



### Ayuda memoria: ley de incentivos para la integración y conformación de regiones


#### Presentación:


Las Comisiones de Descentralización, Regionalización y Modernización de la Gestión del Estado; y la Comisión de Economía, han dictaminado favorablemente con respecto a la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones. Esta última semana, han presentado un texto consensuado, ambas comisiones, el que será debatido en el Pleno del Congreso el día Jueves 10 de Junio.

Este texto se basa en los dictámenes de ambas comisiones, sustentados por los proyectos de ley N° 7715, 8335, 8476 y 10379/2003-CR, que proponen el desarrollo de la Ley de Incentivos para la Conformación de Regiones, ello, en cumplimiento con lo dispuesto por la Segunda Disposición Transitoria de la Ley de Bases de Descentralización, Ley N° 27783, la cual resalta la necesidad de un marco legal coherente, para que el proceso de descentralización se realice de una manera ordenada y progresiva.

 *Proyecto de Ley N° 7715, de autoría del Congresista Walter Alejos Calderón, que propone la Ley de Incentivos para la Conformación e Integración de regiones.*

 *Proyecto de Ley N° 8335, de autoría del Congresista Iván Calderón Castillo, que propone la Ley de Motivación para la Integración de Regiones del País.*

 *Proyecto de Ley N° 8473, de autoría del Congresista Luis Santa María Calderón, que propone la Ley de Promoción para la Integración de Regiones.*

 *Proyecto de Ley N° 10379, de autoría del Congresista Luis Guerrero Figueroa, que propone la Ley de Incentivos para la Conformación de Regiones.*

#### Propuesta Legislativa

Estas iniciativas legislativas surgen debido a la necesidad de adecuar la jurisdicción de los Gobiernos Regionales a la conformación de las regiones, como fin mismo del proceso descentralizador, en el ámbito de sus respectivas jurisprudencias territoriales contenidas en el artículo 3° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

Varios analistas han señalado que la divergencia que existe entre las regiones geopolíticas y económicas, genera serios problemas en el proceso de descentralización. En tal sentido, el texto consensuado para el Pleno, señala que inicialmente se establecerán, unas juntas de coordinación interregional, con el propósito de ir conformando espacios y planes de inversión comunes, para que en el 2005 se inicie el primer referéndum, donde recién los departamentos decidirán a qué región pertenecerán. El segundo referéndum será en el 2009 y el tercero en el 2013. Así, se contará con tiempo suficiente para que los distintos actores (gobiernos regionales, municipios, partidos políticos y ciudadanos en general) presenten sus propuestas de integración, basados en criterios de: acondicionamiento territorial, vías de comunicación, energía, competitividad y especialización, criterios poblacionales, articulaciones entre los centros urbanos y sus entornos rurales, universidades, base tributaria, índice de desarrollo humano y potencialidades.

Se remarca entonces la transitoriedad de la institucionalización de los Gobiernos Regionales actuales y la *necesidad de crear mecanismos para que la creación de regiones*, punto culminante del proceso de regionalización se reduzca efectivamente.

Con este fin se propone el establecimiento de mecanismos necesarios que consoliden el desarrollo nacional descentralizado; en donde el mecanismo más importante que se plantea es la reformulación de la concepción de las *Juntas de Coordinación Interregionales* creadas inicialmente como *mecanismos de coordinación* conformadas por dos o más Gobiernos Regionales para la ejecución conjunta de proyectos, planes y acciones mediante convenios de cooperación dirigidos a conducir los proyectos productivos y de servicios, y alcanzar su integración para la conformación de regiones; tarea en la que se ha estancado. Se plantea entonces redefinirlas como un *mecanismo integrador* que permita cumplir con los objetivos de la regionalización.

Para cumplir con los objetivos planteados, se han recogido iniciativas que incentiven la conformación de Juntas de Coordinación Regional en materia presupuestal, así como el establecimiento de reglas claras para la conformación de regiones que incluyen etapas claramente definidas, la presentación de propuestas de integración, la elaboración de un expediente técnico, el proceso de convocatoria y referéndum.

## Marco Conceptual

El sustento teórico en el que reposa propuestas en mención; se derivan del documento de trabajo del Dr. Efraín Gonzáles de Olarte, el cual plantea que *“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”*<sup>1</sup>.

Entre otras cosas, señala que existe una diferencia entre región política y región económica. Mientras la primera tiene límites fijos, precisados por ley sobre un mapa, la segunda adopta límites variables que dependen de su dinámica productiva y distributiva.

