



PERÚ

Ministerio  
de Educación

Secretaría de  
Planificación Estratégica

Oficina de Seguimiento  
y Evaluación Estratégica

Unidad de Estadística

"Año de la Diversificación Productiva y el Fortalecimiento de la Educación"  
"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú 2007 - 2016"

**IMPACTO DE LA CREACIÓN DE UN NUEVO DISTRITO E IMPORTANCIA  
DEL SANEAMIENTO DE LÍMITES SOBRE EL  
SISTEMA ESTADÍSTICO DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN**

Unidad de Estadística - Ministerio de Educación

**Secretaría de Planeamiento Estratégico  
Oficina de Seguimiento y Evaluación Estratégica  
Unidad de Estadística  
Junio – Julio 2015**



"Año de la Diversificación Productiva y el Fortalecimiento de la Educación"  
"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú 2007 - 2016"

*CON EL PROPÓSITO DE FACILITAR LA LECTURA DEL PRESENTE DOCUMENTO, LAS SECCIONES I Y II PLANTEAN LA INTRODUCCIÓN Y EL OBJETIVO DEL DOCUMENTO, EN TANTO QUE LAS SECCIONES III A LA VIII, ESTÁN DEDICADAS A PONER EN CONTEXTO EL IMPACTO DE LAS VARIACIONES TERRITORIALES SOBRE EL SECTOR Y REVELAR ALGUNAS ARISTAS POCO CONOCIDAS DEL PROBLEMA PARA ENTENDER LA CONSECUENTE NECESIDAD DE CONTAR CON UN INSTRUMENTO NORMATIVO QUE SE OCUPE DE ESTOS ASPECTOS. FINALMENTE LAS SECCIONES IX Y X ABORDAN LOS TEMAS PROCEDIMENTALES QUE IMPLICAN LA APLICACIÓN EFECTIVA DE LA NORMA TÉCNICA QUE SE REQUIERE.*



## ÍNDICE

|       |   |    |
|-------|---|----|
| I.    | Introducción.....   | 4  |
| II.   | Objetivo.....   | 5  |
| III.  | Aproximaciones Históricas, Culturales y Sociales.....                                 | 6  |
| IV.   | Consideraciones Espaciales.....   | 10 |
| V.    | Situación actual de la demarcación territorial en el Perú.....                        | 12 |
| VI.   | Impacto de la fragmentación territorial.....  | 15 |
| VII.  | Importancia de determinar con precisión los límites provinciales y distritales.....   | 17 |
| VIII. | Factores a considerar desde la perspectiva sectorial de Educación.....                | 19 |
| IX.   | ¿Qué implica en términos prácticos para la UE la aparición de un nuevo distrito?..... | 20 |
| X.    | Visión del problema desde la perspectiva de la Unidad de Estadística.....             | 29 |
| XI.   | Referencias Bibliográficas.....   | 39 |
| XII.  | Anexos.....   | 40 |



## I. INTRODUCCIÓN

Desde una lógica territorial, existen dos formas canónicas de organizar la información del sector Educación, la primera se hace desde la mirada ligada a la administración del servicio educativo, para lo que existe una estructura bien definida que está compuesta por las siguientes capas: i. Ministerio de Educación, ii. Direcciones Regionales de Educación, iii. Unidades de Gestión Educativa Local y iv. Instituciones educativas. A este conjunto de instancias, la Ley N° 28044, Ley General de Educación, denomina Instancias de Gestión Educativa Descentralizadas<sup>1</sup>.

En esta primera forma, la primera capa tiene un rol eminente y estrictamente normativo a nivel nacional, el rol administrativo regional y local compete a las siguientes dos instancias que actúan bajo el mandato del respectivo gobierno regional, en tanto que la última capa es la capa operativa y pedagógica que debe abordar la delicada tarea de adaptar y plasmar los modelos educativos diseñados y afrontar los cambios en la formación de los usuarios en los espacios donde ocurre el aprendizaje; en uno de los marcos donde mejor se refleja este proceso de cambios, el ambiente educativo, el escenario donde se desarrollan tales procesos: en el aula y la escuela.

La segunda forma se basa en la manera como el país tiene organizado su espacio interno, es decir primero, sobre la categorización Departamento-Provincia-Distrito, práctica preferida de organizar la información que permite compartirla y facilita la interacción con otros sectores, y segundo en el rol bien definido otorgado por el proceso de descentralización, que el país vive desde el año 2002, a las instancias y autoridades regionales y locales en la organización del servicio educativo.

De acuerdo a los Censos Nacionales de Población y Vivienda de 2007, única fuente que tiene una clasificación por categoría de centros poblados (ver Tabla N° 2), el Perú tenía para ese año 98,012 centros poblados, existiendo en al menos uno de cada tres de ellos algún servicio educativo. Por ello resulta un lugar común, equívoco, referirse a la diseminación de tres instituciones que están presentes en la mayoría de los centros poblados de la nación: la posta médica, la comisaría y la escuela, ya que sólo esta última tiene una comprobada presencia aún en los más dispersos lugares del territorio nacional. La UE maneja un índice empírico aproximado que señala que existe una relación de servicios/centros poblados de 30/90, 7/90 y 2/90, en la presencia de los servicios de educación, salud y policía respectivamente.

Esta diseminación de la escuela, se produce en un área geográfica concreta de determinado centro poblado, que a su vez está configurado dentro de un determinado distrito que pertenece a determinada provincia, que a su vez está ubicada en un determinado departamento. La determinación de la pertenencia de un servicio educativo a un distrito la establece el dato declarativo del director<sup>2</sup>, refrendado por la Unidad de Gestión Educativa Local y la Dirección Regional que tienen bajo su responsabilidad todas las obligaciones y funciones inherentes a la jerarquía superior que les corresponde.

Pero, como se verá más adelante, este escenario no es un escenario estático, es más bien un escenario susceptible de cambios, ante el cual planteamos la hipótesis de que tales cambios nacen al interior de grupos sociales que en busca de una identidad propia y salida de una anomia percibida como limitante en un contexto donde se constata el "éxito" de demarcaciones vecinas,

<sup>1</sup> Artículo 65 de la Ley General de Educación

<sup>2</sup> Dato que es recogido en las cédulas del Censo Escolar que realiza anualmente la UE.



demandan constituirse en distrito o provincia; colateralmente la creación de nuevos distritos suele permitir el acceso a recursos materiales, (presupuesto y posibilidades de contratar personal) o simbólicos (autoridad), de los que antes las personas no disponían.

Tales demandas tienen por lo común una salida de orden político que determina la creación de una nueva provincia o un nuevo distrito. En el caso más frecuente de creación de nuevos distritos es evidente que las nuevas demarcaciones políticas generan, o debieran generar de inmediato, un correlato de cambios al interior de las Instancias de Gestión Educativa Descentralizadas y de los correspondientes registros electrónicos en las bases de datos sectoriales. Estos cambios suelen realizarse con mucho retraso por una razón bien simple, el fenómeno es de naturaleza totalmente externa al sector y la capacidad de intervención o mediación en el mismo es nula; por consiguiente, la información llega a conocimiento de las diversas instancias del MINEDU cuando la creación de un nuevo distrito es publicada en el diario oficial El Peruano.

Bien sea la publicación oficial o la información extraoficial, que también existe, actualmente puede transcurrir un plazo indeterminado hasta que esta llegue a los niveles operativos responsables. Este documento pretende abordar esta problemática a la vez que proponer una ruta de tratamiento para la misma, desde la perspectiva sectorial que tiene que ver con los ajustes que deberán realizarse a fin de acomodar las estructuras administrativas locales a la nueva realidad territorial resultante.

Para ello es necesario señalar la importancia del rol estratégico que tiene para el sector el conocimiento temprano de estas variaciones territoriales, por el impacto que tendrán sobre la estructura organizacional de las instancias de gestión educativa descentralizada involucradas y en un nivel crítico, aunque menos visible, sobre las modificaciones que deberán efectuarse en las bases de datos sectoriales. Debido al rol articulador que tiene con las regiones<sup>3</sup> y con las instancias de gestión educativa descentralizada<sup>4</sup> resulta la Dirección General de Gestión Educativa Descentralizada y directamente la Dirección de Apoyo a la Gestión Educativa Descentralizada, la entidad que debe actuar como un radar de alta precisión para informarse oportunamente de la ocurrencia de estos hechos y efectuar la diseminación de esa información para todos los efectos correspondientes hacia las demás dependencias del sector.

## II. OBJETIVO

Elaborar una propuesta que aborde los procedimientos para realizar los ajustes que corresponde hacer cada vez que se suscite una variación territorial y normar sobre las implicancias que esta variación tiene sobre los sistemas de información del sector Educación. La forma expeditiva de hacerlo reside en la elaboración y aprobación de una Norma Técnica que explicita los alcances de estas variaciones territoriales y precise la responsabilidad que les compete a las instancias involucradas.

<sup>3</sup> Artículo 164 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Educación.- Funciones de la Dirección General de Gestión Descentralizada. La Dirección General de Gestión Descentralizada tiene las siguientes funciones: a) Formular, proponer, supervisar y evaluar el funcionamiento de espacios y mecanismos de relación intergubernamental.

<sup>4</sup> Artículo 169.- del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Educación.- Funciones de la Dirección de Apoyo a la Gestión Educativa Descentralizada. La Dirección de Apoyo a la Gestión Educativa Descentralizada tiene las siguientes funciones: c) Formular documentos normativos y estrategias, así como brindar asistencia técnica, en materia de mejora de procesos, estructura organizacional y simplificación administrativa de las Direcciones Regionales de Educación, o las que hagan sus veces, y de las Unidades de Gestión Educativa Local, según el territorio.



### III. APROXIMACIONES HISTÓRICAS, CULTURALES Y SOCIALES

La geografía y su medio ambiente asociado, aparecen mucho antes que las sociedades, pero son éstas, las que al emerger, desarrollarse y expandirse, van moldeando los territorios, como bien lo señala Damonte<sup>5</sup>:

*Todo grupo social ha tenido y tiene un espacio en el que se desarrollan sus actividades cotidianas y se expanden sus redes sociales. Cuando los espacios se pueblan de símbolos [y tradiciones], se convierten en lugares: espacios reconocibles para las personas que los habitan o al menos los identifican. Cuando los espacios son apropiados y delimitados socialmente (económica, política o culturalmente) nacen los territorios.*

*Cuando se habla de territorios muchas veces la primera imagen que aparece es la de los territorios nacionales. Como nos muestra la historia, la constitución de los estados-nacionales tuvo un fuerte componente territorial. Las naciones emergentes, victoriosas o avasalladas, siempre reclamaron un territorio "suyo", reclamo refrendado desde una tradición nacional más o menos inventada.*

*Todas las sociedades han tenido y tienen espacio de reproducción social, en el amplio sentido del concepto, espacios que pueden ser múltiples y discontinuos donde se desarrollan las actividades sociales que le brindan sentido al colectivo.*

En el caso del Perú, la organización territorial tiene una relación muy estrecha con los regímenes de poder que ocuparon estos territorios desde la época prehispánica hasta nuestros días.<sup>6</sup>

Facilitará la exposición el partir de la legislación vigente, la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, que establece las definiciones básicas y los procedimientos para el tratamiento de la demarcación territorial que resulta competencia exclusiva del poder ejecutivo, de conformidad con el numeral 7° del artículo 102° de la Constitución Política del Perú.

*El proceso de demarcación y organización territorial, es un proceso técnico – geográfico, mediante el cual se organiza el territorio a partir de la definición y delimitación de las circunscripciones político - administrativas a nivel nacional. Es aprobada por el Congreso de la República a propuesta del Poder Ejecutivo.<sup>7</sup>*

Subyacente a estas declaraciones de principio, se encuentra la necesidad de todo estado, de organizar adecuadamente su territorio, a partir del establecimiento de unidades administrativas menores, para lo que se hace imprescindible conocer o establecer sus demarcaciones territoriales, con propósitos de facilitar la gestión de esos territorios y de los recursos en ellos contenidos.

<sup>5</sup> DAMONTE Valencia, Gerardo, Construyendo territorios, narrativas territoriales aymaras contemporáneas, GRADE, Lima, agosto 2011, pág. 11-12.

<sup>6</sup> Para una exposición más detallada sobre la interrelación del ámbito geográfico con los regímenes socioeconómicos a lo largo de la historia del país, véase: ROMERO, Emilio. Historia económica del Perú. Fondo Editorial de la UNMSM. Lima, septiembre de 2006.

<sup>7</sup> Artículo 2° de la Ley N° 27795



Con esta finalidad, administrar y controlar el espacio y los recursos que en él se encuentran; en el transcurso de su historia el territorio peruano ha sido ocupado y organizado de diferentes maneras. Se sabe poco sobre la organización territorial de las antiguas civilizaciones prehispánicas, en tanto que como lo señala Dammert Ego Aguirre:

*... el Tahuantinsuyo organizó el territorio en 4 suyos, asimilando a los curacas de las diversas etnias locales y regionales, con privilegios especiales a los de macro-etnias para la administración de los Suyos. Reconocía el Tahuantinsuyo la diversidad regional y de territorios, integrándolas a un sistema de dominio teocrático-militar central. Fueron pilares de esta ocupación territorial, la adecuación a los ecosistemas regionales, los andes como columna vertebral, y el manejo transversal de pisos altitudinales formando territorios singulares.<sup>8</sup>*

Con la conquista y colonización española se establecieron corregimientos, luego intendencias, siendo las reformas y sobre todo la organización territorial establecida desde el inicio del virreinato del Virrey Francisco de Toledo en 1569, la que durante más de dos siglos marcó indeleblemente el territorio del entonces extenso virreinato del Perú. Luego de las Reformas Borbónicas emprendidas en 1784, existían 7 intendencias con 55 partidos, los que comprendían 483 doctrinas o parroquias y 977 anexos<sup>9</sup>. Casi cuarenta años después, con el inicio de la vida republicana, se produce la transición de estas demarcaciones a las que ahora conocemos.

*Las demarcaciones internas por su parte, y desde sus orígenes en 1821, estuvieron fuertemente marcadas por las delimitaciones coloniales del siglo XVIII. Así, la joven República organizó su división política en base a los límites de Intendencias y Partidos creados por la reforma borbónica de 1784. Inmediatamente después de la Independencia, y ya en pleno proceso de formación del Estado peruano, el general San Martín estableció la nueva división territorial, basada en el modelo francés, que reemplazó inicialmente las Intendencias por los departamentos y los partidos por las provincias. La Constitución de 1823, formalizó esta división política, agregando la categoría distritos<sup>10</sup>.*

Es a partir del ejercicio de vida republicana que las particiones internas del territorio peruano están establecidas a partir de las categorías (de mayor a menor) de departamento, provincia y distrito, categorías que conforman una dimensión que es utilizada con múltiples propósitos por todos los sectores del estado peruano y por la sociedad en su conjunto. Ayuda a comprender mejor la entronización de estas demarcaciones en el imaginario de la sociedad peruana, el análisis elaborado por Anderson, que muestra el tramado de tres instituciones que se entretajeron muy tempranamente en el ideario nacionalista de una república emergente:

*En la edición original de Comunidades Imaginadas escribí que "en las políticas de 'construcción de la nación' de los Estados nuevos vemos tan a menudo un auténtico entusiasmo popular nacionalista y una inyección sistemática, incluso maquiavélica, de ideología nacionalista a través de los medios de información de*

<sup>8</sup> Dammert Ego Aguirre, Manuel, Identificación de territorios sociales poliédricos y la virtud democrática republicana (Un enfoque territorial autonómico del desarrollo). UNMSM, Lima 2006, pág. 36.

<sup>9</sup> Vargas Ugarte, Rubén: Historia General del Perú. Tomo II. Virreinato (1551-1596). Editor: Carlos Milla Batres. Lima, Perú, 1981

<sup>10</sup> Willaqniki 2 Informe de diferencias, controversias y conflictos sociales: DEMARCACIÓN TERRITORIAL RETOS PARA LA INTEGRACIÓN Y EL DESARROLLO, pág. 9-10.



