



# Participa Perú

*por el país que soñamos...*

Nº1 Marzo - 2003

Proyecto Participa Perú



- 
- Desafíos de la Descentralización
  - ¿Cómo participamos?
-



**Participa Perú es una publicación del Proyecto PARTICIPA PERÚ.**

**El Proyecto está a cargo de Catholic Relief Service, Grupo Propuesta Ciudadana y Research Triangle Institute. Tiene como asociadas a la Comisión Episcopal de Acción Social, al Centro Amazónico de Antropología y Acción Práctica, a la Comisión Episcopal de Acción Social y al Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán.**

**PARTICIPA PERÚ busca fortalecer el rol y las capacidades de la sociedad civil en el proceso de descentralización, así como promover el derecho de participación de la ciudadanía, a través de:**

- 1 Información sobre el proceso de descentralización.**
- 1 Iniciativas para el marco legal de la descentralización.**
- 1 Participación en las instancias de concertación regional y municipal.**
- 1 Vigilancia ciudadana del desempeño de las autoridades regionales y locales.**

## Contenido

### Presentación

- 1 Información para una descentralización con participación ciudadana.....3

### Desafíos de la Descentralización

- 1 La descentralización como oportunidad: para la democracia y el desarrollo.....4
- 1 La descentralización como oportunidad: para superar la exclusión .....5
- 1 Los recursos para las regiones y los caminos para incrementarlos .....6
- 1 La descentralización como un proceso gradual .....7

### ¿Cómo participamos?

- 1 Descentralización como un proceso participativo .....9
- 1 Los vacíos legales en el régimen de la participación.....12
- 1 Los desafíos inmediatos a la participación ciudadana .....14

**Director: Luis Chirinos**

**Calle León de la Fuente 110, Magdalena del Mar, Lima**

**Teléfonos: 613-8313 / 613-8314**

**Telefax: 613-8315**

**Página web: [www.participaperu.org.pe](http://www.participaperu.org.pe)**

**Correo electrónico: [propuest@desco.org.pe](mailto:propuest@desco.org.pe)**

**Diseño y Diagramación: Bea Mosquera**

**Fotos: Alfonso Mosquera C./Carlos Suárez**



**Esta publicación ha sido posible a través del apoyo de USAID-Perú, bajo los términos del acuerdo cooperativo N° 527-A-00-00187-00. Las opiniones expresadas por los autores, no necesariamente reflejan el punto de vista de USAID.**

**Participa Perú es distribuido gratuitamente con La República**

# INFORMACIÓN para una DESCENTRALIZACIÓN con PARTICIPACIÓN CIUDADANA

**L**a descentralización es uno de los desafíos más importantes que enfrenta el Perú, hoy. En perspectiva, es claro que se trata de una de las demandas más fuertes de la sociedad desde nuestra propia conformación como país independiente y constituye la más importante reforma del Estado iniciada por el actual gobierno. En la actualidad, tras diez años de autoritarismo centralista, existe un amplio consenso sobre la necesidad impostergable de la descentralización. Del mismo, nace la reforma de los capítulos constitucionales referidos a la descentralización, la Ley de Bases de Descentralización, la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales y otros instrumentos legales relativos al proceso. Este es el marco legal que ha permitido la elección de autoridades regionales y la renovación de las municipales el 17 de noviembre pasado. Hemos iniciado pues la descentralización. Ella plantea riesgos, que duda cabe, pero -y fundamentalmente- constituye una oportunidad única para lograr el desarrollo, la democratización y la gobernabilidad del país.

Uno de los retos del proceso es la necesidad de que la ciudadanía adquiera una adecuada comprensión de su naturaleza y sus características. Ello es indispensable para que el consenso sobre la necesidad de la descentralización se extienda a los objetivos, metodología y modalidad del proceso. De la misma manera, para que la participación ciudadana en los gobiernos regionales y locales sea fructífera y para que sus actividades de vigilancia rindan fruto, es indispensable que la ciudadanía acceda a la información y al análisis sobre el proceso y sus características centrales. Este es todavía un objetivo a lograr.

Como aporte al cumplimiento de este objetivo, el Proyecto PARTICIPA PERU pondrá a disposición de la ciudadanía la información más importante sobre la descentralización.

PARTICIPA PERÚ es responsabilidad del consorcio formado por Catholic Relief Services (CRS), el Grupo Propuesta Ciudadana, el Research Triangle Institute (RTI), el Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán, el Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica (CAAAP) y la Comisión Episcopal de Acción Social (CEAS), con el apoyo financiero de la Agencia de Cooperación Internacional del Gobierno de los Estados Unidos de América (USAID). Se ejecuta en 11 departamentos con la participación de las instituciones que lo integran y de las instituciones socias del Grupo Propuesta Ciudadana: Alternativa (Lima), Arariwa (Cusco), Centro Bartolomé de las Casas (Cusco), CEDEP (Lima, Ica, Ancash), CEDEPAS (La Libertad, Cajamarca), CEDER (Arequipa), CEPES (Lima, Huancavelica), CIPCA (Piura), DESCO (Lima, Arequipa, Huancavelica), IDS (Lima) e IEP (Lima).

