

**LINEAMIENTOS ECONÓMICOS Y POLÍTICOS PARA LA LEY DE
INCENTIVOS PARA LA INTEGRACIÓN Y CONFORMACIÓN DE
REGIONES**
(Primera versión)

Efraín Gonzales de Olarte
Pontificia Universidad Católica del Perú
Departamento de Economía

1. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En el Perú, las regiones económicas no corresponden a las regiones geográficas. Este es un problema para la descentralización y para el desarrollo regional, por dos razones. Por un lado, porque el sustento económico de gobiernos descentralizados no siempre coincide con los límites regionales actuales (los antiguos departamentos), en consecuencia, las bases tributarias no están definidas en función de las regiones económicas que generan la riqueza, sino en función de la demarcación política. Por otro lado, hay una pérdida de economías de escala propias a territorios más amplios que las actuales regiones, tanto por factores de oferta como de demanda.

Existe adicionalmente un problema: la gran influencia económica de Lima-metropolitana sobre el resto de regiones. El hecho de que en Lima- Callao (centro) se produzca el 54% del PBI nacional, así como el 50% del ingreso y esté el 35% de la fuerza laboral (la más calificada del país), genera el síndrome de inhibición del crecimiento del resto de regiones (periferia). Esto significa, que para promover un desarrollo regional balanceado y, en consecuencia, para corregir los efectos perversos del centralismo económico es necesario que el resto de regiones tengan una mayor velocidad en su crecimiento para, en un futuro no muy lejano, el Perú tengan varios centros económicos. Quizás la integración de regiones podría ser un medio importante para llegar a este objetivo.

El problema del centralismo económico de Lima no sólo es el gran tamaño de la economía de Lima (producción, capital físico, capital financiero y capital humano), sino además dos factores importantes, que hasta ahora no se ha tomado en cuenta. 1. La pobre articulación de la economía limeña con el resto de economías regionales. Lima está mucho más articulada al extranjero, a través de las importaciones, que con el resto de regiones. Es decir, Lima compra poco del resto de regiones, lo que significa que la gran demanda metropolitana no es un factor de desarrollo para el resto de regiones, pues las producciones regionales con sus bajas productividades, su lejanía y falta de empresarialidad no logran competir con la producción importada. Las importaciones son además favorecidas por el atraso cambiario, que abaratan los productos con los cuales podrían competir los productores regionales. Así, el comercio territorial en el Perú tiene el siguiente patrón: la balanza comercial de Lima con el resto del mundo es deficitaria, pues Lima es una región importadora neta, mientras que la balanza comercial del resto de regiones con el exterior es superavitaria, por las exportaciones tradicionales, sobre todo mineras. Así las regiones del Perú exportan materias primas para que Lima pueda importar para su industria y servicios. 2. La fuerza de atracción de Lima a factores de las otras regiones. Lima atrae a los técnicos y profesionales, en general los más calificados de las regiones, también atrae a los empresarios más exitosos, sobre todo aquellos que han encontrado límites a su desarrollo en sus regiones. Junto con los empresarios Lima atrae a los capitales que buscan expandirse y encontrar mayores rentabilidades.

Bajo estas características, la descentralización económica es un proceso que debería no sólo crear o fortalecer centros alternativos a Lima (ciudades grandes e intermedias), sino que simultáneamente debería crearse las condiciones económicas e institucionales y los mecanismos políticos para que se dé una mayor integración y articulación entre Lima (centro) y el resto de regiones (periferia) y dentro de cada

región entre su centro (ciudad más grande) y su periferia (ciudades pequeñas y la zonas rurales).

¿Cómo la fusión de regiones y la vigencia de los gobiernos regionales y locales podría favorecer al desarrollo regional, dentro de un marco de descentralización económica con débil integración entre Lima y el resto de regiones, y dentro de las mismas regiones? La primera vía es incrementar la integración espacial entre regiones, que por su tamaño y falta de articulación física o económica, no han logrado “economías de integración” y no han llegado a constituir una demanda urbana con una escala atractiva para la inversión privada. A esto le llamaremos la integración horizontal. La segunda es una mayor articulación o intercambio de las producciones urbanas y rurales de las regiones con Lima, o de los entornos rurales con las ciudades-eje en cada región, a la que denominaremos integración vertical.

Lógicamente, los incentivos, normas e instrumentos necesarios para lograr la integración horizontal y vertical son diferentes, aunque a la postre serán complementarios. Este tema lo trataremos más adelante.

Un tema fundamental para el proceso de integración regional es saber si el rol del Estado es suficiente para lograr los objetivos de desarrollo y de fortalecimiento de la democracia. El problema de la actual descentralización es que se ha escogido la descentralización política como primer paso, esto significa que se ha apostado a que el Estado (con sus tres niveles de gobierno) sea el principal actor y promotor de la descentralización. El problema es que el Estado peruano es chico y débil, es decir, puede ser un actor poco efectivo para promover el desarrollo económico, el empleo y el bienestar. Su peso económico es uno de los más pequeños de América Latina, pues si medimos la importancia del Estado con su capacidad de cobrar impuestos, apenas alcanza al 14% del PBI, mientras que la media Latinoamericana

está alrededor del 24%. Pero no es todo, del 14% el gobierno tiene que reservar aproximadamente dos a tres puntos para el pago de la deuda externa e interna, si a esto le restamos los tres puntos de defensa nacional y seguridad ciudadana, dos puntos de gastos del gobierno central (congreso, presidencia de la república, justicia, diplomacia, BCRP, SBS, etc.) nos quedamos con sólo seis puntos descentralizables, lo cual es realmente muy poco, sobre todo si tenemos en cuenta que tres cuartos se utilizan en gasto corriente, lo que dejaría apenas 1.5% del PBI para la inversión pública. Con este nivel de inversión las posibilidades de influir sobre los fundamentos de la centralización económica son realmente muy reducidos. Su debilidad proviene de dos temas: su limitada capacidad para cobrar impuestos, que se reflejan en la evasión y en las exoneraciones tributarias, y sus reducidos recursos para atender los servicios básicos (educación, salud e infraestructura básica) y para invertir.

Por ello, en las propuestas de integración regional y de descentralización fiscal se tiene que incluir de una manera explícita y decidida mecanismos, incentivos y normas para incorporar al sector privado en el proceso de descentralización. No habrá posibilidades de desarrollo regional si no se combina la descentralización estatal con la descentralización privada. Quizás la fusión o integración de regiones y la descentralización fiscal pudieran ayudar a este propósito.

Sin embargo, pese a la pequeñez y debilidad del Estado peruano su papel es muy importante, porque la sociedad peruana también está debilitada y poco integrada, siendo el Estado y sus escasos recursos, el que permite la integración de sectores, regiones y localidades que no están siendo integrados en la sociedad por el mercado, por el sector privado formal e informal. El principal medio de integración con que cuenta el Estado es el conjunto de políticas públicas (económica, social, descentralización, privatizaciones, regulación, etc.), que son el medio de incluir a la población en la vida pública, a través de acciones concretas del Estado, a través de

sus tres niveles de gobierno. En este sentido, para que la integración, horizontal y vertical, sea el medio de promover desarrollo y democracia regional es necesario tomar en cuenta a las políticas públicas en su conjunto. Las políticas públicas pueden determinar la política y, ésta a su vez, puede contribuir a mejorar las relaciones entre Estado y mercado, y entre sector público y el sector privado. En este sentido, la descentralización, vista como una política pública de largo plazo puede contribuir decididamente a la reforma del Estado y a la conformación de un sistema político descentralizado, que a la larga sea el sustento de la gobernabilidad democrática. Para que ello ocurra es necesario que las regiones sean viables económica y fiscalmente, es decir, las regiones integradas (horizontal o verticalmente) pueden expandir sus bases tributarias, que son el sustento para el funcionamiento adecuado de los gobiernos regionales y locales, brindando los bienes y servicios que señalan sus competencias otorgadas por Ley.

Por estas consideraciones, el propósito de una ley de integración es, en el fondo, crear condiciones para el desarrollo regional relacionadas con los tamaños espaciales, la intensificación de las articulaciones, la especialización regional y el fortalecimiento del Estado descentralizado.

2. DEFINICIONES Y CONCEPTOS

¿Qué es una región económica?

Una región económica es un territorio relativamente grande organizado por los mercados y por el Estado, está compuesta por una o varias ciudades que se articulan entre sí y con sus entornos rurales. Cada región tiene un centro, constituido por la ciudad más grande o por un eje de ciudades, cuyo tamaño es un factor importante para definir el tamaño y los límites de la región. Cuanto más grande es el centro su área de influencia es mayor, es decir el área de la región económica.

A diferencia de la región política que tiene una definición territorial precisa, fijada por ley sobre un mapa, la región económica tiene límites variables que dependen de su dinámica productiva y distributiva.

El tamaño económico de la región depende de la demanda efectiva que se dé en su o en sus ciudades. La demanda efectiva depende del número de habitantes, las productividades y los ingresos que obtienen. Por ello, algunas regiones pequeñas en territorio y/o con ciudades pequeñas no logran constituir la demanda efectiva crítica para generar desarrollo regional. Por ello, es pertinente la integración hasta conformar tamaños adecuados. Obviamente, provincias o partes de regiones, con pequeños territorios pero densamente poblados y con ingresos promedio relativamente altos también pueden ser consideradas regiones, tal es el caso de Lima-metropolitana.

En la integración o fusión de regiones se trata de combinar criterios de tamaño geográfico con tamaño económico.

Los medios de integración

Existen tres medios de articulación para generar regiones integradas: 1. La integración física, a través de la articulación vial y la interconexión energética en un territorio determinado. 2. La integración económica, a través de la inclusión de toda la población en el sistema de mercado, a través del mercado de bienes, servicios, trabajo, capitales o financiero. 3. La integración estatal o fiscal, a través de la integración de las personas, familias y empresas en el sistema tributario y su inclusión en los beneficios de los bienes y servicios públicos ofrecidos por el Estado, en sus tres niveles de gobierno.

Las regiones integradas son aquellas cuya población está física, económica y políticamente articulada. Los procesos de integración deben tener como meta lograr

la articulación completa. Por ello, la fusión o anexión de territorios de más de una región vigente en la actualidad, debe entenderse como el medio territorial y espacial para lograr las tres integraciones señaladas.

Los tipos de articulación económica

La articulación horizontal es la que se da a nivel espacial. Una cuenca, un corredor económico, una región natural constituyen ejemplos de articulación horizontal. La continuidad territorial y las distancias son los atributos de la articulación horizontal. La articulación entre ciudad principal y ciudades secundarias y, entre éstas y sus entornos rurales, son la forma natural de integración horizontal. En consecuencia, la conformación de una región integrada es la incorporación de un mayor número de ciudades intermedias o secundarias en torno a una ciudad eje mayor, incluyendo sus respectivos entornos rurales, para lograr constituir una demanda agregada capaz de promover incrementos en la producción, la productividad y el empleo.

La articulación horizontal es, en buena cuenta, la fusión de espacios de mercados bajo una sola administración estatal (gobierno regional integrado). En realidad estos mercados, en muchos casos, ya existen y están articulados, sólo que ahora lo están bajo la norma del gobierno central o del gobierno regional recientemente creado. La idea central de la fusión de regiones o partes de regiones es la de integrar a los productores, a los sectores empresariales y a los trabajadores bajo una identidad de desarrollo regional descentralizada y en cooperación con su gobierno regional. El propósito adicional de la articulación horizontal es la descentralización y fortalecimiento de los sectores empresariales regionales, hace parte de la descentralización privada, tan necesaria para complementar a la descentralización estatal en curso,

La articulación vertical es la que permite establecer o profundizar las relaciones económicas entre una ciudad-eje (centro) y sus ciudades secundarias más el entorno rural. Es decir, la integración vendrá aún sin incorporar nuevos espacios, si es que en los existentes territorios (regiones actuales) se incrementa las relaciones comerciales, se activan los mercados de trabajo. El efecto económico será muy parecido al de la integración horizontal, en el sentido que aumentará la producción y la demanda como fruto de una intensificación de la dinámica económica, con la consecuente mejora de la economía fiscal.

Obviamente, la combinación de ambos tipos de articulación generaría regiones muchos más integradas y mucho más proclives al desarrollo económico y al desarrollo humano. La ley debería promover ambos tipos de articulación, para que las regiones tengan flexibilidad en la elección de los medios de articulación y de su mezcla, según el tamaño y desarrollo actual. La sostenibilidad de las regiones para el desarrollo ha de depender de la capacidad de integración, horizontal y vertical, que tengan los gobiernos regionales y la población de las regiones.