*masas, el sistema educativo, las regulaciones administrativas, etc. Mi miope suposición fue que el nacionalismo oficial, en los mundos colonizados de Asia y de África, había seguido directamente el modelo de los Estados dinásticos de la Europa decimonónica. Ulterior reflexión me ha convencido de que esta idea fue apresurada y superficial, y que la genealogía inmediata debe remontarse a las imágenes del Estado colonial. A primera vista, esta conclusión puede parecer sorprendente, ya que los Estados coloniales en general fueron antinacionalistas, a menudo en forma violenta. Pero si miramos más allá de las ideologías coloniales y sus políticas hacia la gramática en que, desde mediados del siglo XIX, se desplegaron, este linaje decididamente se vuelve más claro.*

*Pocas cosas ponen más de relieve esta gramática que tres instituciones del poder que, aunque inventadas antes de mediar el siglo XIX, cambiaron de forma y de función cuando las zonas colonizadas entraron en la época de la reproducción mecánica. Estas tres instituciones fueron el censo, el mapa y el museo: en conjunto, moldearon profundamente el modo en que el Estado colonial imaginó sus dominios: la naturaleza de los seres humanos que gobernaba, la geografía de sus dominios y la legitimidad de su linaje. Para explorar el carácter de este nexo limitaré mi atención en este capítulo al sudeste de Asia, ya que mis conclusiones son tentativas, y mis pretensiones de una especialización seria se limitan a esta región. Sin embargo, el sudeste de Asia ofrece ventajas especiales a quienes tienen intereses históricos comparativos, ya que incluye territorios colonizados por casi todas las potencias imperiales "blancas" —la Gran Bretaña, Francia, España, Portugal, los Países Bajos y los Estados Unidos—, así como el no colonizado Siam. Los lectores que tengan un mayor conocimiento de otras partes de Asia y de África que el mío se encontrarán en mejor posición para juzgar si mis argumentos son sostenibles en un escenario histórico y geográfico más vasto<sup>11</sup>.*

El escenario de las reflexiones de Anderson se ubica en el sudeste asiático, pero el traslado a nuestras latitudes resulta de aplicación práctica, por cuanto en nuestra realidad comprobamos, cómo los sucesivos censos nacionales elaborados desde 1940<sup>12</sup>, han contribuido a fijar esta dimensión, al proporcionarnos la información demográfica y socio-económica a partir de una visión bien particionada en esas y no otras categorías.

Similarmente, desde el momento en que el primer Atlas Geográfico de nuestro país, trabajado por Mariano Felipe Paz Soldán fuera publicado en 1865, se evidencia el trabajo de construcción del Perú imaginado. Como lo señala Delgado:

*El trabajo es la construcción del Perú imaginado. Es la imaginación de una persona de la elite peruana, que comienza a construir una identidad peruana a través de un atlas, pues era necesario mostrar qué era el Perú y cómo estaba demarcado.*

<sup>11</sup> Anderson Benedict, Comunidades imaginadas, 1991 pág. 228-229

<sup>12</sup> De acuerdo al INEI estos son los censos realizados durante nuestra vida republicana: Censo Nacional de Población y Ocupación de 1940. Censos Nacionales de Población, Vivienda y Agropecuario de 1961. Censos Nacionales de Población, Vivienda y Agropecuario de 1972. Censos Nacionales de Población y Vivienda de 1981. Censos Nacionales de Población y Vivienda de 1993. Censos Nacionales de Población y Vivienda de 2005. Censos Nacionales de Población y Vivienda de 2007. IV Censo Nacional Agropecuario 2012. IV Censo Nacional Económico 2008.





*Paz Soldán contribuyó en mucho a fijar las regiones en Costa y Sierra. No hablaba de Selva pues en ese entonces era algo muy lejano para él.*<sup>13</sup>

Luego se tiene que señalar un hecho que cualquier persona que haya pasado por una escuela peruana puede comprobar, el rol de la escuela como modeladora cultural, en el sentido que, como práctica habitual toda pequeña escuela de primaria ha sido y sigue siendo, una caja de resonancia de la instalación en el imaginario de los alumnos, de estas demarcaciones y delimitaciones política administrativo del país; eso, junto con las categorías de costa, sierra y selva son las dimensiones más importantes que vertebran toda la información territorial del país. Debe anotarse que aún hoy en día no cala con la misma magnitud en el imaginario peruano, la propuesta de Javier Pulgar Vidal que señaló que son ocho y no tres las regiones naturales del Perú. Perdura la visión simplificada iniciada en la colonia y continuada en la República.

Esta visión se ha perpetuado puesto que cuando se visualizan los mapas que entrega el Instituto Geográfico Nacional, con una cartografía de divisiones políticas, cuidadosamente impecable, se induce a pensar que tal estructura está bien definida, resuelta e inamovible; no obstante, como se verá más adelante, ésta resulta una inducción totalmente errónea.

Finalmente para entender el rol jugado por la figura del museo, como constructor del concepto de territorialidad es necesario darle un vistazo al siguiente texto:

*El Perú es, entre otras cosas, un país subdesarrollado o insuficientemente desarrollado, como se dice de una manera un tanto más eufemística. Y sus habitantes tienen frente a sí el reto fundamental de ir superando esa situación mediante el empleo adecuado de todos los recursos de diversa índole de que disponen. Entre ellos el impulso a la voluntad de construir que dimana de un orgullo nacional bien entendido, que se funda en la importancia histórica alcanzada en determinadas etapas del pasado.*

*El Perú es, además, un país duro, difícil para el trabajo humano; un país fragmentado topográfica, antropológica y culturalmente, que **requiere con urgencia forjarse una imagen de identidad y coherencia nacional**. Una imagen que ayude en forma decisiva a vencer el desafío muy grande constituido por los factores de dispersión, de centrifugación que operan permanentemente a lo largo y ancho del territorio de la República.*

*En un museo totalizador, nacional, tendrán lugar todos los aspectos de la vida cotidiana del hombre peruano y que, en lo relativo a la época republicana, nos servirán para conocernos mejor y analizar nuestros aciertos y errores en función del proyecto de la nacionalidad. Así, podrá ir desfilando ante nosotros la formación de las clases sociales, la construcción de las instituciones, los mitos de influencia histórica, los roles jugados por la religión, el caudillismo, las sociedades secretas y los partidos políticos. E igualmente toda la urdimbre del tejido económico nacional, el comercio interno y externo, los enclaves mineros, el rol social y económico de las comunidades campesinas, además de la elaboración*

---

<sup>13</sup> Juan Manuel Delgado, en Una joya bibliográfica: El primer Atlas Geográfico del Perú ha sido reeditado. En <http://larepublica.pe/blogs/un-millon-de-libros/2012-de-noviembre-de-29/una-joya-bibliografica-el-primer-atlas-geografico-del-peru-ha-sido-reeditado/>.



*cultural propiamente dicha en lo relativo al arte, la literatura, la ciencia y la técnica.<sup>14</sup>*

La clave, para aceptar el aserto de Anderson, radica en la constatación señalada permanentemente por historiadores y políticos desde muy temprano de nuestro nacimiento como nación: **Estamos aún en la tarea de forjarnos una imagen de identidad y coherencia nacional.** Los museos contribuyen, bien o mal, a forjar esa imagen al salvaguardar pedazos tangibles de nuestra historia y de las culturas que han poblado y pueblan ahora este territorio.

Desde la proyección de estas tres instituciones, censos, mapas y museos, se percibe una inamovilidad aparente sobre la configuración territorial del país, reforzada sobre todo, como ya se ha señalado, por la elaboración de una cartografía engañosamente impecable, esta percepción resulta muy lejana de la realidad. Es cierto que desde 1980 no se ha vuelto a crear otro departamento, desde la escisión del departamento de Loreto, para propiciar la aparición del departamento de Ucayali; por lo que este conocimiento refuerza la sensación de inamovilidad de esta dimensión.

Esto puede ser aceptado a nivel departamental, sin embargo lo que subyace detrás de esa impresión es el desconocimiento de la existencia de una formidable dinámica socioeconómica que ocurre al interior de los componentes menores de esta dimensión. En el nivel provincial y en mayor medida en el nivel distrital ocurren fenómenos de aglutinación de centros poblados, crecimientos urbanos desordenados, diseminación de servicios básicos, introducción de nuevas tecnologías, mejores redes viales, apertura y consolidación de nuevos mercados para el comercio de la producción local, etc.

Es decir ocurre una conjunción de factores que determinan la construcción de nuevas redes sociales y el posicionamiento de un nuevo punto de equilibrio de precarios poderes e intereses locales que va propiciando escenarios para que la población donde esto sucede, ejerza presión social que a la larga fuerza las acciones técnicas de demarcación territorial arriba mencionadas que no son otra cosa que las creaciones, fusiones, delimitaciones y re delimitaciones territoriales, traslados de capital, anexiones de circunscripciones de centros poblados, categorización y re categorización de centros poblados y cambios de nombre. Variaciones de demarcación de espacios, al final, íntimamente ligados a los ecosistemas, recursos naturales y objetos contenidos en tales espacios.

#### IV. CONSIDERACIONES ESPACIALES

La aparición, o mejor expresada, la creación de un nuevo distrito implicará variaciones territoriales (reducciones o incrementos) para el distrito de origen y/o los distritos contiguos, estos territorios incluyen objetos definidos indivisibles y fijos: medio ambiente, recursos naturales, personas, viviendas, edificios, servicios, etc. Se percibe entonces que existen dificultades serias cuando se trata de organizar cualquier información a partir de la dimensión Departamento-Provincia-Distrito. Por un lado, existe el tema de la asignación de los objetos mencionados al nuevo distrito, por ejemplo qué instituciones educativas o qué postas médicas u hospitales, comisarías, etc. son asignados correctamente al distrito que le corresponde, lo que por un lado constituye un tema de registros de información efectuados en forma fidedigna y

<sup>14</sup> [http://www.diariolaprimeraperu.com/online/especial/museo-de-la-nacion\\_94390.html](http://www.diariolaprimeraperu.com/online/especial/museo-de-la-nacion_94390.html) Artículo de Torre Flores, Carlos, consulta del 10 de julio de 2015.

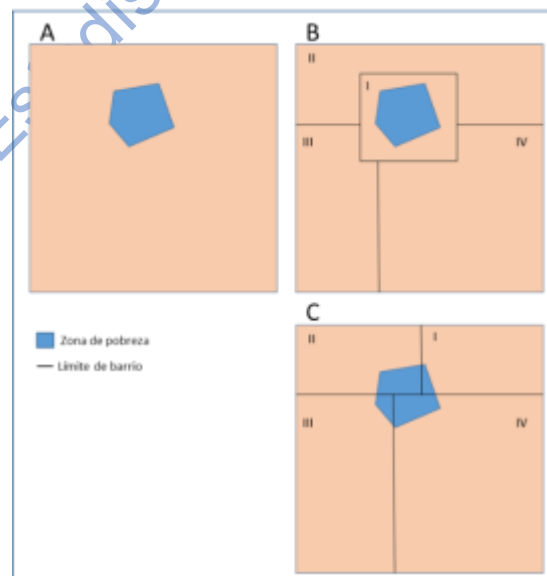


oportuna y por otro lado se confronta con el problema estadístico referido a la unidad espacial modificable, problema cuyo mejor entendimiento nos fuerza a hacer la siguiente digresión:

*Los datos geográficos son muy complejos, pues integran en la medición además del atributo, dimensiones espacio-temporales. En muchos proyectos de investigación los individuos sobre los que se toman las mediciones son fragmentos arbitrarios de un territorio mayor, que suelen agregarse para formar otros individuos. De esta peculiaridad de los datos geográficos se derivan importantes consecuencias que afectan a los resultados de muchos análisis geográficos. Como no existe un acuerdo universal sobre cuál ha de ser el individuo geográfico, cada proyecto de investigación define las unidades más apropiadas (o utiliza las que han servido a organismos y entidades para medir algunas variables); esta indefinición sobre el individuo geográfico se conoce como el "problema de la unidad espacial modificable" (PUEM). Éste suele manifestarse de dos formas: a) al convertir individuos naturales (ejemplo: personas, árboles) a individuos espaciales (falacia ecológica); b) al agregar varios individuos para formar otros mayores. Los efectos del PUEM obligan a interpretar los resultados de muchas técnicas estadísticas y de análisis espacial no como hechos objetivos, sino como aproximaciones relativas a los individuos que se han utilizado<sup>15</sup>.*

#### **El Problema de la Unidad Espacial Modificable (PUEM)**

*El empleo de unidades de observación geográfica de carácter artificial implica enfrentarse con un problema en el análisis de los datos geográficos, llamado Problema de la Unidad Espacial Modificable (PUEM) (Bosque, 1997). El problema radica en que algunas unidades geográficas son arbitrarias y artificiales, por lo que sus fronteras no son naturales ni fijas y pueden variar arbitrariamente, un ejemplo de ellas puede ser la división territorial que realiza el INEGI, en los levantamientos censales, en lo que ha llamado AGEB (Área Geoestadística Básica), o en los distritos electorales.*



<sup>15</sup> Rodríguez, Gonzalo, "El uso de zonas censales para medir la segregación residencial. Contraindicaciones, propuesta metodológica y un estudio de caso: Argentina 1991-2001". [http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612013000300005&script=sci\\_abstract](http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612013000300005&script=sci_abstract) consulta del 08 de junio de 2015



*En la figura anterior, Bosque demuestra que la existencia de una zona de pobreza en la ciudad puede quedar de manifiesto o quedar enmascarada, de acuerdo como se tracen las fronteras de los barrios; de esta manera si un ayuntamiento se interesa en la desaparición estadística del área de pobreza, solo debe de modificar las fronteras de los barrios, para que aparentemente, ninguno de ellos quede por debajo de un valor prefijado de pobreza.<sup>16</sup>*

Por otro lado, el centralismo del Estado a lo largo de la República ha generado espacios diferenciados, unos más favorecidos como el caso de Lima y las zonas de costa, y otros menos favorecidos como los Andes y la Amazonía, donde la presencia del Estado es más bien débil. Es justamente en estos últimos espacios donde las controversias y conflictos de demarcación parecen haber sido, y son aún, más frecuentes.

*Las controversias y conflictos por demarcación territorial son en muchos casos antiguos; el ciclo económico actual, especialmente el boom minero y la explotación de recursos naturales han activado una serie de tensiones derivadas de las pugnas por acceder a las rentas que fluyen al Estado, especialmente canon y regalías que se distribuyen a los territorios en donde se ubican las industrias extractivas. Es por eso que, en el transcurso de los últimos años, se han identificado no menos de 500 controversias que enfrentan a regiones, provincias o distritos, que luchan por lograr delimitar territorios de modo que les permita recibir parte de esas rentas.<sup>17</sup>*

Así se presentan, por un lado, controversias entre diferentes actores por límites políticos administrativos, delimitaciones comunales campesinas y nativas, titulación de tierras, uso del suelo y aprovechamiento de los recursos naturales. Y en el otro extremo tenemos casos ciudadanos relacionados a controversias limítrofes entre municipalidades colindantes en áreas residenciales<sup>18</sup>.

En la siguiente sección se presenta la extensión e impacto que conlleva la imprecisión e inexistencia de una demarcación territorial a nivel de todo el país.

## V. SITUACIÓN ACTUAL DE LA DEMARCACIÓN TERRITORIAL EN EL PERÚ

La Ley N° 27795 Ley de Demarcación y Organización Territorial, publicada el 25 de julio de 2002 dice textualmente en el artículo 1º, *la presente ley tiene por finalidad establecer las definiciones*

<sup>16</sup> Maas, Sergio Franco, María Eugenia Valdéz Pérez. Principios básicos de cartografía y cartografía automatizada. UNAM México 2003, pág. 83.

<sup>17</sup> Willaqniki 2 Informe de diferencias, controversias y conflictos sociales: DEMARCACIÓN TERRITORIAL RETOS PARA LA INTEGRACIÓN Y EL DESARROLLO, pág. 27.

<sup>18</sup> *El pasado 10 de julio, la Municipalidad de Lima presentó un informe técnico en el que se establecía una propuesta de límites entre San Isidro y Magdalena del Mar, con el propósito de poner fin al conflicto territorial. Según el informe técnico, 33 de las 42 manzanas (79%) que forman la actual zona de conflicto territorial deberían ser parte de San Isidro; solo 9 (21%) de ellas serían parte de Magdalena del Mar. Los municipios distritales tienen tiempo para emitir sus observaciones sobre esta nueva delimitación. Son veinte días para analizar la propuesta, que se presentó el 10 de julio y tiene como plazo el 30 de este mes. Sin embargo, funcionarios distritales de Magdalena del Mar confirmaron por adelantado que rechazarán esta propuesta.*

<http://elcomercio.pe/lima/ciudad/conflicto-limitrofe-san-isidro-gano-33-manzanas-y-magdalena-8-noticia-1827365>. Consulta del 24 de julio de 2015.



