



NOTA N° 50

***LA RENOVACIÓN DE
REPRESENTANTES DE LA
SOCIEDAD CIVIL EN LOS
CONSEJOS DE COORDINACIÓN
REGIONAL***

LA NOTICIA

Cumplido el plazo de dos años establecido por la Ley para la renovación de los representantes de la sociedad civil en los Consejos de Coordinación Regional (CCR), no todos los gobiernos regionales han cumplido con organizar la elección de nuevos representantes. Por otro lado, al no existir una norma que establezca plazos para la renovación de la representación social en los Consejos de Coordinación Local (CCL), dicha renovación ha quedado librada a la voluntad de las autoridades locales y/o la capacidad de presión de la sociedad civil. A esto se suma la ausencia de una acción sostenida de seguimiento de los CCL, tanto desde el Estado (Defensoría del Pueblo o Consejo Nacional de Descentralización) como desde la sociedad civil. Como resultado, carecemos de información sistemática al respecto.

EL RESUMEN

De acuerdo a dos interpretaciones posibles de las normas modificatorias de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, la renovación de la representación de la sociedad civil en los CCR debería de haber tenido lugar entre marzo y junio de este año. Sin embargo, hasta la fecha de cierre de esta nota, aún no se había dado tal renovación en los CCR en ocho departamentos, sin incluir al Gobierno Regional de Ucayali que sí eligió representantes pero que posteriormente anuló el proceso. Las causas para este incumplimiento del mandato legal de renovar la representación social cumplidos los dos años de su elección incluyen la inestabilidad política interna (caso de Puno); no haber obtenido quórum en las elecciones convocadas (caso de Ancash y

Tumbes); o soluciones temporales abiertamente ilegales como la del Consejo Regional de Ica que decidió extender la vigencia del CCR del 2003 hasta fijar una fecha para las elecciones.

Respecto de aquellos Gobiernos Regionales que sí han cumplido con la renovación de la representación ciudadana en sus CCR analizamos - para tres casos- los cambios en el tipo de representación social entre el 2003 y en el 2005. Asimismo, analizamos si en este proceso de renovación de representantes ante el CCR se ha cumplido con las recomendaciones hechas por la Defensoría del Pueblo, las cuales incluyen aspectos tan importantes como la inclusión de grupos minoritarios, la adecuada difusión del proceso en cada zona y la necesidad de garantizar la transparencia de cada uno de los procesos de elección de representantes.

EL ANÁLISIS

La Ley 27902 que modifica la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR) introduce la figura del Consejo de Coordinación Regional como parte de la estructura básica de los gobiernos regionales.

En ella se establece que los CCR estarán conformados por el Presidente Regional –presidiendo el Consejo-, por los alcaldes provinciales, y por representantes de la sociedad civil (1). La proporción se estableció en 60% para los alcaldes provinciales o distritales y 40% para los representantes de la sociedad civil, salvo en el caso de los CCL distritales en los que el 60% de las autoridades está compuesto por los Concejales Municipales y los Alcaldes Delegados de los Centros Poblados Menores.

(1) En el caso de los CCL distritales el 60% de las autoridades está compuesto por los Concejales Municipales y los Alcaldes Delegados de los Centros Poblados Menores mientras que esta proporción en los CCL provinciales está integrado por el alcalde provincial y los alcaldes distritales.

De igual forma, se establecieron los requisitos para la participación de las organizaciones de la sociedad civil (personería jurídica y tres años de funcionamiento comprobado), las funciones y regularidad de reuniones de los CCR (emitir opinión consultiva sobre el Plan Anual y el Presupuesto Participativo Anual, el Plan de Desarrollo Concertado y otras que le solicite el Consejo Regional; sesionar dos veces al año como mínimo) y la calidad de sus acuerdos (consultivos y no vinculantes). Hemos analizado las limitaciones de este diseño institucional en ocasiones anteriores (ver por ejemplo Participa Perú 26-27).

