USAID | PERU ProDescentralización

DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA

Desafíos de la Integración Regional

Evaluación Rápida de Campo 2009

USAID | PERU ProDescentralización

DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA

Desafíos de la Integración Regional

Evaluación Rápida de Campo 2009

Desafíos de la Integración Regional – Evaluación Rápida de Campo
Octubre 2009

Proyecto USAID/Perú ProDescentralización
Av. Vasco Núñez de Balboa Nº 610, Miraflores (Lima 18)

Jefe del Proyecto
Thomas K. Reilly

Equipo Responsable
Elena Alvites
Violeta Bermúdez

Diseño y diagramación
Neva Studio S.A.C

Hecho el Depósito legal Nº 2010-00025

El Proyecto USAID/Perú ProDescentralización tiene el objetivo de apoyar al Estado peruano en profundizar y consolidar el proceso de descentralización. Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo de USAID – Perú, bajo los términos del contrato Nº ERR-I- 004-00035-00, orden de trabajo # 363. Las opiniones expresadas por los autores no reflejan necesariamente el punto de vista de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.

ProDescentralización es un proyecto de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional USAID, implementado por ARD Inc.

Índice

Introducción 7

I. APROXIMACIONES CONCEPTUALES 9

1. La integración regional y su desarrollo constitucional 9
2. Las Juntas de Coordinación Interregional 10
3. Primer intento para conformar regiones: referéndum 2005 11
4. Propuesta de Región Piloto: iniciativas en curso 12
5. Otras medidas de integración 12

II. MARCO NORMATIVO DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL 15

III. HALLAZGOS DE LA EVALUACIÓN 17

1. La descentralización e integración regional: cuestionamiento del modelo 17
2. Razones para la integración regional 23
3. Obstáculos para la integración regional 31
4. Participación ciudadana y referéndum 40
5. Perspectivas de la integración 46

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 50

Anexos 55

Introducción

Uno de los elementos claves del diseño de la política de descentralización en curso en el Perú es la integración regional. En efecto, la reforma constitucional del 2002 introdujo los gobiernos regionales como una instancia de gobierno que, en su fase inicial, se instalarían sobre las circunscripciones departamentales existentes, además de Lima Metropolitana y la Provincia Constitucional del Callao.

Desde esta reforma normativa han transcurrido algo más de siete años, se han instalado los gobiernos regionales y se ha elegido en dos oportunidades a las autoridades de dichas instancias de gobierno. Sin embargo, hasta la fecha no se cuenta con ninguna región, es decir con un espacio territorial y de gobierno que haya integrado a dos o más departamentos. Ello, a pesar del frustrado intento producido en el año 2005 cuando cinco propuestas de integración regional que involucraban a un total de 16 departamentos se pusieron en consulta vía el referéndum, conforme lo establece la Constitución.

Diversas razones fueron esgrimidas, fundamentalmente por especialistas y algunos políticos, para tratar de explicar los resultados de dicho referéndum que no logró la conformación de alguna región. Sin embargo, no se cuenta con mayor información sobre las percepciones de los actores de los espacios descentralizados en relación al porqué la integración regional sigue siendo un aspecto pendiente del proceso de descentralización, cuáles son sus expectativas en torno a él, qué viabilidad de conformar una región aprecian en el corto y mediano plazo, entre otros aspectos.

Con el propósito de contribuir a que las entidades responsables del proceso de descentralización cuenten con información oportuna sobre las percepciones de los diversos actores del ámbito nacional, regional y local en relación a la política de integración regional, el Proyecto ProDescentralización de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional-USAID, condujo la presente Evaluación Rápida de Campo-ERC durante los meses de mayo a agosto de 2009.

El objetivo de la ERC es evaluar el estado actual de la integración regional a partir de las percepciones y expectativas de los diversos actores de los ámbitos departamental, provincial y distrital, principalmente los actores de la sociedad civil. Como se ha mencionado, con los resultados recogidos, se busca contar con un diagnóstico cualitativo que sea de utilidad para la toma de decisiones por parte de las entidades responsables del proceso de descentralización.

La Evaluación Rápida de Campo permite recoger una diversidad de percepciones a través de entrevistas a profundidad que no se pueden obtener con otras formas de recolección de información. Así, más que una evaluación de confiabilidad estadística, la metodología utilizada permite identificar las tendencias de mayor relevancia del tema evaluado. El Proyecto USAID/Perú ProDescentralización no sólo cuenta con la experiencia de Associates in Rural Development –ARD, entidad ejecutora del proyecto– en evaluaciones similares en Filipinas y

Bangladesh; sino también con la experiencia acumulada de aplicar esta metodología durante cuatro años consecutivos en Perú[1].

La Evaluación Rápida de Campo 2009 se inició durante el mes de mayo con el diseño de la evaluación y la elaboración de un documento base que fundamenta el análisis, precisa los objetivos, explora los temas relacionados y plantea interrogantes e hipótesis que orientan el estudio. Una síntesis de este documento forma parte del primer acápite sobre aproximaciones conceptuales.

La recolección de la información de la Evaluación de Campo se realizó durante el mes de junio. Como instrumento de campo se contó con una Guía de Entrevista, la misma que fue elaborada en base al debate inicial sobre el tema sostenido con los evaluadores de campo en un Taller de Inducción. La Evaluación se aplicó a un total de 425 actores clave, en nueve departamentos: Ayacucho, Arequipa, Cajamarca, Junín, Lambayeque, Puno, San Martín, Tacna y Ucayali.

Con el fin de enriquecer el proceso y los resultados de la Evaluación, el Proyecto USAID/Perú ProDescentralización convocó a representantes de distintas instituciones vinculadas con el tema, tanto del sector público como privado, incluyendo entre ellos a un representante del departamento de San Martín[2], a efectos de conformar un Comité Consultivo de la ERC. Este Comité sostuvo reuniones mensuales en el periodo junio – agosto, en las que aportó significativamente en el diseño de la evaluación, el análisis de los hallazgos recogidos en campo y en la formulación de las conclusiones y recomendaciones.

Los resultados de la evaluación fueron consolidados y analizados durante un Taller de Hallazgos en el que participaron los evaluadores de campo y algunos integrantes del Comité Consultivo. En base a las discusiones del taller y a los informes elaborados, los hallazgos recogidos por la evaluación han sido organizados en cinco grandes grupos: i) la descentralización e integración regional; ii) las razones para la integración regional; iii) los obstáculos; iv) la participación ciudadana y el referéndum; y, v) las perspectivas de la integración.

En las secciones siguientes se presentan algunas aproximaciones conceptuales sobre la integración regional, los hallazgos de la evaluación, y las conclusiones y recomendaciones que se plantean en relación a los mismos. Asimismo, en los anexos se incluye un estudio sobre estrategia de regionalización elaborado en apoyo a la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros, el mismo que constituye una hoja de ruta para la implementación de la regionalización.

Confiamos en que este estudio contribuya en el diseño de las estrategias requeridas para avanzar en esta importante política pública.

Lima, Octubre de 2009

---

1 Las publicaciones con los resultados de estas evaluaciones pueden ser consultados en www.prodescentralizacion.org.pe

2 La relación de los miembros del Comité Consultivo se presenta en el Anexo N° 1.

I. Aproximaciones conceptuales

1. La integración regional y su desarrollo constitucional

El proceso de descentralización peruano en curso se inició con la reforma constitucional de marzo de 2002, aprobada mediante la Ley N° 27680 que modificó íntegramente el capítulo de la Constitución relativo a la descentralización. Ello implicó un cambio positivo respecto a la forma de distribución del poder estatal y un perfeccionamiento de los mecanismos de participación mediante los cuales la ciudadanía se relaciona y contribuye a la toma de decisiones estatales.

La descentralización debe entenderse como un proceso a realizarse por etapas, de forma progresiva y ordenada para asegurar la adecuada transferencia de responsabilidades y recursos a los gobiernos regionales y locales. Este proceso se inició con la elección e instalación de gobiernos regionales sobre la base de los actuales departamentos y la provincia constitucional del Callao, a los que se les reconoce autonomía política, económica y administrativa para cumplir con sus competencias. No obstante, el propio texto constitucional señala que el proceso de descentralización debía continuar con la conformación de regiones a través de la unión de dos o más departamentos contiguos.

Para tal efecto, la Constitución delega a la voluntad ciudadana la decisión de la conformación de regiones, pues establece que mediante referéndum podrán integrarse dos o más circunscripciones departamentales contiguas para constituir una región. El mismo procedimiento es establecido para las provincias y distritos que, en su momento, decidan cambiar de circunscripción regional.

De otro lado, el texto constitucional delega en la ley la determinación de competencias y facultades adicionales y de los incentivos especiales a las futuras regiones. Prevé, asimismo, que mientras dure el proceso de integración, dos o más gobiernos regionales podrán crear mecanismos de coordinación entre si. Precisamente, en este marco fueron creadas las Juntas de Coordinación Interregional y se viene esbozando la propuesta de regiones piloto[3].

De esta manera nuestro modelo constitucional de descentralización apuesta por la conformación de regiones como unidades de desarrollo territorial y de gobierno descentralizado.

3 Esta propuesta forma parte de las 20 medidas anunciadas por el Presidente de la República en octubre de 2006 como parte del Shock descentralista.

2. Las Juntas de Coordinación Interregional

Como se ha señalado, las JCI constituyen un mecanismo de coordinación y cooperación interregional destinado a facilitar la integración regional. La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 29867, establece que a iniciativa de los gobiernos regionales o del Consejo Nacional de Descentralización (Secretaría de Descentralización de la PCM) aquellos podrán establecer de común acuerdo, Juntas de Coordinación Interregional (artículo 91°).

Por su parte, la Ley de Incentivos para la integración y conformación de regiones, Ley N° 28274, establece que las Juntas están integradas por dos o más gobiernos regionales. Tienen por objetivo la gestión estratégica de integración para la conformación de regiones sostenidas y para la materialización de acuerdos de articulación microregional, mediante convenios de cooperación dirigidos a conducir los proyectos productivos y de servicios y alcanzar su integración para la conformación de regiones (artículo 3°).

Cuando se inició la actual gestión gubernamental nacional, en julio de 2006, se habían creado 10 JCI; aunque ninguna de ellas realizó actividades concretas. Sólo INTERNOR se reunía periódicamente[4]. En la actualidad, tres de ellas realizan actividades que involucran a 19 gobiernos regionales[5]:

- Junta de Coordinación Interregional del Norte y Oriente - INTERNOR (Amazonas, Cajamarca, Lambayeque, Piura, San Martín, Tumbes, Ancash y La Libertad)
- Consejo Interregional Amazónico – CIAM (Amazonas, Loreto, Madre de Dios, Ucayali y San Martín)
- Consejo Interregional Centro Sur – CENSUR (Apurímac, Ayacucho, Huancavelica, Huánuco, Ica, Junín, Lima y Pasco).

Los presidentes de los gobiernos regionales que conforman las tres JCI han manifestado en diversos momentos su voluntad por concretar sus objetivos; sin embargo no existen proyectos conjuntos que estén en ejecución. Uno de los obstáculos para ello fue que la legislación no había previsto mecanismos de ejecución presupuestal conjunta. Sin embargo, esta limitación habría sido superada por la Ley N° 29379, promulgada el 12 de junio de 2009 que modifica la Ley de Bases de Descentralización y la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones, la misma establece, entre otros dispositivos, que las Juntas de Coordinación Interregional pueden crear unidades ejecutoras a cargo de uno de los gobiernos regionales que la integran. Con esta norma se espera que las Juntas existentes puedan implementar sus iniciativas compartidas de integración.

---

4 PRODES/USAID: El Proceso de Descentralización. Balance y Agenda a septiembre de 2007. Lima, octubre 2007, página 8.

5 Cabe recordar que hasta septiembre de 2007, se habían registrado 11 JCI; pero de acuerdo a información proporcionada por Secretaría de Descentralización de PCM, de las 11 JCI creadas sólo INTERNOR quedó operativa, en tanto que CENSUR y CIAM fueron creadas con posterioridad y dinámicas diferentes. Véase: PRODES, El proceso de descentralización. Balance y agenda a septiembre de 2007. Lima, septiembre de 2007.

3. Primer intento para conformar regiones: referéndum 2005

En octubre de 2005 se realizó el primer referéndum para la conformación de regiones, con cinco propuestas que involucraban a un total de 16 departamentos. Ninguna de las iniciativas logró alcanzar una votación favorable por lo que no se conformó alguna región. Los resultados de este primer referéndum marcaron negativamente el proceso de integración regional, el mismo que se realizó al amparo de la siguiente normativa:

- Ley Nº 28274 de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones y su Reglamento (Decreto Supremo Nº 063-2004-PCM).
- Criterios y Lineamientos para la Elaboración y la Aprobación del Expediente Técnico para la Integración y Conformación de Regiones - Resolución Presidencial Nº 069-CND-2004.
- Ley Nº 28273 del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales y su Reglamento (Decreto Supremo Nº 080-2004-PCM).

En efecto, en esta consulta popular el 69% de los electores votó por la "No" conformación de regiones y sólo en el departamento de Arequipa se obtuvo una votación mayor al 50% más uno. Diversos diagnósticos realizados y analistas consultados indican que algunos factores que determinaron dicho resultado fueron: la poca concertación con la ciudadanía; la poca claridad respecto a las reglas de funcionamiento de las regiones a constituirse; la debilidad de los incentivos que se otorgarían a los departamentos que se integraran; así como la escasa información trasladada a la población[6].

No obstante, tampoco puede descartarse la posibilidad de que la apuesta por la integración, prevista en la Constitución, no despierte la misma convicción en todos los actores regionales. Del mismo modo, se cuestiona que el mecanismo planteado (referéndum) podría no ser el más idóneo para lograr la integración regional.

Cabe indicar que originalmente, la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones estableció que la integración se daría por etapas, la primera mediante la integración o fusión de dos o más circunscripciones colindantes, estableciéndose tres fechas –2005, 2009 y 2013– para la realización de los respectivos referéndums. La segunda etapa permitiría que a las regiones ya constituidas se integren provincias o distritos contiguos. El mecanismo establecido para esta segunda etapa también fue el referéndum, aunque las fechas fueron señaladas para los años 2009 y el 2013, en simultáneo con los procesos de la primera etapa. Este cronograma daba por supuesto que en el 2005 se formaría alguna(s) región(es).

En mayo del 2009, se aprobó la Ley N°29379 que modificó la legislación en materia de regionalización. Entre otros aspectos, la nueva norma eliminó los plazos para la realización de los referéndums establecidos en el artículo 15° de la Ley de incentivos para la conformación de regiones. Con ello, hoy se cuenta con una norma flexible que deja a la voluntad de las circunscripciones territoriales la definición del momento en que consideren oportuno someter a consulta su intención integracionista.

---

6 PRODES-USAID. Proceso de Descentralización 2005 – Abril 2006, Balance y Desafíos. Lima, 2006, p. 7.

4. Propuesta de Región Piloto: iniciativas en curso

Como alternativa a los resultados del referéndum de 2005 el Presidente de la República anunció la creación de una región piloto[7]. Sin embargo, hasta el momento no existen avances normativos para la puesta en marcha de esta iniciativa, aunque sí existen voluntades políticas expresadas en acuerdos por parte de presidentes regionales.

En efecto, en diciembre de 2007 los presidentes regionales de Amazonas y San Martín manifestaron su voluntad de constituir una región piloto. Asimismo, a través del Acuerdo Regional Nº 011-2008-GR-LL, el Gobierno Regional de La Libertad ha expresado su voluntad de integrarse a la Región Piloto Amazonas – San Martín[8].

Posteriormente, en diciembre de 2008, los presidentes regionales de Ancash, Huánuco y Ucayali firmaron un acta en la que también manifestaron su interés de constituirse en región piloto.

Si bien la voluntad política puede ser considerada como el punto de partida para formar una región, será necesario transitar por la senda de la concertación al interior de los departamentos involucrados, el saneamiento de límites departamentales y la adecuación normativa correspondiente para que la integración regional prospere.

Adicionalmente, es preciso anotar que la única definición de región piloto con la que se cuenta oficialmente es la incluida en el Informe de Proceso: La Descentralización en el Perú que elaboró la Secretaría de Descentralización. En dicho documento se establece que una región piloto es *"la circunscripción territorial que proviene de la integración transitoria de dos o más departamentos contiguos. (…) es una entidad pública con administración especial (por su condición temporal), sujeta a los controles administrativos como toda entidad del estado"*[9]. Sin embargo, esta definición requiere tener un respaldo normativo para que la denominada región piloto sea una entidad legalmente reconocida.

5. Otras medidas de integración

Además de las medidas de integración regional mencionadas, el Estado peruano ha venido implementando otros mecanismos destinados a promover la cooperación entre gobiernos locales y la integración territorial. En esta categoría podemos ubicar a las mancomunidades municipales y a la fusión de distritos. Por supuesto que para su concreción, estas medidas requieren del concierto y la voluntad de los diferentes niveles de gobierno involucrados.

---

7 Ver Secretaria de Descentralización, 20 medidas de la descentralización, anunciadas por el Presidente de la República en octubre de 2006. Disponible en: http://sd.pcm.gob.pe/ (Consultada en febrero de 2009).
8 Ídem.
9 Secretaria de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros. Informe de Proceso de Descentralización. Lima, 2008. p. 16.

Creación y fusión de distritos[10]

La fusión de distritos es una política de integración dirigida a los gobiernos descentralizados que no cumplen con los requisitos mínimos de población. De acuerdo a la Ley Nº 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial[11], los distritos de la costa deben tener por lo menos 12,000 habitantes, los de la sierra 3,800, y los de la selva 4,000. En esa línea, para poner en marcha esta política, en junio de 2008 se publicó el Reglamento de la Ley Nº 29021, Ley de Promoción de la fusión de municipios distritales, creando incentivos para la fusión de distritos, entre ellos, el 50% adicional del FONCOMUN[12] que reciben de forma conjunta las municipalidades distritales fusionadas.

Si tenemos en cuenta la información de los Censos Nacionales 2007 en relación a la población por distritos, el 48.8% de los mismos deberían fusionarse por no cumplir con el número mínimo de habitantes requerido. Sin embargo, hasta setiembre de 2009, no se conocen de iniciativas de fusión de distritos.

La complejidad para la implementación y logro de resultados de esta política proviene no sólo de su falta de difusión sino también de las dinámicas propias de la población y de la ausencia del Estado en lugares apartados. Dicha ausencia crea en las poblaciones la necesidad de ser un nivel de gobierno para asegurar su incorporación al presupuesto público y recibir recursos para provisión de servicios.

En consecuencia, la vigencia efectiva de esta política requiere de medidas complementarias que logren convicción en los distritos con población reducida de que su fusión no los alejará de los servicios que debe prestar el Estado, sino por el contrario, implicará una mejora real de los mismos.

Conformación de Mancomunidades Municipales

La mancomunidad municipal es un mecanismo de asociación y cooperación que tiene su fundamento en el acuerdo voluntario de dos o más municipalidades, colindantes o no, que se unen para prestar servicios y ejecutar obras[13]. Inicialmente se les atribuyó personería jurídica de carácter privado porque se constituían como asociaciones civiles, pero gracias a las reformas introducidas por la Ley Nº 29341, que modificó la Ley N° 29029, Ley de la Mancomunidad Municipal, actualmente cuentan con personería jurídica de derecho público y esto les permitirá ejecutar recursos y proyectos conjuntos. No obstante, todavía continúa pendiente la aprobación del reglamento de la Ley de Mancomunidad Municipal, pues a través del mismo se debe regular de forma más precisa la organización, el funcionamiento, los incentivos, así como la gestión conjunta de recursos, entre otros temas.

---

10 Proyecto USAID/Perú ProDescentralización. Brújula de la Descentralización. Lima, 2009, p. 26 y 27.
11 Publicada el 25 de julio de 2002.
12 Fondo de Compensación Municipal.
13 Art. 2º de la Ley Nº 29029, Ley de Mancomunidad Municipal, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 29 de mayo de 2007.

Existen 35 mancomunidades inscritas en el Registro de Mancomunidades Municipales, a cargo de la Secretaría de Descentralización, que agrupan a 193 municipalidades ubicadas en 15 departamentos del país[14]. Sin embargo, a la luz de la modificatoria introducida por la Ley N°29341 en abril último, el registro de las mancomunidades existentes deberá ser ratificado por la Secretaría de Descentralización una vez que adecuen sus estatutos a las nuevas disposiciones legales.

14 Secretaría de Descentralización de la Presidencia de Consejo de Ministros http://sd.pcm.gob.pe/contenido.aspx?s=28&ss=0&sss=0&c=851&p=1 (consultada en junio de 2009)

II. Marco normativo de la integración regional

Las normas más relevantes en materia de integración regional son las siguientes:

Ley Nº 27680, Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV, sobre descentralización (7/3/2002), artículos del 184° al 199° de la Constitución. Esta ley modificó íntegramente el capítulo de la Constitución Peruana relativo a la descentralización y estableció el diseño constitucional de esta política de Estado. Entre sus normas, precisa qué son las regiones y cuál es el proceso para su formación.

Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización (20/7/2002), Título VI, Capítulo I, Conformación de las regiones, artículos del 28° al 30°. Esta ley establece la finalidad, los principios, los objetivos y los criterios generales del proceso de descentralización; regula – entre otros aspectos- la conformación de las regiones. Asimismo, fija las competencias de los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local), determina los bienes y recursos de los gobiernos regionales y locales, y regula las relaciones de gobierno en sus distintos niveles.

Ley Nº 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial (25/7/2002). Tiene por finalidad establecer las definiciones básicas, los criterios técnicos y los procedimientos para el tratamiento de demarcación territorial que es competencia exclusiva del Poder Ejecutivo; así como lograr el saneamiento de límites y la organización racional del territorio de la República.

Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (18/11/2002). Establece y norma la estructura, la organización, las competencias y las funciones de los gobiernos regionales. Define la organización democrática, descentralizada y desconcentrada del gobierno regional conforme a la Constitución y a la Ley de Bases de la Descentralización.

Ley N° 28274, Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones (9/7/2004) y su reglamento D.S.N°063-2004-PCM (07/8/2004). Entre otros aspectos, establece el cronograma y los procedimientos para la realización de referéndums. Originalmente, estableció que los referéndums para la conformación de regiones se llevarían a cabo en octubre de 2005 y posteriormente en los años 2009 y el 2013.

Decreto Legislativo Nº 955, Ley de Descentralización Fiscal (05/2/2004). Define, entre otros temas, el diseño de la descentralización fiscal estableciendo dos etapas para implementarla. La primera en la que se asigna competencias y gastos a los gobiernos regionales, y la segunda en la que se asigna a los gobiernos regionales el 50% de determinados impuestos nacionales efectivamente recaudados en su jurisdicción. Su reglamento fue aprobado mediante Decreto Supremo Nº 114-2005-EF, publicado el 09 de septiembre de 2005

Ley Nº 29021, Ley de promoción de la fusión de municipios distritales (20/5/2007). La norma establece disposiciones de promoción para la fusión voluntaria de municipios distritales, con arreglo a lo dispuesto por la Ley de demarcación y organización territorial. Su Reglamento fue aprobado por Decreto Supremo Nº 075-2008-EF, publicado el 10 de junio de 2008.

Ley Nº 29029, Ley de la Mancomunidad Municipal (29/5/2007). Esta norma crea un mecanismo para promover y facilitar las relaciones de cooperación entre gobiernos locales. De acuerdo a la Ley Nº 29029, la mancomunidad debe ser entendida como el acuerdo voluntario de dos o más municipalidades, colindantes o no, que se unen para la prestación conjunta de servicios y la ejecución de obras, con el objetivo de promover el desarrollo local, la participación ciudadana y el mejoramiento de la calidad de los servicios a los ciudadanos.

Ley Nº 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo – LOPE (20/12/2007). Entre otros aspectos, asignó a los sectores del Poder Ejecutivo la función de rectoría de las políticas nacionales para el ejercicio de las funciones correspondientes a las competencias compartidas entre el mismo y los gobiernos descentralizados.

Ley N° 29341, Ley que modifica la Ley N° 29029, Ley de la Mancomunidad Municipal y dicta otras disposiciones (4/4/2009). Entre otros cambios, reconoce a la mancomunidad municipal el carácter de entidad pública que se encuentra sujeta al Sistema Nacional de Presupuesto y otros sistemas administrativos del Estado.

Ley Nº 29379, Ley que modifica la legislación en materia de regionalización (13/6/2009). Esta norma modifica las Leyes de Bases de la Descentralización y la de Incentivos para la integración y conformación de regiones. Entre las modificatorias introducidas, destaca la eliminación de los plazos establecidos para la realización de los referéndums de integración regional.

III. Hallazgos de la Evaluación

Los hallazgos de la evaluación son el resultado de las entrevistas a profundidad desarrolladas por los evaluadores de campo en los departamentos de la muestra. Estos fueron discutidos y analizados durante un taller de trabajo denominado Taller de Hallazgos, en el que participaron, además de los evaluadores de campo, el equipo técnico del Proyecto USAID/ Perú ProDescentralización y algunos miembros del Comité Consultivo.

Los hallazgos identificados han sido organizados en cinco grupos; el primero de los cuales agrupa las percepciones sobre la descentralización e integración regional; el segundo, las razones para la integración regional; mientras que el tercer grupo contiene los obstáculos para la integración regional. El cuarto y quinto grupo de hallazgos están referidos a la participación ciudadana y referéndum, y a las perspectivas de la integración, respectivamente.

1. La descentralización e integración regional: cuestionamiento del modelo

En este primer grupo de hallazgos se busca resaltar aquellas percepciones de los diferentes actores entrevistados referidas al marco general en el que se desarrollaría la integración regional. En general, se aprecia una serie de cuestionamientos al modelo de descentralización e integración regional, conforme veremos.

El modelo de descentralización e integración regional es cuestionado desde tres aspectos diferentes: (i) se trata de un modelo de integración regional impulsado por el nivel nacional que no toma en cuenta la diversidad del territorio del país (modelo centralista) ; (ii) su diseño no responde a una evaluación inicial de las capacidades instaladas para la gestión regional (ausencia de política de fortalecimiento de capacidades),y (iii) existen algunos espacios o iniciativas de integración que resultarían intrascendentes (debilidad de las iniciativas de integración).

Modelo centralista

Como se ha señalado, los hallazgos muestran cuestionamientos al modelo de descentralización e integración regional. En tal sentido, para algunos funcionarios del Gobierno Regional de San Martín y algunos actores de la sociedad civil, sobre todo del ámbito departamental, el modelo de integración propuesto y el marco normativo vigente deben modificarse. De acuerdo a dichas percepciones el modelo y el marco normativo no obedecen a la compleja realidad del país y no están diseñados para la consecución de resultados a corto plazo.

En el sentido anotado, en el departamento de San Martín una parte significativa de los actores entrevistados consideran que es importante repensar la descentralización y, en

especial, los aspectos referidos a la integración regional de cara a la Amazonía[15]. Cada espacio del territorio nacional tiene sus propias dinámicas y éstas deben ser tomadas en cuenta al momento de adoptar las normas. Ello, además, contribuirá a dar viabilidad y flexibilidad a las acciones conjuntas que se desarrollen con miras a la integración.

Es preciso señalar que, no existe uniformidad en el conocimiento sobre la descentralización y la integración regional, pues existen diferencias según el nivel de gobierno o ámbito al que pertenecen los actores entrevistados. Así, por ejemplo, el conocimiento del tema es más claro en el nivel regional, pero difuso y vago en los espacios locales, es decir, existe menor conocimiento sobre descentralización e integración regional en los espacios provinciales y distritales.

Los datos recogidos en la evaluación ponen de manifiesto que la descentralización pasa por un momento crítico, pues si bien se ha cumplido con transferir casi la mayoría de funciones y competencias a los niveles regional y local, es notorio que en el ejercicio de las funciones se presentan conflictos de competencias con algunos sectores del Ejecutivo. Asimismo, se percibe que la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo no habría contribuido -de momento- a clarificar el escenario de las competencias compartidas por el gobierno nacional y los gobiernos regionales. Las entrevistas realizadas han permitido identificar una serie de conflictos que ilustran esta afirmación.

Cuadro N° 1
Conflictos de competencia entre niveles de Gobierno

Departamento	Entidades involucradas	Descripción del conflicto
Arequipa	Sector Transporte y Comunicaciones	El mantenimiento de la vía de Uchumayo –salida de Arequipa que tiene un recorrido de 25 kilómetros– pertenece a PROVIAS Nacional y en consecuencia ni el Gobierno Regional ni la Municipalidad Provincial de Arequipa tienen facultades para su mantenimiento. Eso sucede a pesar de que la zona por donde pasa la vía forma parte de Arequipa metropolitana.

15 Al respecto, es posible mencionar una de las recomendaciones del informe de campo correspondiente al departamento de San Martín señala que: "(…) los acontecimientos de Bagua sugieren, de algún modo, que es necesario repensar la amazonía y en especial nuestro conocimiento y relaciones con ella". El caso de Bagua, se refiere a los acontecimientos de violencia ocurridos el 05 de junio de 2009, fecha en que se ocasionó la muerte de varios policías y civiles en la provincia de Bagua del departamento de Amazonas en Perú.

