

GRUPO PROPUESTA CIUDADANA

ROL DE LA JUNTA DE COORDINACIÓN INTERREGIONAL DEL SUR EN EL DESARROLLO MACRORREGIONAL

Consultor: Econ. Fernando Romero Neira

CUSCO, DICIEMBRE DE 2010

INDICE

INTRODUCCIÓN

1. CARACTERIZACIÓN DE LA MACROSUR
 - 1.1 Territorio
 - 1.2 Condiciones para la vida
 - 1.3 Articulación entre departamentos
 - 1.4 Potencialidades del MACROSUR
 - a. Minería
 - b. Energía a partir del gas
 - c. Agua y tierra
 - d. La biodiversidad
2. ANÁLISIS CRÍTICO DEL MARCO NORMATIVO DE LAS JCI
3. LECCIONES A TOMAR EN CUENTA DE LAS EXPERIENCIAS DE LAS JCI CENSUR, CIAM E INTERIOR.
4. LA EXPERIENCIA DE LA JUNTA DE INTEGRACIÓN MACRO REGIONAL DEL SUR
 - 4.1 La agenda de su conformación inicial
 - a. Desde los Presidentes Regionales
 - b. Desde los Consejeros Regionales
 - c. Desde la Sociedad Civil Organizada
 - 4.2 Principales limitaciones para su funcionamiento regular
5. POTENCIALIDADES Y ROLES DE UNA JCI PARA EL DESARROLLO DEL MACROSUR, LA GESTIÓN DEL IIRSA Y LA INTEGRACIÓN SUDAMERICANA
6. RECOMENDACIONES PARA SU CONFORMACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA JCI DEL SUR
 - 6.1 Sobre incentivos para su funcionamiento
 - 6.2 Sobre las condiciones políticas e institucionales para la conformación de la JCI del MACROSUR
 - 6.3 Sobre la estructura organizativa y los procedimientos operativos para el funcionamiento de la JCI
 - 6.4 Sobre la coordinación con los gobiernos locales
 - 6.5 Sobre los mecanismos de participación de la sociedad civil
 - 6.6 Sobre modificaciones normativas, leyes y ordenanzas regionales que se requieran

BIBLIOGRAFÍA

ANEXOS:

INTRODUCCIÓN

Hay un proceso de reforma del Estado peruano en marcha, y de todos sus componentes la descentralización es el que puede presentar los mejores avances a pesar de sus dificultades. La descentralización es parte del Acuerdo Nacional y está en la Octava Política de Estado y expresa de manera categórica “Descentralización Política, Económica y Administrativa para Propiciar el Desarrollo Integral, Armónico y Sostenido del Perú”.

Como parte del proceso de descentralización y avanzar hacia su dimensión fiscal, posiblemente el eslabón más complicado en este proceso, se requiere la formación de regiones, entendiendo como la unión política de dos o más circunscripciones departamentales contiguas. El instrumento legal y que canaliza las estrategias para el objetivo mayor, la formación de macrorregiones, son las Juntas de Coordinación Interregional – JCI.

Estas Juntas, para el logro de su propósito, el marco legal la promueve otorgándoles un conjunto de funciones e incentivos que se han perfeccionado a lo largo de estos años; por ejemplo, el año pasado se emitió la Ley N° 29379 que determina la Unidad Ejecutora para estas Juntas, el gran tema ausente por muchos años o la reciente Ley de Presupuesto del Sector Público para el año Fiscal 2011, Ley N° 29626 que las JCI puedan ejecutar proyectos de inversión pública con participación del sector privado conforme a la Ley 29230.

En este proceso queda el valioso esfuerzo y voluntad política, de formar la Junta de Coordinación Interregional del Macrosur involucrando la visión de desarrollo de sus departamentos, desde sus mismas autoridades municipales, líderes de la sociedad civil y la academia en la perspectiva de su inserción en los diversos Acuerdos Comerciales que se vienen estableciendo, los mercados de la Cuenca del Pacífico, la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), entre otros.

En este contexto, son diversos los proyectos que pueden argumentar una propuesta de desarrollo estratégico desde esta Junta del Macrosur; está el Gasoducto Sur Andino como una fuente de energía para el desarrollo competitivo de la industria de transformación, la petroquímica, la planta de fraccionamiento, también programas viales, camélidos sudamericanos, turismo, agroindustria, minería, entre otros.

La activación de este proceso de desarrollo humano y territorial desde la descentralización e integración exige el impulso político de las renovadas Presidencias Regionales y su concreción en la instalación de la Junta de Coordinación Interregional del Macrosur, impregnándole un liderazgo con visión de desarrollo geopolítico de largo plazo.

1. CARACTERIZACIÓN DE LA MACROSUR

Esta sección tiene el propósito de aproximarse a la realidad social y económica de los departamentos de macrorregión sur del Perú y comprender la heterogeneidad de sus dinámicas de desarrollo y que argumentan a favor de una integración entre ellos y hacia Sudamérica desde la Iniciativa IIRSA.

1.1 Territorio

La superficie total del territorio que abarcan las regiones de Apurímac, Arequipa, Cusco, Madre de Dios, Moquegua, Puno y Tacna es de 345,565 Km², una extensión superior a la de Finlandia y ligeramente menor a la de Alemania, representa el 28% del territorio nacional.

El 55% de su territorio se ubica en la Sierra, el 35% es amazónico y el 10.5% se ubica en el espacio costero. Madre de Dios es la región más extensa, siendo 5 veces mayor que Tacna (la más pequeña).

En la macro región sur se integran las tres regiones naturales con las que cuenta el país, coexisten ciudades medianas como: Tacna, Ilo, Puno, Juliaca, Cusco, Arequipa, ciudades de menor tamaño como Abancay, Moquegua, Mollendo, Camaná y Puerto Maldonado, y centros poblados con menos de 100 familias, representando uno de los espacios geográficos con mayor dispersión poblacional del país.

TERRITORIO Y DEMOGRAFÍA EN EL MACROSUR

DEPARTAMENTO	Extensión en km cuadrados	Población según Censo 2007	% de participación de la población del país	densidad de habitantes por km cuadrado
Apurímac	19,237	404,190	1.47%	21.01
Arequipa	63,345	1,152,303	4.20%	18.19
Cusco	73,550	1,171,403	4.27%	15.93
Madre de Dios	85,183	109,555	0.40%	1.29
Moquegua	16,175	161,533	0.59%	9.99
Puno	71,999	1,268,441	4.63%	17.62
Tacna	16,076	288,781	1.05%	17.96
Total	345,565	4,556,206	16.62%	13.18

Fuente: INEI - CPV2007. Elaboración Propia.

En el Macrosur habita el 16.6% de la población nacional, con una densidad promedio de 13 habitantes por kilómetro cuadrado, el punto crítico promedio es Madre de Dios

con algo más de 1 habitante por kilómetro cuadrado. Las regiones más pobladas tienen en promedio 5 veces más habitantes que las menos pobladas.



Fuente: Fuente: INEI - CPV2007

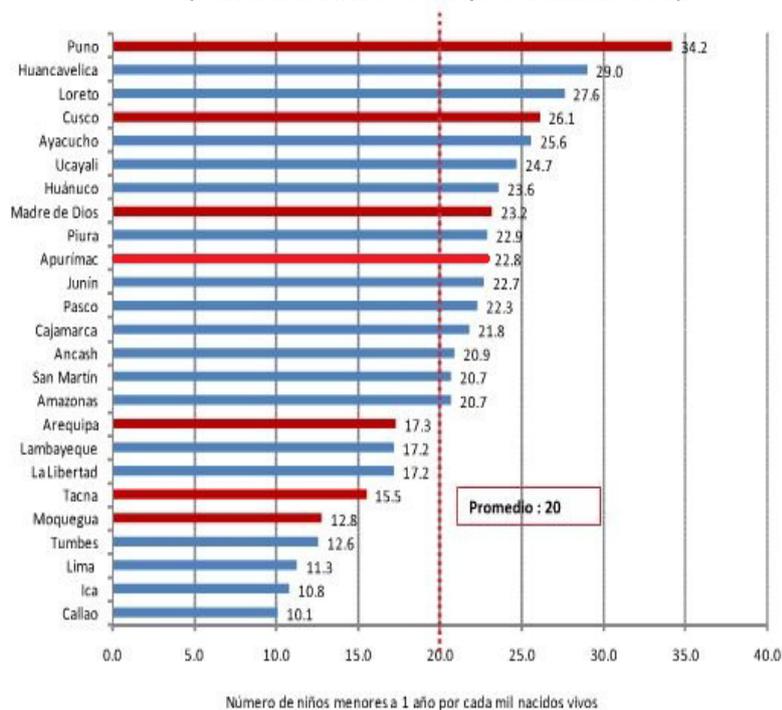
Elaboración Propia.

1.2 Condiciones para el desarrollo

El Macrosur, representa uno de los espacios con mayor diferencias, en las condiciones básicas para el desarrollo, los niveles de pobreza muestran diferencias abismales, por ejemplo la tasa de mortalidad infantil de Puno es la más crítica a nivel nacional y las de Tacna y Moquegua se encuentran muy por debajo del promedio nacional.

Tasa de mortalidad infantil según departamento en el año 2007

(Número de niños menores a 1 año por cada mil nacidos vivos)

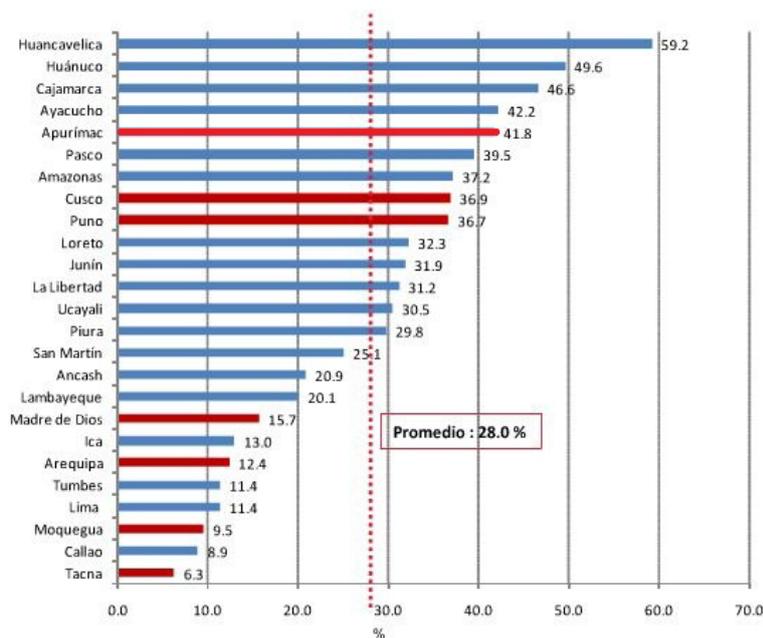


Fuente: INEI. Perú: Mortalidad Infantil y sus Diferenciales por Departamento, Provincia y Distrito 2007.

