

NOTA N° 24

***INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA
CONCERTACIÓN DEMOCRÁTICA
EN LA GESTIÓN DE GOBIERNOS
REGIONALES***

LA NOTICIA

El pasado 3 de marzo, el Gobierno Regional de Tumbes cumplió con publicitar en la Gaceta de Normas Legales de «El Peruano», la aprobación de las *Ordenanzas 008 y 009-2003/TUMBES*; mediante las cuales se aprobó la constitución del Comité Regional de Concertación Agraria y el Consejo Regional de Salud, respectivamente. A su vez, este 25 de marzo el Gobierno Regional de Huánuco hizo lo propio con la *Ordenanza 008-2004/HUÁNUCO*, mediante la cual conforma y reglamenta el Consejo Regional de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Estas normas dictadas por los Gobiernos Regionales de Tumbes y Huánuco institucionalizan, al igual que en otras regiones, espacios de concertación temáticos entre el Gobierno Regional, Gobiernos Locales Provinciales y diversas organizaciones de la sociedad civil.

EL RESUMEN

La *Constitución Política del Perú* reconoce el derecho de toda persona -sea natural o jurídica, sin discriminación alguna- a participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación.

Dicho derecho de participación política, trascendiendo el derecho al sufragio que sustenta los regímenes de democracia representativa, ha sabido incorporar expresiones tales como la presentación de iniciativas legislativas, referéndum, control y vigilancia en la gestión de Estado. El ejercicio de este derecho se materializa también en la institucionalización de espacios de concertación entre la representación pública elegida y aquellas organizaciones de la sociedad civil y demás actores económicos, sociales y culturales.

En coherencia con dicho postulado constitucional expresado en su

Artículo 2º, Numerales 2 y 17; y lo establecido por sus Artículos 191º y 192º (éstos últimos reformados mediante *Ley 27680* (2002)), los nuevos Gobiernos Regionales cuya gestión se inició el pasado 2003, han venido dictando normas con rango de Ley (Ordenanzas Regionales) creando o reconociendo espacios de concertación política y social.

En estos 15 meses de gestión, 9 de los 25 Gobiernos Regionales han dictado un total de 21 normas, aprobando, reconociendo o instalando espacios de concertación temáticos, los cuales incluyen diversos sectores vinculados al desarrollo regional, tales como el Sector Agrario, Forestal, Pequeña y Micro Empresa, abordando materias como la Competitividad, la Ciencia, Tecnología e Innovación, o la inclusión de sectores tradicionalmente excluidos de las políticas de Estado, como discapacitados, mujeres, niños y adolescentes.

EL ANÁLISIS

La *Constitución Política del Perú*, reformada mediante la *Ley 27680* (2002) en el Capítulo XIV del Título IV, «De la Estructura del Estado», incorporó en el diseño de la nueva institucionalidad democrática la participación ciudadana y la concertación política como dos pilares del proceso de reforma del Estado.

Dicha reforma, en cuanto a la estructura del Estado se refiere, significó no sólo el establecimiento de un mandato expreso a las autoridades de los nuevos Gobiernos Regionales en el propio texto constitucional, cual es el de «formular y aprobar el *Plan de Desarrollo Regional Concertado con las municipalidades y la sociedad civil*», así como «formular sus presupuestos con la participación de la población»; sino además la institucionalización de un espacio denominado *Consejo de Coordinación Regional (CCR)*, en el cual las autoridades del Gobierno Regional, los Gobiernos Locales Provinciales representados por sus Alcaldes, y las diversas organizaciones de la sociedad civil

TEMA: INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA CONCERTACIÓN DEMOCRÁTICA EN LA GESTIÓN DE GOBIERNOS REGIONALES

regional y provincial, deben reunirse a deliberar, debatir y concertar instrumentos tan importantes para la gestión estatal como son el Plan de Desarrollo y el Presupuesto.