Este primer número de PARTICIPA PERÚ forma parte de una estrategia de comunicación para difundir en el país los contenidos más importantes de la reforma descentralista. En esta perspectiva, realizamos programas de radio, desarrollamos la página Web [www.participaperu.org.pe](http://www.participaperu.org.pe), organizamos foros de información y análisis, y editamos documentos relativos al proceso. Con ello, buscamos aportar a la descentralización democrática y a la gobernabilidad de nuestro país.

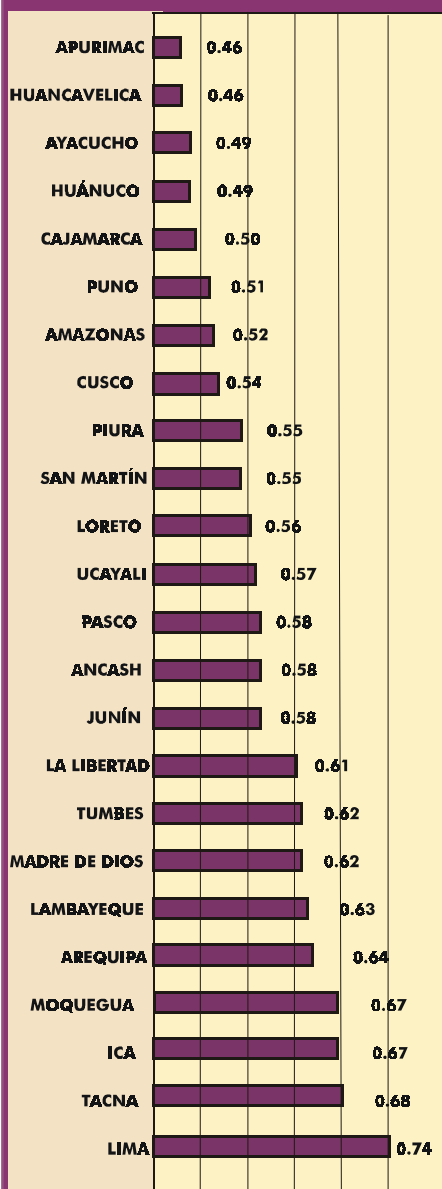


# La DESCENTRALIZACIÓN

para la DEMOCRACIA,

y el DESARROLLO

## Índice de Desarrollo Humano Perú 2001



El índice de Desarrollo Humano (IDH) es un indicador que incluye todos los aspectos que determinan las condiciones de vida de la población. Alcanzar el «1» es lo óptimo.

Fuente: Informe de Desarrollo Humano del Perú 2001, PNUD 2002.

**C**omo se ha señalado, este proceso se inicia con limitaciones y riesgos que son inevitables cuando hablamos de la emergencia de nuevos actores políticos y sociales y de un cuestionamiento radical de la manera como hasta ahora se ha administrado el Estado en el Perú. Pero, insistimos, también presenta una serie de oportunidades para la democracia y el desarrollo. Entre ellas:

- 1 La descentralización como proceso abierto y participativo permite a las sociedades regionales y locales aportar en el debate sobre las funciones, características y roles de los Gobiernos Regionales y Locales.
- 1 La constitución de nuevos Gobiernos Regionales y la reforma de los Gobierno Locales crean instancias para la relación permanente entre los diferentes niveles de gobierno y las organizaciones de la sociedad civil. La presencia de la sociedad civil en los procesos de decisión en las instancias de gobierno regional, provincial y distrital da mayor legitimidad al Estado y al sistema de partidos y permite enfrentar una potencial crisis de

**La descentralización es la oportunidad para construir consensos regionales y locales en torno a estrategias de inversión pública y privada para el crecimiento y el desarrollo más equitativo**

governabilidad de nuestra democracia desde una perspectiva de participación y no de exclusión.

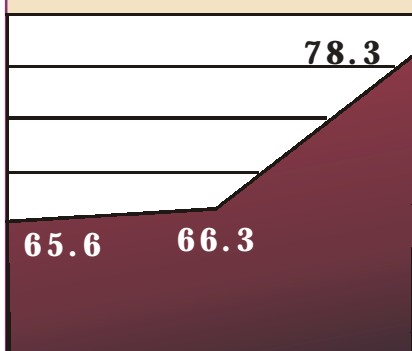
- 1 La presencia de los actores locales en los diferentes ámbitos del Estado permite llegar a acuerdos en torno a los planes de desarrollo y los presupuestos regionales, construyendo consensos alrededor de estrategias de inversión pública y privada para el crecimiento de las economías regionales.
- 1 La descentralización permite hacer de la educación y la salud ejes de desarrollo para superar la pobreza y las grandes diferencias sociales, haciendo que las políticas se sustenten en estrategias que incrementen las capacidades y hagan posible el ejercicio de los derechos de los ciudadanos, dejando de lado viejas prácticas clientelistas con la población.

## para SUPERAR la EXCLUSIÓN

**L**a mayoría de las regiones concentran la exclusión. En ellas habitan los más pobres y, entre ellos, las mujeres rurales y los y las indígenas sufren las peores formas de exclusión.

