

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO

RECIBIDO

PROYECTO DE LEY N°
13988/2025-CR RU 2221278

17 FEBRERO 2026 12:07 p. m.

FIRMADO DIGITALMENTE: CMEDINA

SUMILLA: LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL Y NECESIDAD PÚBLICA LA CREACIÓN DEL DISTRITO DE TOTORAL, EN LA PROVINCIA DE ANDAHUAYLAS, DEPARTAMENTO DE APURÍMAC.

Los Congresistas de la República que suscriben a iniciativa del congresista **Paul Silvio Gutiérrez Ticona**, miembro del grupo parlamentario "Somos Perú", en estricto cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 107° de la Constitución Política del Estado y de conformidad con lo establecido en el literal c) del artículo 22° y los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta la siguiente propuesta legislativa:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL Y NECESIDAD PÚBLICA LA CREACIÓN DEL DISTRITO DE TOTORAL, EN LA PROVINCIA DE ANDAHUAYLAS, DEPARTAMENTO DE APURÍMAC

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto declarar de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Totoral, en la provincia de Andahuaylas, departamento de Apurímac, como nueva circunscripción político-administrativa dotada de autonomía política, económica y administrativa, en concordancia con la Constitución Política del Perú y el proceso de descentralización del Estado.

Artículo 2.- Finalidad de la Ley

La presente Ley tiene por finalidad impulsar el proceso de descentralización y el fortalecimiento efectivo de los gobiernos locales, promoviendo el desarrollo integral, sostenible y equitativo del ámbito territorial del actual Centro Poblado de Totoral, mediante la creación de una municipalidad distrital con capacidad de gestión directa de recursos públicos, que permita cerrar brechas en infraestructura y servicios básicos, mejorar la calidad de vida de la población y garantizar una presencia institucional más cercana, eficiente y articulada con las necesidades reales de la comunidad.

Artículo 3.- Declaratoria de interés y necesidad pública

Declárase de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Totoral, en la provincia de Andahuaylas, departamento de Apurímac, con capital en la localidad de Totoral, el cual se constituye por segregación del distrito de San Jerónimo, conforme al ámbito territorial delimitado en el expediente técnico aprobado por la Municipalidad Provincial de Andahuaylas y reconocido mediante Ordenanza Municipal N.º 006-2022-CM-MPA, con una extensión aproximada de 839.30946 hectáreas y un perímetro de 23,809.77 metros.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA.- Priorización

Se dispone que el Poder Ejecutivo, a través del órgano competente en materia de demarcación y organización territorial adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, en coordinación con el Gobierno Regional de Apurímac, priorice las acciones técnicas y administrativas necesarias para la creación del distrito de Totoral, con capital en la localidad de Totoral, provincia de Andahuaylas, departamento de Apurímac, en el marco de la normativa vigente.

SEGUNDA.- Vigencia

La presente Ley entra en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.

Lima, 13 de Febrero de 2026



Firmado digitalmente por:
ZEGARRA SABOYA Ana Zadith
FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/02/2026 14:59:01-0500



Firmado digitalmente por:
ZEA CHOQUECHAMBI Oscar
FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/02/2026 14:30:18-0500



Firmado digitalmente por:
GUTIERREZ TICONA Paul
Silvio FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/02/2026 13:01:12-0500



Firmado digitalmente por:
PAZO NUNURA Jose Bernardo
FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/02/2026 16:26:41-0500



Firmado digitalmente por:
VALER PINTO Hector FAU
20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/02/2026 14:17:33-0500



Firmado digitalmente por:
VALER PINTO Hector FAU
20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/02/2026 14:17:39-0500



Firmado digitalmente por:
MEDINA HERMOSILLA
Elizabeth Sara FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/02/2026 15:34:25-0500



Firmado digitalmente por:
AZURIN LOAYZA Alfredo FAU
20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 17/02/2026 10:56:43-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES GONZALES Alex
Antonio FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 17/02/2026 NI:48:38-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I.- INTRODUCCIÓN DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

El presente proyecto de ley se sustenta en el mandato constitucional de descentralización reconocido en los artículos 43, 188 y 194 de la Constitución Política del Perú, los cuales establecen que el Estado es unitario y descentralizado, y que los gobiernos locales gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. La creación de nuevas circunscripciones distritales constituye una herramienta legítima dentro del diseño territorial del Estado para garantizar una gestión pública más próxima al ciudadano, particularmente en aquellos espacios donde existe consolidación urbana, crecimiento poblacional y funcionamiento administrativo previo. Desde la teoría del Estado descentralizado, la organización territorial no responde únicamente a criterios formales, sino a dinámicas reales de articulación social y capacidad de autogobierno, elementos que justifican la adecuación jurídica de realidades territoriales consolidadas¹.

