



Esta obra está publicada bajo la licencia
[CC BY-NC 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)

Más allá de lo técnico: el verdadero rostro de la organización territorial

Beyond the technical: the true face of territorial organisation

Melyna del Pilar Guevara Cuñe¹; Segundo Miguel Rodríguez Albán^{1*}

¹ Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad Nacional de Trujillo, Av. Juan Pablo II s/n –Ciudad Universitaria, Trujillo, Perú.

*Autor correspondiente: malban38@hotmail.com (S. Rodríguez).

Fecha de recepción: 02 08 2022. Fecha de aceptación: 10 09 2022.

RESUMEN

A lo largo de la historia se ha configurado la estructura territorial del Estado peruano, la cual atravesó un brusco quiebre entre lo que existía en el incanato y la implantación de un nuevo sistema territorial colonial, lo que conllevó a una división irracional del territorio y falta de límites en la actualidad. El objetivo general del presente artículo fue identificar el principal factor que condiciona el proceso de organización territorial. La estrategia cardinal empleada para el desarrollo de la investigación fue la metodología cualitativa, a nivel descriptivo, y su rigor radicó en la relevancia que pregona la temática en el marco del desarrollo territorial. Se sustentó en el método de estudio de caso, teniendo como unidad de análisis la provincia de Trujillo, perteneciente a la región La Libertad. Finalmente, se concluyó que las limitaciones durante el proceso de organización territorial convergen en un escenario esencialmente "político", el cual constituye el principal factor que condiciona el proceso de organización del territorio.

Palabras clave: organización territorial; factor político; demarcación territorial; desarrollo territorial.

ABSTRACT

Throughout history, the territorial structure of the Peruvian State has been shaped, which has undergone a sharp break between what existed in the Incanato and the implantation of a new colonial territorial system, leading to an irrational division of the territory and lack of boundaries today. The general objective of this article was to identify the main factor that conditions the process of territorial organization. The cardinal strategy employed for the development of the research is qualitative methodology, at the descriptive level, and its rigour lies in the relevance that the topic prevails within the framework of territorial development. It is based on the case study method, with the Trujillo province, belonging to the La Libertad region, as the unit of analysis. Finally, it was concluded that the limitations during the process of territorial organization converge in an essentially "political" scenario, which constitutes the main factor conditioning the process of territorial organization.

Keywords: territorial organisation; political factor; territorial demarcation; territorial development.

INTRODUCCIÓN

En la búsqueda de espacios funcionales que permitan el desarrollo humano y el crecimiento económico sostenibles es primordial para un Estado adecuar y/o configurar sus territorios, pues sobre estos se definen las circunscripciones político administrativas que constituyen el escenario político para el ejercicio del poder. Hermosilla (2016) señala que la Organización Territorial (OT) hace referencia a las estructuras de gestión y gobierno de las unidades territoriales, y es conexa a las políticas de desarrollo, preservación del medio ambiente y gestión

de actividades económicas y sociales; pero su finalidad radica en contribuir al bienestar social de la población (Sánchez et al., 2021). De acuerdo a la normatividad vigente, la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, la "organización territorial" es definida como un conjunto de lineamientos y/o acciones técnico normativos que se orienta a la adecuación de las circunscripciones territoriales en función al dinamismo de los procesos políticos, culturales, socioeconómicos, demográficos y físico-geográficos (Diario Oficial El Peruano, 2022). Sin embargo, la OT necesariamente

requiere de una acción demarcatoria de espacios, pero esta acción no constituye un todo. Según Porras y Wagner (1997) definen a la demarcación como un límite establecido por hitos es un límite demarcado. En esa lógica, demarcación y organización territorial son términos disímiles.

Merece la pena acotar que esta investigación no podría recaer en el error de disociar la política y el territorio, puesto que son temas interdisciplinarios (Riojas, 2015) y están sustancialmente relacionados, siendo su escenario de encuentro la "Organización Territorial"; por ello es importante referir en este documento qué se entiende por "territorio", sin pretender polemizar el concepto. Desde la posición de Karl Marx (1986), el territorio es una construcción social, una construcción colectiva, consciente y cambiante, que se basa en las experiencias de las sociedades que definen sus límites donde se incoan sus narrativas territoriales; por lo que, se le denota de simbolismo y reconocimiento.