El actual proceso de descentralización genera escenarios importantes para que los más pobres, los indígenas y las mujeres, tengan mayores espacios de participación política y que en el uso de esos espacios – desde sus propias realidades y de manera creativa- tengan mayor capacidad de diálogo con las autoridades nacionales, regionales y locales en torno a políticas y estrategias que permitan la satisfacción de sus necesidades básicas y la afirmación de sus derechos y ciudadanía.

**Evolución de la Pobreza Rural en el Perú (%)**



Llama la atención el marcado aumento de la pobreza rural en los últimos años. La descentralización podría ser una herramienta útil para mejorar esta dramática situación.

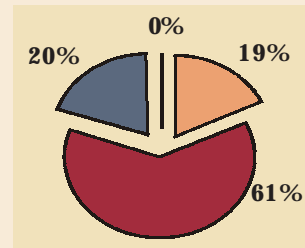
Fuente: ENAHO 2001, INEI 2002.

*Desde la perspectiva de los más pobres*, la participación en la toma de decisiones sobre los recursos regionales y locales debe permitir asegurar que dichos recursos se orienten a mejorar las condiciones de desarrollo (educación, salud, infraestructura básica) de las zonas de menor desarrollo relativo.

*Desde la perspectiva de las mujeres*, especialmente las mujeres de las zonas rurales, su participación en las instancias de concertación debe generar mejores condiciones para que las autoridades regionales y locales promuevan la igualdad de oportunidades para ellas, superando las desigualdades, la discriminación y la exclusión por razones económicas, de género, étnico-raciales u otras.

*Desde la perspectiva de los pueblos indígenas*, su participación en las instancias de concertación regional y local debe apuntar a generalizar la educación intercultural bilingüe en las regiones y localidades con presencia de poblaciones indígenas, a reconocer el derecho de los pueblos indígenas a ser juzgados en su propio idioma así como al reconocimiento de sus instituciones judiciales tradicionales, a reconocer la medicina tradicional como parte del sistema de salud del país y a organizar su vida social de acuerdo a sus propias normas.

**Situación de Vida de los Pueblos Indígenas**

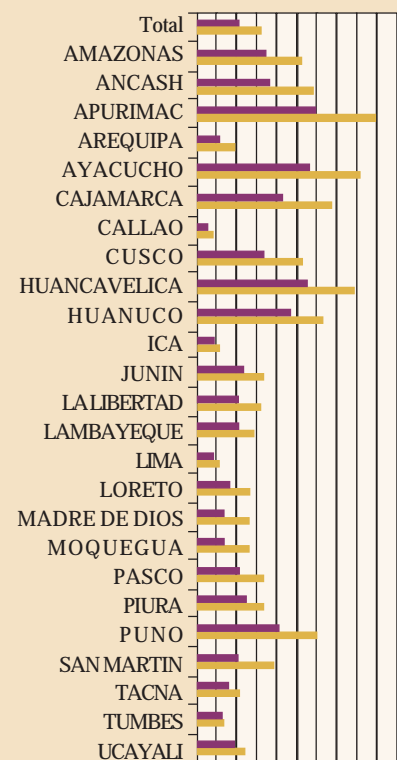


■ MISERIA  
■ POBREZA EXTREMA  
■ POBREZA  
■ ACEPTABLE

Según el Instituto Indigenista Interamericano, la población indígena en el Perú constituye un 40% de la población total. 80% de ésta se encuentra en situación de pobreza extrema y miseria.

Fuente: <http://www.per.ops-oms.org>

**Analfabetismo de la Mujer Peruana**

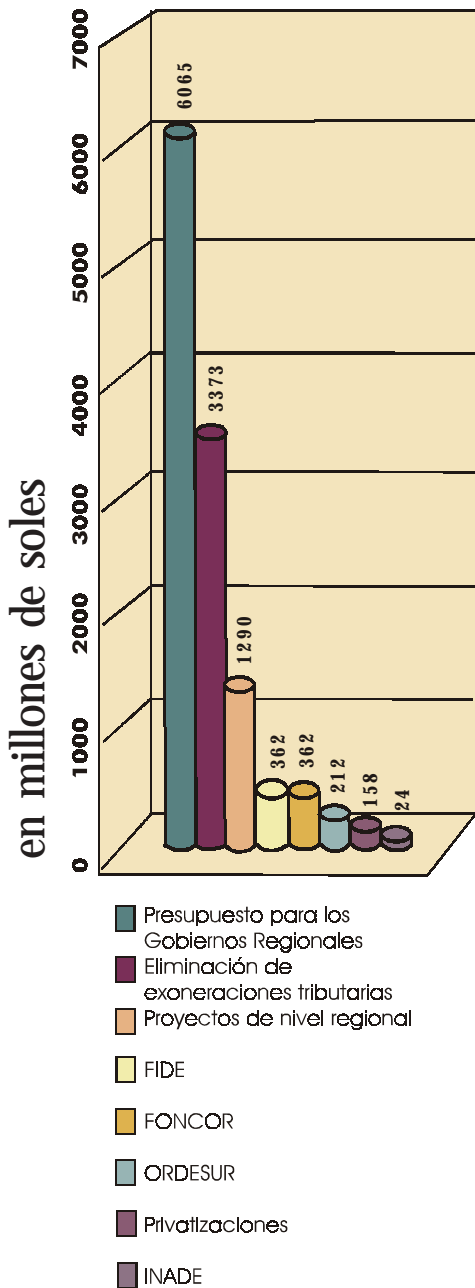


■ Adultas analfabetas de ambos sexos, de 15 años y más (%).  
■ Mujeres analfabetas de 15 años y más (%).