La presente iniciativa legislativa encuentra respaldo en la doctrina de la descentralización como mecanismo de democratización del poder público. Oates sostiene que la descentralización mejora la eficiencia en la provisión de bienes públicos cuando las decisiones se adoptan en niveles cercanos a la población beneficiaria, permitiendo que las políticas se adapten mejor a las preferencias locales y a las necesidades específicas del territorio². En el caso del Centro Poblado de Totoral, la consolidación de infraestructura educativa, servicios básicos y organización municipal reconocida mediante ordenanza provincial evidencia la existencia de una base administrativa suficiente para asumir competencias distritales. La adecuación normativa mediante la creación del distrito no crea una realidad artificial, sino que reconoce una estructura territorial que ya opera funcionalmente.

La presente propuesta de ley también se sustenta en la noción de desarrollo territorial como proceso integral que articula factores institucionales, económicos y sociales. Boisier explica que el desarrollo territorial requiere capacidad decisional local y estructuras institucionales con autonomía para planificar y gestionar recursos, ya que sin instrumentos políticos propios el territorio carece de herramientas para cerrar brechas estructurales³. En este sentido, la creación del distrito de Totoral fortalece la capacidad institucional local para gestionar presupuesto público directo, formular proyectos de inversión y coordinar políticas sectoriales, lo cual resulta coherente con la finalidad de reducir desigualdades territoriales en el ámbito provincial de Andahuaylas.

Desde la perspectiva de la gobernanza multinivel, la literatura especializada sostiene que la descentralización no fragmenta el Estado, sino que redistribuye competencias para lograr mayor eficiencia y legitimidad democrática. Según Hooghe y Marks, la asignación territorial de competencias permite una mejor coordinación vertical entre niveles de gobierno y una mayor rendición de cuentas frente a la ciudadanía⁴. La creación del distrito

¹ Tocqueville, A. de. (1835/2005). *La democracia en América*. Fondo de Cultura Económica.

² Oates, W. E. (1972). *Fiscal federalism*. Harcourt Brace Jovanovich.

³ Boisier, S. (2004). *Desarrollo territorial y descentralización: el desarrollo en el lugar y en las manos de la gente*. Revista Eure.

⁴ Hooghe, L., & Marks, G. (2003). Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance. *American Political Science Review*, 97(2), 233–243.

de Totoral fortalece esta articulación, pues facilita la interacción directa con el Gobierno Regional de Apurímac y con el Poder Ejecutivo, optimizando la planificación territorial y la ejecución presupuestal en coherencia con los instrumentos de demarcación y organización territorial.

Asimismo, desde la teoría del desarrollo humano, el fortalecimiento de gobiernos locales se vincula con la ampliación de capacidades de la población. Sen plantea que el desarrollo debe medirse en función de las oportunidades reales que tienen las personas para mejorar su calidad de vida, lo que requiere instituciones públicas accesibles y cercanas⁵. La presente iniciativa legislativa contribuye a ampliar esas capacidades al dotar al territorio de una estructura municipal distrital que permita gestionar servicios básicos, infraestructura y programas sociales con mayor proximidad y eficiencia administrativa.

El presente proyecto de ley, por tanto, responde a una necesidad estructural de ordenamiento territorial y fortalecimiento institucional, sustentada en fundamentos constitucionales, doctrinales y de política pública. La declaratoria de interés nacional y necesidad pública reconoce que la organización político-administrativa debe adecuarse a la realidad demográfica y funcional del territorio, garantizando una presencia estatal efectiva y coherente con el principio de subsidiariedad, la eficiencia en la gestión pública y la consolidación del proceso de descentralización.