*básicas, criterios técnicos y los procedimientos para el tratamiento de demarcación territorial, que es competencia exclusiva del Poder Ejecutivo de conformidad con el numeral 7<sup>mo</sup>, del artículo 102º de la Constitución Política del Perú, así como lograr el saneamiento de límites y la organización racional del territorio de la República.*

Del mismo modo, de acuerdo a esta ley los estudios de diagnóstico y zonificación territorial, elaborados por los gobiernos regionales, constituyen el marco orientador de evaluación y viabilidad técnica de las iniciativas<sup>19</sup> sobre demarcación territorial, así también, de acuerdo al D.S. Nº 019-2003-PCM, artículo 8º, literal e, es competencia de los gobiernos regionales elaborar los estudios de diagnóstico y zonificación, bajo los lineamientos y el asesoramiento de la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial (DNTDT) de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Así las cosas, la propia Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial (DNTDT) dependiente de la PCM, dice en su página web:

*Actualmente el territorio peruano se encuentra dividido en 1,846 distritos y 196 provincias. De estas provincias, solo el 46% aproximadamente cuenta con Estudios de Diagnóstico y Zonificación (EDZ). El otro 54% restante tiene el estudio en proceso de formulación o no lo ha presentado.*

*Hasta el momento han sido aprobadas 24 Leyes referentes a Demarcación Territorial, las que son publicadas por el Congreso de la República.*

*Del 100% de los Estudios de Diagnóstico y Zonificación (EDZ) culminados, solo 10% cuentan con un Proceso de Saneamiento de Organización Territorial acabado y aprobado por ley. Los restantes cuentan con Proyecto de Ley o aún siguen en proceso de elaboración.*

*El 76.8% de los distritos y el 89% de las provincias, no se encuentran debidamente delimitados; el porcentaje de provincias saneadas bordea el 5%, en tanto el porcentaje de distritos saneados llega a 10%. El porcentaje de línea perimétrica (en Km. sin considerar los límites de la frontera política del territorio nacional) de distritos y provincias definidos por ley y cartointerpretables llega apenas a un 14%.*

*La carencia e imprecisión de límites territoriales constituye el principal problema de demarcación, el que tuvo su origen en el proceso histórico de formación de las creaciones políticas desde 1821. La creación acelerada y desordenada de distritos y provincias ha traído como consecuencia la división irracional del territorio y la falta de límites bien definidos<sup>20</sup>.*

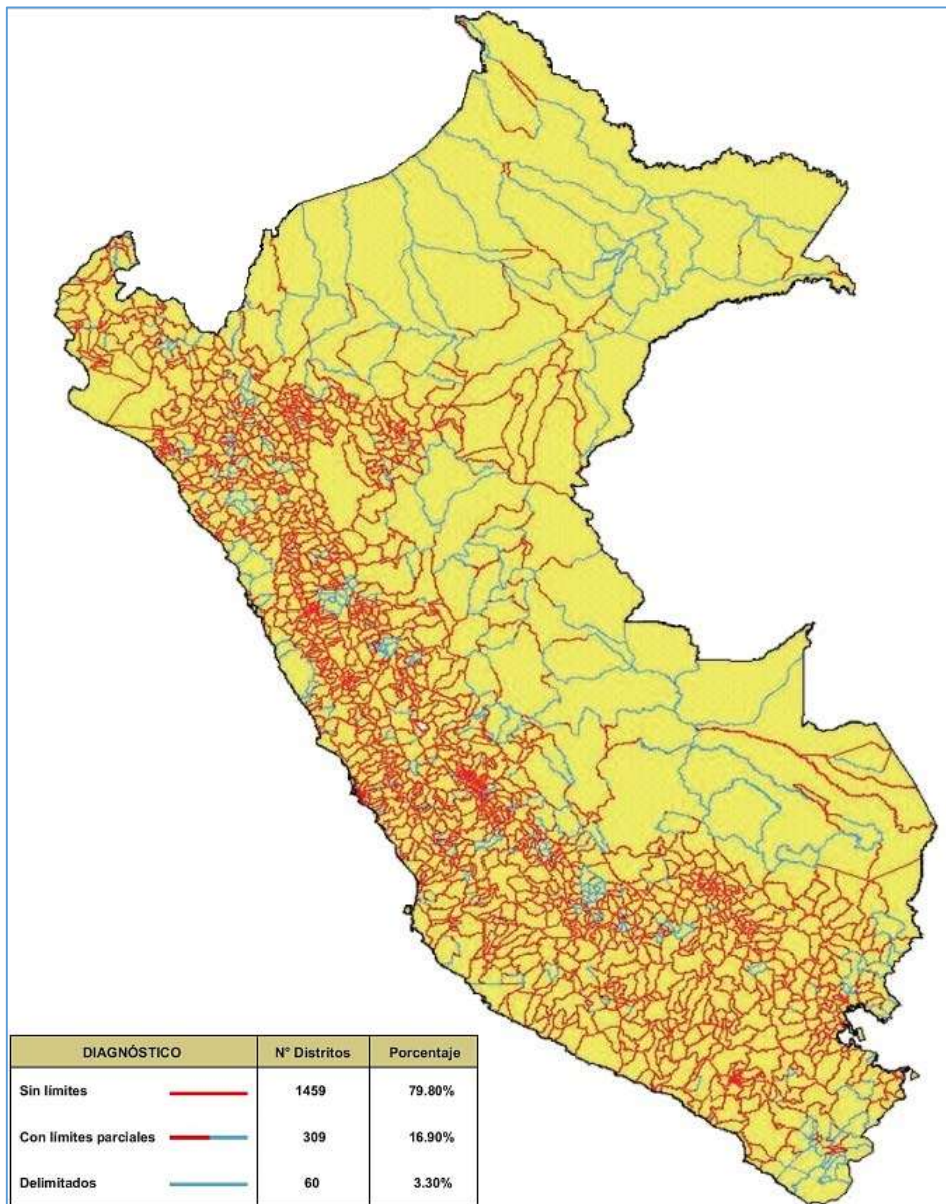
Este diagnóstico plantea un tema crucial y difícil de afrontar, pues la inexistencia de una demarcación política saneada constituye una puerta abierta a un sinnúmero de consecuencias como se verá en la sección VII.

<sup>19</sup> El Artículo 9º de esta ley señala: Modo de acreditar el respaldo de una iniciativa. El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil – RENIEC, elabora y distribuye los formularios a través de los cuales los electores con su firma respaldan el petitorio de una determinada acción de demarcación territorial, y en su caso, certifica la autenticidad de las firmas de los solicitantes, quienes deberán ser residentes del área involucrada en la propuesta.

<sup>20</sup> <http://dntdt.pcm.gob.pe/situacion-actual>, consulta del 1º de junio de 2015.

"Año de la Diversificación Productiva y el Fortalecimiento de la Educación"  
 "Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú 2007 - 2016"

**GRÁFICO N° 1**  
**DEMARCAÇÃO TERRITORIAL DEL PERÚ EN EL AÑO 2010**



Fuente: Willaqniki 2

Informe de diferencias, controversias y conflictos sociales

DEMARCAÇÃO TERRITORIAL RETOS PARA LA INTEGRACIÓN Y EL DESARROLLO

PCM, Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad, Enero 2013

| Distritos                 | 2010         |       | 2015         |       |
|---------------------------|--------------|-------|--------------|-------|
|                           | Total        | %     | Total        | %     |
| Sin delimitación          | 1,459        | 79.8% | 1,418        | 76.8% |
| Con límites parciales     | 309          | 16.9% | 244          | 13.2% |
| Delimitados               | 60           | 3.3%  | 184          | 10.0% |
| <b>Total de distritos</b> | <b>1,828</b> |       | <b>1,846</b> |       |

Fuente: <http://dntdt.pcm.gob.pe/situacion-actual>, consulta del 1º de junio de 2015.

Elaboración Propia



El Gráfico N° 1 muestra, en códigos de color, lo extenso y complejo que resulta el trazado de delimitaciones totalmente saneadas, en tanto la Tabla N° 1, muestra que paralelamente a esa dificultad, persiste el tema de creación continua de nuevos distritos pues en cinco años han aparecido dieciocho nuevos distritos.

Un vistazo más detenido al Gráfico N° 1, muestra que son los distritos de la selva los que en 2010 están mejor delimitados, esto sugiere dos posibilidades, por un lado que se trate de distritos nuevos, en los que el proceso de demarcación se ha acelerado, merced a los avances y criterios técnicos esbozados por la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial (DNTDT). Por otro lado tenemos una explicación más simple, que los procesos de demarcación territorial en la selva son mucho más sencillos porque se basarían en la hidrografía circundante.

Finalmente, la fragmentación territorial que se aprecia resulta paradójica pues aquellos territorios que paulatinamente van concentrando su población en zonas urbanas resultarán inexorablemente con espacios rurales con menores poblaciones, por lo que cabría ir pensando en una solución de orden distinto.

## VI. IMPACTO DE LA FRAGMENTACIÓN TERRITORIAL

El territorio peruano tiene, además de los niveles descritos en la categorización Departamento-Provincia-Distrito, otra clasificación constituida por los centros poblados, tal como se muestra en la Tabla N° 2.

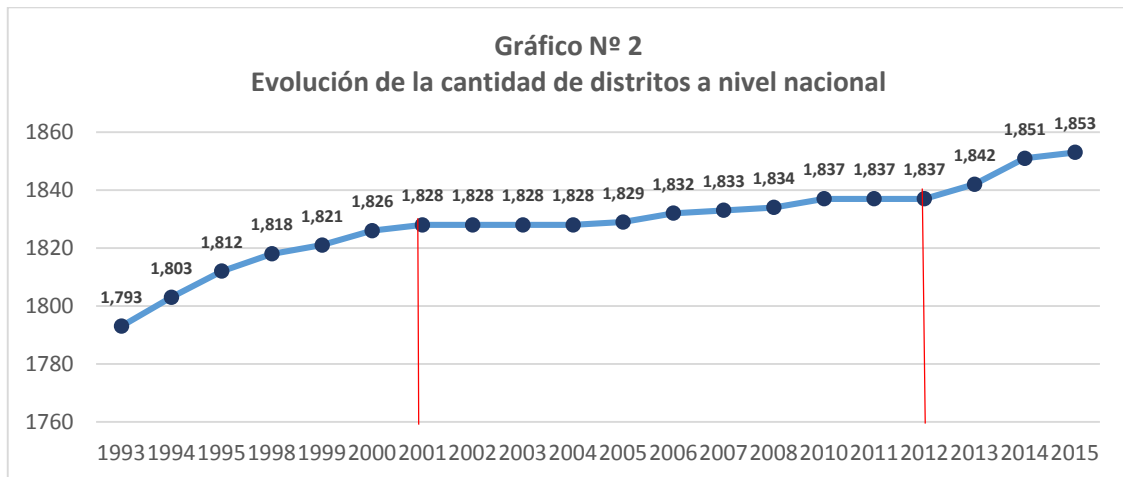
| <b>Categoría de Centro Poblado</b> | <b>Habitantes</b>  | <b>Cantidad</b> |
|------------------------------------|--------------------|-----------------|
| Población Dispersa                 | Menos de 150       | 80,975          |
| Caserío                            | De 151 a 1,000     | 15,642          |
| Pueblo                             | De 1,001 a 2,500   | 789             |
| Villa                              | De 2,501 a 5,000   | 237             |
| Ciudad                             | De 5,001 a 500,000 | 367             |
| Metrópolis                         | Más de 500,001     | 2               |

Fuente: Ministerio de Vivienda, Material de Divulgación, Distribución Espacial CCPP por Categoría INEI Censos Nacionales de Población y Vivienda de 2007

Elaboración propia

El fenómeno de creación de nuevos distritos evidencia una fragmentación del territorio que determina unidades más frágiles desde todo punto de vista: económico, político, administrativo, asignación de recursos, etc. y esta fragmentación ocurre aun cuando las unidades ya existentes, muestran poca población o número de centros poblados. Es de anotarse que el fenómeno opuesto, la integración de centros poblados no tiene incidencia y menos presencia en ningún discurso a este nivel.

El Gráfico N° 2 muestra la evolución del crecimiento del número de distritos, a nivel nacional, en el período comprendido de 1993 a junio de 2015.



Fuente: INEI, consulta del 9 de junio de 2015  
Elaboración propia

Entre 1993 y 2015, han sido creados 60 nuevos distritos y es bastante claro notar dos puntos de inflexión, los años 2001 y 2012: Entre 1993 y 2001 se observa un crecimiento continuo del número de distritos, totalizando 35 nuevos distritos en ese período; luego entre 2001 y 2012, la creación de nuevos distritos se ralentiza, y aparecen tan solo nueve distritos<sup>21</sup>, finalmente entre los menos de cuatro años transcurridos entre el 2012 y 2015 se aprecia un notable crecimiento dada la creación de 16 nuevos distritos. Este crecimiento de 60 nuevos distritos en un lapso de cerca de 22 años nos muestra un promedio de creación de tres nuevos distritos por año y esto ocurre aun existiendo dispositivos normativos vigentes al respecto: la citada Ley N° 27795 Ley de Demarcación y Organización Territorial y su reglamento.

El conjunto de dispositivos mencionados contiene un procedimiento claramente establecido para la creación de un nuevo distrito, que cubre los aspectos que resultan relevantes a las partes interesadas, este procedimiento se encuentra delineado en el Anexo 2, que grafica bien el modelo más simple de creación de una nueva jurisdicción distrital. El procedimiento concluye cuando el Instituto Geográfico Nacional realiza la graficación del nuevo distrito en la Carta Nacional<sup>22</sup> y la remite a la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial de la PCM<sup>23</sup>,

<sup>21</sup> Esto puede ser atribuido parcialmente al hecho de que la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, publicada el 25 de julio de 2002, establecía en sus disposiciones complementarias la suspensión de creación de nuevos distritos y provincias hasta por un plazo de 5 años. Meses antes de concluir el gobierno de A. Toledo, el 20 de marzo del 2006 fue promulgada la Ley N° 28707, Ley de creación del distrito Canoas de Punta Sal en la provincia Contralmirante Villar del departamento de Tumbes.

<sup>22</sup> La Carta Nacional es un conjunto de mapas topográficos que cubre todo el territorio del país, representando, a una escala media (1:50,000, y 1:100,000), los principales elementos naturales y artificiales existentes en el espacio, aunque se destaca principalmente la altimetría dada por el relieve. En el Perú, la Carta Nacional es producida por el Instituto Geográfico Nacional (IGN) en el sistema de proyección Universal Transversal Mercator (UTM), y Datum World Geodetic System 1984 (WGS 84).

<sup>23</sup> Existe aquí un problema cada vez que se produce la creación de un nuevo distrito: Generalmente no existen acuerdos sobre los criterios técnicos – cartográficos en la descripción – hitos de los límites del nuevo distrito. No existe un documento oficial que implique un acuerdo entre los criterios de demarcación que maneja la DNTDT de la PCM y los que maneja la DGG-IGN para realizar las demarcaciones territoriales. Por ejemplo la Ley N° 28362 creó en octubre del 2004 el distrito Teniente Manuel Clavero en la provincia de Maynas, departamento de Loreto y en el proceso de delimitación cartográfica existieron problemas porque el IGN observó imprecisiones en algunos de los sectores definidos en dicha ley.





que hace de disponibilidad pública esta información mediante su Archivo Nacional de Demarcación Territorial<sup>24</sup>.

De lo descrito anteriormente podemos concluir que nadie mide el impacto que estas modificaciones en las demarcaciones territoriales, tiene sobre las instituciones educativas de los centros poblados involucrados: ¿Qué instituciones educativas (IIEE) pertenecen o pasan a conformar parte de la jurisdicción del nuevo distrito? ¿Quién o quiénes deciden esa pertenencia? ¿Cómo se comunica esa decisión al Ministerio de Educación, concretamente a la Unidad de Estadística, encargada de la gestión del registro de IIEE? Es muy probable que el mismo escenario se repite para las unidades operativas de otros sectores.

## VII. IMPORTANCIA DE DETERMINAR CON PRECISIÓN LOS LÍMITES PROVINCIALES Y DISTRITALES

A riesgo de ser calificados como enunciados tautológicos, se puede afirmar que la imprecisión de límites a nivel de distrito tiene los siguientes efectos:

- i. Incidencia negativa sobre la gestión estatal y municipal afectando diversos aspectos tales como:
  - Aspecto estadístico, la inclusión de centros poblados en una jurisdicción que no les corresponde, se manifiesta en los resultados de los Censos Nacionales de Población y Vivienda.
  - Impacto sobre rentas municipales, se genera confusión y desconfianza en los contribuyentes, lo que implica desorden en la captación de ingresos por concepto de impuestos, tasas, licencias, multas y otros.
  - Incorporación de gobiernos locales al Sistema Nacional de Inversión Pública.
  - Efectos sobre las transferencias presupuestales del gobierno central, que son otorgados en base a indicadores de población, extensión territorial, nivel de pobreza y localización de recursos naturales.
  - Conservación y mantenimiento de infraestructura vial de centros poblados, respecto de su capital provincial o distrital, limitando la gestión municipal y/o estatal.
  - Ubicación incierta y deficiente cuantificación de los recursos naturales, lo cual limita las posibilidades de desarrollo local y regional.

<sup>24</sup> Tal procedimiento incluye también previsiones para manejar la problemática que surge en los temas siguientes:

Autoridades político-administrativas.- El Poder Ejecutivo dicta las disposiciones correspondientes a fin de dotar de autoridades político-administrativas a la nueva circunscripción.

Autoridades judiciales.- El Poder Judicial dispone las acciones necesarias a fin de dotar al distrito que se crea, de las autoridades judiciales correspondientes.

Elección de autoridades municipales.- El Jurado Nacional de Elecciones adopta las acciones necesarias para la elección de las autoridades municipales del nuevo distrito de acuerdo a lo dispuesto por la Ley N° 26864, Ley de Elecciones Municipales.

Documento Nacional de Identidad.- El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) otorga a la población del nuevo distrito un documento nacional de identidad con los datos actualizados.

Se percibe de inmediato la existencia de vacíos o más bien ausencia de representación en este proceso, de otros sectores que están presentes en la vida cotidiana de una población o poblaciones que en determinado momento perteneciendo a una circunscripción distrital, pasan a pertenecer a otra o a una nueva. Tal como está definido este proceso, ni el sector Educación, ni el sector Salud, ni otros sectores igualmente relevantes, son actores de él y su nivel de injerencia es nulo para todo efecto, son actores pasivos de un fenómeno eminentemente político.