Es preocupante que, en todas las regiones del Perú, el analfabetismo en la mujer sea más alto que el promedio general. Se evidencia su desventaja respecto a la inserción en la vida política del país.

Fuente: ENAHO 2001, INEI 2002.

Procedencia de Recursos  
para Gobiernos Regionales



Cuadro elaborado por el Grupo Propuesta Ciudadana

**Hay tres maneras para que las regiones consigan mayores recursos: eliminar exoneraciones tributarias, impulsar privatizaciones y concesiones y exigir transferencias de recursos de inversión...**

# LOS RECURSOS para las REGIONES

## ¿CUÁLES SON?

**E**l Ministerio de Economía y Finanzas ha asignado a los Gobiernos Regionales para el año 2003 recursos equivalentes a los que tuvieron los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR) durante el año 2002, con lo cual son responsables de gastar uno de cada siete soles de los recursos públicos. **Estos recursos**, considerados como insuficientes por muchos, **pueden incrementarse acudiendo a las siguientes fórmulas:**

- 1 La eliminación de exoneraciones tributarias y la privatización y concesión de los activos de las regiones. Esto podría significar más de 3,500 millones de soles de recursos adicionales (3,373 millones provenientes de exoneraciones y 158 millones provenientes de privatizaciones y concesiones).
- 1 La transferencia de los recursos de ORDESUR (Organismo de Desarrollo del Sur, fondo creado para la reconstrucción de las zonas afectadas por los terremotos del 2001) y de los proyectos de carácter regional de INADE (Instituto Nacional de Desarrollo). El monto llega a 236 millones de soles, transferencia que de acuerdo a la Ley de Gobiernos Regionales debe darse durante este año.

1 El acceso a los recursos del Fondo Intergubernamental de Descentralización (FIDE) y el Fondo de Compensación Regional (FONCOR). El primero es un fondo concursable para financiar proyectos de inversión. El segundo es un fondo que asigna recursos a cada región de acuerdo a criterios de población y pobreza, para ser utilizados exclusivamente en proyectos de inversión. Cada uno de estos fondos recibirá el 30% de los recursos de privatizaciones (352 millones de soles cada uno). Mientras ello no ocurra, como en el caso de la valorización de las exoneraciones tributarias, son recursos virtuales.

Los Gobiernos Regionales también pueden obtener recursos frescos, sin intermediación del Gobierno Central, atrayendo inversión nacional y extranjera directa, o presentando proyectos que puedan ser financiados por organismos de cooperación. Pero, en el corto plazo, la posibilidad de acceder a recursos significativos mediante las tres vías señaladas, depende en gran medida de decisiones que se tomen en el Gobierno Central.

### Las Tareas Pendientes

Así, el Consejo Nacional de Descentralización tiene cuatro encargos a ese respecto:

**El Ejecutivo tiene que jerarquizar los activos públicos actualmente existentes, para determinar cuáles de ellos eventualmente podrían ser privatizados o concesionados directamente por las regiones...**

- u A fin de marzo debe presentar al Consejo de Ministros la propuesta de Plan Anual de Transferencias, lo que supone previamente la clasificación de los proyectos de inversión en nacionales, regionales y locales.
- u Debe diseñar e implementar el FIDE y el FONCOR.
- u Debe jerarquizar los activos públicos, para determinar cuáles podrían ser privatizados o concesionados por los Gobiernos Regionales y/o pasar a la administración regional.
- u Debe evaluar los costos y beneficios que generan las exoneraciones para determinar cuáles deben ser eliminadas.

Es indispensable y urgente que se produzca un acuerdo entre el CND, el poder ejecutivo, el Congreso, los Gobiernos Regionales y otros actores sociales en torno a los plazos y los contenidos de estas decisiones, que son condiciones previas para que las regiones accedan a mayores recursos.

## La DESCENTRALIZACIÓN como un PROCESO GRADUAL

**L**a posibilidad de que la descentralización sea efectivamente una fuente de oportunidades para afirmar la democracia, generar mejores condiciones para el desarrollo y para superar las dimensiones más agudas de la exclusión, depende en gran medida de que sea conducida de manera gradual pero firme, atendiendo en cada momento a las complejidades del proceso.

De acuerdo con la Constitución (Ley 27680 Modificación del Capítulo Constitucional sobre Descentralización), **el proceso de descentralización se realizará “por etapas, en forma progresiva y ordenada”**. En la Ley de Bases de la Descentralización (Ley 27783) se establece que las etapas de la descentralización serán cuatro, precedidas por una Etapa Preparatoria que culminó en diciembre del 2002 (ver diagrama de la página 8).