Damonte (2011), afirma que los territorios nacen cuando los espacios son apropiados y delimitados social, económica, política y culturalmente (Pía & Álvarez, 2020). Con ello, es evidente que la organización del territorio es una manifestación más del ejercicio de la política, que condiciona el análisis de la estructura territorial y la planificación (Hermosilla, 2016); puesto que, es un proceso que conduce a generar espacios geográficos a nivel político y administrativo, con la finalidad de dar una respuesta rápida, eficiente y eficaz a los problemas públicos, e impulsar su desarrollo y crecimiento económico.

Ahora bien, el origen de la problemática de OT en el Perú, conduce a posicionarnos en una dimensión histórica. Durante el siglo XVI, con la llegada de los hispanos al continente americano y la instauración del virreinato trajo consigo la imposición de un sistema territorial colonial que dejó de lado la experiencia del sistema territorial incaico preexistente (Landeo, 2011). Esta situación, conllevó a una distorsión de la OT que se profundizó en la época de la independencia (1821); desencadenando el crecimiento precipitado y desordenado de creación de unidades político-administrativa. Lo cual evidenció la ausencia de un plan y visión general para la organización del territorio; conllevando a un sistema territorial sustentado en la dicotomía "ensayo y error"; hasta llegar a la actualidad, donde de manera simplista y achatada las parroquias se convirtieron en distritos, los partidos en provincias y las intendencias en departamentos. Además, el encuentro entre los siglos XIX y XX fue el inicio de la pendiente positiva precipitada respecto a la creación de

nuevas circunscripciones; pues hasta la vigencia de la Ley de 17 de diciembre de 1892 solo existían 92 provincias y 753 distritos (Tarazona, 1946). Para el periodo censal 1940-2017 (Instituto Nacional de Estadística e Informática: INEI, 2019) la cantidad de provincias y distritos incrementaron aceleradamente. Prueba de ello es que hasta la década de los cuarenta existían 1064 distritos; en contraste con los que hoy existen, se han creado adicionalmente 810 distritos, y se siguen promoviendo proyectos de ley de nuevas unidades territoriales en el Congreso de la República. Sin embargo, la etapa preliminar de la OT (demarcaciones territoriales) aún está muy lejos de concluir. La primera norma que hizo un esfuerzo por mejorar el desorden territorial político administrativo fue el Decreto Supremo 044-90-PCM. Este primer dispositivo legal señalaba los requisitos para poder "ordenar" los territorios, y posteriormente en el 2002 se promulgó la Ley N° 27795 y su reglamento. No obstante, después diecinueve años la problemática sigue siendo la misma. Hoy por hoy, el territorio peruano está "referencialmente" organizado en 26 regiones, 24 departamentos, 196 provincias y 1874 distritos. Sin embargo, no se cuenta con el porcentaje exacto de los límites territoriales definidos. Una aproximación más reciente evidencia que durante el periodo 2002-2010 la imprecisión y carencia de límites territoriales constituía uno de los principales problemas para la organización del territorio, ocasionando diversos conflictos territoriales que afectaban al 76% de los 1838 distritos y al 89% de las provincias constituidas hasta esa época. Así también, cerca del 10% en el año 2012, los conflictos eran relativos a límites interdepartamentales (Presidencia del Consejo de Ministros: PCM, 2013). Huamani y Velásquez (2018), concluyeron que la falta de comunicación entre la administración y administrados, sobre las obligaciones contenidas en el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA), se debe a la inadecuada delimitación territorial; es decir, el alcance de aplicación de los procedimientos administrativos se ve afectada por la incertidumbre competencial entre dos distritos colindantes (Moreno, 2020; Fernández, 2018). A su vez, Salome (2018) sostiene que los conflictos de jurisdicción se producen debido a la falta de delimitación territorial concreta, pues conlleva a la confusión de los ciudadanos respecto a qué entidad deben tributar. Yensen (2017) menciona que los conflictos limítrofes no suelen ser lo suficientemente "graves" para motivar a las autoridades políticas a encontrar soluciones reales, y su precaria intervención solo busca un futuro apoyo político. Así también, Pérez (2015) a

través de la propuesta de creación de la provincia de Yaraví, en el departamento de Loreto, se resalta que dicho acontecimiento promovería la integración de las naciones limítrofes, asegurando el bienestar de la población con la presencia policial y militar; fomentando el desarrollo de las "fronteras vivas".