3. LINEAMIENTOS PARA LA INTEGRACIÓN COMO MEDIO DE DESARROLLO REGIONAL

En el Perú existe dos preocupaciones en relación a las regiones recientemente creadas por la Ley de Bases de la descentralización, que señala que en un inicio los departamentos se convertirán en regiones, a fin de elegir a los gobiernos regionales e iniciar el proceso de regionalización y de la descentralización. Sin embargo, se señala que, en el año 2004, se podrán agrupar varias regiones o partes de regiones actuales para reducir el número de regiones, aumentando sus capacidades y potencialidades económicas y reduciendo los gastos administrativos y burocráticos. Esto les daría mayores probabilidades de ser viables para el desarrollo regional en el largo plazo. La segunda es que el financiamiento de los gobiernos regionales a partir de ingresos propios, generados en la región, ha de ser más débil en regiones más

pequeñas y se perderán economías de escala tanto en la recaudación de impuestos como en el gasto público descentralizado. Además, es evidente que con un menor número de regiones las coordinaciones entre gobiernos regionales y de las regiones con el gobierno central sería más fácil.

Adicionalmente, existe razones políticas para la agrupación y reducción del número de regiones. La necesaria conformación de un sistema de partidos políticos con una organización descentralizada es más fácil en un menor número de circunscripciones regionales, además en cada región los partidos pueden ser más grandes y con posibilidades de mayores números de cuadros políticos capaces de alternar en el gobierno regional. En regiones pequeñas esto sería más difícil. Es decir, regiones de un tamaño adecuado dan mayores bases para la consolidación de la democracia, reduce las posibilidades de caudillismos personalistas y obliga a una mayor participación ciudadana para conformar sus gobiernos regionales.

Surge, pues, la pregunta de cuánto se gana para el desarrollo y para la democracia al integrarse varias regiones o partes de regiones, reduciéndose el número de regiones actuales. Para responder a esta pregunta hay que analizar sus ventajas y desventajas económicas y políticas.

Desde el punto de vista económico la idea central para la integración o fusión de regiones pequeñas en medianas o grandes, parte del concepto del “tamaño crítico” que debe tener una economía regional para generar procesos de expansión económica. Entendiendo esta última como la combinación de crecimiento económico con densificación productiva en el espacio. El “tamaño crítico” es una mezcla de tamaño geográfico, con cierto tamaño de población en el espacio, con una densidad productiva que pueda asegurar la reproducción de la población y una demanda efectiva mayor a la existente. Esto significa que la integración de regiones

no sólo es un hecho de rediseño geográfico con anexiones o fusiones, sino es sobre todo un proceso de integración de personas, producciones y factores.

La segunda razón es que, para que las regiones sean competitivas en el comercio internacional y en el comercio interregional, requieren alcanzar ciertos niveles de productividad y conformar una oferta exportadora, lo que sólo se puede lograr alcanzando ciertas economías de escala. Para ello la integración -horizontal y vertical- de regiones constituye una condición necesaria.

El gran objetivo de la integración es generar condiciones para crecimientos económicos acelerados y homogeneizadores. La idea es que en el largo plazo la integración de regiones debería contribuir a la drástica reducción de las desigualdades regionales existentes actualmente en el Perú. Para ello se requiere de la creación de un sistema de regiones, cada una con un “tamaño crítico”, que partiendo de un proceso de integración horizontal, se genere condiciones e incentivos para fomentar la integración vertical.

En buena cuenta, la integración es una estrategia de desarrollo regional basada en masas críticas geográficas, económicas y demográficas. Las extensiones territoriales grandes proporcionan capital natural en sus diferentes formas- tierras, bosques, aguas, peces, minerales, petróleo, paisajes, biodiversidad - que constituyen la base para albergar gente. La acumulación de capital físico - industrias, carreteras, ferrocarriles, edificios, ciudades, infraestructura básica, electricidad, inventarios - en cierta escala y con cierta tecnología constituye el factor que contribuye a la modernización. La cantidad y calidad del capital humano, las personas calificadas, es el tercer capital, quizás el más importante para el desarrollo regional. La combinación adecuada de las potencialidades existentes en estos tres tipos de capital es la que enciende el motor del desarrollo regional. Aunque a menudo falta el

combustible para que puedan funcionar, es decir, falta el financiamiento para que las potencialidades regionales se combinen para generar desarrollo.

Así, desde la perspectiva económica la integración podría ser una condición para el desarrollo regional, siempre que sea el punto de partida para el uso pleno de las potencialidades regionales, que se favorecería por la complementariedad de dichas potencialidades. Por ejemplo, algunas regiones tienen recursos naturales o capital industrial parcialmente o mal utilizados, otras tienen el capital financiero o capital humano, la integración podría facilitar la complementación, bajo un régimen fiscal común o con incentivos particulares generados por el gobierno regional integrado.

Una producción en escalas apreciables y con productividades competitivas alcanzadas gracias a la integración, permitirá la exportación regional hacia mercados del exterior y hacia los mercados de otras regiones, así como la venta de productos dentro de la misma región a precios que favorecerán el bienestar de sus propios habitantes. Si las fusiones llevan a mayores niveles de competitividad de la producción regional, lógicamente constituirán un factor de desarrollo humano regional.

Desde el punto de vista político, la integración en regiones tiene dos niveles. El estrictamente político y el fiscal.

La ampliación del espacio geográfico de una región conlleva la fusión del electorado de las regiones (o localidades integradas), en consecuencia, se incrementa el número de votantes y se integran los intereses políticos, antes particulares a cada región ahora se vuelven comunes. El problema político de la integración de regiones es la generación de intereses comunes que lleven a una identidad compartida. Estos

intereses, probablemente sean principalmente económicos, pero bien podría haber también similitudes culturales, étnicas e históricas que facilitarán la integración.

Desde el punto de vista fiscal, la integración de regiones es una condición *sine-qua-non* para generar bases tributarias sostenibles. Es decir, capacidad de la región de generar impuestos para financiar las funciones que la ley les ha otorgado. Además de las economías de escala en la recolección de impuestos y en la aplicación del gasto público, regiones más amplias tendrán mayores articulaciones productivas que incrementarán el multiplicador tributario y el del gasto público, potenciando la intervención del sector público en la promoción de las políticas sectoriales y sociales.