La gradualidad supone que primero se transfiera a los gobiernos regionales y locales los recursos de inversión que estuvieron a cargo de las CTARs y los que actualmente están en manos de los Ministerios, los programas sociales, el Instituto Nacional de Desarrollo y otros organismos del Gobierno Central. Solo en un segundo momento (etapas tercera y cuarta)



se procederá a la transferencia del ejercicio de competencias y funciones para que sean desempeñadas por los gobiernos regionales y locales.

A su vez, la transferencia de estas competencias y funciones supone, la definición precisa de cuáles quedan en manos del Gobierno Central y cuáles se deben transferir a los gobiernos subnacionales. Establecida dicha definición, los gobiernos subnacionales deberán acreditar capacidades suficientes (recursos humanos y marcos institucionales) para poder asumir las competencias a ser transferidas.

El *Consejo Nacional de Descentralización* organismo cuyo responsable tiene rango ministeriales la entidad encargada de conducir el proceso de descentralización.

Está integrado por:

1

representante del Presidente de la República (quien lo preside)  
.....

2

representantes de la Presidencia del Consejo de Ministros  
.....

2

representantes del Ministerio de Economía y Finanzas  
.....

2

Presidentes Regionales  
.....

1

Alcalde Provincial  
.....

1

Alcalde Distrital.

***Etapa Preparatoria, de debate y aprobación de las normas básicas relativas a la descentralización y de elección de los nuevos Gobiernos Regionales y Locales,*** sobre la base de los actuales departamentos, provincias y distritos. Quedan pendientes de aprobación, la versión final de la nueva Ley Orgánica de Municipalidades y diversas leyes relativas a la descentralización, como la Ley de Incentivos a la Integración y Conformación de Regiones, la nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, la Ley de Participación Ciudadana, la Ley de Descentralización Fiscal y la Ley de Presupuesto Participativo, entre otras.



***Primera Etapa, de Instalación y Organización de los Gobiernos Regionales y Locales,*** que incluye la transferencia a los mismos, de los activos y pasivos de las CTARs, programas y proyectos de inversión de los sectores, del Instituto Nacional de Desarrollo y otros. Esta etapa supone también la implementación de planes de capacitación y asistencia técnica a los nuevos gobiernos subnacionales para afirmar su capacidad de gestión.



***Segunda Etapa, de Consolidación y del Proceso de Regionalización,*** que se centra en la promoción y apoyo a la conformación de regiones sostenibles mediante la integración o fusión de las actuales regiones. Las decisiones sobre integraciones y fusiones deben ser tomadas por la población directamente involucrada vía referéndum.



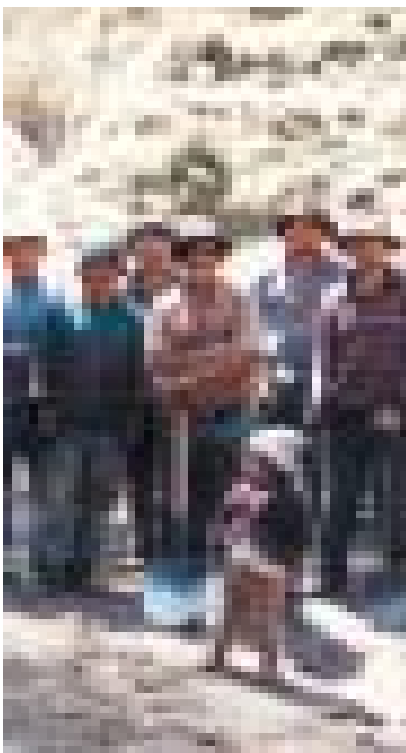
***Tercera Etapa, de Transferencia y Recepción de Competencias Sectoriales*** en todos los sectores, excepto educación y salud. Están incluidos Agricultura, Pesquería, Industria, Agroindustria, Comercio, Turismo, Energía, Minería, Transporte, Comunicaciones, Medio ambiente, Vivienda, Saneamiento, Sustentabilidad de los recursos naturales, Circulación y tránsito, Turismo, Conservación de monumentos arqueológicos e históricos, Cultura, recreación y deporte



***Cuarta Etapa, de Transferencia y Recepción de Competencias Sectoriales en Educación y Salud***



# La descentralización como un PROCESO PARTICIPATIVO



**“No es casual que buena parte de los conflictos sobre el marco legal de la descentralización tengan por tema central la participación ciudadana”**

La descentralización se propone construir un nuevo Estado, definiendo en el camino, una nueva relación -más democrática y más participativa- con la sociedad. En esta perspectiva, la descentralización es parte de la transición democrática y debe contribuir a dejar atrás males conocidos como el autoritarismo y el centralismo generando mejores condiciones para la gobernabilidad, el desarrollo social y económico, la superación de la exclusión y la eliminación de la pobreza.

Porque la participación de la sociedad civil está íntimamente ligada a un cuestionamiento de la manera tradicional como se ha administrado el Estado en el Perú, el tema resultó siendo uno de los más debatidos en el proceso de diseño y aprobación de la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales.