A nivel internacional, Copano (2017) sostiene que en el mundo actual la determinación técnica de los límites territoriales no debería suponer un mayor esfuerzo; pues existen grandes adelantos tecnológicos en materia topográfica y geodésica. El también investigador hispano Franquet (2007) manifiesta que una reforma de OT no puede estar sujeta a la arbitrariedad; con ello, sería un "error" convertirla en un programa de reivindicaciones ideológicas o estrategias políticas. La validación y viabilidad de una reforma se fundamenta en el "amplio consenso".

Respecto al caso de estudio del presente artículo, es meritorio considerar algunas particularidades de la provincia de Trujillo, la cual es una de las más importantes en el norte del país y políticamente pertenece al departamento de La Libertad. Trujillo es una provincia con mucha historia, pues se ubican sitios arqueológicos de diversas culturas prehispánicas. El 29 de diciembre de 1820, José Bernardo de Tagle y Portocarrero, proclamó la independencia de la entonces intendencia de Trujillo. La fundación de Trujillo como "provincia", se ubica en el Reglamento Provisional del 12 de febrero de 1821; posteriormente con la Convención Nacional de 1856 se crean las primeras municipalidades donde figura como una de las cinco provincias de La Libertad.

Desde sus inicios, la organización territorial de la provincia (al igual que todo el territorio nacional) no tenía un horizonte, pues antes de debatirse la primera Constitución en 1822, surge una polémica sobre la estructura territorial del Perú, y como es natural las primeras discrepancias entre unitarios y federales (Planas, 1998). Bajo esa base, Trujillo inicia su proceso de configuración territorial. En 1857, la provincia de Trujillo estaba dividida en nueve distritos (Trujillo, Huanchaco, Santiago de Chuco, Chocope, Paiján, Ascope, Moche, Virú y Simbal); en 1946, estaba conformada por catorce distritos (Trujillo, Huanchaco, Buenos Aires, Chicama, Chocope, Paiján, Ascope, Moche, Magdalena de Cao, Santiago de Cao, Virú, Rázuri, Simbal y Salaverry). En los siguientes años, con la creación de nuevas circunscripciones político-administrativas, la provincia inicia un proceso de reestructuración territorial continua; algunos de sus distritos fueron absorbidos por otras provincias y otros se independizaron.

Actualmente, posee once distritos: Trujillo, El Porvenir, Florencia de Mora, Huanchaco, La Esperanza, Laredo, Moche, Poroto, Salaverry, Simbal y Víctor Larco Herrera; los cuales fueron creados durante la época de la independencia y el siglo XX. Aunado a ello, la acelerada urbanización de centros poblados como El Milagro y Alto Trujillo han dado apertura a nuevas propuestas distritales. No obstante, la provincia (pese a su valor histórico) aún no cuenta con una ley de límites territoriales; caso repetitivo a escala nacional.

El artículo se justifica porque existe una ausencia de investigaciones respecto al retraso evidente de organización territorial en el Perú, que pasa de gobierno tras gobierno; siendo este un tema neurálgico para el correcto funcionamiento de un Estado. Cabe resaltar que este estudio no pretende encimarse en aspectos técnicos o cartográficos del proceso; por el contrario, busca revelar los principales cuellos de botella que retrasan y/o dificultan el camino. De modo que, los hallazgos sensibilicen a todos los actores que intervienen en el proceso y dé paso a futuras indagaciones y propuestas territoriales.

El objetivo fue identificar el principal factor que condiciona el proceso de organización territorial a raíz de un estudio de caso, que demandó determinadas acciones concnientes a categorización y recategorización de centros poblados, delimitación y/o redelimitación territorial, anexiones territoriales, fusiones de circunscripciones y creación de distritos.