Dichos Consejos de Coordinación Regional -hoy mayoritariamente instalados, pese a la no poca resistencia de las autoridades elegidas y trabas burocráticas que dificultaron la participación de la sociedad civil (ver *Nota de Información y Análisis No. 22*)- responden el mandato de la *Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley 27867* (2002), modificada por la *Ley que regula la participación de los alcaldes provinciales y la sociedad civil en los gobiernos regionales, y fortalece el proceso de descentralización y regionalización, Ley 27902* (2003). El diseño de dicho espacio de concertación favorece la participación de las autoridades electas, al establecer que estos tendrán el 60% de miembros del CCR frente a sólo un 40% de participantes de organizaciones de la sociedad civil.

Así, el diseño adoptado no entendió que la esencia de la concertación como principio orientador de la gestión del Estado es promover la mayor participación, antes que contraponer representantes «elegidos» y representantes «sociales», cual si se tratase de una disyuntiva entre «democracia representativa» y «democracia participativa». Decimos esto, por cuanto ya la *Ley de Bases de la Descentralización, Ley 27783* (2002), había establecido el carácter *democrático* de la descentralización como uno de sus Principios, señalando que ésta significaba la promoción de la relación Estado-Sociedad, «*basada en la participación y concertación en la gestión de gobierno*», persiguiendo el objetivo político de una «*institucionalización de sólidos gobiernos regionales y locales*». Esto es, la participación y concertación como pilares de la democratización del sistema político representativo, y no su adversario.

Es precisamente por ello, que el Artículo 17 de la *Ley de Bases de la*

Descentralización, Ley 27783, ha establecido expresa e inequívocamente, el deber de los Gobiernos Regionales de promover (conducta positiva) la participación ciudadana en la formulación, debate y concertación de sus planes de desarrollo y presupuestos, en la gestión pública; garantizando la conformación y funcionamiento de espacios y mecanismos de consulta, concertación, control, evaluación y rendición de cuentas. En otras palabras, el reconocimiento de la facultad de los Gobiernos Regionales y Locales de crear, reconocer o establecer espacios de concertación, coordinación y vigilancia existentes o distintos a estos.

En tal virtud, los Gobiernos Regionales de Lambayeque y Tacna han aprobado los Consejos Regionales MYPES mediante *Ordenanzas 009-2003* y *028-2003* en el caso del primero, y *015-2003* en el caso del segundo. Estos son verdaderos espacios de concertación para abordar -con las Cámaras de Comercio, Universidades, gremios de artesanos y comerciantes, ONGs y entidades financieras, entre otras- la promoción de la competitividad de las MYPES y su articulación con los planes de desarrollo regionales. Lima (Provincias) hizo lo propio al crear el Consejo Regional de MYPES mediante *Resolución Presidencial 027-2004-PRES*.

Por su parte, los Gobiernos Regionales de Piura y Tumbes han aprobado la creación de Consejos de Concertación Agraria mediante *Ordenanzas 025-2003* y *008-2003*, respectivamente. Ahí se agrupan asociaciones de productores, Gobiernos Locales, Juntas de Usuarios, Universidades y otros, en el debate de políticas regionales agrarias en sus regiones. Por su parte, los Gobiernos Regionales de Madre de Dios y Lambayeque han establecido Consejos de Concertación Forestal mediante *Ordenanzas 008-2003* y *005-2003*. Lambayeque también ha creado un espacio de concertación en materia de Gestión Ambiental mediante *Ordenanza 026-2003*.

TEMA: INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA CONCERTACIÓN DEMOCRÁTICA EN LA GESTIÓN DE GOBIERNOS REGIONALES

Mención especial merece la creación de espacios de concertación que aborden temáticas de sectores tradicionalmente excluidos del goce de políticas sociales desde el Estado. Tal es caso de la Comisión de la Mujer, Niño y Adolescente creada por el Gobierno Regional de Ica mediante *Ordenanza 006-2003*; y el Consejo Regional del Discapacitado creado por el Gobierno Regional de La Libertad mediante *Ordenanza 010-2003*; en los cuales se ha integrado tanto a organizaciones y gremios de mujeres, jóvenes, discapacitados, cuanto a colegios profesionales, entidades públicas sectoriales y gobiernos locales.