Sin embargo, como experiencia práctica, la participación de la sociedad civil en instancias de concertación con el gobierno nacional y los gobiernos locales se remonta a, por lo menos, mediados de la década de los 80. De esos años a la fecha se pueden anotar procesos de creciente participación en:

- 1 Instancias locales de concertación para la participación de todos los actores sociales e institucionales en la gestión de los recursos públicos. En estas instancias, que en la mayor parte de los casos han tenido como líderes protagónicos a los alcaldes de las respectivas municipalidades distritales y provinciales, se han desarrollado experiencias participativas de planificación del desarrollo y de elaboración de presupuestos, así como también experiencias de democratización de la toma de decisiones y de vigilancia ciudadana sobre la gestión de los recursos públicos: Villa El Salvador en Lima, Limatambo en Cusco, etc.
- 1 Instancias nacionales de concertación de políticas, en las que los actores sociales y las autoridades confluyen para la concertación en torno a políticas y acciones sectoriales. Este es el caso del Consejo Nacional del Trabajo o del Consejo Nacional de Concertación Agraria, entre otros.
- 1 Más recientemente, con el Gobierno de Transición primero y durante el presente gobierno después, la noción de la participación de la sociedad en instancias de concertación se ha traducido

en la constitución de la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza y el Acuerdo Nacional.

En todos los casos, queda claro que la participación de la sociedad civil en instancias de concertación de diverso ámbito y rango contribuye a legitimar las decisiones que se toman sobre políticas y recursos públicos, contribuyendo así a la gobernabilidad y **a la legitimidad** del régimen democrático.

Esta experiencia acumulada ha venido siendo recogida por el Congreso de la República en el debate sobre la reforma constitucional y, particularmente, en la elaboración de las leyes relativas a la descentralización. Esperando que lo sea también en las leyes que se promulgaran, en un futuro cercano, ligadas directamente al tema de la participación y el control ciudadano.

El objetivo de la Constitución de 1993 fue legalizar el régimen centralista y autoritario de Fujimori. Ello explica la ausencia de mecanismos democráticos de representación y participación ciudadana (reemplazados por lógicas clientelistas), salvo en los derechos de participación y control ciudadanos: iniciativa legislativa, referéndum, revocatoria, rendición de cuentas y remoción de funcionarios. El Congreso, sin embargo, se encargó de hacer inviable su ejercicio, salvo la revocatoria de autoridades locales. Era una constitución funcional al régi-

men autoritario.

El proyecto actual de reforma constitucional apunta a modificar esta situación estableciendo la participación ciudadana como derecho y eje articulador de la relación entre el Estado y la sociedad civil. De manera específica, el proyecto establece:

- 1 Que la participación es un componente clave de la definición del Estado, y éste tiene el deber de promoverla.
- 1 El principio de transparencia de la gestión pública.
- 1 El derecho a acceder a la información pública.
- 1 El derecho a acceder a mecanismos de concertación en la formulación de políticas (planes estratégicos nacionales, asuntos laborales, seguridad alimentaria, derecho a consulta previa en decisiones que afecten a comunidades nativas).
- 1 El derecho a acceder a los derechos de participación y control de la Ley 26300.
- 1 El derecho a la participación como eje de la descentralización.

En cuanto a la participación como eje de la descentralización, la reforma constitucional (Ley 27680, norma que inició el proceso) establece:

- s El derecho a la participación en la definición de las nue-

vas regiones, haciendo del referéndum el mecanismo para consultar a la ciudadanía sobre la fusión o integración de regiones.

- s El derecho a la participación en la gestión de los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales. Se establece el Consejo de Coordinación Regional (CCR) para integrar la sociedad civil a los Gobiernos Regionales y se



**Ser parte activa del debate de reforma del Estado garantiza la vigencia de los derechos a la participación.**

encarga a los Gobiernos Locales promover y regular la participación en los espacios locales. Posteriormente, la nueva Ley Orgánica de Municipalidades ha establecido las Asambleas Provinciales y Distritales como los espacios de participación en los Gobiernos Locales.

- s El derecho de los sectores más excluidos (indígenas y mujeres) de tener prioridad en la representación de la sociedad en los mecanismos de participación regionales y locales.
- s La formulación de los presupuestos y de los planes de desarrollo como los campos temáticos privilegiados para la participación.

Posteriormente, la Ley de Bases de la Descentralización (LBD) recoge y regula los derechos de participación establecidos en la reforma constitucional. De esta manera, la Reforma Constitucional y la Ley de Bases de la Descentralización han establecido una sólida base jurídica y política participativa. Es sobre esta base que se han diseñado las Leyes Orgánicas de los Gobiernos Regionales y de los Gobiernos Locales.

Como se ha mencionado antes, la aprobación de la Ley de Bases y de las Leyes Orgánicas de los Gobiernos Regionales y Locales han creado el marco legal mínimo necesario para dar inicio al proceso de la descentralización, y han establecido una serie de mecanismos para afirmar los derechos de participación.