METODOLOGÍA

El artículo se caracterizó por su metodología cualitativa entendida desde el enfoque constructivista; a fin de conocer a profundidad la problemática de estudio, no a través del proceso matemático sino de interpretación de los datos obtenidos durante el desarrollo de la investigación. La metodología cualitativa es inductiva, sistemática y rigurosa; pues invoca a los investigadores a comprender, explicar y desarrollar nuevos conceptos a partir de datos ordenados y clasificados, no limitándose a evaluarlos (Quecedo y Castaño, 2002).

En la misma línea metodológica, el diseño de investigación fue no experimental a nivel descriptivo. El método de estudio de caso constituyó la principal estrategia empleada, con el objetivo de conocer a detalle (a través del análisis intensivo) diversos aspectos del fenómeno (Anduiza et al., 2000). Asimismo, se utilizaron los métodos analítico, histórico y sintético.

Las técnicas empleadas en el proceso de recolección de datos fueron: (a) la entrevista semiestructurada, la cual es una

herramienta adaptable a sujetos y situaciones; (b) la triangulación de datos, permitiendo la comparación y verificación de la información obtenida; y (c) técnicas documentales o investigación bibliográfica, con el objetivo de conseguir información especializada y útil.

Cabe señalar que, la entrevista fue aplicada a cinco servidores públicos de la Sub Gerencia de Acondicionamiento Territorial (SGAT) del Gobierno Regional de La Libertad, encargados del proceso de demarcación y organización territorial en toda la región. El cuestionario abarcó dieciocho preguntas relacionadas a las acciones territoriales referidas en el marco teórico de la presente pesquisa, dejando espacio a interrogaciones abiertas por parte de la investigadora; la duración en cada entrevista fue de cuarenta (40) minutos en promedio, fueron grabadas en un dispositivo móvil y transcritas en un documento Word.

En la fase del procesamiento de análisis de la información recolectada, se empleó el software de información cualitativa NVivo y el software de diagramación Wondershare Edraw Max, con la finalidad de abstraer los conceptos y planteamientos más significativos.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

En esta sección develaremos y discutiremos los resultados obtenidos del estudio de caso, el cual es una unidad de análisis especialmente llamativa debido a que Trujillo es una provincia "fragmentada" territorialmente. El caso del proceso de organización territorial, parte de una realidad en la que varios de sus distritos y la provincia misma fueron creados en la época de la independencia; desde sus leyes de creación (como circunscripción político administrativa) no guardaban relación con la realidad del territorio.

Para contextualizar y documentar el caso estudiado; el proceso de OT en la provincia de Trujillo tuvo sus inicios en el año 2011, cuando la SGAT del Gobierno Regional de La Libertad inició la elaboración del Estudio de Diagnóstico y Zonificación (EDZ) de la provincia de Trujillo, de acuerdo al Plan Nacional de Demarcación Territorial 2013-2016. El EDZ constituyó la principal herramienta para establecer las acciones determinadas que permitieron sanear el territorio. Su elaboración implicó la realización de arduos trabajos de campo y verificación in situ, la aplicación de encuestas sociodemográficas, estudios de georreferenciación de centros poblados, entre otros.

El EDZ de la provincia fue culminado en el 2012, y fue remitido mediante Oficio N° 110-2012-PER/GGR a la Secretaría Nacional de

Demarcación y Organización Territorial para su aprobación, la cual se llevó a cabo durante el mes de marzo con Resolución Jefatural N.° 002-2012-PCM/DNTDT. Ese así que, esta herramienta determinó la viabilidad técnica de la propuesta de delimitación y redelimitación territorial de la provincia. Como parte del proceso de organización territorial, durante el periodo 2015-2017 se suscribieron las actas de acuerdo de límites interprovinciales con las provincias de Ascope, Virú, Otuzco y Julcán. Es preciso tener presente que el desarrollo del proceso de saneamiento y organización territorial tuvo dos consideraciones sustanciales, las cuales tienen que ver con los sistemas territoriales previamente identificados en el EDZ; la primera dirigida al ámbito rural y la segunda dirigida al ámbito metropolitano.

Para mantener el orden de ideas; en primer lugar, es preciso revelar a nivel descriptivo los hallazgos de la entrevista aplicada respecto a las ventajas de las acciones territoriales, identificadas a partir del estudio de caso de la provincia de Trujillo, las cuales se evidencian en la Tabla 1.

