

Red Participa Perú  
XI Ciclo de Formación

Curso Virtual  
**REGIONALIZACIÓN**

Herramienta clave para la  
Descentralización y la  
Gestión Territorial

Octubre – Noviembre de 2008

# XI CICLO DE FORMACIÓN “REGIONALIZACIÓN: HERRAMIENTA CLAVE PARA LA DESCENTRALIZACIÓN Y LA GESTIÓN TERRITORIAL”

## Índice de Contenido

### **I. Conceptos, enfoques y experiencias.**

- 1.1. ¿Qué es una región? Región, territorio y desarrollo.
- 1.2. Regionalización y descentralización.
- 1.3. Experiencias internacionales.

### **II. El proceso de regionalización en el Perú.**

- 2.1. Antecedentes históricos y balance de la experiencia de regionalización bajo la Constitución de 1979.
  - La demarcación departamental en el Perú.
  - Intentos de integración regional en la historia nacional.
  - Un balance de la regionalización del período 1989-1992.
- 2.2. La dinámica actual de formación de regiones en el Perú.
  - El Perú y las macrotendencias territoriales.
  - Los factores principales en la formación de territorios económicos en el espacio peruano.
  - Las nuevas tendencias territoriales y la globalización.
- 2.3. El proceso político e institucional de la regionalización: balance del referéndum del 2005.
  - El marco político y normativo de la regionalización.
  - El referéndum del 2005: Lecciones y correcciones necesarias.
- 2.4. El proceso reciente: problemas, necesidades e iniciativas en curso:
  - Limitaciones del marco normativo vigente.
  - Las Juntas de Coordinación Interregional.
  - Las regiones piloto.

### **III. Hacia una estrategia de regionalización.**

- 3.1. El contexto actual del proceso.
  - Crisis mundial de alimentos: escasez y presiones inflacionarias.
  - El cambio climático en los países andinos.
  - Apertura comercial y TLC.
  - Inequidad territorial y conflictos interregionales.
  - Escenario social: percepciones y actitudes de los actores.

3.2. Elementos para una estrategia de regionalización en el Perú.

- Contribuciones de las regiones al desarrollo y la democracia.
- Elementos para sustentar un nuevo modelo de regionalización flexible y abierto.
- Papel asignado a las Juntas de Coordinación Interregional.
- Plan Nacional de Regionalización.

3.3. Lineamientos de acción para los actores sociales.

(a) Sobre políticas de alcance nacional y regional:

- Seguridad alimentaria y promoción agraria.
- Cambio climático y la gestión racional de recursos.

(b) Sobre la generación de instrumentos de gestión regional:

- Planificación estratégica y ordenamiento territorial.
- Gestión de la inversión pública regional: Uso de FONIPREL.

## I. Conceptos, enfoques y experiencias.

### 1.1. ¿Qué es una región? Región, territorio y desarrollo.

La región como concepto ha sido objeto de múltiples debates y ocupa un lugar de gran importancia en las teorías sobre la descentralización y el desarrollo. Por otro lado, la región como unidad territorial y nivel de gobierno, resulta un instrumento fundamental para la gestión integral del territorio y para el conducir con éxito el proceso de descentralización.

#### Conceptos de región.

En las definiciones de región pueden distinguirse dos dimensiones básicas:

(i) La primera, más tradicional, enfatiza a la región como espacio geográfico que contiene población, ciudades, infraestructura, sistemas productivos, instituciones y sistemas político-administrativos etc.

(ii) una segunda visión trata a la región como un espacio social (por cierto asentado sobre un espacio geográfico), en el que se construyen relaciones de producción y distribución económica y relaciones políticas y sociales que se plasman en formas de gobierno y de ejercicio del poder.

Así, según la primera concepción, la región es una entidad definida de antemano por la realidad natural (la geografía); mientras que en la segunda concepción la región no está dada, sino que se construye socialmente. La región no es un punto de partida, sino un punto de llegada, el resultado dinámico (cambiante) de un proceso social de construcción de formas económicas y políticas.

De este modo podemos arribar a una definición de región más amplia e integral:

***Región es la unidad territorial o geoeconómica en la que, sobre la base de un espacio geográfico, se lleva a cabo un proceso de construcción social en dos dimensiones: (i) a nivel de relaciones económicas o de mercado y (ii) a nivel de relaciones políticas o de poder. Por lo tanto, la región es la unidad que resulta de combinar una base geográfica con una estructura y dinámica económica, y con una institucionalidad política o gobierno propio.***

Por su ubicación, la región es una *unidad intermedia* para la organización del territorio y para el establecimiento de dinámicas económico-productivas. Por otro lado, a nivel político, el gobierno regional es un espacio institucional intermedio entre el gobierno nacional y las municipalidades.

## **Región económica y región política.**

Respecto de la definición de región, la distinción planteada entre el nivel de relaciones de mercado, por un lado, y relaciones de poder, por otro, conduce a diferenciar los conceptos de región *económica* y región *política*. Empezamos examinando la noción de región económica porque de ella se derivan otras consideraciones fundamentales para el proceso de regionalización.

Siguiendo el razonamiento de Gonzáles de Olarte<sup>1</sup>, la región económica es un territorio organizado en primer lugar por los mercados, y en segundo término, y de modo complementario, por el Estado.

En el marco de la región económica los centros básicos de asentamiento y expansión de los mercados son las ciudades. Por eso

***La región económica definida como un espacio de articulación de mercados, puede apreciarse también como un sistema de ciudades articuladas entre sí y articuladas con sus entornos rurales. En este sistema urbano-regional destaca una ciudad o un eje de ciudades como el centro principal que gobierna la dinámica regional. El tamaño de esta ciudad central determina el área de influencia y la dimensión y límites de la región económica.***

En consecuencia, las variables que se toman en cuenta para establecer el tamaño económico de una región son: el volumen de población de sus ciudades y el nivel de ingresos de sus habitantes. Esto determina la *demanda efectiva* o poder adquisitivo capaz de generar el dinamismo económico de la región. Otra variable es la capacidad productiva o *nivel de oferta* de la región. En resumen, las estructuras de producción y distribución que se conforman en el territorio, y los correspondientes niveles de oferta y demanda son pues los indicadores del tamaño o dimensión de la región económica.

Se aprecia que el tamaño económico no necesariamente coincide con el tamaño geográfico o territorial. Regiones territorialmente pequeñas pueden contar con ciudades densamente pobladas y con altos niveles de ingresos, y ser, por lo tanto, regiones de alto nivel de demanda efectiva y de gran dimensión en términos económicos.

En relación con la economía nacional, las regiones económicas poseen una especialización productiva basada en sus potencialidades y vocación natural. Esa especialización hace que la región cumpla una función en el proceso de crecimiento y desarrollo a nivel nacional.

Sobre la base de una región económica conformada se instala una dinámica de relaciones y procesos que apuntan a la construcción de una región política. La formación de estructuras de producción y de mercados induce la construcción colectiva de una imagen de región, con cultura, valores, sentimientos de identidad y generación de intereses. La formación de la región económica incentiva esfuerzos por

---

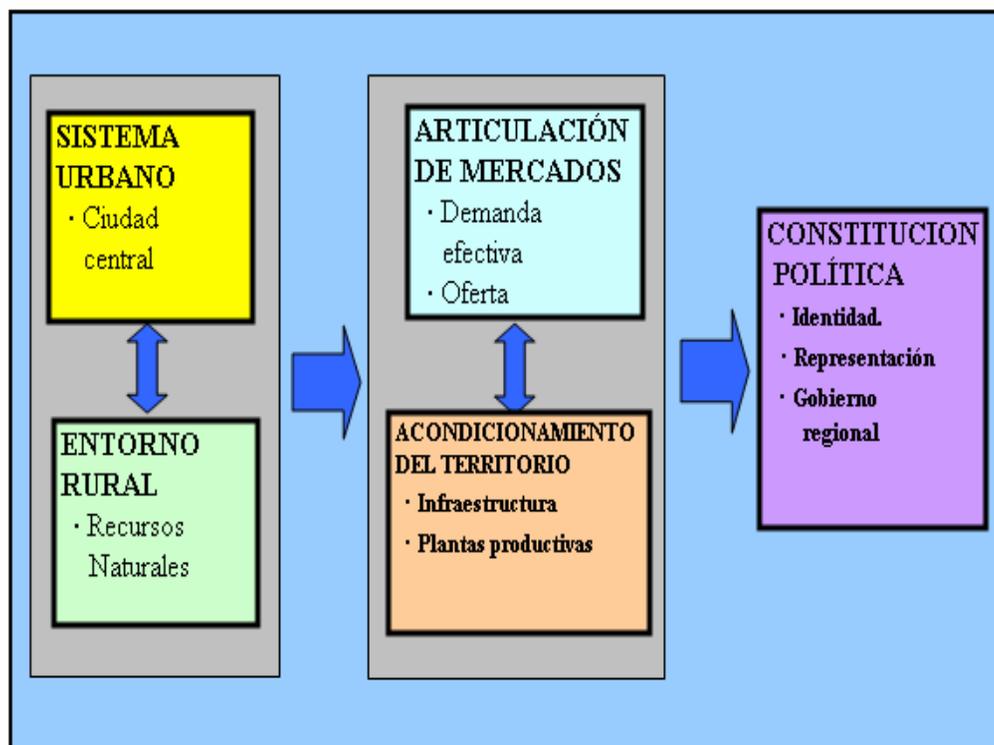
<sup>1</sup> Gonzáles de Olarte, Efraín (2004): Lineamientos económicos y políticos para la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones. En: Alejos, Walter (Compilador): Departamentos o Regiones. (GPC-IAA-SER, Lima).

consolidar los mercados y las capacidades productivas. Ello demanda la formación de órganos de gobierno con instituciones, autonomía y representación legítima. Esta secuencia se ilustra en el Diagrama 1.

La región política, a diferencia de la región económica, está definida en su composición y sus límites son fijos y establecidos por una norma o ley sobre un mapa. Es sobre este territorio preciso que se ejerce una autoridad con un gobierno dotado con grados variables de autonomía. Finalmente, La región política adquiere permanencia y estabilidad si reposa sobre una región económicamente sostenible.

**Diagrama 1:**

**Región Económica y Región Política**



**Región y territorio.**

¿Qué relación guardan entre sí la región y el territorio a nivel de los conceptos y en los procesos de la realidad?

La forma en que hemos definido la región como espacio que se construye socialmente se asocia estrechamente con las nuevas concepciones de territorio que se manejan en las teorías del desarrollo. En estas formulaciones modernas, el territorio es percibido ya no solamente en un papel pasivo como espacio o recipiente que alberga población, recursos naturales, infraestructura, etc. sino como un conjunto vivo y organizado que articula:

- (i) un grupo o colectividad humana;
- (ii) una identidad o conciencia sustentada en historia, cultura y tradiciones comunes;
- (iii) un espacio geográfico con recursos naturales e infraestructura;
- (iv) un sistema de instituciones de administración y gobierno.

Desde esta perspectiva moderna, amplia y comprensiva del territorio como conjunto articulado y dinámico, podemos afirmar que:

**En la relación entre región y territorio, la región viene a constituir una unidad o porción de territorio organizado, que articula y moviliza a todos sus recursos pero principalmente a sus actores sociales, promoviendo sus intereses, capacidades e iniciativas. En tales condiciones el territorio organizado como región desempeña un papel activo como agente de desarrollo.**

La anterior consideración nos lleva a plantearnos el tema del desarrollo y de los conceptos que ahora se utilizan para examinar este proceso. Ello nos permitirá apreciar de manera integral las relaciones entre región, territorio y desarrollo.

#### **Territorio y desarrollo humano.**

En las formulaciones teóricas actuales y en las orientaciones de política tiende a ganar terreno la concepción básica del *desarrollo humano* y, complementariamente a ello, la *dimensión territorial* de este desarrollo, según la cual el desarrollo tiene como soporte y característica básica, la territorialidad.

Examinemos en primer lugar el enfoque del desarrollo humano por su importancia y utilidad para una adecuada formulación de las relaciones entre desarrollo y territorio.

***El desarrollo humano es el proceso que busca ampliar las oportunidades de las personas para elegir libremente las mejores opciones de vida, de trabajo y de realización personal. El desarrollo humano significa ampliar las oportunidades y la libertad de la gente, y ello supone expandir sus capacidades y sus derechos.***

Este enfoque al estar centrado en la persona humana, en sus derechos, atributos y capacidades, se ubica más allá de los aspectos puramente económicos y de los bienes materiales, y supera las propuestas economicistas y materialistas presentes en otras visiones sobre el desarrollo.

Podemos ahora sostener que existe una convergencia entre el enfoque del desarrollo humano y el enfoque territorial del desarrollo. Dicha convergencia es posible a partir de que el territorio es concebido como un conjunto organizado y activo de elementos donde el factor principal y protagónico son las personas y el capital humano, así como

los demás conceptos relacionados como son la cultura, tradiciones, redes sociales e identidad<sup>2</sup>.

Finalmente es posible incorporar a esta convergencia también el concepto de región. De este modo podemos contar con un marco general que integra los conceptos de región, desarrollo y territorio y que puede ser resumido en la siguiente afirmación:

**Para fines de gestión de políticas públicas y proyectos, la región puede ser vista como una unidad de territorio organizado en función del desarrollo humano.**

### **Sumilla:**

En esta primera sección dedicada a los conceptos y enfoques sobre región, territorio y desarrollo, los contenidos que se incluyen han estado orientados principalmente a:

- La definición de región.
- Los conceptos de región económica y región política.
- Las nuevas concepciones sobre territorio.
- Las relaciones entre región y territorio.
- Las relaciones entre desarrollo y territorio.

### **1.2. Regionalización y descentralización.**

La regionalización es un componente estratégico de la descentralización. Se propone crear en el país unidades territoriales de carácter intermedio –vale decir, regiones- en las cuales tienen autoridad o jurisdicción gobiernos regionales dotados de autonomía, competencias y rentas, las mismas que deben ser creadas por mandato constitucional y legal.

En el caso peruano, los fundamentos de la regionalización hacen referencia a que nuestro país, por su base geográfica y por su proceso histórico, tiene una clara diferenciación regional. Los factores determinantes de la existencia de regiones en el Perú y la naturaleza de éstas han sido materia de diversos estudios y debates en los que se subraya el carácter económico del proceso de formación de estas regiones en nuestro territorio. Por ello se argumenta que cualquier intento de llevar a cabo un proyecto de descentralización sin tomar en cuenta el nivel intermedio o regional, y apoyándose solamente en el nivel municipal, resultaría incompleto, dejaría sin resolver cuestiones clave para el desarrollo y estaría seriamente amenazado por el fracaso.

Las actuales tendencias económicas, políticas y sociales a nivel mundial y nacional apuntan a mostrar que la construcción de un nuevo modelo de crecimiento y desarrollo requiere de una escala apropiada para ejecutar políticas, proyectos y programas. Esta escala es la **regional** o intermedia, con capacidad de articular el nivel local con la

---

<sup>2</sup> En cambio, en las concepciones tradicionales del desarrollo, el territorio es visto como un factor pasivo, simplemente como un espacio que “se ocupa racionalmente” o como un mero recipiente de recursos. Por ejemplo, el Plan Nacional de Regionalización aprobado en 1984 contiene una definición de desarrollo según la cual éste se basa, entre otros factores en una mayor racionalidad en el uso de los recursos humanos, naturales y financieros y en una “racional ocupación del territorio”.

dinámica nacional y estimular una inserción ventajosa del país en el proceso mundial de la globalización. Así pues, ahora se reconoce a las regiones, por su ubicación intermedia entre lo nacional y lo local, un papel decisivo en diversas tareas, pero principalmente en la transformación competitiva del aparato productivo para hacer frente a las exigencias de la globalización.

