



INFORMACIÓN Y ANÁLISIS

NOTA N° 37

**APRUEBAN DIRECTIVA SOBRE
“CRITERIOS Y LINEAMIENTOS
PARA LA ELABORACIÓN Y
APROBACIÓN DEL EXPEDIENTE
TÉCNICO PARA LA INTEGRACIÓN Y
CONFORMACIÓN DE REGIONES”**

TEMA: APRUEBAN DIRECTIVA SOBRE «CRITERIOS Y LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN Y APROBACIÓN DEL EXPEDIENTE TÉCNICO PARA LA INTEGRACIÓN Y CONFORMACIÓN DE REGIONES»

LA NOTICIA

El 19 de setiembre pasado se publicó la Resolución Presidencial 069-CND-P-2004, que aprueba la Directiva sobre “Criterios y lineamientos para la elaboración y aprobación del Expediente Técnico para la integración y conformación de regiones”, presentada por el Consejo Nacional de Descentralización. Este documento complementa los “criterios mínimos” definidos por la Ley 28274 de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones, y su Reglamento.

EL RESUMEN

El Congreso de la República aprobó, en julio de este año, la Ley 28274 de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones, cuyo Reglamento fue aprobado por la PCM mediante DS 063-PCM-2004 del mes de agosto.

El Reglamento aprobado por la PCM estableció ciertos criterios mínimos para la aprobación de los Expedientes Técnicos que deben ser presentados al CND por los promotores de la integración de dos o más regiones, sean estos las autoridades de esas regiones, los partidos o movimientos políticos que en ellas existen, o los ciudadanos de las mismas. Asimismo, encargó al CND definir orientaciones más específicas en este terreno, las que han sido aprobadas bajo la forma de una Directiva sobre “Criterios y lineamientos para la elaboración y aprobación del Expediente Técnico para la integración y conformación de regiones”.

La norma recientemente aprobada demanda, a quienes promueven la integración de regiones, la generación de información bastante difícil de recopilar y, en muchos casos, irrelevante para decidir a favor o en contra de la integración de dos o más regiones. La dificultad previsible en la generación de la información requerida hace casi imposible que partidos o movimientos políticos y grupos de ciudadanos puedan

preparar los Expedientes Técnicos requeridos en caso deseen promover procesos de integración. Para los propios gobiernos regionales interesados, el reto es de tal magnitud que es posible que varios no puedan preparar adecuadamente los Expedientes para presentarlos antes del fin de enero del 2005, como lo establecen la Ley y su Reglamento.

En todos los casos, además, el CND se reserva una total discrecionalidad en la aprobación o rechazo de los expedientes que se presenten, en la medida en que no queda claro sobre qué base se tomarán estas decisiones.

EL ANÁLISIS

La Directiva aprobada por el CND establece que los Expedientes Técnicos a ser presentados al CND deben contener Índice, Resumen Ejecutivo, Presentación y Fundamentación.

La Fundamentación debe contener la sustentación técnica de la viabilidad de la nueva región a ser conformada en términos de i) Integración y Articulación Territorial, ii) Posibilidades de Desarrollo Económico y Productivo, iii) Capacidad de Administración y Gestión del Desarrollo Regional, y iv) Viabilidad Social.

La norma también establece que la evaluación de estos Expedientes Técnicos por el CND debe ser hecha en base a su i) Pertinencia, ii) Coherencia, iii) Consistencia, iv) Beneficios, y v) Sostenibilidad.

La complejidad de la información requerida

La información requerida para la elaboración de los Expedientes Técnicos es, en muchos casos, bastante compleja.

Por ejemplo, en el terreno de la Viabilidad en Términos de Integración y Articulación Regional, el Expediente debe contener información que sustente las condiciones favorables y desfavorables de la región

TEMA: APRUEBAN DIRECTIVA SOBRE «CRITERIOS Y LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN Y APROBACIÓN DEL EXPEDIENTE TÉCNICO PARA LA INTEGRACIÓN Y CONFORMACIÓN DE REGIONES»

propuesta en términos de la articulación espacial y la densidad en el uso de los servicios y la infraestructura, todo esto usando los sistemas de información geográfica que actualmente existen en instituciones como IGN, INEI, PCM y otras.

De igual manera, en cuanto a la Viabilidad en Términos de Posibilidades de Desarrollo Económico Productivo, el Expediente debe detallar, por ejemplo, las condiciones favorables o desfavorables relativas a los beneficios que se obtendrán en términos de aumentos esperados en producción, empleos, e ingresos, así como detallar las mejoras de competitividad que se esperan mediante el número de pequeñas y micro empresas formalizadas, número de medianas empresas en expansión en términos de ventas por trabajador en empresas regionales registradas, o los niveles crecientes de inversión privada por las grandes empresas instaladas en las regiones, o la base tributaria regional como soporte para estimar la descentralización fiscal en cuanto a los aportes actuales y las recaudaciones potenciales.

El mismo problema se presenta en cuanto a la Viabilidad Social en donde, por ejemplo, se solicita informar sobre el impacto redistributivo de la integración regional y sus efectos sobre los mapas departamentales de desarrollo humano o sobre la situación nutricional de las poblaciones de las regiones a ser integradas.

Consideramos que la construcción regionalizada de esta información para el presente, así como para el desarrollo de escenarios futuros resultantes de la integración de las regiones actualmente existentes, es una tarea de gran complejidad. En algunos casos, como en el de la información tributaria por regiones, puede ser una tarea imposible de satisfacer en la medida en que la SUNAT no tendría información tributaria organizada de esa manera.