Tabla 1
Ventajas de las acciones territoriales

Acciones territoriales	Ventajas
Categorización y recategorización de centros poblados	La población puede tener un mejor acceso a los servicios que brinda el Estado. Es un instrumento legal que permite a un centro poblado formar parte de la estructura jerárquica. El reconocimiento propicia el desarrollo de los pueblos.
Delimitación y/o redelimitación territorial	Atender con servicios municipales a la totalidad de la población. Evitar conflictos territoriales.
Anexiones territoriales	Permite que algunos territorios tengan una mejor articulación física, económica y cultural. Son beneficiosas cuando se trata de circunscripciones con población mínima, no perciben muchos ingresos y por ende no logran desarrollarse.
Fusiones de circunscripciones	Es beneficioso por el crecimiento poblacional.

En la provincia de Trujillo, se recategorizaron a ciudad las capitales de los distritos de El Porvenir, Huanchaco, La Esperanza, Moche, Salaverry y Víctor Larco Herrera. De igual forma, se recategorizó al centro poblado de Trujillo como Metrópoli. Si bien esta recategorización tiene por finalidad otorgarles mayor jerarquía administrativa a los distritos, no se debe desatender que también evidencian el acelerado crecimiento y atomización de población en las zonas urbanas.

Asimismo, se dio inicio de las acciones de delimitación y/o redelimitación territorial

entre los gobiernos locales de la provincia. El límite interprovincial entre Trujillo y Ascope fue ratificado; con la provincia de Virú no tuvo mayores problemas y quedó saneado. Con la provincia de Julcán se redefinieron los límites a través del Acta de Acuerdo de Límites N°.12-PT, suscrita el 24 de noviembre de 2015. Finalmente, respecto a los límites con la provincia de Otuzco no eran tan claros, lo cual conllevó a redefinir los límites entre ambas provincias; acción que quedó plasmada en el Acta de Acuerdo de Límites N°.25-PT suscrita el 27 de abril de 2017 por las respectivas autoridades competentes.

Por otro lado, desde el 2013 se iniciaron las acciones de forma conjunta entre autoridades y representantes de los distritos de la provincia, dejando como resultado hasta el año 2017 el saneamiento del 100% de los límites interdistritales, de los cuales solo el 10% fueron decididos por la SGAT. Durante el proceso se suscribieron doce actas de redefinición territorial entre los distritos, en marco a lo establecido en sus leyes de creación distrital; en aquellos ámbitos donde no se contaba con una norma precedente de los delimitados, se suscribieron diez actas de acuerdo orientadas a su saneamiento. De aquellos casos donde no se llegó a consensos entre los alcaldes distritales, el órgano técnico del GRLL emitió informes de decisión, de acuerdo a lo estipulado en el art. 25 del DS.019-2003-PCM; correspondientes los límites territoriales de los distritos de Moche-Víctor Larco Herrera, Moche-Trujillo y Moche-Laredo.

Si bien es cierto, como sostiene Copano (2017) topográfica y geodésicamente no debería suponer mayor esfuerzo delimitar territorios. Sin embargo, en la realidad los hallazgos nos revelan que el órgano técnico al decidir por los que no decidieron traería serios problemas cuando la ley de organización territorial de una provincia se derive al Congreso, pues implicaría que el proceso podría ser paralizado; e inclusive no se excluye la posibilidad de que el caso se judicialice. Por lo tanto, es necesario el compromiso y concertación de las autoridades locales en esta fase fundamental (durante los acuerdos de límites), y ello en cierta medida también demanda mayor paciencia del órgano responsable.

En esa línea de definir "territorios", se les preguntó a los entrevistados por qué es importante conocer sus potencialidades y debilidades. Para empezar, consideran que el territorio es un instrumento de gestión para los gobiernos locales; sin embargo, muchas autoridades desconocen sus límites de jurisdicción, lo cual implica que durante su periodo de gobierno es probable que no atiendan con servicios básicos a toda su población. En ese sentido, conocer un territorio

permite administrar y gestionar mejor los recursos que este contiene; delimitarlos facilita la planificación, el cobro de tributos y evita conflictos con otras unidades territoriales, promoviendo así su desarrollo; pues, en la Tabla 2 se describen cuáles son los principales problemas que enfrentan los territorios al no estar debidamente delimitados y demarcados.