En la misma norma modificatoria de la LOGR se especifica también que los representantes de la sociedad civil serán elegidos democráticamente por un periodo de dos años por los delegados debidamente inscritos en el registro que habilite el Gobierno Regional. Posteriormente, una nueva Ley del Congreso (la Ley 28013) estableció que la elección debía llevarse a cabo dentro de los primeros sesenta días hábiles del año correspondiente, de lo que se desprendería que se debió elegir a los nuevos representantes hasta el 1 de marzo de este año. La misma Ley, sin embargo, señaló como plazo máximo para la instalación de Consejos de Coordinación Regional el 30 de junio del 2003, con lo cual los dos años se habrían cumplido no el 1 de marzo sino el 30 de junio del 2005.

Esto significa que si se hubiesen renovado todas las representaciones sociales en los primeros 60 días de este año 2005, ninguno de los representantes elegidos en el 2003 hubiese cumplido su mandato de

dos años (el GR que primero eligió a sus representantes fue Arequipa y lo hizo el 23 de marzo del 2003) Si tomamos el 30 de junio como plazo máximo para calcular el periodo de dos años, podemos ver que tres Gobiernos Regionales la excedieron por poco (Huancavelica, Junín y San Martín) En los casos en los que los Gobiernos Regionales aún no han renovado la representación social ante sus CCR, tendríamos que aquellos electos en el 2003 estarían gozando de un mandato que excede el plazo de dos años establecido por la Ley, ya que para setiembre del 2003 todos los representantes habían sido elegidos.

Por otro lado, si nos remitimos a los dos años contados sólo cronológicamente –al margen de que hayan excedido o no los plazos señalados en la Ley- tenemos que ocho GR han cumplido casi con exactitud su mandato de dos años, dos lo han excedido y seis lo han recortado con las elecciones llevadas a cabo este año. Estos datos se pueden verificar en el (ver Cuadro 1)

En todo caso, debemos asumir que estos dos años de funcionamiento de los CCR han dado a las organizaciones de la sociedad civil más información y más experiencia sobre sus derechos de participación y sobre las potencialidades y limitaciones de este mecanismo. Hay que considerar también que se han dictado diversas resoluciones administrativas por la Superintendencia Nacional de Registros Públicos, reduciendo drásticamente los costos de registro en el caso de las organizaciones de sobrevivencia, (Clubes de Madres, Comedores Populares, Vaso de Leche entre otras) (2), y de las Rondas Campesinas (3) deben haber estimulado su participación en los CCR.

(2) Resolución de Superintendencia 373-2003-SUNARP/SN

(3) Resolución de Superintendencia 072-2004-SUNARP

Mayor información, mayor experiencia y más facilidades para el registro de las organizaciones deberían haber generado mejores condiciones que las existentes anteriormente para una adecuada elección de los nuevos representantes sociales ante los Consejos de Coordinación Regional.

Por último, no podemos dejar de llamar la atención sobre la situación de los Consejos de Coordinación Local. La Ley Orgánica de Municipalidades estableció que, al igual que en los CCR, los representantes de la sociedad civil ante el CCL son elegidos por un periodo de dos años y que las organizaciones debían someterse a los mismos requisitos exigidos a las participantes del CCR. La diferencia radica en que mientras la Ley 28013 estableció un plazo máximo para la instalación de los CCR en el 2003, y por lo tanto un punto de partida para los dos años, en el caso de los CCL no fue así. De hecho, no se estableció ningún plazo para la instalación de dichas instancias participativas y por lo tanto el periodo de dos años es mucho más disímil entre cada uno de los cerca de dos mil CCL en el país. Esto, sumado, a la falta de información y seguimiento de su actividad, da como resultado una actitud mucho más laxa de parte de las autoridades municipales que no se sienten obligadas, ni por el Estado ni por la ciudadanía, a elegir nuevos representantes al culminar el periodo bianual.

Es pues muy difícil saber hoy, a ciencia cierta, en que número de distritos y provincias se ha renovado la representación ciudadana a

los CCL. Corresponde al CND hacer una propuesta al Congreso de la República para aprobar un plazo máximo para la renovación de representantes sociales ante los CCL. Corresponde al CND y a la Defensoría del Pueblo hacer los esfuerzos que resulten necesarios para hacer el seguimiento a estos procesos de renovación y, en general, al funcionamiento de estos mecanismos.