Cajamarca	Sector Transporte y Comunicaciones	La clasificación de las vías en nacionales y departamentales impide que el Gobierno Regional de Cajamarca pueda invertir directamente en la mejora de sus vías de articulación interprovincial. Dicha competencia se atribuye a PROVIAS Nacional generándose amplio malestar y descontento entre la población. Un ejemplo de lo señalado es el caso de la carretera de Río Negro - Cajabamba - Huamachuco, cuya conclusión aún no se realiza debido al conflicto anotado.
Lambayeque	Sector Educación	No se han delimitado claramente las competencias del Ministerio de Educación respecto al gobierno regional. El Ministerio de Educación maneja el programa de alfabetización, las plazas docentes, la inversión en infraestructura y el Piloto de Municipalización de la gestión educativa sin coordinación con la Dirección Regional de Educación de Lambayeque.
Tacna	Sector Transporte y Comunicaciones	Algunos funcionarios del Gobierno Regional manifiestaron que las transferencias de competencias y funciones sólo se han dado en papeles pues existen limitaciones logísticas y presupuestales para cumplir con su ejercicio. Por ejemplo, se firmó un acta en el año 2008 con la PCM para que la Dirección Regional se encargue de la supervisión y fiscalización de los medios de comunicación, sin embargo el MTC sigue viniendo desde Lima a fiscalizar los medios de comunicación. De esa forma, se incumple el acta suscrita, pues desde Lima se otorgan los permisos, autorizándose el inicio de actividades y el cierre de radioemisoras.

San Martín	Varios	Alcaldes y funcionarios regionales consideran que hay un retroceso en el proceso de descentralización. Los recortes presupuestales y la generación de programas nacionales de inversión (Agua para todos, Mejorando Mi Barrio, etc.) muestran la contradicción descentralista, por la centralización de recursos en Lima y la ejecución de obras en temas y espacios que son de competencia regional y local.

Fuente: Evaluación Rápida de Campo 2009
Elaboración: Proyecto USAID/Perú ProDescentralización

Tacna

Un funcionario regional indicó que el Ministerio de Salud ha transferido al gobierno regional 125 competencias específicas y 16 competencias generales pero han venido sin presupuesto. El año 2008 se firmó un convenio entre el gobierno regional y el Ministerio de Salud con el objetivo de desarrollar capacidades, incluso se identificaron los temas, pero hasta la fecha el Ministerio de Salud no cumple con el convenio. Asimismo, el personal de la DIRESA tiene la percepción de que, ahora que dependen del gobierno regional, no son bien atendidos y consideran que el mismo no es su *"papá sino su padrastro"*.

Limitaciones en la política de fortalecimiento de capacidades

Además de los conflictos de competencias identificados, los actores de diferentes ámbitos señalan que existen capacidades insuficientes o poco desarrolladas para la gestión descentralizada del territorio.

Según la información recogida en los informes de campo, la generación y fortalecimiento de capacidades es un tema complejo y amplio que trasciende a la integración regional y se convierte en un problema de fondo que está ligado a todas las dimensiones del proceso de descentralización. Los actores consultados señalan que sin capacidades no hay capital humano y social idóneo para gestionar con eficacia sus territorios. Asimismo, manifiestan que es necesaria la creación de una nueva burocracia que contribuya a la mejora en la gestión del Estado, convirtiéndolo en uno moderno, descentralista, participativo y eficiente.

En esa línea, los actores entrevistados señalan lo siguiente:

- En Puno, los actores de la sociedad civil entrevistados reconocen limitaciones en sus capacidades, por lo que reclaman que se implementen procesos de desarrollo de capacidades y un programa intensivo de difusión sobre la marcha del proceso.
- En Cajamarca, los actores entrevistados señalan que el Gobierno Nacional sólo debe limitarse a monitorear la labor de los gobiernos regionales y municipalidades, así como fortalecer sus capacidades dando asistencia técnica desde todos los sectores para una verdadera descentralización.
- En Ayacucho, los actores entrevistados a nivel distrital perciben que la descentralización no ha sido diseñada con programas dirigidos al desarrollo de capacidades de las municipalidades.
- En Lambayeque, una entrevistada señaló que el centralismo se percibe no sólo en el nivel de inversión pública para el desarrollo, sino también en la transferencia de funciones y la gestión pública porque no se han desarrollado capacidades para asumir las nuevas funciones.

Ucayali

Un actor de nivel departametal consideró que *"el proceso está avanzando lentamente porque falta el compromiso y capacidades de autoridades regionales y locales para actuar..."*

Lambayeque

En cambio un actor local señaló que *"la calidad de los servicios es deficiente y es que la gente se ha acostumbrado a no reclamar, se conforma con lo que le dan, vive de lo que el Gobierno le da, no se esfuerzan por obtener nada, no hay desarrollo de capacidades"*

Debilidad de las iniciativas de integración en curso

Asimismo, otra expresión del cuestionamiento del modelo y de las fallas identificadas está sustentada en que la mayoría de entrevistados en los nueve departamentos manifestó que no se han generado propuestas significativas que promuevan y faciliten el proceso de integración regional.

En los departamentos de Lambayeque, Cajamarca, Tacna y Ucayali los actores entrevistados señalan que no hay una propuesta técnica significativa.

En Arequipa se ha priorizado la integración entre las provincias del departamento antes que la MACROSUR[16].

En el marco de la iniciativa de integración regional San Martín – Amazonas (propuesta de región piloto), actualmente se trabaja un proyecto conjunto sobre turismo[17] rural comunitario, con apoyo de la GTZ.

En suma, existe la tendencia a identificar como débiles o escasas las iniciativas, incluso se cuestiona que se encuentren focalizadas en aspectos concretos que, al menos, hasta ahora no han facilitado eficientemente el proceso de integración regional.

Otro cuestionamiento que se hace al modelo actual, es el referido al establecimiento de gobiernos regionales sobre la base de las jurisdicciones departamentales y en base a sistemas administrativos que no han mejorado la gestión gubernamental o peor aún no se diferencian de los entes gubernamentales pasados. Así, según un estrevistado de nivel local de Arequipa , existen dos problemas relevantes del modelo actual:

- La creación de 26 circunscripciones territoriales de carácter regional (25 gobiernos regionales y Lima Metropolitana) acentúa el centralismo y pone en evidencia el carácter burocratizado de estas instancias descentralizados como parte del sistema político nacional. Un factor que deja percibir esta afirmación es el hecho de que se haya mantenido el sistema administrativo de los antiguos Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR).
- La falta de una concepción clara sobre la verdadera naturaleza de los gobiernos regionales como una instancia del Estado, que aparentemente no es entendida por el gobierno nacional. Por ejemplo, en Arequipa, en el ámbito departamental, se manifiesta que la falta de grandes reformas en el ámbito económico y fiscal no garantiza la constitución de verdaderos gobiernos regionales, que signifiquen instancias con decisión autónoma.

Estos cuestionamientos al modelo constituyen alertas que tendrán que ser tomadas en cuenta en la revisión o actualización de las diversas políticas que orientan el proceso de descentralización.

16 Uno de los enrevistados indicó que la propuesta de conformación de la Macro Región del Sur fue planteada en un encuentro, que se llevo a cabo en Ilo, entre las Cámaras de Comercio y los alcaldes de las municipalidades provinciales capitales de departamentos. Esta propuesta no fue impulsada durante el gobierno de Alejandro Toledo y fue desplazada por espacios como la Junta de Coordinación Interregional del Sur. Asimismo, la propuesta se fue politizando y concluyó.

17 Algunos actores reconocen que el potencial arqueológico de ambas regiones descansa en la cultura Chachapoyas, que existió entre los territorios de Amazonas y San Martín (a manera de ejemplo se mencionan a el gran Pajaten, el Gran Saposoa, y la ruinas de Shunté en Tocache recientemente descubiertas). Los actores consultados señalan que aprovechar este potencial requiere de un esfuerzo integrador, si se desea revalorar este espacio histórico como una sola unidad. Por otro lado, se señala que la complementaridad de servicios turísticos es importante y para su debida utilización se debe aprovechar que estos están más desarrollados en San Martín que en Amazonas.

2. Razones para la integración regional

Para que se verifique la integración regional es preciso que se genere –entre la población, sus funcionarios y sus autoridades– un consenso respecto al impacto positivo que ésta tendría en sus vidas. Eso es precisamente lo que destacan gran parte de los hallazgos recogidos.

Dinámicas compartidas y con beneficios concretos facilitarían la integración regional

Tanto los entrevistados del nivel departamental cuanto del ámbito local señalan que para promover los procesos de integración se deben tener en cuenta las dinámicas sociales, culturales y económicas compartidas. De igual modo, indican que una razón trascendente para la integración de territorios es el funcionamiento de los corredores económicos que se gestionan en territorios colindantes o no. En este marco se mencionaron algunos ejemplos:

- Los Presidentes Regionales de Ucayali, Huánuco y Ancash suscribieron un acta de intención para la formación de la Región Norcentro-Oriental[18], la misma que estaría integrada por estas jurisdicciones con el objetivo principal de poner en marcha un corredor vial para la exportación de sus productos.
- La Junta de Coordinación Interregional - INTERNOR, que tiene como finalidad la conformación de un espacio de interrelación bioceánica con significativo potencial económico productivo, busca configurar un corredor transversal de más de 200 Km (no sólo una vía lineal) que articule a departamentos de costa –cuenca del Pacífico– y aquellos de la selva que cuenten con acceso fluvial al Atlántico.

Los ejemplos antes mencionados, ciertamente, provienen de espacios de ámbito interdepartamental; sin embargo, también se destacaron otras experiencias de integración territorial en espacios interprovinciales e, incluso, interdistritales como por ejemplo:

- Articulación de las provincias ayacuchanas de Paucar del Sara Sara y Parinacochas con las provincias de Caravelí en Arequipa y Nazca en Ica.
- Corredor económico Chiclayo, Tarapoto y Yurimaguas.
- Interoceánica del Sur y del Centro.
- Propuesta de región amazónica de la Selva Central.
- Integración de la provincia de Sánchez Cerro (Moquegua) y la cuenca sur oriental de la Provincia de Arequipa.
- Articulación a través del Valle de Tambo entre Arequipa y Moquegua.

---

18 Propuesta que se hizo pública oficialmente el 10 de diciembre del 2008 en Palacio de Gobierno, con la presencia del Presidente de la República Alan García Pérez, el entonces Presidente del Consejo de Ministros Yehude Simon, y los presidentes regionales de Ancash, Huánuco y Ucayali.

La dinámica propia de las relaciones comerciales ha permitido la configuración de espacios geoeconómicos que funcionan paralelamente a la organización político administrativa del Estado. Se trata de experiencias que promueven la integración regional de una manera diferente a la que propone la actual legislación sobre integración regional referida, esencialmente, a la integración de carácter político y administrativa. Las iniciativas comentadas se orientan hacia una integración que responde a necesidades u oportunidades concretas para la población.

Puno

Un actor de nivel provincial señaló que: *"primero deberíamos identificar las potencialidades con que contamos, fortalecer los corredores económicos y promover los parques industriales porque eso nos traerá desarrollo inmediato y mejora de la economía local, sólo unidos podremos enfrentar el centralismo y salir adelante. La parte administrativa, los intentos de descentralización hasta ahora han sido fallidos porque todos se han centralizado en transferir funciones"*.

Arequipa

Por su parte un entrevistado del ámbito departamental indicó que: *"continua vigente en la memoria colectiva la necesidad de que Arequipa forme parte de una región, y su éxito depende del grado de interrelación cultural e histórica esté incluida en este proceso (...) si en Puno no se tiene un tratamiento más cultural como región quechua-aymara, siempre va ser un problema para la integración del sur. Una visión integradora de carácter mestiza del sur parece ser una alternativa para tomar en cuenta"*.

Identidad cultural como elemento clave en la integración regional

La identidad cultural tiene una doble repercusión sobre el proceso de integración. De un lado puede ser un elemento motivador, pero de otro puede desincentivarla. Con relación al impacto motivador, resulta interesante que una autoridad local de Chiclayo haya señalado que la integración con Cajamarca es viable porque se comparten vínculos culturales y, a la vez, se cuenta con la conectividad territorial. Otro ejemplo es la *"identidad selvática"* que comparten la provincia de Puerto Inca del departamento de Huánuco y el departamento de Ucayali; además en este espacio territorial estarían articulados administrativa y comercialmente, por lo que muestran interés en integrarse.

Experiencias similares se exhiben en San Martín, donde una de las tendencias de integración se orienta a construir con todos los departamentos de la Selva (Amazonas, San Martín, Loreto, Ucayali y Madre de Dios) una región que se denominaría Macro Selva. Las razones pasan por reconocer una cultura y una historia común; así como el potencial de su biodiversidad que es necesario aprovechar, pero también proteger de forma urgente. En ese sentido, advierten que un elemento integrador es la conciencia de su ubicación estratégica que les asegura recursos como el agua y los bosques, que son tan necesarios para la supervivencia del planeta.

Asimismo, en Ayacucho algunos entrevistados de la sociedad civil del ámbito departamental, coinciden en señalar que la música y la danza son las expresiones culturales a través de las cuales la población se identifica con el departamento. Sin embargo, afirman que se encuentran ausentes otros vínculos o intereses que puedan facilitar la construcción de un proyecto común.

Con relación al impacto desintegrador que pueden tener las identidades culturales, es posible citar el caso de las comunidades nativas del distrito de Iparia en el departamento de Ucayali. Dicha población percibe como una amenaza la propuesta de integración regional Ancash – Huánuco – Ucayali, porque consideran que significa una invasión a su cultura y una posibilidad de que se enajenen sus tierras; así uno de sus dirigentes señaló: *"…sería fatal volver a ser como cuando pertenecíamos a Loreto, podemos ser enajenados, hay un riesgo de transculturización, nuestra música es la música del Shipibo y no el huayno…"*

En esa misma línea, también existe desconfianza y temor por parte de los actores entrevistados en la zona andina del departamento de Junín con relación a la aspiración de los departamentos de la selva de revitalizar la formación de la Región Amazónica Selva Central. De verificarse esas aspiraciones, consideran que se produciría un desmembramiento territorial.

La relevancia de los aspectos histórico-demográficos para la integración:

Cajamarca

A nivel provincial se señaló que *"tal es el caso de la Provincia Cajabamba, que durante el periodo de la Colonia se instaura la Intendencia de Trujillo, que congregaba a los Departamentos de la Libertad, Cajamarca, Lambayeque, Piura y Tumbes, dichas intendencias no duraron ni 20 años, por problemas de la sede e identidades locales. Así mismo la provincia de Cajabamba era un distrito de Trujillo, pero como premio por el apoyo prestado al proceso de la independencia, es ascendida a Provincia del Departamento de Cajamarca".*

En el departamento se indicó que *"en el aspecto demográfico, existe una vinculación cultural por la constante migración entre los departamentos de Trujillo, Cajamarca y Lambayeque, por ejemplo hay alcaldes del departamento de La Libertad procedentes de Chota, Cutervo y Celendín".*

De otro lado, en los departamentos de Ucayali, Junín y Lambayeque, reiteradas intervenciones de funcionarios, autoridades y representantes de organizaciones de la sociedad civil señalan que *"el chauvinismo"* es uno de de los factores que limitan el avance del proceso de integración regional, pues existen personas que no están dispuestas a perder poder político y representatividad. El cuadro siguiente recoge algunas de las expresiones más significativas.

Cuadro N°2 Expresiones que acusan la existencia de chauvinismos y desconfianza	
Departamento	Frase
Ucayali	*"…. los aspectos culturales de la Amazonía podrían ser más por chauvinismo…"*[19]
Junín	*"Chauvinismo, caudillismo, celo político, desconocimiento de la población de las competencias de los niveles de gobierno, por ello tocan todas las puertas para lograr sus objetivos"* [20]
Lambayeque	*"Hay chauvinismos locales, cada localidad se encierra en lo suyo un falso sentido de identidad, somos sicanes, mochicas, falta trabajar el sentido de identidad"* [21]

El temor al avasallamiento cultural se encuentra presente en algunos actores entrevistados, sobre todo con relación al impacto negativo que sufrirían las culturas originarias, sea andina o amazónica. Ello, porque en el ámbito territorial de dichas culturas es tangible el sentido de pertenencia y propiedad del territorio. Así, respecto a las comunidades que comparten cultura, el uso o la relación con el territorio es un elemento articulador de cara a los procesos de integración regional. Sin embargo, cuando esta base cultural compartida no existe y en esos territorios se instalan personas con otro tipo de cultura, se generan conflictos que tienen origen en la forma diversa de concebir y usar el territorio.

Un ejemplo de la afirmación anterior se presenta en las percepciones recogidas en el Departamento de Tacna al que han migrado un número considerable de pobladores puneños, por lo que las costumbres de las personas migrantes generarían desencuentros con la cultura local. Percepciones similares se presentan en la ciudad de Arequipa, que se estima carecería de una visión andina que es uno de los factores culturales que podría potenciar la integración regional en el sur.

En el departamento de Ucayali, como se señaló anteriormente, diversas personas entrevistadas manifestaron que existe temor de que su eventual integración con el departamento de Ancash, en el marco de la propuesta de la Región Piloto (Ancash – Huánuco – Ucayali), genere avasallamiento cultural; porque se trata de un departamento que concentraría el poder del gobierno por contar con mayor población, presupuesto y recursos.

19 Ex Director Regional.
20 Periodista radial.
21 Funcionario de nivel departamental.

Mancomunidades y otras formas de articulación: oportunidad para la integración de territorios

De acuerdo a lo sostenido por dos representantes de la sociedad civil en Arequipa, las mancomunidades son percibidas como alternativas reales que garantizan la alianza estratégica entre los gobiernos locales, las mismas que permitirán el desarrollo integral de territorios mayores a los distritos e, incluso, las provincias.

Otros entrevistados, perciben a la mancomunidad como un instrumento integrador entre provincias de distintos departamentos, pues la unión no es político-administrativa, sino se da en función de intereses compartidos concretos. Los intereses, como se anota, pueden trascender lo político-administrativo, ampliando con ello las posibilidades de generación de propuestas de integración que apunten al desarrollo de los actores participantes. Se señalan como factores de integración: una cuenca hidrográfica, así como razones históricas, económicas o culturales, señalándose como ejemplo el caso de la unión de municipios de la provincia de Arequipa y la provincia de Sánchez Cerro de Moquegua.

También son considerados factores para impulsar la creación de mancomunidades las alianzas entre gobiernos locales para la ejecución de obras de beneficio común y mayor impacto; los asocios para lograr mayor puntaje en fondos concursables como FONIPREL y; la prestación de servicios comunes para atender necesidades insatisfechas propias de territorios desatendidos.

Cuadro N° 3
Mancomunidades mencionadas en las entrevistas

Ámbito	Denominación de la Mancomunidad	Objeto
Junín. Conformada por 8 distritos de las Provincias de Chupaca y Concepción.	No registrada ante Secretaría de Descentralización[22]	Gestión de proyectos integrales de intercomunicación y corredores turísticos.
Junín. Conformada por 12 distritos de Jauja.	Mancomunidad de Yacus	Cadenas productivas.
San Martín	Mancomunidad del Bajo Huallaga	Desarrollo Local.
Todos los distritos de Sánchez Cerro (en Moquegua) y los distritos de Mollebaya, Polobaya, Quequeña, Pocsi, Characato y Sabandía en la Provincia de Arequipa.	Mancomunidad de la Cuenca Sur Oriental Lonccos y Puquinas	Integración vial y gestión del recurso hídrico.

22 Secretaría de Descentralización. Directorio de Mancomunidades Municipales del Perú. http://sd.pcm.gob.pe/contenido/840/DIRECTORIO%20DE%20MANCOMUNIDADES%20MUNICIPALES%20DEL%20PERU.pdf (Consulta realizada en julio de 2009)

Junín	Mancomunidad del AMUVRAE	Generación de desarrollo para el Valle del Río Apurimac y Ene.
Lambayeque	Mancomunidad de Valle la Leche de Lambayeque	Promover ruta turística y represamiento del río la Leche.
Tacna. Distritos de Pachia y Palca	Mancomunidad de distritos de Pachia y Palca en Tacna	Ejecución de obras de beneficio común.

Fuente: Evaluación Rápida de Campo 2009
Elaboración: Proyecto USAID/Perú ProDescentralización

San Martín

La Mancomunidad del Bajo Huallaga se conformó por los distritos de Pongo de Caynarachi y Barranquita (provincia de Lamas) así como los distritos de Navarro, Huimbayoc, Pelejo y Papaplaya (provincia de San Martín), siendo su objetivo inicial acercar la acción del Estado a territorios en extrema pobreza y población electoral mínima, pero con enorme potencial productivo. Su formación obedeció a una propuesta planteada por el Presidente Regional, por lo que la Gerencia de Desarrollo Económico del Gobierno Regional, el Sector Agricultura y algunas ONG plantearon un esquema de intervención que generó un compromiso de acción concertada.

Posteriormente, la Dirección Regional de Salud (DIRESA San Martín), con apoyo de PHRplus[23], asumió la formulación de un Plan de Desarrollo Integral para esta zona de intervención de la mancomunidad, a partir de allí se generó un modelo para replicar a otras propuestas de gestión compartida.

Además de las mancomunidades, existe la figura de las asociaciones de municipalidades, las mismas que constituyen espacios donde las municipalidades realizan esfuerzos conjuntos con el fin de gestionar proyectos de impacto interdistrital e interprovincial; así como para potenciar el desarrollo económico de su población. No obstante, en las entrevistas realizadas se menciona que, con una lógica distinta a la general, la Asociación de las Municipalidades Distritales de la provincia de Arequipa viene desarrollando acciones percibidas como de carácter político[24]; es decir, orientadas a hacer contrapeso a la Municipalidad Provincial de Arequipa. Ese objetivo político estaría desplazando a un segundo plano el objetivo de prestar servicios comunes a sus jurisdicciones.

23 Programa de USAID que apoya la descentralización y la gestión del Sector Salud.
24 La asociación de alcaldes distritales de la provincia de Arequipa, con más de veinte años de actividad, ha impulsado acciones concretas en los cuatro últimos años, logrando obtener algunos resultados positivos como el financiamiento de la construcción de la planta de agua potable la Tomilla II y la planta de tratamiento de aguas servidas con la finalidad de evitar la contaminación del río Chili y la afectación de la agricultura del valle.

Respecto al asociativismo municipal, la mayoría de funcionarios y autoridades entrevistados en los ámbitos departamentales, provinciales y distritales manifestaron conocer las dinámicas de asociación en cada una de sus localidades. Sin embargo, algunos actores del ámbito distrital y provincial coincidieron en indicar que desconocen el tema o lo conocen muy poco.

En relación con los motivos por los que las municipalidades se asocian, el principal manifestado es la consecución de objetivos comunes por parte de las municipalidades involucradas. Así, por ejemplo, una autoridad de nivel local en Ayacucho indicó que: *"… fuimos los primeros –como Asociación– que fuimos a Lima para que nos devuelvan los recursos de FONCODES. Los alcaldes fuimos a reclamar al Ministerio de Economía y a la PCM, por nosotros se nos está devolviendo la plata y eso lo sabe el pueblo".* De igual modo, un funcionario de nivel provincial mecionó que: *"la asociación se está retomando (…) Como mancomunidad podemos hacer proyectos, este semestre todavía no"*

Cuadro N° 4
Asociaciones Municipales mencionadas en las entrevistas

Ámbito	Denominación de la Mancomunidad	Objeto
Junín	AMSELCE (Asociación de Municipalidades de Selva Central)	Tener nivel de representación y de gestión de proyectos que les permita contar con mayores recursos, así como desarrollar obras de impacto provincial.
	AMREJ (Asociación de Municipalidades de la Región Junín)	
	ASMUSA (Asociación de Municipalidades de la Provincia de Satipo)	
	AMUVRAE (Asociación de Municipalidades del Valle del Río Tambo-Apurimac y el Ene)	
Ayacucho: → Provincia de Paucar del Sara Sara.	Asociación que agrupa a todas las municipalidades distritales[25]	La asociación recién se está conformando.

25 Según información proporcionada por el Teniente Alcalde de la Municipalidad Provincial de Páucar del Sara Sara, se ha conformado en el año 2008 una asociación que agrupa a todas las municipalidades de la provincia y es presidida por el alcalde provincial, esta asociación se encuentra en proceso de inscripción.

Amazonas, Cajamarca y La Libertad: → Provincia de Celendín (Miguel Iglesias, Jorge Chávez, Sucre) → Provincia de Bolívar (Pisuquia, Bolívar y Longotea). → La Libertad → Amazonas. Distrito de Leymebamba de la Provincia Chachapoyas.	Asociación de Municipalidades del Marañón Andino (AMMA)	Gestión de corredores económicos y promoción del desarrollo económico.
Cajamarca: → Provincia de Cajamarca (Baños del Inca, Llacanora, Jesús, Namora y Matara). → Provincia de San Marcos (Pedro Gálvez, Jóse Sabogal, José Manuel Quiroz, Gregorio Pita, Chancay, Ichocán y Eduardo Villanueva). → La Provincia de Cajabamba (Cajabamba, Cachachi, Condebamba y Sitacocha).	Asociación de Municipalidades del Corredor Económico Crisnejas (AMCEC)	Gestión de corredores económicos y promoción del desarrollo económico.

Fuente: Evaluación Rápida de Campo 2009
Elaboración: USAID/Perú ProDescentralización

Las mancomunidades y asociaciones de municipalidades se presentan como una oportunidad para lograr una efectiva articulación a través de corredores económicos, lo que permitiría ampliar la visión política administrativa tradicional. De esta manera, se aprovecharían las ventajas competitivas y comparativas que ofrecen el corredor y la cuenca. En ese sentido, algunos actores entrevistados de los departamentos de San Martín, Puno y Cajamarca señalan que sería conveniente establecer la propuesta de nuevas regiones en base a la integración de espacios como las mancomunidades y las asociaciones de municipalidades. Refuerzan este planteamiento afirmando que la integración no puede ser un proceso forzado, ya que el cambio nace de abajo hacia arriba, producto de la solidaridad inter territorial, del diálogo y la negociación constante. Se indica que todo ello generará la confianza mutua necesaria para el proceso de integración.

3. Obstáculos para la integración regional

Las autoridades, así como los líderes regionales y locales entrevistados en los distintos departamentos consideran, en términos generales, que el proceso de descentralización es lento, se encuentra inconcluso y adolece de problemas estructurales. A pesar de dichas apreciaciones, lo consideran irreversible. En ese sentido, la evaluación rápida de campo permitió identificar algunos de los obstáculos que los actores entrevistados han mencionado de manera reiterada.

Extensión del centralismo de Lima a los gobiernos descentralizados: *"descentralización del centralismo"*

Algunos actores estiman que la desactivación del Consejo Nacional de Descentralización generó problemas estructurales, y consideran que fue una forma de retomar la dinámica centralista en la toma de decisiones por parte de los funcionarios públicos del gobierno nacional. En ese sentido, una autoridad local de nivel provincial en Puno señaló que *"desactivar el CND (sic) fue un error garrafal porque hasta la fecha hemos visto que no se descentraliza nada, sólo hay una propuesta centralista desde Lima. Si queremos trabajar tenemos que consultar a la PCM y hasta que nos den respuesta ya transcurrió mucho tiempo y no podemos crear políticas públicas en nuestras localidades. Por un lado, en apariencia se transfieren programas; pero por otro lado, el gobierno crea otras estrategias y programas que si tienen presupuesto y a nosotros sólo nos dan lo que ya no sirve".*

Por otro lado, la ausencia de reformas significativas en la implementación de las políticas económicas, financieras y fiscales estaría impidiendo que se consoliden y fortalezcan los gobiernos regionales como instancia de decisión autónoma. Así por ejemplo un representante de la sociedad civil en Arequipa afimó que *"el centralismo es un esquema mental impregnado en todos los peruanos, y para descentralizar se necesita dos elementos básicos: poder entendido como capacidad de decisión, y recursos económicos de carácter público"*.

Como se mencionó antes, los actores entrevistados consideran que un problema que se originó en la mentalidad y el modelo centralista fue la creación de los gobiernos regionales con base departamental, pues se facilitó la réplica del carácter y la dinámica burocrática de los gobiernos regionales que se erigieron sobre la base de los antiguos CTAR.

Por su parte, los representantes de organizaciones sociales entrevistados afirmaron que la población percibe que los gobiernos regionales no han podido asumir la responsabilidad encomendada con la independencia que ello requería. Esta situación se estaría presentando a pesar de la transferencia de competencias, funciones y programas hacia los gobiernos descentralizados.

Sobre la gestión de los gobiernos regionales, la mayoría de actores entrevistados señalan que ésta no ha mejorado significativamente en comparación al modelo de gestión de los CTAR. Incluso, un entrevistado de la provincia de Arequipa señaló que los nuevos gobiernos regionales son tan sólo una extensión de los CTAR y no constituyen una mejora en la administración pública regional.

En líneas generales, se considera que persiste el centralismo de Lima y su posición privilegiada sobre los demás departamentos del país. Se percibe que este centralismo se pone de manifiesto en temas administrativos, económicos, sociales, de inversión, así como de políticas de Estado. De igual modo, esta percepción se extiende a los gobiernos regionales pero con matices. Las autoridades y funcionarios -en la mayoría de las entrevistas- sostienen que eso no ocurre; sin embargo, sí es una percepción constante entre los representantes de organizaciones de la sociedad civil y la población.