Tabla 2

Principales problemas por ausencia de delimitación y demarcación territorial

Tipo de problema	Descripción
Social	Poblaciones desatendidas por falta de prestación de servicios municipales. Conflictividad de localización o pertenencia jurisdiccional. Errores típicos en el DNI afectando el lugar de votación de los ciudadanos.
Económico	Se complica la recaudación de impuestos, distribución del canon, regalías y el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN), entre otros.
Ambiental	Residuos sólidos acumulados en sectores con imprecisión o falta de límites territoriales.

De manera similar, en las investigaciones realizadas por Huamani y Velásquez (2018) y Salome (2018), reafirman que la falta de límites territoriales genera conflictos administrativos competenciales entre distritos, generando un malestar social, y la intervención política como sostiene Yensen (2017) suele ser precaria.

Respecto a las anexiones territoriales técnica y organizacionalmente viables en la provincia de Trujillo, se identificó el caso del centro poblado de Víctor Raúl que se encuentra desarticulado al distrito de Huanchaco; pero tiene mayor proximidad al distrito de La Esperanza, de ahí que debería formar parte de esta circunscripción. Claramente este caso de anexión es beneficio para la población, pues se sustenta en los principios territoriales de continuidad y contigüidad de los centros poblados. Sin embargo, es importante mencionar (de acuerdo a los resultados) que si la población "cree" que socialmente debe pertenecer a un distrito al cual no es próximo, esto sería perjudicial, conllevando a generar un conflicto. En tal sentido, la OT también demanda que se cultive en la población los principios territoriales y se comprenda su valor para la administración. Asimismo, en cuanto a las fusiones de circunscripciones en la provincia, un hallazgo técnico importante fue que a nivel región los distritos de La Cuesta, Paranday y Sinsicap (pertenecientes a la provincia de Otuzco), podrían fusionarse con un distrito periférico de la provincia de Trujillo; puesto que, son distritos que albergan una población mínima, no reciben muchos ingresos y por ello no logran desarrollarse. Por ello,

como población también es importante no solo demandar a las autoridades políticas acciones beneficiosas, sino proponer y apoyar aquellas propuestas que impulsen el desarrollo local.

Por otro lado, si bien los entrevistados justifican la creación de distritos por el crecimiento poblacional, como son las propuestas de creación de Alto Trujillo y El Milagro; esta es una premisa que la investigación considera aún debatible. En el caso de estudio, ambas propuestas son parte de un continuo urbano; ello invoca a repensar si la "fragmentación" del territorio es la mejor respuesta ante la ausencia o deficiente atención del Estado. Un escenario diferente en el que Pérez (2015), propone la creación de la provincia de Yaraví, en el departamento de Loreto, donde se fomenta la integración de las naciones limítrofes, fomentando así el desarrollo de las "fronteras vivas". A su vez, como sostiene el hispano Franquet (2007) la validación y viabilidad de una reforma se fundamenta en el "amplio consenso" y no en estrategias o conveniencias políticas.

Tabla 3

Participación de los actores en el proceso de organización territorial

Actor	Descripción	Participación
PCM-SNDOT	Asesora el proceso	Parcialmente activo
Gobierno Regional	Conduce el proceso	Activo
Gobiernos Locales	Firma de acuerdo de límites Petitorios de	Parcialmente activo
Congreso de la República	creación de nuevos distritos y aprobación de leyes (última fase)	Parcialmente activo
Población organizada	Petitorios de creación de nuevos distritos	Pasivo
Organismos electorales	Desarrollo de consultas vecinales o referéndum	Pasivo

En cuanto a los resultados alusivos a la participación de las autoridades locales en el acuerdo de límites territoriales, como parte del proceso de OT de la provincia de Trujillo; solo reflejaron una preocupación de a qué población atender, en función a los beneficios económicos que se pueden obtener por la mayor población en una circunscripción político administrativa. Durante la etapa de suscripción de las actas de límites territoriales se pudieron identificar dos principales dificultades entre las autoridades que retrasaron el proceso son: (1) discrepancias por tintes políticos y, (2) resistencia política para ceder parte del territorio.