En el caso de la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, luego de un fuerte debate sobre los derechos de participación –que incluso llevó a que en una primera versión de la Ley no se les incluya– se han establecido los Consejos de Coordinación Regional como las instancias de participación de la sociedad civil para

la concertación con las autoridades electas regionales en torno a los planes de desarrollo y los presupuestos regionales. De acuerdo a lo aprobado, los CCR están conformados en un 60% por los Alcaldes Provinciales y en un 40% por los representantes de la sociedad civil.

En el caso de la propuesta de Ley Orgánica de Municipalidades, que está siendo revisada por el Congreso, el mecanismo establecido para la participación de la sociedad civil es el de las Asambleas Provinciales y Distritales, las que tienen una composición variable en cuanto a las autoridades (alcaldes distritales en el primer caso, alcaldes delegados y agentes municipales en el segundo) y sociedad civil (dos delegados en el primero, un número indeterminado en el segundo, todos provenientes de las Juntas Vecinales de Delegados Comunales).

Las limitaciones que este marco legal presenta en relación con la participación de la sociedad civil en los Gobiernos Locales serán vistas a continuación. Pero es importante recordar que el proceso normativo referido a la descentralización y la participación no se agotan con estas leyes y su debate y eventual mejoramiento. Como se ha señalado antes, hay una reforma constitucional en marcha y están pendientes de debate y aprobación congresal leyes que son fundamentales para el diseño final de esta reforma del Estado, como la nueva Ley Orgánica del Poder Eje-

cutivo, la Ley de Presupuestos Participativos, entre otras. En la medida en que estas leyes terminen de definir los contornos precisos de la participación de la sociedad civil en el nuevo diseño de Estado, debemos ser partícipes activos en su debate, buscando garantizar la plena vigencia de los derechos de participación en todas las instancias de la administración pública.

---

**La participación ciudadana, como derecho, y como eje articulador de la relación Estado - sociedad civil, forma parte del proyecto actual de reforma constitucional.**

---



# VACÍOS LEGALES

## en el régimen de la participación

¿Cómo garantizar la representación autónoma de la sociedad civil en las instancias de concertación en regiones y municipalidades?



**E**n relación con la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales y la composición y funcionamiento de los Consejos de Coordinación Regional, la norma contiene dos vacíos que es necesario atender.

1 El primero tiene que ver con la inexistencia de un número mínimo de integrantes de los CCR, lo que puede llevar a que el escenario de la concertación carezca de condiciones indispensables. Por ejemplo, en el caso de aquellas regiones que tienen tres o cuatro provincias, el CCR estaría constituido por esos tres o cuatro alcaldes y por sólo un representante de la sociedad civil. En esas condiciones no se puede hablar de “representación” de la sociedad civil en un proceso de concertación. Al respecto sería necesaria una modificación de la Ley en el sentido de establecer un mínimo de siete integrantes de los CCR, como se estableció para los Consejos Regionales: éstos están integrados por un consejero por provincia, con un mínimo de siete consejeros. Las regiones con menos de siete provincias han elegido más de un representante por provincia, hasta alcanzar el número mínimo establecido. Con esta misma lógica, se podría establecer que el número

mero mínimo de integrantes de los CCR es de diez, de los que cuatro serían de la sociedad civil. Para las regiones con menos de seis provincias, se escogerían representantes adicionales ante el CCR de entre los alcaldes distritales.

1 Un segundo vacío tiene que ver con la lógica de funcionamiento de los CCRs. La Ley establece que se reúnen dos veces al año para concertar el plan de desarrollo y el presupuesto participativo. Sería conveniente precisar que se trata de **dos periodos de sesiones** y que éstos sean lo suficientemente amplios como para permitir que las autoridades regionales, las autoridades locales y la sociedad civil concerten en torno a sus visiones de desarrollo regional y sobre la asignación de los recursos públicos para ese fin.

En el caso de la nueva Ley Orgánica de Municipalidades, aprobada por el Congreso de la República y devuelta con observaciones por el Poder Ejecutivo, se establecen instancias de concertación de planes y presupuesto.

Para las Municipalidades Provinciales se trata de la Asamblea Provincial, en la que parti-



cipan los alcaldes distritales y representantes de la sociedad civil de la provincia. En el caso de las Municipalidades Distritales, se trata de la Asamblea Distrital, con participación de los alcaldes de los Centros Poblados Menores, los Agentes Municipales y los delegados de la sociedad civil. Pese a la importancia de institucionalizar la participación en los gobiernos locales, la nueva ley presenta dos problemas graves en cuanto al número de representantes de la sociedad civil que deben integrarlas, y en cuanto al modo en que la sociedad civil debe organizarse para elegir sus representantes.

En el caso de las Asambleas Provinciales, la Ley establece que los representantes de la sociedad civil se designan a razón de dos representantes por cada junta de delegados vecinales. Pero como estas Juntas –de acuerdo a la Ley- son de naturaleza distrital, resulta que la sociedad civil de cada distrito enviará a la Asamblea Provincial dos representantes, por lo que tendrá siempre el doble de delegados que los alcaldes distritales. A la inversa, en la Asamblea Distrital habrá sólo dos delegados de la Junta, frente a todos los Alcaldes Delegados (de los Centros Poblados Menores) y Agentes Municipales (que pueden llegar a ser tantos como hay comunidades campesinas y caseríos).

