



NOTA N° 47

***SE VIENEN LOS
REFERÉNDUMS PARA
LA INTEGRACIÓN DE
REGIONES***

LA NOTICIA

El pasado jueves 2 de junio el Jurado Nacional de Elecciones hizo pública la convocatoria a los procesos de consulta popular (referéndum) en dieciséis de los veinticinco actuales departamentos. Con esto se inicia el proceso electoral en el cual la población de dichos departamentos decidirá si aprueba o desaprueba su integración política en regiones.

EL RESUMEN

Las Resoluciones 137 a 141 del JNE convocan a consultas populares de referéndum en los actuales departamentos de Ancash, Huánuco, Junín, Lima (provincias) y Pasco; Ayacucho, Huancavelica e Ica; Tacna, Arequipa y Puno; Apurímac y Cusco; y Tumbes, Piura y Lambayeque, para que sus poblaciones decidan de manera libre y soberana su integración en una sola región y circunscripción política. Si los referéndums favorecen las propuestas de integración, el nuevo mapa político del Perú estaría conformado por las nueve regiones que actualmente no participan de la integración y las nuevas cinco regiones resultantes constituidas a partir de este proceso.

Tal como hemos analizado y reseñado en Notas de Información y Análisis (NIA) anteriores (31 y 36), la iniciativa política de dichas propuestas de integración regional, debía observar los requisitos establecidos en la Ley de Incentivos a la Integración y Conformación de Regiones, su Reglamento y las normas complementarias dictadas por el CND. Como resultado de ese proceso, luego de dos

postergaciones de la fecha límite, y de complejas negociaciones entre las autoridades regionales involucradas, se presentaron 17 Expedientes Técnicos. En la medida en que la mayoría de ellos no cumplía con los requisitos mínimos establecidos por las normas, el CND aprobó finalmente solo cinco expedientes.

Resulta ahora claro que la presentación de numerosos expedientes que no cumplían los requisitos establecidos tiene que ver con lo corto de los plazos establecidos, pero también con las indefiniciones de las propias autoridades regionales sobre cómo proceder en este terreno, las que llevaron a decisiones de última hora sobre con quién y cómo impulsar procesos integracionistas. De la misma manera, algunos expedientes no considerados expresan iniciativas tardías de la sociedad civil y autoridades municipales para impulsar procesos integracionistas.

Finalmente, ha sido clamorosa la ausencia de consultas por parte de las autoridades regionales con las autoridades locales y con la sociedad organizada respecto de estos procesos, así como la absoluta desinformación ciudadana sobre la integración de las regiones.

EL ANÁLISIS

¿CÓMO SE TOMA LA DECISIÓN?

Es muy importante que la ciudadanía tenga absoluta claridad sobre tres temas centrales relativos a los referéndums de octubre: i) cómo se organizará la votación, ii) qué pasa si un departamento vota «no» y los otros votan «sí», iii) cómo se determina quién gana.

SE VIENEN LOS REFERÉNDUMS PARA LA INTEGRACIÓN REGIONAL

¿Cómo se organizará la votación?

En primer lugar, es bueno recordar que en esta oportunidad los referéndums serán sobre la integración entre los departamentos actualmente existentes, y que la consulta sobre la ubicación de provincias y distritos fronterizos ha quedado postergada hasta el 2009. En efecto, la Ley de Bases de la Descentralización establecía que las primeras consultas sobre integración debían tener lugar en la segunda mitad del año 2003, y que, en esa primera consulta, se preguntaría a la ciudadanía —de manera simultánea— sobre la integración de las regiones y el destino final de las provincias y distritos fronterizos.

Pues bien, la Ley de Incentivos modificó ambos aspectos de la Ley de Bases: postergó las primeras consultas para el 2005 y estableció que estas primeras consultas serían solamente sobre la integración de las regiones.

En segundo lugar, ya en relación con las consultas de octubre próximo, todo parece indicar que la votación se organizará tomando a cada departamento que participa en las consultas como una circunscripción electoral. Es decir, que los referéndums serán departamentales.