En suma, es posible afirmar que existe una tendencia en la percepción de los entrevistados que aún persiste el centralismo de Lima con respecto a los demás departamentos del país y de los gobiernos regionales en relación a los espacios locales. Tal situación, constituiría un obstáculo para promover la integración regional porque las instituciones públicas no cuentan con una visión compartida de un país descentralizado y, por ende, no proponen acciones encaminadas a promover la integración regional.

Canon minero: elemento desalentador de las propuestas de integración regional

Un tema adicional que ha sido identificado a partir de los hallazgos de esta evaluación es el referente al canon minero, el cual es percibido por actores de la sociedad civil de los departamentos de Arequipa, Cajamarca, Lambayeque y Tacna como un elemento desalentador de propuestas de integración regional. Incluso llega a aseverarse que fue uno de los principales factores que influyeron sobre los resultados negativos del referéndum del año 2005, en aquellos departamentos productores de recursos minerales. La percepción del canon como un aspecto desalentador de la integración regional proviene de aquellos departamentos perceptores de recursos financieros provenientes del canon minero como Arequipa, Cajamarca y Tacna. En esos departamentos, ha sido posible identificar a diversos actores con poca o nula predisposición hacia la integración con otros departamentos, ello debido a que se tendría que diseñar un nuevo esquema distributivo de los recursos del canon. Por el contrario, departamentos como Lambayeque desearían integrarse con algún departamento perceptor de canon minero como Cajamarca, la redistribución del canon minero se plantea como un tema atractivo y que traería beneficios. No obstante, indican se trata de uno de los varios factores que obstaculizan la integración regional.

Sobre el tema planteado, en Tacna, se considera que la opción más clara de integración es la unión con Moquegua, debido a que comparten algunos aspectos relevantes, como similitud a nivel territorial y poblacional, así como una economía complementaria. En esa línea se señala que Tacna no cuenta con un puerto pero que Moquegua sí tiene el puerto de Ilo, asimismo se indica que Moquegua no tiene aeropuerto pero Tacna sí cuenta con dicho servicio.

Lambayeque

Actores departamentales señalan que *"algo se siente que ha cambiado pero que no se corresponde con la voluntad política de transferir, porque detrás de las decisiones todavía hay la sombra de los ministerios"*. Sin embargo: *"persiste el centralismo, se transfieren responsabilidades pero no recursos y decisiones".*

Ucayali

No existen decisiones firmes y éstas aún están centralizadas, así un representante del sector productivo indicó que *"…el 80% de las decisiones en manejo forestal se toman en Lima y cuando se haga realidad la descentralización va a traer consigo desempleo y por eso hay una lentitud para que no se realice esta transferencia, por lo administrativo".*

Ayacucho

Autoridades y organizaciones de ámbito distrital y provincial de Ayacucho consideran que el centralismo a nivel nacional se repite en Ayacucho y eso se expresa en la reducida vinculación del gobierno regional con las provincias y de éstas con los distritos: *"no existe un engranaje entre el gobierno regional y los gobiernos locales, con el trabajo disperso no se logra desarrollo regional"*

Cajamarca

Actores entrevistados manifiestan temor por repetir centralismo en las regiones que posiblemente se conformen. Según percepción de los pobladores de Cajabamba, existe centralismo en la ciudad de Trujillo, pues las provincias de la sierra de la Libertad, están desatendidas. En el caso de Sayapullo, por ejemplo, que pasó de Cajamarca a La Libertad, no ha tenido cambios positivos visibles y está abandonado al igual que Bolívar.

Junín

Los actores de la sociedad civil entrevistados señalan que las instituciones públicas vinculadas al proceso de descentralización trabajan centralistamente y no se percibe que realicen acciones destinadas a propiciar la integración regional. Se replica el centralismo de Lima en las capitales de departamento, provincias y distritos.

Esta complementariedad entre las economías de ambos departamentos se evidencia también en el tema de acceso a recursos, como es el caso del petróleo que Tacna necesita y que llega por vía marítima al puerto de Ilo. A pesar de estas constataciones, todavía está latente en el recuerdo de la población de Tacna el resentimiento con el departamento de Moquegua por la percepción de que Tacna se vio perjudicado en la distribución de los montos de canon a consecuencia de los reclamos del departamento de Moquegua.

Tacna

Un representante del sector comercial indicó: *"Tacna debe quedarse sola porque los problemas del canon minero nos han distanciado con Moquegua fuertemente y Puno es muy grande y nos absorbería, por eso es mejor quedarnos solos"*.

Cajamarca

Un funcionario de nivel provincial afirmó que *"no se pueden generar expectativas claras, hasta que no se defina la situación del canon minero y energético, las provincias de Cajamarca, no quieren perder los beneficios del canon, pero sí quieren seguir un flujo económico con los departamentos vecinos"*. Mientras que la autoridad local consideró que los *"recursos de la zona, deben quedarse en la zona, ejemplo el canon minero sólo debe beneficiar a Cajamarca, hay distritos que necesitan esa ayuda y que no se vaya a otro lado…"*.

En base a los hallazgos analizados se puede señalar que el canon minero desalienta la articulación departamental pero también lo hace en el nivel provincial y distrital, pues estos ámbitos no desean perder ni compartir los beneficios del canon minero con otras jurisdicciones.

En el caso de Tacna, como se anotó anteriormente, el recurso del canon lejos de ser un medio asociativo y articulador, sería un medio disociativo y desarticulador y eso se grafica en los intereses creados al respecto; por ejemplo, los pobladores del distrito de Curibaya que pertenece a la provincia de Candarave en algún momento pensaron anexarse al Distrito de Ilabaya de la provincia de Jorge Basadre debido a que Ilabaya tiene ingentes cantidades de recursos por canon minero.

Mecanismos de articulación entre los niveles gobierno: duplicidad de esfuerzos y conflictos

Los actores entrevistados han identificado como otra debilidad la manera como se articulan, concertan o coordinan los niveles de gobierno. La forma en que se verifica la articulación intergubernamental sería un elemento que condiciona negativamente la integración regional debido al limitado impacto de las acciones que realiza cada nivel de gobierno.

En Ucayali, por ejemplo, las personas entrevistadas de la sociedad civil y algunos funcionarios de nivel local consideran que en el gobierno regional prima la simpatía política al momento de coordinar y, por ello, se favorece a las autoridades que pertenecen a la misma agrupación política. Así, consideran que el caso más gráfico es la mayor coordinación existente entre el gobierno regional y los distritos, que con la Municipalidad Provincial de Coronel Portillo. Un funcionario de la municipalidad provincial explicó que esto podría deberse a la divergencia política que mantienen la autoridad departamental y la autoridad provincial. De modo similar, en Cajamarca los funcionarios del nivel local señalan que el gobierno regional no se abastece para gestionar los intereses locales ante los ministerios en Lima, por eso prefieren hacer sus gestiones directamente con el Gobierno Nacional sin coordinar con el gobierno regional.

De acuerdo con la información recogida, se hace evidente la falta de implementación de medios adecuados y eficientes de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno para evitar conflictos. Existiría heterogeneidad en las formas de articulación y coordinación entre niveles de gobierno lo que no permitiría la optimización de la gestión territorial. Por ejemplo, un funcionario de nivel provincial en Cajamarca comentó que la descoordinación entre los niveles de gobierno tiene como consecuencia la duplicidad de esfuerzos e inversión de recursos en proyectos que tienen impacto en las mismas zonas, como sucedió con la Municipalidad Provincial de Cajabamba y el Gobierno Regional de Cajamarca respecto a la ejecución de un mismo proyecto de reforestación; así, la Municipalidad Provincial de Cajabamba al ejecutar el proyecto no pagó por la siembra de plántulas, pero el gobierno regional sí pagó S/. 20 nuevos soles por la siembra de cada plántula. Si hubiera existido coordinación, ello no habría sucedido.

A nivel local, en cambio, Cajamarca sí reporta casos positivos de coordinación como por ejemplo, la Municipalidad Distrital de Tocmoche coordina con la Municipalidad Provincial de Chota, tanto en materia de salud como en educación. Sin embargo dicha coordinación no se verifica con el nivel departamental ni nacional; es decir, no existiría coordinación con el gobierno regional ni con los sectores correspondientes del gobierno nacional. Incluso, señalaron algunos entrevistados que, el Gobierno Regional de Cajamarca realiza funciones de gobierno provincial y, de esa forma, propicia la competencia entre niveles de gobierno que deben colaborar entre sí; una muestra de ello se dio cuando la Municipalidad Provincial de Cajabamba debatía el presupuesto participativo en el Valle de Condebamba. En aquella ocasión, el gobierno regional realizó paralelamente una reunión donde se tomaron decisiones sobre financiamiento de proyectos para el mismo ámbito geográfico.

En cambio, los funcionarios del Gobierno Regional de Arequipa indican que la actual gestión regional ha logrado coordinar eficientemente con los gobiernos provinciales y distritales para la ejecución de proyectos de carácter departamental, porque no se desea *"que la ciudad de Arequipa sea para sus provincias, lo que es Lima para el Perú"*. No obstante, esta no es la misma percepción de las autoridades locales. Algunas de ellas, señalan que las coordinaciones no son eficientes y los criterios de implementación de proyectos no son concertados, pues éstos se realizan de acuerdo a los criterios establecidos unilateralmente por el gobierno regional. Por ejemplo, para la realización de un proyecto en el ámbito local es necesario *"que los estudios y ejecución sean efectuados por el propio gobierno regional, y en el mejor de los casos se transfieren los recursos a los gobiernos provinciales para actuar como ejecutor"*.

Por otro lado, también en Arequipa existe la percepción que la información sobre las coordinaciones entre el gobierno regional y el gobierno nacional se manejan de manera muy cerrada. Un ejemplo que grafica lo dicho es que diversos entrevistados manifiestan que sólo se conoce que el gobierno regional viene ejecutando 114 proyectos en coordinación con FONCODES pero no más.

En el caso de Tacna, si bien actualmente no hay articulación entre niveles de gobierno, la Gerencia de Planeamiento del Gobierno Regional de Tacna tiene previsto articular las oficinas de planeamiento del gobierno regional con las de los gobiernos locales. Asimismo, se ha mencionado que la coordinación del gobierno regional con los gobiernos locales se observa sólo con aquellos distritos que no reciben muchos ingresos del canon: *"No hay*

coordinación ni articulación entre el gobierno regional y las municipalidades con fuerte ingreso de canon".

Por otro lado, como se ha mencionado antes, los lazos partidarios facilitan la coordinación entre las autoridades y, en contraposición, las divergencias políticas conllevan que ésta no se realice. En esa línea, en los departamentos de Arequipa, Cajamarca, Junín, Lambayeque y Ucayali las personas entrevistadas señalan que la afinidad partidaria entre los diferentes niveles de gobierno determina significativamente la coordinación entre los mismos. De igual modo, en los casos de Arequipa, Junín y Lambayeque, se indica que la descoordinación por temas partidarios se da desde el Gobierno Nacional hacía los gobiernos descentralizados; mientras que en los casos de Cajamarca y Ucayali la descoordinación por temas partidarios se percibe más desde el nivel regional hacia el nivel local.

Un ejemplo de lo señalado lo grafica lo afirmado por un periodista de Arequipa quien indicó que algunos de los problemas más significativos de descoordinación con el gobierno nacional se presentan en obras de carreteras, los mismos que han generado protestas de las autoridades y la ciudadanía. Ello, porque se percibe que el gobierno nacional sólo apoya y coordina con los gobiernos descentralizados vinculados a su línea política.

De lo dicho se deduce que en algunos departamentos sí existen esfuerzos de articulación y coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, pero en otros departamentos no y, lamentablemente, se produce una duplicidad de esfuerzos y de uso de recursos. Además, la afinidad o divergencia política se convierten en un elemento gravitante para la articulación estratégica y operativa entre estos niveles de gobierno, trayendo consecuencias negativas para la generación de acuerdos que promuevan la integración regional.

Finalmente, con relación a la articulación y coordinación con el gobierno nacional, la mayoría de los funcionarios entrevistados coinciden en mencionar que ésta se ha dado en lo que respecta a la transferencia de funciones, aunque se ha verificado sin la adecuada entrega de recursos. No obstante ello, se percibe que en la práctica el Gobierno Nacional ejecuta proyectos en el ámbito departamental, provincial y hasta distrital con programas como: Agua para todos, Construyendo Perú, Programa Juntos, mi Chacra Productiva, entre otros.

Ausencia de la integración regional en las agendas descentralizadas

Una constante en las entrevistas fue la mención a que el tema de la integración regional no se encuentra presente en la agenda de los partidos políticos, ni de las autoridades. En efecto, la gran mayoría de actores entrevistados considera que a ningún partido político y autoridad le parece prioritario el tema de la integración regional. Incluso, se ha señalado que solamente en época electoral se tocan estos temas y que muchas veces se hace sólo por la necesidad de completar la información de los planes de gobierno.

En esa línea, algunos funcionarios municipales de nivel distrital de Puno consideran que: *"la descentralización no es un tema prioritario, ya que más urgente es atender asuntos referidos al sector educación, salud y nutrición, problemas que aún no han sido resueltos en el país (…), pues esto podría contribuir al desarrollo del país con mayor eficiencia"*. Esta percepción coincide con la de otros funcionarios y miembros de la sociedad civil de nivel provincial.

A pesar de esta tendencia mayoritaria, es preciso indicar que en algunos departamentos se señalan casos específicos en los cuales se identifica la existencia de una agenda donde se trata el tema de la integración regional. Así, a manera de ejemplo, cabe citar los siguientes casos:

- En San Martín, el ex Presidente Regional señaló que el partido de gobierno sí tiene una estrategia de integración regional. Incluso manifestó que mucha de la oposición que recibió durante su gestión tuvo relación con el proceso de integración amazónica que se gestaba en el referéndum del 2005, y que la declaración de su vacancia ocurrió precisamente para cortar esa iniciativa.
- En Puno, algunos actores del nivel departamental indicaron que el Consejo Regional sí cuenta con una agenda sobre el tema; puesto que sus miembros forman parte de la Asociación de Consejeros Regionales del Sur[26]. Esta asociación se reúne cada tres meses y tiene entre sus objetivos debatir aspectos de una posible integración macro regional del sur del país.
- En Cajamarca, funcionarios del Gobierno Regional señalaron que la integración regional sí es un tema de la agenda de desarrollo del departamento y esto se refleja en que la agenda del gobierno regional, incorpora temas como agua, sistemas de irrigación, vías de transporte y comunicación, electrificación, turismo y competitividad territorial. Estos temas son abordados con una visión integral que va más allá de las fronteras del departamento; ello, porque existe la conciencia de que el manejo de temas de desarrollo a nivel macro hace más factible la obtención de mayores beneficios para la población.
- En Ayacucho, los actores entrevistados opinan que en la conformación de la Junta de Coordinación Regional - CENSUR se recogieron algunas de las demandas de la agenda interna de integración del departamento de Ayacucho (Agenda Wari[27]). Así, la agenda de CENSUR acogió, por ejemplo, la necesidad de dialogar articuladamente en el Estado e influir en decisiones del Gobierno Nacional para la transferencia de las antiguos organismos públicos descentralizados - OPD (PRONAA, FONCODES, PRO VIAS) a gobiernos locales, así como la implementación de proyectos macro regionales. No obstante, representantes de la sociedad civil, el gobierno regional y las municipalidades coinciden en manifestar las dificultades que conlleva la consolidación de acuerdos mínimos al respecto.

26 La Asociación de Consejeros Regionales del Sur está conformada por consejeros y consejeras regionales de los Gobiernos Regionales de Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Cusco, Madre de Dios, Moquegua, Puno y Tacna.

27 Esta agenda fue promovida por el Frente de Defensa de Ayacucho en el 2007 y alrededor de la misma se articularon actores públicos y privados. Sin embargo, actualmente no existe consenso entre los actores acerca de la validez de la misma; para algunos gremios como la FADA y el Frente de Defensa la agenda existe, pero esta opinión no es compartida por otros actores entrevistados. Para estos últimos, si bien en el 2007 se logró articular intereses que permitieron la formulación de una propuesta común, así como los compromisos de diferentes actores, incluido el gobierno regional, al final faltó el liderazgo de éste para lograr la identificación del resto de provincias con la Agenda Wari. Actualmente, la posibilidad de retomar dicho nivel de consenso requiere el diálogo con las municipalidades.

Débil liderazgo y limitada capacidad para promover acuerdos políticos orientados a la integración regional

De la información recogida en las entrevistas, se aprecia poca capacidad propositiva de los movimientos regionales y partidos políticos para impulsar la integración regional. No existiría una visión compartida acerca de lo que se quiere como país cuyo horizonte sobrepase la mera organización político-administrativa. Esta falta de visión es apreciada por diferentes actores entrevistados, como las autoridades pertenecientes a la clase política, los representantes de organizaciones civiles y de la población en general. En esa línea, el Gerente de Planeamiento del Gobierno Regional de Tacna indicó que la falta de un *"proyecto país"* genera que las autoridades cambien ideas constantemente y piensen en el corto plazo. Esto a pesar de que el avance del proceso de descentralización depende mucho de las autoridades, pues los técnicos pueden tener buenas iniciativas pero son las autoridades quienes toman las decisiones.

Como se ha visto líneas arriba, el proceso de integración regional tiene muchos obstáculos que dificultan su avance o, en el peor de los casos, lo detienen, pero, pese a ello, los entrevistados en algunos departamentos, manifiestan que sí existen algunos enfoques de integración sustentados en diversos factores como son los económicos, los culturales, los sociales, entre otros. Cada uno de estos factores, o la suma de algunos de ellos, dan norte a las posibles propuestas de integración:

- En el departamento de Ucayali se han recogido dos enfoques para la integración; el primero es amazónico (San Martín, Ucayali, Loreto y Madre de Dios), mientras que el segundo es de carácter transversal (Ancash, Huánuco y Ucayali).
- En Lambayeque hay dos perspectivas de integración; una es la propuesta de integración bioceánica nor-oriental del Marañón y la otra está centrada en la integración por cuencas y corredores económicos. Esta segunda propuesta incluye los distritos y provincias de Piura, Lambayeque, La Libertad, Cajamarca, San Martín y Amazonas.
- San Martín cuenta con cuatro propuestas pero la propuesta de la región Macro Amazónica es la que suscita mayor preferencia. En segundo lugar se encuentra el enfoque de articulación interoceánico que incluye departamentos de costa y sierra. Finalmente, están las propuestas de la región autónoma y la referida a un nuevo modelo de integración sobre la base de las Juntas de Integración Interregional como experiencia de largo plazo.
- La Macroregión del Sur conformada por Tacna, Moquegua, Arequipa, Puno, Cusco, Madre de Dios y Apurímac sería una propuesta de carácter transversal.
- El departamento de Cajamarca, con potencial minero y significativos recursos por canon, estaría dispuesto a integrarse con Lambayeque y Amazonas por sus recursos turísticos. De esa forma se articularía a Cajamarca con el circuito turístico nor-oriental.

No obstante, es preciso mencionar que la percepción acerca de la falta de liderazgos regionales para proponer y contribuir a construir una propuesta integradora, involucra también la falta de capacidad para enfocar y plantear soluciones a las dificultades administrativas que surgirían en un nuevo escenario donde el espacio territorial sea más amplio.

Asimismo, respecto a la identificación de liderazgos, en Lambayeque y San Martín todavía identifican a Yehude Simon Munaro como el actor político que lideró y promovió una visión de desarrollo a través de INTERNOR[28]. Los actores entrevistados señalaron que esta experiencia tuvo un inicio bastante interesante sobre todo cuando se empezaron a ver las bondades del proyecto IIRSA Norte y su proyección a futuro respecto a la configuración de espacios y corredores económicos complementarios entre las cuencas del Pacífico y del Atlántico. No obstante, actualmente tiene mayor vigencia la propuesta de región piloto San Martín-Amazonas, porque se está trabajando un tema concreto: el proyecto interregional de turismo rural comunitario.

Lambayeque

Un representante de la sociedad civil mencionó que *"no hay un claro liderazgo regional, desde que se fue Yehude Simon (…) hay ausencia de ideas, no hay aportes para un diseño de la región que se origine en los funcionarios de la región, no se informa de los cambios, la gente no está ni enterada, pregúntales quien es su Consejero Regional y no te responden".*

Tacna

Un representante de un partido político indicó que *"no es posible construir consensos y menos elaborar propuestas entre todos los partidos políticos de Tacna porque cada uno quiere jalar agua para su molino y siempre son los lideres quienes mal orientan a sus partidarios (…)los movimientos políticos (…) sólo se organizan en las campañas políticas y luego desaparecen, los que subsisten son los movimientos de los alcaldes y siguen vivos porque son agencias de empleo".*

En el caso de Arequipa se reconoce la falta de liderazgo político en el sur y consideran que es una manifestación de las miradas *"cortoplacistas"* de sus dirigentes políticos. Ello, porque la alternativa de construir una visión compartida macro regional probablemente sea una decisión correcta pero antipopular que perjudicaría sus intereses propios. De esta manera, prima el criterio de mantener la departamentalización. Asimismo, señalan que los procesos, como el de integración, dependen de la voluntad política de las autoridades, pues si bien existen acuerdos, lamentablemente éstos no se respetan.

En suma, a pesar de que es posible mencionar antecedentes de liderazgos y propuestas para el desarrollo económico en un marco de integración regional, la tendencia recogida por el estudio es que en general los actores entrevistados de todos los ámbitos, consideran que falta un liderazgo que acompañe y potencie el proceso de descentralización e integración regional.

28 La prioridad actual de la región San Martín respecto a esta Junta parece haber pasado a un segundo plano.

4. Participación ciudadana y referéndum

La participación ciudadana es una condición indispensable para que se verifique la integración regional, debido a que el propio diseño constitucional así lo prevé al indicar que mediante referéndum podrán integrarse dos o más circunscripciones departamentales continuas para constituir una región. Este grupo de hallazgos, precisamente, se ocupa de dicho tema.

Positiva valoración de la participación ciudadana en la construcción de la integración regional: la participación como derecho

Este hallazgo da cuenta del consenso de las personas entrevistadas acerca de la importancia de la participación ciudadana en el proceso de integración regional y, en general, en el proceso de descentralización. Este consenso está relacionado con convicciones acerca de que la participación es un derecho de las personas, sobre todo en el marco del proceso de descentralización en el que específicamente se han creado espacios institucionalizados para garantizar la participación ciudadana en la gestión pública descentralizada. Esto a pesar que se aprecia que dichos espacios no funcionan de forma homogénea.

En esa perspectiva, los actores de las zonas más alejadas de Ucayali, como el distrito de Iparía, coinciden en manifestar que la población tiene derecho a participar y a estar informado sobre los diversos asuntos de la vida de su comunidad y de las decisiones que adopten sus autoridades. En esa medida, señalan que para que se lleve a cabo la integración regional es necesario que se consulte a las comunidades nativas sin exclusión, pues todos los actores que forman parte de este departamento tienen derecho a ello. De esa misma opinión, son los representantes de la Provincia de Padre Abad; así como, los de la Cámara de Comercio y de la Asociación de Industriales de la Madera de Padre Abad (AIMPA).

En Cajamarca, algunas autoridades del ambito departamental y provincial señalan que: *"…la población sí debe ser partícipe de las decisiones que los afectan…"* y que su participación, a través de la consulta facilitará el proceso. Incluso se afirma que *"Si la población tiene claro los beneficios de la integración regional, dará el consentimiento social".*

No obstante, también los actores han manifestado que el nivel de participación ciudadana es diferente en cada uno de los ámbitos territoriales –distrital, provincial y departamental–, así como respecto a los espacios de participación a los que se les convoca. Por ejemplo, el presupuesto participativo es el espacio en el que se da la mayor participación en desmedro de los consejos de coordinación regional y local:

Lambayeque

Un representante de la sociedad civil afirmó *"que lo más legitimado por la sociedad civil como espacios participativos son el presupuesto participativo y las Mesas de Concertación de Lucha contra la Pobreza, porque en ellas participan desde los distritos".*

Ámbito territorial de la participación

Por otro lado, en Ayacucho y Lambayeque los entrevistados señalan que la participación es mayor en el ámbito distrital mientras que en el ámbito departamental la participación ciudadana es débil. Un hecho que grafica lo dicho por los actores entrevistados es el referente al presupuesto participativo del Gobierno Regional de Ayacucho en el cual, se señala, no participan representantes de todas las provincias de departamento, sino sobre todo organizaciones sociales e instituciones de la provincia de Huamanga. En tal sentido las distancias y condiciones de accesibilidad podrían ser consideradas como obstáculos a la participación.

Ayacucho

En el caso de la provincia de Páucar del Sara Sara actualmente la población, que era tradicionalmente agropecuaria, se encuentra dedicada, en un alto porcentaje, a actividades extractivas –extracción de oro– que forman parte de la minería informal. Estas actividades obligan a la población a quedarse en la mina hasta por un mes y de esa forma se reduce la posibilidad real de los pobladores de participar en los proceso de desarrollo local.

Finalmente, en el caso del departamento de San Martín, se percibe que la apertura del Gobierno Regional a los procesos de concertación y negociación con la sociedad civil, en comparación con años anteriores, ha disminuido. En particular, esto se estaría verificando en lo que atañe al presupuesto participativo regional.

Espacios de participación ciudadana

Como se ha indicado, los actores entrevistados coinciden en afirmar que la participación ciudadana se verifica sobre todo en los procesos de presupuesto participativo regional y local. No obstante, estos espacios a veces son percibidos como una obligación de la autoridad y no, necesariamente, se les relaciona con el proceso de descentralización.

Asimismo, en el caso de Lambayeque, algunos actores identifican como un interesante espacio de participación ciudadana a la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza. En esa línea, la evaluación de campo ha permitido recoger información sobre algunas experiencias de procesos de concertación y participación en los que la sociedad civil ha adquirido protagonismo. Así, se puede consignar los siguientes ejemplos:

Cuadro N° 5 Casos exitosos de participación ciudadana	
Ámbito	Caso
San Martín	En San Martín se ha tenido experiencias exitosas de participación ciudadana en procesos de planeamiento concertado (elaboración de instrumentos de planificación estratégica regional) y presupuesto participativo del Gobierno Regional desde antes de la publicación de la Ley de Bases de la Descentralización en el año 2002.
Lambayeque	La participación de la Asamblea de Delegados de la Sociedad Civil en ADOSCIL[29], la misma que está integrada por 180 organizaciones sociales de base. Esta participación se verifica en el presupuesto participativo regional.
Cajamarca	Participación de la población en el presupuesto participativo de los gobiernos descentralizados del corredor económico Crisnejas[30].
Ucayali	Intercambio de asistencia técnica y capacitación a distritos de Iparia y Campo Verde por parte de la Municipalidad Distrital de Curimaná, quien brinda el apoyo técnico a través de su Oficina de Programación de Inversiones (OPI).

Fuente: Evaluación Rápida de Campo 2009
Elaboración: ProDescentralización

Desinformación y confusión sobre el proceso de integración regional

Una coincidencia de los actores entrevistados es que la información sobre el proceso de integración regional no llega a la población. Esta desinformación no sólo no genera expectativas en la población respecto a la conformación de regiones, sino que también permite la formación de percepciones contrarias a la integración regional.

En efecto, los actores entrevistados señalan que existe desconocimiento de la población sobre el proceso de integración y que en los departamentos no conocen las diferencias entre descentralización e integración regional.

En el departamento de Junín, el tema de integración regional y conformación de regiones como componentes de la descentralización no se toca desde el 2005. Esto se debe a que el tema no se está debatiendo y, por ende, no se está difundiendo información sobre el mismo por parte de las autoridades, ni de los medios de comunicación. De ahí que un periodista señale que existe muy poco conocimiento de la población *"porque los diversos medios de comunicación no tocan el tema. Sólo se toca lo que atrae o motiva, temas coyunturales o de momento"*.

29 Asamblea de Delegados de Organizaciones de la Sociedad Civil ante el Consejo de Coordinación Regional de Lambayeque (se constituyen como la Asamblea del Consejo de Coordinación Regional de Lambayeque). Esta asociación estaba conformada por 180 organizaciones pero de acuerdo a lo establecido por la Ley Marco de Presupuesto Participativo (actores de nivel provincial y distrital deben participar en sus respectivos ámbitos), su número se redujo a 36 organizaciones.

30 Este corredor se encuentra entre las provincias de Cajatamba, San Marcos y Cajamarca.

En el caso del departamento de Tacna, la percepción del representante de la MCLCP de la provincia de Candarave es que la población no tiene información porque no existen muchos medios de comunicación en las zonas alto andinas; así, explica que a dicha zona no llega el periódico y sólo llegan emisoras radiales de amplitud modulada.

En el departamento de Ucayali, algunos entrevistados señalan que la falta de difusión e información sobre el proceso de conformación de regiones y en algunos casos la *"manipulación"* del tema con fines políticos está generando que la población pierda expectativas. En esa medida, en Ucayali se evidencia un conocimiento dividido sobre el proceso de integración regional; por un lado se encuentran las personas que han profundizado su conocimiento del tema con estudios y experiencia sobre el mismo (funcionarios regionales y provinciales, algunos medios de comunicación, ONGs y empresarios), pues, se tratan de actores que comprenden el proceso en marcha y diferencian términos y conceptos. Un segundo grupo está compuesto por actores sociales (Frente de Defensa, Cámara de Comercio, MCLCP) que teniendo información sobre el proceso utilizan conceptos y términos tergiversados.