- ii. Respecto al sector educación es menester señalar la imperiosa necesidad de conocer con precisión en qué distrito se ubica cada IIEE<sup>25</sup>, porque este conocimiento incide de manera directa sobre un concepto muy caro al sector y que se encuentra bien definido en el artículo 90º de la Ley General de Educación:

*La eficiencia en el gasto en educación implica elaborar, ejecutar y evaluar el Proyecto Educativo Institucional, el plan anual, el presupuesto funcional y los costos por alumno, así como la adecuada racionalización de los recursos humanos que implica su ubicación y su distribución en el territorio nacional conforme a las necesidades del servicio educativo.*

*Asimismo supone planificar y ejecutar programas intersectoriales descentralizados que atiendan a una misma población. Los funcionarios y titulares de las instancias de gestión educativa descentralizada, deberán adoptar, bajo responsabilidad, las medidas administrativas necesarias para optimizar la eficiencia del gasto en la educación.*

No puede dejar de recalcar la urdimbre intrínseca que existe entre las Instancias de Gestión Educativa Descentralizada, (DRE, UGEL) y la aparición de nuevas demarcaciones territoriales. Por lo que resulta fundamental que tanto la Dirección General de Gestión Educativa Descentralizada, mediante la Dirección de Apoyo a la Gestión Educativa Descentralizada, como la Unidad de Estadística, se mantengan permanentemente al tanto de estas variaciones para poder anticipar coordinadamente las acciones que cada instancia deberá ejecutar ante estas circunstancias.

- iii. La misma entrada sobre Educación, a nivel de municipalidades establece las responsabilidades que éstas deben asumir en el tema educativo. La Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, es profusa en cuanto a la cantidad y detalle de responsabilidades que encarga a las municipalidades. El extracto correspondiente del artículo 82 se puede apreciar en el Anexo N° 1.
- iv. En un nivel netamente operativo, los registros de Instituciones Educativas e Instancias de Gestión Educativa Descentralizada de la Unidad de Estadística del Ministerio de Educación, están estructurado a partir de esta dimensión y a su vez estos registros constituyen variables clave empleadas en diversos sistemas y plataformas desarrolladas por el MINEDU, por lo que la imprecisión en la determinación de pertenencia de las IIEE a tal o cual distrito, tendrá un efecto negativo multiplicado por cada uno de esos sistemas y plataformas.

Por todo lo expuesto, resulta evidente la importancia de tener claramente definidos a nivel de provincias y distritos, los límites que median entre ellos, información que debe llegar a cotas de precisión que permita la elaboración de cartografía confiable. Sabemos sin embargo que los procesos que conducen al saneamiento de límites son procesos que, por su complejidad, pueden

<sup>25</sup> Durante 2011 y 2012 en las reuniones que la UE sostuvo con la PCM en el Grupo de Trabajo convocado, se indicó la necesidad de que la PCM determine, en tanto no se culmine con el saneamiento limítrofe, una base de datos de límites referenciales únicos para la administración de recursos y servicios por parte de los diversos sectores del estado, para que todas las instancias estatales utilizaran un mismo estándar. Las mismas observaciones fueron formuladas cuando se pidió a la UE las observaciones al reglamento de la Ley N° 27795. Tales aportes no han sido recogidos aún. Ver Anexo N° 3.



no ser iniciados por los gobiernos regionales involucrados y que aun la solución de aquellos iniciados puede tomar meses, cuando no años<sup>26</sup>.

### VIII. FACTORES A CONSIDERAR DESDE LA PERSPECTIVA SECTORIAL DE EDUCACIÓN

Son varios los factores que nacen de esta problemática, factores que afectan o influyen sobre el trabajo que debe realizarse desde el sector Educación:

- i. La ausencia de definiciones en los límites distritales y provinciales genera un vacío de información que no puede implicar la paralización del trabajo en el MINEDU y los otros sectores; por ello la referencia generalmente aceptada y usada en la actualidad, es la cartografía censal del INEI, cartografía que se actualiza periódicamente y que si bien es un instrumento muy valioso, no garantiza que sus fronteras tengan la validez de unas delimitaciones totalmente saneadas, de allí el subrayado.

Para determinar referencias de trabajo respecto de la ubicación de las IIEE en distritos con problemas limítrofes, la Unidad de Estadística acepta en paralelo, las declaraciones de parte<sup>27</sup> que recibe de la respectiva Dirección Regional de Educación sobre la ubicación de tales instituciones y las refina en la medida que reciba más precisiones, de la propia DRE o UGEL involucradas, o que algún trabajo de campo le otorgue certidumbre y pueda confirmar o corregir lo recibido inicialmente.

- ii. Las instancias Departamento-Provincia-Distrito estructuran toda la información nacional. Constituyen una dimensión usada por diversos procesos tanto demográficos, como económicos, electorales, focalizaciones, programas sociales, etc.
- iii. Existencia de categorías de tratamiento diferenciado para los distritos: distritos de frontera, rurales, urbanos, pobres, no pobres, VRAEM, etc. ¿Cuál es la razón que justifica el establecimiento de estas categorías?, evidentemente el establecimiento de estas categorías atiende a necesidades propias del sector o que tienen carácter nacional, el caso más evidente es el de las bonificaciones que el MINEDU otorga a los docentes que ejercen su función en las IIEE de los centros poblados que caen en determinada categoría de ruralidad<sup>28</sup>; se tiene también las intervenciones conjuntas que se hacen con los programas sociales, ello explica por ejemplo la existencia de la categoría JUNTOS-Educación y la clasificación de distritos JUNTOS para aquellos que se ubican en las zonas de intervención del Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres – JUNTOS, programa que

<sup>26</sup> <http://archivo.larepublica.pe/31-01-2015/caso-de-san-isidro-y-magdalena-es-uno-de-los-cinco-conflictos-por-limites-distritales> consulta del 4 de junio de 2015.

<sup>27</sup> Figura jurídica que constituye un medio probatorio tipificado según el Artículo 192 del Código Procesal Civil. El Artículo 214 del mismo código señala que la declaración de parte se refiere a hechos o información del que la presta o de su representado. Es en ese sentido que se utiliza aquí por cuanto la DRE es parte interesada en este proceso.

<sup>28</sup> Unidad de Estadística: Informe\_Rural-Urbano\_06032015.

*Definición de institución educativa urbana y rural bajo el criterio de 2,000 habitantes*

*El Ministerio de Educación categoriza como institución educativa de ámbito urbano, a toda aquella institución que se ubica hasta a 100 metros fuera del perímetro de un centro poblado, o conglomerado de centros poblados contiguos, cuya población total de acuerdo al último Censo de Población y Vivienda sume más de 2,000 habitantes. En oposición, toda institución educativa ubicada más allá de 100 metros de un perímetro urbano de más de 2,000 habitantes, es considerada rural.*



pertenece al área de acción de protección social del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS). Consecuentemente, así como lo hace el MINEDU, nada impide que cada sector establezca, además, sus propias categorías.

#### IX. EN TÉRMINOS PRÁCTICOS, ¿QUÉ IMPLICA PARA LA UE LA APARICIÓN DE UN NUEVO DISTRITO?

Aunque la organización de la gestión educativa, tiene un carril definido de control sectorial (DRE-UGEL), también debe transitar por las variaciones que la estructura Departamento-Provincia-Distrito experimente, pues ésta (en especial la delimitación distrital), es la que tiene la mayor relevancia para la vinculación con los otros sectores y sistemas, sobre todo si se tiene en cuenta que los ámbitos de una UGEL puede involucrar las siguientes unidades mínimas continuas o discontinuas: i. UGEL con ámbito provincial. ii. UGEL con ámbito compuesto por distritos de diferentes provincias o solo algunos distritos de su provincia. iii. UGEL con ámbito con algunos centros poblados de otro distrito - puede ser de la misma provincia o provincia diferente - o con menos centros poblados en sus distritos. iv. UGEL superpuesta con otra UGEL sobre el mismo centro poblado y v. UGEL superpuesta con otra UGEL sobre el mismo local<sup>29</sup>.

Un caso muy especial de variación territorial, ocurre cuando se producen ajustes de demarcación territorial entre dos o más distritos, sin mediar la creación de provincia o distrito alguno que en rigor constituye lo que la DNTDT denomina *saneamiento de límites*<sup>30</sup>.

Lo que debe entenderse es que los límites de una UGEL - teóricamente circunscritos al área provincial -, trascienden en la práctica esos límites<sup>31</sup>; la creación de un nuevo distrito aunque añade complejidad a la delimitación de esas fronteras, contribuye al saneamiento circundante por los requisitos que la DNTDT impone a toda nueva creación.

A continuación pasaremos a presentar la casuística recogida en la Unidad de Estadística de acuerdo a la gradual complejidad de cada caso, para ello debemos tener presente que aún el caso más simple, que consiste en la escisión de un distrito para crear uno nuevo, puede no afectar solamente a un distrito, pues es totalmente factible que se afecte límites de algún otro distrito e inclusive se vean afectados los límites con alguna provincia vecina del mismo departamento, cuando no con algún distrito perteneciente a otra provincia de otro departamento.

<sup>29</sup> Los dos últimos casos enunciados son extremos que han ocurrido a raíz precisamente de la indefinición de límites distritales.

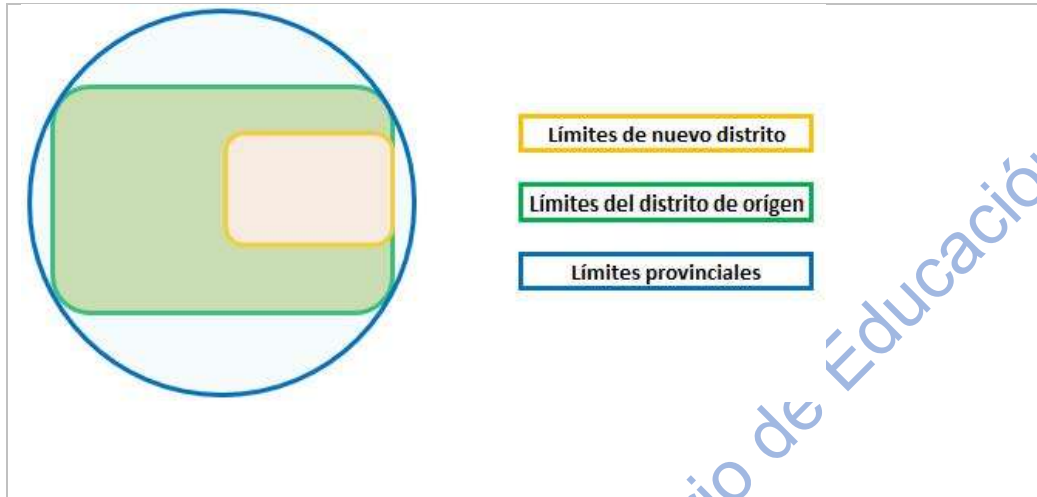
<sup>30</sup> La fuente fidedigna para estos casos especiales lo constituye la sección <http://dntdt.pcm.gob.pe/logros-alcanzados> de la página web de la DNTDT de la PCM.

<sup>31</sup> Es importante señalar que las UGEL resuelven estos problemas derivados de límites mal definidos, mediante acuerdos "no oficiales", donde la administración de las escuelas puede arreglarse a partir de las condiciones que la realidad, el territorio imponen; aunque no siempre es posible llegar a acuerdos en base a sensatez y sentido común. Ocurre a menudo que estos cambios de administración no se encuentran debidamente registrados, derivando en un desorden en la gestión de las escuelas.



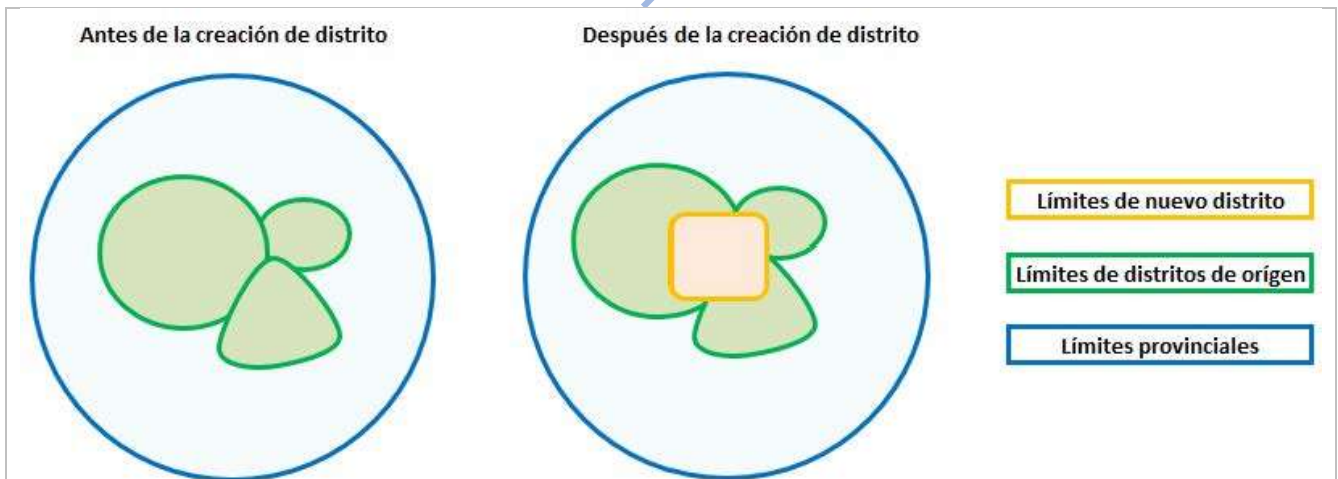
**Caso A**

Este es el caso más simple en el que se crea un nuevo distrito afectando solamente el territorio de un distrito ya existente. En las variaciones posibles podemos ubicar el rectángulo amarillo en cualquier posición pero dentro del rectángulo verde, sin salirse de él.



**Caso B**

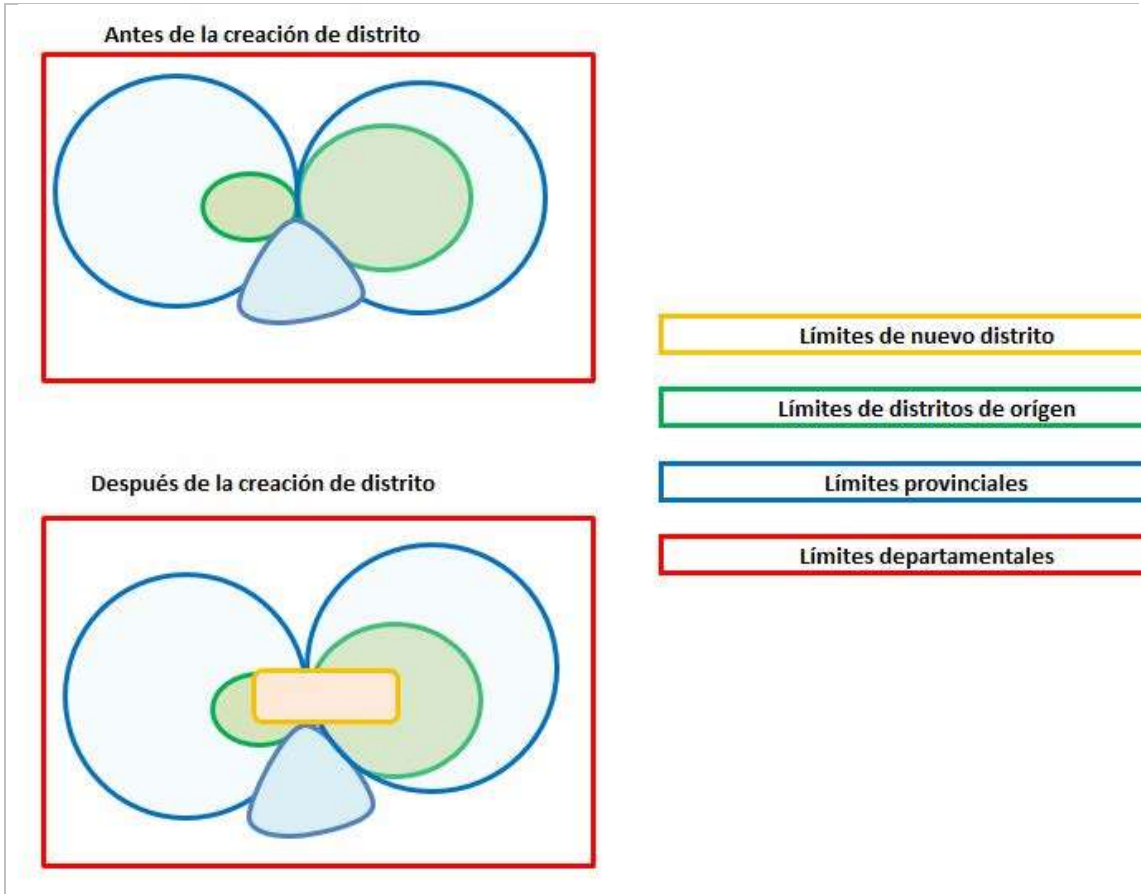
La creación de un nuevo distrito afecta a dos o más distritos, todos pertenecientes a la misma provincia.