Al respecto, hay que reconocer que existe poca claridad en las normas. La Ley de Bases de la Descentralización, en su Art. 29.4 señala que se requiere la votación favorable de la «*circunscripción consultada*». Por su parte el Artículo 22° de la Ley de Incentivos a la Integración y Conformación de Regiones, hace mención a «*cada circunscripción*». Las

convocatorias a referéndum emitida por el Jurado Nacional de Elecciones no hacen nuevas precisiones al respecto.

Ahora bien, en términos de la toma de decisión por la ciudadanía en este terreno, el referéndum departamental tiene la virtud de proteger la opinión de los departamentos menos poblados. Por ejemplo, si en el caso de Tumbes, Piura y Lambayeque se hubiese optado por consultar, en un solo referéndum, a toda la población involucrada, hubiese bastado el voto favorable de una mayoría en Piura para proceder a la integración, aun cuando todo Tumbes hubiese votado en contra. Lo mismo pasaría en el sur en relación con la opinión de los tacneños frente al mayor peso poblacional de Puno y Arequipa y con la opinión de los iqueños frente a la numerosa población de Ayacucho y Huancavelica.

¿Qué pasa si un departamento vota «no» y los otros votan «sí»?

Tomada la opción por hacer de cada departamento una circunscripción electoral para el referéndum, se plantea una nueva interrogante: ¿Qué pasa si, por ejemplo, en Ica, Tumbes, o Tacna gana el «no»? ¿Se paraliza entonces la integración de Ayacucho y Huancavelica, Piura y Lambayeque, o de Arequipa y Puno?

Al respecto, la importancia dada a la presentación de Expedientes Técnicos llevaría a que —efectivamente— si uno de los departamentos involucrados rechaza la integración, se invalida el íntegro del proceso. ¿Por qué? Porque las normas establecen que para que la integración

SE VIENEN LOS REFERÉNDUMS PARA LA INTEGRACIÓN REGIONAL

proceda no basta sólo la expresión de una voluntad integracionista (expresada primero por los presidentes regionales que presentan un expediente y luego por la ciudadanía que participa en un referéndum) sino también que se demuestre la viabilidad técnica de la propuesta (esta es la razón de ser y la importancia del Expediente Técnico)

Pensamos, sin embargo, que en este caso debe primar el espíritu global del proceso, que asigna a la integración de los actuales departamentos una importancia principal en la descentralización. Desde esta perspectiva, si bien el objetivo debe ser que, a la larga, Ica sea parte de una región mayor con Ayacucho y Huancavelica y que Tumbes lo sea con Piura y Lambayeque y que Tacna lo sea en el macro sur, ¿qué tendría de malo que en esta oportunidad se integren Piura y Lambayeque, Arequipa y Puno, o Ayacucho y Huancavelica? ¿No sería también parte de la gradualidad que Ica, Tacna o Tumbes se integren después? Consideramos que éste es un tema que debe ser urgentemente aclarado y que corresponde al CND y al Congreso de la República hacerlo cuanto antes.

Al respecto la Defensoría del Pueblo acaba de hacer pública una propuesta que el Congreso de la República haría bien en considerar. La Defensoría propone modificar la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones de tal manera que sea posible que se constituyan regiones cuando en las dos terceras partes de los departamentos que forman parte de la propuesta de integración original (en dos de tres o en tres de cinco) cuando el 50% más uno de los

electores que acudan a votar lo haga por el «sí», siempre y cuando dichos departamentos sean colindantes. De aceptarse esta propuesta se requeriría, de acuerdo a la Defensoría, de una segunda opinión técnica por parte del CND sobre la viabilidad de dichas integraciones, en tanto se modifica lo presentado en el Expediente Técnico.

Finalmente, la propuesta contempla que, en los departamentos donde no se haya alcanzado el 50% más uno pero sí un 30%, como mínimo, se lleve a cabo un referéndum complementario hasta 30 días después de realizado el primero.¹ Nos parece, al respecto, que a fin de asegurar el respeto de la voluntad de la ciudadanía, habría que realizar también un segundo referéndum para que las poblaciones que votaron a favor de la integración de, digamos, tres regiones, se reafirmen en la integración de solamente dos. Por ejemplo, si Tumbes vota en contra pero Lambayeque y Piura a favor, sería necesario que Piura y Lambayeque ratifiquen, en segunda consulta, que sí les interesa integrarse, aún sin Tumbes.