➤ ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO

El presente proyecto de ley se sustenta en el siguiente marco normativo:

1. Constitución Política del Perú.
2. Ley N.º 27783 – Ley de Bases de la Descentralización.
3. Ley N.º 27680 – Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV sobre Descentralización.
4. Ley N.º 27972 – Ley Orgánica de Municipalidades.
5. Ley N.º 27795 – Ley de Demarcación y Organización Territorial.
6. Ley N.º 29533 – Ley que modifica la Ley N.º 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial.
7. Decreto Supremo N.º 019-2003-PCM – Reglamento de la Ley N.º 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial.
8. Ley N.º 27867 – Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.
9. Ley N.º 31079 – Ley que modifica la Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, respecto a las municipalidades de centros poblados.
10. Ley N.º 28411 – Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto.
11. Decreto Legislativo N.º 1440 – Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público.
12. Ordenanza Municipal N.º 006-2022-CM-MPA – Ordenanza que aprueba la adecuación de la Municipalidad del Centro Poblado Totoral a la Ley N.º 31079.

⁵ Sen, A. (1999). *Development as freedom*. Oxford University Press.

II.- FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

El presente proyecto de ley se sustenta en el mandato constitucional de profundizar el proceso de descentralización como política permanente del Estado, orientada a garantizar una gestión pública más eficiente, cercana y articulada con las necesidades reales de la población. La organización territorial no constituye únicamente un acto formal de delimitación geográfica, sino un instrumento jurídico destinado a materializar la presencia efectiva del Estado en el territorio, fortalecer la gobernanza local y corregir desigualdades estructurales derivadas de la concentración administrativa. La doctrina especializada ha señalado que la descentralización es una condición necesaria para mejorar la capacidad de respuesta estatal y fortalecer la legitimidad democrática en contextos de diversidad territorial, al permitir que las decisiones públicas se adopten en niveles de gobierno más próximos al ciudadano⁶. Desde esta perspectiva, la presente iniciativa legislativa no se limita a declarar la creación de una nueva circunscripción, sino que impulsa una reorganización territorial coherente con los principios de subsidiariedad y autonomía local reconocidos en el ordenamiento constitucional peruano.

La experiencia comparada demuestra que la descentralización territorial bien diseñada contribuye al fortalecimiento institucional y a la eficiencia en la provisión de bienes y servicios públicos, particularmente cuando las unidades subnacionales cuentan con autonomía para gestionar recursos y planificar su desarrollo conforme a su realidad socioeconómica⁷. En este marco, la presente propuesta de ley reconoce que el actual Centro Poblado de Totoral reúne condiciones demográficas, territoriales e institucionales que justifican su reconocimiento como distrito, permitiendo una gestión presupuestal directa y una planificación territorial acorde con su dinámica de crecimiento urbano. La creación distrital no implica fragmentación administrativa arbitraria, sino la adecuación de la estructura estatal a una realidad territorial consolidada. Desde el enfoque del desarrollo territorial, la literatura especializada sostiene que el crecimiento equilibrado y sostenible depende de la articulación entre autonomía local, planificación estratégica y capacidad institucional⁸. En contextos donde existen brechas de infraestructura y servicios básicos, la creación de nuevas circunscripciones distritales puede convertirse en un mecanismo legítimo para fortalecer la capacidad de inversión pública y acelerar el cierre de desigualdades territoriales. La presente iniciativa legislativa responde precisamente a esa lógica, al reconocer que la gestión directa de recursos por parte de una municipalidad distrital permitirá una asignación más eficiente y focalizada del gasto público, promoviendo el desarrollo integral del ámbito territorial de Totoral.

El fortalecimiento de los gobiernos locales constituye además un componente esencial del modelo democrático descentralizado, en tanto la proximidad institucional facilita la rendición de cuentas y la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas⁹. La creación del distrito de Totoral no solo tiene implicancias administrativas, sino también democráticas, al consolidar un espacio de representación política más cercano a la población y con mayor capacidad de respuesta frente a sus demandas. En este sentido,

⁶ Oates, W. E. (1972). *Fiscal federalism*. Harcourt Brace Jovanovich.