* Según ENDES 2009.

De igual manera, las tasas de desnutrición crónica infantil en Puno, Cusco y Apurímac se encuentran por encima del promedio nacional en más de 10 puntos porcentuales, mientras que en el resto de las regiones se encuentran por debajo en 10 puntos porcentuales también.

Tasa de desnutrición crónica según departamento en el año 2007 (% de niños menores de 5 años)

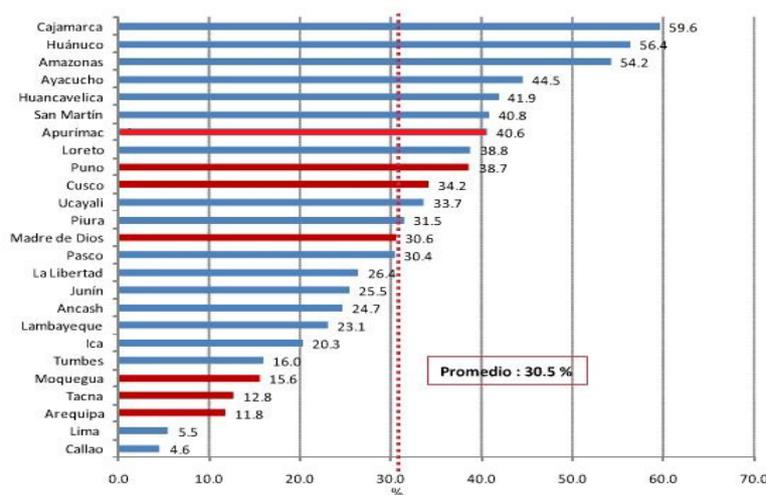


Fuente: INEI. Perú: Mortalidad Infantil y sus Diferenciales por Departamento, Provincia y Distrito 2007.

* Según ENDES 2009.

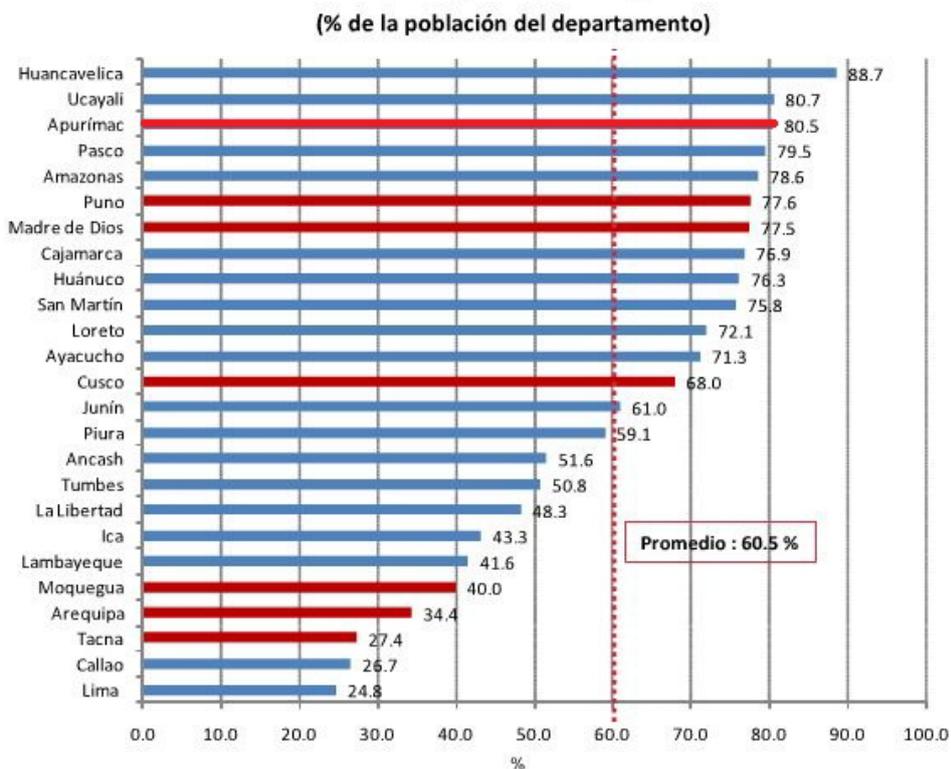
La población con viviendas sin agua, desagüe y electrificación, en las regiones de sierra y selva, se encuentran muy por encima del promedio nacional, mientras que las regiones de costa se encuentran entre las que mejores condiciones tienen a nivel nacional.

Población en viviendas sin alumbrado eléctrico según departamento en el año 2007 (% de la población del departamento)



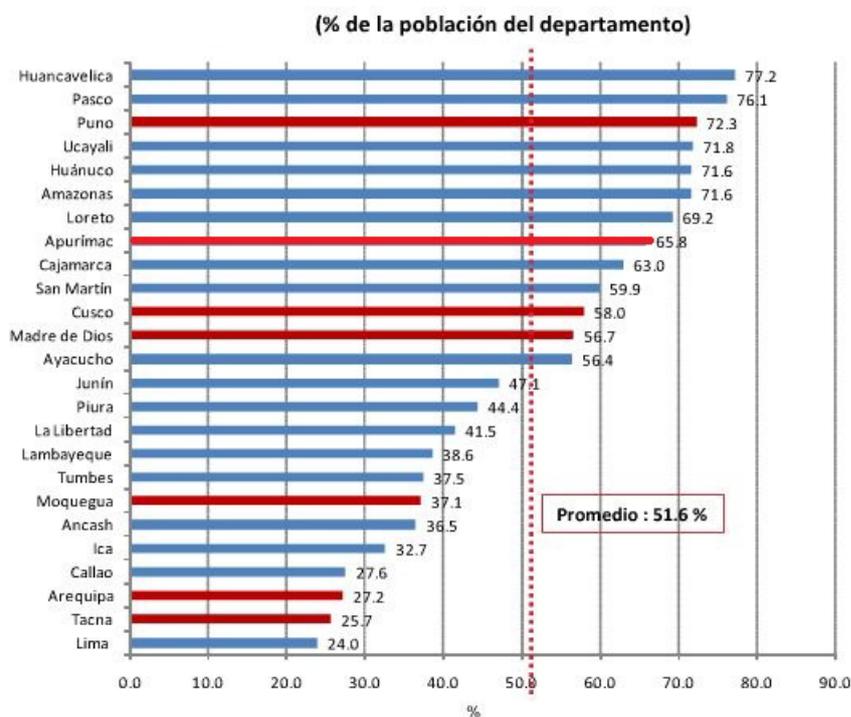
Fuente: INEI. Perú: Mortalidad Infantil y sus Diferenciales por Departamento, Provincia y Distrito 2007.

Población en viviendas sin desagüe según departamento en el año 2007



Fuente: INEI. Perú: Mortalidad Infantil y sus Diferenciales por Departamento, Provincia y Distrito 2007.

Población en viviendas sin agua según departamento en el año 2007



Fuente: INEI. Perú: Mortalidad Infantil y sus Diferenciales por Departamento, Provincia y Distrito 2007.

El presupuesto que administra cada una de las regiones también es bastante diferenciado, mientras 4 regiones superan los 200 millones de nuevos soles de inversión, las regiones de Madre de Dios y Apurímac no llegan a los 75 millones.

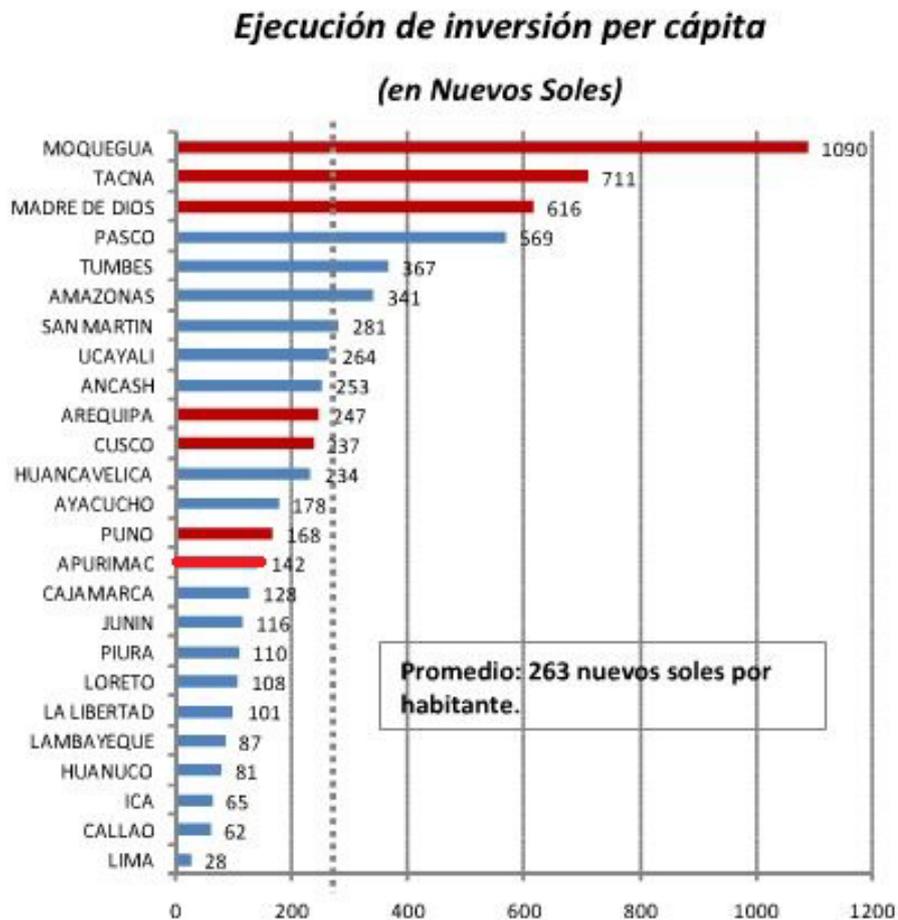
EJECUCIÓN DE INVERSIÓN GOBIERNOS REGIONALES 2009



Fuente: SIAF

El ratio de inversión por habitante varía entre S/. 1,090 nuevos soles en Moquegua y S/. 142 nuevos soles en Apurímac, que son los casos más extremos pero también con diferencias significativas entre los otros departamentos.