De otro lado, el autor señala que la descentralización económica debe ser un proceso capaz de crear y fortalecer mercados alternativos a Lima (ciudades grandes e intermedias), que pueda generar también las condiciones económicas e institucionales y los mecanismos políticos para obtener una mayor integración y articulación entre Lima y el resto de regiones, y dentro de cada región, entre las ciudades más grandes y las más pequeñas. Los mecanismos para lograrlo son dos: la integración horizontal y la integración vertical. La primera consiste en integrar espacialmente a las regiones que por su tamaño y falta de articulación no han logrado constituir una demanda urbana con una escala atractiva para la inversión privada. La segunda implica generar un mayor intercambio entre la producción urbana y rural con Lima, o de los entornos rurales con las ciudades–eje en cada región.

Asimismo, plantea que antes de proponer este tipo de integración, es necesario conocer la situación física (construcción de caminos, carreteras), económica (generación de un mayor número de mercados en la región), estatal y fiscal (políticas descentralizadoras y capacidad fiscal regional). Explica que las principales ventajas de la integración (disminución del número de regiones) son las siguientes: economías de escala, pues regiones más grandes serán capaces de reducir sus costos unitarios (si la región es más grande es capaz de comprar en grandes cantidades y abaratar el costo de sus insumos, también puede organizarse más eficientemente); especialización regional y competitividad, pues tendrán mejor capacidad de exportar sus productos a otras regiones y al extranjero y de competir con precios bajos y con calidad; y estructura política descentralizada, es decir, donde no se consoliden intereses pequeños, sino los grandes intereses de la región.

---

<sup>1</sup> GONZALES DE OLARTE, Efraín. Lineamientos Políticos y Económicos. Fondo Editorial del Congreso de la República. Lima, 2003.

Así, pues, la idea central de la conformación de regiones integradas es la ampliación del territorio regional, el incremento de la articulación económica entre las ciudades y los entornos rurales que conforman una región y la ampliación de la base política por el incremento del número de electores y nuevas alianzas o ampliaciones de partidos y movimientos políticos.

Considerando factores geográficos, demográficos, productivos y de demanda, el ponente obtuvo el tamaño crítico de las regiones, resultando nueve regiones económicas, que podían constituir el referente para la integración regional: Piura-Tumbes, Lambayeque-Cajamarca-Amazonas, La Libertad-Ancash, Ica-Ayacucho-Huancavelica, Arequipa-Moquegua-Tacna-Puno, Junín-Pasco-Huánuco, Cusco-Apurímac-Madre de Dios, Loreto-San Martín-Ucayali, y, Lima-Callao.

El procedimiento para conformarlas sería el siguiente: información a los ciudadanos, conformación de propuestas de integración, acondicionamiento territorial e inversiones previas para promover la integración, integración político administrativa e integración económica.

Un componente central que atañe a la propuesta de ley a debatirse en el pleno, es con respecto a los incentivos de la integración. El Dr. Gonzáles señala que deben ser 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.

Para que este proceso se consolide se requiere de una concertación entre los distintos niveles de gobierno, con un claro liderazgo del gobierno central y con una clara voluntad de descentralización. Regiones integradas de tamaño crítico pueden generar un desarrollo más rápido, siempre que exista cooperación entre el sector privado regional y sus respectivos gobiernos regionales. Gonzáles remarcó que en realidad la integración de regiones debería ser de interés particular para el sector privado, por las posibilidades de negocio que podrían abrirse.

Asimismo, en su publicación más reciente<sup>2</sup>, el sociólogo Manuel Dammert advierte que *“Asumir un enfoque territorial del desarrollo, es la premisa para hacer de los planes instrumentos integradores de la canalización de la demanda social y de la gestión de las dinámicas de los territorios”*.

---

<sup>2</sup> DAMMERT EGO AGUIRRE, Manuel. Nueva República Descentralizada. Lima, 2004.

**Análisis Costo – Beneficio**

<b>Beneficios</b>	<b>Costos</b>
Crecimiento económico de las regiones involucradas, mejora de los servicios públicos y generación de ingresos y niveles de bienestar superiores a los actuales en dichas regiones.	Aprendizaje para la implementación de procedimientos.
Desarrollo de la competitividad empresarial y los aspectos productivos de la descentralización.	Costos relacionados con mandatos legales precedentes. Uno de los más significativos serían los procesos electorales mediante referéndum.
Formación de Regiones sobre la base de fusiones permitirá una administración más eficiente, que logren un mejor uso de los recursos disponibles.	
Desarrollo de zonas del territorio nacional con el apoyo y respaldo de la población, en función de sus recursos utilizados, existentes y potenciales; al introducir mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones	
Establecimiento de corredores de desarrollo, para posteriormente promover adicionalmente proyectos interregionales, fomentando, de corresponder, la integración de los departamentos en Regiones.	