⁷ Faguet, J. P. (2014). Decentralization and governance. *World Development*, 53, 2–13.

⁸ Boisier, S. (2001). Desarrollo territorial y descentralización: el desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. *Revista Eure*, 27(80), 5–25.

⁹ Rodden, J. (2004). Comparative federalism and decentralization: On meaning and measurement. *Comparative Politics*, 36(4), 481–500.

la presente propuesta de ley contribuye a robustecer el sistema de gobierno multinivel y a consolidar la gobernanza territorial en la provincia de Andahuaylas.

La evidencia empírica desarrollada en estudios sobre descentralización fiscal indica que cuando las unidades subnacionales cuentan con competencias claras y autonomía presupuestal, se incrementa la eficiencia en la provisión de servicios públicos y se fortalecen los incentivos para una gestión responsable¹⁰. Bajo esta premisa, el reconocimiento distrital de Totoral permitirá integrar formalmente a la nueva circunscripción en los sistemas administrativos del Estado, garantizando su participación en la distribución presupuestal y en los mecanismos de planificación territorial. La presente iniciativa legislativa se enmarca así en un enfoque de desarrollo sostenible, coherente con la organización territorial del Estado y con la necesidad de consolidar una estructura institucional que responda de manera efectiva a las demandas de la población.

III.- IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

La identificación del problema que aborda el presente proyecto de ley parte de una constatación institucional: cuando una población territorialmente cohesionada y con dinámica urbana propia permanece adscrita a una jurisdicción distrital más amplia, la toma de decisiones públicas tiende a concentrarse lejos del territorio efectivamente demandante, generando desalineación entre necesidades locales y prioridades de inversión, con efectos directos en la oportunidad, calidad y sostenibilidad de los servicios públicos y de la infraestructura básica. La literatura sobre descentralización sostiene que trasladar competencias y responsabilidades hacia niveles subnacionales permite acercar la decisión pública al ciudadano y ajustar la provisión de bienes y servicios a preferencias y condiciones locales, reduciendo el costo de políticas "uniformes" que no reflejan heterogeneidades territoriales (Oates, 1999)¹¹. En ese sentido, la presente iniciativa legislativa se justifica en la brecha práctica que existe entre el territorio donde se produce la demanda de servicios y el nivel político-administrativo que decide, prioriza y ejecuta, brecha que suele traducirse en rezagos de conectividad, equipamiento urbano, servicios sociales y presencia efectiva del Estado en áreas periféricas o con crecimiento acelerado.

En términos de gestión pública, el problema se agrava cuando la estructura administrativa vigente no otorga a la población un canal institucional con autonomía suficiente para planificar, presupuestar y coordinar intervenciones de manera directa. El enfoque de la descentralización, entendido como transferencia de responsabilidades de planificación, gestión y asignación de recursos desde el centro hacia instancias subnacionales, busca precisamente corregir esas fallas de gobernanza territorial, pero exige que el diseño institucional sea coherente con las funciones públicas y con las capacidades del gobierno local (Rondinelli et al., 1983)¹². Asimismo, los marcos político-económicos sobre descentralización advierten que, en contextos de economías territoriales diversas, las reformas de organización subnacional son más efectivas cuando responden a realidades socio-territoriales ya consolidadas y cuando dotan de incentivos y reglas claras para la

¹⁰ Treisman, D. (2007). *The architecture of government: Rethinking political decentralization*. Cambridge University Press.

¹¹ Oates, W. E. (1999). *An essay on fiscal federalism*. *Journal of Economic Literature*, 37(3), 1120–1149.

¹² Rondinelli, D. A., Nellis, J. R., & Cheema, G. S. (1983). *Decentralization in developing countries: A review of recent experience* (World Bank Staff Working Paper No. 581). The World Bank.

acción pública local (Rondinelli et al., 1989)¹³. Bajo esa lógica, la presente propuesta de ley se orienta a superar una limitación estructural: la dependencia administrativa de una unidad territorial que, por su crecimiento y complejidad, requiere un nivel de gobierno local con mayor capacidad de decisión y gestión directa, para convertir la demanda social en programación pública verificable y sostenida.