EJECUCIÓN DE INVERSIÓN GOBIERNOS REGIONALES 2009

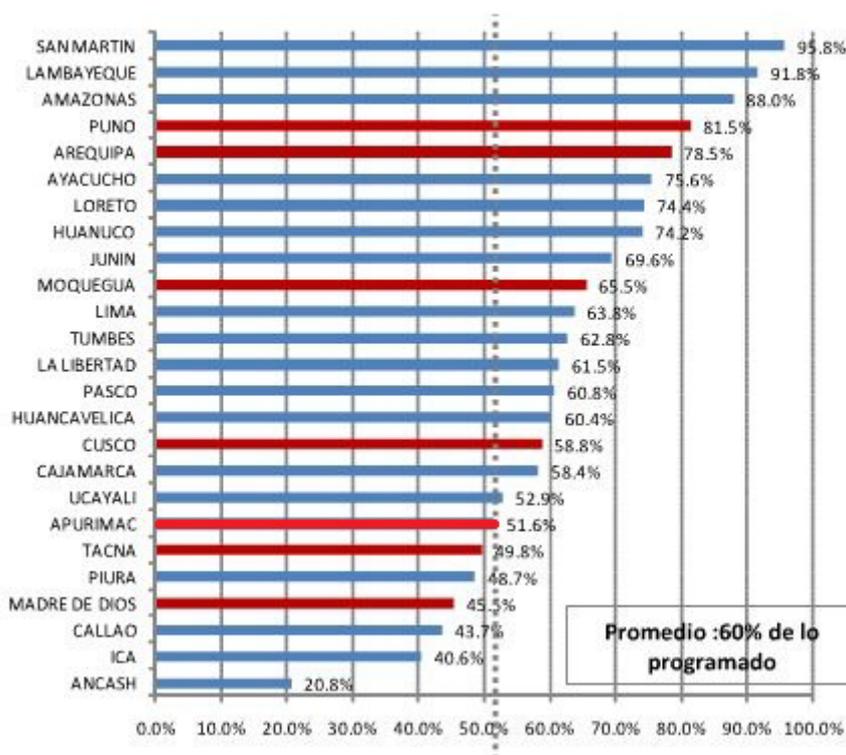


Fuente: SIAF.

También existen diferencias entre las capacidades de ejecución (estructura administrativa y burocracia regional) de los Gobiernos Regionales, mientras Arequipa y Puno llegan a un 80% de ejecución, Apurímac, Tacna y Madre de Dios, no alcanzan el 50%.

EJECUCIÓN DE INVERSIÓN GOBIERNOS REGIONALES 2009

Ratio de ejecución sobre lo programado (Devengado/PIM)



Fuente: SIAF.

1.3 Articulación entre departamentos

Las regiones que definen el MACROSUR, tienen una red vial con una débil articulación longitudinal (norte – sur) y transversal (de la costa a la selva) que impide la conexión apropiada entre las zonas productoras hacia los mercados internos y los puertos para la exportación de la variedad de productos con algún nivel de transformación.

Se trata de mejorar las condiciones para la producción y transformación de bienes, significa de reconocer las potencialidades que encierra este territorio, así como sus debilidades, en este caso está la articulación vial, no solamente al interior de la MACROSUR sino hacia países que con los que se mantiene Acuerdos Comerciales (TLC), la red de integración Sudamericana (IIRSA), mirando la Cuenca del Pacífico, el norte chileno, Bolivia, el norte argentino, los Estados próximos de Brasil.

Para ello se requiere del diseño de un plan estratégico de toda la MACROSUR que genere un desarrollo integral y armónico en este territorio, cerrando brechas sociales, económicas y aproximando las diferencias culturales.

Entonces, se trata de la construcción de vías de transportes y comunicación entre los poblados, ciudades intermedias y centros urbanos de la MACROSUR y desde éstos hacia la interoceánica.



1.4 Potencialidades del MACROSUR

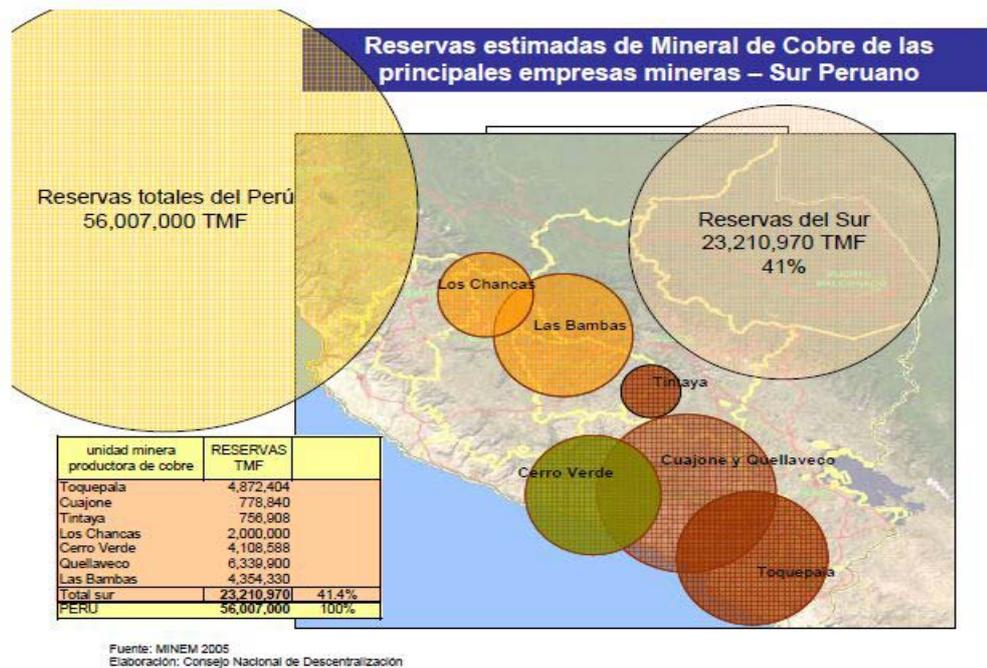
La heterogeneidad del territorio también es una posibilidad, el MACROSUR es una de las regiones más ricas del país. Como señala Gonzalo Neyra Araóz¹, las potencialidades que están presentes en todas las regiones del MACROSUR son:

a. Minería

Las principales reservas de cobre, plata y oro en las zonas alto andinas, se encuentran principalmente en las provincias de Espinar y Chumbivilcas en el departamento de Cusco y Cotabambas, Grau, Antabamba, y Aymaraes en Apurímac, representando aproximadamente 25, 250 millones de TM². Cusco posee además, las más importantes reservas gasíferas del país. En la zona de selva existen reservas de oro principalmente en las cuencas de los ríos que fluyen entre Puno y Madre de Dios en donde la explotación es artesanal e informal. En la zona de costa en los departamentos de Arequipa, Moquegua y Tacna se encuentra la minería en producción, especializada en cobre que se extiende hasta el norte chileno.

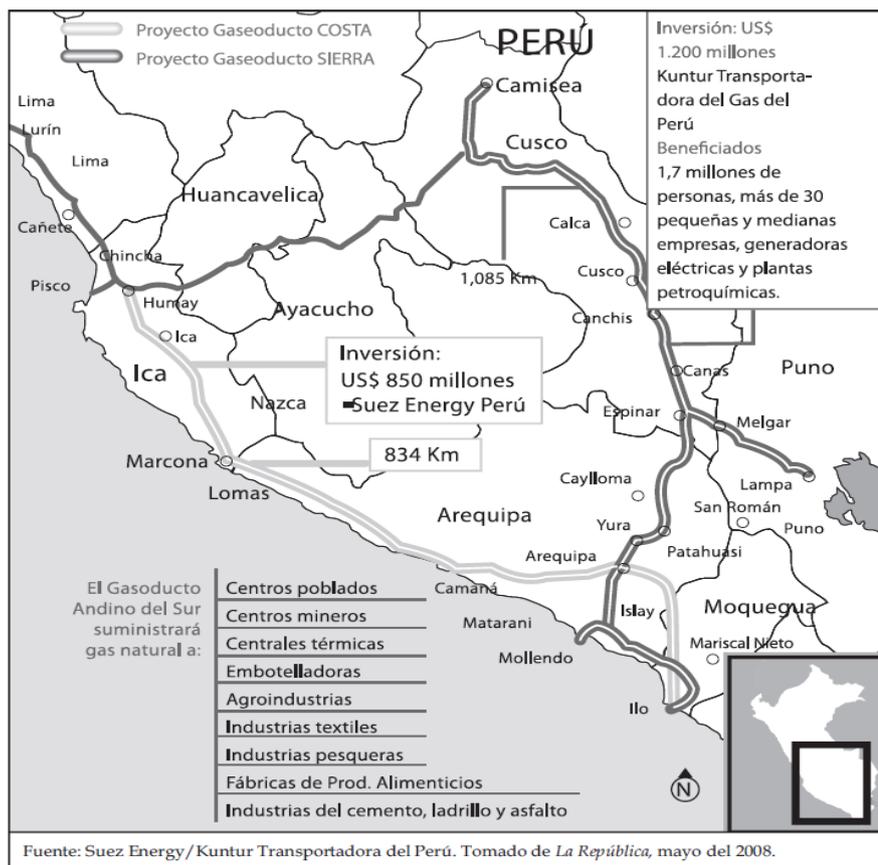
¹ La economía de la Macro Región Sur: Un análisis estructural. Gonzalo Neyra Araóz

² Ídem. Pp. 24.



b. Energía a partir del gas

En el tema de gas, Kamisea se constituye en la reserva más importante del país y su riqueza tomará valor en la medida que este recurso sea empleado como soporte para el desarrollo del sector transformación en el MACROSUR, así como en la generación de la petroquímica; estrategia vital para ello es la construcción del Gasoducto Sur Andino.



Hasta diciembre del 2007, las reservas probadas de gas natural de los lotes 88 y 56 (Pagoreni) se elevaron de 10,86 trillones de pies cúbicos (TCF) a 13,4 trillones, lo que representa un incremento de 23,4%. De acuerdo con la información proporcionada por Pluspetrol al Ministerio de Energía y Minas (MEM), las reservas probadas del Lote 88 suman 10,4 TCF y las del Lote 56 llegan a 3 TCF.

Según este informe, las reservas de gas natural in situ de ambos lotes ascienden a 17,8 TCF, con un nivel de recuperación de 75%, que da lugar a los 13,4 TCF de reservas probadas.