### **Las regiones y sus tareas.**

En una perspectiva de desarrollo, el nivel regional tiene como funciones principales:

- Generar cambios significativos en las economías territoriales, mediante la articulación multisectorial, la cooperación público-privada y el manejo de recursos cuya escala y complejidad excede el ámbito local (provincial y distrital).
- Proveer infraestructura productiva y el acondicionamiento del territorio, el fomento a complejos competitivos de producción en torno a recursos naturales, grandes ejes turísticos, la gestión de macro cuencas, entre otras.
- Articular de modo equilibrado y complementario la dinámica urbana con las formas de vida rural, permitiendo que las características socioeconómicas y culturales y las potencialidades de estos territorios se conviertan en una base de competitividad para proyectarlos al conjunto del país y al mundo.
- La gestión de grandes cuencas para un uso racional de los recursos hídricos, tierras y bosques.
- La modernización del aparato productivo y la promoción del desarrollo de complejos o cadenas productivas y grandes ejes turísticos, basados en las potencialidades territoriales.
- El encauzamiento de las demandas de la población y el desarrollo de nuevas élites políticas y empresariales.

Queda claro que todas ellas son tareas de alcance regional y su cumplimiento puede verse facilitado si desde las regiones se aplica de modo consistente un enfoque territorial para el desarrollo. En efecto, la regionalización acompañada del enfoque territorial posibilita profundizar la descentralización porque favorece principalmente la viabilidad y competitividad de los espacios territoriales del interior del país.

De ese modo, es posible sostener que:

***La principal contribución de la regionalización con enfoque territorial es impulsar la descentralización económica del país en condiciones competitivas, ayudando a que los territorios interiores se tornen atractivos para la inversión productiva y faciliten los procesos de innovación, aprendizaje tecnológico y modernización de sus productores.***

En estas condiciones las regiones pueden identificar y promover las actividades y cadenas productivas con mayores ventajas, a fin de transitar desde la etapa actual en la que casi exclusivamente producimos materias primas, a otra etapa superior en la que las regiones empiecen a producir y exportar bienes con más alto valor agregado y mayor desarrollo tecnológico. En este papel los territorios regionales facilitan:

- La interacción entre empresas para la innovación y el aprendizaje colectivo.
- La acción de autoridades regionales y locales en la provisión de bienes públicos.
- La articulación entre proyectos de inversión públicos y privados y entre agentes productores.
- La identificación de las necesidades de servicios e infraestructura.

### **Una tarea especial: la articulación con el sector privado regional.**

Un campo de tareas sumamente importante es la promoción de la competitividad y las relaciones con el sector privado. En el presente período ese esfuerzo de los gobiernos regionales pasa por consolidar sus capacidades para conducir el proceso de inversión pública departamental con proyectos de real impacto regional complementarios a los proyectos privados. En lo inmediato, tanto o más importante que intentar acciones directas de promoción de la inversión privada, es emitir al empresariado regional la señal de que se está manejando racionalmente, con eficiencia y rentabilidad, los recursos de inversión pública puestos a disposición de los gobiernos regionales.

Ello significa abrir las posibilidades de desarrollar principalmente proyectos de infraestructura vial, energética y de comunicaciones que permitan rentabilizar los proyectos de inversión privada. Pero esta tarea, por cierto, no corresponde solamente de los gobiernos regionales. Se trata de establecer instancias de coordinación entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales que faciliten acciones conjuntas para sacar adelante tanto aquellos proyectos nacionales localizados geográficamente en las regiones y de gran interés para éstas, así como los proyectos propiamente de naturaleza regional. Esta coordinación gobierno nacional-gobiernos regionales sería la mejor señal de que se está encauzando adecuadamente la inversión pública para ejercer esa capacidad de arrastre, rentabilización y complementación con la inversión privada.

Se concluye que la programación de la inversión pública, manejada con claras prioridades, con criterios de rentabilidad y con eficiencia técnica es el instrumento que en lo inmediato pueden utilizar los gobiernos regionales para poner en práctica un enfoque de desarrollo territorial concertado con el sector empresarial privado nacional y regional. Con esas líneas de acción la regionalización puede efectivamente contribuir a que la descentralización tenga éxito como instrumento de desarrollo.

### **1.3. Experiencias internacionales.**

Las experiencias de la descentralización puesta en marcha en diversos países pueden arrojar lecciones importantes para nuestro propio proceso en el Perú. En particular, existen algunos casos nacionales que muestran características de especial interés para la situación peruana. Se trata, por ejemplo, de las experiencias de España en Europa, y de Chile y Colombia en América Latina.

#### **España: el peso de las Comunidades Autónomas.**

España: antecedente importante: caída de la dictadura de Francisco Franco en 1975 y desborde de las reivindicaciones históricas de autonomía de los territorios regionales existentes en España. Confluyen los procesos de democratización propios de la transición abierta por la caída de la dictadura con los impulsos hacia una descentralización efectiva en el país.

La forma de hacer frente a la crisis económica incubada en los años setenta y a los retos de la transición tuvieron un cauce decisivo en la forma de los llamados Pactos de la Moncloa, que esencialmente consistieron en un acuerdo entre las principales fuerzas políticas dirigido a la estabilización de la economía (freno a la inflación), a la reforma del sistema fiscal y financiero y al diseño de las políticas sociales.

Sin embargo, el mayor éxito fue establecer un consenso para aprobar una nueva Constitución que diera solución a los viejos problemas históricos de España entre ellos el de la organización territorial del Estado, es decir el problema de la descentralización del Estado, la economía y la sociedad española.

La Constitución se aprobó por referéndum en diciembre de 1978 y en su título VIII, artículos 148 y 149, se define la distribución de competencias a ser asumidas por las Comunidades (autonomías) y las que serán exclusivas del nivel central del Estado.

A partir de esta Constitución se conforman entre 1981 y 1983, 17 Comunidades Autónomas regidas por sus respectivos Estatutos. Estas Comunidades poseen un gobierno emanado de una Asamblea Legislativa (parlamento regionales) elegido por votación directa de la población.

El carácter abierto y gradual del modelo español de descentralización sancionado por la Constitución de 1978 se distingue por:

- Las Comunidades pueden ampliar sus competencias en las materias no consideradas originariamente en la Constitución, si modifican sus propios Estatutos.
- Otra modalidad de ampliación de competencias de las Comunidades es producir una delegación expresa por parte del Gobierno central.
- La Constitución establece asimismo competencias compartidas en cuanto a legislación y ejecución, entre el Gobierno central y las Comunidades.

Sobre esta base las Comunidades autónomas asumen competencias y funciones y reciben la transferencia de recursos para encargarse de las políticas y servicios más importantes para la vida de los ciudadanos: educación, salud, vivienda, cultura e infraestructuras.

La puesta en funcionamiento de estas autonomías territoriales significó en España un proceso de profunda transformación de la estructura de un estado históricamente muy centralizado. La continuidad y orden con que se ha llevado a cabo este proceso, superando dificultades y fuertes tensiones ha requerido:

- Una conducción política en el nivel central efectivamente comprometida con los objetivos de la descentralización
- Un diseño flexible del modelo, de manera avanzar gradualmente, de absorber las tensiones e introducir los cambios necesarios que aseguren estabilidad y continuidad en el proceso de transferencia de recursos y competencias.
- Una disposición de las Autonomías a modernizar las condiciones iniciales de una administración ineficiente y poco calificada.

- Un manejo de las transferencias no por ministerio o sector específico sino por paquetes bloques completos de materias, de modo de asegurar organicidad, coherencia y eficacia en la organización y gestión de las Comunidades, y no afectar la calidad de los servicios a la población. A su vez las Comunidades pudieron decidir políticamente qué otras competencias asumir en función de sus capacidades técnicas y financieras.
- El funcionamiento de un Consejo Fiscal y Financiero con presencia del Gobierno central y de las Comunidades para definir la descentralización fiscal, la que finalmente se plasmó en una Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas y una Ley del fondo de Compensación Interterritorial dirigida a asegurar la equidad territorial en el país.
- La formación de comisiones mixtas entre el Gobierno Central y las Comunidades para conducir responsablemente el proceso de transferencias y la valoración (costeo) de las funciones transferidas. Ello posibilitó un proceso gradual y ordenado aún en medio de la crisis económica que se abatió sobre España en los años ochenta.
- La conservación de un único sistema tributario y fiscal con la finalidad de controlar la expansión excesiva del gasto público.

En conjunto estas medidas han significado que en solamente dos décadas España haya avanzado a convertirse en uno de los Estados con mayor descentralización política y administrativa.

### **Chile: De la Desconcentración avanzada a la Descentralización.**

Chile es un país con niveles de centralismo político, económico y administrativo similar al peruano. La ciudad capital, Santiago, concentra cerca de una cuarta parte de la población del país y es entre seis o siete veces más grande que la ciudad que ocupa la segunda ubicación.

Históricamente Chile ha seguido un proceso de desconcentración en el sentido de crear instancias administrativas regionales dependientes del poder central pero encargadas de brindar servicios con un cierto nivel de eficiencia a la población regional. En la década de los setentas se procedió a la formación de regiones por una disposición vertical del gobierno militar de entonces, creándose en el año 1974 trece regiones desprovistas de autonomía, que han venido operando principalmente como espacios de planificación y programación de inversiones, con autoridades designadas por el nivel central.. El modelo chileno ha evolucionado así a una modalidad de desconcentración avanzada con regiones administrativas (no políticas).

Al iniciarse la presente década se proponen reformas fundamentales en este modelo. Gradualmente se proyecta el paso a una fase más cercana a la descentralización con elección de Consejos Regionales y transferencia de mayores competencias a los Gobiernos Regionales, otorgándoles algún nivel de autonomía administrativa y rentas.

Se destaca que la política de descentralización en Chile es fruto de un esfuerzo en el que fue clave la participación de la ciudadanía. Se llevó a cabo un largo período de consultas con el sector público, actores políticos y sector privado, que incluyó unos 40 talleres para discutir la propuesta del Gobierno presentada por la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE). El libro "El Chile descentralizado que queremos" resume los resultados que se alcanzaron.

Luego se realizó un Congreso de la Descentralización (en la ciudad de Concepción) con la finalidad de elaborar propuestas legislativas a ser alcanzadas al Parlamento Nacional. De ese modo la política nacional de descentralización y las leyes correspondientes han sido fruto de consultas y concertación con diversos sectores de la sociedad.

El marco de la propuesta de descentralización en estos años incluye dos condiciones básicas: (i) la permanencia del Estado unitario; y (ii) la preservación de los equilibrios macroeconómicos que tanto ha costado alcanzar a la sociedad chilena.

Las principales medidas propuestas por el Gobierno Nacional en esa etapa han sido:

1. *Flexibilización territorial*: mecanismo legal con quórum calificado para aprobar una iniciativa de exclusiva de la Presidencia de la República para flexibilizar el número de regiones en Chile, luego de 27 años de vigencia de la regionalización del gobierno militar de Pinochet, y de los profundos cambios ocurridos en el país.
2. *Elección del Consejo Regional (CORE)* por sufragio universal, revisando las atribuciones y funciones del Consejo para fortalecerlas en esta etapa.
3. *Elección del Presidente del Consejo Regional* entre sus pares. Se busca fortalecer la autonomía y espíritu de cuerpo del CORE, a la vez que se diferencian las competencias del Presidente de las del Intendente.
4. *Fortalecer al Ejecutivo del Gobierno Regional*, consolidando al Intendente en este rango de primera autoridad del Ejecutivo. Así se supera la confusión del Intendente que era a la vez representante del Presidente de la República y Presidente del Consejo Regional.
5. *Definir mejor la función de gobierno Interior*, cuya línea será ejercida por el Intendente a través de los Gobernadores cuyas funciones serán fortalecidas y clarificadas.
6. *Reforzamiento de la autoridad del Intendente sobre los servicios desconcentrados*. Los Directores Regionales de estos servicios y los Secretarios Regionales Ministeriales (SEREMIS) son propuestos por el Intendente al respectivo Ministro, reforzándose también la función de tutela y control sobre la acción de las instituciones que operan en la región.
7. *Creación de los Servicios Públicos Regionales*, dependientes del Ejecutivo del Gobierno Regional y formando parte de la estructura de éste. Ejercerán las competencias propias de los Gobiernos Regionales.

Adicionalmente se han presentado dos iniciativas especiales respecto de la estructura territorial:

- a. *Creación de Áreas Metropolitanas*, con una administración consagradas por la Constitución. Abordará la problemática de los territorios cuyas competencias que sobrepasan a las comunas y suponen la concurrencia de más de un sector ministerial.
- b. *Estatutos de Territorios Especiales* para dar tratamiento a aquellos territorios que por características geográficas, demográficas u otras no reciben los beneficios del desarrollo. Los problemas de estos territorios superan los recursos y competencias de los niveles subnacionales.



## **II. El proceso de regionalización en el Perú.**

### **2.1. Antecedentes históricos y balance de la experiencia de regionalización bajo la Constitución de 1979.**

Después de lograda la independencia y establecida la República, a lo largo de la historia del Perú hay una sucesión de propuestas e intentos por descentralizar el país estableciendo niveles de gobierno de ubicación intermedia entre el gobierno nacional y los gobiernos municipales. Un repaso de esta historia muestra que en la era republicana son los departamentos la primera forma que toman estas instancias intermedias. Veamos brevemente sus antecedentes.

#### **La demarcación departamental en el Perú.**

El origen de la demarcación departamental en el Perú se sitúa en la división política y administrativa que existía a fines de la colonia. El entonces Virreinato del Perú se encontraba dividido en ocho intendencias: Lima, Trujillo, Cusco, Arequipa, Huamanga, Huancavelica, Tarma y Puno.

Estas intendencias están en el origen de los primeros departamentos que se crean al inicio de la República. Del mismo modo, así como las antiguas intendencias coloniales se dividían en “partidos”, también los nuevos departamentos de la República se dividen en provincias en base a la demarcación proveniente de la Colonia. A continuación las provincias se dividen en distritos.

A partir de las intendencias heredadas, se lleva a cabo la creación formal de los departamentos por medio de leyes que sucesivamente se aprueban desde los primeros años de la República, a lo largo del siglo XIX; y los últimos departamentos son creados en el siglo XX, como puede apreciarse en el Cuadro 1. Se establece desde el siglo XIX que los departamentos tienen como autoridades políticas a los prefectos que a la vez son representantes del Presidente de la República. En esta línea de autoridades políticas dependientes de la Presidencia, en las provincias se designan a subprefectos y en los distritos a gobernadores.

#### **Intentos de integración regional en la historia nacional.**

En la historia del Perú la regionalización no ha constituido un esfuerzo permanente y un objetivo constante de las capas dirigentes del país. Mientras que en algunos períodos se intentó consolidar niveles regionales (o por lo menos departamentales) de gobierno, en otros momentos de la República la regionalización ha sido vista más bien como un esfuerzo por constituir entidades artificiales –regiones- sin capacidad de aportar nada al desarrollo de los pueblos del interior, y más bien destinadas a disputar y entrar en conflicto con las verdaderas instancias de la descentralización, las municipalidades.

- Ello explica la debilidad y el carácter episódico y finalmente frustrado que tuvieron algunas iniciativas emprendidas por algunos gobiernos desde

**Cuadro 1.**  
**Perú: Creación de departamentos.**

Año de Creación	Departamento
1821	Ancash Lima
1822	Cusco Arequipa Ayacucho Huancavelica
1823	Huánuco
1825	La Libertad Junín
1832	Amazonas
1855	Cajamarca
1857	Moquegua
1858	Puno
1861	Loreto Piura
1866	Ica
1873	Apurímac
1874	Lambayeque
1875	Tacna
1906	San Martín
1912	Madre de Dios
1942	Tumbes
1944	Pasco
1980	Ucayali

inicios de la República para regionalizar el país. Un resumen de estos intentos se anota a continuación:

La Constitución de 1823 establece Juntas Departamentales trasladando al país el modelo vigente entonces en Europa que buscaba dotar a los órganos regionales y locales de poderes capaces de contrarrestar el poder absoluto de las monarquías.