Desde la perspectiva de prestación de servicios, la evidencia comparada muestra que los resultados de la descentralización dependen del arreglo de responsabilidades, del financiamiento y de la rendición de cuentas a lo largo de la "cadena" de provisión; cuando existen asimetrías o indefiniciones, la entrega de servicios se deteriora o se vuelve intermitente, y la ciudadanía no identifica con claridad al responsable, debilitando la accountability pública (Ahmad et al., 2005)¹⁴. Este punto es crucial para el caso materia de el presente proyecto de ley, porque el problema no es solo territorial, sino de gobernanza: sin una circunscripción distrital propia, la población queda expuesta a una gestión fragmentada entre niveles y a prioridades que compiten con otras demandas del distrito matriz, lo que limita la capacidad de cerrar brechas y ordenar el desarrollo local. Al mismo tiempo, la doctrina también reconoce que descentralizar sin criterios técnicos y sin coordinación intergubernamental puede generar riesgos de ineficiencia o debilitamiento institucional, por lo que el énfasis debe estar en decisiones territorialmente justificadas y administrativamente viables (Prud'homme, 1995)¹⁵. En ese marco, la problemática que aborda la presente iniciativa legislativa consiste en corregir una insuficiencia de organización territorial y de proximidad estatal que restringe el desarrollo local, mediante una medida declarativa que habilite la priorización técnico-administrativa correspondiente en el sistema de demarcación y organización territorial.

IV.- EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El efecto de la vigencia de la norma sobre la legislación nacional debe analizarse desde la perspectiva de la coherencia del sistema jurídico, la organización territorial del Estado y el principio de descentralización consagrado en la Constitución. El presente proyecto de ley no introduce una regulación sectorial nueva ni modifica competencias sustantivas del ordenamiento vigente, sino que activa una habilitación constitucional ya prevista en el modelo de Estado unitario y descentralizado. En ese sentido, la presente iniciativa legislativa se inserta dentro del marco normativo existente sobre organización territorial, desarrollando una potestad del Congreso para crear circunscripciones político-administrativas conforme a la Constitución y a la legislación de desarrollo, sin alterar la estructura esencial del sistema jurídico. Desde la teoría de la jerarquía normativa, toda nueva ley debe integrarse armónicamente con el ordenamiento vigente y respetar la supremacía constitucional, lo que implica que su vigencia produce efectos modificatorios únicamente en la dimensión territorial-administrativa, sin desplazar principios ni reglas estructurales del Estado (¹⁶ Kelsen, 2009).

¹³ Rondinelli, D. A., McCullough, J. S., & Johnson, R. W. (1989). Analysing decentralization policies in developing countries: A political-economy framework. *Development and Change*, 20(1), 57–87.

¹⁴ Ahmad, J., Devarajan, S., Khemani, S., & Shah, S. (2005). *Decentralization and service delivery* (World Bank Policy Research Working Paper No. 3603). The World Bank.

¹⁵ rud'homme, R. (1995). The dangers of decentralization. *The World Bank Research Observer*, 10(2), 201–220.

¹⁶ Kelsen, H. (2009). *Teoría pura del derecho*. México: Porrúa.

La presente propuesta de ley incide directamente en la legislación sobre descentralización y gobiernos locales, particularmente en la Ley Orgánica de Municipalidades y en la normativa sobre demarcación territorial. Sin embargo, su efecto no es derogatorio ni sustitutivo, sino integrador. La creación de un nuevo distrito constituye un acto legislativo que concreta el mandato constitucional de promover la descentralización como política permanente del Estado, reforzando la autonomía municipal en un ámbito geográfico determinado. Desde la perspectiva del derecho constitucional territorial, la descentralización no implica fragmentación del Estado, sino redistribución funcional del poder público dentro de una estructura unitaria, permitiendo una administración más próxima a la ciudadanía (¹⁷ García Toma, 2013). La vigencia de la norma proyectada, por tanto, fortalece el sistema descentralizado sin generar contradicciones normativas, pues opera dentro de las competencias expresamente reconocidas al Congreso. En términos de efectos sobre la legislación nacional, la entrada en vigor de la norma produce un reajuste en la organización territorial, generando la necesidad de adecuaciones técnicas en registros administrativos, sistemas presupuestales y delimitaciones cartográficas, pero sin alterar el régimen jurídico general de los gobiernos locales. Desde la teoría del Estado y la administración pública, la creación de nuevas entidades territoriales responde a la necesidad de acercar el poder público a la población y mejorar la eficacia en la provisión de bienes y servicios públicos (¹⁸ Bobbio, 1987). Bajo esta lógica, la vigencia del proyecto no introduce una ruptura normativa, sino que optimiza la aplicación territorial de normas ya existentes, reforzando el principio de subsidiariedad y la gestión directa en contextos donde la estructura distrital vigente resulta insuficiente para atender la dinámica demográfica y urbana.