Este incremento de reservas permite asegurar el abastecimiento del mercado interno, pues se calcula que, en un plazo de 20 años, el consumo interno de gas natural, sumado a la exportación de gas natural licuado (LNG) —este último por 4,2 TCF— ascendería a un total de 10,3 TCF.

c. Agua y tierra

La franja de costa es árida y desértica, sin embargo es el área con mayor potencialidad para la agricultura masiva y de exportación, la riqueza de la tierra, el clima y la accesibilidad a mercados. Es paradójico que mientras en la zona de costa y de sierra el principal limitante para el desarrollo es la falta de agua, en la zona de selva el exceso de agua sea una de sus principales limitantes. En todo caso, la abundancia de este recurso en parte de su territorio revela un potencial importante para la generación de energía.

d. La biodiversidad

La diversidad de pisos ecológicos en el MACROSUR, han originado una mayor variabilidad de climas y pisos ecológicos. “En el ámbito de los departamentos de Puno, Madre de Dios, Cusco y Apurímac se han identificado veinticuatro zonas de vida, (Hooldridge, ONERN, 1975). En Cusco, el 30% de su territorio departamental se encuentra bajo el Sistema Nacional de Áreas Protegidas: el Bosque Nacional Cuenca del Apurímac (2’071,700 de hectáreas) ubicada en la provincia de La Convención, y el Santuario Histórico de Machu Picchu (32,592 hectáreas) en la provincia de Urubamba. En Apurímac existen áreas de protección para las vicuñas, en sus provincias altas de Grau, Cotabambas y Antabamba, manejadas por las propias comunidades campesinas. Por su parte, Madre de Dios tiene el Parque Nacional del Manu (31,180 hectáreas) que comparte un área con el Cusco y el Santuario del Heath ubicado en la frontera con Bolivia. Los departamentos de Puno y Arequipa tienen reservas andinas como la del Titicaca y la Reserva de las Salinas, respectivamente³”.

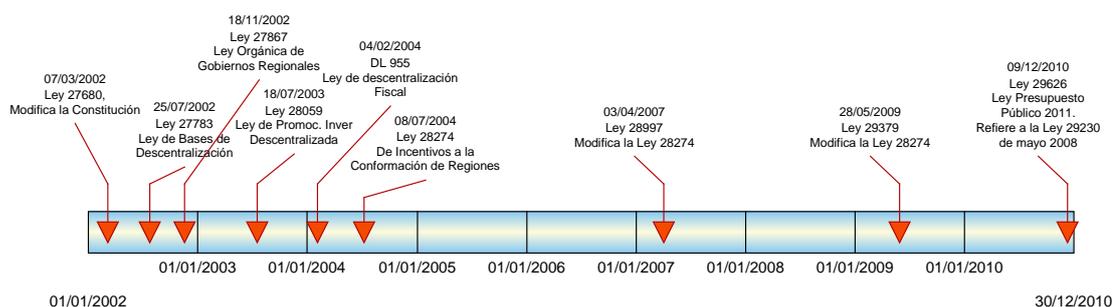
³ La economía de la Macro Región Sur: Un análisis estructural. Gonzalo Neyra Aráoz. Pp. 25.

2. ANÁLISIS CRÍTICO DEL MARCO NORMATIVO DE LAS JCI

Definitivamente la formación del marco normativo para las JCI y los argumentos legales posteriores, que finalmente las fortalecen, tuvieron un avance en alguna medida lento; responde al aprendizaje en el mismo proceso de descentralización y entender que es parte de ello la formación de regiones (unión de dos o más departamentos) a través del establecimiento de estas JCI.

Es decir, la formación de una JCI no significa *per se* la integración de dos o más departamentos en un espacio político mayor, denominado Macrorregión, sí un paso previo y necesario, es parte de la estrategia que procura su soporte y sostenibilidad desde la integración con proyectos (infraestructura, desarrollo productivo, de carácter social, cultural, entre otros) público y/o privados así como el fortalecimiento de lo ya existente, sin embargo estos proyectos pueden que no sean la condición de suficiencia y pueda pesar más en esta balanza factores como la voluntad política de las autoridades regionales y locales, claridad en la visión de desarrollo de largo plazo, desprendimiento del enfoque político “departamentalista”, su capacidad de diálogo con los otros departamentos y negociación con el gobierno nacional para finalmente conducir a la tan ansiada Macrorregión, como un territorio geopolítico mayor.

La dinámica en la promulgación de las normas que se ilustran a continuación muestra que el proceso de integración a territorios políticos mayores no responden exclusivamente a la voluntad política de autoridades regionales y locales, también tienen en este proceso gran responsabilidad las autoridades nacionales del ejecutivo y legislativo.



La Constitución Política del Perú de 1993, en el Capítulo XIV del Título IV, sobre descentralización, modificado por la Ley N° 27680⁴, en el artículo 190, señala que “Mientras dure el proceso de integración, dos o más gobiernos regionales podrán crear mecanismos de coordinación entre sí. La ley determinará esos mecanismos”, las

⁴ Ley De Reforma Constitucional del Capitulo XIV Del Título IV, sobre Descentralización (2002)

Juntas de Coordinación Interregional, son estos mecanismos constitucionales. La Ley de Bases de la Descentralización, Ley N° 27783, establece de manera general la necesidad y la posibilidad de que los gobiernos regionales establezcan convenios para gestionar el territorio.

La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales⁵, Ley N° 27867, en sus artículos 7°, 71° y 91° reconoce la posibilidad de gestionar servicios en conjunto (por continuidad territorial) y de conformar Juntas de Coordinación Interregional, definiendo las mismas.

La Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada⁶, en los artículos 8°, 13° y 17° remarca la posibilidad de generar alianzas y juntas entre regiones para la promoción de la inversión privada y que en el caso de proyectos de carácter nacional se deberán conformar Juntas de Coordinación, para la administración de los mismos.

El Decreto Legislativo N° 955: Ley de Descentralización Fiscal, que establece los mecanismos y etapas para la administración de los recursos, recaudados vía impuestos, por las regiones (posterior al proceso de integración regional).

La Ley de Incentivos para la Conformación de Regiones, Ley N° 28274, modificada en los artículos 3°, 4° y 16° por la Ley N° 28997 y en los artículos 7°, 8° y 15° por la Ley N° 29379, y su Reglamento el D.S. 063/PCM, son los instrumentos normativos que conceptualizan a las Juntas de Coordinación Interregional, establecen sus roles y funciones, definen su estructura, los procedimientos para su constitución e implementación y los incentivos, de carácter específicamente económico, para su constitución. A todo ello también crea el mecanismo legal para que las Juntas de Coordinación Interregional finalmente tengan su Unidad Ejecutora a cargo de uno de los Gobiernos Regionales miembros de la Junta, establecido por Estatuto.

La Ley de Presupuesto de Sector Público 2011, Ley 29626. En su vigésima disposición complementaria, establece la posibilidad de que los Disposiciones Complementarias Finales: Vigésima, autoriza a las Juntas de Coordinación Interregional a formular y ejecutar proyectos de carácter interregional.

⁵ Modificada por la Ley N° 27902, para regular la participación de los Alcaldes Provinciales y la Sociedad Civil en los Gobiernos Regionales y fortalecer el proceso de Descentralización y Regionalización.

⁶ Ley N° 28059

MARCO NORMATIVO DE LAS JUNTAS DE COORDINACIÓN INTERREGIONAL		
LEY	MODIFICATORIA	CONTENIDO
Constitución Política del Perú: artículo 190.	Ley 27860. Ley De Reforma Constitucional del Capitulo XIV Del Título IV, sobre Descentralización (2002)	Reconoce la necesidad de generar mecanismos para la coordinación entre regiones.
Ley de Bases de la Descentralización: Ley 27783.		Necesidad de establecer convenios entre regiones para gestionar el territorio.
Ley Orgánica de Gobiernos Regionales: Ley 27867: artículos 7, 71, 91.	Ley N° 27902 regula la participación de los Alcaldes Provinciales y la Sociedad Civil en los Gobiernos Regionales y fortalecer el proceso de Descentralización y Regionalización.	Gestionar servicios en conjunto (por proximidad territorial). Constituir Juntas de Coordinación Interregional para gestionar proyectos y promover la integración.
Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada: Ley 28059.		Alianzas entre regiones para la promoción de la inversión privada. Juntas de Coordinación Interregional para la Administración de proyectos nacionales.
Ley de Descentralización Fiscal : Decreto Legislativo N° 955		Administración de recursos recaudados, posterior a la conformación de regiones.
Ley de Incentivos para la Conformación de Regiones: Ley 28274:		Define a las Juntas. Pueden ser promovidas por los Gobiernos Regionales con aprobación de sus respectivos CCR y CR. También por Partidos Políticos o Sociedad Civil con 10% de apoyo de los Electores del Departamento. Incentivos: beneficios de puntaje en el FIDE, endeudamiento con crédito interno. Prioridad en el acceso al crédito internacional. Prioridad en el canje de deuda por inversión. 50% del IGV, ISC e IRPN. Convenios de auto gravamen con empresarios y beneficiarios. Gestionar los recursos aportados por los Gobiernos Regionales miembros de la Junta, así como los aportados por el Gobierno Nacional, Cooperación técnica internacional y otras fuentes donantes.
Reglamento de la Ley de Incentivos para la Conformación de Regiones: <u>D.S. 063/PCM</u>	Ley 28997 Ley 29379	
Ley de Presupuesto de Sector Público 2011: Ley 29626. Disposiciones Complementarias Finales: Vigésima.		De conformidad con la Ley 29230 (Ley que impulsa la inversión pública regional y local con participación del sector privado), autorizándose a ejecutar proyectos de alcance interregional formulados por las Juntas de Coordinación Interregional.

3. LECCIONES A TOMAR EN CUENTA DE LAS EXPERIENCIAS DE CENSUR, CIAM E INTERNOR

Luego de revisar la información disponible sobre las valiosas experiencias de las JCI de CENSUR, CIAM e INTERNOR, se ha sistematizado en las siguientes lecciones aprendidas que aportarán de manera sustancial en la conformación de la JCI del Macrosur.