Existen muchos proyectos de construcción de infraestructura y de inversión que involucran espacios mayores a los de las regiones actuales y que son viables económica y socialmente en regiones más grandes. Obviamente, se podría plantear que bastaría con una coordinación adecuada entre una o más regiones para llevar a cabo estos proyectos o inversiones, sin embargo, existen costos de administración y de burocracia que se duplicarían innecesariamente, además de los costos de coordinación y de delimitación de los alcances del proyecto o inversión. Quizás este tipo de proyectos, si tienen escalas mayores, puede ser la base para la integración de varias regiones.

Un menor número de regiones facilita la administración fiscal en varios puntos. Por un lado, el cobro de impuestos requiere de un menor número de entes recaudadores regionales. Segundo, las transferencias del gobierno central a un menor número de regiones siempre es más fácil de administrar y tiene menores costos. La rendición de cuentas y los controles son más fáciles de efectuar si el número de regiones es menor.

Fuerzas a favor y en contra de la fusión de regiones

La fusión de regiones o la anexión de provincias o distritos de una región a otra tiene fuerzas a favor y fuerzas en contra. Las fuerzas favorables vienen por el lado económico de ganancia de economías de escala y de economías de integración, que incluyen sobre todo mayores productividades y competitividades, mayor oferta exportadora y mayor eficiencia fiscal, tanto por el lado tributario como por el lado del gasto. Las fuerzas desfavorables provienen del lado político e histórico. Los antiguos departamentos han generado, hasta cierto punto, sociedades con identidad departamental que se constituye en un obstáculo a la anexión o fusión, sobre todo si existen diferencias en el tamaño de la población o en el tamaño de las ciudades importantes. Por el lado político, las fusiones y anexiones generan inestabilidad en las identidades político-departamentales, no es fácil conseguir adherencias en nuevos espacios y muchos políticos se han de resistir a que se desmembre una región, pues, parte de su clientela política se puede ir, en consecuencia ha de abogar por la intangibilidad espacial de sus regiones.

Las posibilidades de procesos de fusión y/o anexión exitosos han de provenir de que las fuerzas favorables pesen más que las desfavorables, o que se tenga que generar normas e incentivos para reducir los riesgos de las pérdidas políticas que ocasionaría la fusión.

4. EL CONTEXTO Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS FAVORABLES A LA INTEGRACIÓN

La integración de regiones requiere de un contexto institucional y macroeconómico, de políticas públicas favorables, además de ciertas reglas que

faciliten o hagan viables los resultados. Pensar en que la sola fusión o anexión de territorios lleve a un mayor desarrollo regional es una percepción incompleta y, puede llegar a ser equivocada si no se toma en cuenta los factores concurrentes que hacen al contexto.

El contexto macroeconómico estable y con los precios relativos correctos es una condición importante para hacer viable los procesos de integración, cuya construcción puede tener duración variable. Este contexto debe ser uniforme a todos los ámbitos regionales, lo que ha de ayudar a que las potencialidades regionales afloren bajo un mismo denominador.

Así mismo, siendo la ampliación de mercados el principal aliciente para la inversión privada, los precios relativos como: tipo de cambio, tasa de interés, salarios y tarifas de servicios públicos, deberían constituir incentivos suficientes para atraer a los inversionistas. Un tipo de cambio atrasado, sólo atraerá a inversionistas hacia los de alta rentabilidad diferencial, como la gran minería, los que traen poco desarrollo regional, no generan integración horizontal ni vertical, pues su demanda es internacional y favorece sólo a las regiones con recursos naturales . En cambio un tipo de cambio competitivo atraerá capitales a otros sectores, que se integran mejor en el mercado regional y que generan más empleo, en consecuencia, que crean más eslabonamientos y mayores niveles de demanda.

Con el actual tipo de cambio los procesos de integración se hacen más exigentes, pues deben buscar de promocionar sectores con altas productividades, lo que significa probablemente inversiones mayores y tecnologías muy modernas, con menores intensidades en el uso de mano de obra regional. Es decir, un tipo de cambio atrasado genera poco empleo. Sin embargo, se puede diseñar políticas sectoriales capaces de compensar el atraso cambiario.

Tasas de interés más bajas también facilitarán la inversión y el consumo, que son los medios de integración económica más directos. Costos de energía eléctrica razonables constituyen también incentivos para la inversión descentralizada y, como hemos señalado, facilitan la integración física.

Las políticas sectoriales, que son fundamentales para el desarrollo regional en la medida que los sectores se ubican en regiones con localizaciones específicas, pueden constituir el principal medio para las fusiones regionales. La descentralización de la decisión, ejecución y seguimiento de estas políticas es una de las condiciones para facilitar el entendimiento entre gobiernos regionales, en torno a metas y programas sectoriales, para los cuales la integración o fusión constituiría una condición, cuando no una necesidad.

El potencial existente tras de las políticas regionales estriba en que son el medio para articular la inversión y el gasto público con la inversión y la producción de los sectores privados en cada región. A los empresarios les interesa hacer negocios y ganar mercados y al Estado (gobierno regional) le interesa ampliar su frontera fiscal para incrementar los bienes y servicios públicos a proveer. Las alianzas entre el gobierno regional y el sector privado constituyen uno de los ejes principales del desarrollo regional y las políticas sectoriales pueden facilitarlas. Si los sectores privados organizados, de dos o más regiones actuales, tienen planes comunes que involucren la necesidad de acceder a espacios mayores al de una sola región bajo reglas comunes, tendrán dos caminos para lograr sus objetivos: o buscan la fusión de regiones o promueven la cooperación entre gobiernos, lo que equivaldría a una integración pública de carácter horizontal. La existencia de proximidad entre el sector privado y el público en las regiones es una condición que facilitaría las fusiones posteriores, pues, existirían intereses convergentes.

Bajo la perspectiva de la descentralización, las políticas sectoriales tienen que tener una definición distinta a la actual, para poder crear un contexto favorable al desarrollo regional. La descentralización de dichas políticas ha de facilitar las fusiones e integración entre regiones, tanto la horizontal como la vertical, si así lo encuentran necesario los gobiernos regionales. En esencia, las fusiones deben ser decisiones descentralizadas y deben hacer parte de las políticas sectoriales.