El proceso del 2005

El análisis del estado del proceso de elección de nuevos representantes de la sociedad civil en la mayoría de los departamentos del país es posible gracias a la colaboración del equipo del Sistema Vigila Perú del Grupo Propuesta Ciudadana, de la Defensoría del Pueblo, y de los propios Gobiernos Regionales.

De 22 gobiernos regionales de los que hemos recabado información, 15 sí han cumplido con la renovación de representantes: Junín, Pasco, Amazonas, Apurímac, Arequipa, Huancavelica, Lambayeque, Madre de Dios, Piura, Tacna, Lima Provincias, San Martín, Ayacucho y Cajamarca. Por otro lado, nueve gobiernos regionales no han cumplido con la renovación establecida en la Ley: Ancash, Cusco, Huánuco, Ica, La Libertad, Loreto, Moquegua, Puno y Tumbes.

LA RENOVACIÓN DE REPRESENTANTES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LOS CONSEJOS DE COORDINACIÓN REGIONAL

Cuadro 1.

Gobierno Regional	Renovó sociedad civil en el CCR	Fecha de elección de los nuevos representantes	Fecha programada para la elección	Fecha de elección de los representantes de la sociedad civil en el 2003
Amazonas	SÍ	6 de mayo	---	18 de mayo
Ancash	SÍ	13 de mayo De 13 representantes se eligió solamente a 8 (*).	---	3 de julio
Apuímac	SÍ	6 de junio	---	25 de junio
Arequipa	SI	22 de mayo	---	23 de marzo
Ayacucho	SÍ	21 de mayo	---	14 de junio
Cajamarca	SÍ	28 marzo	---	12 de abril
Callao	SÍ	21 de junio	---	30 de junio
Huancavelica	SÍ	4 de julio	---	25 de junio
Junín	SÍ	2 de julio	---	26 de julio
Lambayeque	SÍ	16 de mayo	---	18 de junio
Lima	SÍ	28 de junio	---	16 de junio
Madre de Dios	SI	13 de mayo	---	13 de junio
Pasco	SI	1 de marzo	---	10 de junio
Piura	SI	12 de marzo	---	29 de junio
San Martín	SI	2 de julio Se ha impugnado el proceso, pero el GR aún no la ha resuelto.		4de junio
Tacna	SI	10 de junio	---	9 de junio
Cusco	NO	---	Desconocida	17 de agosto
Huánuco	NO	---	Desconocida	16 de junio
Ica	NO	---	Desconocida	25 de mayo
La Libertad	NO	---	Desconocida	14 de junio
Loreto	NO	---	Desconocida	28 de marzo
Moquegua	NO	---	Desconocida	13 de julio
Puno	NO	---	Desconocida	9 de julio
Tumbes	NO	Se convocó para el 26 de agosto pero no hubo quórum	19 de setiembre	9 de junio
Ucayali	NO	Mediante Resolución Ejecutiva se declaró nulo el proceso (5)	---	29 de junio

(*)Habrà una elecci3n complementaria en fecha no determinada (4)

Fuentes: Equipos regionales de Vigila Perú, Defensoría del Pueblo, Gobiernos Regionales. Datos tomados hasta el 16 de setiembre de 2005.

(4) Al parecer se cometi3 un error de interpretaci3n y se juzg3 necesario elegir solamente a los representantes de los segmentos sociales, es decir, los bloques formados por los productores, los empresarios, las ONG, y demàs. Como los participantes se agruparon únicamente en ocho bloques, se eligi3 a ocho representantes cuando, de acuerdo a la proporcionalidad expresada en la Ley debían elegir a 13. La Defensoría del Pueblo ha planteado la realizaci3n de elecciones complementarias pero hasta el momento el Gobierno Regional no fija una fecha para llevarla a cabo.

Los motivos del incumplimiento son diversos y en muchos casos (Cusco, Loreto, Moquegua, La Libertad) las razones se desconocen. En Puno, por ejemplo, la raz3n està en la inestabilidad política que caracteriz3 al gobierno regional en buena parte de lo que va del ańo. En Ancash y Tumbes la representaci3n de la sociedad civil a ún no se renueva porque en las elecciones realizadas el 13 y el 26 mayo respectivamente no hubo el qu3rum necesario. Sin embargo, a la fecha s3lo Tumbes ha convocado a nuevas elecciones.