- La Constitución de 1828 buscó reforzar el sistema de las Juntas Departamentales otorgándoles atribuciones de tipo político y administrativo con la idea de convertirlas más adelante en parlamentos regionales o federales, que hagan frente al enorme poder que ya concentraba Lima como la capital del país. La inestabilidad política y la debilidad económica de la naciente República frustraron este proyecto de regionalizador de base departamental.
- Cinco décadas después, en el año 1873 se restablecieron por ley los concejos departamentales (también los concejos municipales) con el objetivo de encargarles alguna forma de administración económica de los departamentos. La crisis económica desatada en esta década y posteriormente la guerra con Chile impidieron consolidar este esfuerzo de descentralización.
- En 1896, como parte del esfuerzo de reconstrucción del país después de la guerra, se intentó por ley una forma de descentralización fiscal de modo que los impuestos recaudados en cada región o departamento fueran administrados y aplicados en su propio beneficio.

- La Constitución de 1919 introdujo en el país el funcionamiento de congresos regionales para dar lugar a regiones de carácter transversal, es decir procurando combinar espacios de costa, sierra y selva, como una forma de promover el desarrollo de esos ámbitos. Su impacto fue prácticamente nulo por que dichos congresos no tuvieron posibilidad de actuar.
- La Constitución de 1933 nuevamente crea concejos departamentales, en un contexto político en el que las ideas y programas descentralistas habían logrado avanzar en importantes sectores de la sociedad, sobre todo en los departamentos del sur del país. Estas instancias dotadas de algún nivel de competencias como órganos de gobierno descentralizado, no llegaron a funcionar efectivamente. Los gobiernos de tipo autoritario que luego se sucedieron en el país (Benavides, Prado, Odría) tornaron mucho más difícil la emergencia de proyectos de regionalización.
- La Constitución de 1979 dio lugar al proceso más avanzado de regionalización con la creación, a fines de los ochenta, de gobiernos regionales, cuyo funcionamiento en condiciones muy difíciles fue rápidamente truncado por el golpe de Estado de Fujimori en 1992. en la sección siguiente se presenta una evaluación de esta importante experiencia en el país.

Por la falta de consistencia y estos altibajos respecto de las propuestas de formación de regiones, durante la historia republicana ha quedado sin solución la tarea de la regionalización en el país. Este desafío cobra su verdadera magnitud si se tiene en cuenta que el Perú es esencialmente un país de territorios regionales, cuya presencia está determinada tanto por la geografía como por los procesos históricos y sociales. Sin embargo, estos territorios no han tenido a lo largo de la vida republicana (salvo en momentos excepcionales) una expresión política. No hemos completado la función histórica de convertir a nuestras regiones o territorios económicos en regiones políticas.

### **Un balance de la regionalización del período 1989-1992.**

La formación de regiones y el funcionamiento de gobiernos regionales dentro del marco de la anterior Constitución de 1979 suponen lecciones de importancia estratégica con vistas al actual período de regionalización en nuestro país.

Un resumido balance de esta experiencia pone la atención en los aspectos siguientes:

#### Una regionalización con un modelo de desarrollo agotado.

Sobre las concepciones de desarrollo que se manejaron en este proceso de regionalización, los gobiernos regionales y sus dirigentes intentaron aplicar y prolongar un modelo de crecimiento y desarrollo basado en la industrialización para el mercado interno, la alta protección y el intervencionismo estatal. Creyeron responder así a las aspiraciones de los pueblos del interior, precisamente cuando este modelo de desarrollo hacia adentro mostraba su agotamiento y declive final.

Este fue el desfase fundamental en el que incurrió la regionalización anterior, lo cual tuvo implicancias para la marcha y el desenlace final del proceso. En general, los gobiernos regionales mostraron descuido por los aspectos económicos y productivos de la descentralización. Puede afirmarse por ello que economía y política quedaron divorciados en el ámbito de la regionalización.

### El modelo político-administrativo.

La imprecisión con que fueron definidas las competencias de los distintos niveles de gobierno produjo una verdadera invasión de los fueros regionales por parte del poder central; así como de los gobiernos municipales, que aparecían más consolidados y estables que los gobiernos de las regiones.

Dos rasgos del régimen político de la regionalización anterior resultaron especialmente conflictivos:

(i) La elección del presidente regional, no por voto universal y directo, sino por la asamblea regional, con lo cual la primera autoridad regional quedaba prisionera de las precarias alianzas de los grupos presentes en la asamblea, y carecía de la legitimidad y estabilidad imprescindibles para una eficiente gestión.

(ii) La combinación de democracia representativa y funcional en la composición de las asambleas regionales, lo que dio lugar a tres estamentos: miembros elegidos, representantes de organizaciones sociales y alcaldes. Los problemas derivados de este distinto origen y los intereses contrapuestos de los representantes, trabaron seriamente el funcionamiento de las asambleas.

### Un contexto adverso.

Los gobiernos regionales se instalaron en medio de la más grande crisis que haya padecido el país: hiperinflación, terrorismo y deterioro de las instituciones. La respuesta del nuevo gobierno a la crisis formó parte del difícil contexto que afectó a las regiones.

La disciplina fiscal y monetaria impuestas por el programa económico (el shcok) a partir del año 1990, significaron una centralización de las decisiones de gasto y el recorte de los presupuestos regionales y municipales. La privatización y la necesidad de promover la inversión extranjera redujo las atribuciones y márgenes de acción de las instancias descentralizadas. Finalmente se llegó a dejar en suspenso el proceso de transferencia de instituciones, empresas y proyectos al ámbito de los gobiernos regionales. En este clima de franca hostilidad por parte del gobierno central, la acción de los gobiernos regionales y cualquier iniciativa descentralista se vio seriamente entorpecida. El ajuste económico abrió paso a una recentralización forzada en el país.

### Deficiencias en la gestión.

De otro lado están los propios errores en la gestión de los gobiernos regionales. Unos se originaron en las propias concepciones de desarrollo que aplicaron y que dieron lugar a estilos de planificación convencional, a un intento de intervencionismo estatal extremo y a ineficiencias en el manejo de empresas y proyectos transferidos. Hay que agregar los conflictos internos, el partidismo exacerbado y la carencia de equipos técnicos calificados. Todo ello generó desconfianza en los sectores sociales llamados a apoyar el proceso y a deteriorar definitivamente la imagen de los gobiernos regionales y del proceso mismo de regionalización.

### Más allá de los errores, un paso histórico.

No obstante los errores de concepción y modelo, los problemas de gestión y el contexto adverso, la regionalización iniciada con la Constitución de 1979 debe ser evaluada en toda su importancia como uno de los momentos más altos en la lucha descentralista emprendida por las provincias del Perú. En efecto, en la historia

republicana hasta ese momento no se había intentado realizado un intento más completo de descentralización política a través de la creación de entidades regionales con atribuciones de gobierno.

Por la magnitud de los objetivos que se propuso, y por la pesada herencia centralista que debía remover, la regionalización necesitaba, no solamente una gran voluntad política, sino también un horizonte de largo plazo para madurar propuestas y resultados. Su liquidación por cuenta del autogolpe de Estado en 1992, impidió a los gobiernos regionales desplegar todas sus potencialidades, corregir sus propios errores y demostrar la factibilidad del proyecto histórico de la descentralización y el desarrollo regional en el Perú.

## **2.2. La dinámica actual de formación de regiones en el Perú.**

### **El Perú y las macro tendencias territoriales.**

Las distintas formas de organizar la sociedad y la economía que se adoptaron a lo largo de la historia del Perú han dejado sus huellas en la organización y en las tendencias del territorio. Este proceso se vio sometido a grandes transformaciones, sobre todo a partir de la segunda mitad del pasado siglo veinte, cuando se acelera la migración hacia las grandes ciudades de la costa, principalmente Lima. En las décadas recientes se perciben cambios profundos inducidos por la apertura de la economía peruana y su inserción en los mercados globalizados.

La combinación de los factores geográficos, socioeconómicos y demográficos ha dado lugar, en el suelo peruano, al desenvolvimiento de dos grandes dinámicas territoriales:

- (i) Una dinámica *longitudinal*, fuertemente sometida a la influencia de la Cordillera de los Andes y que ha significado partir en cuatro grandes regiones naturales el espacio peruano: costa, sierra, ceja de selva y selva. Hay que agregar que en estas regiones de carácter longitudinal se configuran a su vez zonas y espacios muy heterogéneos.
- (ii) Una dinámica *transversal*, que conecta los espacios de costa, sierra y selva a través de ejes determinados. Esta dinámica responde a los impulsos provenientes del proceso económico y social, donde la acción del Estado ha sido determinante en distintos períodos. La construcción de carreteras y ferrocarriles de penetración para explotar nuevos recursos en la sierra y selva es un claro ejemplo de impulso transversal de origen económico apoyado en decisiones políticas de los gobiernos.

La dinámica territorial longitudinal conecta principalmente las ciudades del eje de la costa dando lugar a la formación de regiones relativamente homogéneas. En cambio, la articulación transversal enlaza pisos ecológicos, climas y paisajes distintos de costa, sierra y selva; y ha sido y continúa siendo el factor determinante para la formación de las grandes áreas o macroregiones en el espacio peruano.

Así, podemos concluir que:

***En el Perú la dinámica transversal representa el factor principal generador de macroregiones. Hasta el presente, y seguramente también en el futuro, la ocupación del espacio y la estrategia de desarrollo territorial depende en muchos sentidos, de estrategias y políticas de incorporación de nuevos espacios desarrollando ejes de penetración desde la costa hacia la sierra y la selva para facilitar el asentamiento de población y el aprovechamiento de los recursos que allí se localizan.***

Cabe señalar que sobre todo a partir del siglo veinte, la articulación transversal del territorio peruano ha significado consolidar el dominio de las grandes ciudades de la costa (Lima, en primer lugar) sobre los espacios y ciudades de la sierra y la selva del país. El reto del período presente es revertir esa tendencia y hacer de la dinámica transversal del territorio un factor de integración de los territorios postergados, andinos y amazónicos.

### **Los factores principales en la formación de territorios económicos en el espacio peruano.**

Uno de los resultados más importantes de la dinámica territorial es la formación de zonas o territorios económicos. En esta sección examinaremos los tipos de territorios económicos existentes en el espacio peruano y los factores principales que los originan.

***Definimos al territorio económico como un espacio geográfico en el que se lleva a cabo un proceso de construcción de relaciones económicas o de mercado. Dicho proceso conforma estructuras de producción y distribución con impactos sociales y con posibilidades de construir relaciones políticas. De modo que el territorio económico es una unidad en donde la dinámica y relaciones de mercado puede transitar o dar paso a formas políticas de gobierno.***

En el Perú existen dos tipos básicos de territorios económicos que se diferencian entre sí por los principales factores que les dan origen. Estos tipos son:

- (i) Territorios que se sostienen principalmente en el dinamismo de las economías urbanas formadas a partir de grandes ciudades-región o ciudades-polo.
- (ii) Territorios en donde la fuerza económica predominante es la explotación de recursos naturales de gran volumen y calidad.

En la realidad del país hay que considerar además la posibilidad de conformar territorios económicos que combinen en distinto grado la existencia de grandes ciudades (sistemas urbanos) y el aprovechamiento de recursos naturales.

De todos modos, la constitución de sistemas urbanos en rápido crecimiento en el Perú durante estas décadas ha pasado a ser el primer factor a tener en cuenta en la formación de territorios económicos. En la actualidad, el crecimiento urbano ya no responde solamente a la dinámica desarrollada con fuerza durante la segunda mitad del siglo veinte, fundamentalmente hacia Lima y las otras grandes ciudades de la

costa, sino también a las nuevas fuerzas migratorias y de urbanización, dirigidas a las ciudades mayores e intermedias de la sierra y la selva. Se trata del auge exportador principalmente en la agricultura, de los nuevos núcleos de producción minera y de hidrocarburos, y de los proyectos de carreteras interoceánicas. Detrás de ello están los nuevos procesos de complementación económica con los países vecinos,

***Una proyección de la estructura urbana del Perú al año 2015 nos muestra que para ese año tendremos unas tres grandes ciudades (metrópolis) con más de un millón de habitantes, 10 ciudades con más de 500.000, y 31 ciudades con más de 100.000 habitantes.***

Veamos la situación de los recursos naturales como origen de territorios económicos:

- i. En primer lugar resalta el *auge de la minería* como actividad de exportación de materias primas. Ello plantea la urgencia de definir condiciones para la gran inversión minera, que busquen conciliarse con el cuidado y la preservación ambiental, así como con las necesidades y expectativas legítimas de las comunidades campesinas y nativas, propietarias y ocupantes de las tierras con potencial minero.
- ii. En segundo lugar hay que considerar las tierras con aptitud agrícola, ganadera y de bosques que mostrarán su enorme capacidad potencial para conformar territorios económicos, basados en formas innovadoras y modernas de producir y exportar. En este caso la ventaja de las actividades agroexportadoras competitivas son sus posibilidades de generar mayor valor agregado, lo cual permite desarrollar nuevas características económicas en los territorios, distintas de las formas tradicionales basadas en la simple explotación primaria de materias primas.
- iii. Otro gran potencial está dado por la región amazónica y la inmensa biodiversidad asociada a ella. Esto representa otra plataforma de recursos naturales cuya puesta en valor puede empujar la formación de nuevos territorios económicos en la franja oriental del país. Hay además nuevas posibilidades de desarrollo territorial del gran espacio de la amazonía vinculadas a la producción de servicios ambientales mediante convenios, internacionales y otras modalidades.
- iv. El turismo en sus diversas modalidades (arqueológico, ecológico, paisajístico, de aventura, vivencial) es otra fuente importante de dinamismo y formación de territorios económicos. La condición privilegiada de nuestro país respecto de recursos turísticos comporta una inmensa capacidad articular vastos territorios, siempre que se concreten los llamados “circuitos turísticos” de alcance macrorregional y las condiciones de inversión privada y promoción estatal que éstos requieren.

Los factores señalados aparecen ordenados en la Matriz 1.

### **Las nuevas tendencias territoriales y la globalización.**

La inserción del Perú en las corrientes de la globalización da lugar a nuevas tendencias reales y potenciales para configurar territorios económicos, las mismas que se pueden resumir de esta manera:

- Surge una nueva dinámica transversal en el territorio peruano, esta vez estimulada y acelerada por los procesos y compromisos inducidos por la globalización. Particularmente hay que mencionar las relaciones de

**Matriz 1: Tipología de territorios económicos en el Perú**

<b>Tipo de territorios económicos</b>	<b>Denominación</b>	<b>Regiones involucradas</b>	<b>Ámbito macrorregional</b>
<b>I. Dinamizados por economías urbanas (ciudades)</b>	* <b>Costa Norte</b> (eje Piura-Chiclayo-Trujillo-Chimbote).	Tumbes, Piura, Lambayeque, La Libertad, Áncash.	Norte
	* <b>Costa Central</b> Lima-Ica	Lima, Ica	Centro
	* <b>Costa Sur</b> Eje Arequipa-Moquegua-Tacna	Arequipa, Moquegua, Tacna	Sur
<b>II. Dinamizados por recursos naturales</b>	* Sierra-Selva Norte	La Libertad, Cajamarca, Amazonas, San Martín	Norte
	* Selva Nororiental	Loreto	Norte
	* Sierra-Selva Central	Junín, Pasco, Huánuco, Ucayali	Centro
	* Sur Andino	Apurímac, Cusco, Puno	Sur
	* Selva Sur	Madre de Dios, Ucayali	Sur
<b>III. Territorios críticos</b>	* Sierra Centro-Norte	Áncash, La Libertad, Huanuco	Norte centro
	* Sierra Centro Sur	Huancavelica, Ayacucho, Apurímac	Centro sur

integración con Brasil y su interés de conectarse con la Cuenca del Pacífico.

- En esta nueva transversalidad destacan nítidamente y con dinamismo propio los tres ejes del país: Norte, Centro y Sur. En el caso del Norte y el Sur, la consolidación de los ejes pasa por los proyectos de las carreteras interoceánicas. Estos proyectos, cuya posibilidad fue planteada desde décadas atrás, cobran ahora nueva vigencia en el presente período por el impulso de los acuerdos con la comunidad sudamericana y con Brasil, existiendo en los últimos gobiernos una definida voluntad para hacerlos realidad.
- El eje del Centro pasa por el rediseño de la carretera Central (mediante la construcción de un túnel transandino) y la repotenciación del ferrocarril como medio eficiente y modernizado para el transporte de minerales. Si bien en este caso no es clara la articulación con Brasil, el polo dinamizador del eje central viene a ser la región de Lima Metropolitana.