Precisamente, uno de los principales escollos al desarrollo regional es el conjunto de precios relativos generados por las políticas macroeconómicas. El atraso cambiario, las altas tasas de interés y los bajos salarios condicionan el desarrollo regional, y son difíciles de cambiar en el corto plazo sin ocasionar problemas mayores, como una mayor inflación. Las políticas sectoriales pueden compensar, hasta cierto punto, estos precios desfavorables al desarrollo regional. Una política comercial definida en cada región, que busque mercados de exportación para la producción regional, o que busque de abrir nuevos mercados en otras regiones del país (integración vertical), permitiría incrementar las exportaciones sin necesidad de devaluar. De la misma manera, una política tecnológica que ofrezca facilidades a los productores regionales para incrementar sus productividades, se justifica mucho más si las regiones son más grandes que las actuales y si buscan una especialización, pues la innovación y difusión tecnológica tienen economías de escala y crea externalidades. Una política de financiamiento del desarrollo regional, de acceso a crédito para la inversión de largo plazo constituye otro instrumento que promovería la inversión privada, para ello es pertinente la creación de una Banca de Desarrollo Regional, banca de segundo piso, con dos objetivos: 1. La profundización del sistema financiero descentralizado, ampliando el actual sistema financiero. 2. Promoción de la inversión en sectores considerados prioritarios por las regiones, en base a mesas de concertación entre el sector privado y los gobiernos regionales y locales.

Un factor importante de integración productiva es la existencia de capital humano calificado. Por ello, la educación superior y técnica constituye una prioridad en el desarrollo regional. La integración de universidades de varias regiones permitiría considerables ganancias en eficiencia, pues, permitiría la priorización de ciertas especialidades, acordes con el desarrollo regional. Obviamente, regiones integradas tienen ventajas para potenciar los recursos humanos y de infraestructura que tiene cada universidad, en una red de universidades especializadas y con objetivos de ciencia y tecnología para el desarrollo de cada región.

Otro factor contextual importante es la implementación de un conjunto de reglas y organizaciones que permita la cooperación entre la inversión pública y privada. La idea central es que el Estado, en cualquiera de sus tres niveles de gobierno, no debe invertir en infraestructura productiva y básica (carreteras y energía) si el sector privado no invierte paralelamente en actividades usuarias de esta infraestructura. Esta cooperación tiene como pre-requisito la integración de regiones, ya sea por que la infraestructura sobre pasa los límites de la región (una carretera interregional) o porque se requiere de una demanda de una escala mayor a la de una sola región.

Un elemento importante para el desarrollo regional es la creación de una cultura de desarrollismo regional, basada en las potencialidades económicas antes que en la definición geopolítica. La descentralización y el desarrollo regional y local requieren de una nueva cultura e ideología, que pase del descentralismo como reivindicación al descentralismo como convicción de desarrollo. La aparición de esta nueva cultura sólo puede provenir del resultado exitoso del conjunto de políticas de desarrollo descentralizado, en la producción, el empleo, los ingresos, el consumo y el bienestar. Por ello, la participación de la población organizada en las principales decisiones de desarrollo regional o local es muy importante. La integración y fusión puede contribuir positivamente a este fin, pues puede crear las condiciones para que

los resultados sean más rápidos y favorables, pues como hemos visto las regiones integradas generan más desarrollo que las regiones no integradas.

5. CONDICIONES Y REQUERIMIENTOS PARA LA INTEGRACIÓN

Condiciones previas a la integración horizontal

Existen varias condiciones previas para la fusión y/o anexión territorial horizontal en regiones más grandes.

1. Condiciones geográficas y de infraestructura. El primer requisito para la fusión o anexión es la continuidad espacial y la existencia de vías de comunicación que integren físicamente las localidades urbanas y rurales. Quizás este debe ser un primer requisito para la agrupación de regiones. No es posible pensar en el fusión si previamente no hay una integración vial completa.
2. Condiciones económicas. Una región con dimensión para el desarrollo debe tener las siguientes características: Un territorio mayor que el que tiene la actual región. Un eje económico espacial compuesto por una o más ciudades con más de 700mil habitantes como población urbana y un total de alrededor de 2millones de habitantes. Una estructura productiva capaz de satisfacer las principales necesidades de su población, para lo cual debe tener agricultura/pesca/ forestales, un sector manufacturero y servicios, además de estar especializado en algunos productos de exportación hacia el exterior y hacia las otras regiones. Una región con dimensión para el desarrollo debe tener una oferta exportadora existente o potencial, capaz de asegurar su competitividad futura.

3. Condiciones políticas e institucionales. Las regiones que desean fusionarse deberán tener partidos o movimientos políticos constituidos, que promuevan la integración ex-ante y que sean capaces de hacer alianzas para tal fin. Desde el punto de vista institucional, los gobiernos de regiones que desean integrarse deben demostrar tener organización, burocracia y capacidad de gerencia, para administrar su propia región.
4. Condiciones culturales e históricas. Es deseable que las regiones a integrarse tengan denominadores culturales comunes. Lengua, antiguos procesos de integración, reconocerse con historia compartida. La integración será un proceso más fácil si las características socio-culturales son homogéneas.

Condiciones para la integración vertical

Las condiciones para la integración vertical están relacionadas con las posibilidades de conectar ofertas y demandas entre los centros urbanos y la periferias, y entre varios centros urbanos de la misma región. Las posibilidades de complementariedad entre la producción rural (agropecuaria, forestal, minera o pesquera) y la producción (industrial, servicios) y el consumo urbanos, en base productos ya existentes o a productos potenciales facilitarían la integración vertical.

La integración vertical se basa sobre las potencialidades, entendidas como aquellos recursos y capitales poco o mal aprovechados, que con algunos recursos financieros, humanos o institucionales podrían incrementar su producción, su productividad y su capacidad exportadora.

6. MECANISMOS, PROCEDIMIENTOS E INCENTIVOS PARA LA CONFORMACIÓN DE “REGIONES INTEGRADAS”

La idea central de la conformación de “regiones integradas” es la ampliación del territorio regional (integración horizontal), el incremento de la articulación económica entre las ciudades y los entornos rurales que conforman una región (integración vertical) y la ampliación de la base política (integración política) por el incremento del número de electores y nuevas alianzas o ampliaciones de partidos y movimientos políticos. Este proceso se basa en los principios de la Ley de Bases, de progresividad y transparencia.