En el caso de Ica se convoc3 a elecciones pero s3lo se presentaron diez organizaciones. En virtud de los problemas en los plazos y la convocatoria, y del hecho de que el Gobierno Regional estaba màs bien abocado a la integraci3n regional, se posterg3 el proceso. El Gobierno Regional de Ic no ha fijado a ún nueva fecha para la elecci3n del CCR.

De los 16 Gobiernos Regionales que sí eligieron representantes para el CCR, nueve (Ancash, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Huancavelica, Junín, Pasco, Piura y San Martín) forman parte del sistema Vigila Perú y por tanto, nos permiten profundizar la informaci3n en t3rminos de la calidad de esos procesos. Cabe seńalar que un informe completo de la Defensoría del Pueblo conteniendo estos aspectos debe publicarse a fines de este mes.

Cambios en la composici3n de los CCR del 2003 al 2005 en tres regiones

Analizamos diversos aspectos de la renovaci3n de los representantes de la sociedad civil en tres regiones.

(5) El Colegio de Abogados plante3 la nulidad del proceso por supuestas irregularidades en el proceso. El Gobierno Regional acogi3 esta propuesta y hasta el momento no programa una fecha para las nuevas elecciones.

LA RENOVACIÓN DE REPRESENTANTES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LOS CONSEJOS DE COORDINACIÓN REGIONAL

JUNÍN	
2003	2005
Comité Departamental de Semillas	Universidad Nacional del Centro del Perú
Cámara de Comercio de Huancayo	Cámara de Comercio de Huancayo
Representante de las ONG	Comunidades Campesina Junín Tayacaja
Confederación Interinstitucional de Profesionales Universitarios Liberales (CIPUL)	Comunidad Nativa Ashaninka (organizaciones de mujeres)
Representante de Juntas Vecinales	ONG SEPAR
CC.NN. Municipalidad Distrital de Río Negro	Central Unitaria de Trabajadores

En la Región Junín se mantiene, en el CCR, una interesante presencia de organizaciones campesinas e indígenas de base y hay un interesante balance entre sectores populares rurales y urbanos y sectores medios empresariales.

PASCO	
2003	2005
Colegio de Economistas	Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (Pasco)
Centro de Cultura Popular LABOR	Centro de Cultura Popular LABOR
Asociación de Abogados de Pasco	Grupo de Investigaciones y Desarrollo Educativo Andino – IDEA
Cámara de Comercio de Pasco	Cámara de Comercio (Pasco)

En el 2003, el Gobierno Regional de Pasco estableció cuotas para la participación de mujeres y representantes indígenas, aunque ese año ninguna mujer ni representante indígena haya sido elegido para formar parte del CCR. Este año el resultado ha sido el mismo, pero sin establecer cuotas. El resultado es casi idéntico al de la elección pasada; los cuatro representantes provienen de organizaciones urbanas de la provincia de Pasco.

SAN MARTÍN	
2003	2005
Federación Agraria Selva Maestra (Productores)	ONG Paz y Esperanza
Federación de Pueblos Indígenas Quechuas de la Región San Martín	Federación Provincial de Mujeres de Moyobamba
Junta de usuarios del distrito de riego del Huallaga Central	Comité de Regantes de San Martín
Colegio de Notarios	ONG Amazónicos para la Amazonía
Federación de Clubes de Madres de la Provincia de San Martín	Comunidades Nativas Aguarunas
ONG CERMAA	Colegio de Ingenieros de San Martín
Asociación de pequeños y microempresarios del Perú (San Martín)	Comité de Electrificación de Moyobamba

El perfil de la representación en San Martín parece haberse alejado de lo «empresarial» pero también de lo explícitamente «agrario». En el 2003 encontraron representación en el CCR la Federación Agraria Selva Maestra y la Junta de Usuarios del Distrito de Riego del Huallaga Central. En el 2005 en cambio no hay mayor espacio para la actividad

agraria al margen del Comité de Regantes de San Martín. La representación de mujeres se ha desplazado de la provincia de San Martín a la de Moyobamba, resaltando la mayor importancia de esta provincia en el CCR de este año (dos de siete organizaciones son de dicha provincia).