Finalmente, se encuentran aquellos actores que desconocen el proceso por falta de información y de interés propio para informarse (algunos actores de nivel distrital, dirigentes de asentamientos humanos, representantes de vaso de leche, asociación de agricultores), incluso a estos actores la información les es transferida de manera distorsionada.

Ucayali

Un representante del sector empresarial afirmó *"que el grueso de la población no sabe nada, no conoce el proceso, por lo tanto no tiene ninguna expectativa al respecto..."*

Tacna

Un periodista del departamento manifestó que *"para llevar adelante el proceso de descentralización y en especial la integración de departamentos se debe primero preparar a la población para que recién pueda participar en forma responsable y conciente. Sólo estando informada la población podrá tomar decisiones por su propia voluntad y no por la de otros."*

En términos generales se afirma que la estrategia de comunicación sobre integración regional que promovió el Consejo Nacional de Descentralización (CND) en su oportunidad no fue la mejor. Diversas opiniones recogidas expresaron que la Secretaria de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros mantendría dicha tendencia y no contaría con una estrategia al respecto.

Referéndum para la integración de regiones inviable en el corto plazo

Sobre el resultado negativo del referéndum del 2005, los entrevistados señalan que fue producto de una serie de deficiencias relacionadas con la convocatoria, el escaso traslado de información a la población y el contexto en el que éste se llevó a cabo. También se indica que hubo desconocimiento del proceso y de las normas correspondientes de parte de las autoridades, los funcionarios y la población. En efecto, se afirma que la indiferencia frente al referéndum se debió al desconocimiento del porqué de la integración; así como de las ventajas y los beneficios de la misma por parte de la sociedad civil, de los funcionarios y las autoridades.

Por otro lado, existe coincidencia al señalar que un nuevo referéndum no es viable en el corto plazo. Así, en los departamentos de Lambayeque, Cajamarca, Tacna, Ucayali, Junín, Puno, San Martín, Ayacucho y Arequipa se indica que la población desconoce las fechas de convocatoria y la reciente modificatoria de la Ley de Incentivos para la Integración Regional y Conformación de Regiones.

Arequipa

Para un representante de la sociedad civil *"la visión cortoplacista de las autoridades regionales del momento ocasionaron que existan disputas por liderazgos en sus regiones…"*, y en algunos casos tomaron sus reservas para su reelección futura, que finalmente no lograron.

Adicionalmente, existe consenso entre los actores de la sociedad civil entrevistados respecto a que los resultados del referéndum dan cuenta de una forma de *"castigo ciudadano"* dirigido a algunos presidentes regionales que pretendían reelegirse. Por ejemplo, en las elecciones regionales del 2006 el presidente regional de Arequipa, Daniel Vera Ballón, no fue reelegido, y una de las causas de ello fue su posición contradictora respecto al referéndum del 2005, en el que inicialmente presentó el expediente técnico, conjuntamente con los presidentes regionales de Puno y Tacna, pero posteriormente hizo campaña por el no.

Cajamarca

Los actores entrevistados señalaron que una razón por la que no se conformó una región fue por el manejo político de la situación y cómo esto afectó las identidades culturales. También se indica que faltó información y que un proceso de integración regional no debe ser forzado. Además, en Cajamarca la población temía perder los beneficios del canon minero.

Asimismo, la mayoría de actores entrevistados en todos los departamentos señalaron que no es pertinente establecer un cronograma determinado para la realización de los referéndums. En esa línea, en el departamento de San Martín, se considera que no es oportuno forzar el proceso de integración considerando la poca información que tiene la ciudadanía y los problemas generados en Bagua. Se considera que si se fuerza un proceso de integración y se convoca a un referéndum, el resultado será similar al anterior. El representante de la iniciativa de Región Piloto Amazonas – San Martín opina que el gobierno nacional no debería empujarlos a conformar regiones, sobre todo cuando los aspectos normativos y legales pueden mejorarse para que se adecuen a la realidad de los departamentos.

Condiciones para la realización de un nuevo referéndum

Algunos de los actores entrevistados en Junín señalan que la realización de un nuevo referéndum tendría que contar con ciertas condiciones, como son: la difusión del proceso, la justificación y la motivación del mismo, así como la demostración de contenidos y bondades del proceso de integración.

Lambayeque

Un actor de la sociedad civil indicó que: *"Habría que darle un soporte social como conformar comités distritales para impulsar el referéndum".*

Tacna

Un funcionario de nivel provincal de Candarave en Tacna, indicó que no hay condiciones para desarrollar un nuevo referéndum, la gente esta esperando que se vayan las actuales autoridades; mientras que una autoridad local señaló que el nuevo referéndum se debe hacer después que la población esté adecuadamente informada por sus autoridades. Además en el año 2010, por ser un año electoral, no seria conveniente, por lo que debería pensarse para después.

Puno

Las propuestas sobre integración que se sometan a referéndum deben partir de las propias regiones y del gobierno nacional. También existen opiniones referidas a que el CND debe ser reinstalado previamente a un referéndum, sino no habría quien abogue por ese proceso.

5. Perspectivas de la integración

Una constante recogida durante la evaluación rápida de campo es que la integración regional es un proceso que demandará tiempo y, por ende, no concluirá en el corto ni en el mediano plazo. A pesar de dicho pronóstico, se plantearon perspectivas para orientar la reflexión y la toma de decisiones sobre el proceso de integración regional, conforme veremos a continuación.

Mancomunidades y otras formas de articulación: oportunidad para la integración de territorios y obtención de recursos

Tal como se mencionó anteriormente, las mancomunidades municipales y las asociaciones de municipalidades se presentan como una oportunidad para lograr una efectiva articulación a través de corredores económicos, lo que permitiría ampliar la visión político-administrativa tradicional. De esta manera, se aprovecharían las ventajas competitivas y comparativas que ofrecen el corredor y la cuenca. Esto está en sintonía con la percepción mayoritaria de que la integración no puede ser un proceso forzado, pues se estima que el cambio nace de abajo hacia arriba, producto de la solidaridad inter territorial, del diálogo y la negociación constante.

En esa línea, algunos representantes de ONG del departamento de Junín, señalan que para incentivar la articulación municipal se deben propiciar proyectos que integren a los pueblos para lograr una cultura de desprendimiento en el sentido técnico, económico y social. Asimismo, se debe mejorar la capacidad de gestión y negociación de proyectos que beneficien a pueblos limítrofes.

Para la integración regional las dinámicas sociales, económicas y culturales deberían prevalecer sobre la mirada administrativa.

Se percibe que el actual marco normativo de la integración regional privilegia los aspectos administrativos con enfoque territorial y que dicho enfoque no es el más adecuado para promover la integración, pues se deberían atender más bien dinámicas propias de cada zona.

En esa línea el Presidente Regional, los Coordinadores del Gobierno Regional de San Martín, tanto en la Región Piloto Amazonas - San Martín cuanto en la Junta CIAM; así como algunos gerentes regionales, analistas políticos regionales y periodistas, concordaron en mencionar que el modelo de integración administrativa previsto en la legislación no logrará resultados por la complejidad que implica la configuración territorial-administrativa de una posible región. Otros aspectos que, en su opinión, deben ser modificados son la definición de la sede y la forma de ejecución del presupuesto de la región; así como cuáles serían, en la práctica, los beneficios concretos para la población en caso de la integración de los departamentos.

Dichos actores apuestan por una revisión del modelo y un cambio de enfoque que se centre en el fortalecimiento de las juntas regionales con un horizonte de mediano o largo plazo y que trabaje sobre la base de:

- Estrategias comunes que sean claves para el desarrollo y que sean puestas en la agenda política regional. Dichas estrategias deben orientarse al desarrollo económico, la integración energética, vial y de servicios públicos. Asimismo, deben contemplar la identidad cultural e incluir entre sus elementos centrales, acciones concretas a ser desarrolladas entre las regiones.
- Establecer un espacio de encuentro permanente, como una asamblea interregional, con representantes de los gobiernos y consejos regionales. Estos espacios deben orientarse a promover las políticas de desarrollo concertadas y la normatividad regional necesaria, dejando de lado los temas de la sede administrativa y del presupuesto.
- La conformación de una unidad ejecutora interregional de proyectos que tenga cierta autonomía y flexibilidad para implementar los proyectos estratégicos de la política interregional. Además, su creación debe tener en cuenta el escenario en el que actuaría.
- La creación de nuevas competencias regionales e interregionales que no sean las que en su momento tuvo el gobierno nacional y que por lo tanto no pueden ser transferidas. Las competencias y funciones que han sido transferidas por el gobierno nacional fueron diseñadas para un Estado centralista, por ende un nuevo escenario descentralizado probablemente requiera de nuevas competencias y funciones.
- Se requiere de presupuestos específicos según las necesidades de cada proyecto interregional y no de incentivos o de un monto fijo anual que se transfiere a las regiones en proceso de integración.

Es preciso mencionar que si bien los mencionados actores del departamento de San Martín tienen una opinión formada respecto a la integración regional, todavía constituyen una élite minoritaria.

Débil liderazgo y limitada capacidad para promover acuerdos políticos orientados a la integración regional.

Como se ha anotado anteriormente, para la mayoría de los actores entrevistados existen dos factores que ponen de manifiesto un débil liderazgo en la promoción de acuerdos políticos orientados a la integración regional: (i) la poca capacidad propositiva de los movimientos regionales y partidos políticos para impulsar la integración regional; y (ii) la no existencia de liderazgos regionales capaces de construir una propuesta integradora, pero que al mismo tiempo tengan capacidad de manejar la complejidad de los problemas y dificultades administrativas que se generaría ante una nueva configuración de espacios territoriales más amplios.

Ante esta coyuntura, la población exige información sobre el proceso de integración regional, pero expresan que las autoridades, las instituciones del Estado, los partidos y los movimientos políticos no tienen claridad en sus propuestas con relación a este tema. Asimismo, existe temor de la población respecto a la politización del tema a pesar de que se percibe que la integración regional no es tema que interese a los partidos y movimientos políticos, pues consideran que perderían su clientelaje político. De otro lado, los movimientos políticos regionalistas aún no hacen públicas sus propuestas sobre la materia, ni las difunden.

En ese sentido, no es extraño que existan percepciones que se inclinen a afirmar la inexistencia de una cultura de diálogo y de mecanismos de concertación institucionalizados para generar consensos mínimos que impulsen el proceso de integración regional. Esto supone la ausencia de un espacio institucional que genere acuerdos para dar viabilidad, a largo plazo, a la integración regional.

Quiénes son los impulsores de la integración regional: la mirada ciudadana

No hay consenso entre los entrevistados acerca de quiénes son o deberían ser los impulsores de la integración regional. Así, en Cajamarca, los representantes de la sociedad civil consideran que el gobierno regional debería ser el impulsor de este proceso, mientras que en Lambayeque y San Martín identifican a Yehude Simon Munaro como un actor político que lideró y promovió una visión de desarrollo al interior de la Junta INTERNOR.

Con relación al Gobierno Nacional, un actor entrevistado en el ámbito provincial de Cajamarca señaló que durante el gobierno de Alejandro Toledo se sintió más interés por la descentralización y esto fue evidente con la presencia del FONCOMUN. Actualmente, se percibe que los recortes presupuestarios limitan la descentralización y regionalización.

En suma, en términos generales no hay una figura visible a la cual se pueda atribuir un rol promotor o impulsor de la integración regional, aunque sí se asocia como promotores de la descentralización a algunas *"ex autoridades"* políticas.

Referéndum para la integración de regiones: viabilidad

El referéndum sí es percibido por la mayoría de los actores entrevistados en los diferentes ámbitos –distrital, provincial y departamental– como un mecanismo legítimo e idóneo para canalizar la opinión ciudadana acerca de la conformación de regiones. La creación de una región significa un cambio tan profundo que necesariamente debe ser consultado a la ciudadanía, pero con reglas claras y sin intereses creados.

En Ucayali, diversos actores de nivel departamental y provincial coinciden en manifestar que el referéndum es un mecanismo importante porque refleja la voluntad del pueblo, pero siempre y cuando se desarrolle en un escenario de democracia. Es decir, con información oportuna y completa dirigida a la población. No funciona cuando se plantea de manera unilateral, pues de ese modo la convocatoria a referéndum se convierte en una *"válvula de escape"* para evadir las responsabilidades derivadas de los errores que pueden cometer las autoridades.

En esa medida, la realización de un nuevo referéndum en el mediano o largo plazo debe condicionarse a un proceso previo de difusión y explicación de los diversos aspectos que guardan relación con las propuestas de integración. Esta es una constante entre las personas que fueron consultadas. Sin embargo, también se señala que actualmente no se dan las condiciones necesarias para la realización de un referéndum y, en caso de que deba realizarse uno, éste debería postergarse hasta después de la realización de las elecciones del año 2010. De lo contrario, no arrojará resultados positivos.

En síntesis, el referéndum podría realizarse sujeto a que existan todas las condiciones informativas necesarias y que la fecha de su realización sea posterior al proceso electoral del próximo año.

Cuadro N° 6
Opiniones generales sobre la oportunidad para realizar un nuevo referéndum de conformación de regiones

Departamento	Propuesta
Cajamarca	No existe un consenso sobre la fecha exacta, algunos mencionan que debe ser antes de las elecciones del próximo año mientras que otros afirman que debe ser después.
Junín	Cuando la población tenga convicción férrea, después de procesos eleccionarios.
Lambayeque	Después de las elecciones porque la atmósfera electoral es pesada y no debe juntarse con las elecciones generales, regionales ni municipales.
Puno	La opinión general de los que conocen el tema es que si no existe previamente una campaña agresiva de información, sobre los alcances y beneficios de la integración regional, el referéndum será otro fracaso. En las actuales condiciones no es apropiado ni viable.
Tacna	No hay condiciones para desarrollar un nuevo referéndum, la gente está esperando que se vayan las actuales autoridades. Incluso una autoridad local indicó que el nuevo referéndum se debe hacer después que la población esté adecuadamente informada por sus autoridades. En el año 2010, por ser un año electoral, no sería conveniente y debería pensarse en hacerlo después.

Fuente: Evaluación Rápida de Campo 2009
Elaboración: Proyecto USAID/Perú ProDescentralización

IV. Conclusiones y recomendaciones

A continuación presentamos las conclusiones y recomendaciones recogidas en la evaluación rápida de campo realizadas por el equipo técnico de Proyecto USAID/Perú ProDescentralización con el aporte del Comité Consultivo de esta evaluación.

Conclusiones

1. Cuestionamiento del diseño normativo de la descentralización y la regionalización.

El diseño de la descentralización y regionalización no toma en cuenta las distintas dinámicas que se desarrollan en los diferentes espacios territoriales del Perú. Ha sido elaborado desde las entidades públicas nacionales sin mayor debate en el país.

De otro lado, la implementación de la descentralización ha privilegiado, en la práctica, la integración administrativa sobre la base de jurisdicciones departamentales, aspectos que no han mejorado ni la gestión gubernamental ni la calidad de vida de las personas.

Los criterios utilizados para la asignación normativa de las competencias y funciones entre los tres niveles de gobierno no sólo contribuyen parcialmente en la clarificación de las responsabilidades que les corresponden, sino también con el fortalecimiento de los gobiernos regionales y locales como instancias de gobierno.

2. Elementos que propiciarían la integración regional

Existen dinámicas económicas, sociales, culturales e institucionales en funcionamiento que son expresiones de procesos de integración de diversas circunscripciones territoriales. Especial mención merecen las mancomunidades y asociaciones de municipalidades que se han formado en diversas partes del país con el objetivo de ejecutar obras y servicios comunes que tengan impacto positivo en la población.

Otros elementos a considerar son la accesibilidad territorial y la articulación comercial, pues generan un clima favorable para el establecimiento de vínculos entre la población.

Las Juntas de Coordinación Interregional y las propuestas de regiones piloto son vistas como promotoras de integración y coordinación regional, pero no existe claridad respecto al papel concreto que puedan desempeñar y cómo podrían ser potenciadas.

En general, los elementos destacados enfatizan la importancia que la integración regional ofrezca beneficios concretos.

3. Temores ante la integración regional

El avasallamiento cultural es percibido como un riesgo de cualquier proceso de integración territorial, principalmente por las poblaciones andinas y amazónicas. De otro lado, también existe preocupación por la posible pérdida de tierras y, en general, de recursos, como el canon, a consecuencia de la integración.

Adicionalmente, subsiste el recuerdo de experiencias de regionalización pasadas que no facilitaron mejoras en la gestión gubernamental ni en los servicios públicos.

4. Liderazgo y voluntad política

Los gobiernos descentralizados, particularmente los regionales, no proyectan la imagen de instancia de gobierno ni –al parecer– se asumen como tales. De igual modo, se evidencia la falta de articulación entre los gobiernos descentralizados entre sí y con el gobierno nacional. Esta desarticulación obedece al déficit de mecanismos y a la falta de voluntad política.

Por otro lado, la integración no es un tema que sea considerado importante ni urgente por parte de los partidos y movimientos políticos regionales; en consecuencia, no está en su agenda ni generan propuestas destinadas a propiciarla. Durante los periodos electorales el tema puede cobrar cierta vigencia básicamente por la necesidad de mencionarlo en los respectivos planes de gobierno y buscar ganar adeptos.

Asimismo, se identifican escasos liderazgos públicamente comprometidos con la descentralización y la integración regional, lo que es evaluado como una limitación para el impulso del proceso.

5. Referéndum y participación ciudadana

Se valora positivamente la participación de la población en el proceso de descentralización; por ende, el referéndum es considerado el mecanismo legítimo e idóneo para la expresión de la voluntad ciudadana sobre la conformación de regionales. No obstante, su realización exige el cumplimiento de determinadas condiciones, entre ellas: i) información oportuna, ii) participación en la elaboración de propuestas, iii) explicación y difusión de los aspectos favorables y no favorables de la eventual integración y, iv) marco normativo claro.

6. Visión compartida para desarrollo de políticas

A lo largo de la investigación se ha destacado la necesidad de contar con una visión compartida de desarrollo nacional descentralizado que, se estima, contribuiría positivamente en superar la mirada cortoplacista del proceso de descentralización e integración regional que existe en algunos actores y de otro lado, evitaría los constantes cambios de rumbo en las políticas de Estado sobre la materia. Asimismo, esta visión compartida permitiría orientar la actuación articulada de los tres niveles de gobierno (autoridades y funcionarios); así como de las organizaciones políticas y sociales.

Recomendaciones

1. La construcción de propuestas de integración regional debe ser producto de la concertación entre los gobiernos regionales, los gobiernos locales y la sociedad civil organizada que incluye, entre otros, a las organizaciones del base, a los gremios empresariales y de los trabajadores, colegios profesionales, ONG, comunidades nativas y campesinas.

2. Las propuestas de integración regional deberían tener en cuenta las dinámicas sociales, culturales y económicas compartidas entre dos o más unidades territoriales. Un aspecto que puede propiciar la integración es la existencia de corredores económicos que pueden comprender más de dos departamentos, así como las potencialidades económicas del manejo sostenible de los recursos naturales que se comparten. También debe considerarse la identidad cultural de la población que habita los territorios que persigan su integración.

3. Recomendar a todos los actores estatales y privados involucrados e interesados en los procesos de descentralización y regionalización, la adopción de acciones concretas orientadas a resaltar la importancia de los mismos, así como la profundización de estas políticas de Estado.

4. La descentralización y la integración regional deben ser temas de vigencia permanente en la agenda política peruana y no sólo ser tratados en coyunturas electorales. No obstante, los partidos y movimientos políticos regionales, en los siguientes dos años -en los que el Perú será escenario de elecciones descentralizadas y nacionales-, deben asumir responsablemente su rol en el impulso de la descentralización y la integración regional, planteando propuestas y asumiendo compromisos concretos.

5. Impulsar espacios institucionales de debate y formulación de propuestas sobre los temas críticos de la descentralización y la integración regional, a los que se sumen diversos actores del Estado y líderes de las organizaciones de la sociedad civil. Estos espacios deberían ser promovidos tanto por las entidades públicas del nivel nacional, regional y local, como por las entidades de la sociedad civil organizada (gremios, ONG, sector empresarial, universidades, entre otros).

6. Se requiere que tanto el Ejecutivo como el Legislativo revisen y actualicen las diversas políticas normativas del proceso de descentralización e integración regional, teniendo en cuenta los puntos de vista de los actores descentralizados, particularmente los gobiernos regionales, los gobiernos locales, las mancomunidades, las juntas de coordinación interregional y la sociedad civil organizada. Asimismo, deberá considerarse el estado actual del proceso de tal manera que las reformas respondan a las diversas realidades de las distintas unidades territoriales (departamentos, provincias, distritos).

7. Se recomienda que el Ejecutivo, en trabajo conjunto con los gobiernos descentralizados y la sociedad civil organizada, implemente una estrategia comunicacional dirigida a la población, para difundir elementos esenciales de la política de integración regional, así como la explicación de los aspectos favorables y no favorables de las eventuales propuestas de integración que surjan.

8. El Ministerio de Educación y los Gobiernos Regionales, en el ejercicio de sus competencias en materia educativa, tendrían que incluir en la currícula educativa temáticas que refuercen la importancia de la integración regional y la descentralización para el desarrollo económico y social del país.

9. El Centro de Planeamiento Estratégico, como entidad responsable de la prospectiva del desarrollo nacional, debe trabajar conjuntamente con la Secretaría de Descentralización para construir una visión compartida de desarrollo descentralizado. Para ello, resulta esencial el fortalecimiento de esta entidad y su vinculación estrecha con otras entidades estatales involucradas en el proceso de descentralización.

10. Resultaría oportuno que la Secretaría de Descentralización fortalezca sus acciones orientadas a visibilizar la creación de mancomunidades municipales destacando las bondades y potencialidades de estos espacios de articulación territorial. Asimismo, debería profundizar sus acciones de asistencia técnica para que puedan ser replicadas por parte de las iniciativas en formación. Lo mismo se recomienda para el caso de las Juntas de Coordinación Interregional (JCI) pues resulta importante para la integración fortalecerlas y contribuir a que se generen –entre sus miembros– vínculos que propicien la integración regional.

11. La Secretaría de Descentralización debe avocarse a diseñar y poner en marcha el "Plan Nacional de Regionalización", pero resulta conveniente que esta tarea sea desarrollada en coordinación con instituciones gubernamentales, como CEPLAN; así como el sector privado de los ámbitos nacional, regional y local.

Anexos

Anexo 1

Miembros del comité consultivo y equipo responsable

Comité Consultivo:

Como parte de la Evaluación Rápida de Campo, el Proyecto USAID/ProDescentralización convocó a representantes de diversas instituciones del sector público y privado a conformar un Comité Consultivo para enriquecer el diseño, el análisis, así como las conclusiones y recomendaciones de la Evaluación. Este Comité se reunió mensualmente entre los meses de junio y agosto de 2009, y estuvo conformado por:

Ricardo Vergara
Consultor – Seguimiento, análisis y evaluación para el desarrollo

Buenaventura Ríos
Docente de la Universidad Nacional de San Martín

Sobeida Gonzáles
Coordinadora de proyectos - USAID

Jhonny Zas Friz
Consultor

Gerardo Távara
Miembro del Equipo Técnico Nacional de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza

Raúl Molina
Secretario de Descentralización – PCM

Raúl Lizárraga
Consultor de la Secretaría de Descentralización – PCM

Ivan Vega
Gerente de Asuntos Jurídicos de la Asociación de Municipalidades del Perú - AMPE

Rosa Florián
Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado - Congreso de la República

Javier Azpur
Coordinador Ejecutivo del Grupo Propuesta Ciudadana

Flor Blanco
Docente de la Pontificia Universidad Católica del Perú

Luís Puentes
Responsable del Programa Gobernanza Democrática - AECID

El Proyecto USAID/Perú ProDescentralización quiere agradecer a cada uno de los miembros de dicho comité por su participación e invalorables aportes.

Evaluadores de Campo:

Tal como se ha indicado, la evaluación rápida de campo se realizó en nueve departamentos del país y en cada uno de ellos se contó con un/a evaluador/a de campo:

Arequipa:	Juan José Velille Torres	Consultor ProDescentralización
Ayacucho:	Gladys Andrade Navarro	Consultor ProDescentralización
Cajamarca:	Miriam Torres Terrones	Consultor ProDescentralización
Junín:	Eda Machuca Napaico	Consultor ProDescentralización
Lambayeque:	Hernán Carrasco Carrasco	Consultor ProDescentralización
Puno:	Javier Molina Luján	Consultor ProDescentralización
Tacna:	Mario Villavicencio Ramírez	Consultor ProDescentralización
San Martín:	José Luis Carranza Saavedra	Consultor ProDescentralización
Ucayali:	Carmen Canales Hernández	Consultor ProDescentralización

Equipo Técnico del Proyecto USAID/Perú ProDescentralizacion:

Violeta Bermúdez	Directora Adjunta
Elena Alvites	Coordinadora de Políticas Públicas
Javier Díaz	Analista de Políticas Públicas

Anexo 2

Aspectos metodológicos de la evaluación

Metodológicamente, la Evaluación Rápida de Campo es una evaluación de carácter cualitativo, basada en la aplicación de entrevistas a profundidad a actores claves para el tema en evaluación. Este tipo de evaluaciones permite recoger una amplitud de percepciones y es lo suficientemente flexible como para profundizar en los temas analizados, según los planteamientos de los actores entrevistados.

Con la experiencia de ARD en Bangladesh y Filipinas y la del Programa PRODES durante cuatro años en la aplicación de este tipo de evaluaciones, durante los meses de junio a agosto el Proyecto USAID/Perú ProDescentralización realizó la evaluación sobre integración regional. El diseño de esta evaluación tuvo dos componentes, los mismo que describimos a continuación:

i. Selección de la m uestra

Para la evaluación se seleccionó una muestra de ámbitos geográficos y, en cada uno de ellos, una muestra de actores a entrevistar. Dicha tarea se realizó buscando identificar los ámbitos y las personas que garanticen la posibilidad de recoger una gran diversidad de percepciones. A continuación describimos en tres pasos la selección de dichos ámbitos geográficos (departamentos, provincias y distritos), así como la selección de los actores claves a entrevistar.

Selección de departamentos

Se ha seleccionado un total de 9 departamentos. Tres (03) departamentos de la costa: Arequipa, Lambayeque y Tacna; cuatro (04) de la sierra: Ayacucho, Cajamarca, Junín y Puno; y dos (02) departamentos de la selva: San Martín y Ucayali. Con esta selección se pretende tener representatividad en las tres regiones naturales del país y en el norte, centro y sur de cada una de ellas.

Así, la muestra departamental quedo compuesta por:

Región	Costa	Sierra	Selva
Departamentos incluidos en la muestra	Arequipa Lambayeque Tacna	Junín Ayacucho Cajamarca Puno	San Martín Ucayali
Porcentaje de población respecto al total de las regiones naturales	17.5%	53.7%	32.6%

Elaboración: Proyecto USAID/Perú ProDescentralización

Además, con esta muestra departamental se tiene:

- Los nueve departamentos participaron en el referéndum para conformación de regiones realizado en 2005.
- Dos departamentos (Ayacucho y Arequipa) en los que se ubican 5 de las 6 provincias que en el referéndum del 2005 votaron por el sí a la conformación de regiones.
- Dos departamentos de la muestra (Tacna y Puno) fueron parte de hasta 6 expedientes técnicos de conformación de regiones en el 2005.
- Seis departamentos que forman parte de por lo menos una Junta de Coordinación Interregional activa:
  - INTERNOR: Lambayeque, Cajamarca, San Martín.
  - CIAM: San Martín, Ucayali.
  - CENSUR: Junín, Ayacucho.
- Dos departamentos (San Martín y Ucayali) que forman parte de las iniciativas de conformación de región piloto.
- Hay por lo menos un departamento (Lambayeque) que no recibe recursos por explotación de algún recurso natural.

Selección de provincias

Se seleccionaron un total de 18 provincias, dos en cada uno de los departamentos de la muestra. Para seleccionar a estas provincias se tomó como criterio el porcentaje de población con una Necesidad Básica Insatisfecha (NBI)[1] de la siguiente manera:

- La provincia con mayor porcentaje de población con una NBI
- La provincia con menor porcentaje de población con una NBI

De esta manera, las provincias seleccionadas son las siguientes:

Departamento	Provincia seleccionada	% de Población con una NBI
Arequipa	Arequipa/[1]	13.7%
	Caravelí	32.0%
Ayacucho	Vilcas Huamán/[2]	15.7%
	Páucar del Sara Sara	30.0%

1 Para el método de necesidades básicas insatisfechas (NBI), el INEI emplea los siguientes indicadores: viviendas con características físicas inadecuadas; hogares en hacinamiento; viviendas sin servicio higiénico; hogares con al menos un niño que no asiste a la escuela; hogares con el jefe de hogar con primaria incompleta y con tres personas o más por perceptor de ingreso. Cuando se habla de una NBI se alude a alguno de estos indicadores sin especificar cual de ellos.