Secuencia

El proceso de información

La base de la integración es la voluntad de los ciudadanos de ir a regiones espacialmente más grandes. Sin embargo, esta voluntad deberá manifestarse luego de tener al alcance la “información completa” sobre los beneficios, obstáculos, mecanismos, secuencia y cronograma de la integración. Para ello será necesario un período de información que el gobierno promoverá. Luego se deberá ir al *referendum* o consulta ciudadana, tal como lo señala la Ley, sobre la base de una “propuestas integral de integración regional”, para que los ciudadanos voten no sólo por la integración espacial, sino sobre todo por una propuesta de desarrollo regional. La integración de dos o más regiones actuales deberá ser aprobada por una mayoría conforme a Ley. Sería deseable que la integración sea aprobada por una gran mayoría del electorado de la población involucrada (digamos 2/3). Para garantizar la viabilidad de la integración se requiere de mayorías robustas que crean en la región integrada, para ello se requiere también de un buen proceso de información.

La conformación de propuestas de integración

Una vez que se haya cumplido el período de información. Las diferentes organizaciones políticas, gremiales y sociales podrán presentar a consideración de la opinión pública de las regiones involucradas un plan de fusión-integración, señalando las ventajas, las posibilidades de desarrollo integrado, los territorios que se fusionarán y las políticas e instrumentos que se pondrán en marcha para fomentar la integración vertical. Las propuestas de “regiones integradas” deberán señalar los pasos y los plazos.

Una vez que se tenga la “propuesta integral de integración” presentada por los gobiernos regionales y/o locales que promueven la integración, ésta debería ser convenientemente difundida y debatida, antes de pasar al referéndum.

Los pasos concretos de la integración

El primer paso es el acondicionamiento territorial e inversiones previas o prioritarias para promover la integración. Es decir, si no existe, por ejemplo, un mínimo de integración vial entre las principales ciudades de la futura región integrada y sus entornos rurales, se deberá empezar por un plan de inversiones viales, que deberá tener plazos y metas fiscalizables.

La siguiente fase debe ser el proceso de integración desde el punto de vista político y administrativo y debe tener un plazo (quizás un año) para que la “región integrada” tenga un nuevo gobierno regional, una administración reorganizada y un sistema de planeamiento estratégico del desarrollo.

La tercera fase es el proceso de integración económica, que debe comenzar con la puesta en marcha de un plan de desarrollo regional proveniente de las mesas

de concertación para el desarrollo. La aprobación del plan, con su cronograma respectivo, constituye la partida de nacimiento económico de la nueva región integrada y del inicio del proceso de desarrollo regional descentralizado. En este plan debe estar de manera prioritaria los mecanismos fiscales (impuestos, tarifas, transferencias y estructura de gasto), la estrategia para buscar la alianza entre la inversión pública y privada y la definición de los sectores en los que se especializará la región integrada.

La idea es generar un proceso de integración paralelo al de elaboración y ejecución de un plan estratégico de desarrollo en cada región integrada. Así la integración no es un fin en sí mismo, sino un medio para el desarrollo regional y para la reforma del Estado descentralizado.

Articulación y continuidad espacial

Las propuestas de integración deben contener no sólo el nuevo territorio y demarcación de las nuevas regiones, sino que además deben justificar el criterio de articulación espacial (integración horizontal), basado en la existencia de regiones económicas que estén funcionando, de regiones históricas que ya funcionaron, en estudios de integración detallados. Es decir, debe haber criterios objetivos, que aseguren que la nueva región funcionará mejor que sus componentes sin integrar.

La capacidad económica de la región integrada para generar procesos de desarrollo debe ser uno de los principales argumentos que favorezcan la integración. Esta capacidad debe comprender la existencia de infraestructura y servicios básicos, como se señaló anteriormente.

Incentivos para la integración

Los incentivos a la integración deberán estar muy claros, debidamente garantizados por el gobierno central e incorporados y sustentados en los planes de desarrollo de la región integrada. Los principales incentivos para la fusión o integración de regiones son: fiscales, financieros, administrativos e institucionales.

Incentivos fiscales, que diferenciarían a las regiones integradas de las no integradas serían, entre otros: 1. La transferencia inmediata del presupuesto de construcción de infraestructura vial, proveniente del ministerio del ramo. 2. Las integradas tendrían el derecho a un cronograma de descentralización fiscal, que reduzca las transferencias del gobierno central y aumente las recaudación propia, en concordancia con el proceso de descentralización fiscal. 3. La posibilidad de dar en concesión empresas o infraestructura pública, ubicadas en la región que están siendo administradas por el gobierno central. 4. Posibilidades de establecer convenios con la SUNAT a fin de cobrar impuestos (a la renta, IGV) a cambio de un porcentaje de lo recaudado como comisión. FONCORE y FIDE

Incentivos financieros, que permitirían acceder a recursos para las inversiones públicas en la región ampliada. 1. Avalar préstamos con la banca nacional o internacional, para proyectos de inversión debidamente fundamentados y de recuperación asegurada. 2. Hacer partícipes a las regiones, de financiamientos concertados con la banca multilateral y encargarles de la supervisión de la ejecución de los proyectos financiados. 3. Abrir una línea de crédito para el desarrollo regional en COFIDE, a la cual pueden aplicar sólo aquellos gobiernos regionales que tengan proyectos que involucren a las regiones integradas. 4. Permitir a los gobiernos regionales celebrar convenios con la banca comercial, para abrir líneas de crédito para promover la inversión productiva en la región en proyectos que incentiven la integración vertical y horizontal. 5. Permitir a los gobiernos regionales celebrar

convenios con la cooperación internacional para promover nuevos productos para la exportación, siempre que promuevan la integración horizontal o vertical. 6. La posibilidad de solicitar al FONCORE o al Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDE), apoyo o aval (dependiendo de la capacidad financiera de la región) para obtener préstamos internacionales para obras de infraestructura productiva y para elevar la calidad de la educación.

Incentivos institucionales y administrativos. 1. Las regiones integradas recibirán un apoyo especial para la racionalización y reingeniería de su nueva administración, a través del CND. 2. Creación de un banco de proyectos de inversión, a cargo del CND-MEF-Pro-Inversión, que esté a disposición de los gobiernos regionales. 3. Creación de un Instituto de Administración Regional que tenga dos funciones: a. Formación profesional de los funcionarios de los gobiernos regionales. b. Constituir un centro de consulta para resolver problemas administrativos, técnicos y legales.