- a. Los espacios macro regionales son parte de los objetivos de la descentralización en el país (reforma del Estado) y las Juntas de Coordinación Interregionales contribuyen a madurar este proceso; ahí la importancia de la voluntad política y soporte técnico desde las máximas autoridades regionales y municipales de los departamentos que la conforman, bajo una estrategia debidamente estructurada, sistemática y continua.
- b. La sostenibilidad de las JCI requiere de planteamientos que trasciendan sus límites políticos hacia ámbitos y estrategias mayores como es el caso de la Iniciativa IIRSA, el mercado definido por la Cuenca del Pacífico, las iniciativas a favor de la articulación longitudinal, proyectos que comprometan a estos departamentos (en infraestructura vial, fortalecimiento integral productivo e institucional, en la dimensión social y ambiental, la cultural) además de los Acuerdos Comerciales con diversos países (TLC).
- c. Una JCI con una gestión estructurada, sistemática y basada en documentos de gestión propios (planes, programas, proyectos, convenios, entre otros), que interpreta las aspiraciones de cada departamento y fundamentalmente el soporte y voluntad política de sus autoridades regionales y locales, conducirá hacia la formación de un territorio macrorregional políticamente integrado.
- d. El Plan Estratégico Concertado de largo plazo para la JCI será el documento que oriente y ordene las prioridades de este macro espacio, compartiendo una misma visión; será posible en la medida que el plan se geste en la concertación de las intensiones y aspiraciones de las bases de cada departamento. En estas condiciones este Plan será uno de los determinantes de la sostenibilidad de la JCI y se ejecutará a través de ella y sus gobiernos regionales y locales.
- e. La gestión del Plan Estratégico Concertado de la JCI exige el control y vigilancia ciudadano desde cada uno de sus departamentos; este proceso de control y vigilancia debe constituirse en un mecanismo que contribuya con el fortalecimiento del proceso de integración, la reafirmación de propósitos comunes y su sostenibilidad⁷.
- f. El proceso de maduración de las JCI fue forzado y en alguna medida interrumpido como consecuencia de los procedimientos y plazos establecidos para el Referendum del año 2005, cuando se entendía a la formación de regiones como un simple acto administrativo, desconociendo el complejo interactuar en los aspectos social, cultural y económico. Consecuencia de ello, ahora el Referendum tiene fecha abierta y se acomoda al proceso de cada Junta de Coordinación Interregional.

⁷ / Si bien se busca la sostenibilidad de la JCI en sí misma, no es ella el fin en sí misma; su maduración es una de las condiciones hacia la formación de un territorio macrorregional. Argumenta lo dicho que un departamento puede ser parte de una o más JCI sin que exista conflicto aparente en el hecho, sin embargo, solo podrá ser parte de un territorio geopolítico mayor, macrorregión, reconocido por Ley.

- g. Un mayor nivel de coordinación entre la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros y el Ministerio de Economía y Finanzas, con respecto al fortalecimiento de las Juntas de Coordinación Interregional dentro del marco legal que las define, desde los recursos presupuestales, incentivos y fondos de garantía, contribuyen a que el objetivo mayor de éstas se alcance en un horizonte menor.
- h. Las JCI contribuyen a la armonización del desarrollo al interior del país al integrar regiones con disímil nivel de crecimiento económico y desarrollo humano; de esta manera se constituyen en un mecanismo para la descentralización económica, social y política, aportando con la presencia del Estado en ámbitos donde se registra su baja densidad.
- i. Las Juntas de Coordinación Interregional, en la medida que reúnen a varios departamentos y mantienen espacios de diálogo desde su Consejo Directivo, contribuyen a la construcción de una cultura de paz, reduciendo conflictos e incrementando la gobernabilidad.
- j. Las mancomunidades municipales, especialmente entre distritos y/o provincias frontera entre departamentos, se constituyen en una estrategia para el fortalecimiento de las JCI, con la movilización de líderes y sus bases comunales.
- k. La reelección de los Presidentes Regionales de Lambayeque y Piura es considerado como un *factor fundamental*⁸ en el proceso de maduración de la JCI INTERNOR, poniendo en evidencia la debilidad institucional de las JCI por el temor ante un cambio de gestión en los gobiernos regionales involucrados.
- l. Gestiones breves en la Presidencia de la JCI (dígase menos de un año) no necesariamente aportan favorablemente al fortalecimiento del propósito principal de estas instituciones, más bien la debilitan y pueden confundir visiones y agendas comunes hacia otras interpretaciones no necesariamente del colegiado.
- m. Los órganos de asesoría (concretamente las Gerencias Regionales de Planeamiento Presupuesto y Acondicionamiento Territorial, además de Asesoría Jurídica) y los de Línea de cada Gobierno Regional que conforma la JCI, son parte de las “Estructuras Funcionales” de estas Juntas, de esta manera optimizan el uso de los recursos del Estado, asimismo se van integrando las estructuras de sus Gobiernos Regionales.
- n. La Secretaría Técnica es la instancia articuladora y ejecutiva de las políticas y estrategias de la JCI; su actuación permanente, con el soporte estructurado de equipos técnicos (grupos de trabajo) de estos gobiernos regionales e inclusive con el apoyo desde organismos de la cooperación y de la Academia son necesarios para el logro del objetivo mayor de estas Juntas.
- o. El apoyo de la Cooperación técnica internacional a las JCI, en especial a sus Secretarías Técnicas, se constituyen en una condición necesaria pero no suficiente, ésta la definiría la voluntad política y capacidad de gestión de los Presidentes Regionales miembros de estas Juntas.
- p. La ausencia en las JCI de los Consejeros Delegados de cada Consejo Regional, se constituye en una debilidad importante en la medida que no garantiza que los acuerdos asumidos en estas Juntas se implementen en los respectivos Gobiernos Regionales cuando exige la promulgación de Ordenanzas o acciones de fiscalización al cumplimiento.

⁸ / Numeral 21°, Análisis del Funcionamiento Actual de la JCI INTERNOR.

- q. Los Consejos de Coordinación Regional – CCR, de cada Gobierno Regional, se constituyen en los espacios regionales apropiados para el debate e involucramiento de los sectores, municipalidades y sociedad civil en las políticas y estrategias de integración, un mecanismo para la estructuración, fortalecimiento y consolidación de un tejido institucional en la perspectiva de integración hacia un espacio regional.
- r. La ausencia de las Municipalidades Provinciales, en el Consejo Directivo de la JCI abunda en el debilitamiento e ilegitimidad de los acuerdos a este nivel, más aún cuando se requiere la confirmación de acuerdos en sus Consejos Municipales o el debate y consulta en los Consejos de Coordinación Local.

4. LA EXPERIENCIA DE LA JUNTA DE COORDINACIÓN INTERREGIONAL DEL SUR

El proceso de integración de los departamentos del sur, desde la formación de la Junta de Coordinación del MACROSUR, tiene un proceso que involucra a los actores de sociedad civil y Estado en diferentes espacios y enfoques, entre programáticos y políticos; algunos temas en común, unos más evidentes que otros, como el Gasoducto Sur Andino y la vía interoceánica (más que su entendimiento en el marco de Integración Sudamericana a través de la iniciativa IIRSA, especialmente en el nivel político).

4.1 La agenda para su conformación inicial

La Junta de Coordinación Interregional del MACROSUR, nace como posibilidad en el expediente técnico presentado por las Regiones Arequipa, Puno y Tacna (Gran Sur) a la que las regiones de Cusco, Apurímac, Madre de Dios y Moquegua, manifestaron la voluntad de integrarse.

Se dieron pasos para la modificación de los estatutos de la Junta del Gran Sur, sin embargo, estos no se inscribieron en la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros, truncándose el proceso con el conflicto del agua entre Cusco y Arequipa.

Sin embargo existen diversas iniciativas, desde el Estado: Presidentes Regionales, Alcaldes, Consejeros Regionales y desde la Sociedad Civil.

a. Desde los Presidentes Regionales:

Los Presidentes Regionales se reunieron en función a problemas coyunturales, con el gobierno nacional o entre regiones: El Gaseoducto para el gas de Camisea a seguridad energética, la no paralización de la interoceánica, incremento en el presupuesto público a las regiones y municipalidades, sobre el proceso de descentralización, derogatoria de decretos y leyes entre otros; la integración regional y la conformación de la misma Junta fue parte de la agenda, pero no se constituyó en el elemento convocante (Ver Anexo N° I).

En definitiva, da la impresión que el debate a este nivel no es programático sino reivindicativo, lo que revela la debilidad en la visión política para establecer mecanismos más eficientes de negociación con el Estado Nacional, donde la Junta de Coordinación Interregional del MACROSUR podría constituirse en un contrapeso importante en estos procesos.

b. Desde los Consejeros Regionales:

Por otro lado, los Consejeros Regionales de los siete departamentos del Sur, a los que se añadieron los departamentos de Ica, Ayacucho y Huancavelica, son los que vienen sosteniendo reuniones con mayor continuidad y perspectiva de largo plazo, en este proceso se ha constituido el *Consejo Macroregional de Consejos Regionales del Sur*

del País, con un estatutos, organización y agenda, sin embargo no cuentan con un presupuesto que les permita sistematizar la experiencia, ni una secretaría técnica que ejecute sus acuerdos (Ver Anexos II y III).

Este espacio, a diferencia de las reuniones entre los Presidentes Regionales, los temas priorizados como acuerdos de la agenda son referidos a la gestión sostenible de los recursos naturales y el medio ambiente, reconocen la necesidad de identificar proyectos macrorregionales, expresan la importancia de una política fiscal propuesta desde este colectivo del Sur, identifican diversos proyectos en infraestructura e inclusive de fortalecimiento institucional para diversos sectores, la necesidad de formar equipos inter regionales de trabajo que permitan implementar los acuerdos aprobados en este Consejo Macrorregional.

Este espacio a la fecha tiene siete sesiones realizadas con su respectivo libro de actas, agenda y acuerdos, donde debaten y deliberan estos y otros temas relacionados con la formación del MACROSUR, al no tener un respaldo técnico, presupuesto⁹ y un cumplimiento mínimo de acuerdos deja entrever un escenario de mediano plazo poco sostenible. Sin embargo, para el caso de Cusco, la iniciativa de formar parte de este Consejo Macrorregional (Ver Anexo IV) responde a una débil comunicación y coordinación al respecto entre el legislativo y el ejecutivo regional; es más, el pobre interés del ejecutivo regional sobre los acuerdos y su posible implementación desde la sede y/o sectores del pliego regional; asimismo a la débil voluntad política desde el ejecutivo para impulsar las JCI posibles y favorables para Cusco.

c. Desde la Sociedad Civil organizada:

Asimismo, está la sociedad civil que se reúne periódicamente desde el año 2007, construyendo agenda y priorizando temas de trabajo, es un esfuerzo interesante y sostenido en el tiempo pero que sin embargo, sólo adquiere vida en torno a la realización de los eventos (encuentros macro regionales del sur – CONADES), no se realiza un seguimiento al cumplimiento de sus acuerdos y tampoco cuenta con una secretaría técnica que los implemente y monitoree procesos (Ver Anexo N° V).