- El dinamismo de los tres ejes transversales Norte, Centro y Sur, puede dar lugar a variadas combinaciones con los distintos sistemas urbanos, y la diversidad de recursos naturales y recursos turísticos existentes en el país. Estas combinaciones a su vez pueden originar distintos territorios económicos que mezclen en diverso grado la fuerza de las ciudades y sus economías urbanas con la localización y peso de la explotación de recursos naturales.

### **2.3. El proceso político e institucional de la regionalización: balance del referéndum del 2005.**

#### **El marco político y normativo de la regionalización.**

Respecto del marco normativo del actual proceso de descentralización, una de las primeras medidas (marzo del 2002) fue reformar el Capítulo XIV, Título IV de la Constitución de 1993. En el texto reformado se dispone que el territorio de la República está integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos, precisándose que el ámbito del nivel regional de gobierno son las regiones y departamentos.

El nuevo texto de la Constitución de 1993 señala que las regiones se crean teniendo como base de áreas contiguas integradas histórica, cultural, administrativa y económicamente, conformando unidades geoeconómicas sostenibles. Más adelante establece que el proceso de regionalización se inicia eligiendo gobiernos regionales en los actuales departamentos, indicando que mediante referéndum podrán integrarse dos o más circunscripciones departamentales contiguas para constituir una región

Definido así el marco general de creación de regiones, la Constitución traslada a la formulación de Leyes, la definición de los procedimientos y plazos para el proceso específico de formación de regiones por integración de departamentos. La secuencia normativa es la siguiente:

- La Ley de Bases de Regionalización (julio del 2002) considera a la conformación de regiones como la “segunda etapa” del proceso de descentralización.
- La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (noviembre del 2002) norma el establecimiento de Juntas de Coordinación Interregional como espacios de coordinación de proyectos, planes y acciones conjuntas, procurando la consolidación de corredores económicos y ejes de integración y desarrollo a fin de consolidar los futuros espacios macroregionales.
- La Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones (julio del 2004) representa un esfuerzo en realidad tardío por normar de modo específico el proceso de formación de regiones. Establece los requisitos, procedimientos y plazos para la realización de las consultas (referéndum) a la población de los departamentos, señalando que dichas consultas se inician en el año 2005 y se deben repetir en el 2009 y 2013. Dispone incentivos para las Juntas de Coordinación Interregional y para las regiones conformadas mediante el referéndum.

En estas condiciones se convocó al primer referéndum en octubre del año 2005. Se consultó a la población de 16 departamentos la propuesta de formación de cinco regiones. En el referéndum no participó la tercera parte de los departamentos del país

(Cajamarca, La Libertad, Moquegua y todos los amazónicos: Loreto, Amazonas, San Martín, Ucayali y Madre de Dios).

Este dato de por sí indicaba las limitaciones con las que se realizó ese proceso.

En todos los departamentos consultados (con excepción de Arequipa) el rechazo a la formación de regiones obtuvo una clara mayoría. En promedio, el 69% de la población se pronunció por el “No” y ninguna región pudo formarse. La frustración de este primer intento de regionalización muestra la influencia de diversos factores y proyecta hacia delante importantes consecuencias que es necesario evaluar. A ello se dedica la siguiente sección.

### **El referéndum del 2005: Lecciones y correcciones necesarias.**

La primera consecuencia del fracaso del referéndum del 2005 es plantear un conjunto de interrogantes sobre el modelo de regionalización puesto en marcha en el Perú. ¿La formación de regiones integrando departamentos es factible en el país? ¿Es adecuado este modelo a la realidad del Perú, organizado en departamentos desde el inicio de su historia? ¿Es realista intentar repetir esta misma experiencia el año 2009?

Aunque todavía las distintas fuerzas sociales y políticas no le otorgan una atención preferente de a este tema, en algunos sectores e instituciones se procesa un debate que busca extraer lecciones y producir las rectificaciones necesarias en el proceso. El propio Congreso de la República se encuentra tratando el tema a través de la presentación de proyectos de ley dirigidos a modificar el actual marco normativo de la regionalización. La importancia de este debate y su extensión a los más amplios sectores de la ciudadanía debiera servir, además, para generar en la ciudadanía una definida conciencia acerca de la necesidad de formar regiones para impulsar la descentralización y el desarrollo del país.

Los problemas que hay que superar a fin de introducir rectificaciones de fondo en el modelo y en la puesta en práctica de la regionalización son:

a. La visión de corto plazo y puramente administrativa planteada para la integración de regiones.

Debe reconocerse que el error esencial en que incurrió la Ley de Bases de la Regionalización fue pretender convertir a la formación de regiones en un punto de partida de la descentralización peruana, en una de las primeras fases del proceso, casi como si fuera una etapa administrativa<sup>3</sup>.

Al asumirla como un paso administrativo y formal capaz de concretarse de inmediato, se ha perdido de vista el carácter estratégico, complejo y de largo plazo del proceso de regionalización.

b. La ausencia de una concepción estratégica respecto de las relaciones entre economía y política en la formación de regiones.

Con ocasión del referéndum los conductores del proceso mostraron no contar con ninguna concepción sobre las relaciones de largo plazo entre la dinámica económica de los territorios y los procesos políticos en la integración de regiones.

---

<sup>3</sup> La Segunda Disposición Transitoria de la Ley de Bases de la Descentralización formalmente considera la integración de regiones como una “segunda etapa”, a cumplirse luego de la fase preparatoria y de la instalación y organización de los gobiernos regionales y locales.

Por eso su error de concebir a la formación de regiones como un punto de partida en el proceso, en lugar de concebirla como un punto de llegada, que requiere un prolongado período de maduración en el que la articulación económica es la condición para una constitución política sostenible de las regiones.

c. La falta de perspectiva sobre los procesos específicamente territoriales en la constitución de regiones.

La pretendida formación de regiones como aplicación inmediata de una “norma”, ha significado también ignorar los procesos territoriales que ocurren en el país y la necesidad de hacerlos compatibles con la descentralización y la regionalización. El modelo no ha tomado en cuenta la necesidad de que la integración de regiones forme parte de una propuesta de políticas integrales para organizar (o mejor, reorganizar) la estructura territorial del país. Se trata de superar la caótica situación actual, en donde desde hace décadas se ha venido aumentando el número de provincias, distritos y centros poblados, sin orden ni propuesta racional alguna. En ausencia de una propuesta de organización territorial estratégica, existe inclusive el riesgo de que la formación de regiones pueda eventualmente agravar el desorden y los desequilibrios territoriales del país.

d. El divorcio entre departamentos y provincias respecto del tema de la integración regional.

La disociación entre estas instancias departamental y local no solo afecta a la integración sino al desarrollo mismo. La escasa o nula participación de los gobiernos locales y los alcaldes en los procesos previos de identificación de opciones de integración y de formulación de expedientes técnicos, consolida en la población la idea de que la regionalización y la descentralización son dos procesos no solo paralelos sino inclusive opuestos. En general, las formas y mecanismos de la consulta han sido vistos como impuestos desde arriba, con escasa participación de la población y de sus organizaciones. Superar esta distancia e incorporar efectivamente a la población y las autoridades locales en la regionalización brindará una base social y una articulación territorial indispensable para construir regiones sostenibles en el país.

e. No se han tomado en consideración las realidades y procesos sociales y culturales asociados a las identidades departamentales.

Estas han actuado como un factor de resistencia, sobre todo cuando asumen formas radicales y de un localismo opuesto a toda forma de asociación con departamentos vecinos. No obstante la diversidad de situaciones, las identidades departamentales parecen tener todavía la suficiente fuerza para inclinar las voluntades y preferencias de la población. La resistencia al cambio y la incertidumbre frente a procesos nuevos tiende a reforzar la permanencia de los departamentos en la conciencia de la población.

f. Interés de los grupos y élites locales de no perder las posiciones de poder logradas en los departamentos.

Este es otro factor directamente político y estrechamente relacionado con las identidades departamentales. Las capas dirigentes regionales han expresado una inercia dirigida a conservar los departamentos como espacios de actuación, con capacidad de producir representación y legitimidad. El funcionamiento de los actuales gobiernos regionales sobre base departamental acentúa esa inercia. Previsiblemente no será fácil lograr que en estos grupos dirigentes de los

departamentos haya disposición a compartir el poder y a redefinirlo en un espacio mayor de regiones integradas.

g. Percepción de la población de que la regionalización es opuesta a la descentralización.

Adicionalmente la idea de una región más grande proyecta en amplios sectores de la población la imagen de que el centro del poder regional, que en el departamento lo tienen cercano, se aleja innecesariamente. Por ello la idea de que la regionalización implica un retroceso en la descentralización está bastante extendida.

De los puntos arriba anotados, cabe desprender que, por su importancia y por la posibilidad de contribuir a replantear toda la estrategia de integración de regiones, debe darse atención preferente a la recuperación de una perspectiva de largo plazo, a la incorporación de los gobiernos locales al proceso y a la movilización desde debajo de la población y de las organizaciones sociales.

## **2.4. El proceso reciente: problemas, necesidades e iniciativas en Curso.**

### **Limitaciones del marco normativo vigente.**

Luego de seis años de iniciado este nuevo ciclo de descentralización en el país, se han hecho evidentes algunas limitaciones y vacíos existentes en el diseño normativo del proceso. En esta sección se mencionan aquellos aspectos relativos a la regionalización en los que, desde diversos sectores, se formula la necesidad de introducir nuevos dispositivos o modificaciones a los existentes:

- El primer problema aparece en la Ley de Bases de la Descentralización que considera (en su Segunda Disposición Transitoria) a la formación de regiones como una de las etapas iniciales del proceso. Hay que tener en cuenta no solamente el sentido poco realista de esta disposición (por los argumentos señalados en la sección anterior), sino también el hecho de que se ha incumplido casi toda la secuencia de etapas prevista en la LBD.
- En la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones, el Título III, Capítulo I establece procedimientos y plazos para la conformación de regiones que debieran ser revisados a la luz de la experiencia fracasada del referéndum del 2005. Esta misma Ley en su Primera disposición Modificatoria corrige a la LBD en el sentido de fijar un calendario para la realización los años 2005, 2009 y 2013 de las consultas conducentes a la formación de regiones. El carácter rígido de esta norma y la imposibilidad de llevarla a cabo, visto el resultado del año 2006, de dar lugar a una radical corrección.
- La Ley de Descentralización Fiscal (en su artículos 15 y 16) condiciona la segunda etapa consistente en la de percepción del 50% de los recursos recaudados en las circunscripciones regionales, al proceso de conformación de regiones que se realice según lo establecido en la Ley de Incentivos arriba mencionada. Dada la necesidad de modificar los plazos y mecanismos de conformación de regiones, se desprende también la conveniencia de revisar este dispositivo, modificando y flexibilizando las formas de vincular los incentivos y las etapas de la descentralización fiscal con la integración y formación de regiones.

- En la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR), la estructura y organización que se establece para el funcionamiento de los gobiernos regionales ha demostrado que es la fuente de diversos problemas. En primer lugar genera paralelismo, superposición de funciones y falta de articulación entre las Gerencias y las Direcciones Regionales Sectoriales. Por otro lado, norma de manera insuficiente las atribuciones, recursos e instrumentos con los que debiera contar la Gerencia General, propiciando su debilidad como nivel conductor de la gestión regional. Asimismo da lugar a que la función de planeamiento estratégico tenga un papel nulo o sumamente débil, debido a que la Gerencia de Planificación y Presupuesto es considerado como órgano de línea. Aquí sería conveniente mantener las funciones de presupuesto, OPI y cooperación técnica como tareas de línea, mientras la función propiamente de planeamiento estratégico debiera ascender a la condición de órgano principal de asesoramiento (núcleo de pensamiento estratégico) de la presidencia regional. Por último la LOGR no asume la necesidad de los gobiernos regionales de contar con una unidad ejecutora altamente especializada para hacerse cargo del programa de inversiones.
- La Ley del Sistema de Acreditación aparece excesivamente centrada en normar los procedimientos y requisitos formales y no en la evaluación de las reales capacidades de gestión y desempeño de los gobiernos regionales que serán los receptores de nuevas competencias y funciones. La revisión de esta Ley debe apuntar a dotar de contenido concreto a la estrategia de gradualidad en función a transferencias de capacidades de gestión asistencia técnica y acompañamiento del gobierno nacional a los gobiernos regionales (y locales) para el ejercicio de las funciones transferidas.

Otras normas referidas a mecanismos de coordinación intergubernamental y horizontal que se encuentran pendientes de formulación y aprobación, y que tendrían un apreciable impacto en la marcha del proceso de regionalización.

Estas son:

- El Reglamento del Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI) cuya creación ha sido establecida por la nueva Ley Orgánica del Poder ejecutivo promulgada en diciembre del 2007. En la práctica este CCI vendría a reemplazar al anterior Consejo nacional de Descentralización (CND), existiendo la posibilidad de que la actual Secretaría de Descentralización de la PCM pase a ser la Secretaría Técnica del CCI.
- La definición del régimen jurídico o personería de la Asamblea nacional de gobiernos Regionales (ANGR), constituida a raíz de la desaparición del CND, como un espacio de coordinación y acción conjunta de los gobiernos regionales para una eficiente interlocución con el Gobierno Nacional.
- El otorgamiento a las Juntas de Coordinación Interregional (JCI) de autorización para operar con mecanismos de gestión presupuestal conjunta, similar a los existentes en el caso de las Mancomunidades Municipales.

De otro lado existen leyes y sistemas cuya vigencia y operación revisten especial importancia en el proceso de regionalización por que inciden en las posibilidades, atribuciones y recursos de los gobiernos regionales para actuar como órganos del desarrollo regional. Las anotamos a continuación.

- La Ley del Canon cuya orientación y disposiciones actuales ha generado una acentuada inequidad entre departamentos, provincias y distritos. Se requiere aplicar modificaciones a los criterios de distribución de los recursos del canon para revertir o por lo menos reducir y compensar estas inequidades territoriales.
- La Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del CEPLAN, recientemente aprobada mediante el Decreto Legislativo 1088, emitido por el gobierno nacional en el marco de las competencias legislativas delegadas por el Congreso de la República. Esta nueva Ley reduce las competencias funciones y peso político del CEPLAN e impide convertirlo en un efectivo instrumento orientador de las estrategias y políticas de desarrollo en los tres niveles de gobierno. Hay que subrayar que el proceso de descentralización y regionalización requiere de un sistema de planificación eficiente y con poder efectivo.
- La ley del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), su reglamentos y directivas requieren ajustarse a fin de incorporar estándares y parámetros técnicos para proyectos de formación de capital humano y la consideración de los riesgos del cambio climático sobre los proyectos de inversión pública.
- Finalmente, los gobiernos regionales han planteado la urgencia de derogar el Decreto Supremo..... de reciente promulgación y que otorga atribuciones a los gobernadores, que invaden las competencias de los gobiernos regionales (y municipales) y desconocen la autoridad legítima y democrática de los presidente regionales (y alcaldes) elegidos por el pueblo..

### **Las Juntas de Coordinación Interregional.**

A diferencia del proceso anterior de regionalización desarrollado en el marco de la Constitución de 1979, el actual proceso tiene como novedad el funcionamiento de Juntas de Coordinación Interregional (JCI). Su creación formal se encuentra en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Art. 91), donde las JCI, formadas por dos o más gobiernos regionales, se conciben como espacios de coordinación de proyectos, planes y acciones conjuntas con vistas a consolidar corredores económicos y ejes de integración de los futuros espacios macroregionales.

Esta restringida concepción inicial es ampliada en la Ley de Incentivos a la Integración y Conformación de Regiones. En esta norma (Artículo 3) se las define como integradas por dos o más gobiernos regionales, con el objetivo de la gestión estratégica de integración para la conformación de regiones sostenidas y para materializar acuerdos de articulación macroregional. Cuentan para estos propósitos con una presidencia colegiada y una secretaría técnica.