Incentivos a la descentralización de la inversión privada. Siendo la inversión privada la clave de la integración vertical y horizontal, cabe establecer algunos incentivos para promover la inversión productiva de empresas con sede en Lima a fin de que creen filiales en otras regiones y, en general, para la inversión en otras regiones fuera de Lima. Existen incentivos fiscales como: 1. Reducción del impuesto a la renta durante diez años, con incentivos adicionales para la reinversión de utilidades. Siempre que su inversión se haga dentro del plan de desarrollo de una región integrada y de manera concertada con el gobierno regional. 2. Acceso a créditos de COFIDE a tasas preferenciales, para proyectos de inversión con similares características que el caso anterior. 3. Búsqueda de socios estratégicos en el extranjero, a través de Pro- Inversión.

Para promover la inversión privada los gobiernos regionales podrán dar concesiones de los servicios públicos e infraestructura, que juzguen convenientes. Las privatizaciones de empresas públicas existentes en cada región, deberían descentralizarse y ser promovidas por los gobiernos regionales con el apoyo de Pro-Inversión, el MEF y el CND, bajo dos condiciones: 1. Sólo podrían participar las regiones integradas. 2. Transferir al FONCORE el porcentaje fijado por Ley, del valor obtenido por la privatización.

Zonas y ámbitos territoriales regionales

La regionalización en el Perú tiene dos extremos: las regiones-departamentos en un número de 26 y las macrorregiones en un número de 4 ó 5. En el medio se encuentran las regiones generadas a partir de la Constitución de 1979, que fueron doce (incluyendo a Lima-Metropolitana como una región especial), las regiones económicas en un número de ocho a diez más Lima-metropolitana como región especial y los corredores económicos que se propusieron en los años noventa, cuyo número es variable y con áreas bastante imprecisas.

Si se cumplieran con todos los requisitos previos para promover un proceso de integración o fusión, el número de regiones en el Perú deberían estar entre 8 a 10, que tendrían en promedio dos a dos millones y medio de habitantes, con redes de ciudades de más de un millón de habitantes urbanos, con un centro urbano predominante, con posibilidades de especialización productiva y con un mínimo de base exportadora.

Lo ideal es llegar a que las regiones integradas concuasaran con las regiones económicas. Un problema importante es si las regiones integradas deben hacerse sobre la base de sólo departamentos completos o se pueden incorporar provincias de otros departamentos y, en consecuencia, desmembrarlos. Lo más apropiado es integrar departamentos, sobre todo si inicialmente se integra físicamente la región,

pues, uno de los principales argumentos para anexar ciertas provincias es sólo la falta de integración vial con el resto del departamento. Esta idea se refuerza por la existencia de identidades departamentales, antes que provinciales.

Los corredores económicos son regiones potenciales más que regiones en funcionamiento pleno. Es decir, el corredor es más un concepto normativo basado en ciertas posibilidades de articulación de ejes urbanos y en la iniciativa empresarial en proceso de formación. Su principal problema es que no generan ninguna identidad política ni social que pueda movilizar a la población. Algunos corredores coinciden con regiones económicas, pero la mayoría son más bien sub-regiones, lo que significa que en el fondo no son incompatibles y que se puede utilizar los resultados de los proyectos que han promovido los corredores, integrándolos dentro de las regiones fusionadas.

Las macrorregiones son más bien conceptos territoriales, generadas por la ilusión de los empresarios regionales de crear regiones suficientemente grandes como para hacer el contrapeso a Lima, de ahí que son cuatro, además de Lima-Callao. Su principal limitación es que a mayor tamaño de la macrorregión menor integración espacial, por la falta de una red completa de vías de comunicación. Por lo que su integración espacial es relativamente más costosa. Desde el punto de vista social y político su viabilidad es aún menor que los corredores y las regiones económicas. Además, las identidades macrorregionales están por construirse. Por el momento, lo que cabe es poner a las macrorregiones como la última etapa a la que podrían llegar la integración de regiones, es decir, deben ser consideradas no como un punto de partida, sino como uno de llegada.

Las regiones económicas existentes actualmente, conformadas por los antiguos departamentos, podrían constituir el referente para la integración de regiones son las siguientes:

1. Piura-Tumbes (ciudad eje: Piura, eje urbano: Piura-Sullana-Talara-Tumbes)
2. Lambayeque-Cajamarca-Amazonas (ciudad eje: Chiclayo, eje urbano: Chiclayo-Cajamarca-Chachapoyas)
3. La Libertad-Ancash (Eje urbano: Trujillo-Chimbote-Huaraz)
4. Ica-Ayacucho-Huancavelica (Eje urbano: Ica-Huancavelica-Huamanga)
5. Arequipa-Moquegua-Tacna-Puno (Ciudad eje: Arequipa, Eje urbano: Puno-Arequipa-Moquegua-Tacna)
6. Junín-Pasco-Huánuco (ciudad eje: Huancayo, eje urbano: Huancayo-Cerro de Pasco-Huánuco)
7. Cusco-Apurímac-Madre de Dios (ciudad eje: Cusco, eje urbano: Andahuaylas-Abancay-Cusco-Sicuani-Madre de Dios)
8. Loreto-San Martín-Ucayali (eje urbano: Pucallpa-Tarapoto-Moyobamba-Iquitos)
9. Lima-Callao

La ciudad eje es la aglomeración urbana claramente predominante en la región, mientras que el eje urbano está constituido por la columna vertebral urbana que articula otras ciudades secundarias y sus respectivos *hinterland* (entorno rural). Todas estas regiones se acercan a los tamaños críticos para el desarrollo regional, tienen economías regionales que funcionan y, en buena medida, tienen bases tributarias que podrían financiar el mínimo de bienes y servicios públicos ofrecidos por el Estado, por sus tres niveles de gobierno.

El tratamiento de Lima-Callao como región debe ser distinto, por su peso a nivel nacional y por las posibilidades de demanda que ofrece para facilitar la integración vertical con otras regiones, que podrían desarrollar o incrementar una oferta exportadora hacia Lima.

La necesidad de la especialización regional: hacia la promoción y priorización de proyectos productivos regionales

La promoción de la producción en las regiones debe partir de las especializaciones que puedan lograr o ya hayan logrado. Cada región tiene ciertas

potencialidades utilizadas parcialmente o no utilizadas, además tiene posibilidades de crear nuevos productos o nuevas actividades. La ganancia en economías de escala que permite la integración facilita la especialización de las regiones en algunos bienes o servicios que puedan ser exportados, dentro o fuera del país. La idea es que la competitividad regional sólo se puede lograr si se dan economías de escala, rendimientos crecientes y se aprovechan las externalidades generadas, y esto se logra mejor con especialización en unos pocos productos, que además generen alto valor agregado. La especialización basada en las economías de integración - economías de escala, externalidades y rendimientos crecientes- y mayores valores agregados genera también mayores niveles de empleo y de demanda, lo que permite cerrar el círculo virtuoso de factores favorables al desarrollo regional exportador.