Esta complejidad de la información a ser generada hace que el precepto

legal que establece que tanto los partidos y movimientos políticos como los ciudadanos pueden promover procesos de integración quede como un texto casi imposible de volverse realidad. No hay, en la actualidad, capacidad instalada en las organizaciones sociales y políticas regionales para generar esa información y construir esos escenarios. De esta manera, una norma de rango menor termina violentando el espíritu de la ley y el reglamento que debe desarrollar o precisar.

Por el lado de las autoridades regionales que impulsan procesos de integración, ciertamente hay mejores condiciones para generar esta información y sus escenarios futuros. Pero estas mejores condiciones no garantizan que la tarea pueda ser abordada en los plazos establecidos (30 de enero del 2005) para la presentación de los Expedientes al CND. Estamos ya a fines de octubre y quedan en realidad solamente los meses de noviembre y diciembre de este año y enero del siguiente para realizar esta tarea. De no lograrse en este plazo la presentación de Expedientes que sean satisfactorios para el CND, entonces la voluntad de integración tendrá que esperar hasta el año 2009.

La cuestionable relevancia de alguna de la información requerida

Pero no se trata solamente de la complejidad de la información a ser presentada en el corto plazo. Se trata también de la cuestionable relevancia de alguna de esta información para la toma de decisiones del CND en cuanto a aceptar o no una iniciativa de integración. Por ejemplo, ¿es relevante para determinar la viabilidad de una nueva región el número actual y potencial de pequeñas y micro empresas formalizadas y con RUC?, ¿cómo así puede sustentar la viabilidad o inviabilidad de una nueva región la situación nutricional o sanitaria de la población y sus escenarios futuros?, ¿de qué manera se puede condicionar la aprobación o no de una nueva región con base en la existencia o inexistencia de universidades, sus carreras y la manera como sus egresados se insertan o no en la estructura productiva regional?

TEMA: APRUEBAN DIRECTIVA SOBRE «CRITERIOS Y LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN Y APROBACIÓN DEL EXPEDIENTE TÉCNICO PARA LA INTEGRACIÓN Y CONFORMACIÓN DE REGIONES»

Al respecto, nos parece que mucha de la información requerida –además de ser compleja de construir y de proyectar- puede resultar útil para explorar escenarios futuros, pero no necesariamente relevante para aprobar o rechazar una propuesta de integración regional.

La discrecionalidad y la capacidad del CND

La norma no establece con claridad sobre qué indicadores precisos el CND evaluará la información requerida. Solamente en un caso (distancia máxima de 24 horas por transporte público desde todas las capitales provinciales a la capital de la nueva región) queda claro en base a qué criterio el CND aprueba o desaprueba una propuesta de integración.

Pero en ninguno de los otros casos se ha establecido un parámetro claro para esta apreciación y decisión por el CND. Por ejemplo, ¿cómo se va a medir la efectividad del uso de energía por las regiones a integrarse?, ¿qué es ser eficiente en este terreno?

De la misma manera, ¿cuándo es racional y cuándo es irracional la densidad en el uso de ciertos servicios urbanos?, ¿cuál es el parámetro para establecer que hay un escenario suficientemente favorable para la competitividad en las regiones a ser integradas?

Es decir, la norma aprobada crea una situación en la que –salvo en un caso- los que van a ser evaluados en tanto promotores de la integración de regiones desconocen los parámetros en torno a los cuales van a ser evaluados. Se corre pues el riesgo de afirmar un rol totalmente discrecional del CND, que será quien decidirá si aceptar o no una propuesta en base a criterios subjetivos y no a parámetros claramente establecidos.

Finalmente, siendo cuestionable que una instancia tenga tanta discrecionalidad para la aprobación o rechazo de las propuestas de integración que vienen desde las regiones, también cabe preguntarse

por las capacidades instaladas del CND para evaluar expedientes técnicos de tal complejidad en plazos relativamente cortos. De hecho, recibido un Expediente a fines de enero, el CND tendrá no más de dos meses para evaluar inicialmente, sugerir cambios, y tomar decisiones finales, de manera tal que permita el tiempo suficiente para organizar el o los referéndum de octubre del 2005 para consultar a la ciudadanía sobre las propuestas de integración.

IDEAS FUERZA

- La Directiva sobre “Criterios y Lineamientos para la Elaboración y Aprobación del Expediente Técnico para la Integración y Conformación de regiones” establece como requerimientos para la elaboración de los Expedientes Técnicos la generación y proyección de información que es compleja, en algunos casos inexistente y en algunos otros irrelevante.
- Dada la complejidad de la información requerida y lo corto de los plazos establecidos, es casi imposible que grupos de ciudadanos, o partidos, o movimientos políticos puedan preparar estos expedientes y –por tanto- impulsar procesos de integración. Esto viola el espíritu de la Ley que propicia que tanto organizaciones políticas como ciudadanos promuevan procesos de integración de regiones.

TEMA: APRUEBAN DIRECTIVA SOBRE «CRITERIOS Y LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN Y APROBACIÓN DEL EXPEDIENTE TÉCNICO PARA LA INTEGRACIÓN Y CONFORMACIÓN DE REGIONES»

REFERENTES CLAVE	
• Luis Thais, Presidente del CND • Antero Flores - Aráoz, Presidente del Congreso • Yehude Simon, Presidente de Lambayeque • Luis Felipe Pita, Presidente de Cajamarca • Miguel Reyes, Presidente de Amazonas	