Desde la perspectiva del derecho administrativo, la creación de una nueva circunscripción distrital genera efectos organizativos y competenciales, pero estos se producen dentro del marco general previamente definido por la legislación nacional. La presente iniciativa legislativa no crea nuevas categorías jurídicas ni altera el régimen de competencias municipales, sino que activa su aplicación en un nuevo ámbito territorial. La doctrina administrativa ha sostenido que la organización territorial del Estado constituye un instrumento para garantizar eficacia y control en la gestión pública, sin afectar la unidad del ordenamiento (¹⁹ Parejo Alfonso, 2014). En ese sentido, la vigencia de la norma proyectada produce un efecto de expansión territorial de competencias ya existentes, sin modificar su contenido normativo esencial.

Asimismo, el impacto legislativo debe evaluarse bajo el principio de coherencia sistemática, según el cual las normas deben interpretarse de manera integrada y funcional. La presente propuesta de ley se articula con la Ley de Bases de la Descentralización y la Ley Orgánica de Municipalidades, reforzando la política pública de cierre de brechas territoriales y fortalecimiento institucional. Desde la doctrina contemporánea sobre descentralización, se reconoce que la reorganización territorial es un mecanismo legítimo para mejorar la gobernanza y la eficiencia del gasto público

¹⁷ García Toma, V. (2013). *Derecho constitucional*. Lima: Gaceta Jurídica.

¹⁸ Bobbio, N. (1987). *Estado, gobierno y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.

¹⁹ Parejo Alfonso, L. (2014). *Derecho administrativo*. Madrid: Marcial Pons.

cuando responde a una realidad socioeconómica consolidada (²⁰ De la Cruz, 2016). Por ello, la vigencia de la norma no genera antinomias ni vacíos normativos, sino que consolida una adecuación institucional necesaria para armonizar la estructura territorial del Estado con la realidad demográfica y administrativa existente en el ámbito del actual Centro Poblado de Totoral.

V.- ANALISIS COSTO – BENEFICIO

El análisis costo–beneficio de la presente iniciativa legislativa debe leerse como una evaluación de eficiencia social: si los beneficios netos esperados para la población de Totoral y para el Estado superan los costos de transacción, implementación y ajuste institucional asociados a reconocer una nueva circunscripción distrital. Bajo el enfoque estándar de evaluación económica de políticas públicas, el presente proyecto de ley genera un flujo de beneficios y costos a lo largo del tiempo que debe compararse en valor presente, aplicando supuestos explícitos de horizonte temporal, tasa social de descuento y escenarios de sensibilidad, precisamente porque los costos suelen concentrarse al inicio mientras que los beneficios se materializan de forma gradual mediante mejoras en asignación, gestión y acceso a servicios (Boardman et al., 2018) ²¹. En el lado de los costos, los principales componentes previsibles se vinculan con el “arranque” institucional y el reacomodo administrativo: adecuación de sistemas de gestión y registros, organización municipal distrital, requerimientos de personal mínimo, gastos operativos iniciales y coordinación intergubernamental para demarcación y transición. También existe el riesgo de costos por duplicación o fragmentación si no se asegura una gobernanza fiscal y administrativa consistente, por ejemplo, cuando nuevas estructuras locales no cuentan con capacidades suficientes o cuando los incentivos de rendición de cuentas y control no se alinean con el financiamiento, generando ineficiencias o presiones presupuestales futuras; la literatura sobre descentralización en países en desarrollo advierte que el diseño institucional y la claridad de funciones, fuentes de ingresos y mecanismos de control son determinantes para evitar resultados subóptimos (Litvack et al., 1998) ²². A estos costos se suman los de coordinación política y administrativa durante el periodo de transición y el costo de oportunidad de la reasignación de esfuerzos públicos para viabilizar la implementación; aun tratándose de una norma declarativa, la creación de distrito activa procesos administrativos y electorales que demandan gestión intersectorial.