Definición del rol del Estado en el proceso

Hemos señalado en un inicio que el papel del Estado en este proceso es muy importante. De manera operativa, el rol del Estado, en sus tres niveles de gobierno, tiene varios componentes: facilitador de la integración, financiador del proceso, organizador de los nuevos gobiernos regionales y coordinador entre regiones, para promover la integración horizontal y vertical de regiones

El objetivo de fondo de la participación del Estado en este proceso es el de promover el desarrollo regional y consolidar la democracia descentralizada. El Estado peruano debe influir en las fusiones o anexiones, proporcionando o facilitando el acceso a los recursos para hacer viable la nueva región con un eje económico mayor. Debe promover alianzas estratégicas con las fuerzas económicas privadas, para que éstas vean con interés la fusión. La integración o fusión debe favorecer al empresariado regional (generando mayores negocios), a los trabajadores (generando mayores oportunidades de trabajo) y a los consumidores (generando posibilidades de mayor acceso a bienes y servicios a precios adecuados). Lo ideal es

que ambas vías de integración descentralizada, la estatal y la privada, se combinen y generen las “sinergias de la integración regional”.

El contexto macroeconómico debería mejorar, para lo cual el Gobierno Central debería empeñarse en recuperar el atraso cambiario, seguir abaratando las tasas de interés y reducir las tarifas públicas. Además, debería haber un programa de transferencia de la función “ejecución de las políticas sectoriales” a los gobiernos regionales.

Como se ha señalado, también debería promover la profundización financiera a través de COFIDE y la conformación de un sistema de financiamiento descentralizado del desarrollo regional.

En el plano político el Estado debe promover la conformación de un sistema político descentralizado, mediante una ley de partidos que incluya la obligatoriedad de su organización descentralizada. Sobre esta base se debe ir hacia una reforma del Estado, que iniciándose por la descentralización como una reforma “desde abajo” complete los otros aspectos posteriormente.

Financiamiento del proceso

Existen dos aspectos que se debe financiar en este proceso. 1. Los incentivos económicos para la integración. 2. Los proyectos de inversión y de políticas públicas, una vez establecidas las nuevas regiones integradas.

Las principales fuentes de financiamiento serán: 1. El FONCORE que debe ir hacia un “endowment” o fondo de capital de largo plazo. 2. Los recursos provenientes de las privatizaciones y concesiones. 3. La emisión de bonos del tesoro específicamente colocados para el financiamiento de proyectos de inversión en los que participen el Estado y el sector privado. 4. Canje de deuda externa por proyectos

de infraestructura básica para las zonas pobres de las regiones y para los programas de sostenimiento del medio ambiente y los recursos naturales. 5. Los impuestos que logren recaudar los gobiernos integrados. 6. Creación de incentivos fiscales y administrativos para la reinversión de utilidades de las empresas extranjeras en la región.

Supervisión, fiscalización y control

Finalmente, el proceso de integración regional debe contemplar mecanismos de fiscalización y control de los cronogramas, las metas y los resultados alcanzados. La supervisión técnica debe estar en manos del CND, mientras que la fiscalización política la debe asumir el Congreso.

La supervisión técnica del CND debe velar porque sea respetada la secuencia del proceso de integración, dentro de cánones de gestión y organización modernas. Debe tenerse especial cuidado con el cumplimiento de metas fiscales, organizativas y de coordinación.

La fiscalización y control político debe fijarse en que la integración no genere un sistema federativo, que está lejos del espíritu del Estado unitario que es el Perú. Existen factores objetivos como el de “tamaño crítico” que, bajo una dirección política regional equivocada, puede llevar a la ilusión de la autonomía regional. También es pertinente la supervisión del proceso de reconstrucción política de las regiones, por parte del Congreso.

Un aspecto importante para el funcionamiento de las regiones integradas en la acreditación de las capacidades organizativas, gerenciales y de gestión de los gobiernos regionales, que son la base para su éxito en la promoción y coordinación del desarrollo regional.

Finalmente, la Contraloría de la República ha de necesitar una reforma descentralizadora de su sistema operativo, que vaya acorde con las tareas de contraloría a gobiernos descentralizados.

CONCLUSIONES

La integración o fusión de regiones que se acerquen a las regiones económicas realmente existentes sería un paso importante para promover un desarrollo regional equilibrante. Existen varios factores geográficos, económicos, políticos y fiscales que podrían favorecer esta integración y hacer de las regiones integradas espacios de desarrollo regional, sin embargo existen ciertas condiciones que facilitarían dicho proceso. Por ejemplo, el atraso cambiario es un obstáculo para el incremento de la inversión descentralizada, que obliga a grandes cambios tecnológicos para obtener altas productividades, capaces de competir con la producción importada. Será necesario transferir recursos y competencias a los gobiernos regionales para que éstos puedan promover la inversión privada, a través de políticas sectoriales concertadas y creativas, que permitan incrementar la capacidad exportadora de las regiones.

Las condiciones e incentivos necesarios para la integración requieren de una concertación entre los distintos niveles de gobierno, con un claro liderazgo del gobierno central y también con una clara voluntad de descentralización. Regiones integradas de “tamaño crítico” pueden generar más desarrollo y más rápido, siempre y cuando haya cooperación entre el sector privado regional y sus respectivos gobiernos regionales. En realidad la integración de regiones debería ser de interés particular para el sector privado, por las posibilidades de negocio que se podrían abrirse.

El papel del Estado ha de ser el de promotor, facilitador, financiador y fiscalizador del proceso. Su mayor interés es que la conformación de regiones económicamente integradas, con gobiernos regionales robustos y con sociedades civiles que estén apoyando el proceso, generará un Estado más grande y fuerte. La integración regional es una vía para el fortalecimiento del Estado, la economía y la sociedad. Sus resultados dependerán de la calidad de las propuestas técnicas, de la lucidez de sus gobernantes y del apoyo de las ciudadanía regionales que se expresarán en sendos *referenda*.

Lima, abril 2003