¿Cómo se define la mayoría en el referéndum?

La Ley de Incentivos a la Integración y Conformación de Regiones, su Art. 22 establece que para ganar se necesita contar con el voto a favor del 50 por ciento más uno de los «votantes que efectivamente acudieran a votar en la consulta».

En este caso, la Ley de Incentivos vuelve a modificar lo que establecía la Ley de Bases de la Descentralización, de acuerdo con la cual el

(1) Defensoría del Pueblo, Carta a Jaime Velásquez Rodríguez, Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, Lima, 20 de junio del 2005.

referéndum aprobaba la integración si los votos a favor llegaban al cincuenta por ciento (50%) más uno de los electores del padrón electoral de los actuales departamentos consultados. La modificación realizada está en acuerdo con lo establecido al respecto por la Ley de Derechos de Participación y Control Ciudadanos y resulta positiva pues evita una situación en la que –con un ausentismo de 30% en este tipo de consulta- para ganar las propuestas de integración tendría que obtener más del 70% de los votos emitidos, porcentaje altísimo que convertiría la consulta en una mera formalidad.

¿CÓMO SERÁN LOS GOBIERNOS DE LAS NUEVAS REGIONES?

Respecto a los nuevos gobiernos regionales hay una serie de interrogantes y vacíos legales que deben ser resueltos a la brevedad posible. A continuación presentamos las más importantes.

- 1) La Ley Orgánica de Regiones establece que la representación del Consejo Regional se basa en el número de provincias de cada departamento. La Constitución Política establece que el Consejo Regional de cada región se conforma con la representación de cada una de sus provincias, en un mínimo de 7 y un máximo de 25 representantes. Pero eso fue establecido sin tomar en cuenta el escenario de la conformación de regiones basadas en departamentos cuya suma de provincias sea mayor a 25, como es el caso de la llamada región Nor-Centro-Oriente (Huánuco, Junín, Pasco, Ancash y Lima

Provincias) cuyas provincias sumadas llegan a 52. Si es que se va a mantener el régimen de representación por provincias ante el CR, se hace necesaria una modificación constitucional para cambiar el número máximo de consejeros.

- 2) Es necesario que se reitere la opción de una única sede capital como lo señala la Ley Orgánica de Regiones, y que se descarte la opción de tener sedes rotativas. Este tipo de acuerdo es útil para que las inevitables disputas sobre la sede no empantanen la decisión de procesar la integración. Más bien, habría que buscar acuerdos políticos al respecto y sostener esas decisiones en el tiempo para asegurar la construcción de aparatos administrativos fuertes y eficientes que contribuyan a mejorar la calidad de los servicios que se prestan a los ciudadanos.
- 3) En relación a la estructura de los nuevos Gobiernos Regionales, de acuerdo a las normas vigentes que mantener el régimen ejecutivo y el legislativo en el mismo órgano, con el Consejo Regional integrado, convocado y presidido por el Presidente y su Vicepresidente Regional. Nos parece pertinente –aprovechando de la necesidad de organizar estos nuevos Gobiernos Regionales- explorar la posibilidad de cambiar estas normas y hacer del Consejo Regional una instancia legislativa autónoma a la manera del Congreso de la República.
- 4) La Ley de Bases de la Descentralización señaló que en el tránsito de

SE VIENEN LOS REFERÉNDUMS PARA LA INTEGRACIÓN REGIONAL

las antiguas CTAR a los nuevos gobiernos regionales de inicios del 2003 debían mantener las subregiones en ese momento existentes. Pero ni la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales ni la Ley de Incentivos señalan cómo constituir las para que funcionen como instancias desconcentradas de los gobiernos regionales que surgen de los actuales procesos de fusión. Es de esperar que las subregiones no sean solamente una coartada para mantener los actuales departamentos, y que se basen, más bien, en la configuración de espacios realmente articulados. Por ejemplo, si se integrasen Ica, Ayacucho y Huancavelica no tendrá sentido mantener una subregión Huancavelica con todas sus actuales provincias y sí tendría sentido que Huaytará y Castrovirreyna sean parte de una subregión con todas o algunas de las provincias de Ica. Lo mismo vale para las provincias del sur de Ayacucho.