Podemos entonces afirmar que:

***En la Ley de Incentivos la orientación específica y el objetivo declarado de las Juntas de Coordinación Interregional es lograr la integración de regiones sostenibles. Por ello su tarea fundamental es producir y aplicar una estrategia y plan de integración. En función a ese propósito gestionan proyectos productivos y de infraestructura, además de planes de competitividad y promueven la inversión privada.***

Las funciones asignadas por la Ley a las juntas se refieren pues a generar propuestas estratégicas de desarrollo en los territorios de los departamentos asociados, gestionar proyectos conjuntos, formular planes de competitividad y promoción de la inversión, vigilar el cumplimiento de los planes de ordenamiento territorial y, en general, preparar condiciones y definir planes conducentes a una futura integración de los departamentos en una misma región.

En particular, se espera que la gestión conjunta de proyectos estratégicos, refuerce las tendencias de formación de espacios económicos y la complementación de dinámicas productivas, y que todo ello contribuya, en el mediano o largo plazo, a madurar la confianza, las voluntades y las decisiones de integración por parte de las poblaciones de los departamentos y de los gobiernos regionales que conforman las JCI.

La Ley señala también (en el Capítulo II, artículos 8 al 14) los incentivos previstos para las JCI, y que se refieren a la autorización para actuar con un presupuesto interregional, a obtener un mejor puntaje en el FIDE, financiamiento preferencial de COFIDE, la posibilidad de proponer incentivos a la inversión privada, y recurrir a otras fuentes de financiamiento vía endeudamiento para proyectos compartidos e integradores. Se establece asimismo la obligación del Gobierno Nacional de brindarles capacitación y asesoría técnica.

Todos estos incentivos inicialmente se canalizaban a través del Conejo nacional de Descentralización. Habiendo sido suprimido este organismo, ahora serán provistos por la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros.

#### Etapas de las Juntas de Coordinación Interregional.

De acuerdo a las leyes de origen, es posible distinguir las siguientes etapas en la formación y funcionamiento de las JCI:

- En un primer momento, y con lo dispuesto por la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, en el año 2003 se crearon dos JCI con la finalidad de desarrollar proyectos específicos de inversión: la Junta del Corredor Bioceánico Centro Sur, incorporando a Madre de Dios, Cusco, Apurímac, Ayacucho, Huancavelica, Ica y Junín; y la Junta del Anteproyecto Hidroenergético y de Irrigación Pampas Verdes, con Arequipa, Ayacucho e Ica.
- En una segunda etapa, el objetivo principal pasó a ser la conformación de regiones. En el marco de la Ley de Incentivos se formaron durante el año 2004 seis JCI con ese objetivo declarado: (i) Nororiente, con Tumbes, Piura, Lambayeque, Cajamarca, Amazonas y San Martín; (ii) MacroSur, con Arequipa, Moquegua, Tacna, Puno y Madre de Dios; (iii) Amazónica, con Loreto y San Martín; (iv) Apurímac-Cusco; (v) Ayacucho-Huancavelica-Ica; y (vi) Norcentro Oriente, con Áncash, Lima Provincias, Huánuco, Pasco y Junín. Estas seis JCI abarcan un ámbito territorial igual o mayor que el de las regiones para las que se elaboraron expedientes técnicos y fueron sometidas a referéndum.
- En una tercera etapa se retornó nuevamente a JCI dedicadas solamente a la gestión conjunta de proyectos comunes. Durante el año 2005 se formaron dos JCI: La Libertad-Cajamarca y San Martín-La Libertad.

#### El carácter y proyecciones de las actuales JCI.

En el momento presente, luego del referéndum y tras la elección de nuevos presidentes de los gobiernos regionales, hay una clara orientación a replantear el ámbito y las proyecciones de las Juntas de Coordinación Interregional. Es interesante hacer notar que el proceso de creación de las actuales JCI coincide con la tendencia de conformación de las grandes macrorregiones en el país. Ya hemos mencionado en secciones anteriores, a propósito de los territorios económicos en el Perú, que existe una nueva dinámica transversal del territorio peruano, estimulada por el actual escenario de la globalización. Esta ha desembocado en la articulación creciente de los grandes espacios Norte, Centro y Sur del país. Las nuevas JCI formadas tienden a converger con estos macroterritorios económicos. Veamos:

- La Junta de Coordinación Interregional del Norte (la llamada INTERNOR) agrupa a Tumbes, Piura, Lambayeque, La Libertad, Áncash, Cajamarca y Amazonas, y ocupa el espacio correspondiente a la gran macrorregión norte. Se anota que, luego de la fallida experiencia del referéndum, en la que se quedaron solamente Tumbes, Piura y Lambayeque debido al retiro de Cajamarca y Amazonas, se han recompuesto ahora las relaciones entre estos dos bloques de departamentos, habiéndose restablecido la INTERNOR, incluyendo a San Martín. Pero ahora el proceso ha ido más allá con la inclusión de La Libertad y Ancash. Una tarea importante que se ha propuesto INTERNOR es la constitución de una agencia de promoción de la inversión en el ámbito macroregional.
- La Junta de Coordinación Interregional Centro-Sur (CENSUR), que convoca a Lima provincias, Pasco, Huánuco, Junín, Huancavelica, Ayacucho e Ica, y a la que han pedido sumarse Apurímac y Ucayali, coincide con la gran macrorregión central del país. En este caso se advierte la convergencia de dos bloques definidos: el primero, propiamente de la región central del país con Lima Provincias, Pasco, Huánuco y Junín; y el otro ubicado en el espacio centro-sur con Ica, Huancavelica, Ayacucho y Apurímac..
- La Junta de Coordinación Interregional Amazónica (CIAM), formada por Amazonas, Loreto, San Martín, Ucayali y Madre de Dios, congrega a todos los departamentos propiamente amazónicos. Aunque departamentos como Amazonas, San Martín y Ucayali, a su vez forman parte de otras Juntas, la formación de CIAM reviste especial significación por los problemas que comparten estos departamentos, especialmente en relación a la explotación de la biodiversidad amazónica y la presencia de las comunidades nativas en sus territorios. Un dato importante es la participación del Consejo Nacional del Ambiente (CONAM, ahora integrado al nuevo Ministerio del Ambiente) y el Instituto de Investigación de la Amazonía Peruana(IIAP) en la fundación y en las instancias directivas de CIAM.
- En el Sur, se encuentra paralizado el proceso de construcción de la respectiva junta, aunque en los meses recientes hubo algunas reuniones preliminares dirigidas a formar la Junta de Coordinación Interregional del Sur (MACROSUR) con participación de Arequipa, Moquegua, Tacna, Cusco y Puno. Un factor que ha afectado seriamente el proceso de convergencia de los departamentos del sur es el conflicto que ha enfrentado seriamente a Tacna y Moquegua por la distribución del canon.

Se aprecia así que las iniciativas orientadas a poner en funcionamiento las actuales Juntas de Coordinación Interregional (ver Matriz 2) tienden a coincidir con el principal proceso de carácter territorial de articulación de las grandes macrorregiones existente en el país. Por eso, en lo que respecta a las demás JCI, creadas en los años anteriores (del 2003 al 2005), aunque formalmente no han desaparecido, su

funcionamiento ha quedado en la práctica en suspenso, por el mayor impulso que ostentan las nuevas juntas macrorregionales.

**Matriz 2. Juntas de Coordinación Interregional**

	<b>Denominación</b>	<b>Gobiernos regionales</b>
<b>Para gestión conjunta de proyectos</b>	Corredor Bioceánico Centro Sur	Apurímac, Ayacucho, Cusco, Ica, Junín, Huancavelica, Madre de Dios
	Anteproyecto Hidroenergético y de Irrigación Pampas Verdes	Arequipa, Ayacucho, Ica
	La Libertad-Cajamarca	La Libertad, Cajamarca.
	San Martín-La Libertad	San Martín, La Libertad
<b>Para formar regiones</b>	Norte y Oriente	Amazonas, Cajamarca, Lambayeque, Piura, San Martín, Tumbes
	Macrorregión Sur	Arequipa, Madre de Dios, Moquegua, Puno, Tacna
	Apurímac-Cusco	Apurímac, Cusco
	Región Amazónica	Loreto, San Martín
	Ayacucho-Huancavelica-Ica	Ayacucho, Huancavelica, Ica
	Macrorregión Nor-Centro-Oriente	Áncash, Huánuco, Junín, Lima, Pasco

### **Las regiones piloto.**

En el marco de la regionalización, la formación de regiones piloto aparece como una alternativa para retomar el proceso, luego del fracaso ocurrido en la formación de regiones por medio del referéndum del 2005.

Esta característica es claramente planteada por el gobierno, cuando a los pocos días de asumir el poder, en el mes de octubre del 2006, el Presidente Alan García planteó la ejecución del “shock de la descentralización” consistente en 20 medidas. Una de estas medidas precisamente ofrecía diseñar para el país “un nuevo Plan Nacional de Regionalización con el objetivo de poner en marcha en el año 2007 al menos una región piloto”.

Vale la pena examinar con algún detalle la lógica presente en la propuesta de constituir “regiones piloto”. De manera esquemática podemos identificar los siguientes supuestos en dicha propuesta:

- Se trata de una estrategia de carácter exploratorio. Es decir, antes de poner en ejecución un programa generalizado de formar regiones en todo el país, conviene hacerlo solamente en una región particular, la considerada “piloto”.
- El supuesto es que si se aísla un territorio y concentran en éste las acciones de implementación de una región, será posible en esta experiencia descubrir los

problemas y limitaciones, pero también las posibilidades de llevar adelante la regionalización.

- El siguiente paso es suponer que las lecciones (positivas y negativas) extraídas y reconocidas de la experiencia de la región piloto podrán ser utilizadas como guía de acción y aplicadas en las demás regiones del país de modo de evitar errores, superar problemas y aprovechar ventajas.
- Finalmente la propuesta supone que las demás regiones a las que se aplicarán las lecciones de la región piloto, constituyen espacios homogéneos susceptibles de ser sometidos a recetas únicas con las mismas posibilidades de éxito.

Puede afirmarse que, en general, los supuestos presentes en la concepción estratégica de la región piloto son de difícil verificación en un país como el nuestro. Cabe entonces formular dos reparos fundamentales a la propuesta:

- i. Por el lado técnico, no existe la homogeneidad suficiente como para seleccionar a una región como piloto que sea efectivamente “representativa” de las condiciones existentes en todas las demás regiones. Si esto no es posible, entonces las lecciones derivadas de una experiencia como la piloto difícilmente podrán ser aplicables a todo el resto de regiones, con lo cual no se cumple la esencia misma de la propuesta.
- ii. Por el lado político es previsible que la selección de una sola región como piloto, y la concesión de incentivos y demás beneficios reales a esta región para la puesta en marcha de la estrategia posiblemente despierte en algunas otras regiones la actitud de demandar también el derecho o la posibilidad de acceder a los mismos beneficios e incentivos; es decir, reclamar ser también consideradas regiones piloto”. Si ello llega a ocurrir, igualmente pierde sustento la estrategia pues resulta absurdo contar con varias regiones piloto, distintas entre sí, pues no sería posible identificar lecciones únicas replicables para el conjunto de regiones.

No obstante estos problemas reales, se encuentra en marcha una propuesta de constituir como región piloto a la integración de San Martín con Amazonas, por iniciativa de sus respectivos gobiernos regionales. Asimismo se ha anunciado la voluntad de experimentar con una segunda región piloto formada por Ancash, Huanuco y Ucayali, levantando como proyecto emblema la construcción de una carretera nacional de penetración desde la provincia del Santa hacia la ciudad de Pucallpa y desde allí hasta la frontera con Brasil.

#### El caso de la Región Piloto San Martín-Amazonas.

En el mes de diciembre del 2007, los presidentes regionales de San Martín y Amazonas suscribieron un Acuerdo de Intención para constituir la Región Piloto San Martín-Amazonas.

En dicho documento se afirma que:

- Ambos espacios departamentales mantienen relaciones de integración histórica, cultural y económica, es decir cumplen con los principios y requisitos establecidos en la Constitución Política y en la ley de bases de la Descentralización para integrar regiones.

- San Martín y Amazonas son departamentos que han estrechado relaciones al formar parte de dos Juntas de coordinación Interregional: INTERNOR y CIAM.
- El Acuerdo cuenta con la opinión favorable de los respectivos Consejos de coordinación Regional
- En cuanto a los objetivos se menciona que en primer lugar el Acuerdo se propone dinamizar el proceso de descentralización y promover la ejecución conjunta de proyectos que contribuyan al desarrollo regional y bienestar de la población.
- Se comprometen a ejecutar acciones que permitan materializar la Región San Martín-Amazonas, integrando sus territorios y pueblos bajo los principios de eficiencia, eficacia, participación, inclusión, solidaridad, complementariedad y gradualidad.
- Acuerdan conformar equipos de trabajo para diseñar y ejecutar el plan de integración de la Región Piloto y luego solicitar la aprobación a la Presidencia del Consejo de Ministros.

### **III. Hacia una estrategia de regionalización.**

#### **3.1. El contexto actual del proceso.**

El contexto en el que deberá desenvolverse el proceso de regionalización en nuestro país se ha tornado en extremo complejo. Particularmente la presencia combinada de dos tendencias provenientes del escenario internacional previsiblemente será el origen de severas dificultades para los países en desarrollo. Estos procesos tienen que ver con: (i) la crisis de la producción alimentaria inducida por el uso creciente de tierras agrícolas para la producción de biocombustibles; y (ii) el cambio climático, (calentamiento global) que afecta a todo el planeta y cuya intensidad y ritmo se muestran mayores de lo que inicialmente se había previsto.

#### **Crisis mundial de alimentos: escasez y presiones inflacionarias.**

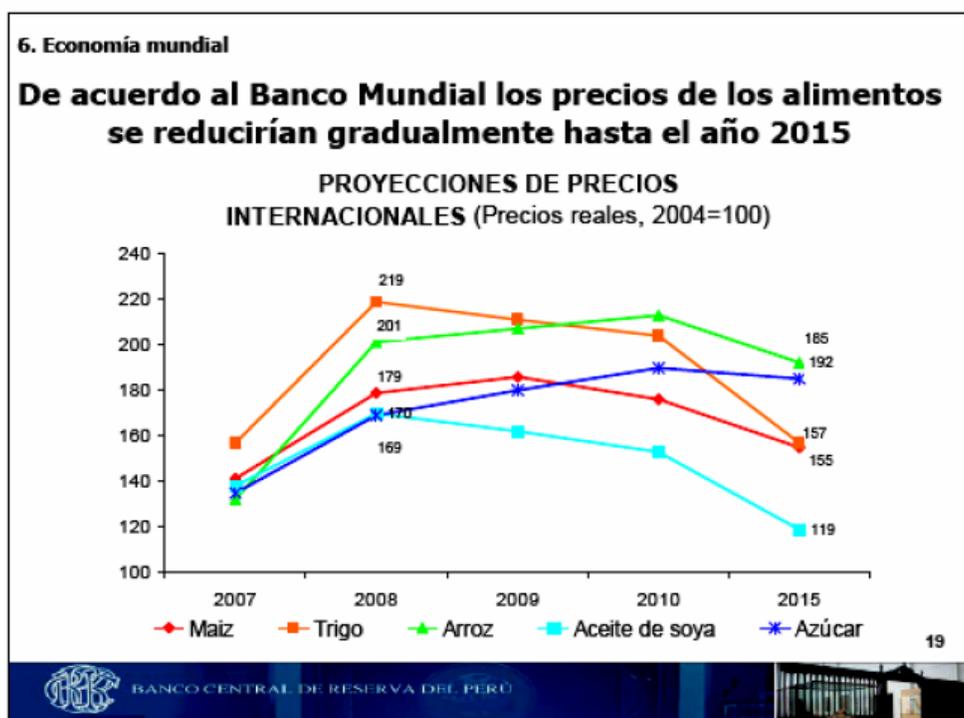
Un importante factor de perturbación de la economía y en especial de la agricultura nacional es la crisis inflacionaria en los principales rubros de alimentos que se ha desatado en los mercados internacionales como consecuencia de un conjunto de fenómenos vinculados a la crisis del petróleo y el giro hacia la producción de biocombustibles. A pesar de que la presión inflacionaria pareciera haberse reducido en la coyuntura, como consecuencia de las perspectivas de recesión de la economía norteamericana y mundial, diversos estudios señalan que la inflación alimentaria es una tendencia estructural en el mediano y largo plazo

De manera resumida, este proceso inflacionario mundial, su origen y secuencia puede describirse así:

- La crisis del petróleo es el factor detonante por el alza del precio internacional y por la gran incertidumbre creada en torno a su comportamiento futuro, lo cual presiona por incrementos de costos de producción en las empresas.
- Se torna entonces rentable la producción de biocombustibles (etanol) como alternativa al petróleo. Grandes empresas optan por la compra de tierras y la sustitución de cultivos alimenticios para sembrar maíz y caña para la producción de etanol. La consecuencia es que la menor oferta de alimentos y la previsión de que este proceso de sustitución continuará en el futuro empuja los precios de dichos alimentos al alza sostenida: es el caso del trigo, maíz, y arroz, principalmente.
- El incremento de la demanda de países de alto crecimiento y con gran volumen poblacional como China e India, introduce una presión adicional muy importante hacia el alza de los alimentos.