Sin embargo, la propuesta en los contenidos de su agenda y la propuesta identificada por ejes de desarrollo y sectores, inclusive la articulación entre ellos, involucra a todos los departamentos del sur del Perú. En alguna medida se puede afirmar que esta agenda puesta por la sociedad civil contiene en gran medida los argumentos para dar vida institucional a la JCI del MACROSUR; no se limita a temas referidos directamente con el IIRSA o al gasoducto sur andino, aborda otros como ejes para el desarrollo turístico, la gestión de los recursos hídricos, el desarrollo social, minería, hidroenergía, cambio climático, desarrollo rural, la necesidad de proponer algunas iniciativas legislativas, gestión de conflictos, gobernabilidad, entre otros.

4.2 Principales limitaciones para su funcionamiento regular.

⁹ / Se debe considerar que el Consejo Regional, según la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, tiene funciones fiscalizadoras y normativas; no ejecutan presupuestos. Las condiciones están dadas para su ejecución desde las JCI.

En primer lugar, la ausencia de voluntad política por parte de las Presidencias Regionales, preocupadas en la dinámica de gestión del corto plazo se ha convertido, a pesar de los incentivos para la integración y articulación a través de las JCI, en una de las principales debilidades en este proceso; no estuvo o no fue priorizado en varias agendas de estas presidencias.

Al no ser prioridad en las agendas, los esfuerzos que lograron la reunión de Gerentes Generales y Presidentes (en Apurímac) e inclusive la aceptación de formar un fondo común (a iniciativa del Presidente de Apurímac) no prosperaron porque no se estableció un seguimiento a este y otros acuerdos.

Siendo éste el principal determinante, no se constituyó en un obstáculo las debilidades en el marco normativo que definían la conformación y operatividad de las JCI y que finalmente fueron ajustadas desde las Leyes 28997, 29379 y la 29626.

5. POTENCIALIDADES Y ROLES DE LA JCI PARA EL DESARROLLO MACRORREGIONAL, LA GESTIÓN DEL IIRSA Y LA INTEGRACIÓN SUDAMERICANA.

La Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana – IIRSA pretende la integración y modernización de la infraestructura física en Sudamérica, para una inserción competitiva, eficiente y equitativa de esta región en un mundo globalizado.

Ante los pocos resultados generados por la Comunidad Andina de Naciones – CAN y el MERCOSUR, IIRSA se constituye en la alternativa, posiblemente más viable para la integración y surge en la Primera Cumbre de Presidentes de América del Sur, hacia el año 2000 en Brasilia, reconociendo que la integración se determina, entre otros factores por temas de identidad cultural, consolidación de valores, la proximidad de territorios, siendo prioritario la identificación de obras de infraestructura de interés bilateral y regional en tres componentes:

- Transportes: aéreo, vial, ferroviario y acuático
- Energía: electricidad e hidrocarburos.
- Telecomunicaciones.

Definitivamente la Iniciativa IIRSA involucra a todos los países de Sudamérica, articulados desde la infraestructura en el marco de sus principios orientadores¹⁰, es el caso de regionalismo abierto, los ejes de Integración y Desarrollo –EID, la sostenibilidad económica, social, ambiental y político – institucional, aumento del valor agregado de la producción, tecnologías de la información, convergencia normativa y coordinación público – privada.

En consecuencia, por los argumentos expuestos sobre el significado de IIRSA en el desarrollo de esta parte del continente, sumado al proceso de descentralización y formación de espacios macrorregionales como política de Estado en el Perú, queda evidente la importancia de todo este proceso en la formación de la JCI del Macrosur, considerando que el diseño de sus planes y estrategias de integración en esta Junta deben articularse a este proceso de dimensión continental.

En este contexto, una JCI del Macrosur, desde su estructura política definida por su Consejo Directivo (formado por sus Presidencias Regionales y representante de Alcaldes) deberá formular una agenda para el desarrollo integral de este territorio, con los temas ya comentados e identificados en las reuniones (Ver Anexos N° II, V y VI) del Consejo Macrorregional de Consejos Regionales del Sur del País, así como las reuniones promovidas por el CONADES (Sociedad civil – Estado) y en alguna medida coinciden con las prioridades del IIRSA.

Si bien, para el propósito que se explica en este documento, la voluntad política de las Presidencias y Alcaldías se constituye en un factor determinante para la consolidación de esta y cualquier otra JCI; al otro lado, tiene un peso similar, posiblemente mayor, la

¹⁰ / IIRSA: Informe del Comité de Coordinación Técnica CCT a la Segunda Reunión de Presidentes de América del Sur. Anexo 3, agosto de 2002.

movilización de social que se pueda lograr en la población y que exige de un plan a priorizarse desde el Consejo Directivo de esta Junta para su formulación e implementación desde la Secretaría Técnica en coordinación con la estructura del Estado Regional en cada departamento; proceso que exige articulación y sincronía permanente entre actores claves de los que vayan a formar la Junta.

De esta manera el proceso de formación de la Junta y la consolidación de la Macrosur, exige de estrategias paralelas, una que moviliza las conciencias políticas, de arriba hacia abajo y la otra una movilización social desde las bases hacia la supra estructura de cada gobierno regional y municipal que participa de este proceso. En todo ello, la JCI es parte de la estrategia para el logro del objetivo mayor, la formación política del Macrosur.

Por otro lado, la JCI del Macrosur puede contribuir a la consolidación de proyectos de articulación vial que permita conectar longitudinal y transversalmente este territorio, con las ventajas que puede generar la carretera interoceánica; pasa desde las vías vecinales hacia departamentales y finalmente hacia el ramal de la interoceánica. También se requiere de estrategias que contribuyan a generar capacidades competitivas en los empresarios productores de bienes y servicios; para ello se debe implementar, desde la inversión pública y/o en asocio con el sector privado (Responsabilidad Social Empresarial), programas de fortalecimiento de capacidades empresariales que además consideren el desarrollo de sistemas de información sobre mercados.

Este proceso también contribuye a la integración de los espacios locales al interior del Macrosur, desde la formación de mancomunidades municipales e inclusive a la organización bajo el sistema de cuencas; como parte de ello está la construcción gradual de una realidad socio económica (el proceso de integración cultural es más lento) menos asimétrica, se van cerrando brechas, se aporta a favor de un crecimiento en la eficiencia del Estado en estos ámbitos, también en la reflexión sobre la urgencia de modernizar determinantes del desarrollo como del sistema educativo y salud, en consecuencia mejorar el impacto de las estrategias que desde estos sectores se implementan.

Asimismo, desde la Junta, en coordinación con sus Gobiernos regionales y municipales, se requiere incrementar y mejorar la calidad de la base productiva en diferentes bienes y servicios bajo una estrategia común, dirigida hacia mercados importantes por su capacidad de compra. Por ejemplo, a continuación están los productos con oferta por parte de la Macrosur y sin demanda o demanda incipiente en el mercado brasileño¹¹:

- ✓ Papas nativas
- ✓ Tunta (papa deshidratada)
- ✓ Quinoa
- ✓ Kiwicha
- ✓ Yacón
- ✓ Maíz morado y antocianina

¹¹ / Plan de Desarrollo de los Corredores Económico – Productivos del Sur Peruano 2006 – 2016. Gobierno del Perú. Junio, 2006.

- ✓ Maíz gigante del Cusco
- ✓ Otros maíces amiláceos
- ✓ Ají panca
- ✓ Ají mirasol
- ✓ Licores macerados
- ✓ Mermelada de sauco y de awaymanto

Ahora, los productos sin oferta por parte del Macrosur y con demanda en el mercado brasileño¹²:

- ✓ Harina de plátano
- ✓ Aceites esenciales de eucalipto
- ✓ Seda
- ✓ Ecoturismo para observadores de aves
- ✓ Turismo rural
- ✓ Manufactura de madera
- ✓ Manufactura de bambú
- ✓ Materiales de construcción: sillar, laja, mármol, fibrablock, entre otros.
- ✓ Minerales no metálicos
- ✓ Energía eléctrica

Lograr estos niveles de articulación comercial desde la MACROSUR exige la formulación e implementación de planes de desarrollo estratégico de competitividad y de promoción¹³ de la inversión regional que contribuyan a realizar estas potencialidades, será necesario celebrar convenios con el sector privado y constituir agencias de promoción de la inversión.

Al respecto, la reciente Ley de Presupuesto Público para el 2011 ya permite que en el marco de la Ley 29230, Ley que impulsa la inversión pública regional y local con participación del sector privado, se ejecuten proyectos con alcance interregional que formulen las JCI.

Asimismo, el marco legal que fortalece a las Juntas ha mejorado sustancialmente; con la Ley 29379 promulgada el año 2009, el presupuesto para inversiones de carácter público en los proyectos de integración regional, asignado a una JCI, se puede ejecutar

¹² /Idem.

¹³ /Por ejemplo, para el ámbito de las Juntas de Coordinación interregional, los programas y/o proyectos de dimensión macrorregional, de carácter privado, en sectores donde hay ventajas competitivas caso camélidos sudamericanos (la crianza de la alpaca y la transformación de sus derivados, donde el MACROSUR registra el 80% del total nacional y éste el 80% a nivel mundial; con mayor razón en el caso de la vicuña) y además que se articulen totalmente con diversos Acuerdos Comerciales (TLC), con la iniciativa como IIRSA y que demanden servicio al sistema del Gasoducto Sur Andino, deberían estar sujetos a un programa de incentivos tributarios como la depreciación acelerada o reducción del impuesto a la renta.

Para el caso de la inversión pública, en programas de infraestructura y fortalecimiento de capacidades para los sectores primario y de transformación, que involucren a varios departamentos de la JCI, además se potencien con las opciones comerciales y de energía mencionadas, deberían contar con una contrapartida del gobierno nacional por encima del 70%.

desde la unidad ejecutora de la Junta y que está a cargo de uno de los gobiernos regionales elegido entre ellos para este fin.

Hay estudios¹⁴ que ya identificaron programas de inversión para el Macrosur en la perspectiva de consolidar un desarrollo articulado a la Iniciativa IIRSA y que consideran programas de inversión en infraestructura, en promoción agrícola y en fortalecimiento de la competitividad; sumando esfuerzos públicos y privados el valor sumaría US\$ 13.6 mil millones (sin considerar la interoceánica).

Esta cifra considera inversiones en carreteras y vías férreas, puertos, energía, obras hidráulicas, desarrollo urbano y turismo, saneamiento urbano y rural, programa de educación, en emergencia de salud, programa de inversión en desarrollo productivo, en desarrollo agrario y recursos naturales.

La JCI del Macrosur tiene propuestas para su agenda desde los gobiernos que la integran, estudios encargados por el nivel nacional y las que pretenden la integración en esta parte del continente (IIRSA); la tarea inmediata está en sistematizarla en un Plan Estratégico para su implementación en este territorio.

¹⁴ / Plan de Desarrollo de los Corredores Económico – Productivos del Sur peruano 2006 – 2016. Gobierno del Perú. 2006.

6. RECOMENDACIONES PARA SU CONFORMACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA JCI DEL SUR

Esta sección sistematiza un conjunto de entrevistas aplicadas a líderes de opinión de los departamentos de Madre de Dios, Tacna, Arequipa, Apurímac y Cusco, todos aportes valiosos y que coinciden en la necesidad de construir el espacio de la Macrorregión Sur; asimismo algunas de las lecciones aprendidas desde las experiencias de las otras Juntas de Coordinación Interregionales.

6.1 Sobre incentivos para su funcionamiento

Las precisiones en la norma que promueven el funcionamiento de las JCI, hasta la reciente en la Ley 29626, Ley de presupuesto del sector público para el 2011, que autoriza la ejecución de proyectos de alcance interregional formulados por las JCI, en el marco de la Ley 29230; aportan de manera importante al fortalecimiento de estas Juntas.

Sin embargo, es importante la implementación de un programa de fortalecimiento de capacidades desde la Secretaría de Descentralización de la Presidencia de Consejo de Ministros, dirigido hacia las autoridades regionales, locales y sociedad civil organizada, sobre el marco legal, sus ventajas y debilidades, la importancia de las Juntas en el proceso de descentralización e integración del país, el rol de los diversos actores claves, contexto internacional; finalmente cuál sería el costo para el desarrollo del país el no implementarlo.

Ver alternativas para proceder con la descentralización fiscal¹⁵ en los departamentos que se encuentren comprendidos en la dinámica de las JCI, en la medida que éstas cumplan criterios mínimos en su funcionamiento como cumplimiento de agenda, niveles de inversión conjunta con respecto a la sumatoria de sus presupuestos institucionales modificados, grado de participación de sus autoridades municipales, nivel de discusión en sus respectivos Consejos de Coordinación, calidad de acuerdos al respecto en sus Consejos Regionales y Municipales.

6.2 Sobre las condiciones políticas e institucionales para la conformación de la JCI del Macrosur

Resulta urgente implementar una estrategia desde el Gobierno Nacional y la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales para contribuir en la solución de los conflictos

¹⁵ / A la fecha la norma exige, para proceder con la descentralización fiscal, que se formen regiones, entendiendo por ello la integración de dos o más departamentos en un ámbito regional. Con respecto a la descentralización fiscal, existen varias propuestas desarrolladas; es el caso del MEF – CAF (2008-2009), REMURPE-OXFAM (2009), ANGR – USAID (2009), la PCM con AECID (2009), finalmente el Congreso del a República con OXFAM (2009).

sociales activos principalmente referidos al agua¹⁶; situaciones que alteran la Paz y el Buen Gobierno entre estos departamentos afectando de manera sustantiva la conformación de la JCI del Macrosur. La solución a estos conflictos aportará a la generación de confianza entre los departamentos del sur y a la gobernabilidad al interior de ellos e inclusive en el ámbito de influencia de esta Junta.

Paralelamente, las Presidencias Regionales deben evidenciar la voluntad política para conformar la JCI del Macrosur, más allá del cumplimiento a la Políticas de Estado referidas a la descentralización e integración hacia espacios que sumen a varios departamentos; sino involucrándose y comprendiendo procesos de desarrollo de largo plazo y globales, que exigen involucrarse en las posibilidades que ofrecen los acuerdos comerciales que viene firmando el Gobierno Nacional, la iniciativa IIRSA, la Cuenca del Pacífico y el MERCOSUR.

Para concretar el reinicio de este proceso –ya se tiene un estatuto en borrador final para esta Junta- es importante una reunión en la Secretaría de Descentralización con los Presidentes Regionales electos, sus respectivos Gerentes Generales, así como un representante de los Alcaldes Provinciales por departamento para debatir sobre la importancia de estos procesos como Política de Estado, su impacto en el desarrollo del territorio en un contexto global, los instrumentos legales vigentes y las posibilidades de gestión.

El Gobierno Nacional debe apoyar o facilitar la búsqueda de cooperación técnica (por ejemplo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD) para financiar a un especialista como Secretario/a Técnico/a para un horizonte de tres a cuatro años, además de una asistencia técnica desde la Secretaría de Descentralización, de modo que en el cumplimiento de sus funciones estructure una dinámica propia y autosostenida de actividades con las contrapartes en cada Gobierno Regional involucrado en esta JCI.

Se interpreta de la norma la necesaria participación en el Consejo Directivo de la JCI del representante de los Alcaldes Provinciales, uno por departamento¹⁷; asimismo, como una condición para la sostenibilidad de este proceso, se debe promover la participación de la sociedad civil organizada desde los respectivos Consejos de Coordinación Regionales – CCR y los Consejos de Coordinación Locales – CCL tanto provinciales como distritales; además de los espacios de concertación sectoriales o temáticos.

La Integración entre departamentos desde las JCI debe ser agenda permanente en el debate en los respectivos Consejos Regionales, en los Consejos de Coordinación Regional y Local, ratificando y operativizando los acuerdos de la Junta y alcanzado propuestas que se identifiquen desde estos espacios.

¹⁶ /La séptima Política de Estado del Acuerdo Regional refiere de manera directa al fomento de una Cultura de Paz.

¹⁷ / La elección de estas autoridades municipales ante el Consejo Directivo de la JCI debe suceder en su respectivo Consejo de Coordinación Regional, bajo el mecanismo que ahí se defina.

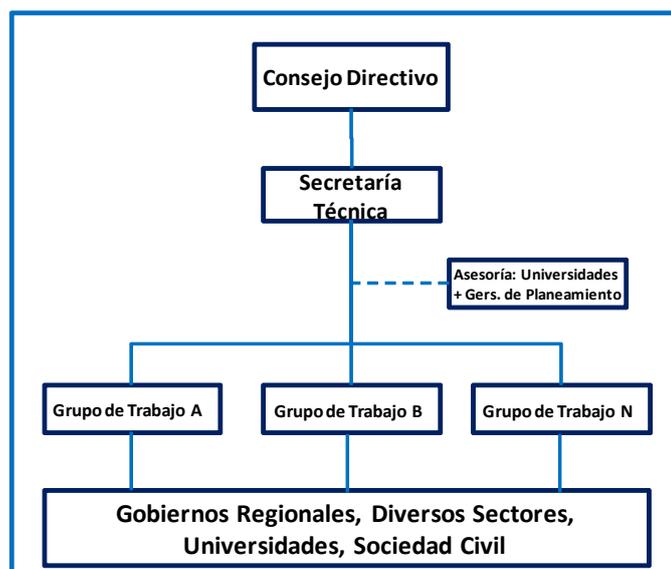
6.3 Sobre la estructura organizativa y los procedimientos operativos para el funcionamiento de la JCI

La estructura orgánica de la JCI debe ser simple y bastante operativa; es así como la describe su marco legal. La Presidencia del Consejo Directivo tiene como brazo ejecutivo a su Secretaría Técnica que implementa todos los acuerdos del Consejo Directivo reportándose directamente al Presidente del mismo.

La Secretaría Técnica debe mantener estrecha relación con sus contrapartes en cada departamento miembro de la JCI, coordinar reuniones de trabajo sectoriales en las sedes de los gobiernos regionales de la Junta. Es la instancia responsable de la formulación y ejecución de los diversos documentos de gestión que la norma encarga a la JCI.

De esta manera, la breve estructura de la JCI se soporta en una mayor, la de cada Gobierno Regional que se integra en este proceso; más aún cuando se exige de ellos el empoderamiento del proceso evidenciado en sus normas regionales, acciones desde los sectores de su ejecutivo. Decisiones que deben asumir sus municipalidades, la sociedad civil, desde sus Consejos de Coordinación Locales.

La estructura que sugiere la Ley 28274, sus modificaciones y Reglamento es como sigue:



Elaboración propia.

Los grupos de trabajo formado por los diversos Órganos del Gobierno Regional, además del aporte en Investigación + Desarrollo + Innovación de las universidades y desde las diversas capacidades de la sociedad civil organizada (donde se encuentran por ejemplo los gremios de productores y empresariales), son los brazos operativos de esta JCI.

Estos grupos de trabajo se forman en función a diversas necesidades y por encargo de la Presidencia de la JCI, es el caso de reuniones sectoriales donde acuden, bajo un cronograma y objetivos establecidos, los actores públicos y privados involucrados a un sector o tema específico.

En el Consejo Directivo de las JCI debe estar la representación de los Alcaldes Provinciales y de los Consejeros Delegados de cada departamento. De esta manera se garantiza la representatividad de los departamentos que conforman la Junta, el seguimiento a los acuerdos e inclusive la fiscalización de su cumplimiento a nivel de cada departamento.

6.4 Sobre la coordinación con los gobiernos locales

Los gobiernos locales deben participar directamente en las JCI y en el proceso de integración correspondiente, como consecuencia natural a su propia Ley Orgánica, es así que en su Título Preliminar las define como entidades básicas de la organización territorial del Estado y canales inmediatos de la participación vecinal en los asuntos públicos, aquí se implementan mecanismos para la real institucionalización de políticas de Estado.

Por otro lado, en el mismo Título Preliminar se comenta que las estructuras, organización y funciones de los gobiernos locales se establecen en el marco de un proceso de descentralización y cumplen con el principio de subsidiariedad en tanto son las más próximas a la población; de esta manera este nivel de gobierno se cimienta en un Estado democrático, descentralizado y desconcentrado con la finalidad de lograr un desarrollo sostenible del país. Siguen otras que identifican, como un nivel de gobierno, su integración y aplicación de las políticas de Estado desde sus competencias y funciones que le encarga esta Ley Orgánica.

Asimismo, desde la creación de las Juntas de Coordinación Interregional – JCI en la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, las JCI se fueron perfeccionando; efectivamente según esta Ley las Juntas se formaban a partir de los Gobiernos Regionales y es así que se estructuran en la Ley 28274, Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones; sin embargo, ésta se modifica con la Ley 28997 y redefine las JCI mencionando que “(...) se integran por dos o más gobiernos regionales y gobiernos locales provinciales de los departamentos integrantes (...)”.

A pesar de ello, los Estatutos de las JCI de INTERNOR (Ver Anexo N° VII) y la de CENSUR (Ver Anexo N° VIII), no consideraron a los gobiernos locales provinciales como parte de estas Juntas; en el caso de la primera no se actualizó con la modificación a la respectiva Ley y en la segunda no consideró el marco legal vigente a esa fecha. Sobre CIAM no se logró la información; finalmente en el caso de la JCI del MACROSUR (todavía no inscrita en la PCM), en su versión de borrador final a junio de este año tampoco contempla a estos gobiernos locales.

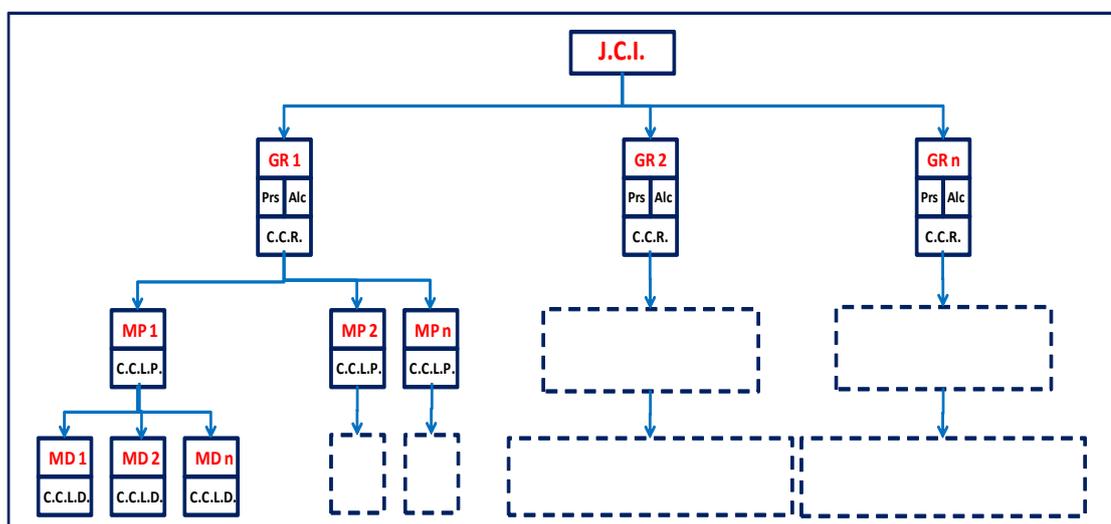
Entonces, el Consejo Directivo de la JCI debe estar formado por sus Presidentes Regionales y por un representante de los Alcaldes Provinciales de cada Departamento; para ello se deberá considerar un mecanismo apropiado y transparente para la elección de estos representantes locales provinciales y que podría suceder en sus respectivos Consejos de Coordinación Regionales.

La participación de las autoridades locales en la JCI contribuye al mayor involucramiento político e institucional en el proceso de integración, así mismo en la construcción de las propuestas, asignación de recursos y sostenibilidad del proceso

mismo hasta consolidar el objetivo mayor cual es la formación del espacio macrorregional, comprendiendo a varios departamentos.

La participación de los gobiernos locales provinciales en las JCI también aporta en la movilización de opiniones y debate a favor de este proceso; este mecanismo contribuye al empoderamiento de los líderes sociales de base.

Por otro lado, la participación de estos gobiernos locales permitirá fortalecer las estructuras de concertación y consultivas del Estado, es decir motivar el debate en los Consejos de Coordinación Regional – CCR, donde participan diversos actores incluyendo los mismos Alcaldes de Municipalidades Provinciales¹⁸; a su vez, estas autoridades en sus municipios tiene a sus Consejos de Coordinación Locales provinciales que convocan, entre otros actores, a sus autoridades municipales distritales las que presiden sus respectivos Consejos de Coordinación Locales distritales.



Elaboración propia.

La participación de los gobiernos locales provinciales en las JCI generará un debate en el marco de sus respectivos CCL provinciales y distritales, la identificación o dimensionamiento de propuesta de desarrollo orientadas hacia la integración en espacios regionales, con sus programas y/o proyectos de inversión público, e inclusive con asocio público privado, articulados en la dinámica de un desarrollo macrorregional. Un parámetro importante para la priorización de programas y proyectos en los procesos de presupuesto participativo.

De esta manera se está fortaleciendo el proceso de descentralización del país y al mismo tiempo a la integración en espacios regionales; asimismo a las estructuras

¹⁸ / Ley que modifica la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales N° 27867, para regular la participación de los Alcaldes Provinciales y la Sociedad Civil en los Gobiernos Regionales y Fortalecer el Proceso de Descentralización y Regionalización; en su Artículo 2°, referido al Consejo de Coordinación Regional integrado por los Alcaldes Provinciales y por los representantes de la sociedad civil con funciones y atribuciones que señala la Ley.

regionales de espacios de concertación y consulta también aportará a favor de una mayor reflexión en los espacios locales sobre las posibilidades de mancomunar municipios en torno a proyectos que pueden sumar hacia una propuesta regional mayor.

El involucramiento de los Gobiernos locales en estos procesos de integración requiere el fortalecimiento de sus capacidades¹⁹ con relación al planeamiento estratégico, al sistema de inversión pública, procesos de concertación, en marcos legales claves como es el caso de la Ley de Recursos Hídricos y su Reglamento, entre otros.

6.5 Sobre los mecanismos de participación de la sociedad civil

La sociedad civil debe formar parte de este proceso de integración desde los espacios que la misma norma determina, es el caso de los Consejos de Coordinación Regional, sus similares en los niveles de gobierno local provincial y distrital, en los procesos de presupuesto participativo, en los de planeamiento concertado, en los espacios de concertación sectoriales determinados por norma, como sucede con los Consejos Regionales de Salud, los de Educación, de Agricultura, Trabajo entre otros.

Todos estos espacios contribuyen a enriquecer las propuestas de integración desde las diversas estrategias que se definan, los programas y proyectos que puedan enriquecer este proceso desde una mirada empresarial en la extracción, transformación o de servicios; también desde organizaciones civiles del desarrollo, de los trabajadores, entre otros.

La participación de la sociedad civil está bastante argumentada legalmente; desde la Constitución Política del Perú que la consagra como un derecho fundamental de la persona: Toda persona tiene derecho a “Participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación”. (Inc. 17 Artículo 2, Capítulo I Derechos Fundamentales de la Persona).

Asimismo, en la Ley de Bases de Descentralización Ley N° 27783 establece como objetivo social la Participación Ciudadana en todas sus formas de organización y control social, estipulado mediante el inc. b), del Art. 6° del Capítulo III.

También en la Ley Orgánica de Gobierno Regionales Ley N° 27867 modificada por la Ley N° 27902, en su artículo 8°, define como Principios rectores de políticas y de gestión regional, entre otros, la Participación, que consiste en que la gestión regional desarrolle y haga uso de instancias y estrategias concretas de participación ciudadana.

Finalmente en la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, Ley N° 27658, Artículo 9° señala que “El ciudadano tiene el derecho de participar en los procesos de formulación presupuestal, fiscalización, ejecución y control de la gestión del Estado, mediante los mecanismos que la normatividad establezca.

Entonces, la participación de la sociedad civil, como se vio para el caso de las municipalidades, es trascendente y revaloriza la razón de ser de los CCR y los CCL

¹⁹ / En el marco del Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades en Gestión Pública 2008 – 2011.

provinciales y distritales, sin embargo las reuniones de estos espacios mayores no puede suceder en la frecuencia mínima que indica la norma (por lo menos dos veces al año y convocado por el Presidente Regional o Alcalde, según corresponda); se tiene que plantear una frecuencia mayor, sea esta bimestral o máximo trimestral.

Se rescata la importancia de la Academia representada por las universidades que operan en los departamentos, como las responsables de constituirse en el soporte para la investigación, desarrollo e innovación de alternativas que sumen en la construcción de estos territorios regionales; se constituyen en el soporte intelectual de las Juntas de Coordinación Interregional y además en un foro permanente para el debate de propuestas de integración entre departamentos y hacia esquemas territoriales supranacionales.

6.6 Sobre las modificaciones normativas, leyes y ordenanzas regionales que se requieren

La Leyes Orgánicas de Gobiernos Regionales y Municipales ordenan se realicen mínimo dos reuniones anuales del CCR y CCL respectivamente, ambas convocadas por sus máximas autoridades; sin embargo es conveniente replantear esta frecuencia de reuniones con Ordenanzas regionales y municipales, según corresponda, para obligar se convoque una cada dos o tres meses como frecuencia mínima y estableciendo una agenda mínima considerando en ella el proceso de integración entre regiones e inclusive municipalidades.

Normar el período de la Presidencia del Consejo Directivo de la JCI, a no menos de un año y durante su gestión de Presidente Regional, bajo elecciones al interior del Consejo Directivo y entre Presidentes Regionales.

En el nivel regional y local, a través de Ordenanzas, disponer al Ejecutivo del Gobierno Regional o Local (según corresponda) que determine e identifique recursos humanos y presupuestales del pliego para financiar las actividades de la JCI a la que pertenece.

Asimismo, las normas legales y administrativas que requiera el seguimiento desde el legislativo y ejecutivo regional o local a los diversos acuerdos que se vienen implementando desde el Consejo Directivo de la Junta de Coordinación Interregional.

BIBLIOGRAFÍA

1. Gonzalo Neyra Aráoz, “La Economía de la Macro Región Sur: Un análisis estructural”.
2. IIRSA: Informe del Comité de Coordinación Técnica CCT ala Segunda Reunión de Presidentes de América del Sur. Agosto 2002.
3. Gobierno del Perú, (2006), “Plan de Desarrollo de los Corredores Económicos Productivos del Sur Peruano 2006-2016”.
4. Acuerdo Nacional
5. Santa Cruz C. J. Francisco, (2007), “La regionalización y el fortalecimiento de las Juntas de Coordinación Interregional”, Cuadernos Descentralistas 21, Grupo Propuesta Ciudadana.
6. Santa Cruz C. J. Francisco, (2009), “IIRSA y el desarrollo territorial en el Perú: el caso de la Interoceánica del Sur”, Cuadernos Descentralistas 21, Grupo Propuesta Ciudadana.
7. USAID Perú ProDescentralización, (2009), “Desafíos de la Integración Regional”.