torno a la explotación del gas de Camisea. Y es que se trata de una obra común, que si bien nunca pasará a manos de los gobiernos regionales pues se trata de un proyecto nacional manejado por la empresa privada, el desarrollo que promoverá merece un esfuerzo técnico y financiero común. Al parecer, así lo han entendido estos Presidentes Regionales.

Por otro lado y con el propósito de unificar esfuerzos para la formación de la Macro Región Centro Oriental, los Presidentes Regionales de Ancash, Huanuco y San Martín participaron de varias sesiones de trabajo. En la agenda se trataron temas referidos a formación y fortalecimiento de

la Macro Región Centro Oriental conforme dicta la Ley de Bases de la Descentralización. Ese proceso se alimenta de acuerdos parciales concretos. Así por ejemplo, en junio del año pasado, las autoridades regionales reafirmaron su compromiso por la integración de sus pueblos, con la firma del acuerdo para la construcción de la carretera Chimbote-Sihuas-Huacrachuco-Uchiza.

En el Sur

En el caso del sur del país el tema es más complejo. Hasta ahora no se han logrado acuerdos entre los departamentos y, tal como se perfila el panorama, éstos no se lograrán en el corto plazo. Según Gianella, el factor de unidad en el corredor vía oceánico que llega hasta la frontera con Brasil es un tema que se viene debatiendo hace 15 años. «Este tema se viene debatiendo hace años y la discusión se centra en aspectos absurdos que hasta ahora sólo han conducido al enfrentamiento entre autoridades regionales. Y si a esto se suma el problema de Moquegua pienso que no se llegará a nada bueno».

Desde la región misma, Carlos Leyton de CEDER Arequipa tampoco es optimista. «El problema del sur es complicado porque abarca muchos aspectos que hemos venido arrastrando desde hace mucho tiempo. Creo que las autoridades no se pondrán de acuerdo porque no existen planes en común y porque hay problemas históricos y culturales que no han sido resueltos y que nos dividen

desde hace años. En un contexto como este que describo el problema de Moquegua es un duro golpe a los escasos esfuerzos de integración. Esto sólo ha contribuido a polarizarnos más de lo que ya estábamos»

IDEAS FUERZA

- Parece imposible realizar el primer referéndum de ratificación de integración y conformación de regiones en el segundo semestre del 2004. Es necesario pues modificar la Ley de Bases de la Descentralización y determinar una nueva fecha de inicio al proceso de consultas
- Hay ambigüedad en las normas respecto de cómo se convoca a estas consultas. Es claro que el JNE hace la convocatoria y que la ONPE organiza la consulta, pero no es claro quien toma la iniciativa (debe ser las regiones mismas) ni para cuando en el año se reciben las iniciativas para pasar al planeamiento de las consultas como tales.
- No se ha aprobado aún en el Congreso la Ley de Incentivos a la Integración y Conformación de Regiones. El Ejecutivo, Por su parte, ha promulgado el DL 955 que establece que solo habrá descentralización fiscal cuando se haya concluido con la conformación de las nuevas regiones. Del lado del Congreso hay todavía incentivos. Del lado del Ejecutivo, la descentralización fiscal como incentivo supone su postergación para las calendas griegas.

ACTORES CLAVE

Fernando Tuesta Soldevilla, Jefe de la ONPE

Manuel Sanchez Palacios, Presidente del JNE

Luis Thais, Jefe del CND

Yehude Simon, Presidente Región Lambayeque

Omar Quezada, Presidente Región Ayacucho

David Jiménez, Presidente Región Puno

Homero Burgos, Presidente Región La Libertad

Manuel Duarte, Presidente Región Junín

Efraín Gonzáles de Olearte, Economista Pontificia Universidad Católica

Bruno Reves, CIPCA Piura

Carlos Leyton, CEDER Arequipa

Gabriel Carrasco. CEDAP Ayacucho

Javier Azpur, Coordinador Ejecutivo de Propuesta Ciudadana