Hay que señalar que algunas instituciones como el Banco Mundial y la FAO sostienen que la presente crisis mundial de alimentos se prolongará por lo menos hasta mediados de la siguiente década (año 2015), en que los precios internacionales de los principales alimentos tenderán a estabilizarse pero sin retornar a los niveles previos a la crisis (Gráfico N° 1). Eso da una idea de los desafíos que deberán enfrentar los países en materia de producción y seguridad alimentaria para su población.

Gráfico 1



En efecto, una de las más importantes consecuencias de la crisis mundial de los alimentos es volver a plantear con fuerza el debate sobre cómo garantizar que el conjunto de la población de un país tenga acceso a los alimentos necesarios. Ello implica reconocer que el sector agropecuario en su conjunto, y en particular el estrato de la pequeña producción, por tener un peso fundamental en las economías regionales del Perú, demandan políticas definidas tanto al Gobierno Nacional como a los gobiernos regionales, a tono con la descentralización, el desarrollo agrario y la estrategia de seguridad y soberanía alimentaria en el país.

### El cambio climático en los países andinos.

La presencia de la Cordillera de los Andes configura, según los especialistas una de las geografías más complejas y diversas del planeta. El Perú ostenta esa diversidad de manera todavía más intensa. Como país *megadiverso* el Perú cuenta con gran variedad de pisos altitudinales, ecosistemas y climas, especies y recursos genéticos. Nuestro país posee 28 de los 31 climas existentes en el mundo y en territorio peruano se pueden hallar 84 de las 104 zonas de vida identificadas en el planeta.

***En el caso peruano, y en el los demás países andinos, el principal factor de riesgo para la biodiversidad existente y para la agricultura que sobre ella reposa es el cambio climático en curso impulsado por el proceso de calentamiento global que se advierte en el planeta. Hacer frente a esos riesgos en el Perú supone un gran esfuerzo de coordinación entre el Gobierno Nacional y los gobiernos regionales y locales.***

Hay que tener en cuenta que en las regiones del Perú la agricultura constituye la actividad que capta la mayor proporción de la fuerza laboral, y a la vez, representa la principal actividad con capacidad de ocupación del territorio. Por ello los impactos que potencialmente puede sufrir la agricultura nacional comportan consecuencias sustanciales en las regiones a nivel social, económico, cultural y territorial.

Otro tema crucial es la previsible escasez de recursos hídricos derivado del proceso de *desglaciación* que se ha acelerado en los años recientes. Debe considerarse que en los Andes se encuentra el 90% de los glaciares del mundo y que el Perú es el país con mayor área de glaciares (1900 km<sup>2</sup>), habiéndose perdido el 20% en las tres últimas décadas. Se agrava esta situación en el caso peruano, por la distribución distorsionada del recurso agua frente a la población. Veamos:

***Solamente el 10% del agua disponible fluye hacia la vertiente occidental de los Andes, es decir hacia la costa; y con ello debe abastecerse al 55% de la población nacional que se asienta en esta región natural. En cambio, el 90% del agua dulce existente en el país fluye hacia la vertiente oriental, en la que solamente radica el 8% de la población nacional.***

Otro proceso con altas probabilidades de agudizarse en el marco del cambio climático es el Fenómeno del Niño. Los antecedentes están dados por los episodios de “mega Niño” ocurridos en el país en los años 1983-84 y 1997-98. Estos episodios marcaron un incremento notable de la intensidad y una reducción apreciable en la frecuencia del Fenómeno del Niño en el país. El calentamiento global muy probablemente se acompañe de episodios del Niño más intensos todavía en los años siguientes, incrementándose la vulnerabilidad sobre todo de la costa norte del Perú, con impactos críticos en las actividades agropecuaria y pesquera del país.

### **Apertura comercial y TLC.**

La suscripción del Tratado de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos ha modificado de manera importante el escenario de las actividades económicas en el país. Particularmente sensible es la situación de la agricultura nacional, que se supone recibirá impactos muy diferenciados: por un lado, se espera habrá productos ganadores, pertenecientes sobre todo a las actividades agroexportadoras de la costa; de otro lado, los previsible perdedores se ubican principalmente en la pequeña producción agropecuaria de la sierra y selva. La presencia de estos segmentos diferenciados, su ubicación territorial, y el peso y dimensión que tengan dentro de las economías regionales, será un factor que seguramente incidirá en el desempeño de las regiones en el marco del TLC.

Esta situación debe ser considerada en el proceso de regionalización. Resumiendo, cabe afirmar que:

***La integración regional puede ayudar a generar ganadores en el TLC, al modificar escalas de producción y aumentar la competitividad de algunas actividades. En otros términos, la formación de regiones permite enfrentar mejor el TLC, aprovechar sus oportunidades y contrarrestar los posibles efectos negativos y desventajas.***

Es importante anotar los principales contenidos de la negociación del TLC y las consecuencias que de allí pueden derivarse sobre las distintas actividades económicas regionales. Por tratarse de la actividad de mayor importancia económica y social y ser a la vez la más sensible ante la apertura comercial, haremos mención principal a los efectos sobre la agricultura nacional.

¿Qué se negoció en materia agropecuaria en el Tratado de Libre Comercio con EEUU?

Los principales resultados respecto de lo otorgado por Estados Unidos son:

- Arancel 0% para productos de agro-exportación que antes se encontraban en el régimen de la ATPDEA.
- Acceso inmediato para otros productos que anteriormente no estaban beneficiados del ATPDEA
- Acceso inmediato al mercado de EE.UU. para el 90% del universo de productos agrícolas
- De este modo se cubre el 99% del valor de nuestras exportaciones agropecuarias hacia EE.UU.

Lo otorgado por el Perú se refiere a:

- Acceso libre de aranceles para 451 partidas arancelarias
- Para 125 partidas arancelarias el Perú ha otorgado plazos de desgravación iguales o mayores a 10 años.
- Perú aplica salvaguardia especial agropecuaria (SEA) por volumen para 36 productos sensibles
- Esto cubre el 87% del valor de las importaciones agropecuarias desde los EE.UU.

La incoherencia de la política del gobierno.

Luego de la suscripción del TLC, el gobierno decidió efectuar una importante reducción en los aranceles de diversos productos que el país importa principalmente de los estados Unidos. Esta medida ha significado marchar en sentido contrario a los objetivos y esfuerzos puestos en la negociación del TLC con ese país.

En efecto, a pesar de que el proceso de negociación comercial con los Estados Unidos ha sido muy , costoso en términos políticos y de cambios institucionales requeridos, con la reducción arancelaria anticipada han profundizado los beneficios y ventajas concedidas a Estados Unidos, y se ha perforado la protección y salvaguardas que se habían acordado en beneficio de los productores nacionales. Por ejemplo, la reducción de aranceles efectuada en el último año llevó a que 58 productos considerados sensibles y sobre los que se había negociado una liberalización gradual (de 10 a 17 años) ahora posean arancel 0% y se les haya concedido la liberalización

total incluso antes de la puesta en marcha del TLC, según puede observarse en el Cuadro siguiente.

**Cuadro 2. Reducción de Aranceles a partidas importadas desde Estados Unidos.**

Arancel Base Perú - E.UU.)	Arancel del Perú (actual)	Número de partidas
4%	0%	4
12%	0%	28
17%	0%	2
20%	0%	1
25%	0%	12
35%	0%	11

Evaluando el impacto del TLC.

Algunas evaluaciones del impacto del TLC sobre la agricultura enfatizan los siguientes aspectos:

- (i) En cuanto a las relaciones entre libre comercio, crecimiento y reducción de la pobreza, las experiencias de diversos países muestran que cuando hay apertura comercial y crecimiento de la economía, los impactos sobre reducción de la pobreza se producen solamente en el largo plazo. En cambio, en el corto plazo es posible que la liberalización genere desempleo transitorio y mayor vulnerabilidad, y estos efectos negativos tienden a concentrarse en los sectores de población y en los territorios más pobres.
- (ii) Debido a que la posesión de activos privados (tierras, de capitalización) y el acceso a bienes públicos (infraestructura y servicios) no es homogéneo entre la población, el crecimiento e incluso la reducción de la pobreza pueden ir acompañados por una ampliación de la brecha existente entre las familias con mejor dotación de recursos, que pueden aprovechar mejor las oportunidades y ventajas, y las familias de menor dotación, es decir, las más pobres.
- (iii) Un estudio específico sobre las consecuencias en el Perú del TLC con Estados Unidos investiga el impacto sobre la población urbana y rural en términos de beneficios o pérdidas de ingresos. En el primer año el sector urbano ganaría entre US\$ 187 y US\$ 351 millones ; mientras que el sector rural perdería entre US\$ 99,6 y US\$ 158 millones. La reducción de ingresos en el área rural se explica por el impacto negativo de la reducción arancelaria del maíz y arroz en la selva y de lácteos y carnes en la sierra.
- (iv) Los beneficios podrían ser mayores si efectivamente ocurre una rápida ampliación de la producción de los cultivos rentables que sustituirían a los menos rentables, sobretodo en la costa.

## **Inequidad territorial y conflictos interregionales.**

Una característica esencial del actual proceso de descentralización es que se han acentuado las desigualdades territoriales. Contrariamente a lo que cabría esperar de cualquier experiencia descentralista, en el Perú, durante el último quinquenio, en que se ha puesto en marcha un nuevo ciclo de descentralización, las diferencias entre departamentos, provincias y distritos se han incrementado notoriamente.

### Inequidad y canon.

El canon es ahora el más importante componente de la descentralización fiscal, y se ha convertido en un factor de crecientes desigualdades territoriales. En el origen de esta situación se ubican dos factores:

- (i) El crecimiento extraordinario del *canon*, sobre todo minero, petrolero y gasífero, que beneficia a los gobiernos regionales y locales de las zonas donde se explotan recursos naturales; y
- (ii) La desigual distribución de estos recursos, de acuerdo a lo estipulado en la correspondiente ley.

El canon minero y gasífero constituye el caso más visible del crecimiento desproporcionado de ingresos para algunos gobiernos regionales y locales, muy por encima del avance de la transferencia de competencias y funciones a estos mismos gobiernos. Los incrementos del canon son del orden del 38% el año 2004, 55% el año 2005, y 15.4% en el año 2006.

Las cifras de la desigual distribución de los recursos del canon muestran que en el periodo 2004 – 2007, 8 departamentos concentraron el 75% de las transferencias. En el otro extremo los cinco departamentos con menos canon reciben el 0.02% del total. Al interior de los departamentos también se reproduce esta desigualdad. En Ancash, el año 2007, las provincias de Huarí y Huaraz recibieron el 60% del total de recursos por canon minero correspondientes a las municipalidades del departamento. En Cusco, las provincias de La Convención y Espinar concentraron el 59% de los recursos del canon del gas para las municipalidades del departamento

Los conflictos en torno a la distribución de los recursos del canon ya se han hecho presentes en la escena nacional y amenazan con extenderse a distintos puntos del país. En el último año ha destacado el conflicto que enfrenta a los departamentos de Moquegua y Tacna por la distribución del canon derivado de la minería, el mismo que aún no tiene visos de solución definitiva por la resistencia de Tacna al establecimiento de cuentas separadas para calcular la asignación de recursos.

Otra tensión que se ha hecho manifiesta es la que se origina por la distribución de los recursos derivados del gas de Camisea, entre Cusco, por un lado, y los departamentos de Ica, Ayacucho y Huancavelica, por otro. En el caso del cusco, la evolución de los ingresos del canon gasífero ha pasado de los 301 millones de nuevos soles en el 2005, para subir a los 394 millones en el 2006 para llegar a los 604 millones del 2007. Ello contrasta con los reducidos ingresos que perciben Ayacucho, Huancavelica, Ica, Lima provincias y la provincia de Aguaytía como receptores del llamado FOCAM, es decir el Fondo de Desarrollo Económico de Camisea. En conjunto recibieron ingresos de 116 millones nuevos soles. El Cuadro 3 ilustra esta distribución sumamente desigual.

### La disputa por el agua.

Otra fuente de conflictos entre regiones es el desigual acceso a los recursos hídricos, situación que además se torna agravada por la creciente escasez del agua motivada por las alteraciones inducidas por el cambio climático en curso.

Las principales tensiones relativas a la gestión del agua y que en algunos casos han derivado ya en conflictos abiertos son las siguientes:

- La disputa entre Piura y Lambayeque por el uso de las aguas del río Huancabamba, las mismas que son requeridas por el Proyecto Olmos y por el Proyecto Alto Piura. Los estudios realizados hasta el momento indican que no es posible satisfacer completamente y de manera simultánea los requerimientos de ambos proyectos. Por otro lado está el tema de la real rentabilidad económica sobre todo del Proyecto Olmos.
- Entre Huancavelica e Ica existe una creciente tensión por el uso de las aguas situadas en las partes altas de Huancavelica y que alimentan a los valles de Ica actualmente situados en medio de un auge agroexportador. Es evidente a estas alturas que las enormes necesidades de riego para sostener el dinamismo de la agricultura de exportación en el valle de Ica empiezan a verse comprometidas por la escasez del recurso, lo que ha forzado a un uso intensivo de la napa freática, lo que eleva además los costos de los agroexportadores y afecta en general a la actividad agropecuaria de Ica. Este es un caso en donde existe la urgencia de lograr un acuerdo de largo lazo que atienda las necesidades y derechos de ambos departamentos, en base a un esquema racional y eficiente de gestión integral de las cuencas involucradas.

### **Cuadro 3**

## TRANSFERENCIAS PROVENIENTES DE LA ACTIVIDAD GASÍFERA DE CAMISEA

Expresado en Nuevos Soles

	2005	2006	2007
<b>CANON GASIFERO</b>			
<b>CUSCO</b>	<b>301,931,174</b>	<b>393,870,496</b>	<b>603,812,945</b>
Gobiernos Locales	226,448,380	295,402,872	452,859,700
Gobierno Regional	75,482,793	98,467,624	150,953,245
<b>FOCAM</b>			
<b>AYACUCHO</b>	<b>20,298,271</b>	<b>32,540,706</b>	<b>33,705,146</b>
Gobierno Local	11,999,715	19,427,006	19,815,532
Gobierno Regional	6,728,257	10,661,748	11,268,789
U. Nac. San Cristobal Huamanga	1,570,300	2,451,952	2,620,825
<b>HUANCAVELICA</b>	<b>14,747,315</b>	<b>25,079,994</b>	<b>22,767,486</b>
Gobierno Local	8,897,406	15,460,016	13,439,439
Gobierno Regional	4,279,609	7,168,026	6,707,223
Universidad Nac. De Huancavelica	1,570,300	2,451,952	2,620,825
<b>ICA</b>	<b>13,560,412</b>	<b>17,564,665</b>	<b>23,002,038</b>
Gobierno Local	7,968,512	9,643,873	13,625,622
Gobierno Regional	4,021,601	5,468,840	6,755,592
Universidad Nac. San Luis Gonzaga	1,570,300	2,451,952	2,620,825
<b>LIMA</b>	<b>14,205,984</b>	<b>22,892,713</b>	<b>25,358,329</b>
Gobierno Local	8,821,556	14,315,951	16,019,208
Gobierno Regional	3,814,128	6,124,810	6,718,296
Univ Nac F. Sanchez Carrión	1,570,300	2,451,952	2,620,825
<b>UCAYALI</b>		<b>20,710,735</b>	<b>22,311,257</b>
Gobierno Local		17,164,689	18,518,343
Gobierno Regional		2,711,682	2,900,463
Universidad Nac. de Ucayali		417,182	446,225
Univ. Nac. Intercultural de la Amazonia		417,182	446,225
<b>TOTAL</b>	<b>364,743,156</b>	<b>512,659,308</b>	<b>730,957,202</b>

Fuente: Transparencia Económica del Ministerio de Economía y Finanzas

Tomado de Manco Zanconetti, Jorge (Página WEB).