En el lado de los beneficios, la presente propuesta de ley se apoya en una lógica económica clásica: acercar la decisión pública al ciudadano para mejorar la correspondencia entre necesidades locales y provisión de bienes y servicios, reduciendo “costos de información” y “costos de transacción” que suelen presentarse cuando la administración efectiva se concentra lejos del territorio. La teoría del federalismo fiscal sostiene que, cuando las preferencias y necesidades son heterogéneas entre territorios, la provisión local tiende a ser más eficiente que una provisión uniforme centralizada, porque permite ajustar el gasto y la gestión a condiciones específicas del lugar, elevando

²⁰ De la Cruz, R. (2016). *Descentralización y gobiernos locales en el Perú*. Lima: Fondo Editorial PUCP.

²¹ Boardman, A. E., Greenberg, D. H., Vining, A. R., & Weimer, D. L. (2018). *Cost–Benefit Analysis: Concepts and Practice* (5th ed.). Cambridge University Press.

²² Litvack, J., Ahmad, J., & Bird, R. (1998). *Rethinking Decentralization in Developing Countries*. World Bank.

el bienestar social con el mismo nivel de recursos o logrando más resultados con recursos comparables (Oates, 1972)²³. En un contexto como Totoral —*descrita en el expediente como un espacio urbano-territorial consolidado*— el beneficio esperado no se limita a “tener un nuevo distrito” como símbolo, sino a habilitar una arquitectura institucional con autonomía municipal que facilite programación, priorización y ejecución de inversiones y servicios con mayor trazabilidad local, lo que puede traducirse en menores tiempos de respuesta, mejor focalización del gasto y mayor control social de la gestión pública. La evidencia comparada destaca que la descentralización puede potenciar la rendición de cuentas y la responsabilidad de autoridades frente a ciudadanos, aunque su efecto depende de las condiciones de monitoreo, participación y calidad institucional; cuando estas condiciones mejoran o se activan con la proximidad del gobierno, la probabilidad de mejoras en provisión de infraestructura y servicios se incrementa (Bardhan & Mookherjee, 2006)²⁴. Adicionalmente, el presente proyecto de ley puede generar beneficios dinámicos de desarrollo territorial: al formalizar la unidad distrital, se fortalece la planificación local, se ordenan prioridades de inversión y se reduce la brecha entre demanda ciudadana y respuesta estatal, lo que puede favorecer un entorno más propicio para actividad económica local, acceso a servicios y articulación con programas públicos. Desde un enfoque de evaluación, estos beneficios deben ser “traducidos” a variables observables para la exposición de motivos: reducción de tiempos y costos de acceso a trámites y servicios, incremento en cobertura y continuidad de servicios municipales, mejora en ejecución de inversión pública local, reducción de costos de coordinación para atender emergencias o mantenimiento urbano, y mayor capacidad de gestión territorial; el punto clave es que, aun sin monetizar cada efecto, la metodología de costo-beneficio permite justificar razonablemente la superioridad social esperada cuando los beneficios son persistentes y los costos iniciales son acotados y gestionables (Boardman et al., 2018).