Cajamarca	Chota	12.4%
	Cajabamba	25.8%
Junín	Satipo	11.1%
	Chupaca	37.1%
Lambayeque	Lambayeque	14.0%
	Chiclayo	19.1%
San Martín	Bellavista	10.8%
	Rioja	22.5%
Tacna	Tacna	13.6%
	Candarave	30.0%
Puno	San Antonio de Putina	15.3%
	Yunguyo	30.9%
Ucayali	Padre Abad/3	10.5%
	Coronel Portillo	16.4%

/1 Esta provincia tiene la particularidad de que en el referéndum de 2005 obtuvo votación positiva
/2 Esta provincia reemplaza a La Mar, la que por temas institucionales no puede ser incluida en la muestra.
/3 Esta provincia reemplaza a Purús y Atalaya, las que no pueden ser incluidas en la muestra por temas de difícil acceso.
Fuente: INEI, 2007
Elaboración: Proyecto USAID/Perú ProDescentralización

Selección de distritos

En total, se seleccionaron 36 distritos, dos en cada una de las provincias seleccionadas en la muestra. Para esta selección no se consideró a los distritos capitales de provincia porque los actores clave serán entrevistados en el nivel provincial. Los criterios de selección tomados en cuenta son los siguientes:

→ Presupuesto Institucional de Apertura-PIA 2009

- El distrito con mayor PIA
- El distrito con menor PIA

→ Pertenencia a una mancomunidad municipal

En caso existan mancomunidades municipales en la provincia seleccionada, se buscará asegurar que por lo menos uno de los distritos seleccionados en la fase anterior pertenezca a una mancomunidad.

Así, la muestra de distritos quedó configurada de la siguiente manera:

Departamento	Provincia seleccionada	Distritos	PIA 2009 Nuevos Soles	Pertenencia a mancomunidad
Arequipa	Arequipa	Cerro Colorado	65,904,170	
		Pocsi	882, 348	Mancomunidad "Por las rutas de la integración de Lonccos y Puquinas"
	Caravelí	Atico	3,066,705	
		Atiquipa	656,230	
Ayacucho	Vilcas Huamán	Vilcas Huamán	4,005,105	
		Carhuanca	450,846	
	Páucar del Sara Sara	Pausa	1,419,035	
		San José de Ushua	353,489	
Cajamarca	Chota	Chota	13,503,726	
		Tocmoche	430,209	
	Cajabamba	Cajabamba	8,513,748	
		Sitacocha	2,157,724	
Junín	Satipo	Satipo	18,568,614	
		Mazamari/[1]	6,958,618	Mancomunidad asociativa de las municipalidades del Valle del Río Apurimac y Ene
	Chupaca	Chupaca	7,579,711	
		San Juan de Iscos	626,921	

Lambayeque	Lambayeque	Lambayeque	18,456,173	
		Mórrope	6,876,292	Mancomunidad de municipalidades del Valle de la Leche - MMUVALL
	Chiclayo	Chiclayo	76,145,198	
		Pucalá/2	1,264,267	Mancomunidad Azucarera de la región Lambayeque - Marel
San Martín	Bellavista	Bellavista	4,767,322	
		Huallaga	635,487	
	Rioja	Rioja	6,046,120	
		Posic	399,004	
Tacna	Tacna	Tacna	130,772,532	
		Pachia	5,129,274	
	Candarave	Candarave	8,554,117	
		Curibaya	720,420	
Puno	San Antonio de Putina	Putina	8,844,885	
		Quilcapuncu	1,820,143	
	Yunguyo	Yunguyo	10,046,539	
		Tinicachi	464,546	
Ucayali	Padre Abad	Padre Abad	13,833,264	
		Curimana	6,202,301	
	Coronel Portillo	Callería	50,371,022	
		Iparía/3	4,433,936	

/1 Mazamari no es el distrito con menor presupuesto, pero es parte de la mancomunidad
/2 Pucalá no es el distrito con menos presupuesto, pero pertenece a una mancomunidad
/3 Iparía no es el distrito con menos presupuesto, pero reemplaza a Requena porque éste es de difícil accesibilidad
Fuente: Registro de mancomunidades municipales de la Secretaría de Descentralización a mayo de 2009, INEI Censo de 2007, SIAF-Consulta Amigable a mayo de 2009.
Elaboración: Proyecto USAID/Perú ProDescentralización

Selección de actores claves

Dada la naturaleza cualitativa de la evaluación, la selección de los actores a entrevistar se convierte en parte medular de la misma. Por ello, el primer paso fue la selección de los evaluadores, quienes debían ser conocedores del ámbito geográfico, contar con conocimiento y entendimiento del marco normativo y el proceso político vinculado a la integración regional, de los actores involucrados y del funcionamiento del sector público. Así, se trabajó con nueve consultores, y cada uno de ellos se encargó de seleccionar los actores claves a entrevistar.

La selección debía comprender representantes de los tres ámbitos de evaluación (departamento, provincia y distrito) y de distintos sectores institucionales (sector público, sociedad civil, medios de comunicación, entre otros), para lo cual se estableció la pauta que se presenta en el cuadro siguiente:

Características	Departamental	Provincial (x2)	Distrital (x4)	Total
Funcionarios Públicos	4	2	2	16
Sector privado / Gremios	2	1	0	4
ONG / Mesas de concertación/ Academia	3	1	0	5
Organizaciones sociales	2	1	2	12
Medios de comunicación	2	1	0	4
Sub Total	13	6	4	
Total	13	12	16	41

Fuente: Evaluación Rápida de Campo 2009
Elaboración: Proyecto USAID/Perú ProDescentralización

ii. Desarrollo de la Evaluación Rápida de Campo

Una vez realizada la selección de la muestra, se desarrollaron las actividades específicas de la Evaluación Rápida de Campo, lo que implicó la preparación de los evaluadores e instrumentos de evaluación, la recolección de la información en campo y el procesamiento de la misma, de acuerdo al detalle siguiente:

Taller de Inducción. En este taller participaron los 9 evaluadores, a quienes se buscó dar información organizada sobre el tema de la evaluación, compartir con ellos los detalles de la metodología a utilizar y diseñar en conjunto la guía de entrevista a usar como instrumento de la evaluación.

Trabajo de Campo. Durante dos semanas, los evaluadores realizaron las entrevistas a un total de 425 actores claves, incluyendo entre ellos a mujeres y representantes de comunidades campesinas y nativas, según el detalle que se presenta a continuación:

Características	Departamental			Provincial			Distrital			Total			
	H	M	Total	H	M	Total	H	M	Total	H	M	Total	%
Funcionarios Públicos	45	3	48	52	10	62	56	14	70	153	27	180	42%
Sector privado / Gremios	9	3	12	16	4	20	16	-	16	41	7	48	11%
ONG / MCLCP / Academia	16	7	23	7	4	11	10	3	13	33	14	47	11%
Organizaciones Sociales	22	9	31	22	15	37	29	21	50	73	45	118	28%
Medios de Comunicación	14	2	16	13	1	14	2	-	2	29	3	32	8%
Total	106	24	130	110	34	144	113	38	151	329	96	425	100%
Estructura porcentual	82%	18%	100%	76%	24%	100%	75%	25%	100%	77%	23%	100%	

Fuente: Evaluación Rápida de Campo 2009
Elaboración: Proyecto USAID/Perú ProDescentralización

Elaboración de Informes Individuales. Un primer esfuerzo de sistematización y análisis fue realizado por cada uno de los evaluadores al finalizar el trabajo de campo, al elaborar un informe con los resultados de sus entrevistas.

Taller de Hallazgos. Una semana después de concluido el trabajo de campo, y con los informes individuales concluidos, los evaluadores participaron en un Taller en el que se identificaron y analizaron de manera conjunta los principales hallazgos de la evaluación, para los cuales se propusieron recomendaciones.

Elaboración de Informe Consolidado. A partir de los resultados del Taller de Hallazgos, de los informes individuales y de los aportes de los miembros del Comité Consultivo, se elaboró el Informe Final de la Evaluación.

Anexo 3

Guía de Entrevista

I. Presentación

El Proyecto USAID/Perú ProDescentralización conducirá durante el presente año una Evaluación Rápida de Campo-ERC sobre una de las dimensiones del proceso de descentralización: la integración regional. Los objetivos de esta evaluación son: (i) evaluar el estado actual de la integración regional a partir de las percepciones y expectativas de los diversos actores de ámbito departamental, provincial y distrital. Principalmente actores de la sociedad civil; y (ii) contar con un diagnóstico cualitativo que sea de utilidad para la toma de decisiones por parte de las entidades responsables del proceso de descentralización.

Para tal efecto, la Guía de entrevista que aparece a continuación es el instrumento fundamental para el recojo de las opiniones de los diversos actores en relación al tema de investigación.

La Guía de Entrevista es un instrumento de apoyo al trabajo de las consultoras y consultores y se caracteriza por su flexibilidad, es decir que se trata de un instrumento de referencia que nos ayuda a efectuar las preguntas de manera secuencial y coherente; sin embargo, a la vez, nos permite hacer repreguntas o ampliar las preguntas sugeridas cuando sea necesario, a criterio del evaluador/a.

De otro lado, la flexibilidad también implica que no toda la guía será aplicada a todas las personas entrevistadas. Es probable que algunas personas tengan más o menos información de cada uno de los temas que aparecen en la guía, por lo que resulta fundamental que el/la evaluador/a esté atento/a a formular las preguntas pertinentes a cada entrevistado y el momento en el que debe dar por concluida la entrevista en general o sobre alguno de los temas.

Como se podrá apreciar, la guía de entrevistas más que un inventario de interrogantes contiene un listado de temas que deben ser discutidos y analizados con las personas entrevistadas. Por ello, el papel clave del evaluador/a en la formulación de preguntas y repreguntas que sean necesarias en cada caso.

II. Recomendaciones específicas para las/los evaluadores/as

Para obtener buenos resultados en el desarrollo de las entrevistas, es recomendable que las y los evaluadores tengan en cuenta lo siguiente:

Necesidad de un buen dominio del tema de Integración Regional: para ello es fundamental que revisen los materiales entregados por vía electrónica y en físico durante el desarrollo del taller de inducción. Esta información será reforzada por la experiencia y el conocimiento de cada consultor/a sobre el departamento en el que desarrollará la investigación.

Importancia de recoger varios puntos de vista sobre el mismo tema: ello nos ayudará a contar con una mayor aproximación de las opiniones sobre el tema en determinado territorio.

Considerar que existe distinto nivel de información de los diversos actores a ser entrevistados: hay que ser conciente que no todas las personas que serán entrevistadas manejan el mismo nivel de detalle sobre los diversos temas, por lo cual la profundidad de la entrevista con cada actor será diferente.

Utilizar buen criterio y ser coherente al realizar las entrevistas: es importante que las preguntas que se formulen tengan una secuencia lógica con la información que se va recogiendo del entrevistado. Cuando la persona entrevistada mencione algún problema es recomendable recoger su punto de vista en relación a cómo solucionarlo. Esta información será de gran utilidad al momento de formulación de las recomendaciones.

III. Secciones de la entrevista

La Guía de entrevista ha sido organizada en las siguientes secciones:

1. Aspectos generales
2. Iniciativas de integración
3. Razones/motivos para la integración
4. Obstáculos para la integración
5. Participación ciudadana e integración regional
6. Organizaciones políticas e integración regional
7. Referéndum para la conformación de regiones
8. Recomendaciones

Cada una de las secciones se desarrolla en tres columnas:

- → Columna 1: Temas a evaluar: enuncia los aspectos sobre los cuales hay que formular preguntas y profundizar en la entrevista.
- → Columna 2: Actores a entrevistar: lista de actores que han de ser entrevistados
- → Columna 3: Ámbito, se sugiere los ámbitos en los que es especialmente relevante recoger la información. En este aspecto, los criterios para la identificación de la muestra serán de utilidad en el desarrollo de las entrevistas.

IV. Secciones de la entrevista

1. Aspectos Generales

(De ser el caso explicar lo que se entiende por integración regional y regiones)

Nivel de comprensión de los procesos

Nivel de compresión de los conceptos descentralización y regionalización. Explorar si los consideran similares o diferentes.

Opinión sobre el proceso de descentralización

- ¿Cómo aprecia la marcha de la descentralización? Aspectos que comprende.

Opinión sobre la integración regional

- ¿Qué piensa de la integración regional? ¿Le gustaría que su departamento forme parte de alguna región? Explique las razones de por qué sí y por qué no. ¿Con qué departamento contiguo le gustaría que se integre su departamento?

2. Iniciativas de Integración

Temas a evaluar	Actores sugeridos	Ámbito
Procesos de gestión territorial compartida - Iniciativas de gestión territorial que involucran a dos o más gobiernos locales o regionales (corredores económicos, gestión de cuencas, zonificación económica ecológica – ZEE, mancomunidades, otros). Describir casos. - Ventajas y desventajas de las experiencias de gestión territorial compartida. Dar ejemplos.	- Autoridades. - Funcionarios públicos. - Líderes de organizaciones sociales. - Colegios Profesionales. - Universidades - Institutos Superiores - Representantes de ONG. - Representantes de mancomunidades. - Representantes de asociaciones de productores. - Representantes de Cámaras de Comercio.	Todos (departamento, provincia y distrito).

Temas a evaluar	Actores sugeridos	Ámbito
Juntas de Coordinación Interregional ▪ Junta a la que pertenece su gobierno regional. Razones de su formación. Acciones que desarrolla; utilidad, beneficios para su departamento. ▪ Rol de las Juntas de Coordinación Interregional en la conformación de regiones. Posibilidades y límites.	▪ Autoridades. ▪ Funcionarios públicos. ▪ Líderes de organizaciones sociales. ▪ Colegios Profesionales. ▪ Universidades ▪ Institutos Superiores ▪ Representantes de ONG. ▪ Representantes de las Juntas de Coordinación Interregional. ▪ Representantes de sector empresarial.	Todos (departamento, provincia y distrito). Mirar especialmente en los departamentos que forman parte de una Junta de Coordinación Interregional.
Formas de articulación municipal ▪ Asociaciones a las que pertenece su Municipalidad. Razones de su formación. Acciones que desarrolla; utilidad, beneficios para su provincia o distrito. ▪ Mancomunidades a las que pertenece su Municipalidad. Razones de su formación. Acciones que desarrolla; utilidad, beneficios para su provincia o distrito. ▪ Rol de las Asociaciones o Mancomunidades municipales en la conformación de regiones. Posibilidades y límites. ▪ Beneficios o incentivos que pueden promover la articulación municipal.	▪ Autoridades. ▪ Funcionarios públicos. ▪ Líderes de organizaciones sociales. ▪ Representantes de ONG. ▪ Representantes de asociaciones de municipalidades. ▪ Representantes de mancomunidades municipales.	Provincias y distritos.
Región Piloto ▪ ¿Qué son las regiones piloto? Conocimiento de las iniciativas que existen (departamentos que involucran, quiénes las promueven, cuáles son sus objetivos). ▪ Rol de las regiones piloto en la conformación de regiones. Posibilidades y límites.	▪ Autoridades. ▪ Funcionarios públicos. ▪ Líderes de organizaciones sociales. ▪ Académicos. ▪ Mesa de Concertación. ▪ Líderes de opinión pública (medios de comunicación). ▪ Representantes de sector empresarial.	Todos (departamento, provincia y distrito). Mirar especialmente en los departamentos que forman parte de una iniciativa de región piloto.

3. Razones / Motivos para la Integración

Temas a evaluar	Actores sugeridos	Ámbito
Interés en la integración regional ▪ Considera importante que su departamento sea parte de una región. Ventajas y desventajas para su localidad. ▪ Expectativas de la conformación de regiones. ▪ Problemas derivados de la conformación de regiones. ▪ Aspectos culturales, sociales, históricos que motivarían o impedirían la conformación de regiones.	▪ Autoridades. ▪ Funcionarios públicos. ▪ Líderes de organizaciones sociales. ▪ Asociaciones de productores. ▪ Académicos. ▪ Representantes de ONG. ▪ Representantes de Asociaciones de municipalidades. ▪ Representantes de mancomunidades municipales. ▪ Representantes de las Cámaras de Comercio.	Todos (departamento, provincia y distrito).
Incentivos ▪ Conocimiento de los incentivos que existen para la promoción de la integración regional. Valoración, idoneidad de los mismos. ▪ Existe necesidad de implementar otros incentivos. Cuáles, naturaleza e impacto en la integración regional.	▪ Autoridades. ▪ Funcionarios públicos. ▪ Líderes de organizaciones sociales. ▪ Representantes de asociaciones de productores. ▪ Líderes de opinión pública. ▪ Cámara de Comercio.	Todos (departamento, provincia y distrito).

4. Obstáculos para la Integración

Temas a evaluar	Actores sugeridos	Ámbito
Articulación y coordinación entre los tres niveles de gobierno ▪ Delimitación clara de las competencias, funciones y atribuciones de cada nivel de gobierno. ▪ Mecanismos de articulación o coordinación entre el Gobierno Nacional y el Regional. ▪ Mecanismos de articulación o coordinación entre le Gobierno Regional y las Municipalidades. ▪ Problemas que se identifican para la efectiva coordinación entre niveles de gobierno.	▪ Autoridades. ▪ Funcionarios públicos. ▪ Líderes de organizaciones sociales. ▪ Académicos. ▪ Representantes de ONG. ▪ Líderes de opinión pública.	Todos (departamento, provincia y distrito).
Ordenamiento territorial ▪ Aspectos favorables y desfavorables de la organización actual de su departamento, provincia y distrito. ▪ Accesibilidad a servicios y trámites prestados por las municipalidades y gobierno regional. ▪ Vinculación de la sede del gobierno regional con las provincias y distritos. ▪ Conflictos territoriales en el departamento. ▪ Influencia de los conflictos para la integración regional.	▪ Autoridades. ▪ Funcionarios públicos (especialmente de las Gerencias de Acondicionamiento territorial) ▪ Representantes de ONG. ▪ Representantes de la Defensoría del Pueblo. ▪ Líderes de opinión pública. ▪ Representantes de Cámaras de Comercio.	Todos (departamento, provincia y distrito).

Temas a evaluar	Actores sugeridos	Ámbito
Voluntad política de las autoridades ▪ ¿La integración regional está en la agenda de desarrollo de su departamento? Describir. ▪ Acciones implementadas por la autoridad para la integración regional (acuerdos, alianzas, estrategias, otros). Mencionar algunos ejemplos. ▪ ¿Las autoridades de su departamento considera la integración regional como una prioridad? ¿Qué elementos contribuirían a mejorar la voluntad política hacía la integración regional?	▪ Autoridades. ▪ Funcionarios públicos. ▪ Líderes de organizaciones sociales. ▪ Académicos. ▪ Representante de la Mesa de Concertación. ▪ Representante de Acuerdos Regionales de Gobernabilidad. ▪ Representantes de ONG. ▪ Líderes de opinión pública. ▪ Representantes del sector empresarial.	Todos (departamento, provincia y distrito).

5. Participación Ciudadana e Integración regional

Temas a evaluar	Actores sugeridos	Ámbito
Valoración de la descentralización ▪ Aprendizaje, logros y dificultades del proceso de descentralización. ▪ Mejoramiento de la calidad de vida de la población (salud, educación, vivienda, saneamiento, transporte, otros). ▪ Funcionamiento de las instituciones públicas vinculadas al proceso de descentralización (municipalidades, gobierno regional, direcciones sectoriales).	▪ Líderes de organizaciones sociales. ▪ Representantes de asociaciones de productores. ▪ Representantes del sector empresarial. ▪ Representante de la Mesa de Concertación. ▪ Representantes de ONG. ▪ Defensoría del Pueblo. ▪ Líderes de opinión pública.	Todos (departamento, provincia y distrito).

Temas a evaluar	Actores sugeridos	Ámbito
Información ciudadana ▪ Conocimiento de la población sobre el proceso de integración regional y de conformación de regiones como componentes de la descentralización. ▪ ¿A quienes identifica la ciudadanía como impulsores de la regionalización? ▪ Expectativas de la ciudadanía sobre la conformación de regiones.	▪ Líderes de organizaciones sociales (vaso de leche, comedores, OSB, juntas vecinales, grupos juveniles, entre otros). ▪ Representantes de sindicatos. ▪ Representantes de ONG. ▪ Líderes de opinión pública. ▪ Académicos.	Todos (departamento, provincia y distrito).
Concertación ▪ ¿Debe la población participar en las iniciativas de integración regional? Explicar razones. ▪ Interacción de las autoridades con las organizaciones sociales en la promoción de la integración regional. Describir casos. ▪ Rol de las Mesas de Concertación y de los Acuerdos Regionales de Gobernabilidad en la promoción de la integración regional. Posibilidades y límites.	▪ Autoridades. ▪ Funcionarios públicos. ▪ Líderes de organizaciones sociales. ▪ Mesa de Concertación. ▪ Representantes de Acuerdos Regionales de Gobernabilidad. ▪ Representantes de ONG. ▪ Líderes de opinión pública. ▪ Académicos.	Todos (departamento, provincia y distrito).

6. Organizaciones Políticas e Integración regional

Temas a evaluar	Actores sugeridos	Ámbito
Rol de las organizaciones políticas ▪ Posición de los partidos y movimientos políticos con respecto a la integración regional. ▪ Propuestas de integración regional impulsadas por organizaciones políticas en su localidad. Espacios de articulación de las propuestas. Consensos mínimos alcanzados. Dificultades y tendencias.	▪ Autoridades. ▪ Representantes de partidos y movimientos políticos. ▪ Líderes de organizaciones sociales. ▪ Representantes de ONG. ▪ Representantes del sector empresarial. ▪ Representantes de asociaciones de municipalidades.	Todos (departamento, provincia y distrito).

7. Referéndum para la conformación de regiones

Temas a evaluar	Actores sugeridos	Ámbito
Balance de los resultados 2005 ▪ Razones por las que no se conformó alguna región. ▪ ¿Quién considera que ganó y quién perdió con los resultados del referéndum? Fue positivo o negativo para su departamento. Explicar razones.	▪ Autoridades. ▪ Líderes de organizaciones sociales. ▪ Representantes de asociaciones de productores. ▪ Académicos. ▪ Representantes del sector empresarial. ▪ Representantes de partidos y movimientos políticos.	Todos (departamento, provincia y distrito).

Temas a evaluar	Actores sugeridos	Ámbito
Nuevo referéndum ▪ El referéndum como mecanismo para conformar regiones. Ventajas y desventajas. ▪ Pertinencia del establecimiento de cronograma determinado para la realización de los referéndums. ▪ Condiciones para la convocatoria para la realización de un nuevo referéndum. ▪ ¿Considera necesario realizar un nuevo referéndum? Si la respuesta es positiva ¿cuándo?	▪ Autoridades. ▪ Líderes de organizaciones sociales. ▪ Representantes de asociaciones de productores. ▪ Académicos. ▪ Representantes del sector empresarial. ▪ Representantes de partidos y movimientos políticos.	Todos (departamento, provincia y distrito).

8. Recomendaciones

Solicitar tres recomendaciones en relación a la integración regional a todas las personas entrevistadas.

Anexo 4

Estudio Hoja de Ruta: Formulación participativa de una Propuesta de Estategia de Regionalización

Hoja de Ruta: Formulación participativa de una propuesta de estrategia de regionalización

Propuesta desarrollada a solicitud de la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros

Luis Vargas Aybar

Consultor

Con el apoyo de

USAID DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA | PERU ProDescentralización

Setiembre 2009
Lima – Perú

Presentación

El presente documento ha sido elaborado a solicitud del Proyecto USAID/Perú ProDescentralización en el marco de la colaboración que le brinda a la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). El propósito del mismo es construir una guía, *"hoja de ruta"* o propuesta base de una futura estrategia para impulsar efectivamente la regionalización.

En tanto los organizadores han planteado que esta propuesta tenga un origen participativo, se han llevado a cabo reuniones de trabajo en Lima, Tarapoto y Arequipa, a las que han asistido autoridades parlamentarias, regionales y locales, funcionarios de gobierno, especialistas en descentralización y regionalización, docentes universitarios y representantes del sector privado. Además, se han mantenido reuniones de trabajo con los equipos de Propuesta Ciudadana, de la Secretaría de Descentralización de la PCM y de ProDescentralización. Finalmente, se ha entrevistado a una docena de personalidades vinculadas al tema.

De toda esta reflexión colectiva se concluye que la regionalización -indesligable de la descentralización- es un tema complejo pues se instala en el centro del debate sobre el Estado y el Desarrollo Nacional o más precisamente, sobre la organización del Estado en el territorio y su correspondencia con las esferas políticas, económicas y sociales del país. Se reconoce también que es un proceso de largo aliento y que se está lejos aún de realizaciones que lo hagan irreversible.

A partir de los foros y entrevistas realizadas se ha podido repasar las percepciones que los actores consultados tienen sobre los avances, estancamientos y retrocesos que ha tenido el proceso de regionalización en estos últimos años de vigencia. Se comprueba de ello que sólo ubicando a la regionalización en una opción de desarrollo nacional es posible asegurar su sostenibilidad en el tiempo. Es en esta perspectiva que se proponen al debate una primera secuencia de acciones, a la luz de la viabilidad y factibilidad que la realidad y cultura nacional fijan.

Para concluir, quisiera agradecer a todos los profesionales que generosamente nos brindaron su tiempo y conocimientos. Indicarles que han sido muy útiles sus comentarios y observaciones pues han facilitado y enriquecido el análisis y se ha podido precisar mejor la orientación de la ruta a seguir para avanzar hacia la regionalización. Sin embargo, ellos están exentos de responsabilidad por lo que aquí se expresa. De igual forma quisiera expresar mi reconocimiento a los colegas de la Secretaría de Descentralización, por la franqueza y nivel con el que asumen la tarea de darle sentido y coherencia a las acciones de descentralización con el quehacer gubernamental. Finalmente, mi agradecimiento al equipo técnico y administrativo del Proyecto USAID / Perú ProDescentralización, por la confianza al encomendarme la tarea y por el apoyo para poder cumplirlo.

El Consultor

Índice

I. ANTECEDENTES

1.1. La historia

1.2. El retorno a la democracia

II. LA SITUACIÓN PRESENTE

2.1. Los actores y sus tendencias

2.2. Descentralización económica, infraestructura y servicios

2.3. Los instrumentos vigentes para la regionalización

III. A LA BÚSQUEDA DE UNA VISION COMPARTIDA

3.1. Regionalización para el desarrollo humano

3.2. Regionalización y ordenamiento territorial

3.3. Regionalización y organización del Estado en el territorio

IV. UNA HOJA DE RUTA POSIBLE PARA LA REGIONALIZACIÓN

4.1. Condiciones básicas

4.2. Componentes principales

4.3. Componentes complementarios

V. CONSIDERACIONES FINALES

Documentos anexos

Lista de personas entrevistadas y participantes.

Guía de Entrevista.

Hojas resúmenes de los eventos en Lima, Tarapoto y Arequipa.

Hoja de Ruta

Una propuesta de estrategia para el proceso de regionalización
Informe Final

I. Antecedentes

1.1. La historia

A diferencia de otros países latinoamericanos que nacieron a la vida republicana bajo la forma de Estados Federales[1], el Perú nunca ha vivido, de manera regular, con un esquema de gobierno que considerase una escala regional autonómica. Desde los primeros años de la República surgió el debate entre federalismo y centralismo y se mantuvo hasta entrado el siglo veinte. El desarrollo de actividades económicas que marcaron su época, tales como el guano y salitre, el algodón, el caucho, el petróleo y otras –más recientes– como la minería, la pesca, la industria y las finanzas, todas ellas con localización determinada y grupos de interés definidos, fueron las que iban formando las corrientes políticas a favor o en contra de la regionalización.

En este contexto, en diversos momentos de la historia nacional, generalmente marcados por una crisis, se han intentado procesos descentralistas con demarcaciones territoriales de alcance regional, que a pesar de haber sido consignados en sendos articulados constitucionales, han tenido corta vida o aplicación restringida.

El creciente conocimiento del territorio, de sus perfiles altitudinales, de sus ríos y cuencas o de sus ejes de comercio y producción, dieron base a diversas experiencias descentralistas. Éstas fueron nutridas también con criterios productivos, culturales y/o de seguridad nacional. La propuesta de constitución de regiones trasversales o geoestratégicas a principios de los años 60 del siglo pasado respondía a esos criterios. La propuesta de gobierno a nivel subnacional estaba orientada a dar autonomías relativas a sus responsables para que su población viva de lo que recaudaran y administraran.

Las persistentes corrientes migratorias desde la segunda mitad del siglo pasado –que hicieron de Lima el mayor centro del poder en el país–, han generado que tanto del lado de los *"provincianos"*, población asentada en territorios fuera de Lima, como de los propios pobladores *"limeños"* de origen o de migración, sientan los efectos perversos de una híper concentración económica, política y social.

Este centralismo, políticamente combatido en los últimos lustros, se ha reforzado económicamente tanto por la migración de los capitales provincianos como por el asentamiento en la capital –en muchos casos precario– de la fuerza de trabajo más joven

1 Argentina, Brasil, México, Venezuela e inclusive Colombia.

y mejor calificada. De esta forma se han frenado las posibilidades de desarrollo relativo del interior del país y se han debilitado los procesos de integración económica. Esta dinámica perversa vuelve a poner en la agenda actual de debate público la cuestión regional[2].

En síntesis, las iniciativas, preocupaciones o intereses por conformar regiones en el Perú han estado presentes desde los albores mismos de su constitución como república. Diferentes planteamientos jurídicos expresados en las cartas constitucionales y propuestas técnicas, parcialmente puestas en marcha a lo largo de la historia, reflejan ese interés. Sin embargo, ese conjunto de esfuerzos –legales, técnicos y políticos– no han encontrado aún un resultado exitoso, entendido éste como la constitución de regiones territorialmente definidas, sustentables en términos de desarrollo, e institucionalmente reconocidas como entidades con autonomías relativas en lo político, administrativo y económico[3].