- Otro conflicto que incluso ha llegado a niveles de enfrentamiento muy serio es el que opone a Arequipa y Moquegua por el uso de las aguas del río Tambo. Aquí colisionan los intereses de los agricultores del Valle de Tambo en Arequipa que demandan tener acceso a las aguas de la represa de Pasto Grande ubicada en Moquegua. El conflicto llegó a su punto más alto cuando el gobierno Regional de este departamento, bajo la anterior administración pretendió suprimir la entrega del agua al valle del Tambo. Se conoce que en esta decisión influyó el interés de la minera Quellaveco para hacer uso de esas aguas.
- En los últimos meses se ha hecho también visible la disputa entre los departamentos de Arequipa y Cusco en torno a las aguas que demanda un proyecto de gran magnitud como es Majes-Siguas en su segunda Etapa. Según los pobladores de la provincia de Espinar en el Cusco, la ejecución del Proyecto Majes-Siguas II all usar las aguas del río Apurímac, tendría como consecuencia dejar sin recursos hídricos suficientes a estas zonas. Se ha producido una acción judicial orientada a paralizar ese Proyecto, y posteriormente se han establecido

conversaciones entre ambos gobiernos regionales para alcanzar un acuerdo equitativo.

### **Escenario social: percepciones y actitudes de los actores.**

En el Perú existe una brecha entre la importancia objetiva del proceso de descentralización como instrumento de desarrollo y la percepción que de éste proceso se han formado los actores sociales. Esta percepción está impregnada de escepticismo e incluso pesimismo respecto de los avances y perspectivas de la descentralización en el país. Se da esta situación a pesar de que el proceso forma parte del Acuerdo Nacional y expresamente figura como una política de Estado que compromete a todas las fuerzas sociales, políticas y económicas de nuestro país.

Son distintos los factores que se encuentran en la raíz de esta percepción. Anotaremos los que consideramos más importantes, y que dan lugar a las percepciones más generales:

- Por el lado del gobierno nacional diversas señales y actitudes se interpretan como falta de voluntad política. Refuerza esta percepción el proceso de transferencia que discurre muy lentamente y además lleno de normas y formalistas y procedimientos engorrosos.
- Por el lado de los gobiernos regionales la ciudadanía advierte que en general es débil o no se comunica adecuadamente la actitud y disposición a mejorar efectivamente la calidad de la gestión y de los servicios en beneficio de la población.
- Desde un enfoque positivo, la mejor percepción de los actores sociales se ubica en el terreno de la democratización y participación, expresados en las experiencias de elaboración de planes concertados y presupuestos participativos. Aunque a continuación aparece en algunos casos la sensación de frustración por el limitado impacto y a veces incumplimiento de algunas autoridades regionales y locales respecto de las prioridades y asignación de recursos acordados en dichos planes y presupuestos.
- En conjunto los actores sociales se preguntan si existe en el país un proyecto, una visión de Estado descentralizado y moderno al servicio de objetivos de desarrollo nacional y regional de largo plazo que orienten efectivamente el proceso.

Otros aspectos y percepciones específicas están referidas a:

- No se le ha dado importancia ni hay acciones efectivas respecto de la necesaria capacitación a los gobiernos regionales y locales para un mejor desempeño de sus funciones. Se justifica por eso que se reclame al Gobierno Nacional por el cumplimiento de un plan de capacitación que en todos estos años no ha avanzado, salvo algunas acciones dispersas.
- En cuanto al tema participativo está la situación de los Consejos de Coordinación Regional (CCR) y los Consejos de Coordinación Local (CCL). Aunque inicialmente se depositaron expectativas sobre su papel, y se dio una batalla legal y parlamentaria para su inclusión en el caso de los gobiernos regionales, la ciudadanía percibe la debilidad y poca eficacia en la acción de estas instancias. El carácter simplemente consultivo de los CCR y CCL podría estar en la base de esta debilidad, pero se percibe que hay además problemas de representatividad y en

conjunto estas instancias tienen una composición minoritaria de la sociedad civil. Hay también problemas para articular su acción con las de las autoridades locales (alcaldes) por la distinta ubicación y base de intereses que se defienden y están ausentes algunos sectores e instancias de la sociedad civil como son los frentes regionales, gremios empresariales, colegios profesionales y asociaciones de productores.

- La desactivación del Consejo Nacional de Descentralización (CND), a pesar de las críticas justificadas que se hicieron a la inacción y errores de ese organismo, fue también interpretado como un paso atrás del gobierno en cuanto a la descentralización en tanto que el CND no apareció reemplazado por otro organismo que asumiera esas funciones.
- Actualmente se percibe por parte de los actores sociales y políticos la necesidad de introducir mejoras y rectificaciones en el marco legal y normativo del proceso con la finalidad de hacerlo avanzar de manera más sostenible (ver la sección en donde se analizan las normas y los cambios que se necesitan).
- Un factor que contribuye a debilitar enormemente la imagen de la descentralización como proceso que genera desarrollo es la creciente y visible desigualdad de ingresos y recursos de que disponen las regiones, provincias, etc. y la escalada de conflictos entre gobiernos regionales y locales por uso de recursos e incluso por límites territoriales.

En este contexto el proceso de regionalización ha tenido sus propios tropiezos y problemas que han terminado por reforzar la visión pesimista respecto de la descentralización en su conjunto. Para empezar el fracaso de referéndum del año 2005 y la forma en que dirigentes regionales y partidos políticos nacionales modificaron su discurso e incumplieron su inicial compromiso de apoyar la formación de regiones. Ello indica que, desde el punto de vista de las expectativas y estado de ánimo de los actores sociales, hace falta un esfuerzo sostenido de información y formación de conciencia ciudadana sobre la necesidad e importancia esencial de la regionalización para consolidar lo avanzado y profundizar el proceso por el lado del desarrollo económico y la democratización.

***En resumen: En la descentralización peruana existen avances reales aunque limitados en cuanto a participación y vigilancia ciudadana, pero prevalece en los actores sociales la sensación de parálisis y pérdida de rumbo del proceso por falta de voluntad política y de visión de los actores involucrados, problemas derivados de un diseño institucional y marco legal inadecuado, y la creciente presencia de conflictos entre localidades e interregionales.***

### **3.2. Elementos para una estrategia de regionalización en el Perú.**

#### **Contribuciones de las regiones al desarrollo y la democracia.**

La regionalización en el Perú continúa siendo una tarea histórica, necesaria y factible. En una sección anterior hemos las razones por las que la regionalización constituye un componente fundamental del proceso descentralista. En la presente sección

presentamos los elementos básicos de una estrategia que haga realidad la integración y formación de regiones en el país.

Una sustentación la estrategia de regionalización requiere no perder de vista la contribución a la descentralización y al desarrollo, que se espera de las regiones integradas. Esa contribución se ubica en varios niveles:

- a. *En lo político*, las regiones formadas por integración de departamentos permitirán constituir núcleos de poder político e institucional de magnitud suficiente para actuar como polos compensatorios frente al enorme poder político y económico que ha acumulado Lima a lo largo de la historia. La regionalización apunta a la concentración de una masa crítica de competencias y recursos, las asienta en territorios (regiones) de tamaño adecuado y dota a estas entidades regionales de capacidades políticas de decisión para producir un esquema más equilibrado en el ejercicio del poder territorial.
- b. *En lo económico*, las regiones integradas harán posible el aprovechamiento de potencialidades, manejo de recursos y proyectos que superan la dimensión local para generar impactos efectivos de carácter regional. Específicamente se asume que la escala regional es la apropiada para promover la competitividad de base territorial, ocupar y usar racionalmente el territorio, desarrollar capacidades empresariales y redes de innovación para enfrentar los desafíos nacionales y la inserción en el proceso mundial de la globalización.

Estas posibilidades de impulso económico y productivo pueden verse acrecentadas por los recursos que la propia Ley de Incentivos a la Conformación e Integración de Regiones manda que sean puestos a disposición de las nuevas regiones: el 50% de lo recaudado en cada territorio regional por concepto de IGV, Impuesto a la Renta e Impuesto Selectivo al Consumo, además de otras ventajas referidas a tratamiento preferencial en el financiamiento del FIDE, en avales para financiar proyectos, endeudamiento y adjudicación y contratación del Estado.

- c. *En lo territorial*, el proceso de integración busca hacer converger las regiones políticas por crearse con los territorios económicos preexistentes o que se han venido formando en el país durante las últimas décadas. Se trata de cerrar la brecha que el Perú ha confrontado desde su origen republicano. A pesar de ser un país donde la geografía y la historia condicionan la existencia de territorios regionales muy diferenciados, éstos no han logrado una expresión política definida. No debe perderse de vista que el divorcio entre espacios políticos y territorios económicos es fuente de tensiones, ineficiencias y dificultades para la gestión del desarrollo nacional y regional.
- d. Adicionalmente, la integración de departamentos para conformar regiones significa revertir la fragmentación del poder de decisión y de los recursos que se observa en muchos espacios del país. La descentralización no puede ser concebida como una fragmentación del poder y una simple dispersión de las competencias, recursos y capacidades de gestión inicialmente concentrados en el poder central.

Así, en un escenario como el actual, dominado por la lógica que identifica descentralizar con fragmentar y arremete contra cualquier tipo de concentración de poder y recursos, la integración de regiones viene a marchar a contracorriente, y por eso mismo adquiere una importancia especial y representa un esfuerzo progresivo innovador, audaz y desafiante, orientado a sostener un modelo de descentralización eficiente y, en el largo plazo, políticamente sustentable.

- e. Finalmente, la integración de regiones puede contribuir a mejorar la complementariedad y cooperación entre gobiernos regionales y locales, superando la actual superposición. En efecto, un problema reiterado que surge de los procesos de descentralización es la superposición de competencias, funciones y sobre todo proyectos de inversión pública, entre los gobiernos regionales y los gobiernos locales. Dentro de un esquema adecuado de asignación de competencias, tal superposición no debería producirse, esperándose más bien que se genere una provechosa complementación y generación de sinergias entre la acción y los proyectos de las regiones y de las municipalidades. Debe superarse la actual situación en la en muchos casos los gobiernos regionales están operando como si fueran municipalidades departamentales, y eso genera pérdidas de eficiencia y anula una dinámica territorial efectivamente complementaria.

### **Elementos para sustentar un nuevo modelo de regionalización flexible y abierto.**

Las lecciones extraídas de estos años señalan que la integración de regiones es un proceso mucho más complejo y prolongado de lo previsto. Al mismo tiempo se impone recomponer en la sociedad un consenso sobre la necesidad y ventajas de la regionalización. En gran medida permanecen los problemas y obstáculos que determinaron el fracaso de la consulta del año 2005, por lo que resulta crucial un nuevo diseño estratégico del proceso., basado en la flexibilidad, la participación y el consenso. Las líneas básicas orientadas a un nuevo modelo de regionalización en el país, flexible y abierto, son:

#### **A. Adoptar una visión de largo plazo para la regionalización en el país**

Es fundamental recuperar la visión de largo plazo y la estrategia gradualista que presidió y dio inicio al proceso de descentralización. Esa orientación gradualista suscitó un importante consenso entre todas las fuerzas políticas y sociales involucradas, el mismo que se tradujo en los acuerdos sobre la Ley de Bases de la Descentralización y las Leyes Orgánicas de Gobiernos Regionales y de Municipalidades aprobadas en el año 2002. Este mismo consenso no ha existido, sin embargo, en cuanto al proceso de integración de regiones. La Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones en lugar de aplicar la estrategia gradual del proceso, ha tratado de acelerarlo y de “quemar etapas” para la formación de regiones. Se trata ahora de revertir ese enfoque, recuperar la perspectiva gradualista y de largo plazo, asumiendo que la integración y conformación de regiones es un punto de llegada, tras un recorrido largo y complejo de construcción económica y de creación de condiciones políticas.

#### **B. Apoyar la construcción económica de territorios regionales como condición previa a la constitución de regiones políticas**

El crecimiento económico en el ámbito regional y el impulso a la articulación económica de los territorios representan las condiciones básicas para echar a andar luego un proceso orientado a conformar regiones políticas, estableciendo por vía democrática órganos de representación y de gobierno. Este esfuerzo previo de construcción económica de las regiones implica en primer lugar el impulso al desarrollo de mercados, el desarrollo de cadenas competitivas para el tejido productivo regional, la creación de una masa crítica de emprendedores y de espacios de innovación, etcétera.

Debe ser revertida la concepción muy extendida entre algunos analistas y políticos, según la cual la formación inmediata de regiones políticas es la condición para el desarrollo económico regional. Muchos estudios sobre la economía peruana revelan la precaria base económica actual de la mayor parte de los departamentos. En tales condiciones, forzar el proceso hacia la formación inmediata de regiones políticas generaría previsiblemente mayores conflictos y una inestabilidad que haría muy difícil sostener luego el crecimiento económico en las regiones. En consecuencia la mejor forma de asegurar gobernabilidad y estabilidad de las futuras regiones, es fortalecer primero su base económica regional.

C. Inscribir la regionalización dentro de una estrategia de organización territorial en el país.

La integración de regiones debe formar parte de una propuesta más amplia e integral referida a la organización territorial que se necesita para el país. Ello implica definir la forma en que las estructuras territoriales propuestas interactúan con el proceso de descentralización en marcha. Los actores políticos y sociales deben hacer conciencia de que se ha tornado insostenible el desorden de la actual organización territorial del país. Si la descentralización aspira a tener éxito debe abordar de inmediato esta cuestión crucial. Los temas aquí involucrados son definir qué tamaño o escala de territorio es eficiente para cumplir cuál función en el desarrollo nacional; y ello se relaciona estrechamente con la definición de qué nivel de gobierno ejerce cuáles competencias. De modo que las escalas territoriales y niveles de gobierno son dos aspectos del mismo problema clave que debe abordar la descentralización: la asignación racional de competencias y funciones y su referente territorial.

D. Articular la dinámica regional con la dinámica local como condición clave para una regionalización sostenible.

Para superar el divorcio actual entre la dinámica regional y la local y entre los departamentos y las provincias a lo largo de todo el país se requiere una estrategia que se apoye en una unidad territorial capaz de jugar el papel de bisagra o puente entre los espacios regionales y locales. Esa unidad puede ser la provincia, la misma que puede ser convertida en el eje de la planificación territorial, empezando por el proceso de acondicionamiento de infraestructura y zonificación económica y ecológica. El supuesto básico es que la construcción de regiones fuertes requiere apoyarse en provincias fortalecidas y con capacidad de articular hacia abajo los distritos de su jurisdicción. De este modo una estrategia basada en la articulación regiones-municipalidades, podría incorporar a los gobiernos locales al proceso de regionalización y movilizar desde abajo a la población y sus organizaciones locales.

E. Flexibilizar el proceso político-institucional

La enorme heterogeneidad existente a nivel de los departamentos y las provincias del país hacen previsible que el proceso de regionalización requerirá plazos de maduración a ritmos y velocidades diferentes. No hay razón, por lo tanto, para establecer una fecha única de las consultas a nivel nacional. La uniformidad de procedimientos simplemente choca con la realidad. Por lo tanto resulta esencial modificar la legislación para adecuarla a la maduración diferenciada de estos procesos y tornar flexibles los calendarios de las consultas. Ello no impide reconocer y normar que en caso de que las circunscripciones (departamentos y provincias) que consideren encontrarse en condiciones de convertirse en región puedan solicitar la realización del respectivo referéndum. Es decir, operaría también el "mecanismo de demanda" para activar los procesos de consulta.