**Caso C**

La creación de un nuevo distrito afecta a dos o más distritos, incluyendo alguno que pertenece a otra provincia.



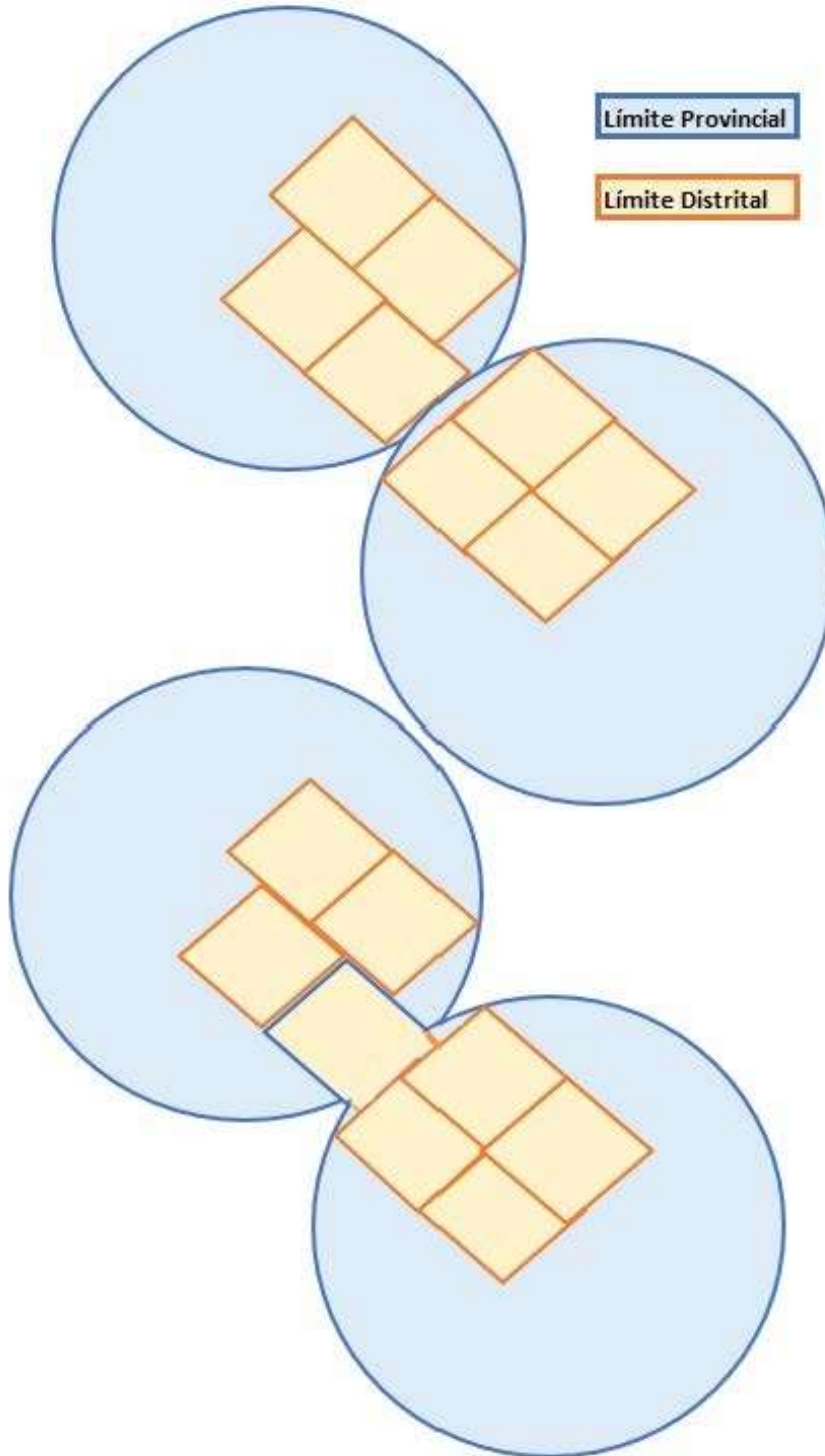
Unidad de Estadística



"Año de la Diversificación Productiva y el Fortalecimiento de la Educación"  
"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú 2007 - 2016"

**Caso D**

Un distrito íntegro pasa a otra provincia.



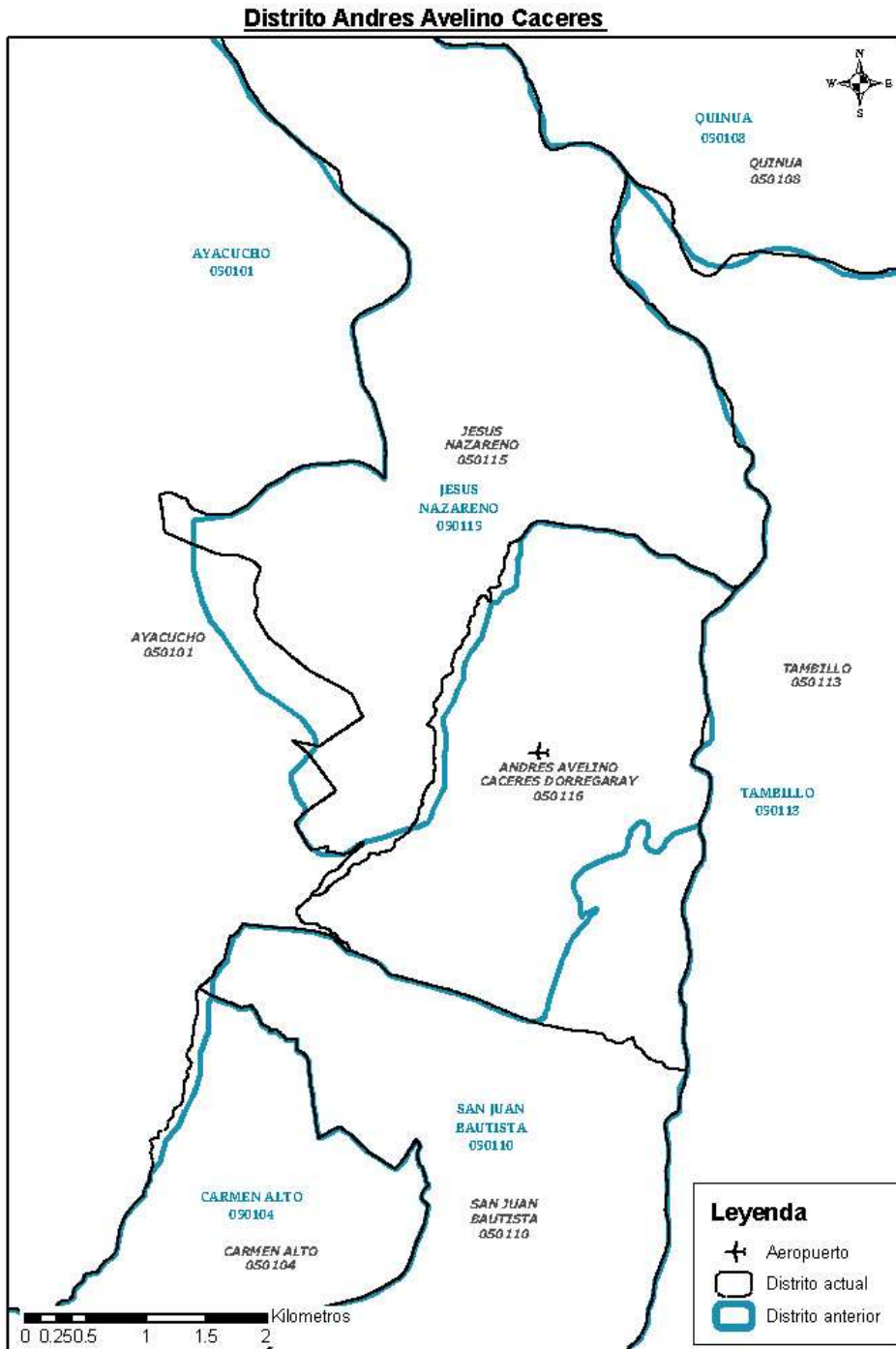
Ur

on



**Casos reales:**

1. El distrito Andrés Avelino Cáceres en la provincia de Huamanga en el departamento de Ayacucho, fue creado en marzo del 2013, a partir de territorios que antes pertenecieron al distrito de Ayacucho y al distrito San Juan Bautista. Esta creación corresponde a la tipificación B, los distritos de Ayacucho y San Juan Bautista ceden territorio para la creación del distrito Andrés Avelino Cáceres Dorregaray.





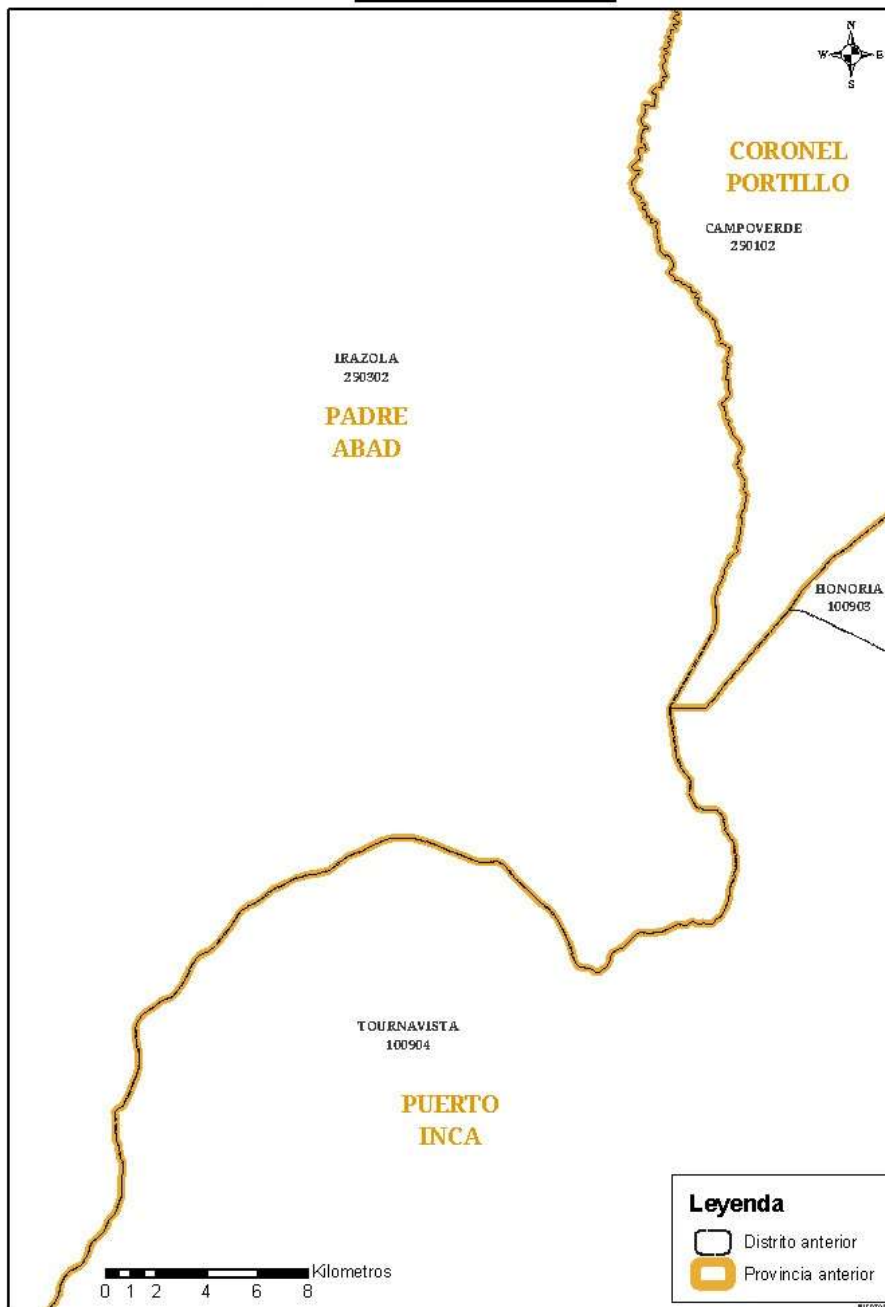


"Año de la Diversificación Productiva y el Fortalecimiento de la Educación"  
"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú 2007 - 2016"

2. La provincia Padre Abad en el departamento de Ucayali fue creada en 1982. Hasta marzo pasado constaba de tres distritos, Padre Abad, Irazola y Curimaná. El 16 de marzo de 2015 fue promulgada la Ley de creación de los distritos de Neshuya y Alexander Von Humboldt, sobre territorios que originalmente pertenecían al distrito Padre Abad. Aquí aplica un caso particular de la tipificación A, pues no es solo uno, sino dos distritos los que toman territorios de un tercero, además de modificar los límites con el distrito de Tournavista de la provincia de Puerto Inca en el departamento de Huánuco.

En primer término este es el mapa previo al 16 de marzo de 2015, más abajo, el mismo territorio luego de la partición.

### Distrito Irazola





"Año de la Diversificación Productiva y el Fortalecimiento de la Educación"  
 "Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú 2007 - 2016"



La partición del distrito Irazola en tres distritos, muestra ahora una drástica disminución de la densidad poblacional para Irazola, en tanto que los nuevos distritos Neshuya y Alexander Von Humboldt muestran una mayor densidad poblacional.

| Tabla N° 3                       |                     |                     |                     |                        |
|----------------------------------|---------------------|---------------------|---------------------|------------------------|
| Distrito                         | Irazola             | Irazola (†)         | Neshuya             | Alexander Von Humboldt |
| <b>Creación</b>                  | 01 de junio de 1982 | 16 de marzo de 2015 | 16 de marzo de 2015 | 16 de marzo de 2015    |
| <b>Capital</b>                   | San Alejandro       | San Alejandro       | Montealegre         | Von Humboldt           |
| <b>Centros Poblados</b>          | 91                  | 53                  | 27                  | 11                     |
| <b>Población</b>                 | 18,910              | 6,920               | 7,434               | 4,556                  |
| <b>Superficie Km<sup>2</sup></b> | 2,689.62            | 1,857.48            | 611.62              | 220.52                 |
| <b>Densidad Poblacional</b>      | 7.03                | 3.73                | 12.15               | 20.66                  |

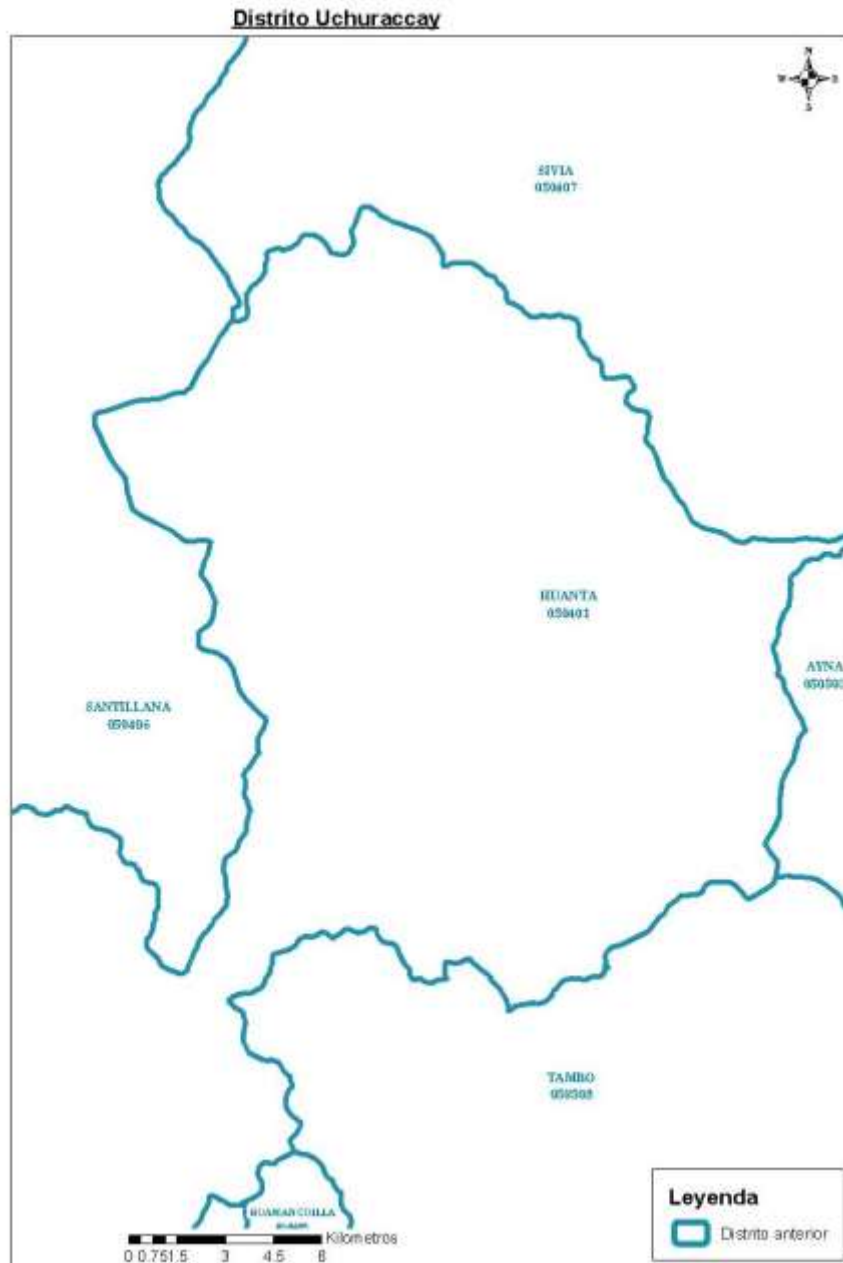
Fuente: Elaboración propia a partir del Informe Técnico N° 016-2014-PCM/DNTDT/OATGT del 16 de mayo de 2014

(†) Estimación luego de la partición.



"Año de la Diversificación Productiva y el Fortalecimiento de la Educación"  
"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú 2007 - 2016"

3. La Ley Nº 30221, publicada el 11 de julio de 2014, promulga la creación del distrito de Uchuraccay, sobre territorios que pertenecían al distrito de Huanta y concedió al centro poblado de Uchuraccay el título honorífico de capital histórica del heroísmo campesino y del periodismo nacional<sup>32</sup>. En este caso la creación del distrito de Uchuraccay corresponde a la tipificación B, por cuanto el nuevo distrito toma territorios de los distritos de Santillana y Huanta y a su vez el distrito de Sivia ya existente toma territorios del distrito de Huanta.

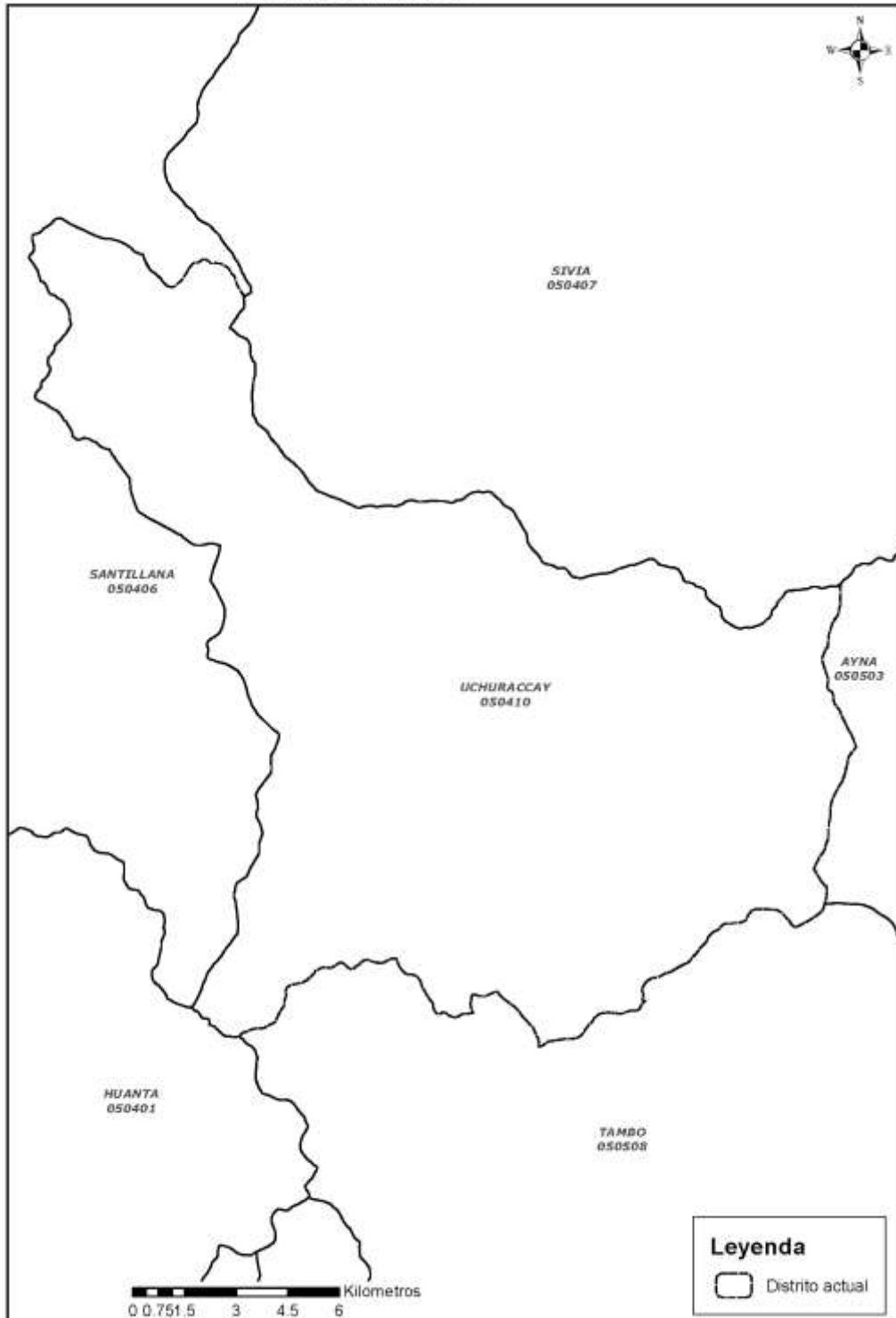


<sup>32</sup> <http://www.andina.com.pe/agencia/noticia-crean-distrito-uchuraccay-el-departamento-ayacucho-514159.aspx>, consulta del 01 de julio de 2015.



"Año de la Diversificación Productiva y el Fortalecimiento de la Educación"  
"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú 2007 - 2016"

### Distrito Uchuraccay





Llegados a este punto es importante señalar la necesidad, para la Unidad de Estadística y para el sector en su conjunto, de mantener un registro de estas variaciones territoriales tanto para propósitos puramente estadísticos como para entender las connotaciones geográficas, sociales e históricas que estas variaciones generan.

Este concepto, el de mantener un registro de las variaciones territoriales ha sido manejado desde antes, intuitivamente en la Unidad de Estadística, ahora por el rigor que demanda la definición de trazabilidad, vocablo recientemente incorporado al idioma español y que en una de las acepciones definida por la norma ISO 8402 dice: *"... la trazabilidad o rastreabilidad es la aptitud para rastrear la historia, la aplicación o la localización de una entidad mediante indicaciones registradas"*; la Unidad tiene ante sí la delicada tarea de preservar para el futuro la información pertinente a las IIEE afectadas por tales variaciones territoriales, esta es una tarea de largo plazo, pues involucra un cambio en la forma como la Unidad ahora conduce sus procesos y como deberá hacerlo en adelante, para garantizar la trazabilidad histórica de esa información, cuando las variaciones territoriales se hayan asentado y calado en la mente de los pobladores. Esto se explica mejor con un ejemplo real:

El 16 de marzo de 2015 fue promulgada la Ley Nº 30310 que crea los distritos de Neshuya y Alexander Von Humboldt sobre territorios que pertenecían al distrito de Irazola, en la provincia Padre Abad del departamento de Ucayali.

Para todas las cohortes que concluyeron su educación primaria o secundaria, antes de esa fecha, en alguna IIEE del territorio afectado, sus referencias estarán ligadas a la pertenencia de su IIEE al distrito de Irazola. Para las cohortes que recién se inician este año sus referencias pertenecerán, bien al distrito de Neshuya o al distrito Alexander Von Humboldt. Mientras que las cohortes que al 16 de marzo ya habían empezado sus estudios y no los concluyen aún, sus referencias estarán divididas, una parte entre los estudios realizados cuando la IIEE pertenecía al distrito de Irazola y la otra parte, los estudios que correspondan a la ubicación de la IIEE en los distritos de Neshuya o Alexander Von Humboldt respectivamente.

Para poder organizar estos flujos de información en forma ordenada y transparente, la Unidad de Estadística deberá tener claridad conceptual y operativa sobre cómo proceder en todos los casos de cambios distritales, es decir, se necesitará establecer la hoja de ruta que asegure la trazabilidad de la información para todos los casos.

Este cuidado en el registro de las variaciones territoriales tiene que ver esencialmente con el manejo correcto de series históricas de datos y colateralmente con su contribución a la preservación de la historia de las entidades que, sin moverse, pasan de un territorio a otro.

#### X. VISION DEL PROBLEMA DESDE LA PERSPECTIVA DE LA UNIDAD DE ESTADÍSTICA

La creación de un nuevo distrito en cualquier demarcación provincial, es un evento que ocurre con una frecuencia variable y que afecta el contenido de los registros de los territorios involucrados, en todas las bases de datos sectoriales. Es necesario subrayar la importancia de este hecho por cuanto todos los sistemas del sector que insumen información del padrón de IIEE, siguen las adscripciones distritales que para cada institución educativa la Unidad de Estadística registra.



Por otro lado, cabe destacar que las modificaciones de los registros estadísticos de la UE, repercuten también sobre la producción de otros instrumentos de análisis estadístico (los cuales utilizan como insumos a dichos registros) tales como indicadores, estimaciones y proyecciones de variables educativas, los cuales sirven para ayudar en la toma de decisiones a distintos niveles de la gestión del sector educación. Con lo que se evidencia el efecto indirecto de dichos cambios de localización sobre la gestión educativa, una prueba más de la necesidad de contar con un proceso ordenado del registro de tales variaciones territoriales.

La creación de un nuevo distrito se origina y se desarrolla en forma totalmente independiente a la gestión del sector Educación y no se tiene ninguna capacidad de intervenir en el proceso de esa creación. La Unidad debe prever el procedimiento a ser aplicado cuando tal contingencia se produzca, con la finalidad de incorporar a la brevedad posible la nueva demarcación en sus bases de datos.

Se describe a continuación el procedimiento existente a la fecha, es necesario señalar que este procedimiento es en realidad el producto de pautas o acciones guiadas por el sentido común y la necesidad particular de organizar la información que cada Área administra, antes que ser resultado de una práctica planificada, ordenada y conocida por cada Área de la UE.

En ese sentido, el procedimiento ACTUAL que se presenta es el resultado de una constatación de la manera actual como los distintos especialistas de la UE enfrentan este tema. El procedimiento mejorado TO BE, se describe más adelante.

#### PROCEDIMIENTO ACTUAL

1. Ocurre la creación de un nuevo distrito, hecho que configura una actividad que para la UE es denominada *de activación persistente*<sup>33</sup>, por cuanto es una actividad que sólo se ejecuta como complemento de un proceso externo que lanza una señal y que no es ejecutada hasta que la señal lanzada llegue a un punto interno de recepción, la señal no pierde vigencia aunque los posibles receptores tarden en percatarse y recogerla.

Así, la señal puede ser lanzada por cualquiera de estas tres vías: i. la ley de creación del nuevo distrito es publicada en el diario oficial El Peruano. ii. El anuncio de tal creación es publicado en la página web de la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros. iii. El estadístico regional o el de alguna UGEL involucrada alerta al personal de la UE.

Recibida la señal, habitualmente recogida por el equipo SIG, se procede a descargar la ley de creación del distrito y se realiza el subproceso de análisis de los alcances de dicha ley. Posteriormente se informa de los resultados a las otras cuatro áreas de la Unidad de Estadística: i. Operaciones Censales y Muestrales, ii. Difusión de Información, iii. SIAGIE, iv. Análisis.

2. El subproceso Análisis SIG, a cargo del Área SIG de la Unidad, determina primero los orígenes del nuevo distrito, es decir qué distrito o distritos han visto afectadas sus jurisdicciones por

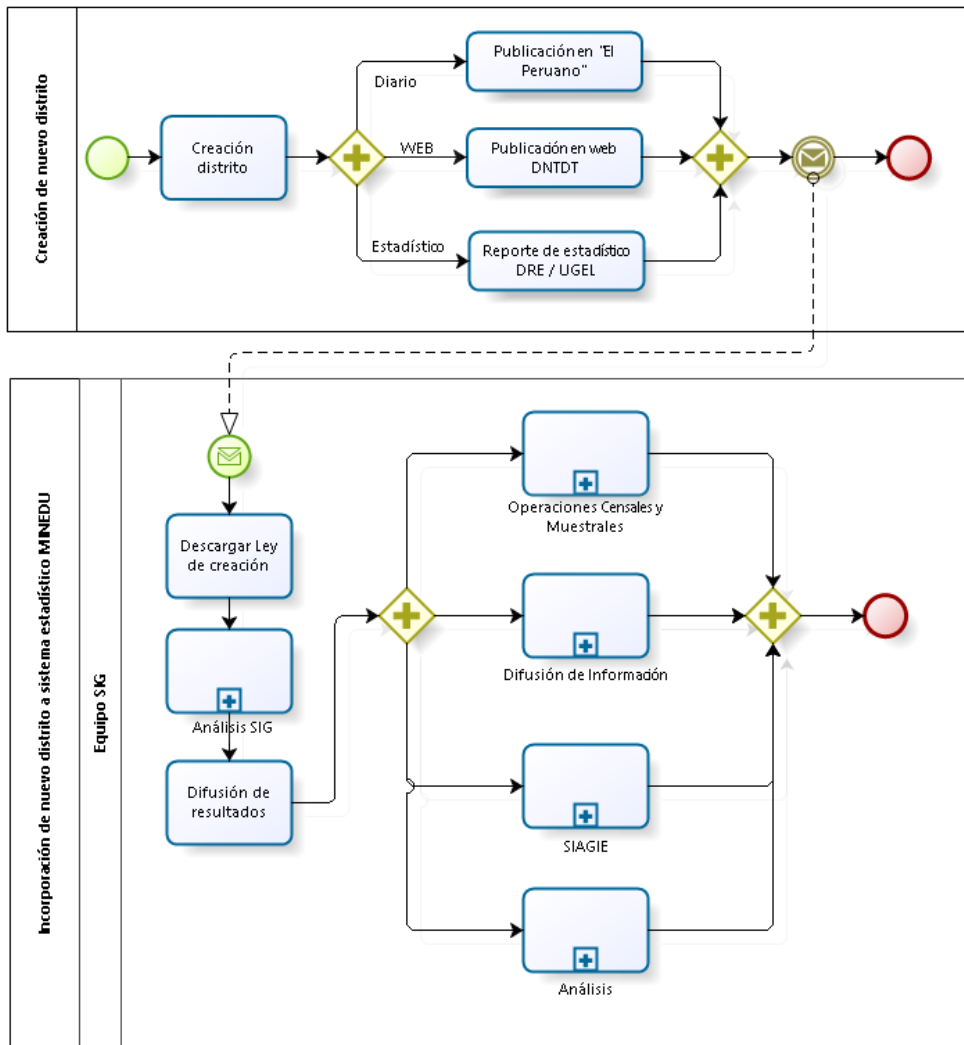
<sup>33</sup> Patrones de Modelado de Procesos © 2014, pág. 51: WCP 24 – Activación Persistente. Descripción: El patrón permite que una actividad sea activada por otra parte del proceso o por un proceso externo. La activación es persistente ya que es guardada hasta que el flujo que debe recibirla llegue al punto de recepción de la señal.



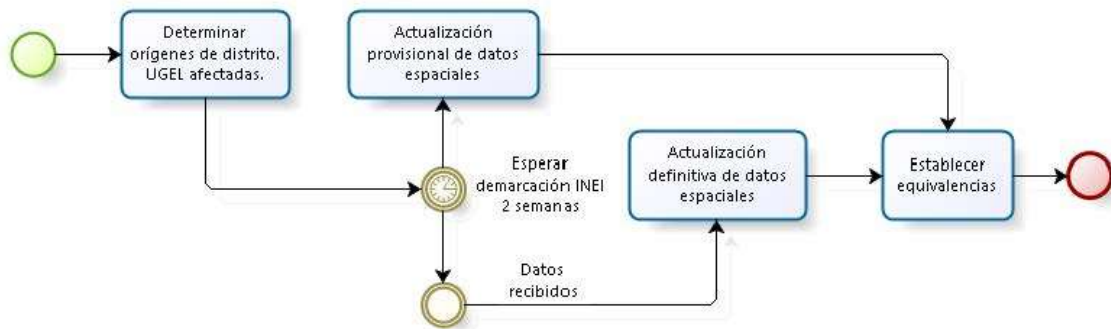
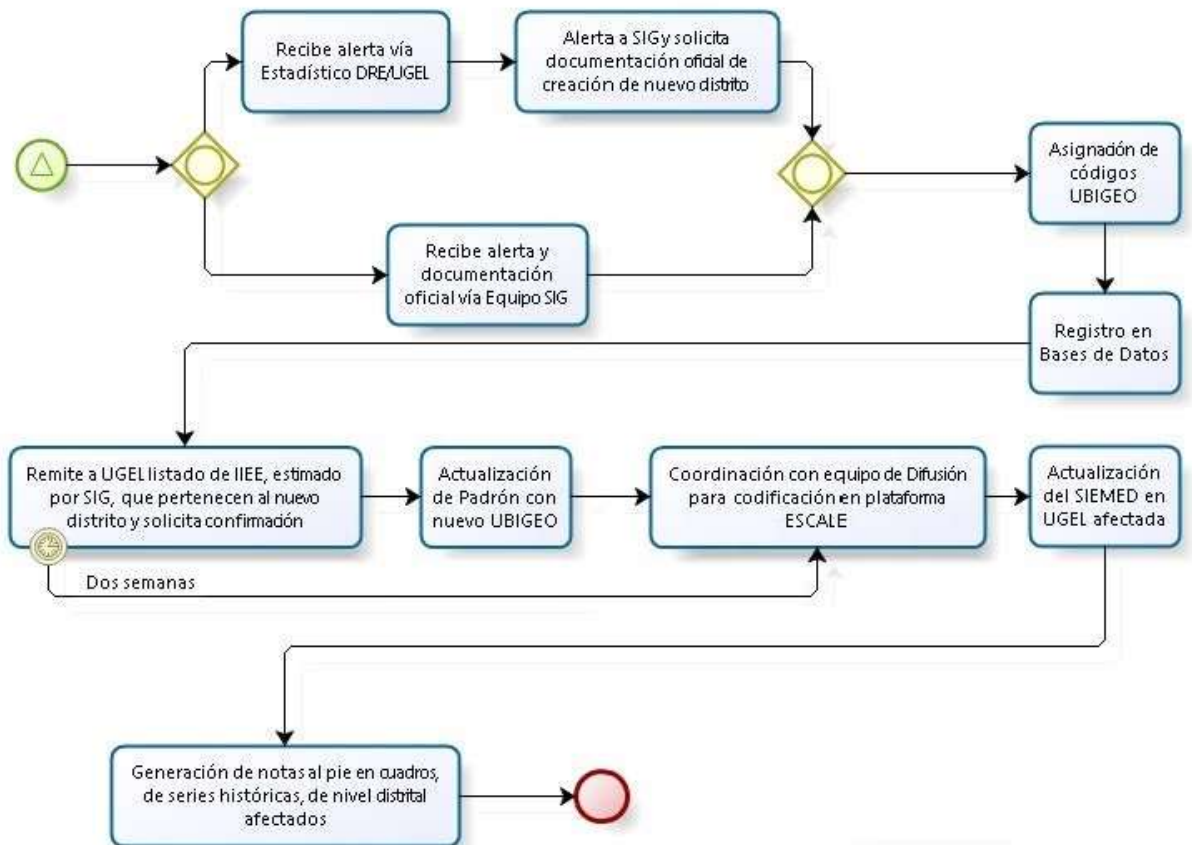
"Año de la Diversificación Productiva y el Fortalecimiento de la Educación"  
"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú 2007 - 2016"

este hecho, así como qué territorios de UGEL han sido afectados. Luego espera o recoge la demarcación que el INEI realiza en estos casos, si en el plazo de dos semanas, esa demarcación no está disponible, el área procede a realizar, para uso interno, una actualización de los datos espaciales de las nuevas configuraciones territoriales, y a partir de esta cobertura provisional y de acuerdo a las coordenadas de ubicación disponibles, determina qué instituciones educativas pertenecen al nuevo distrito y cuáles han dejado de pertenecer a otro(s) distrito(s)<sup>34</sup>. Toda esta información resulta en un paquete de datos que es luego diseminado hacia las otras áreas de la Unidad. El Área SIG reemplazará esta cobertura distrital provisional, una vez que reciba la cobertura definitiva del INEI, luego establece las equivalencias para poder determinar la pertenencia de las IIEE a los respectivos distritos, a lo largo del tiempo.

GRÁFICO 3: ALERTA



<sup>34</sup> Es importante indicar que mientras el INEI no publique el código del UBIGEO correspondiente al nuevo distrito o no se acceda a la nueva cobertura elaborada por el INEI, el Área SIG no puede hacer la clasificación cartográfica definitiva de Centros Poblados en el nuevo distrito.

**GRÁFICO 4: ANÁLISIS SIG****GRÁFICO 5: OPERACIONES CENSALES Y MUESTRALES**

3. El Área de Operaciones Censales y Muestrales, puede recibir el alerta de creación de un nuevo distrito por dos vías, el alerta emitido por el Área SIG o un alerta recibido vía el Estadístico de la DRE o UGEL involucradas, si ocurre lo segundo comunica el hecho al equipo SIG y solicita la documentación oficial del nuevo distrito. En cualquiera de las dos alternativas esta área contará con la información necesaria para realizar la asignación de los códigos UBIGEO del nuevo distrito y procederá a hacer el registro en las bases de datos que administra.

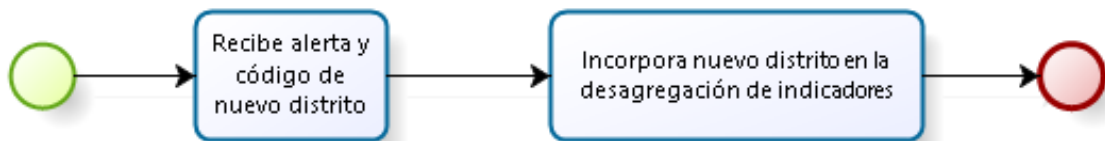
A continuación deberá remitir a la UGEL involucrada el listado de las IIEE que pertenecen al nuevo ámbito según la estimación efectuada por el Área SIG y solicitará la confirmación o



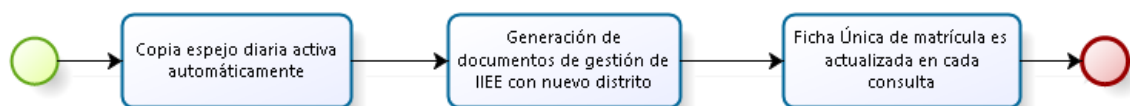
modificación de ese listado. Si en el plazo de dos semanas no se recibe la información solicitada, procederá a realizar la actualización del Padrón con la información estimada por el Área SIG, en caso contrario se hará la actualización con la información provista por la UGEL. Luego deberá coordinar con el Área de Difusión la recodificación respectiva, en la plataforma del ESCALE<sup>35</sup>, de las IIEE afectadas. Seguidamente ejecuta la actualización del SIEMED<sup>36</sup> en los registros correspondientes a la UGEL afectada. Finalmente actualiza las notas de los cuadros de series históricas, del nivel distrital, que hayan resultado afectados por la creación del nuevo distrito.

**GRÁFICO 6: DIFUSIÓN DE INFORMACIÓN**

El Área de Difusión de Información recibe del Área SIG el alerta de creación de un nuevo distrito y realiza su propia evaluación de los documentos de creación. Luego ejecuta la asignación de códigos al ámbito administrativo (UGEL) que corresponde. Prepara a continuación el script, archivo de comandos, que será enviado a la OTIC para su aplicación y la consiguiente actualización de los registros de las bases de datos. Finalmente realiza la actualización del Codificador de la Unidad de Estadística.

**GRÁFICO 7: ANÁLISIS**

El Área de Análisis recibe del Área SIG el alerta de creación de un nuevo distrito y el código UBIGEO respectivo. Con esa información incorpora el nuevo distrito en la desagregación de los indicadores que esta área trabaja.

**GRÁFICO 8: SIAGIE**

El Área del SIAGIE no realiza ninguna actividad especial ante la aparición de un nuevo distrito. Toda la información de entrada, tablas e índices que este sistema requiere, es tomada de una copia espejo<sup>37</sup> de la plataforma del ESCALE y del Padrón, que ya han sido actualizadas previamente.

<sup>35</sup> Estadística de la Calidad Educativa, (ESCALE) es el portal de información estadística educativa implementado por la Unidad de Estadística: <http://escale.minedu.gob.pe>.

<sup>36</sup> El Sistema de Información Estadística del Ministerio de Educación (SIEMED), es un aplicativo informático desktop, instalado en los equipos de cómputo del personal estadístico de todas las DRE/UGEL.

<sup>37</sup> "Una copia espejo es básicamente una copia total a la que no se le ha aplicado ningún tipo de compresión. Las copias en espejo están especialmente recomendadas en sistemas de datos que ya se encuentran comprimidos de por sí. Tienen principalmente dos ventajas: son las más rápidas trabajando con archivos comprimidos y al no estar la información contenida en un solo archivo, el riesgo de perder datos producido por corrupción de archivos se minimiza, ya que de producirse, sólo afectaría al archivo, o



## PROCEDIMIENTO FUTURO

Ya se estableció que el fenómeno que estamos examinando es de naturaleza totalmente exógena al quehacer del sector, nuestro interés radica en asegurar que luego de producido el hecho, la creación de un nuevo distrito o una nueva provincia, transcurra el menor tiempo posible para efectuar la incorporación de esa nueva realidad geográfica en los registros de las bases de datos sectoriales.

Para ello, en páginas previas se ha reseñado la intervención estratégica que le cabe a la Dirección General de Gestión Educativa Descentralizada así como el rol operativo que debe desempeñar la Dirección de Apoyo a la Gestión Educativa Descentralizada. Perfilaremos ahora como debieran darse esas intervenciones en la propuesta del procedimiento mejorado.

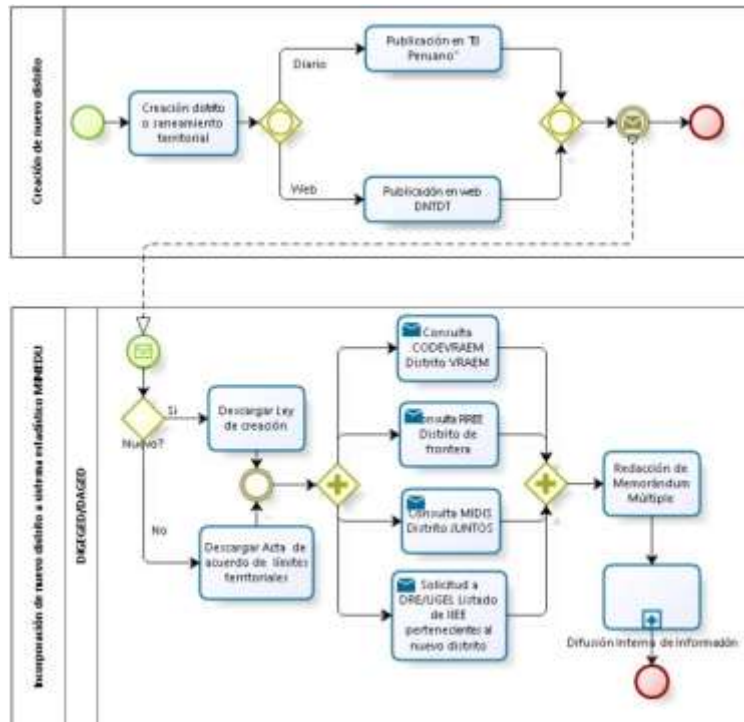
1. Ocurre la creación de un nuevo distrito o una nueva provincia, hecho que configura una actividad que para el Sector será denominada *de activación persistente*, por cuanto es una actividad que sólo se ejecuta como complemento de un proceso externo que lanza una señal y que no es ejecutada hasta que la señal lanzada llegue a un punto interno de recepción, la señal no pierde vigencia aunque los posibles receptores tarden en percatarse y recogerla.

Incluimos aquí los casos especiales señalados en la sección IX, variaciones territoriales que no implican creación de provincia o distrito alguno.

Así, la señal puede ser lanzada por cualquiera de estas dos vías: i. la ley de creación del nuevo distrito o nueva provincia es publicada en el diario oficial El Peruano. ii. El anuncio de tal creación es publicado en la página web de la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros. En el caso de un saneamiento territorial sin creación de distrito o provincia, la difusión puede hacerse: i. en el diario oficial El Peruano, o ii. Mediante un Acta de Acuerdo de Límites Territoriales que es publicada en la página web de la DNTDT de la PCM.

---

*archivos en cuestión y no a la totalidad de la copia.*" Rafael Santamaría Carmona, Trabajo Final de Carrera. Copias de seguridad: Estudio y metodología. Universitat Oberta de Catalunya UOC, 2012, pág. 64.

**GRÁFICO 9: ALERTA DAGED**

2. A efectos de minimizar el período de espera, la DIGEGED deberá haber dispuesto que la DAGED añada a su práctica cotidiana de revisión de las Normas Legales del diario oficial, un espacio de atención especial a estos dispositivos legales que son emitidos exclusivamente por el Congreso de la República.

Ante el hallazgo de una publicación de esta naturaleza, la DAGED deberá solicitar al CODEVRAEM de la Presidencia del Consejo de Ministros y al Ministerio de RREE, la aclaración pertinente acerca de la pertenencia del nuevo territorio a las categorías de distrito o provincia **VRAEM** y distrito o provincia de **frontera**, respectivamente, puesto que esta información no figura habitualmente en el texto de la ley de creación. Del mismo modo deberá determinar ante el MIDIS si se trata o no de un distrito o provincia que caiga en el ámbito de **JUNTOS** Programa Nacional de Apoyo Directo a los más pobres.

Paralelamente la DAGED solicitará a la DRE/UGEL correspondiente, la relación de IIEE comprendidas en el nuevo distrito, tal relación deberá ser proporcionada tanto en formato impreso como en formato Excel incluyendo los códigos modulares y los nombres de las IIEE.

Recibidas esas aclaraciones, la DAGED, deberá consolidarlas junto con la ley de creación promulgada, descargada de la página web de El Peruano o con el Acta de Acuerdo de Límites Territoriales y emitir un memorándum múltiple dirigido a todas las Direcciones y Oficinas del sector para la difusión interna de tal publicación<sup>38</sup>.

<sup>38</sup> En el sentido más amplio del impacto de la creación de los nuevos distritos y su directa repercusión sobre la reconfiguración de las UGEL involucradas, esta alerta debe propiciar la elaboración de una norma que reconfigure la o las UGEL involucradas. Se ha presentado problemas de este tipo quedando sin definición la delimitación de 2 UGEL diferentes generando conflictos con el manejo de tal o cual Centro Poblado dentro de estos nuevos distritos. Las UGEL reconfiguradas por esta creación de nuevos distritos son actualizadas mucho tiempo después.

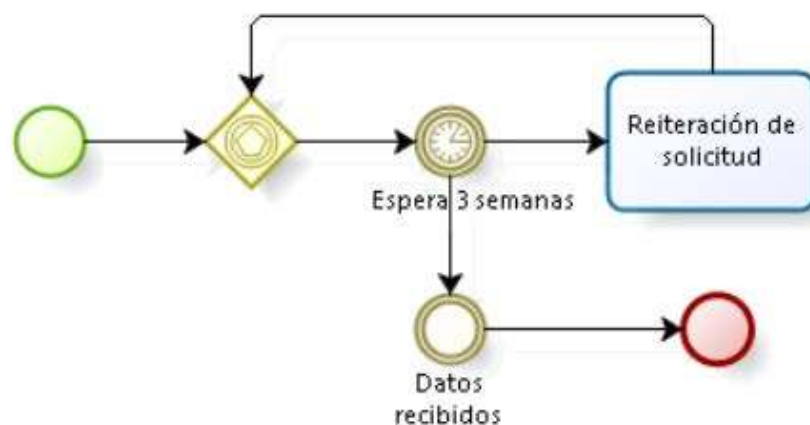
Este memorándum se constituirá en la única fuente de información que empleará la Unidad de Estadística para este propósito.

3. A partir de este momento se inicia el procesamiento en la Unidad de Estadística:

La jefatura de la UE, establecerá dos flujos de información, el primero derivando de inmediato al área SIG la información recibida y el segundo a partir de la emisión de dos pedidos de información a entes externos, el primero a la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial de la PCM, solicitando los datos cartográficos del nuevo distrito y áreas afectadas; y otro pedido al Instituto Nacional de Informática y Estadística solicitando la codificación UBIGEO y la cartografía actualizada del nuevo distrito.

El plazo de respuesta a estas solicitudes está sujeto a la disposición de las entidades a las que les fue dirigido el pedido, así, se ha considerado un plazo prudencial de tres semanas de espera antes de reiterar la solicitud. La satisfacción del pedido requiere la presencia de respuestas por parte de ambas entidades. La respuesta de alguna de ellas, será retenida a la espera de la llegada de la otra respuesta, antes de continuar el flujo.

**GRÁFICO 10: SUB PROCESO  
PEDIDO DE INFORMACIÓN**



3.1. El gráfico 11 muestra el procesamiento interno a cargo de la Unidad de Estadística, distinguiéndose dos flujos de información, el primero está constituido tan solo por el conocimiento de la ley de creación y el código UBIGEO que habitualmente es el código secuencial consecutivo al último distrito creado en la provincia respectiva, dato que es habitualmente confirmado a posteriori por el INEI, el paquete incluye la relación de IIEE que pertenecen al nuevo distrito.

Este flujo permite al área SIG determinar los orígenes del nuevo distrito, hacer una actualización del padrón de distritos y efectuar la consistencia de ubicación de los IIEE contenidos en la lista, información que es transferida de inmediato al Área OCM así como al Área de Difusión. Luego el Área SIG espera la llegada del otro flujo de información externo.