Así también, se han creado espacios de concertación que aborden la problemática que afecta el desarrollo económico regional, tales como el Consejo Regional de Competitividad por el gobierno regional de Lambayeque mediante *Ordenanza 019-2003*; el Consejo Regional de Reducción de Riesgos para el Desarrollo por el Gobierno Regional de Piura, mediante *Ordenanza 021-2003*; la Comisión Central para el Desarrollo creada por el Gobierno Regional de San Martín mediante *Ordenanza 009-2003* o la Comisión Regional de Lucha contra el Contrabando, creada por el Gobierno Regional de Tacna mediante *Ordenanza 017-2003*. En la misma línea se ubican los Consejos Regionales de Ciencia, Tecnología e Innovación por los gobiernos regionales de Tacna y Huanuco, mediante *Ordenanza 011-2003* y *Ordenanza 008-2004*, respectivamente. En ellos, dichos Gobiernos Regionales han convocado gremios empresariales, PYMES, comités de productores, colegios profesionales, ONGs, Cámaras de Comercio, Universidades, OSBs, MCLCP, y entidades públicas de los diversos niveles de gobierno relacionadas con las

temáticas abordadas.

Finalmente, en cumplimiento de lo establecido en la *Ley del Sistema Nacional Coordinado y Descentralizado de Salud, Ley 27813* (2002), tres de los 25 Gobiernos Regionales (La Libertad, Lambayeque y Tumbes) han cumplido con aprobar -mediante *Ordenanzas 009-2003, 007-2003* y *009-2003*, respectivamente- los Consejos Regionales de Salud. En ellos los colegios profesionales vinculados al tema de la salud, organizaciones sindicales de trabajadores de la salud, OSBs comunales, Universidades, organizaciones de mujeres y entidades públicas y privadas que brindan servicios de salud, debatirán y concertarán políticas de salud regionales.

Ninguno de estos espacios de concertación creados por los Gobiernos Regionales antes referidos, ha considerado ni privilegiado la participación de la representación pública por sobre la participación de la sociedad civil. Antes bien, han atendido la necesidad de promover y garantizar una amplia participación ciudadana en los espacios de concertación como herramienta de una gestión democrática y eficiente. No sería acaso perfectamente posible ampliar y flexibilizar el número y los mecanismos de representación de la sociedad civil también en los CCR y CCL?

IDEAS FUERZA

- El proceso de reforma del Estado peruano iniciado luego del derrumbe del régimen fujimorista, se sustenta en el principio de la democratización de la institucionalidad estatal a todo nivel, expresado en el establecimiento de canales, mecanismos y espacios de participación ciudadana en la gestión del Estado.
- La reforma constitucional aprobada el año 2002, así como las Leyes Orgánicas de los niveles subnacionales de gobierno, esto es, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales (municipalidades),

TEMA: INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA CONCERTACIÓN DEMOCRÁTICA EN LA GESTIÓN DE GOBIERNOS REGIONALES

han establecido la existencia de un espacio de concertación entre la representación pública elegida y las organizaciones de la sociedad civil. En el caso de los Gobiernos Regionales, los Consejos de Coordinación Regional tienen como funciones las de deliberar y concertar instrumentos importantes de la gestión regional, cuales son los Planes de Desarrollo, Plan de Inversiones y Presupuestos. Dichos espacios no desconocen ni excluyen la existencia o creación de otros espacios temáticos o sectoriales de concertación entre los Gobiernos Regionales y la sociedad civil.

- Nueve (9) de un total de 25 gobiernos regionales han creado espacios de concertación temático – sectorial, dictando Ordenanzas Regionales *-normas de cumplimiento obligatorio con rango de Ley-* que institucionalizan dichos espacios de participación ciudadana y convocan a los diversos actores económicos y sociales en el tratamiento de sus problemáticas de desarrollo regional.

ACTORES CLAVE

- Carlos Ferrero, Presidente del Congreso de la República
- Luis Thais, Presidente del Consejo Nacional de Descentralización
- Pilar Mazzetti, Ministra de Salud
- Ana María Romero, Ministra del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social
- Walter Albán, Defensor del Pueblo
- Juan José Gorriti, Secretario General de la Confederación General de Trabajadores del Perú
- Gastón Garatea, Presidente Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza