

 **INFORMACIÓN Y ANÁLISIS**



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

# NOTA N° 31

**SE APRUEBA  
LEY DE INCENTIVOS  
PARA LA INTEGRACIÓN  
Y CONFORMACIÓN  
DE REGIONES**

## TEMA: LEY DE INCENTIVOS PARA LA INTEGRACIÓN Y CONFORMACIÓN DE REGIONES

### LA NOTICIA

El pleno del Congreso de la República aprobó en primera votación el pasado 10 de junio la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones.

La Ley aprobada establece un nuevo cronograma para la realización de los referéndums ratificatorios para la conformación de regiones, separa las consultas referidas a esta conformación de aquellas realizadas en provincias y distritos sobre su permanencia en las regiones de las que ahora son parte, establece los procedimientos para la convocatoria a dichas consultas, y define los objetivos y funciones de las Juntas de Coordinación Inter Regionales así como los incentivos tributarios para su constitución.

### EL RESUMEN

La Ley aprobada en primera votación por el Congreso de la República contiene 3 Títulos (Disposiciones Generales, Integración Regional, y Conformación de Regiones) 4 Disposiciones Finales y 2 Disposición Modificatorias.

Las Disposiciones Generales establecen el objetivo de la ley y definen los incentivos como «políticas de Estado orientadas a que los Gobiernos Regionales ejecuten acciones encaminadas a la integración física, económica, fiscal, cultural social y política para la conformación de regiones...» (Art. 2)

El Título II, sobre la Integración Regional, contiene un capítulo sobre las Juntas de Coordinación Interregional y otro sobre los

Incentivos a la conformación de las mismas. El Título III –sobre la Conformación de Regiones- contiene, a su vez, un capítulo sobre el Proceso de Conformación de Regiones y otro sobre los Incentivos a las Regiones Conformadas.

Las Disposiciones Finales se refieren a la vigencia de los incentivos, a los Expedientes Técnicos, a la Reglamentación de la Ley y a la Resolución de Controversias. Las Modificatorias especifican los artículos de la Ley de Bases de la Descentralización y de la Ley de Demarcación y Organización Territorial que la Ley de Incentivos modifica.

### EL ANÁLISIS

#### Los Contenidos

Algunos de los aspectos más saltantes de la Ley aprobada son los siguientes:

**Establece un nuevo cronograma general para el proceso.** La Ley de Bases de la Descentralización establecía que esta Ley debía ser aprobada el año 2003 y que el primer referéndum ratificatorio para la aprobación de la integración de dos o más departamentos para la conformación de una nueva región tendría lugar el segundo semestre del año 2004. El texto aprobado establece que estos referéndums ratificatorios tendrán lugar en el mes de Octubre de los años 2005, 2009 y 2013. De esta manera se sincera el proceso (ya desde finales del año pasado se sabía que no habría una consulta en el 2004) y se lo adecua al cronograma electoral, minimizando el tiempo entre la consulta y conformación de una nueva región y la

## TEMA: LEY DE INCENTIVOS PARA LA INTEGRACIÓN Y CONFORMACIÓN DE REGIONES

elección de sus autoridades por voto popular.

**Diferencia las consultas regionales de las locales.** En la Ley de Bases se establece que las consultas sobre la integración para la conformación de nuevas regiones y aquellas sobre la permanencia o no de las provincias y distritos limítrofes en las regiones así conformadas, eran simultáneas. La norma aprobada las separa en el tiempo, de manera tal que si un referéndum sobre la integración y conformación de una región tiene lugar en el 2005, mediante referéndum, las provincias y distritos contiguos a una región constituida podrán cambiar de circunscripción por única vez, en los procesos a desarrollarse a partir del año 2009. De esta manera no solamente se evitan las complejidades técnicas y las posibles confusiones resultantes de una consulta simultánea, sino que se da tiempo a las poblaciones locales a desarrollar la experiencia de ser parte de la región conformada y sustentar sus opciones en base a dicha experiencia.

**Aclara los procedimientos para solicitar el referéndum ratificatorio.** La Ley de Bases de la Descentralización no establecía con claridad quien tomaba la iniciativa de proponer la realización de un referéndum ratificatorio. Al respecto, la Ley aprobada define que dicha iniciativa puede venir de i) los Presidentes Regionales involucrados con base en acuerdos de sus Consejos Regionales concertados en sus respectivos Consejos de Coordinación Regional; ii) los partidos políticos nacionales o movimientos regionales debidamente inscritos y respaldados por al menos 10% de las firmas de los ciudadanos de cada uno de los departamentos involucrados;

iii) el 15% de los ciudadanos de cada uno de los departamentos a integrarse. Los mismos criterios se aplican para las consultas locales.

**Establece los criterios para que una iniciativa de consulta sea aceptada.** La Ley establece que quien solicite la consulta para la integración y conformación de una región, debe presentar y lograr la aprobación de un Expediente Técnico, «sustentado, como mínimo, en los siguientes criterios: a) Acondicionamiento territorial, b) Integración vial y de comunicaciones, c) Integración energética, d) Competitividad y especialización, e) Criterios poblacionales, f) Capacidad de articulaciones entre los centros urbanos y sus entornos rurales, g) Presencia de Universidades, h) Base tributaria, i) Índice de desarrollo humano y potencialidades, y j) Las reglas fiscales establecidas en la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal y la Ley de Descentralización Fiscal». (Art.18) El CND aprueba o desaprueba los Expedientes Técnicos que le sean presentados. La PCM remite las resoluciones aprobatorias al Jurado Nacional de Elecciones para la convocatoria a la consulta respectiva. El CND tendrá –a partir de la aprobación de la Ley- 45 días para elaborar y publicar los criterios y lineamientos para la elaboración del Expediente Técnico.

**Establece los objetivos y las funciones de las Juntas de Coordinación Interregional.** Define que las Juntas «están integradas por dos o más Gobiernos Regionales y su objetivo es la gestión estratégica de integración, para la conformación de regiones sostenidas y para la materialización de acuerdos de articulación macroregional, mediante convenios de cooperación dirigidos a

## TEMA: LEY DE INCENTIVOS PARA LA INTEGRACIÓN Y CONFORMACIÓN DE REGIONES

conducir los proyectos productivos y de servicios de sus ámbitos, para ir alcanzando su integración y conformación de regiones» (Art. 3) Las funciones de las juntas establecen con mayor detalle que es lo que éstas harán.

Al respecto, parece importante destacar que las Juntas no tienen necesariamente como objetivo la integración de departamentos para conformar una región. De hecho, 2 de las 3 Juntas que existen tienen como objeto la gestión de grandes proyectos: un Proyecto de Irrigación en el caso de la Junta de Coordinación de Ayacucho-Ica-Arequipa, y el Proyecto Camisea en el caso de la Junta de Cusco, Ayacucho, Huancavelica e Ica. Sólo en el caso de la Junta que agrupa a los departamentos del norte y oriente (Tumbes, Piura, Cajamarca, Lambayeque y Amazonas) el objetivo –más allá de la interconexión vial y fluvial con el Brasil- es la integración regional. Aún así, la integración podría darse por partes, comenzando por Amazonas, Cajamarca y Lambayeque, e incorporando después a Piura y Tumbes.

*Establece incentivos a las Juntas.* La Ley establece incentivos a la constitución de Juntas de Coordinación Inter Regional. El primero tiene que ver con el acceso a recursos públicos: presupuesto de funcionamiento asignado por el MEF cada año, prioridad en acceso a recursos del FIDE y en el financiamiento de parte de COFIDE. Como se puede observar, no hay incentivos fiscales en la medida en que la descentralización fiscal ha sido ya normada en el DL 955 de Descentralización Fiscal.

Adicionalmente precisa que los Gobiernos Regionales conformados en Juntas de Coordinación Interregional propondrán al Ejecutivo los incentivos referidos a la inversión y otros que considere convenientes para promover el desarrollo en las regiones, tanto para empresas nacionales como extranjeras, para el mejoramiento y sostenimiento de la integración regional.

*Establece incentivos a las Regiones que se conformen en base a la integración de departamentos.* Al igual que en el caso de las Juntas, las nuevas regiones tendrán prioridad en la selección de proyectos para el FIDE. Pero, adicionalmente, se verán favorecidas en cuanto a la tramitación de avales y contrapartidas para el acceso al crédito internacional y podrán concertar operaciones de endeudamiento interno, sin garantía o aval del Gobierno Nacional, para el financiamiento de proyectos, que no superen el 40% del Presupuesto de Inversión de la Región.