Asimismo, en la Tabla 3 se muestran a los actores involucrados en el proceso de organización territorial y su tipo de participación,

evidenciando que los gobiernos locales no tienden a comprometerse en su totalidad con la organización del territorio, pues el gobierno regional fue quien intervino de oficio; y por parte de la población organizada solo hubo (mayor participación) en los petitorios para la creación de nuevos distritos.

Finalmente, como toda realidad las limitaciones no se excluyen de la organización del territorio; aunque ya se ha manifestado el contexto de partida de la creación de la provincia de Trujillo, donde no existían requisitos mínimos y por años su funcionamiento fue a través límites referenciales (por usos y costumbres) o límites censales que brinda el INEI. La investigación nos acerca a sostener con sus hallazgos que principalmente el "factor político" tiene mayor incidencia en el proceso, tal como se evidencia en la Tabla 4.

Tabla 4

Limitaciones durante el proceso de organización territorial

Ítem	Descripción
Voluntad política	Poco interés de las autoridades políticas por organizar el territorio.
Intervención política durante el proceso	Alteración en la programación del órgano técnico, por parte del agente político a través de una ordenanza regional.
Presupuesto	El órgano técnico no recibe el suficiente presupuesto. Teniendo en consideración que el 80% de las actividades son trabajo de campo.
Personal	Limitada contratación de profesionales especializados.
Tecnología	Limitados recursos tecnológicos modernos.
Límites interdepartamentales	Carencia de límites interdepartamentales que dificultan la tramitación de expedientes SOT de provincias que colindan con otros departamentos.
Gobierno Central	Cambios continuos en la SNDT-PCM a lo largo de los años.
Visión territorial	Socialmente aún no se entiende qué implica realizar una adecuada organización del territorio.

CONCLUSIONES

El estudio de caso de esta investigación, refleja un panorama estructural de organización territorial que se desarrolla de forma parsimoniosa y belicosa. Los hallazgos, basados en la provincia de Trujillo que aún no tiene una ley de límites territoriales, permiten conjeturar que las limitaciones (ausencia de voluntad política, la intervención política, la carente asignación presupuestaria, la falta de especialistas y tecnología) durante el proceso de organización territorial convergen en un escenario esencialmente "político", el cual constituye el principal factor que condiciona el proceso de organización del territorio.

Por su parte, las anexiones territoriales y fusiones de circunscripciones, son acciones

territoriales fundamentales en la organización del territorio contempladas en la normatividad actual, pero pese a sus beneficios no suelen plasmarse en la realidad. En cuanto a la acción de delimitación y/o redelimitación territorial, la ausencia de límites conlleva a problemas políticos, sociales, económicos y ambientales, los cuales dificultan la organización territorial.

Los resultados también permiten inferir que no solo el poder ejecutivo y gobiernos regionales tiene una responsabilidad política con la organización del territorio, sino también el poder legislativo; pues una de las acciones territoriales más impulsadas en el Congreso de la República son las propuestas de creación de nuevos distritos, conllevando a una notoria fragmentación y atomización territorial como es el caso de la provincia de Trujillo; con lo cual esta investigación conlleva además a reflexionar sobre cuántos distritos requiere una provincia para desarrollarse