1.2. El retorno a la democracia

El retorno a la democracia, a principios del presente siglo, trajo como una de las banderas de la consolidación democrática, la necesidad de avanzar en la descentralización y regionalización. Esta demanda empujó a la decisión política nacional a dar apresuradamente un conjunto de dispositivos legales que pusieron en marcha el actual proceso, el que con no pocas dificultades de comprensión, organización, coordinación y priorización, ha logrado su reconocimiento político y social, tanto en el ámbito nacional como regional y local.

A partir de la iniciativa gubernamental que puso en marcha el proceso y permitió la elección de autoridades en cada departamento, se movilizó la opinión pública y se reabrieron en la población las esperanzas e interrogantes sobre la futura descentralización. De igual forma, el rango de ministro que se otorgó a la jefatura del Consejo Nacional de Descentralización - CND[4], órgano del Poder Ejecutivo constituido para estos fines, hizo que el tema regional estuviera presente en los debates del Gabinete Ministerial.

En la misma lógica democrática se estableció como mecanismo de conformación de regiones la realización de una consulta popular denominada *referéndum*. El proceso llevado a cabo en el 2005 fracasó en 15 de los 16 departamentos que se prestaron a la consulta, no constituyéndose ninguna región, por lo que a la fecha se tienen 25 gobiernos regionales sin regiones constituidas. A la luz de esta realidad se han introducido modificatorias legislativas, desestimando el calendario –aunque no el procedimiento– para constituir regiones vía la consulta popular.

---

2 Sergio Boisier, en referencia a los aportes de Francois Perroux y de Jacques Boudeville sobre la cuestión regional, recoge una tipología de tres regiones económicas: a) la región *"homogénea"* definida como un espacio continuo en el cual cada zona constitutiva tiene características similares entre sí; b) la región *"polarizada"* como un conjunto de ciudades vecinas que mantienen un mayor intercambio con la metrópolis regional que con otras ciudades del mismo orden a nivel nacional; c) la región *"programa"* o región *"plan"* entendida como un espacio continuo que alude a la coherencia de las decisiones económicas, algo que de inmediato la liga al binomio operativo centralización/descentralización. Tomado de Sergio Boissier de *"Territorio, Estado y Sociedad en Chile. la dialéctica de la descentralización: entre la geografía y la gobernabilidad"*; *Tesis Doctoral. Santiago, Chile*.

3 "El eminente economista español Juan Velarde (…) sobre la historia del regionalismo español, sostiene en relación a la definición regional: Sea cual sea la perspectiva utilizada, todas las definiciones (…) incorporan cinco factores comunes: 1) un espacio geográfico, un territorio; 2) una comunidad; 3) una historia regional; 4) una identidad cultural; 5) un conjunto de actividades socioeconómicas". Tomado de Bossier, op. Cit

4 El Consejo Nacional de Descentralización (CND) inició sus actividades el 20 de julio del 2002.

II. La situación presente

El actual proceso de descentralización y regionalización tiene en el país casi siete años de aplicación práctica. Los especialistas, juristas y políticos vinculados al tema, que han sido entrevistados, dividen opinión entre quienes consideran que un nacimiento defectuoso y apresurado dificulta los avances; y los que creen que si no se iniciaba el proceso en este periodo probablemente hoy no tendríamos ninguna experiencia descentralista en curso.

El material de diagnosis producido en los diferentes ámbitos del país, tanto por centros de investigación relacionados con el tema regional como por especialistas, permite contar con análisis de muy buena calidad[5]. Ellos han señalado con precisión los avances, retrocesos, dificultades y desafíos, sobre el cual basaremos nuestra propuesta.

Nadie, por somera que sea su mirada al proceso de descentralización, podría afirmar que no tiene avances. Los estudios e iniciativas institucionales antes mencionados, muestran –aunque de forma heterogénea- las actividades referentes a las transferencias de competencias, la ejecución presupuestal, la adecuación de los sistemas administrativos y normativos y los intentos de integración territorial, entre otros.

Sin embargo, como el mismo Poder Ejecutivo reconoce *"La imagen pública de la descentralización no se ha recuperado después del fracaso democrático del referéndum para la conformación de regiones efectivas, que solo afirmaran el departamento de Arequipa y algunas pocas provincias en todo el país. Y, aunque el lugar común es atribuir este hecho exclusivamente a una inapropiada comunicación, resulta meridianamente claro que las soluciones se hallan también en el plano de la conducción política y las reglas electorales, la coordinación intergubernamental y el fortalecimiento de los actores clave, y es en ese plano que el proceso requiere de nuevo impulso"* [6].

No obstante estos avances –en aspectos básicamente administrativos y de programación presupuestal–, el gobierno central y la clase política en general no han dado hasta hoy muestras fehacientes del entendimiento que tienen y la prioridad que le fijan a la descentralización y la regionalización. En el gobierno central sigue primando una lógica sectorial frente a una demanda de desarrollo territorial integral o multisectorial de los ámbitos regionales y locales.

Por otro lado, el gran capital privado prefiere entenderse con un poder central, razón por la que una alta proporción de las grandes explotaciones mineras y agro-exportadoras tienen poco o nulo contacto con sus autoridades regionales. La sociedad civil y la intelectualidad nacional, con escasas excepciones, tampoco ven a la regionalización como una necesidad prioritaria[7].

---

5 Ver las publicaciones de ProDescentralización, de Propuesta Ciudadana, de los Informes sobre Desarrollo Humano del PNUD, de DESCO, de CEPES y las publicaciones oficiales de la PCM, sobre todo la generada en esta última etapa de la Secretaría de Descentralización. Así mismo, existen otros aportes entre los cuales están el de Manuel Dammert Ego Aguirre: "La Reforma Descentralista Peruana. Enfoque Territorial y Autonómico" (Fondo Editorial de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima Junio del 2003); el de la RED Perú ("Propuesta de la Agenda Prioritaria para Profundizar la Descentralización en el Perú", Octubre del 2008) y el de Raúl Lizárraga Bobbio (Descentralización en el Perú. Viejos Mitos, nuevos retos" (RED Perú y CARE, Lima, enero del 2009).

6 PCM, Secretaría de Descentralización; Informe Anual sobre la Marcha de la Descentralización 2008 y Propuesta de Agenda de Prioridades 2009 "Hacia la Primera Década". Presentado el día 12 de junio de 2008 ante la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización del Estado del Congreso de la República.

7 En un reciente trabajo de campo realizado por el Proyecto USAID/PERÚ- ProDescentralización, basado en testimonios y encuestas a líderes sociales y autoridades, realizado en 9 departamentos, se denota que, en efecto, el tema de la regionalización carece de prioridad.

2.1. Los actores y sus tendencias

En adición a lo expuesto, es importante poner énfasis en otro tipo de aspectos de la descentralización/regionalización, tales como la presencia de partidos o movimientos políticos y el surgimiento de nuevos liderazgos que actúan en escalas territoriales regionales o locales; así como la toma de conciencia de la población sobre sus derechos, y la ampliación de las oportunidades productivas y de negocios en mercados también regionales y locales.

Los partidos políticos

Los partidos políticos llamados *"nacionales"* no han conseguido o no han podido tener presencia directa con ideología y alternativa programática regional, por lo que han intentado e intentan, asociarse a las expresiones políticas surgidas en éstos ámbitos. Sin embargo, la mayoría de los movimientos regionales surgidos en el último quinquenio, son autónomos, no responden a línea política partidaria, son más bien expresiones de las sociedades locales. En este campo, es importante señalar la creciente vigencia de organizaciones que representan a segmentos importantes de la población que han estado históricamente postergados, como es el caso de las asociaciones que velan por los derechos de las Comunidades Nativas y Campesinas.

En las sociedades regionales se están reconformando nuevas agrupaciones políticas, algunas –las menos– con proyección nacional y muchas otras definidas por el localismo y la urgencia electoral. Varios de los actuales presidentes regionales y alcaldes municipales provienen de esta multiplicidad de agrupaciones locales dinamizadas sólo para el proceso electoral. De esta forma los presidentes y alcaldes han triunfado con porcentajes electorales relativamente bajos[8]. Este débil caudal electoral los hace vulnerables a las críticas de la oposición y a múltiples solicitudes de revocatoria. Esta fragmentación dificulta cualquier alternativa integradora.

Los líderes regionales

El surgimiento de los nuevos líderes regionales se debe sin duda a las campañas electorales para elegir sus autoridades, pero también a la frecuente confrontación con las autoridades nacionales en defensa de sus fueros regionales. Desde el surgimiento del CND, que marcó un estilo de tutelaje y superioridad frente a las nuevas autoridades regionales, hasta las ya históricas diferencias de gestión pública y manejo de recursos con los funcionarios del MEF, fueron perfilando la presencia política de los nuevos líderes regionales.

El paso siguiente que dan los líderes regionales coincide con la elección de la segunda generación de presidentes regionales, quienes se auto-convocaron para conformar la actual Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR)[9].

---

8 En el ámbito municipal más del 70% de las autoridades no alcanzan un tercio de los votos válidos emitidos en su región.

9 La ANGR recientemente ha conseguido su inscripción legal como Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, cuya principal finalidad es buscar su institucionalización como ente descentralizador para, efectivamente, lograr una regionalización y fortalecimiento de la democracia en nuestro país.

La ANGR, con las fragilidades propias del heterogéneo perfil de sus socios, tiene sólo dos años de existencia y ya se ha ganado una legitimidad como un cuerpo corporativo con una voz frente al gobierno para presentar iniciativas orientadas al fortalecimiento de los procesos de descentralización. La mejor expresión del nivel político alcanzado se expresa en la convocatoria presidencial, que por tres veces en el último año, ha hecho a la ANGR para mantener reuniones de trabajo con el Gabinete. Es en ese escenario donde los presidentes regionales vertebran las demandas de sus respectivas regiones y negocian de mejor manera con los funcionarios del gobierno central.

Los gobiernos regionales se saben frágiles, tanto por el marco legal incompleto e imperfecto que establece serias limitaciones operativas, como por la estructura orgánica heredada que no facilita la gestión y por el bajo compromiso y decisión política de los agentes del gobierno central, para reestructurar el sistema de atribuciones y poderes en función de las prioridades regionales. Por ello los Presidentes Regionales en su gran mayoría son concientes de la necesidad de un fortalecimiento institucional y un mejor flujo de relaciones con el poder central.

En una apreciación global se puede concluir que a la fecha los Gobiernos Regionales han ganado presencia a nivel central y en la prensa nacional, sin embargo, aún les falta fortaleza en sus ámbitos territoriales, donde los últimos conflictos nacionales han vuelto a mostrar que la gente y sus organizaciones siguen pensando en el gobierno central cuando reclaman sus derechos o necesidades.

Los gobiernos locales

Otros interlocutores importantes en este proceso son los gobiernos locales –provinciales y distritales-, constituidos mucho antes de los gobiernos regionales y reconocidos en el imaginario colectivo de la población como la expresión más cercana y válida del Estado. Los alcaldes y sus respectivos gobiernos municipales -aunque formalmente integrados en varios procesos de la gestión regional-, en la práctica se sienten excluidos del debate regional, así como en el planeamiento de su desarrollo. La relación gobierno regional – gobierno local, sus formas de articulación y la distribución clara de responsabilidades, no está aún resuelta.

Frente a tal situación, varios gobiernos municipales han unido sus propias vocaciones locales para formar asociaciones que les proporcionen una voz articulada o les permita ejecutar proyectos de interés compartido. Dos iniciativas son, en este plano, significativas: la Red de Municipalidades Rurales del Perú (REMURPE) y la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE).

Por el lado de los gobiernos locales hay otra iniciativa importante, que está en pleno desenvolvimiento, y es la referida a las Mancomunidades Municipales, ya reconocidas legalmente, y que se conforman por dos o más municipalidades provinciales o distritales, para abordar problemas comunes, así como desarrollar acciones, servicios o proyectos de interés compartido. A Julio del 2009 estaban operando 35 Mancomunidades Municipales.

La participación ciudadana

Lo cierto es que, con todas las imperfecciones y debilidades, esta experiencia descentralizadora ha reanimado el interés regional por participar, demandar e involucrarse en el debate nacional. En las regiones algo se esta moviendo, aún con signo impreciso, pero con una fuerza que puede generar nuevos escenarios políticos y la presencia de nuevos actores que atraerían a una población cansada y descontenta por múltiples e históricas frustraciones.

Estos diversos ejercicios participativos que el proceso descentralizador ha desencadenado, tales como los planes y presupuestos participativos, las diversas comisiones y consejos de coordinación, supervisión y vigilancia que se han ido constituyendo, así como los provocados por la Mesa de Concertación de la Lucha contra la Pobreza[10], que convocó en paridad de condiciones a representantes estatales y de la sociedad civil; han ido paulatinamente incorporando y entrenando a amplios segmentos de población en lo que denominaremos de manera general: preocupación por la gestión de la cosa pública.

Si bien es cierto que en la mayoría de los casos el éxito no ha coronado los esfuerzos realizados por estas instituciones, lo que si se ha despertado es una toma de conciencia sobre los derechos y deberes de hombres y mujeres que cada vez reclaman con mayor fuerza su calidad de ciudadanos y ciudadanas. Inclusive los programas que el gobierno ha puesto en marcha en las zonas más empobrecidas y excluidas, alguno de ellos de corte asistencial, ha llevado a que sus beneficiarios se organicen por impulso gubernamental o por iniciativa propia, y de esta forma han ido aprendiendo las técnicas básicas de las organizaciones democráticas de debate y acuerdos, de actas y compromisos, de movilizaciones y protestas.

Así, de manera contradictoria, con avances y retrocesos, se va gestando una nueva sociedad de personas interesadas en hacer agencia para su desarrollo social. El futuro dependerá de la manera como el Estado canalice estas fuerzas que van surgiendo, encaminándolas hacia el desarrollo autosostenido o a la agudización del conflicto social.

2.2. Descentralización económica, infraestructura y servicios

Pero el proceso descentralizador no sólo ha transitado por las esferas políticas y sociales sino que también tiene su expresión en la esfera económica. Seguramente hay varios factores que han contribuido en la dinámica económica regional en los últimos años, tales como la demanda internacional, los precios de los metales, la macro política económica, y las inversiones en el país, pero no se puede dejar de reconocer que la descentralización y sus gobiernos regionales han hecho la parte de promoción, inversión en infraestructura, fomento de proyectos y generación de confianza en el inversor. Esta dinámica desgraciadamente no es homogénea, se ha dado más en algunos sitios que en otros y todavía no se visualizan sus efectos sobre la pobreza estructural; lo que hoy se percibe en algunas zonas es que el empleo ha aumentado en cantidad más que en calidad.

10 La MCLCP surgió con el retorno a la democracia, en el Gobierno de Transición liderado por Valentín Paniagua.

Una limitación para que este proceso de descentralización privada se intensifique, es la baja y precaria infraestructura vial. La red vial es una precondición para la descentralización y la futura regionalización. Están en proceso varios proyectos viales de alcances multi-departamentales que tendrán impactos en la articulación de mercados. Entre ellos figuran los ejes viales de integración continental, propiciados por el IIRSA, la ampliación de la Carretera Panamericana y de la Carretera F. Belaúnde (ex Marginal de la Selva), así como otras que articulan Ancash con Ucayali y La Libertad con Cajamarca.

Solventada esta actividad, para asegurar nuevas inversiones y oportunidades para sus pobladores, hay que dotarlos de bienes y servicios básicos. Bien dice un presidente regional *"si no tengo agua potable y saneamiento no viene nadie"*. Se puede agregar que sin salud y educación de calidad en el territorio nacional, no sólo nadie vendrá sino que los más jóvenes y calificados se irán de esos lugares, perennizando el perverso círculo de la pobreza.

2.3. Los instrumentos vigentes para la regionalización

En el campo de la regionalización, después del referéndum del 2005, poco es lo que se ha avanzado. Hay dos nacientes expresiones de voluntad para conformar las denominadas *"Regiones Piloto"* y tres Juntas de Coordinación Interregionales. En adición, queda aún pendiente desde la época del CND, la obligación de formular el Plan Nacional de Regionalización, recientemente renovada por el Congreso.

A la fecha existen dos iniciativas de Regiones Piloto, la primera integrada por los departamentos de San Martín y Amazonas, y la segunda integrada por los departamentos de Ancash, Huánuco y Ucayali, así como tres Juntas de Coordinación Interregionales; una en el Norte – INTERNOR (que integra a ocho Departamentos[11]), otra en ámbitos del espacio central y sur – CENSUR (que integra a ocho Departamentos[12]), y la tercera – CIAM (que integra a los cinco Departamentos de la Amazonía[13]).

En relación con las Regiones Piloto es necesario señalar algunos aspectos que permiten establecer sus alcances dentro de un proceso de regionalización. En primer lugar, el formato de Regiones *"Piloto"* no se inscribe ni en la Ley de Bases de la Descentralización[14] ni en la Ley que modifica dicha Ley de Bases[15]. Nacen en virtud de Acuerdos de Intención suscritos por sus respectivos Presidentes Regionales y vienen funcionando con diferentes proyecciones. El desempeño de la Región Piloto integrada por San Martín y Amazonas se ha focalizado en la maduración de algunos programas y proyectos de escala bi-departamental que faciliten la integración económica de sus respectivos territorios, sin establecer todavía opciones para conformar verdaderas regiones. En ese trayecto se están realizando coordinaciones con el Gobierno Regional de La Libertad para sumarse a esta iniciativa. Por su lado, la Región Piloto integrada por Ancash, Huánuco y Ucayali está procesando estudios dirigidos

11 Tumbes, Piura, Lambayeque, La Libertad, Ancash, Amazonas, San Martín y Cajamarca.
12 Pasco, Ayacucho, Apurimac, Huancavelica, Ica, Lima Provincias, Huánuco y Junín.
13 Loreto, Madre de Dios, Amazonas, San Martín y Ucayali.
14 Ley No. 27783.
15 Ley No. 29379.

al establecimiento de un Expediente Técnico que, avalado por un referéndum, se convierta en una verdadera región.

La falta de institucionalidad legal de las Regiones *"Piloto"* tiene categóricas restricciones para manejar conjuntamente programas de inversión en el marco de un solo Pliego Presupuestal. Esta situación ha conducido a que los Presidentes de los Gobiernos Regionales conformantes de la Región *"Piloto"* Amazonas – San Martín hayan propuesto asumir una personería jurídica equivalente a la que disponen las Mancomunidades Municipales.

En segundo lugar, las Juntas de Coordinación Interregional nacen como resultado también de acuerdos entre sus respectivos Gobiernos Regionales y, en lo fundamental, apuntan a procesos de impulso a proyectos de interés común y articulación económica desde una perspectiva macro-regional, que no necesariamente implicaría la constitución de regiones; aun cuando pueden actuar como un referente territorial para ese fin. Su sustentación está ligada a la realización progresiva de grandes ejes o circuitos económico – comerciales[16], a la construcción de políticas descentralistas de interés común y al establecimiento de mecanismos que faciliten el financiamiento de los proyectos integracionistas que auspician. A pesar que las Juntas de Coordinación Interregional cuentan con personería jurídica y el reconocimiento legal, sufren de las mismas restricciones para el manejo conjunto de programas o proyectos[17].

En el sur del país no se ha logrado aún conformar una Junta de Coordinación Interregional. Las iniciativas que en esa dirección se promovieron, fundamentalmente por la Secretaría de Descentralización desde los inicios del 2009, no han podido madurar, entre otras razones porque se han empañado a raíz de los conflictos que aún persisten entre algunos Departamentos por el aprovechamiento del agua (entre Arequipa y Cusco) o por la forma en que se distribuye el Canon Minero (entre Tacna y Moquegua).

Los diferentes formatos institucionales de las Regiones *"Piloto"* y las Juntas de Coordinación Interregional y, más aún, las ambiguas relaciones funcionales entre ambas han venido generando algunas interferencias programáticas y de enfoque sobre el objetivo final de la integración territorial. San Martín y Amazonas que son socios de una iniciativa de Región *"Piloto"*, forman parte al mismo tiempo de la Junta INTERNOR y de la Junta CIAM, pero no necesariamente los planteamientos de integración que sostienen en cada caso son compatibles.

Por ello el Plan Nacional de Regionalización, que esta próximo a su realización por encargo de la Secretaría de Descentralización de la PCM, quizás pueda amenguar las disparidades y conflictos en esa ruta, y avanzar con nuevas estrategias viables no hacia una regionalización político – administrativa inmediata, lo cual sería una apuesta altamente riesgosa, sino a la construcción de escenarios sostenibles y viables de integración fundamentadas en procesos de desarrollo y articulación económica. Hay que recordar que si bien el referéndum ha sido suspendido sigue vigente y para su futura aplicación –si es que no se toma otra decisión– se requerirá de información adecuada para la toma de decisiones populares.

---

16 Tales como, sistemas viales y energéticos, circuitos turísticos, programas agro-productivos, mecanismos de financiamiento para las inversiones públicas y privadas en el aparato productivo.

17 En la última sesión de la Junta INTERNOR, a mediados de septiembre, se aprobó un conjunto de iniciativas de inversión las cuales tuvieron que ser asignadas a un determinado Gobierno Regional para ser financieramente operables a través de una sola Unidad Ejecutora.

No cabe duda que todos estos mecanismos e instrumentos puestos en marcha forman parte de un escenario dinámico y diverso, que va ensayando formas que pueden servir de base para la constitución de nuevos espacios de articulación territorial. Desgraciadamente, no están interrelacionados en un esquema de conjunto que permita presumir que a través de ellos se podrá lograr la formación de regiones efectivas.

Por todo lo anterior se llega a la conclusión que en el país, en primer lugar falta una visión compartida no sólo sobre la descentralización y la regionalización sino sobre el desarrollo nacional y el futuro del Perú, en el que se debería inscribir la reforma descentralista. Pero además debe revertirse la opción por la cual las políticas que se adoptan tienen un horizonte temporal cortoplacista y siguen funcionando con una lógica sectorial (en casilleros estancos) que no guarda coherencia con la necesaria lógica territorial (integradora) que requiere el desarrollo regional.

III. A la búsqueda de una visión compartida

Con mucha frecuencia se asume la descentralización como la superación del centralismo, y a pesar de que durante mucho tiempo la relación entre una y otro ha sido de confrontación –traducida generalmente en una lucha de los departamentos contra la capital–, la descentralización debe convivir con un cierto grado de centralismo, necesario para aspectos que pueden ser manejados sólo centralmente. La descentralización es, además, una forma de gestión del Estado para el desarrollo, por tanto, es, como dice el articulo 188 del texto constitucional, *"(...) una política permanente de Estado, (...), que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país (...)."*. En ese sentido, fijarle como su único objetivo la confrontación por sí misma, desvirtúa su razón de ser. Hay que recordar que la regionalización y la descentralización son una manera de acercarse al desarrollo humano y en esa medida, potenciar el uso de los recursos del país a favor de su gente. Si esto es cierto, descentralizar es también salvar a Lima, que es víctima igualmente del centralismo.

Todos los especialistas entrevistados coinciden –con distintos plazos y características– que el Perú necesita para su desarrollo futuro de un ordenamiento territorial que haga más racional la administración política y más fecunda la dinámica económica. Esta opción, pasa por la constitución de regiones, con crecientes márgenes de autonomía para desarrollar un buen gobierno. A esta opinión versada se suma la del poblador medio que muestra simpatía por el proceso descentralista[18]. Sustentar la propuesta regional es contestar la gran pregunta de cuánto se gana para el desarrollo y la democracia, integrando territorios y reduciendo el número de departamentos. Para poder adscribirse a ella, la población necesita conocer los beneficios que trae la regionalización.

18 En la Encuesta Nacional sobre Democracia que realizó el Equipo IDH/PNUD en el 2006, se verifica que el 63.4% de los encuestados, personas mayores de 18 años, están a favor de la aceleración de la descentralización y solamente el 12.3 % están en contra. Ver PNUD, *"La Democracia en el Perú. Volumen I. El Mensaje de las Cifras"*.

3.1. Regionalización para el desarrollo humano

El proceso de regionalización, desde la perspectiva asumida en este trabajo, debe ser entendido en el marco de una dinámica que apunta al desarrollo nacional, que fija su prioridad en la gente, que se organiza para aprovechar de manera más coherente y sostenible los recursos y potencialidades nacionales, que fomenta la integración económica y social en un marco de igualdad y justicia, y se apoya en la activa participación libre y democrática de sus ciudadanos. Esta es la opción del desarrollo humano.

El logro de objetivos de desarrollo humano enriquece la democracia y la descentralización en la medida que para su ejercicio, se fomenta la equidad y el empoderamiento de la población. La equidad es la garantía de las personas para ejercer sus capacidades y para tener acceso a sus mejores oportunidades. La eficiencia en la gestión del aparato productivo amplía la base material disponible para satisfacer sus necesidades y crea espacios para la participación social. En todas estas categorías se reconoce que el conocimiento y la apertura de oportunidades son los fundamentales generadores de la riqueza y del desarrollo inclusivo.

De acuerdo a este enfoque, el proceso de regionalización es una forma de organización económica y gestión social para la integración y el fortalecimiento del desarrollo nacional. Por ello la regionalización esta íntimamente ligada al proceso de descentralización y juntos buscan no separar o parcelar el territorio nacional sino más bien, potenciar al conjunto.

3.2. Regionalización y ordenamiento territorial

La experiencia reciente ha demostrado que la regionalización no tiene atajos o caminos cortos; no se pueden quemar etapas en el entendido que más adelante se arreglarán. La ligera preparación de expedientes técnicos y una consulta popular bastante tímida no pudieron remplazar, en el Referéndum del 2005, el necesario conocimiento de la realidad y sus complejas articulaciones. Por ello la regionalización tiene que pasar por la esfera técnica –insustituible– de evaluación y *"lectura"* de la realidad. Ella develará los diferentes espacios socio-geográficos, la vocación productiva y la articulación e integración económica, las formas como la población se ha incorporado a estos procesos y los beneficios que alcanzan.

La respuesta técnica[19] debe comprender las siguientes dimensiones:

a. Desde el punto de vista económico, las regiones buscan alcanzar un *"tamaño crítico"* para asegurar crecimiento económico con diversificación productiva.

b. Desde el punto de vista político, la integración de regiones en espacios geográficos mayores conlleva la generación de intereses comunes que llevan a una identidad compartida.

c. Desde el punto de vista administrativo, la regionalización debe posibilitar que los servicios públicos puedan organizarse según las características de cada territorio, asegurando que lleguen con calidad y cobertura crecientes a las comunidades más excluidas.

19 Para mayor desarrollo Ver: Gonzáles de Olarte, Efraín. Regiones Integradas, Lima, PUCOP, 2003, P27; op. cit.

d. Desde el punto de vista fiscal, esta ampliación territorial, poblacional y productiva generará bases tributarias sostenibles, para atender adecuadamente los servicios que la población requiere.

Lo anterior explicará las formas de inclusión o exclusión históricamente presentes y dará cuenta de la naturaleza de los desencantos que llevan al conflicto. De la misma forma en que se identifican las potencialidades y la capacidad creativa y transformadora del pueblo peruano, es necesario tener fundamentos para entender la cultura y la identidad regional de los pueblos.

Un elemento que no puede omitirse en las circunstancias mundiales actuales es el cambio climático y su impacto en el medio ambiente y en la población en su conjunto. Hoy más que antes, pensar en regiones es también pensar en la protección de nuestros recursos naturales de flora y fauna, en la dotación y protección del recurso hídrico, tanto para la producción como para el uso humano, en el tipo de asentamiento de población y su interconexión con las fuentes de energía y comunicación, en el tipo y estilo de producción y consumo para no aumentar la contaminación del aire, agua y tierra. En otras palabras, planificar el desarrollo tiene que tener entre sus aspectos de base, tanto las necesidades de la población como las necesidades de la tierra. Ambas necesitan racionalidad y sostenibilidad, pero esencialmente una clara perspectiva del ordenamiento territorial.

3.3. Regionalización y organización del Estado en el territorio

Como lo muestra la historia, el Estado Peruano fue creado desde una perspectiva unitaria y centralista, organizándose en función de los intereses económicos y poderes preponderantes en la época. Los distintos cambios y modificaciones constitucionales no han hecho variar esa concepción centralista del Estado Nacional. Las diferentes demarcaciones político-administrativas responden a esta lógica hasta la actualidad. Por eso es que se reconoce que el planteamiento de regionalización y descentralización es una de las *"reformas del Estado"* más importantes que se haya emprendido en los últimos años.

De esta forma, la propuesta de regionalización se enfrenta a un gran desafío, poner en marcha una reforma del Estado que supone el cambio en el modelo de gestión pública. Descentralización y regionalización no son sólo la creación administrativa de gobiernos regionales y locales y su consecuente traslación de responsabilidades.

Una cosa es un Estado promotor de regiones y otra un Estado que se recrea con una visión regional. El primero asume la regionalización como un complemento, una addenda a su tradicional organización y funcionamiento, una forma de *"modernizarse"*; mientras que el segundo parte de una visión de desarrollo al servicio de la gente, por tanto se estructura para servir mejor y estar más cerca de la población, para brindarle con oportunidad y calidad los servicios que ella requiera para vivir, producir, pensar y descansar.