- 5) En relación con las características de los CCR, si se mantiene la actual legislación tendrían que conformarse nuevos Consejos con la misma composición (60%-40% entre alcaldes provinciales y sociedad civil) y las mismas restricciones a la participación (requisitos), periodicidad (solo dos veces al año) y naturaleza de sus acuerdos (consultivos, no vinculantes). Consideramos que –a la luz de la experiencia vivida en estos años– ésta sería una buena oportunidad para hacer cambios a la legislación que apunten a integrar mejor los diversos mecanismos existentes (Consejos, Mesas, Presupuestos Participativos), fortaleciendo la participación ciudadana en la concertación.

- 6) La descentralización fiscal es un incentivo importante a la conformación de nuevas regiones. Es necesario aclarar si los recursos de descentralización fiscal (50% del IGV, ISC e IRTP) se sumarán a los que ya tiene cada región o si serán sustitutorios. De la misma manera, es necesario, de una vez, establecer que las empresas deben tributar ahí donde realizan las actividad económica que genera el tributo, evitando una artificial concentración de la tributación en Lima.
- 7) Los incentivos a la inversión establecidos en la Ley de Incentivos a la Inversión Privada en Regiones deben ser efectivos y deben provenir de instrumentos controlados por los propios gobiernos regionales.
- 8) Se debe aclarar qué pasará con las Juntas de Coordinación Interregional en un escenario de conformación de nuevas regiones en base a la integración de las actualmente existentes. Por ejemplo, definir qué pasa con la Junta del Norte y el Oriente, actualmente integrada por Tumbes, Piura, Lambayeque, Cajamarca, Amazonas y San Martín. Es de esperar que, si se integra la nueva Región Norte, ésta pueda mantenerse articulada –vía una nueva Junta– a Amazonas, Cajamarca y San Martín, para seguir promoviendo la gestión de proyectos de interés común y para mantener vivo el proceso de integración en el mediano plazo.
- 9) Se debe asegurar el financiamiento del FONCOR y el FIDE,

SE VIENEN LOS REFERÉNDUMS PARA LA INTEGRACIÓN REGIONAL

modificando las normas que los hacen dependientes de concesiones y privatizaciones siempre inciertas.

10) Se debe aclarar el modo en que se realizará la coordinación intergubernamental entre los diferentes niveles del gobierno subnacional, entre ellos, la coordinación entre la región y las subregiones que se formen.

11) ¿Es pertinente que el número de gerencias regionales sea establecido por ley o se puede dejar abierta la posibilidad para que cada Gobierno Regional cree las propias?

IDEAS FUERZA

- Varios aspectos relativos a la consulta popular de octubre para la conformación de regiones deben ser aclarados y adecuadamente informados a la ciudadanía de los 16 departamentos involucrados en el proceso, de manera tal que su voto se base en información clara y confiable.
- No parece razonable que la oposición de un departamento impida la integración de otros dos o más departamentos contiguos que sí quieran hacerlo y que sean capaces de manifestarlo en una consulta ciudadana adicional.
- Es igualmente necesario aclarar una serie de interrogantes respecto de los nuevos gobiernos regionales que se formarían a partir del

referéndum: sus Consejos Regionales, su organización subregional, sus espacios de participación y vigilancia ciudadana, su financiamiento, sus sedes, entre otros.

REFERENTES CLAVE

Luis Thais, Presidente del Consejo Nacional de Descentralización.

Enrique Javier Mendoza, Presidente del JNE.

Ántero Flórez-Araoz, Presidente del Congreso de la República.

Jaime Velásquez Rodríguez, Presidente de la Comisión de Descentralización del Congreso de la República.

Carlos Cuaresma, Presidente Regional de Cusco y representante de los Gobiernos Regionales ante el CND.

Miguel Ángel Mufarech, Presidente Regional de Lima y representante de los Gobiernos Regionales ante el CND.