Por último, este estudio que pretende reflejar una realidad nacional, hace un llamado a las autoridades de los diferentes niveles de gobierno, a quienes administran los recursos y la población, a sensibilizarse respecto a la importancia de una continua política de organización territorial; pues es urgente establecer adecuadamente circunscripciones político administrativas, con la finalidad de asegurar el bienestar social.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Anduiza, E., Crespo, I., y Méndez, M. (2000). *Metodología de la Ciencia Política*. Lima, Perú: Fondo de Desarrollo Editorial Universidad de Lima.
- Copano, L. (2017). *Importancia de la autonomía local en la Organización Territorial del municipio. Delimitación Submunicipal en Andalucía y su aplicación a Jerez de la Frontera* (Tesis para optar el grado de doctor). Universidad de Sevilla: España.
- Damonte, G. (2011). *Construyendo Territorios: Narrativas territoriales Aymaras Contemporáneas*. Lima: GRADE, Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- Fernández, A. (2018). *La incidencia de la demarcación territorial en el derecho de propiedad. A propósito del régimen urbanístico de las "fincas complejas" y las "actuaciones de compatibilización": laguna legal y propuesta de lege ferenda*. *Revista andaluza de administración pública*, (102), 335-355.
- Franquet, J. M. (2007). *Un modelo racional de organización territorial* (Tesis doctoral). Universitat Internacional de Catalunya. España.
- Hermosilla, J. (2016). *La organización territorial: Una cuestión de escalas*. Levante. El mercantil valenciano. Obtenido de <https://www.levante-emv.com/comunitat-valenciana/2016/07/10/organizacion-territorial-cuestion-escalas-12374894.html>
- Huamani, E. A., y Velásquez, L. L. (2018). *La delimitación de las competencias territoriales municipales y la aplicación de los procedimientos administrativos contenidos en el TUPA en el distrito de Pachacámac 2018* (Tesis para el optar el título de abogado). Universidad Autónoma del Perú: Lima, Perú.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática [INEI]. (2019). *División Política y Administrativa al 31 de diciembre de 2019*. En PERÚ: *Proyecciones de Población por Departamento, Provincia y Distrito, 2018 - 2020*. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.
- Landeo, O. (2011). *Organización territorial del Perú: Reformas contemporáneas*. Lima: Sociedad Geográfica del Perú.
- Diario Oficial El Peruano. (2022). *Ley N° 27795. Ley de Demarcación y Organización Territorial.*, Lima, 24 de julio de 2002.
- Marx, K. (1986). "Contribución a la Crítica de la Economía Política". Siglo XXI Editores.
- Moreno, F. (2020). *La demarcación territorial de la medida cautelar como elemento competencial. Sentencia del Juzgado de lo Social de Sevilla número 7, de 01 de abril de 2020*. *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social (REJLSS)*. Octubre(1), 186-196.
- Planas, P. (1998). *La Descentralización en el Perú Republicano*. Lima: Municipalidad Metropolitana de Lima.
- Pérez, O. E. (2015). *Saneamiento y organización territorial en la cuenca del río Yaravi, departamento de Loreto - Perú* (Tesis para optar el título de Ingeniero). Universidad Nacional de la Amazonía Peruana: Iquitos, Perú.
- Pía, V., y Alvarez, L. V. (2020). *Conflictos socioterritoriales: la pesca artesanal como bien común en Península Valdés, Argentina*. *Polis. Revista Latinoamericana*, 19(57), 92-114.
- Porras, R., y Wagner, A. (1997). *Historia de los límites del Perú*. Lima: Fondo Editorial del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú.
- Presidencia del Consejo de Ministros [PCM]. (2013). *Demarcación Territorial. Retos para la integración y el desarrollo*. Qillaqñiki2: Lima, Perú.
- Quecedo, R., & Castaño, C. (2002). *Introducción a la metodología de investigación cualitativa*. *Revista de Psicodidáctica*, (14), 5-39.
- Riojas, C. (enero-junio de 2015). *Políticas y territorio: Una permanente interacción*. *Frontera Norte*, 27(53), 205-212.
- Salome, L. C. (2018). *Conflictos de jurisdicción asociados a la aplicación de la legislación de delimitación territorial de los distritos de San Martín de Porres e Independencia en el año 2015* (Tesis para optar el título profesional). Universidad Peruana Los Andes: Huancayo, Perú.
- Sánchez, D. C., Sanín-Vélez, A. M., y Arthortúa-Arendo, C. Inés. (2021). *La relación entre democracia y territorio en la Constitución Política de 1991: un análisis a partir de las consultas populares en materia minero-energética*. *Revista Estudios Socio-Jurídicos*. Vol. 23(1), 1-34.
- Tarazona, J. (1946). *Demarcación Política del Perú. Recopilación de Leyes y Decretos (1821-1946)*. Lima: Ministerio de Hacienda y Comercio. Dirección Nacional de Estadística.
- Yensen, E. M. (2017). *Demarcación y Conflictos Territoriales: Análisis del conflicto limítrofe entre los distritos de San Martín de Porres, Independencia, Comas y Los Olivos* (Tesis para optar el título de Licenciada). Pontificia Universidad Católica del Perú: Lima, Perú.