Finalizaremos señalando dos casos extremos en lo relativo a la cantidad de organizaciones sociales inscritas para participar⁽⁵⁾. En Pasco se inscribieron solamente 11, mientras que en San Martín se inscribieron 86. Esto parece tener relación –como veremos más adelante- con la difusión que se le dio al proceso en cada uno de estos departamentos. En el caso de San Martín es interesante anotar que la inestabilidad política a nivel de la jefatura del Gobierno Regional (la vacancia del Presidente Regional Max Ramírez) no tuvo un impacto negativo sobre el número de organizaciones con interés en participar.

Algunas características de la renovación

Como medida de la calidad del proceso tomamos algunas de las sugerencias hechas por la Defensoría del Pueblo a los Gobiernos Regionales a fin de llevar a cabo para las elecciones de este año: a) la publicación de un reglamento normando el proceso, b) la necesidad de una adecuada difusión entre la población de la naturaleza del proceso así como de sus etapas y plazos, c) contar con plazos que permitan la participación del mayor número posible de organizaciones, d) conducir un adecuado proceso de registro de

organizaciones, e) establecer cuotas para la participación de mujeres y representantes de organizaciones nativas, y f) llevar el proceso de la manera más transparente posible.

¿Hubo un reglamento regulando el proceso? Del grupo de 16 Gobiernos Regionales que han cumplido con elegir nuevos representantes tenemos información sobre ocho (Amazonas, Ancash, Ayacucho, Callao, Tacna, Lambayeque, Apurímac y San Martín) que sí promulgaron reglamentos para la elección y funcionamiento de los CCR. Hay otros que tienen reglamento aprobado pero que no han llevado a cabo la elección hasta ahora (Cusco) o que la han realizado para luego declararla nula (Ucayali) El Gobierno Regional de Pasco, por ejemplo, que sí ha elegido nuevos representantes de la sociedad civil, no cumplió con promulgar el reglamento con anterioridad, optando más bien por leer el reglamento a los participantes el mismo día de la elección lo que nos habla de un déficit en la transparencia y previsibilidad del proceso en este región.

¿Difusión adecuada del proceso en toda la región incluyendo áreas rurales? Los gobiernos regionales de Ayacucho y San Martín han cumplido con difundir de manera adecuada el proceso, incluyendo el uso de medios tales como: la radio, la televisión y los periódicos locales, y los pizarrines de las instituciones públicas, aparte de enviar la invitación para participar a las principales organizaciones de la región. En Ica, prácticamente, no hubo difusión del proceso a nivel masivo. En Pasco, la difusión se hizo a través de un programa radial del Gobierno Regional y mediante cartas de invitación a las organizaciones, pero esta difusión

(5) Del número total de organizaciones que postulan a la representación en el CCR sólo las que cumplen con los requisitos establecidos en la Ley 27902 que modifica la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (acreditar personería jurídica y un mínimo de 3 años de actividad institucional) pueden...

...inscribirse en el registro. Son estas organizaciones las que eligen a los representantes de la sociedad civil en un número fijo de acuerdo a la proporción establecida en la Ley y explicada líneas arriba.

no parece haber sido adecuada, muestra de ello es que hubo muy poca participación y no hubo representantes de organizaciones de las provincias de Daniel Carrión ni de Oxapampa. De igual manera, en Junín la difusión fue escasa, lo cual explica –en parte- el descenso en el número de organizaciones registradas este año en comparación con las registradas en el 2003.

¿Plazos prudentiales? El Gobierno Regional de Ayacucho emitió la convocatoria a elecciones el 1 de abril y publicó el reglamento del proceso el 12 del mismo mes, es decir, 51 y 40 días antes de la elección, plazo más que suficiente. En San Martín la convocatoria a elecciones se publicó y difundió desde el 12 de junio, un mes antes de la fecha de la elección. En Callao la convocatoria se publicó el 5 de mayo, 46 días antes de la elección. En Pasco se omitieron etapas en el cronograma que había sido aprobado por Decreto Regional: la publicación del padrón, las impugnaciones o tachas, la aprobación del padrón y la publicación de resultados simplemente no se llevaron a cabo. Finalmente, en Junín las elecciones se convocaron con solo una semana de anticipación (el Comité Electoral se eligió el 25 de junio y la elección se programó para el 2 de julio). Cabe señalar que, además, dicho Comité fue convocado con sólo dos días de anticipación.

¿El registro de organizaciones se llevó a cabo con normalidad? En Ayacucho el registro se ha llevado a cabo de manera correcta, postularon 23 organizaciones de las cuales 15 fueron declaradas aptas. Luego se dio un periodo para tachas e impugnaciones, y finalmente

siete fueron elegidas y proclamadas. En San Martín el registro también habría ocurrido sin problemas de ninguna índole; es más, se permitió el registro de organizaciones hasta el mismo día de la elección lo que permitió que se inscribieran 86 organizaciones, de las cuales se eligió a siete. En Pasco y en Junín la inscripción se realizó sin inconvenientes, esto es, que todas las organizaciones que cumplieron los requisitos de Ley pudieron inscribirse de manera regular. En Pasco se registraron 11 organizaciones y en Junín 23. Como vemos, la cantidad de organizaciones registradas este año, especialmente en estas dos regiones, es muy baja.

¿Cuotas para asegurar la participación de mujeres y de la población indígena? En San Martín el reglamento estableció la necesidad de la participación de al menos una mujer y un representante de las comunidades nativas, y en esa línea se eligió a una representante de la Federación Provincial de Mujeres de Moyobamba y a un representante de las Comunidades Nativas Aguarunas. En Junín no se establecieron cuotas, pero sí se acordaron algunos criterios el día mismo de la elección. La única mujer elegida es, a la vez, representante de una organización ashaninka. En Ayacucho no se contemplaron las cuotas en el reglamento y en virtud de ello todos los representantes elegidos son varones, tampoco hay ningún representante de las comunidades nativas, tal como ocurrió en el 2003. En Pasco no se establecieron cuotas de ningún tipo, el resultado del proceso es que no hay ninguna mujer ni ningún representante de comunidades

indígenas en el nuevo CCR y, -como hemos señalado antes- todas las organizaciones son únicamente de la provincia de Pasco.

¿Se garantizó la transparencia del proceso? Tanto en Ayacucho como en Amazonas y Lambayeque las elecciones contaron con observadores del Jurado Nacional de Elecciones para garantizar su transparencia. En Ayacucho además participaron la ONPE y la Defensoría del Pueblo. En Pasco se contó con la presencia de representantes del JNE el día de la elección. Se señala que la Defensoría del Pueblo fue invitada pero no participó. En Junín no participó el JNE pero sí la Defensoría del Pueblo. En San Martín ocurrió algo similar, el proceso no contó con fiscalización del JNE pero sí de la Defensoría y de la ONPE.

IDEAS FUERZA

- Es preocupante que en un número significativo de regiones las autoridades no hayan todavía procedido a organizar la renovación de los representantes sociales ante los Consejos de Coordinación Regional.
- Es indispensable contar con la información completa a nivel nacional sobre la renovación de los representantes sociales a los CCR. La Defensoría del Pueblo está preparando la pronta publicación del balance que ha hecho sobre este proceso de renovación democrática de los CCR. Esa información hará posible una evaluación más completa de las características del proceso y de la composición social de la nueva representación.

- Debemos resaltar la dificultad de conseguir información respecto de los Consejos de Coordinación Regional en las páginas web de los Gobiernos Regionales. Dado que el CCR es parte de la estructura orgánica del Gobierno Regional, la información debería incluirse.
- Es urgente prestar atención a la situación de los CCL y de la renovación de su representación social, llenando los vacíos legales y de capacidad de seguimiento que existen.
- Es notoria la falta de mecanismos de control y sanción para los Gobiernos Regionales que incumplen con la Ley al no convocar a la renovación de representantes de la sociedad civil al CCR en el plazo establecido.
- En este escenario es preciso preguntarse por la capacidad de la sociedad civil para reclamar frente al incumplimiento de la Ley por parte de las autoridades regionales.

REFERENTES CLAVE

Gerardo Távara – Defensoría del Pueblo

Epifanio Baca – Responsable del Área de Vigilancia Ciudadana del Grupo Propuesta Ciudadana

Ana Espejo – SEPAR Junín

César López Jurado – Centro Labor Pasco

Luis Pretell – CEPCO San Martín

César Álvarez García – SER Ayacucho