Para sostener la racionalidad económica ante potenciales observaciones, conviene explicitar que los costos pueden minimizarse con una implementación progresiva, coordinación con el órgano competente en demarcación y organización territorial y reglas de transición administrativa claras, mientras que los beneficios se maximizan asegurando alineamiento entre competencias, financiamiento y controles. La literatura del Banco Mundial remarca que los resultados de la descentralización dependen de cómo se configuran responsabilidades, recursos y mecanismos de rendición de cuentas; cuando la descentralización se acompaña de arreglos fiscales y administrativos adecuados, puede mejorar la eficiencia del gasto y la capacidad de respuesta (Litvack et al., 1998). Asimismo, es útil enmarcar el análisis como una corrección de “falta de ajuste territorial” cuando existe una realidad urbana y de servicios que opera de facto con necesidades propias, pero cuya atención desde una jurisdicción más amplia enfrenta restricciones de priorización y distancia institucional; en ese escenario, la creación distrital opera como instrumento de organización del Estado para reducir ineficiencias de gestión y elevar el bienestar local, consistente con el principio de provisión más cercana cuando ello es administrativamente viable (Oates, 1972). Con esta lógica, la presente iniciativa legislativa presenta una estructura típica de beneficios crecientes en el tiempo, vinculados

²³ Oates, W. E. (1972). *Fiscal Federalism*. Harcourt Brace Jovanovich.

²⁴ Bardhan, P., & Mookherjee, D. (Eds.). (2006). *Decentralization and Local Governance in Developing Countries: A Comparative Perspective*. MIT Press.

a mejor asignación, mayor control ciudadano y capacidad de gestión local, frente a costos concentrados al inicio y mitigables por gradualidad y coordinación intergubernamental; esa relación temporal es precisamente el patrón que, bajo análisis económico, suele justificar decisiones institucionales orientadas a mejorar la eficiencia y equidad territorial si el diseño de implementación preserva la sostenibilidad administrativa (Boardman et al., 2018). Finalmente, para la exposición de motivos resulta metodológicamente consistente señalar que el análisis costo–beneficio no se reduce a una cifra, sino a la identificación de flujos y mecanismos verificables: costos administrativos iniciales y de coordinación versus beneficios persistentes en acceso, eficiencia de gasto, rendición de cuentas y desarrollo territorial, enfatizando que los resultados dependen de la calidad del arreglo institucional y de la capacidad de gestión local, tal como advierte la literatura especializada (Bardhan & Mookherjee, 2006); y que, como toda evaluación pública, debe incorporar escenarios conservadores y de sensibilidad para prevenir sobreestimaciones, práctica recomendada en manuales de costo–beneficio contemporáneos (Boardman et al., 2018).

VI.- VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa se encuentra plenamente vinculada con la Agenda Legislativa del Congreso de la República en materia de descentralización, fortalecimiento de los gobiernos locales y desarrollo territorial equilibrado, en tanto promueve la consolidación de una nueva circunscripción político-administrativa que responde a una realidad demográfica, urbana y funcional ya existente. La creación del distrito de Totoral contribuye al objetivo estratégico de acercar el Estado a la ciudadanía, mejorar la calidad del gasto público y garantizar una gestión más eficiente y articulada de los servicios básicos, en concordancia con las políticas nacionales orientadas al cierre de brechas sociales y territoriales.

Asimismo, la propuesta se alinea con los compromisos asumidos en el Acuerdo Nacional, particularmente aquellos relacionados con la construcción de un Estado descentralizado, eficiente y al servicio de las personas, el desarrollo regional equilibrado y la reducción de desigualdades territoriales. La iniciativa fortalece la gobernanza local mediante el reconocimiento jurídico de una unidad territorial que requiere autonomía administrativa para planificar su desarrollo, gestionar directamente sus recursos y atender de manera oportuna las demandas de su población. De esta manera, el proyecto no solo responde a una necesidad territorial concreta, sino que materializa principios estructurales del modelo constitucional de descentralización, contribuyendo al desarrollo sostenible y a la cohesión social en la provincia de Andahuaylas y en el departamento de Apurímac, en esa línea de ideas, la presente la iniciativa legislativa contenida en el Proyecto de Ley que se presenta, está alineada con los objetivos del **numeral I**. "Democracia y Estado de Derecho", del Acuerdo Nacional y vinculados con las Políticas de Estado en el **numeral 3**. Afirmación de la identidad nacional, y concordante con el **tema 13**. Defensa de los pueblos de la Agenda Legislativa del Congreso para el período Anual de Sesiones 2021-2022, aprobada por Resolución Legislativa del Congreso N° 002-2021-2022-CR y Resolución Legislativa del Congreso N° 002-2022-2023-CR, Resolución Legislativa del Congreso N° 002-2023-2024-CR.