Además, a las regiones integradas se les asignará el 50% del Impuesto General a las Ventas, Impuesto Selectivo al Consumo e Impuesto a la Renta de Personas Naturales, que se genere en sus ámbitos. Más importante aún, la Ley establece que las regiones conformadas tendrán prioridad en la gestión de los convenios de canje de deuda por inversión.

### Algunas Respuestas Regionales

La reacción de los Presidentes Regionales que se observó sobre el dictamen previo de esta norma producido la Comisión de Descentralización, Regionalización y Modernización de la Gestión

## TEMA: LEY DE INCENTIVOS PARA LA INTEGRACIÓN Y CONFORMACIÓN DE REGIONES

del Estado, indican su temperamento sobre la materia. Los titulares de las regiones Loreto, Ayacucho, Junín, Ica y Tumbes, si bien saludaron la iniciativa del Congreso, también se mostraron desconfiados pues, a criterio de ellos, se trata de una labor que demandará, sobre todo, voluntad política y desprendimiento económico de parte del Gobierno Nacional.

A decir de Omar Quesada, Presidente Regional de Ayacucho, los antecedentes históricos y geográficos favorecen la conformación de una Macro Región junto con Ica, Huancavelica y Apurímac. Sin embargo, advierte que el Gobierno Central debe asumir una posición definitiva sobre las transferencias de recursos y competencias, ya que, de lo contrario, «la integración será sólo un ensayo sin éxito».

Robinson Rivadeneyra, Presidente Regional de Loreto, destacó la necesidad de que antes de pensar en integración, cada región debería construir sus propias oportunidades. «Pienso que, por ejemplo, en el caso de Loreto, primero debemos organizarnos y saber bien cuáles son nuestras necesidades antes de que empiece la verdadera integración macroregional. Si no podemos con nuestros problemas, y esto básicamente porque el Gobierno Central se muestra reticente respecto de la verdadera descentralización, menos podremos con los problemas de otras regiones», opinó.

Vicente Tello, titular de la Región Ica, manifestó por su parte que la integración con Ayacucho, Huancavelica y Apurímac permitirá impulsar el desarrollo minero, la agro exportación y la pesquería

en esta parte del país. «Eso siempre y cuando el MEF y el gobierno de Lima nos de mayores recursos. Si la integración no viene con dinero es muy difícil que se logre algo».

Manuel Duarte Velarde, Presidente Regional de Junín, opinó que la conformación de las macro regiones, además de consolidar el proceso de descentralización, beneficiará directamente a las poblaciones del interior del país con obras de gran envergadura.

Para Iris Medina Feijoo, Presidenta de la Región Tumbes, la flamante ley es beneficiosa porque permitirá que los pueblos decidan libremente cómo integrarse regionalmente. No obstante, solicitó un tratamiento especial para las regiones de frontera, ya que requieren de la reactivación económica para el desarrollo comercial y turístico.

### Algunos temas para el debate

- La demora en aprobar esta norma y el establecimiento de Octubre del año 2005 como fecha para el primer referéndum ratificatorio plantean un doble problema. De un lado, aprobada la Ley y su reglamento, apenas quedarán algunos meses para que alguna Junta Interregional, partido, movimiento político o grupo de ciudadanos presente un expediente técnico que cubra los requerimientos que se establezcan, dando tiempo suficiente al JNE y a la ONPE para que convoquen, programen y organicen el o los respectivos referéndums. Es altamente improbable que se logre cumplir estos procedimientos en tan corto plazo, por

## TEMA: LEY DE INCENTIVOS PARA LA INTEGRACIÓN Y CONFORMACIÓN DE REGIONES

lo que es probable que no se de ninguna consulta ratificatoria antes del año 2009.

- El que no se de ninguna consulta ratificatoria hasta el año 2009 significa que en la práctica no habrá ninguna descentralización fiscal hasta el año 2010, en la medida en que el Decreto Legislativo 955 de Descentralización Fiscal establece que la integración es requisito para acceder a los recursos de IGV, ISC e IRPN generados en cada región. Hasta esa fecha la asignación de recursos a las regiones seguirá dependiendo de la negociación anual entre éstas y el MEF. Frente a esta grave situación, resulta indispensable que el Congreso revise el Decreto Legislativo 955 de Descentralización Fiscal y acelere el proceso de su implementación. El atraso en la aprobación y puesta en práctica de la Ley de Incentivos no debe ser pretexto para postergar hasta el fin de la década el inicio de la descentralización fiscal. Revisar esta norma debe ser pues objetivo central de la Comisión de Descentralización, Regionalización y Modernización de la Gestión del Estado en la siguiente legislatura ordinaria.
- En relación a los estímulos fiscales a las Juntas, sucede que el FIDE, en la medida en que depende del 30% de los ingresos por concesiones y privatizaciones, está en la práctica desfinanciado y no funciona. Se puede mencionar, al respecto, que el FIDE debería de haber convocado a un primer concurso de proyectos en mayo de este año, lo que obviamente no ha sucedido por falta de recursos para el mismo. Al respecto, resulta necesario repensar las fuentes de recursos de esos fondos, considerando la posibilidad de asignarles un porcentaje del IGV (a la manera del FONCOMUN), de manera tal que su financiamiento esté

asegurado y sea medianamente previsible.

- La ley plantea que si el CND rechaza un expediente técnico, solo se podrá volver a presentarlo 4 años después, de cara a una nueva fecha de referéndum ratificatorio. Pero no quedan claros algunos aspectos relacionados a este proceso de toma de decisiones: ¿Cuál es la fecha límite para presentar expedientes y firmas? ¿Se presentan las firmas y los expedientes al mismo tiempo? ¿Existe una segunda instancia en relación con las decisiones del CND en este terreno?
- La Ley no resuelve la interrogante respecto de cómo es que se hará la gestión de proyectos que se desarrollan en más de un espacio regional. Por ejemplo, ¿quien se encargará de la gestión del Proyecto Sierra Centro Sur, considerado para ser transferido este año, que se ejecuta en 4 regiones? ¿Y como será la gestión del Proyecto Jequetepeque-Zaña, en 3 regiones?
- No queda clara como serán las relaciones entre las regiones fronterizas y los Gobiernos de los países vecinos, por ejemplo para la gestión de proyectos fronterizos que vienen siendo transferidos (como el Proyecto Especial Lago Titicaca o el Proyecto Especial Tacna) ni como participará la Cancillería en estas relaciones.

### IDEAS FUERZA

- Se reformula el cronograma de referéndums ratificatorios, estableciendo el primero de los mismos para el segundo semestre del 2005, y ya no para noviembre del 2004.
- Se establecen los mecanismos y requisitos para la solicitud de la integración y la convocatoria a las consultas ratificatorias. Las

## TEMA: LEY DE INCENTIVOS PARA LA INTEGRACIÓN Y CONFORMACIÓN DE REGIONES

pueden solicitar las autoridades regionales, los partidos y movimientos y la propia ciudadanía. Difícilmente se logrará alguna consulta ratificatoria en el 2005.

- Se desarrollan las funciones de las Juntas y los incentivos a su conformación, incluyendo prioridad en asignaciones del FIDE pero este fondo carece de financiamiento.
- Los incentivos fiscales a las regiones quedan tal como están planteados en el Decreto Legislativo 955 de Descentralización Fiscal, y difícilmente se pondrán en práctica antes del 2010. Es indispensable revisar dicha Ley y acelerar la descentralización fiscal.

### REFERENTES CLAVE

Ernesto Herrera, Presidente de la Comisión de Descentralización del Congreso

**Luis Solari, Presidente de la Comisión de Economía e Inteligencia Financiera del Congreso**

Walter Alejos, Congresista de la Comisión de Descentralización del Congreso

Luis Thais, Presidente del Consejo Nacional de Descentralización

Robinson Rivadeneira, Presidente Regional de Loreto

Omar Quezada, Presidente Regional de Ayacucho

Vicente Tello, Presidente Regional de Ica

Iris Medina, Presidenta Regional de Tumbes

César Trelles, Presidente Regional de Piura

Javier Azpur, Secretario Ejecutivo del Grupo Propuesta Ciudadana