Por eso la regionalización no debe agotarse en la formación de regiones mayores a los actuales departamentos, que fácilmente puede replicar el centralismo, aunque esta vez a nivel regional, sino que debe expresarse en un nuevo modelo de gestión regional basado en una efectiva descentralización intrarregional del Estado.

IV. Una hoja de ruta posible para la regionalización

Plantearse una hoja de ruta es planear de forma clara y sencilla la forma de llegar a un punto considerado meta u objetivo. En el caso particular de la regionalización, la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros - PCM se ha planteado consolidar el proceso de regionalización para el 2021 –año de la conmemoración del segundo centenario de la independencia peruana–. Para que este proceso se dé es necesario tener un claro conocimiento de la situación actual, a partir de la cual se establezcan las condiciones básicas y se identifiquen los componentes principales y complementarios que le den sentido a la estrategia futura de regionalización.

4.1. Condiciones básicas

Decisión política

Como sustento constante detrás del proceso de regionalización, se deberá considerar el respaldo político o voluntad para que sucedan las cosas. En este marco, por decisión política se va a entender la voluntad y prioridad que le fijen las fuerzas que están en el gobierno (nacional, regional y local) y que se expresará en su compromiso de trabajar en la construcción de alternativas para la regionalización; una primera forma será la asignación presupuestal y su consecuente ejecución priorizada.

Sin esta voluntad, expresada de manera manifiesta en cada acto de la ejecución (marco normativo, presupuesto, prioridad en el planeamiento, concertación con las diferentes fuerzas políticas y económicas, asistencia técnica, convocatoria participativa, etc.), será difícil conseguir las metas trazadas.

Por ello desencadenar un creciente y coherente proceso de regionalización parte de una decisión política al más alto nivel del Poder Ejecutivo, que exprese su compromiso y prioridad sostenida en el tiempo, para desarrollar los procesos técnicos necesarios, ajustar las modalidades administrativas, reestructurar sus sectores, completar el marco legal, asignar los recursos necesarios con la oportunidad debida y sobre todo, proponer la definición de políticas públicas. Esta decisión política debe ser compartida con los otros poderes del Estado y *"contagiada"* a la población, despertando nuevas esperanzas y fuerzas movilizadoras para la construcción de una sociedad inclusiva.

Diseño técnico

Como muchos otros procesos, el de regionalización tiene un fundamento técnico insustituible que requiere la mayor experiencia y conocimiento de la realidad desde sus diferentes perspectivas, geográficas, económicas, sociales y culturales. Esta fase técnica así como requiere respaldo político, también y en simultáneo requiere independencia para ofrecer las mejores alternativas sin presión a intereses particulares.

Serán las propuestas técnicas las que abran escenarios posibles de conformación de regiones, con base en criterios de racionalidad física (cuencas, recursos naturales, etc.), de características y distribución de la población, de interrelaciones económicas actuales y potenciales, de eficiencia para los sistemas de prestación de servicios e incluso, de afinidades históricas y culturales, de modo que la población y sus representantes dispongan de elementos de juicio para impulsar y eventualmente aprobar en referéndum una u otra alternativa de región.

Respaldo ciudadano

La tercera condición que cristaliza las dos anteriores es la que asegura la participación de la población a lo largo de todo el proceso. Ella se debe dar desde la consulta inicial como fundamento de los estudios técnicos, hasta la sensibilización social para la aprobación de la nueva demarcación y sus nuevas formas de organización. La gente tiene que sentir que esta nueva alternativa regional le da beneficios democráticos, económicos y sociales; que respeta su identidad y cultura, y le abre nuevas oportunidades para su realización individual y colectiva. Sólo así se conseguirá el carácter irreversible del proceso.

Los gobiernos regionales tienen que hacer mucho trabajo preparatorio con la población de sus respectivos departamentos en términos de promoción del desarrollo, de las ventajas de un trabajo más integrado, de la importancia de la ampliación de mercados de productos y de servicios, de la tecnificación de la fuerza de trabajo y de ampliación de los servicios en todo el ámbito territorial bajo su jurisdicción. Deben realizar campañas de promoción que muestren que regionalización es sinónimo de desarrollo para todos. Hay que demostrar qué beneficios trae la regionalización y descentralización para el poblador común.

En ese sentido, la sintonía entre el sentir de la gente y las decisiones políticas de su gobierno regional debe ser muy estrecha. Para ello habrá que perfeccionar y rediseñar los mecanismos de la participación social. Esta toma de conciencia de las autoridades obliga a ir más allá del mero cumplimiento de la ley y motivar seriamente a la población organizada para que participe tanto en el diseño (planes, presupuestos y proyectos) como en el monitoreo y evaluación o vigilancia de la ejecución de los mismos.

4.2. Componentes principales

A continuación se listan un conjunto de recomendaciones ordenadas en función de los cuatro instrumentos o experiencias que se vienen aplicando en la búsqueda de la regionalización, señalados en el capítulo II: (i) las Juntas de Coordinación Interregional, (ii) las regiones piloto, (iii) el Plan Nacional de Regionalización y (iv) el referéndum. A ellos se añade la imprescindible participación ciudadana.

Las Juntas de Coordinación Interregional

Es necesario fortalecer el desempeño de las Juntas de Coordinación Interregional (JCI), pues ellas trabajan en la identificación y diseño de proyectos de gran envergadura que trascienden los ámbitos geopolíticos de los actuales departamentos, lo que permite interesar al capital privado necesario para cualquier opción de desarrollo. Se necesita asegurar una

creciente descentralización privada para lograr una efectiva descentralización del desarrollo. Se debe mejorar el marco legal de las JCI de manera que les permita tener autonomía en la administración y gestión de proyectos, bajo directorios de conformación multirregional.

Este ejercicio, a su manera piloto, de poner en marcha diferentes JCI no debe significar que las posibilidades otorgadas a las Juntas desincentiven otras formas más avanzadas de cooperación y articulación entre gobiernos regionales. Debe asegurarse entonces un esquema escalonado de incentivos y prerrogativas para aquéllos gobiernos regionales que decidan avanzar más en el camino hacia la integración.

Las regiones piloto

Este esfuerzo surgido por iniciativa de los Gobiernos Regionales no debe perder su carácter experimental, debiendo ser complementado por las entidades del gobierno central –fundamentalmente del MEF y la Secretaría de Descentralización– para que se ensayen diferentes modalidades de gestión, recaudación y planeamiento en el ámbito regional.

A los gobiernos regionales que decidan ensayar la conformación de Regiones Piloto se les debe conceder facultades que aumenten las autonomías y favorezcan la articulación, al interior de las regiones y con los gobiernos municipales. Para ello se debe crear una base legal que les permita ejercitar distintas iniciativas de gestión colaborativa o compartida de proyectos, servicios o políticas específicas, que den resultados concretos, y fomenten un clima progresivo de confianza entre los gobiernos y con su población.

El recorrido de estas experiencias debe servir para el diseño de futuras normas de cobertura nacional.

El Plan Nacional de Regionalización

Quizá el producto más concreto y específico derivado de los esfuerzos y decisiones centrales en torno a la regionalización, sea culminar el *"Plan Nacional de Regionalización"*[20]. El Plan debe definir escenarios alternativos viables para ir configurando regiones verdaderas con diferentes formatos que respondan a las variadas realidades socioeconómicas, geográficas, sociales e institucionales del país.

Este Plan Nacional de Regionalización deberá adoptar un enfoque basado en criterios de ordenamiento territorial, que no se restrinja a las actuales delimitaciones departamentales para la identificación de las diferentes alternativas posibles de organización del territorio en regiones. En ese marco, el Plan no debería limitarse a proponer una única alternativa de delimitación regional, sino identificar las distintas alternativas posibles para que le sirvan de referencia a las autoridades regionales para impulsar uno u otro proyecto de región y a la población para discutirlos y aprobar el que le parezca más conveniente[21].

---

20 El proceso de formulación de este instrumento, mediante la contratación de una firma o consorcio calificado en mérito a un concurso, ya lo ha iniciado la Secretaría de Descentralización de la PCM.

21 Para asegurar la mayor consistencia y legitimidad, la Secretaría de Descentralización de la PCM ha previsto formar un comité consultivo para supervisar y asesorar la formulación del Plan.

En ese marco, un criterio recomendable será considerar a las provincias como la unidad básica de planeamiento territorial en tanto la demarcación departamental es muy arbitraria[22]. Asumir la provincia como unidad básica territorial significa:

a. Aprovechar su escala adecuada para articular hacia abajo a los distritos (unidades pequeñas y muy heterogéneas), utilizando la masa crítica de recursos, institucionalidad pública y privada, sociedad civil, entre otros elementos. Además la provincia ofrece identidad histórica y economías de escala.

b. Constituirse en los soportes eficaces de las verdaderas regiones, en el sentido de asegurar la provisión de servicios básicos. Se trata de que la población no sienta que al crearse las regiones, se aleja el acceso a los servicios concentrados en la sede o capital regional.

c. La conclusión de lo anterior es que el proceso de formación de regiones mediante pronunciamientos de la población podría tomar como unidad de referencia ya no a los departamentos sino a las provincias. Los departamentos son entidades muy rígidas y con inercias que complican la formación de las regiones. Las provincias son un *"material más plástico"* y con diversas ventajas. Puede, en todo caso, hallarse una salida intermedia o de transacción realizando la consulta a la vez a los departamentos y a las provincias.

d. Finalmente, potenciar desde ahora a la provincia-territorio implica fortalecer la municipalidad provincial como órgano de gobierno, y aprovechar los recursos y potencialidades existentes.

Sensibilización ciudadana sobre las potencialidades y riesgos de la regionalización

No cabe duda que el avance de la descentralización y regionalización necesita del reconocimiento y la activa participación ciudadana. Por tanto hay que promover la regionalización como una necesidad nacional, movilizadora de la opinión pública, convocante de los diferentes segmentos y líderes de la población de las diferentes regiones y en períodos lo suficientemente prolongados para asegurar una adecuada toma de conciencia. Por ello, las campañas de sensibilización, información y debate deben ser diseñados y planteados como políticas nacionales de formación de capacidades de la población. Este debe ser un mecanismo recíproco de enseñanza y aprendizaje; enseñanza de las virtudes y beneficios de la regionalización y, aprendizaje de los sueños y esperanzas de esa pluralidad socio-étnica que conforma la realidad nacional. Este necesario proceso participativo no se da en un frío acto de consulta en urnas; se llega a él después de un largo, paciente e inteligente proceso de sensibilización a la población sobre las ventajas y beneficios de constituir una región.

No es posible eludir, en esta propuesta, la importancia de los procesos electorales ya en curso, para elegir Presidentes Regionales y Alcaldes (2010) y al Presidente de la República y los Congresistas (2011). En efecto, es previsible que en el escenario de las campañas

22 "Fals Borda venía planteando la posibilidad que se reevaluara el departamento, inclusive en uno de sus textos (La insurgencia de las provincias) se llega a entender que sus intenciones tendían a eliminar el departamento ya que era una estructura invalidada por el paso del tiempo y que sólo se constituía en una gran estructura perpetuada en el tiempo pero que no tenía una real conformación social." Tomado vía Internet de Julio Mauricio Londoño Hidalgo en "Los costos de transacción de la regionalización en Colombia: ¿es el fortalecimiento departamental la mejor opción?

electorales se agudizarán las propuestas descentralistas las cuales, si carecieran de sustentos para hacerlas viables, pueden desencadenar nuevos problemas y debilitar la gobernabilidad.

El referéndum

La consulta popular bajo la forma de referéndum será un punto de llegada después de los diferentes procesos de información y debate. Desde este punto de vista, el desafío no es entonces hacer referéndum lo más pronto posible sino demostrar, a través de las fases previas de cooperación y articulación entre gobiernos regionales, que la regionalización puede ser efectivamente un instrumento para alcanzar la visión antes expuesta.

Por todo lo anterior hay que ubicar a la regionalización en un punto de llegada luego de un largo y trabajoso camino del Estado y la sociedad. Pero como todo largo plazo, sus actividades comienzan hoy y por tanto tenemos la obligación de pensar las acciones de corto plazo con *"luces altas"* para alumbrar el futuro mediato.

4.3. Componentes complementarios

Conducción concertada del proceso de descentralización

Para conseguir que los procesos de desarrollo descentralizados y la gestión articulada de los tres niveles de gobierno (Nacional, Regional, Municipal) se encuadren en objetivos compartidos, es necesario que se concrete el funcionamiento del Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI).

En ese marco, es también conveniente consolidar la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR), haciéndola participar de manera creciente en la toma de decisiones nacionales. Para ello hay que articularla de manera regular con el Consejo de Ministros y las Comisiones Parlamentarias vinculadas al quehacer regional. No se le puede pedir responsabilidad en los momentos álgidos del conflicto social, por ejemplo, si no están adecuadamente involucrados en la toma de decisiones. Esto es válido también para las organizaciones de los gobiernos locales.

Planeamiento del desarrollo nacional y regionalización

Para que la sociedad se organice y funcione en la dirección que marca el enfoque de desarrollo humano, es necesario consensuar una visión de país que se concrete en un plan nacional de desarrollo de largo plazo, elaborado con las técnicas más modernas y en concierto con un mundo globalizado, en crisis y con la amenaza de cambios climáticos severos.

El Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), establecidos inicialmente en el 2005 y replanteados en el 2008, no ha logrado –hasta la fecha– el respaldo político y financiero que les permita contar con una capacidad técnica para cumplir con las funciones que se les ha encargado formalmente. Es necesario contar con una visión nacional compartida que facilite la formulación de otros planes complementarios, como el de regionalización.

Regionalización y reforma del Estado

De igual forma, bajo esta concepción de desarrollo, la regionalización reclama la puesta en marcha de una reforma del Estado y el cambio en el modelo de gestión pública. Descentralización y regionalización no significan sólo la creación administrativa de gobiernos regionales y locales y la consecuente traslación de responsabilidades a ellos, sino que comprenden una modificación sustantiva de la arquitectura y gestión del poder en el ámbito nacional. Descentralización supone cambio en el equilibrio de poder.

Una reforma del Estado que acompañe a la descentralización *"asegura condiciones de complementación, coordinación y sinergias entre niveles de gobierno, entre el sector público y privado, creándose un entorno propicio para la competitividad, la inclusión y el desarrollo"* [23].

Descentralización administrativa y fiscal efectiva

Es necesario culminar la promulgación de una matriz de competencias entre los niveles de gobierno. La falta de ella crea duplicidad y en otros casos vacíos en la acción gubernamental, así como también es causa frecuente de entrampamientos y conflictos. El cumplimiento de lo estipulado en la matriz de competencias debe tener fuerza de ley, con penalidades claramente establecidas, pues la competencia no sólo da el poder para asignar o autorizar, sino también responsabilidad para resolver cuando hay discrepancia o conflicto.

En el campo de los recursos fiscales hay que rediseñar la asignación y utilización de los recursos provenientes del canon, las regalías y otros aportes tributarios con criterios de equidad y mecanismos de coparticipación en el uso de las rentas del Estado por parte de los gobiernos regionales y locales. Esta acción debe ser el inicio de una verdadera reforma fiscal y tributaria con un perfil descentralizador.

Calidad de la gestión pública descentralizada

A pesar de las imperfecciones y limitaciones ya comentadas de los gobiernos regionales y locales, estos son para la población las instancias más cercanas a la presencia del Estado. Por tal razón, hay que modernizar y fortalecer su estructura y gestión administrativa. Son estas instancias las que deben estrechar los lazos con su población organizada a través de mecanismos participatorios para el planeamiento y ejecución de las inversiones. Es a través de ellos que los sectores y programas nacionales deben operar, no competir.

A la falta de una orientación planificadora a nivel nacional, los gobiernos regionales deben darle coherencia al conjunto de acciones y actividades que realizan a través de un planeamiento que fije la orientación y las prioridades regionales. En este sentido, se requiere fomentar el planeamiento regional y enriquecer las prácticas del presupuesto participativo, dando fiel cumplimiento a los acuerdos de base y proveyéndole de los recursos financieros y técnicos. En esta línea, incorporar a los gobiernos locales y a los otros actores sociales (sector privado y sociedad civil) a los Centros de Planeamiento Regional (CEPLAR).

---

23 PNUD, Informe de Desarrollo Humano "Hacia una descentralización con ciudadanía" Lima, 2006.

Este esfuerzo debe ser acompañado con ajustes en la estructura y funcionamiento de los gobiernos regionales. La organización heredada de los CTAR refuerza el esquema sectorial centralizado (para eso fueron creados en los 90) y se contradice con el propósito de hacer de los gobiernos regionales verdaderos órganos de gobierno y no simples agencias administrativas desconcentradas en el territorio. La falta de esa lógica permite el despliegue de un activismo agotador y poco efectivo, donde se reproducen vicios del gobierno central al operar como casilleros estancos. Situación que se da en la mayor parte de las regiones y hace que la población no sienta los beneficios de la gestión descentralizada.

Es recomendable establecer convenios con las principales universidades, bajo curricula estandarizadas, para formar y elevar la calidad técnica de los actuales funcionarios públicos regionales y sectoriales, para asegurar mejor articulación y gestión nacional/regional, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades bajo responsabilidad de la Secretaría de Descentralización.

Las autoridades de los gobiernos locales deben participar en los programas de formación y preparación en mejores técnicas de gestión, de formulación básica de proyectos, de planeamiento estratégico y de identificación de potencialidades de sus respectivos distritos o provincias. Se mantiene vigente el reto de ejecutar eficientemente los presupuestos asignados, asegurando calidad y transparencia. Para ello solicitar, cuando la situación lo requiera, el respaldo técnico del Gobierno Regional. Asimismo, debe superarse la tentación central e inclusive regional, de suplantar la acción municipal con programas o actividades teledirigidos y con ejecución a través de canales paralelos.

Articulación regional-local para una efectiva descentralización intrarregional

Una tarea pendiente y muy necesaria en la futura conformación de verdaderas regiones, es la adecuada articulación entre los gobiernos municipales y el regional. La clara definición de competencias, por un lado, y la debida articulación con un fin de desarrollo de la región, por el otro, se materializan en la ejecución de proyectos o actividades en los ámbitos municipales. Por lo que hay debatir con las autoridades municipales cuál debe ser el mejor escenario y cuáles los mecanismos más aceptables para un adecuado trabajo articulado. No hay que olvidar que la heterogeneidad y especificidades de cada región hacen necesario que cada cual haga su respectiva tarea, pues no hay recetario único que funcione.

De igual forma, las municipalidades distrital y provincial tienen que crecer en sus responsabilidades. Tienen que asumir la función promotora del desarrollo económico, del empleo productivo de sus vecinos y de la dotación adecuada de los servicios. Como para ello el ámbito distrital o provincial les puede quedar estrecho, será necesario concertar con otros, para articularse vía mancomunidades municipales. En este proceso concertador se tiene que ceder y compartir funciones y responsabilidades así como privilegios con otros alcaldes o presidentes regionales. Si no se tienen claros estos *"costos"* para avanzar, lo más probable es que permanezcan en el aislamiento y la pobreza.

El papel de las mancomunidades municipales

Debe ponerse empeño y buscar las mejores alternativas para constituir Mancomunidades Municipales. La fragmentación existente, más de 1,800 gobiernos distritales, dificulta por falta de escala económica y densidad poblacional las posibilidades de mejorar las condiciones de vida de la población de los distritos más pequeños, generalmente rurales.

Los gobiernos regionales pueden fomentar –con apoyo técnico e inclusive financiero– la dinámica de constitución de Mancomunidades Municipales, en tanto éstas serían formas agregadas de ir integrando los territorios y la gestión local desde la base.

En este sentido, se precisa resolver las diferencias limítrofes entre municipios que pueden constituirse en un fuerte obstáculo para cualquier iniciativa de articulación intermunicipal. Existe un alto porcentaje de distritos con conflictos de límites con sus vecinos, que impide que se avance en acciones conjuntas para beneficio colectivo.

Regionalización y política de ordenamiento del territorio

Cualquiera sea la opción regionalista que se adopte, se debe partir de un buen conocimiento de la realidad nacional, desde sus principales características geográficas, humanas, económicas, sociales y culturales. Para ello se requiere del diseño de una metodología común para la zonificación socioeconómica-ecológica (ZEE), en el ámbito nacional y también subnacional[24]. Ya hay experiencia al respecto; en algunos departamentos o provincias se han comenzado a aplicar metodologías de zonificación. Sobre esta base se debería construir una de aplicación nacional[25]. Para la aplicación de la metodología indicada deben establecerse convenios con los gobiernos regionales y las instituciones técnicas (universidades, ONG, gremios, etc.) del ámbito regional, previa conformación y entrenamiento de equipos técnicos locales.

A partir de ello, habría que elaborar una propuesta de ordenamiento territorial a la luz de los resultados de la zonificación y de la evaluación realizada, incorporando la dimensión provincial como la unidad más idónea para ir construyendo territorios integrados.

Política de ciudades y articulación urbano-rural

Es en este punto donde se apreciará la importancia de las ciudades en la regionalización, su tamaño, dotación de servicios y capacidad de aglutinar a su entorno. La conformación de regiones, como se ha visto, es sobre todo un proceso de acercamiento del Estado al

---

24 "Los procesos hacia el desarrollo descentralizado sostenible y de regionalización o conformación de regiones invocan la aplicación de una rigurosa estrategia de ordenamiento territorial. Ello implica analizar los flujos poblacionales rural-urbanos, urbano-urbanos y rurales-rurales, las redes de conexión vial entre los asentamientos y su relación con los mercados internos y externos, la conformación de centros urbanos emergentes que operen como polos de modernización y prestación de servicios para sus propias poblaciones y sus entornos; así como la definición de zonas de especialización productiva y de zonas criticas por los conflictos que pudieran arrastrar". Tomado del ensayo de Raúl Lizárraga Bobbio,: "Descentralización, ordenamiento territorial y conformación de regiones", incluido en la Revista "Punto de Vista", Arequipa, mayo 2009.

25 Esta metodología es, además, fundamental para el planteamiento de una nueva perspectiva del ordenamiento económico territorial que, a su vez, es uno de los soportes esenciales de los procesos de regionalización; tal como se ha señalado reiteradamente en varios documentos de la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros.

ciudadano y viceversa, y ello supone una densidad poblacional, una escala económica, una complejidad de servicios y una capacidad de articularse con otros espacios regionales. Y esto lo proveen la o las ciudades que formen los ejes vertebradores de la región.

Lo anterior no niega reconocer la función de lo rural integrando sistemas de producción e intercambio, tanto para atender demandas internas como para exportar. Esta articulación urbano–rural es sustantiva, considerando que más del 50% de los distritos tiene muy poca población que se dedica a actividades rurales, agropecuarias y no agropecuarias; pero también en el sentido de actuar como soporte territorial a un elevado porcentaje de los emprendimientos mineros, petroleros o gasíferos establecidos en el país. De otro lado, el sentido de ruralidad en grandes espacios socio-geográficos implica la existencia de al menos un centro poblado mayor y de ciudades intermedias que atraigan inversiones privadas y cumplan un papel aglutinador y proveedor de bienes y servicios necesarios para la ampliación de oportunidades y capacidades de las personas que allí habitan.

De esta manera se podrá ir consolidando un proceso de integración nacional –pre requisito del desarrollo regional– en el que las ciudades jueguen el papel de nodos de articulación vial, de ampliación de mercados y de provisión de servicios de aglomeración. Este es el camino a conformar verdaderas regiones donde se asegure ambiente sano, economía estable y política transparente. *"La integración de regiones requiere de un contexto institucional y macroeconómico, políticas públicas favorables y ciertas reglas que faciliten los resultados. Pensar en que la sola fusión o anexión de territorios producirá mayor desarrollo regional es una percepción incompleta y puede llegar a ser equivocada (…)"* [26].

En este marco será esencial establecer una tipología de gobiernos locales en función de sus principales características[27]. De esta manera se podrá establecer estrategias de atención en función de sus principales problemas y potencialidades.

Inversión en desarrollo vial y conectividad

Mantener de manera sostenida la prioridad de los programas de inversión en vialidad y conectividad. La constitución de estas redes y la articulación de los centros poblados se tornan una precondición para cualquier opción integradora. Los caminos que se acompañan de la energía y las comunicaciones virtuales transforman el futuro de los pueblos y les abren mayores posibilidades de crecimiento y bienestar social. En ese sentido se debe potenciar los Institutos Viales Provinciales creados en los años recientes como órganos especializados de las municipalidades, ampliando sus responsabilidades al fomento de infraestructura básica rural (económica y social), como soporte para aplicar proyectos integrales de impacto multiplicador sobre las familias rurales.

---

26 Gonzáles de Olarte, Efraín; op. cit.

27 "Por tanto, la definición de una tipología de municipalidades, elaborada en función de sus características institucionales y de sus potencialidades territoriales, es otra medida que va a permitir el diseño de políticas diferenciadas para localidades grandes y pequeñas, urbanas y rurales, pobres y ricas o distritos que forman parte de una misma ciudad" Tomado de PCM, op.cit.

Medidas que involucran a otros actores

El proceso de descentralización y regionalización no es sólo responsabilidad del Estado en sus expresiones nacional, regional y local. Más aún, no habrá proceso cristalizado si no se descentraliza el sector privado. Por eso hemos sustentado que la descentralización es una manera de forjar el desarrollo para el bienestar de la gente, por tanto la producción, la inversión y el comercio, encuentran en ella un escenario de crecimiento y acumulación.

De igual forma es necesario el involucramiento de las universidades e institutos superiores, en dos líneas fundamentales de trabajo: la educación y la investigación. Debemos preparar mejor a nuestro capital humano y debemos ser capaces de ponernos al nivel internacional del avance tecnológico y de la ciencia, para poder adaptarla a nuestras necesidades. En la era del conocimiento que actualmente vivimos, sólo un capital humano sólido y en permanente renovación será la garantía del progreso y la ampliación de las oportunidades para toda la población. Por otro lado hay que aprovechar el denominado bono demográfico que hoy nos permite contar con mayor volumen de hombres y mujeres en edad de trabajar.

La cooperación internacional, que desde los orígenes del proceso ha contribuido de diferentes formas, deberá hacer un balance para afinar sus metodologías, coordinar sus acciones y asegurar el mayor impacto de sus recursos. Los recursos aportados generosamente no siempre alcanzan los resultados esperados. Algunas veces aumentan la dispersión de proyectos sin mayor impacto, y son proclives a demandar resultados cortoplacistas y no sostenibles más allá de la presencia del cooperante. En este mismo sentido, las organizaciones no gubernamentales, nacionales e internacionales, juegan un rol muy importante en el apoyo a la concepción del proceso, la formación de cuadros y la incorporación de la ciencia y la tecnología en las regiones.

V. Consideraciones finales

En el proceso de descentralización/regionalización pesan tanto las realizaciones efectuadas en estos siete años como las percepciones de los distintos actores, las que sin tener necesariamente un sustento material o legal, influyen decisivamente en el quehacer nacional. Las personas, los grupos e inclusive las élites, se forman opinión y actúan a partir de la información –seria o no– que disponen y que les despierta confianza. Por ello, es muy importante generar corrientes de diálogo, transparencia y participación que permitan al mayor porcentaje de la población disponer y tener la sensación de estar debidamente informados y reconocidos. Esto es aún más importante en una sociedad como la peruana, tan profundamente hendida por desigualdades históricas.

La magnitud y trascendencia de esta reforma del Estado con una perspectiva descentralista, reclama de un lado, acción sostenida y coherente de todos los agentes sociales y económicos; y de otro, conciencia del carácter generacional y prolongado para alcanzar las metas sustantivas que nos hagan sentir en un gobierno descentralizado. Los grandes cambios no se construyen con el activismo cortoplacista. A Europa le costó décadas pasar de una administración a otra; y ese cambio significó trabajar con la gente a través de la educación. Países vecinos como Colombia y Chile que ya llevan más de tres décadas en este esfuerzo,

a pesar de sus avances particulares, no pueden decir tarea cumplida. Por tanto, visión de largo plazo, coherencia política y constancia en el trabajo parecen ser las consignas de la regionalización.

Un tema que hay que tener presente en el avance de la descentralización –que para algunos está estancada– es la lógica económica que prevalece en el país. En esa lógica, ni el planeamiento estratégico de largo plazo, ni los procesos descentralizadores están presentes o son necesarios con prioridad. Por tanto, es comprensible, aunque no justificable, este desencuentro de lenguajes entre las demandas regionales y los requerimientos del organismo rector de la economía en el país. Por eso le ponemos tanto énfasis en el presente Informe a la voluntad política para hacer de la descentralización/regionalización una base de la esperada reforma de Estado, donde las medidas *"parche"* dejen de ser las únicas y se remplacen por verdaderos procesos de transformación del Perú.