En el Área OCM con código del Administrador, se realiza una validación y se genera un lote de requerimientos a fin de actualizar el SIEMED, luego se actualizan el Padrón de IIEE y Programas Educativos y se efectúa el registro de códigos UBIGEO y UGEL en las tablas respectivas; a continuación se efectúa el registro en las bases de datos y se envía un alerta de disponibilidad de datos preliminares al Área de Difusión.

El Área de Difusión recibe del Área SIG la actualización del Padrón de Distritos, que le permite generar el Script que luego será enviado a la OTIC para efectuar la actualización en los registros correspondientes, a continuación realiza la codificación en la plataforma ESCALE y recibe el alerta de disponibilidad emitido por el Área OCM, entrando en espera hasta que se reciba el otro flujo de información externo.

El Área de SIAGIE toma información directamente del ESCALE de una copia espejo que es activada cada 24 horas, a continuación genera los documentos de gestión de las IIEE con el nuevo distrito y actualiza la Ficha Única de Matrícula en cada consulta.

- 3.2. El segundo y último flujo de información lo constituyen la llegada de la información de datos cartográficos del nuevo distrito y áreas afectadas, solicitados a la DNTDT consolidada con la información remitida por el INEI sobre cartografía actualizada y confirmación formal del código UBIGEO asignado al nuevo distrito.

El Área SIG toma esta información y realiza la actualización del Padrón de Centros Poblados y establece las equivalencias que garantizarán la trazabilidad de la información, realiza la documentación del Padrón de Distritos y pone toda la información actualizada a disposición del Área de Difusión.

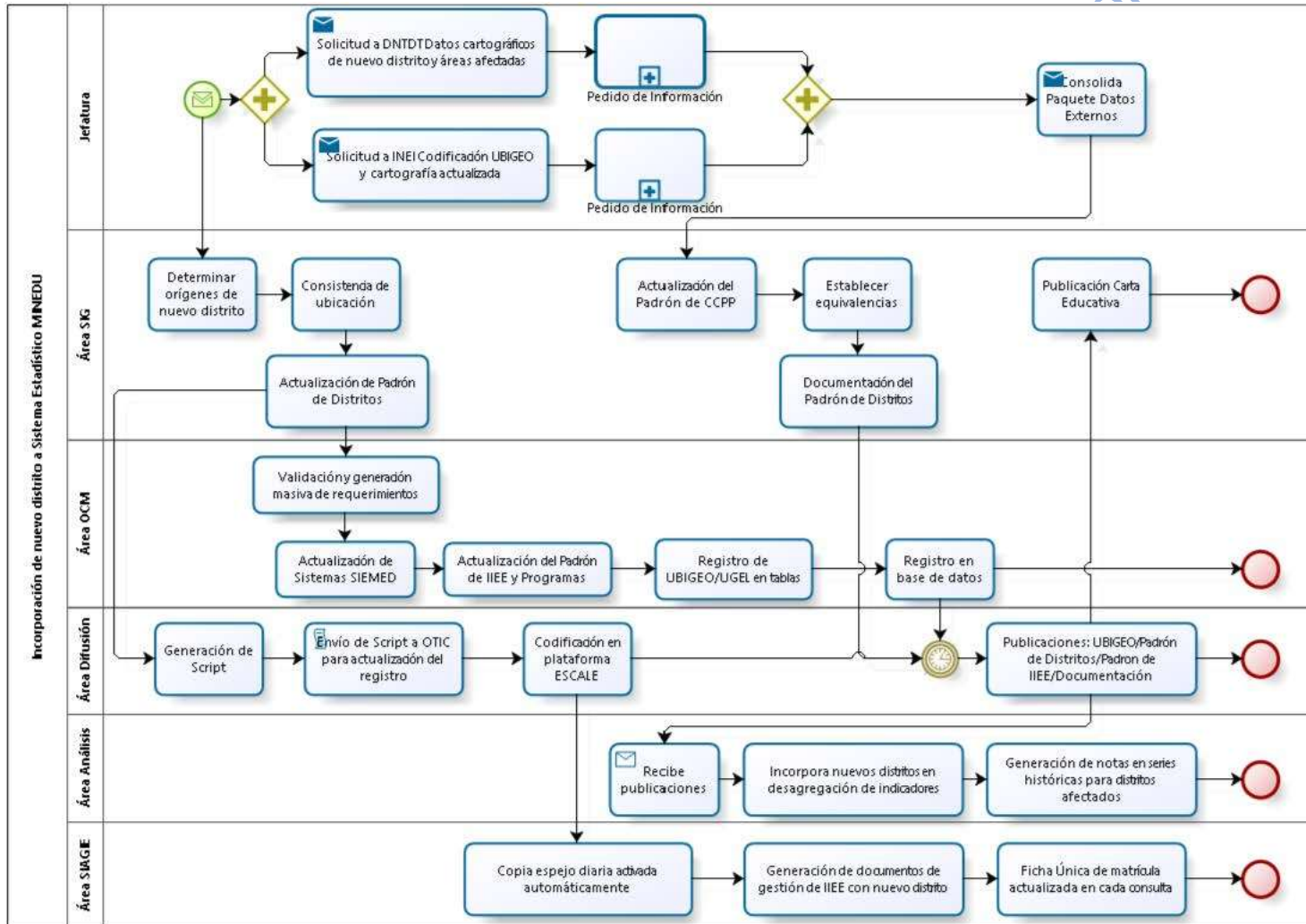
El Área de Difusión toma esta información esperada y realiza las publicaciones del Código de UBIGEO, Padrón de Distritos, Padrón de IIEE y la Documentación respectiva en los servidores de la UE y activa el disparador para que el Área SIG publique la Carta Educativa actualizada correspondiente al nuevo distrito. Simultáneamente el Área de Difusión envía la disponibilidad de las publicaciones efectuadas al Área de Análisis.

El Área de Análisis toma la publicación de los nuevos datos, incorpora el nuevo distrito en su desagregación de indicadores y por último genera las notas respectivas en la serie histórica de los distritos afectados, que complementan la trazabilidad de estos sucesos.



"Año de la Diversificación Productiva y el Fortalecimiento de la Educación"  
"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú 2007 - 2016"

GRÁFICO 11: PROCESAMIENTO UE





## XI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Cédulas del Censo Escolar 2015 de la UE.

DAMMERT EGO AGUIRRE, Manuel, Identificación de territorios sociales poliédricos y la virtud democrática republicana (Un enfoque territorial autonómico del desarrollo). Tesis para optar el grado académico de magíster en sociología, UNMSM, Lima 2006.

DAMONTE Valencia, Gerardo, Construyendo territorios, narrativas territoriales aymaras contemporáneas, GRADE, Lima, agosto 2011.

<http://archivo.larepublica.pe/31-01-2015/caso-de-san-isidro-y-magdalena-es-uno-de-los-cinco-conflictos-por-limites-distritales>. Consulta del 4 de junio de 2015.

<http://elcomercio.pe/lima/ciudad/conflicto-limitrofe-san-isidro-gano-33-manzanas-y-magdalena-8-noticia-1827365>. Consulta del 24 de julio de 2015

<http://www.andina.com.pe/agencia/noticia-crean-distrito-uchuraccay-el-departamento-ayacucho-514159.aspx>. Consulta del 1º de julio de 2015.

[http://www.diariolaprimeraperu.com/online/especial/museo-de-la-nacion\\_94390.html](http://www.diariolaprimeraperu.com/online/especial/museo-de-la-nacion_94390.html)  
Artículo de Torre Flores, Carlos. Consulta del 10 de julio de 2015.

[http://www.perio.unlp.edu.ar/catedras/system/files/anderson\\_benedict\\_comunidades\\_i\\_maginadas.pdf](http://www.perio.unlp.edu.ar/catedras/system/files/anderson_benedict_comunidades_i_maginadas.pdf). Descarga del 6 de julio 2015.

Informe Rural Urbano Unidad de Estadística, marzo 2015

Ley Nº 28044 Ley General de Educación

Ley Nº 27795 Ley de Demarcación y Organización Territorial

Maas, Sergio Franco, María Eugenia Valdéz Pérez. Principios básicos de cartografía y cartografía automatizada. Universidad Nacional Autónoma de México, 2003

Patrones de Modelado de Procesos © BIZAGI 2014

Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Educación 2015.

Rodríguez, Gonzalo, "El uso de zonas censales para medir la segregación residencial. Contraindicaciones, propuesta metodológica y un estudio de caso: Argentina 1991-2001".  
[http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612013000300005&script=sci\\_abstract](http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612013000300005&script=sci_abstract)  
consulta del 8 de junio de 2015

SANTAMARÍA CARMONA, Rafael, Trabajo Final de Carrera. Copias de seguridad: Estudio y metodología. Universitat Oberta de Catalunya UOC, 2012.

SILVA, José Miguel. Entrevista a Juan Manuel Delgado y Jean Pierre Chaumiel. En <http://larepublica.pe/blogs/un-millon-de-libros/2012-de-noviembre-de-29/una-joya-bibliografica-el-primer-atlas-geografico-del-peru-ha-sido-reeditado/> consulta del 24 de julio de 2015.

Vargas Ugarte, Rubén: Historia General del Perú. Tomo II. Virreinato (1551-1596). Editor: Carlos Milla Batres. Lima, Perú, 1981

Willaqniki 2 Informe de diferencias, controversias y conflictos sociales: DEMARCACIÓN TERRITORIAL RETOS PARA LA INTEGRACIÓN Y EL DESARROLLO



PERÚ

Ministerio  
de Educación

Secretaría de  
Planificación Estratégica

Oficina de Seguimiento  
y Evaluación Estratégica

Unidad de Estadística

"Año de la Diversificación Productiva y el Fortalecimiento de la Educación"  
"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú 2007 - 2016"

## XII. ANEXOS

Unidad de Estadística - Ministerio de Educación



**ANEXO 1****Ley Nº 27972****Ley Orgánica de Municipalidades****Artículo 82.- Educación, Cultura, Deportes y Recreación**

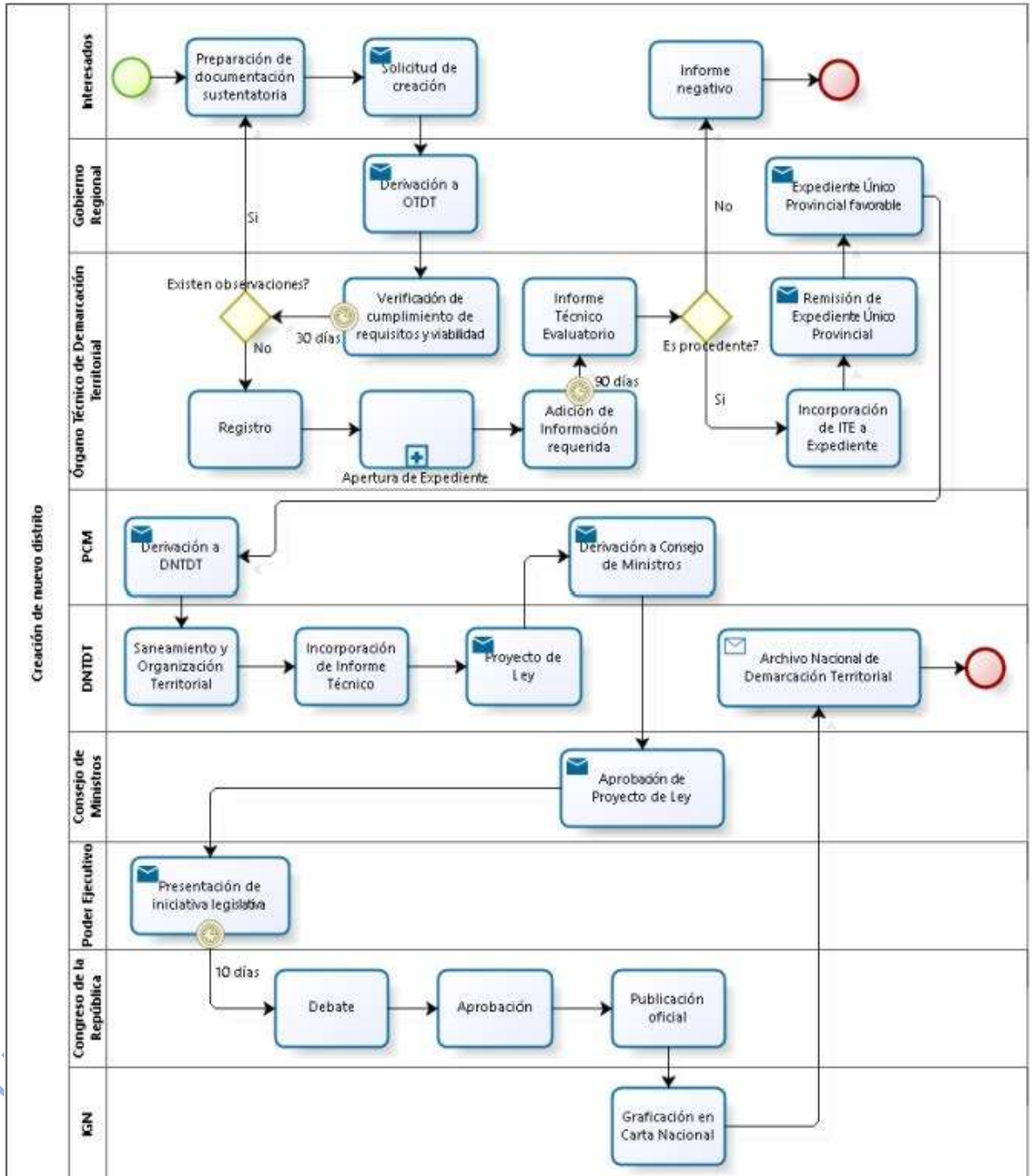
Las municipalidades, en materia de educación, cultura, deportes y recreación, tienen como competencias y funciones específicas compartidas con el gobierno nacional y el regional las siguientes:

1. Promover el desarrollo humano sostenible en el nivel local, propiciando el desarrollo de comunidades educadoras.
2. Diseñar, ejecutar y evaluar el proyecto educativo de su jurisdicción, en coordinación con la Dirección Regional de Educación y las Unidades de Gestión Educativas, según corresponda, contribuyendo en la política educativa regional y nacional con un enfoque y acción intersectorial.
3. Promover la diversificación curricular, incorporando contenidos significativos de su realidad sociocultural, económica, productiva y ecológica.
4. Monitorear la gestión pedagógica y administrativa de las instituciones educativas bajo su jurisdicción, en coordinación con la Dirección Regional de Educación y las Unidades de Gestión Educativas, según corresponda, fortaleciendo su autonomía institucional.
5. Construir, equipar y mantener la infraestructura de los locales educativos de su jurisdicción de acuerdo al Plan de Desarrollo Regional concertado y al presupuesto que se le asigne.
6. Apoyar la creación de redes educativas como expresión de participación y cooperación entre los centros y los programas educativos de su jurisdicción. Para ello se harán alianzas estratégicas con instituciones especializadas de la comunidad.
7. Impulsar y organizar el Consejo Participativo Local de Educación, a fin de generar acuerdos concertados y promover la vigilancia y el control ciudadanos.
8. Apoyar la incorporación y el desarrollo de nuevas tecnologías para el mejoramiento del sistema educativo. Este proceso se realiza para optimizar la relación con otros sectores.
9. Promover, coordinar, ejecutar y evaluar, con los gobiernos regionales, los programas de alfabetización en el marco de las políticas y programas nacionales, de acuerdo con las características socioculturales y lingüísticas de cada localidad.
- ...
11. Organizar y sostener centros culturales, bibliotecas, teatros y talleres de arte en provincias, distritos y centros poblados.
- ...
13. Promover la cultura de la prevención mediante la educación para la preservación del ambiente.
- ...
18. Normar, coordinar y fomentar el deporte y la recreación de la niñez y del vecindario en general, mediante la construcción de campos deportivos y recreacionales o el empleo temporal de zonas urbanas apropiadas, para los fines antes indicados
19. Promover actividades culturales diversas.
20. Promover la consolidación de una cultura de ciudadanía democrática y fortalecer la identidad cultural de la población campesina, nativa y afroperuana. En aquellos casos en que las municipalidades distritales no puedan asumir las funciones específicas a que se refiere el presente artículo, se procederá conforme a lo dispuesto en los artículos 76 y 77.



"Año de la Diversificación Productiva y el Fortalecimiento de la Educación"  
"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú 2007 - 2016"

### ANEXO 2 Procedimiento vigente para la creación de un nuevo distrito





PERÚ

Ministerio  
de Educación

Secretaría de  
Planificación Estratégica

Oficina de Seguimiento  
y Evaluación Estratégica

Unidad de Estadística

"Año de la Diversificación Productiva y el Fortalecimiento de la Educación"  
"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú 2007 - 2016"

### ANEXO 3

**Acta de Reunión**  
**Comisión de Trabajo sobre creación de nuevas unidades político – administrativas:**  
**Distritos y Provincias**



**Adobe Acrobat  
Document**