Así, en el campo de la regionalización, el reto en realidad es conducir un largo período de transición con velocidades desiguales según las condiciones distintas de cada ámbito regional. Más aún, cabe esperar que de la estrategia propuesta de impulsar primero la articulación económica, surjan posibilidades y procesos de ritmo diverso que por ahora no es posible prever.

F. Incluir a las provincias como unidad de referencia para el referéndum de la conformación de regiones.

Un aspecto relacionado con la estrategia abierta y flexible y que merece un análisis detenido se refiere a ampliar la opción de los departamentos como la unidad política y territorial de referencia en la consulta a la población para la formación de regiones. Desde la pasada experiencia de regionalización de la década de 1980 hasta el presente, se ha evidenciado que las identidades que generan los departamentos son, por decir lo menos, de diversa intensidad. Aun así, y sin dejar de reconocer que en algunos casos estas identidades son fuertes, lo cierto es que existen también en el país otras identidades referidas a los ámbitos provinciales, que en algunos casos pueden ser más intensas que las departamentales. Se trataría entonces de modificar las normas vigentes e incluir las provincias como unidades territoriales de referencia en futuras consultas a la población para la formación de regiones.

Lo hasta aquí dicho puede resumirse señalando que:

***La regionalización necesita relanzarse en base a una estrategia y un modelo abierto y flexible. Abierto, porque admite variantes y posibilidades diversas a ser exploradas conforme avance el proceso complejo de construir la base económica de las regiones y la articulación correspondiente de sus territorios. Flexible, porque postula suprimir la rigidez de los plazos únicos, incorpora las provincias como unidades de referencia, y se torna dispuesto a modificar y adecuar la base normativa, los mecanismos y las etapas en función de las necesidades del proceso real.***

### **Papel asignado a las Juntas de Coordinación Interregional.**

En un sentido general, el papel asignado a las juntas de coordinación interregional es facilitar un proceso gradual, ordenado y sostenible hacia la conformación de regiones por integración de los actuales departamentos. Dicho de otra manera, las JCI están llamadas a concretar el modelo de regionalización flexible y abierto que aquí se ha planteado.

Postulamos un proceso de regionalización abierto pero con incentivos de diverso orden: tributarios, de financiamiento y de gestión. En el caso de las JCI, los principales elementos de una estrategia dirigida a reforzar su papel como instrumentos de la transición para una regionalización abierta y flexible son:

### **Otorgar incentivos tributarios a las JCI**

Se trata de otorgar incentivos fiscales a la formación de las Juntas de Coordinación Interregional, con la lógica de que los incentivos previstos en la Ley de Descentralización Fiscal para las regiones definitivamente conformadas puedan “adelantarse” a la fase previa de formación de JCI.

Se plantea asignar como incentivo tributario a los departamentos que forman JCI con el propósito de conformar posteriormente regiones, 25% de lo recaudado en sus circunscripciones por concepto de impuesto a la renta de personas naturales, impuesto general a las ventas e impuesto selectivo al consumo.

Es decir, se propone otorgar a las JCI la mitad del mismo incentivo que la Ley de Descentralización Fiscal acuerda entregar a las regiones conformadas.

La lógica de esta propuesta es simple: si se desea que las JCI cumplan efectivamente el papel de antesalas o espacios preparatorios para las futuras regiones, su funcionamiento y sus recursos deben aproximarse, en lo posible, al de las regiones.

Se debe recordar que el Reglamento de la Ley de Descentralización Fiscal precisa que los incentivos tributarios para las regiones no constituyen ingresos adicionales sino sustitutorios (de las transferencias recibidas). El mismo tratamiento tendría el 25% propuesto para las JCI, haciendo hincapié en que, a pesar de no constituir recursos adicionales, mantienen su carácter de incentivos, en tanto representarían el resultado de un esfuerzo propio en respaldo a una mayor autonomía y libre disponibilidad de estos recursos fiscales.

### **Propuestas de incentivos a la inversión de las JCI**

#### **(i) Acceso preferencial al Fondo Intergubernamental para la Descentralización y al Fondo de Inversión del Ministerio de Economía y Finanzas**

Se plantea dar un acceso preferente a los recursos del FONIRPEL a las JCI orientadas a formar regiones, otorgándoles un mayor puntaje que a las JCI destinadas sólo a gestionar proyectos. Se trata de aprovechar más intensamente al FONIPREL en beneficio de la regionalización.

Se anota, de paso, que es necesario fortalecer el FONIPREL asegurándole recursos estables, democratizando y haciendo más transparente los mecanismos de calificación, reconociendo su gran potencial, dado su carácter concursable que estimula la creatividad y el esfuerzo por generar buenos proyectos.

#### **(ii) Ampliación del apoyo de la Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE)**

Se propone ampliar y difundir agresivamente las líneas de fondos de COFIDE para proyectos de inversión privada en beneficio de las empresas localizadas en los departamentos que forman parte de las JCI. En particular, este mecanismo se debería orientar al apoyo de las unidades de pequeña y microempresa que se hallen en posesión de proyectos rentables, pero que tienen dificultades de acceso al sistema financiero. Más extensamente, el objetivo tendría que apuntar a fortalecer un sistema integral de promoción empresarial y de asociatividad en cadenas productivas territoriales al segmento de la micro y pequeña empresa de las regiones.

#### **(iii) Participación de las JCI en las decisiones sobre proyectos nacionales de inversión**

Se postula la creación de consejos de coordinación nacional-sectorial en los que participen las JCI para tomar acuerdos y decisiones sobre políticas sectoriales y proyectos de inversión pública de carácter nacional localizados geográficamente en los departamentos constituyentes de las JCI. El fundamento de esta propuesta es la necesidad de aplicar efectivamente enfoques territoriales de desarrollo en las

regiones. Dichos enfoques tienen como característica el tratamiento integral y articulado del conjunto de programas y proyectos asentados en el territorio (en este caso, en la jurisdicción de las JCI).

### **Otorgar incentivos a la gestión: competencias planificadoras para las JCI**

El reforzamiento de las capacidades de planificación de los gobiernos regionales y de las juntas de coordinación interregional no solamente constituye un incentivo adicional y un importante complemento a los incentivos tributarios y de inversión planteados en beneficio de las JCI. Las funciones planificadoras son una pieza clave en el armazón de competencias y reforzamiento que se espera concretar para hacer de las JCI instrumentos de un proceso gradual y eficiente de regionalización en el país. Estas competencias de planificación, si bien no tienen la visibilidad de los incentivos tributarios (ingresos) y los relativos a la inversión (gasto), son una herramienta de carácter más estructural, con incidencia fundamental y de largo plazo en el proceso de descentralización y desarrollo regional.

Se plantea la creación de los centros de planeamiento estratégico regional en las juntas de coordinación interregional. Esta propuesta apunta a convertir los espacios macrorregionales de las JCIs en los grandes espacios territoriales de planificación en el Perú.

Es preciso recalcar, sin embargo, que las funciones de estos CEPLAR tienen necesariamente que acotarse a las posibilidades de las JCI, en tanto éstas son fundamentalmente espacios de coordinación y no cuentan con una personería presupuestal propia (no son un pliego presupuestal) y su estructura de decisiones no es propiamente la de una instancia gubernamental (con un sesgo jerárquico) sino que más bien responde a su naturaleza coordinadora (basada en acuerdos o consensos).

Teniendo en cuenta estas consideraciones, las funciones que se proponen para la puesta en marcha de los CEPLAR son:

- i. La realización de estudios prospectivos;
- ii. La reinversión de grandes proyectos de alcance macrorregional;
- iii. La coordinación público-privada en torno a la formación de cadenas productivas territoriales.

### **Plan Nacional de Regionalización**

En el contexto de la estrategia de regionalización abierta y flexible es pertinente preguntarse si se requiere un Plan Nacional de Regionalización, y en todo caso qué características debiera tener este documento.

Hay que recordar en el debate nacional y en las ofertas del gobierno referidas al “Shock de Descentralización” se contempla efectivamente la formulación de dicho PNR como un instrumento orientador que impulse y ordene el proceso de integración de regiones. No obstante de que en el debate aún no se ha precisado el carácter y los alcances del PNR (¿es un instrumento normativo “duro” o solamente un marco orientador?), conviene preguntarse sobre su utilidad e impacto en el escenario todavía marcado por la experiencia frustrada del referéndum.

Por otro lado, también viene al caso interrogarse ¿qué es exactamente lo que podría normar el PNR? Una de las ideas más extendidas es que establecería criterios básicos

exigibles para la conformación de regiones, basados, por ejemplo, en indicadores de población, PBI, dotación de infraestructura, etc. Si, al mismo tiempo, la nueva estrategia de formación de regiones admite la necesidad de que esta se ejecute por la demanda de las propias poblaciones, el problema es cómo conciliar ello con la exigencia de requisitos previamente planteados para constituir regiones.

Es evidente que cualquier intento de poner restricciones a la voluntad de las poblaciones de conformar regiones sería negar la flexibilidad del proceso y su conducción por el lado de la demanda. En otros términos, la aplicación de un Plan de Regionalización significaría retornar a un modelo manejado por el lado de la “oferta”, es decir, basado en la obligación normativa de que las regiones deben tener tal o cual característica.

En consecuencia, pareciera que la mejor estrategia es dejar que las propias tendencias de formación de espacios económicos, de complementación de dinámicas productivas y de gestión conjunta de proyectos estratégicos en el marco de las Juntas de Coordinación Interregional, haga su tarea y, en un horizonte por lo menos de mediano plazo, contribuya a madurar confianza, voluntades y decisiones de integración.

Ello quiere decir que la articulación económica y el desarrollo regional territorial se puede y se debe impulsar como condición previa a la cristalización de regiones políticas. Por ello es posible concluir que:

***Resulta pertinente plantear la formulación pronta de un Plan Nacional de Desarrollo Territorial (PNTD) para orientar iniciativas y apoyar acciones de construcción económica y social de los territorios regionales del Perú. Es en el marco de este PNTD que cabría formular un Plan Nacional de Regionalización simplemente como un instrumento orientador de carácter estratégico que facilite y encauce, siempre en un marco flexible y abierto, las iniciativas de los departamentos y las provincias para conformar regiones.***

### **3.3. Lineamientos de acción para los actores sociales.**

En la perspectiva de apoyar desde los actores de la sociedad civil una estrategia renovada para la regionalización en el país, hace falta un esfuerzo deliberado por articular este proceso orientado a formar regiones, sus objetivos, ritmos y plazos con el escenario de los problemas y tendencias reales que confronta el país y sus regiones, y a los que hemos pasado revista en la sección 3.1. de este texto.

Si se concreta esa articulación habremos logrado que el proceso de regionalización adquiera contenidos y horizontes concretos capaces de insertarse y dar respuesta a los problemas reales que preocupan a la población, y de ese modo se convierta en un efectivo instrumento útil para el desarrollo.

Bajo ese enfoque se plantean algunos ejes de política nacional y regional e instrumentos para la gestión, respecto de los cuales es posible que los actores sociales desenvuelvan algunos lineamientos para la acción en este período. Los mencionamos a continuación de manera esquemática.

## **(a) Políticas de alcance nacional y regional.**

### Sobre seguridad alimentaria y promoción agraria.

Se propone desarrollar iniciativas y apoyar una campaña dirigida a establecer un Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria, cuyos objetivos y tareas fundamentales serían movilizar a las autoridades del gobierno nacional y gobiernos regionales y locales, actores políticos, organizaciones de productores, instancias académicas y profesionales y organizaciones sociales, en torno al diseño e implementación de planes de seguridad alimentaria con un horizonte de mediano y corto plazo. Esta Comisión debiera acompañarse de la formación de Consejos Regionales de Seguridad Alimentaria para los mismos objetivos y tareas en escala de las regiones.

En el marco de estas comisiones podrán aplicarse políticas agrarias y que otorguen atención preferente al estrato de la pequeña agricultura y a las comunidades campesinas, asignándoles un papel protagónico en la producción y seguridad alimentaria, teniendo en cuenta que controlan más del 15% del total de tierras agropecuarias del país y aportan más del 70% del valor bruto de la producción nacional agraria, según los datos del III Censo Nacional Agropecuario.

### **Sobre cambio climático y la gestión racional de recursos.**

Por la magnitud de los desafíos y tareas a emprender para hacer frente en el país y sus regiones al cambio climático en curso, es necesario articular desde la sociedad civil diversas iniciativas en los campos de la información, educación, gestión y organización orientadas a poner en ejecución planes y programas de uso racional de los recursos naturales, particularmente el agua. En esta línea de acción será posible y necesario fortalecer las capacidades de gestión de los gobiernos regionales (de sus Gerencias de Medio Ambiente y Recursos Naturales) para una acción coordinada con los agentes económicos, organizaciones e instituciones de investigación.

Será posible, asimismo, interactuar y apoyar al nuevo Ministerio del Ambiente en todas las políticas e iniciativas conducentes a la defensa y preservación de los recursos naturales y su utilización racional, en beneficio del país.

## **(b) Generación y uso de instrumentos de gestión regional.**

### Sobre planificación estratégica y ordenamiento territorial.

La implementación del CEPLAN que se ha iniciado en el país pone sobre el tapete el tema de la institucionalidad y la generación de instrumentos eficaces para el planeamiento estratégico en escala nacional y regional, sobre todo para abordar los enormes desafíos (crisis alimentaria, cambio climático, reconversión energética, etc.) que hemos señalado en el presente texto.

Una característica de esta nueva práctica del planeamiento estratégico debiera ser su carácter abierto a las propuestas e iniciativas de la sociedad, cuestión que de hecho ya tiene en el país una experiencia adelantada en el caso de los planes concertados y los presupuestos participativos. Se trata ahora de extender y profundizar esta participación con miras a fortalecer los instrumentos de planificación sobre todo a nivel regional, en donde hay tareas pendientes de suma importancia como los planes de ordenamiento territorial y los ejercicios de zonificación económica y ecológica de las regiones, para un aprovechamiento racional de los recursos.

### Sobre la gestión de la inversión pública regional y el uso de FONIPREL.

En la coyuntura actual de la discusión del presupuesto público 2009, se ha resaltado las posibilidades del FONIPREL como un instrumento con posibilidades de impulsar mejoras efectivas en la calidad del gasto de inversión pública de los gobiernos regionales y locales. Para ello es necesario que desde la sociedad organizada se tome interés y se participe en los espacios de acción vinculados a la identificación de necesidades y la formulación de proyectos de inversión con la calidad suficiente como para participar con éxito en los mecanismos concursables de FONIPREL.

La presencia organizada de los actores sociales permitirá que se mantenga activo el FONIPREL, que se utilicen todos los recursos ofrecidos por el gobierno, y que se mantenga un ritmo y calidad adecuada en la inversión pública, para asegurar la continuidad del crecimiento económico a nivel nacional y regional.

### **(c) Apoyo al fortalecimiento y desarrollo de las Juntas de coordinación Interregional.**

Por la importancia y papel que se les asigna a las Juntas en la nueva estrategia de regionalización, es necesario poner en marcha diversas acciones de apoyo para la consolidación de estas instancias. Una forma eficiente y práctica de apoyarlas es encauzar las iniciativas de la sociedad civil relativas a la seguridad alimentaria, cambio climático e instrumentos de planificación y gestión de la inversión hacia las JCIS. Si las Juntas logran interiorizar estas tareas y líneas de acción verán reforzadas su capacidad de coordinar efectivamente a los distintos gobiernos regionales de su ámbito y avanzar en la gestión conjunta de proyectos. Esto a su vez les dará factibilidad, proyección macroregional. Con ello se avanzará notablemente en la ruta hacia la integración futura de regiones, y el proceso de regionalización se verá vigorizado por su capacidad de atender los problemas cruciales que afectan a la sociedad nacional y regional.