Todas las medidas que se han propuesto en las secciones anteriores implican algún grado de compromiso y voluntad política de todos los actores implicados. Sin embargo, algunas de ellas reclaman mayores dosis de esos ingredientes. En ese sentido, se señalan a continuación algunas de las líneas de acción que tienen esa connotación:

- Promover el fortalecimiento de la función planificadora del Estado y demostrar a la población la importancia de su incorporación en el proceso de determinación de las grandes prioridades nacionales y las formas de alcanzarlas para su beneficio. En el planeamiento estratégico, tan importante como el producto denominado plan, es el proceso de su elaboración. Cuando ésta tiene una alta dosis participativa se asegura su cumplimiento.
- Llevar a cabo una profunda reforma del Estado, acorde con el modelo de desarrollo humano inclusivo. Esta reforma deberá incluir la nueva organización del aparato público, la reforma fiscal, la nueva demarcación territorial, la carrera pública, la prestación de servicios y las formas de promoción de las inversiones y el empleo.
- Crear las bases suficientes para que el capital privado encuentre las oportunidades de inversión en diferentes ámbitos del territorio nacional. La infraestructura vial y productiva seguramente son indispensables, pero también la dotación de servicios básicos y educativos, como también un adecuado clima de seguridad ciudadana, son los que permitirán imaginar el asentamiento de nueva población que la inversión requiere. El desarrollo regional es la suma de la descentralización estatal con la descentralización privada. Esta convergencia también beneficiará a la población local, por los servicios ampliados de que dispondrá y las oportunidades ocupacionales en condiciones de empleo decente que se le abrirán.
- Promover un nuevo Pacto Político para legitimar en la conciencia ciudadana la necesidad de adoptar un nuevo enfoque económico y social, en el que el desarrollo se hará sostenible en la medida que ocupemos mejor el territorio, aprovechemos racionalmente sus riquezas naturales, preservemos el medio ambiente y respetemos la diversidad cultural de nuestros pueblos. Esta será una de las formas de ir generando identidad y favoreciendo la autoestima colectiva.

- Estudiar la constitución de un órgano con rango ministerial para el manejo y la promoción de la Descentralización y la Regionalización. La experiencia está mostrando que el proceso de descentralización genera tensiones con el poder central, porque significa un reacomodo en el ejercicio del poder público, que no siempre es bien entendido y en consecuencia lleva al entrampamiento o conflicto. Para administrar esta natural tensión se requiere de un órgano de nivel que pueda sustentar y administrar las decisiones que se adopten en el más alto nivel.
- Fortalecer a la Secretaría de Descentralización de la PCM, asegurando su nivel técnico y proveyéndola de los recursos necesarios para la coordinación y la acción. La Secretaría debería prepararse para asumir a futuro un mayor estatus y ser el canal que articule el sistema de descentralización nacional, hoy restringido por falta de planeamiento estratégico.

En tanto las condiciones actuales no sean las óptimas para profundizar la referida reforma de Estado que acelere la regionalización -porque en el fondo, descentralizar es otorgar poder y éste no se regala, y regionalizar es redistribuir recursos, a lo que se resisten los grupos de poder hoy instalados-, será necesario avanzar desde los ámbitos posibles, generando una corriente de presión de abajo hacia arriba, conquistando espacios políticos de base, locales y regionales, preparándose en la gestión pública y organizando la participación ciudadana.

En paralelo, los gobiernos regionales tienen que dar el salto de la mirada y preocupación localistas, a la responsabilidad nacional del estadista, que piensa y planea el desarrollo nacional desde su región. Esta es la única forma de fortalecer la unidad desde la diversidad nacional. Para ello, los Presidentes Regionales tienen que fortalecer técnica y políticamente la organización de la ANGR y constituirla en un foro de propuestas geo-estratégicas, trascendiendo el nivel de asociación de reclamos. Este proceso es imposible sin incorporar en paridad de condiciones a las autoridades locales.

En complemento a las acciones antes propuestas, es necesario hacer una evaluación integral del proceso de descentralización y regionalización desde su puesta en marcha en el 2003. Hay mucha experiencia acumulada que merece ser analizada para su réplica si ha sido exitosa y es viable o para su modificación o remplazo si no ha funcionado. Los gobiernos regionales por iniciativa propia más de una vez han fomentado este tipo de evaluación, pero la diversidad de metodologías y profundidad del trabajo impiden una visión de conjunto para reordenar el proceso.

Documentos anexos

- Lista de personas entrevistadas
- Guía de Entrevista
- Hojas resúmenes de los eventos en Lima, Tarapoto y Arequipa.

Documento A

Lista de las Personas entrevistadas y participantes en reuniones de trabajo

Entrevistados:

Javier Azpur, analista político, Coordinador Ejecutivo Propuesta Ciudadana.

Francisco Eguiguren Praelli, abogado constitucionalista.

Efraín Gonzáles de Olarte, economista, Vicerrector Académico de la PUCP.

María del Carmen carrasco, geógrafa, ex jefa de la Unidad de Geomática del FONCODES.

Luis Carlos Gorriti, sociólogo, Unidad de Descentralización de Centros Educativos del Ministerio de Educación.

Elena Conterno, economista, Ministra de la Producción.

Javier Torres, antropólogo, Coordinador de Asociación Servicios Educativos Rurales - SER.

Eduardo Barzola, Secretario Técnico de la Red de Municipalidades Rurales del Perú (REMURPE)

Ivan Vega, abogado, Gerente de Asuntos Jurídicos de la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE)

Desayuno de Trabajo:

Javier Azpur, analista político, Coordinador Ejecutivo Propuesta Ciudadana

Epifanio Baca, economista, responsable del Área de Vigilancia del Grupo de Propuesta Ciudadana.

Eduardo Ballón, antropólogo, investigador principal DESCO.

Violeta Bermúdez, abogada, responsable Equipo ProDescentralización.

Fernando Eguren, sociólogo, Presidente del Centro Peruano de Estudios Sociales.

Sobeida Gonzáles, comunicadora, Coordinadora de proyectos USAID.

Carlos Monge, historiador, investigador asociado DESCO.

Mayen Ugarte, abogada, especialista en administración pública, Gerente General de GOVERNA.

Francisco Santa Cruz, economista, miembro de la Secretaría Técnica de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR).

Reuniones de Consulta:

USAID / Perú ProDescentralización:

Violeta Bermúdez, abogada, Directora Adjunta del Proyecto ProDescentralización

Elena Alvites, abogada, analista de políticas publicas del Proyecto ProDescentralización

Secretaría de Descentralización–PCM:

William Marín, responsable de la Oficina de Gestión de la Inversión de la Secretaría de Descentralización de la PCM.

Raúl Lizárraga, consultor de la Secretaría de Descentralización de la PCM.

Documento B

Guía de entrevista. Especialistas en el tema regionalización

Para todos los entrevistados.

1. ¿Qué opinión general tiene sobre la Regionalización en el Perú. Tiene sentido la regionalización en el Perú, Por qué?
2. Descentralización o Regionalización, ¿cuál es primero y cómo se inter-dependen?
3. ¿Considera que se han dado avances sobre el actual proceso de regionalización?
4. ¿Cómo percibe la voluntad política para este proceso?
5. ¿Cuáles siente serían los principales problemas a enfrentar?
6. ¿Qué propuestas generales tiene para la Regionalización. ¿Cómo hacer avanzar el proceso?

Según la especialidad del entrevistado.

1. ¿Cuál es el estado de (la legislación, finanzas, competencias, calificaciones de la administración, territorio, seguridad, etc) según la especialidad del entrevistado?
2. ¿Cuál cree es el principal problema (en su campo) que hay que superar para avanzar en la regionalización?
3. ¿Cómo definir la sede o cabecera de región (implicancias desde su especialidad)?
4. ¿Qué alertas da sobre temas (de su especialidad) que hay que considerar para avanzar en la regionalización?
5. ¿Cuál cree debería ser el procedimiento para avanzar en este tema?
6. ¿Cómo debería colaborar (su sector, gremio, especialidad o institución) para desarrollar este proceso?

7. ¿Qué opinión tiene de Las Juntas de Coordinación Regional. Pueden servir para la regionalización?

Documento C

Hojas resúmenes de los eventos en Lima, Tarapoto y Arequipa.

DEBATES DESCENTRALISTAS

Hacia una estrategia de regionalización

La Secretaría de Descentralización de PCM, con el apoyo del Proyecto USAID Perú ProDescentralización, convocó a una reunión de trabajo el día 7 de abril de 2009, con la finalidad de reflexionar sobre cuáles deben ser elementos para la construcción de una estrategia de regionalización, así como los contenidos de la misma. En la reunión participaron 26 personas entre autoridades, funcionarios públicos, especialistas y actores de la sociedad civil.

Las palabras de bienvenida estuvieron a cargo del Secretario de Descentralización, Raúl Molina, quien afirmó el papel promotor de la regionalización que cumple la Secretaría de Descentralización, así como el objetivo que se han trazado de contribuir a consensuar una estrategia de regionalización flexible que incorpore a las distintas opciones existentes, como son las Juntas de Coordinación Interregional (JCI), mancomunidades y las iniciativas de región piloto. Respecto al referéndum 2005, señaló que después de ese traspié, la regionalización quedó sin un consenso sobre el camino a seguir, contexto en el que el gobierno lanza la iniciativa de crear regiones piloto. Esta iniciativa debe formar parte de una visión de organización territorial más amplia y de conjunto que debe estar contenida en el Plan Nacional de Regionalización.

Dicho plan es importante pero debe conjugarse con una estrategia que permita la conformación de regiones efectivas y articule el conjunto de piezas sueltas que hoy tenemos relacionadas con la regionalización. La mencionada estrategia deberá ser fruto del consenso, para facilitar su concreción por parte de diversos actores políticos, sociales e institucionales. De igual modo, señaló que para la elaboración de dicha estrategia se debe tener en cuenta que la configuración departamental en el Perú tiene limitaciones, por lo que hay que considerar las afinidades a escala distrital y provincial, que son las que reconocen las personas en su vida cotidiana y en sus relaciones.

Posteriormente, el especialista Ricardo Vergara reflexionó sobre la propuesta de regionalización como un tema político y no sólo técnico. Indicó que se trata de un tema complejo pero que es necesario retomar su debate y fijar objetivos intermedios, así como reconocer que en el Perú recién se vienen configurando mercados regionales que deben aportar a la construcción de sociedades políticas regionales. Manifestó la necesidad de elaborar criterios y estudios para avanzar hacia un diseño óptimo que tenga como base el desarrollo de dinámicas económicas que generen, entre la población, tendencias a favor de la regionalización; sobre todo porque no existen bases históricas o culturales para la misma. La propuesta de regionalización en la práctica se referirá más a la organización del Estado en el territorio en base a un enfoque de ordenamiento territorial que al diseño o reforma constitucional, además tendrá que basarse en temas concretos como la provisión del servicio de educación y no en consideraciones de orden político o cultural.

Síntesis de las reflexiones de los participantes

1. Se destacó la importancia de retomar el debate sobre la regionalización e intercambiar puntos de vista orientados a perfilar una estrategia de regionalización a corto, mediano y largo plazo. Esta estrategia deberá contemplar los aportes contenidos en los estudios que se han realizado al respecto.
2. Se enfatizó en la necesidad de aprender de las lecciones del pasado, sobre todo de la experiencia del referéndum para la integración regional llevada a cabo en el año 2005.
3. También se evidenció aparentes contradicciones en el diseño constitucional, pues da a la regionalización la dimensión de política de Estado, pero a la vez condiciona su realización a la voluntad popular a través de la celebración de un referéndum y da autonomía a gobiernos regionales constituidos sobre la base de departamentos.
4. Se destacó que existen dinámicas económicas que pueden servir de base para generar consensos políticos en torno a la regionalización. En esa línea, se recordó que los mecanismos de desarrollo local y el intercambio económico interprovincial deben ser tomados en cuenta y disminuir el peso de los incentivos económicos para la formación de regiones.
5. Se advirtió sobre el escenario poco favorable en el que se construiría la estrategia de regionalización, debido a que el país tiene organizaciones sociales y organizaciones políticas débiles y fragmentadas; así como serios problemas de institucionalidad.
6. La regionalización debe ser tratada como una política pública a ser implementada en un horizonte determinado, aunque teniendo en cuenta que se trata de un proceso de largo plazo.
7. Finalmente, se recordó que la regionalización no es un fin en sí mismo sino un medio para construir espacios de desarrollo y de gobierno. Se trata de una herramienta para la superación de la desigualdad y no sólo debe ser entendida desde la perspectiva económica.

Recomendaciones de los participantes

1. Combinar aspectos técnicos, políticos y culturales en la elaboración de la estrategia. No obstante, también se indicó que no existen bases históricas, culturales y políticas sólidas para la construcción de regiones.
2. Promover como incentivos para la integración el desarrollo de proyectos de inversión interregionales de gran impacto, así como el fortalecimiento de las JCI, evitando los incentivos puramente presupuestales.
3. Elaborar la estrategia tomando en cuenta lo avanzado hasta el momento en el proceso de descentralización; en particular, las JCI, las mancomunidades, región piloto y fortalecer los mecanismos de articulación y cooperación intergubernamental.
4. Tener en cuenta las subjetividades y percepciones que sobre la materia tiene la población, así como la pertinencia de ver el tema desde las regiones. La construcción de la estrategia y su debate requiere la concurrencia del sector público, privado y de las organizaciones de la sociedad civil.

5. Asegurar que la estrategia de regionalización contenga etapas claramente definidas que permita que las diversas iniciativas de integración se inserten en ella.

6. Garantizar que la estrategia establezca claramente los roles que desempeñarán los distintos actores del proceso de descentralización en la regionalización. Se sugirió considerar liderazgos colectivos y que el Consejo de Coordinación Intergubernamental se constituya en la instancia donde se construyan los consensos, pero a la vez se recomendó involucrar al Acuerdo Nacional y al CEPLAN toda vez que la estrategia incidirá en la planificación del desarrollo.

Comentarios finales del Secretario de Descentralización

El Secretario de Descentralización destacó que este es un primer intercambio de ideas para la construcción de una propuesta de estrategia de regionalización y que en las próximas semanas se realizarán reuniones similares fuera de Lima. También indicó que la regionalización requiere acuerdos concretos para la acción y la estrategia, precisamente, debe ser la guía para ello. Vale decir, será un primer paso para posteriormente darle a la regionalización la dimensión de política pública.

Construyendo la estrategia de regionalización

La Secretaría de Descentralización (SD) de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), con el apoyo del Proyecto USAID/Perú ProDescentralización, convocó el día 20 de mayo de 2009 a una reunión de trabajo en la sede de la Asociación de Municipalidades de San Martín – AMRESAM en la Ciudad de Tarapoto, con el objetivo de intercambiar y debatir en torno a los elementos claves para la construcción de una estrategia de regionalización, así como los contenidos de la misma.

En la reunión participaron los Presidentes Regionales de Amazonas y San Martín, así como otras autoridades, funcionarios públicos, especialistas y actores de la sociedad civil. Las palabras de bienvenida estuvieron a cargo del Presidente de AMRESAM, Enrique Flores, quien felicitó la iniciativa de realizar la reunión y resaltó la necesidad de tomar en cuenta la perspectiva de los gobiernos locales para la construcción de la estrategia.

Las reflexiones motivadoras estuvieron a cargo del Secretario de Descentralización de la PCM, Raúl Molina, el Presidente Regional de Amazonas, Oscar Altamirano, y el Presidente Regional de San Martín, César Villanueva. Así, el Secretario de Descentralización sostuvo que la integración regional es una dimensión sustantiva del proceso de descentralización pero es necesario repensar cuál será su estrategia para que tenga éxito. Sobre todo después del referéndum de 2005 que dejó la sensación que el camino a la integración no tenía alternativas y estaba cerrado. Asimismo, señaló que en la construcción de dicha estrategia se debe considerar el trabajo que vienen realizando las Juntas de Coordinación Interregional - JCI y las iniciativas de región piloto, pues si bien estas últimas no cuentan con un marco normativo que las respalde, existe la voluntad de los gobiernos regionales involucrados de impulsar la integración regional.

Indicó que la SD para la construcción de la estrategia de regionalización necesita de los aportes de los diferentes actores del proceso, pues no existe una única ruta a seguir y es necesario tener en cuenta todos los posibles escenarios.

Resaltó que desde el ámbito local se debe destacar la experiencia de las mancomunidades como mecanismo de cooperación e integración, y que desde la aprobación de la Ley N° 29341 tienen la condición de sujeto de derecho público con capacidades para ejecutar recursos públicos. Indicó que, en este marco, se está avanzando positivamente en la elaboración del reglamento de la Ley de la Mancomunidad Municipal.

Finalmente, señaló que el proceso de integración regional debería orientarse a construir nuevos modelos de prestación de servicios públicos para toda la ciudadanía, particularmente la más excluida; pues al garantizarse la prestación efectiva de los servicios, la población no percibirá el proceso como un eventual alejamiento del Estado.

El Presidente Regional de Amazonas, indicó que a partir del año 2007 los Gobiernos Regionales de Amazonas y San Martín se han comprometido con la idea de región piloto; entendida como una estrategia para la construcción de la integración regional que va de abajo hacia arriba. Afirmó el compromiso de la sociedad civil y de las autoridades para garantizar la continuidad y la consolidación de la Región Piloto Amazonas – San Martín, pero también invocó a la SD para que pronto se pueda contar con el marco normativo que requiere la región piloto.

A su turno, el Presidente Regional de San Martín indicó que la descentralización no ha dado los resultados esperados. El balance del proceso no es positivo porque se han desperdiciado las potencialidades de las regiones.

En ese contexto, indicó que la descentralización no debe ser aprisionada y debe ser entendida como un espacio de permanente inovación que admita nuevas formas de entender el país. Precisamente, en esa línea se inscribe la Región Piloto Amazonas – San Martín, como iniciativa basada en un fuerte compromiso que busca construir confianza en la población y que va tener repercusiones positivas para el proceso de descentralización.

Luego de las palabras motivadoras, los aportes realizados por los participantes se sintetizan en las siguientes ideas fuerza:

1. Necesidad de recordar que la estrategia de regionalización y, en general, el proceso de descentralización requieren contar con una visión común a largo plazo.
2. Se planteó, igualmente, la necesidad de contar con liderazgos colectivos que impulsen la descentralización y la regionalización. Con ese objetivo, se puso en evidencia la necesidad de trasladar información oportuna a la población.
3. Se afirmó la necesidad de incorporar el enfoque de la persona en la integración regional, teniendo en cuenta las expectativas de la población, la interculturalidad, la mejora en la calidad de los servicios, entre otros aspectos.
4. Desde el punto de vista operativo o de gestión, se afirmó la urgencia de establecer mecanismos o instrumentos que faciliten la ejecución de iniciativas y proyectos conjuntos (integración económica, espacios geoeconómicos, inversiones de interés común, etc.).
5. También se enfatizó en la pertinencia de evitar plantear el debate acerca de cuál debería ser la capital de la región piloto. Se constató que ese es un tema álgido que no ayudará a avanzar en el proceso de integración.
6. Se afirmó la necesidad de entender que la región piloto es una etapa transitoria entre el departamento y la región. En esa línea, se planteó la urgencia de adecuar la normatividad orientada a formalizar las regiones piloto como espacios abiertos, flexibles, pero que implican a su vez cesión progresiva de autonomía para propósitos comunes.
7. Se indicó, asimismo, la necesidad de involucrar a las municipalidades en la construcción de la estrategia de regionalización; así como, en las iniciativas de integración a través de las JCI.
8. Se insistió en la necesidad de incorporar en el futuro debate electoral el tema de la integración regional, así como contar con una estrategia clara de comunicación dirigida a la ciudadanía sobre los alcances de la regionalización, incluida la iniciativa de región piloto.

A manera de cierre de la sesión, el Presidente Regional de San Martín reiteró que el proceso de integración no debe ser "una jaula que limite la riqueza imaginativa de las distintas realidades",

pues no todos los modelos de éxito son adecuados para todas las realidades. Indicó también que el fin de la integración debe ser mejorar la calidad de vida de las personas, pero para ello las características de cada zona deben ser tomadas en cuenta. En esa línea, señaló que el centralismo no es la única barrera para la integración sino que también lo es el localismo, por lo que considera necesario mirar hacia adelante aunque posteriormente el poder político ya no se encuentre en las mismas manos.

El Presidente del Gobierno Regional de Amazonas resaltó la iniciativa y trabajo conjunto de Amazonas y San Martín en la construcción de la región piloto. También rechazó la posibilidad de que el Gobierno Nacional imponga un modelo de región piloto, pues esta iniciativa tiene que recorrer su propio camino antes del llegar a la consulta popular.

Finalmente, el Presidente de AMRESAM agradeció la presencia de todos, sobre todo de los participantes de Amazonas y de la Secretaría de Descentralización.

Construyendo la estrategia de regionalización

El Gobierno Regional de Arequipa y la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros-PCM, con apoyo del Proyecto USAID/Perú ProDescentralización, convocaron a una reunión de trabajo en la Sede del Gobierno Regional, la que se realizó el día 21 de julio de 2009. El objetivo de esta reunión fue debatir y reflexionar sobre los elementos claves para la construcción de una estrategia actualizada de regionalización, así como los contenidos de la misma y las características que ésta debía tener para ser viable. En la reunión participaron el Presidente Regional de Arequipa, el Vicepresidente Regional de Madre de Dios, el Gerente de Planeamiento y Presupuesto del Gobierno Regional de Moquegua, así como otras autoridades, funcionarios públicos, especialistas y actores de la sociedad civil organizada

Las palabras de bienvenida estuvieron a cargo del Presidente Regional de Arequipa, Juan Manuel Guillén, quien saludó a los asistentes y destacó que toda actividad sobre descentralización y regionalización tiene una connotación difícil que hace recordar eventos pasados un tanto traumáticos. Sin embargo, afirmó que son necesarios para construir no sólo un país descentralizado sino una democracia descentralizada. También indicó que en reuniones como ésta es necesario reflexionar sobre cómo se desenvuelven los gobiernos regionales y dilucidar si realmente tienen autonomía o si cada vez tienen más dependencia del Gobierno Nacional.

Por otro lado, el Presidente Regional de Arequipa señaló que en el sur los departamentos están atravesados por chauvinismos provinciales y locales, y que éstos estarían siendo exacerbados por la minería y su relación con el canon, y el manejo de recursos hídricos, lo que estaría generando conflictos que desfavorecen la integración. También mencionó que en el sur existen fuertes desconfianzas culturales e históricas entre departamentos vecinos que impiden que quieran compartir recursos. No obstante, indicó también que las potencialidades en nuestro país son enormes pero deben ir de la mano con la reforma fiscal, así como el desarrollo humano.

Asimismo, indicó que Lima tiene una cultura centralista que ha impuesto a los gobiernos descentralizados y que los departamentos también reproducen porque todo lo buscan en Lima. Una solución para romper tal dinámica es el fortalecimiento de los gobiernos locales porque son las autoridades que están más cerca de la población. En esa línea, afirmó que los gobiernos regionales deben ser soporte y contribuir al fortalecimiento de los gobiernos locales. Así, la articulación puede generar una nueva ruta para la integración regional.

También señaló que Lima debe dejar que los gobiernos descentralizados realicen libremente su gestión y que los sistemas administrativos son el principal impedimento para resolver problemas dramáticos de los departamentos. Romper esa dinámica supondrá profundizar la democracia y fortalecer la honestidad, pues la descentralización requiere una reforma radical del Estado

que estimule e incentive que la gestión se ejerza con responsabilidad. La reforma profunda del Estado exige dejar atrás los obsoletos sistemas administrativos para uso adecuado y eficiente de los recursos existentes. Ello, porque el Estado ha generado mucha desconfianza en la población, propiciando que las autoridades tengan poca llegada a la población; eso, además, de la postergación y la explotación, que han hecho que las personas establezcan una frontera importante a las autoridades.Finalmente, señaló que la integración pasa por fortalecer la comunidad de los departamentos del sur a partir de intereses y proyectos comunes, así como por entender que sus factores de cohesión no son los mismos que los del norte.

Las palabras motivadoras estuvieron a cargo del Secretario de Descentralización, Raúl Molina, quien manifestó que desde que asumió el cargo tuvo la convicción de que uno de los temas críticos del proceso de descentralización es la pérdida de consenso y de visión compartida sobre la integración territorial. Luego del referéndum del año 2005, el proceso de descentralización perdió el norte respecto de cómo construir la integración territorial, por eso debían recogerse los planteamientos y perspectivas de los departamentos del país respecto a dicho tema. Además, indicó que era necesario compartir estos planteamientos en Arequipa porque desde siempre ha tenido vocación integracionista y su votación a favor de la integración en el referéndum 2005, así lo evidenció.

Por otro lado, se refirió a la propuesta presidencial de región piloto que fue asumida por algunos gobiernos regionales, pero que se trata de una iniciativa que no tiene una visión única de lo que significa, ni cuenta todavía con base normativa . Además, se trata de una pieza de un rompecabezas que debe ser completado con otros elementos que deben vincularse al referéndum. De ahí que la Secretaría de Descentralización haya retomado la idea de plan de regionalización de la Ley de Bases de la Regionalización, pues en el mismo se puede incluir diversos escenarios posibles –con beneficios y costos– de integración. De esa forma, las autoridades como la población contarán con información adecuada para adoptar decisiones. No obstante, dicho plan debe complementarse con una estrategia sobre como ir hacia la integración, que sea producto del diálogo y ayude a los actores a encontrar los diversos caminos que lleven a construirla.

Finalmente, destacó que actualmente existen dinámicas favorables para la integración territorial, como por ejemplo la de las mancomunidades municipales, pues es un mecanismo que facilita la cooperación entre los gobiernos municipales.

Luego de las palabras motivadoras, los aportes realizados por los participantes expresan un consenso acerca de la importancia de la reunión como espacio para plantear propuestas. No obstante, también evidenciaron diversas preocupaciones y recomendaciones para que se verifique la integración. En particular, destacaron los siguientes aspectos:

- Necesidad de concebir a la regionalización como un proceso de largo plazo pero con un punto de inicio.
- Contar con una visión compartida de desarrollo, así como del Estado en sus tres niveles del gobierno.
- Se requiere reforzar la cultura descentralista desde el nivel nacional, pero también desde los gobiernos subnacionales.
- Mirar a las provincias como potenciales focos de integración, intermedios entre los departamentos y los distritos.

- Todo programa de integración debe tener en cuenta elementos políticos, técnicos y científicos.
- Revalorar la participación de la ciudadanía, la academia y el sector privado en el proceso de descentralización, por los aportes que pueden dar.
- Fortalecer a las Juntas de Coordinación Interregional como espacios que pueden conducir a la integración.
- Reforzar la idea de que los gobiernos locales son núcleos para la integración y sobre todo, apoyar a las mancomunidades para mostrar a la población los resultados que se pueden alcanzar con la suma de esfuerzos.

Con relación a las preocupaciones, se manifestaron los siguientes problemas relacionados con el proceso de descentralización:

- La necesidad de clarificar las competencias compartidas entre los niveles de gobierno.
- Que la transferencia de funciones sectoriales no haya sido acompañada de los recursos necesarios y que los gobiernos regionales no cuenten con los recursos suficientes para el cumplimiento de las mismas.
- Que las normas no respondan a las necesidades y desafíos de la descentralización. Es decir, que no tengan en cuenta el tipo de problemas que se presentan en los departamentos, la diversidad de actores, los aspectos culturales, ni las necesidades de concertación.
- La poco clara voluntad política del gobierno nacional respecto a la descentralización.

Para finalizar la reunión de trabajo, el Secretario de Descentralización agradeció la riqueza de los puntos de vista expresados y manifestó que confirma la hipótesis que lo llevó a promover este tipo de reuniones; cual es que la integración territorial, como elemento del proceso de descentralización, será fruto de un proceso pausado que debe irse construyendo y alentando para vencer las desconfianzas. Asimismo, indicó que la construcción de la integración no será lineal, es decir, no se integran primero los departamentos y luego los municipios, pues probablemente algunas experiencias avancen más rápido, como por ejemplo las mancomunidades. Finalmente, sostuvo que en el ámbito del gobierno nacional se producen tensiones y no siempre es posible consensuar con los sectores; por ello, es necesario que los gobiernos descentralizados apoyen a la Secretaría de Descentralización en estos temas.

Por su parte, el Presidente Regional de Arequipa mencionó que para que se verifique la integración en el sur es necesario desarrollar y promover mercados regionales, así como invertir en servicios básicos e infraestructura para articular a los departamentos. Asimismo, indicó que el Estado debe reformarse y ello pasa por revisar las competencias y la estructura del Estado, pensando en las mancomunidades y las macrorregiones, así como en el eficaz funcionamiento del mismo; pues, se trata de rearmar todos los aspectos de funcionamiento descentralizado. Finalmente, expresó su gran preocupación porque no se resuelvan los conflictos que se vienen dando en el país, pues pueden complicarse aún más en un escenario electoral como el de los siguientes dos años.

A manera de clausura de la reunión, el Vicepresidente Regional de Madre de Dios señaló que después de haber escuchado las propuestas quedaba convencido de que los retos son grandes,

pero a pesar de ello, el proceso de regionalización se va a dar, pues existe el compromiso político de los presidentes regionales del sur, así como de las mancomunidades que se vienen desarrollando, incluso en los ejes fronterizos con Brasil y Bolivia. Indicó también que tres son los elementos básicos que encaminan el proceso de integración en el sur: la carretera interoceánica para ofrecer a Brasil todo los recursos que tenemos; el gasoducto del Sur Andino; y los proyectos de electrificación que generan energía a Puno, Cusco y Madre de Dios. Para concluir, manifestó su satisfacción con la con la reunión, dándola por clausurada.

Oficina del Proyecto:
Av. Vasco Núñez de Balboa Nº 610 Miraflores, Lima 18
Teléfono (51 1) 445 0570 / Fax (51 1) 444 4578
www.prodescentralizacion.org.pe