Es claro pues que no hay coherencia entre ambos planteamientos y el esquema de

participación aprobado para los Gobiernos Regionales (ver cuadros ).

En cuanto al modo de organizar la representación de la sociedad civil, aparece en la Ley la figura de las Juntas de Delegados Vecinales. La ley obliga a que los representantes de la sociedad civil sean elegidos por estas Juntas, pero ellas existen solamente en algunas áreas urbanas y aún así, no representan a toda la sociedad civil. La sociedad civil está organizada de manera muy diversa, incluyendo –de acuerdo a la Ley Orgánica de Regiones- un mínimo de 13 sectores que van desde gremios empresariales y profesionales hasta organizaciones populares de base. No tiene sentido obligar a que se junten todas las organizaciones sociales de un distrito para constituir una Junta de Delegados Vecinales y elegir sus representantes ante las Asambleas Distritales y Provinciales.

Peor aún, de acuerdo a la Ley, la constitución y delimitación de las Juntas Vecinales Comunes, el número de delegados, la forma de elección y revocatoria de sus representantes, serán establecidos mediante ordenanza de la respectiva municipalidad distrital. Surge entonces una interrogante : ¿cómo va a representar la sociedad civil sus intereses de manera autónoma si el organismo en el que debe agruparse está totalmente controlado por la autoridad municipal?

## Participación de la Sociedad Civil

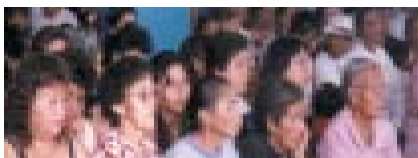
CONSEJOS DE COORDINACIÓN REGIONAL	Alcaldes Provinciales	Sociedad Civil
Región con 20 provincias	20	13
Región con 12 provincias	12	8
Región con 6 provincias	6	4

ASAMBLEAS PROVINCIALES	Alcaldes Distritales	Sociedad Civil
Provincia con 20 distritos	20	40
Provincia con 12 distritos	12	24
Provincia con 6 distritos	6	12

ASAMBLEAS DISTRITALES	Alcaldes Distritales	Sociedad Civil
Distrito con 20 centros poblados menores	20 + agentes municipales	2
Distrito con 12 centros poblados menores	12 + agentes municipales	2
Distrito con 6 centros poblados menores	6 + agentes municipales	2

# LOS DESAFÍOS INMEDIATOS

## en la representación y la participación ciudadana



**Las organizaciones de la sociedad civil que podrán participar son, entre otras:**

- Organizaciones de productores
- Gremios empresariales
- Gremios laborales
- Gremios profesionales
- Gremios agrarios
- Gremios vecinales
- Universidades
- Iglesias
- Comunidades campesinas
- Comunidades nativas
- Mesas de concertación
- Organizaciones de mujeres
- Organizaciones juveniles

**D**e acuerdo a la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, los representantes de la sociedad civil ante los Consejos de Coordinación Regional son elegidos democráticamente, por un período de dos años, por los delegados de las organizaciones de alcance regional y provincial que hayan sido legalmente acreditados en un registro que abrirán para tal fin los Gobiernos Regionales.

Los requisitos para inscribirse son:

- 3 Acreditar personería jurídica
- 3 Demostrar un mínimo de tres años de actividad institucional comprobada.

Estas condiciones para el registro pueden llegar a excluir del CCR a un importante número de organizaciones sociales que eventualmente no podrán obtener su personería jurídica antes de fines de marzo, lo que puede generar una situación de conflicto con aquellos que se sientan excluidos de su legítimo derecho a participar.

Una salida posible podría ser una disposición transitoria para que el requisito de la personería jurídica no se contemple en estas primeras elecciones de representantes de la

sociedad civil a fin de garantizar una participación amplia y democrática.

Mas allá de las condiciones para el registro, se presenta también el problema de cómo llevar adelante la elección de los representantes en el Consejo de Coordinación Regional. La Ley establece, entre otras, hasta 13 tipos de organizaciones de la sociedad civil (ver cuadro de la izquierda) que pueden participar, pero se plantean al menos tres grandes problemas:

- 1 Las categorías utilizadas son ambiguas. Por ejemplo:
  - s Por “organizaciones de productores” se puede entender pequeños y microempresarios industriales o a pequeños productores rurales, sectores éstos con intereses claramente diferenciados y con dinámicas organizativas e institucionales que no siempre coinciden.
  - s Las organizaciones de productores pueden confundirse con “organizaciones empresariales” lo que remite a los grandes empresarios formales o a los microempresarios informales. Esta ambigüedad en la definición de quién es em-

presario y productor, se vuelve relevante en la medida en que la Ley define que, al menos un tercio de los representantes de la sociedad civil debe corresponder a estas categorías.

- s Las organizaciones profesionales pueden incluir a los Colegios Profesionales pero también a otras formas de organización. En el sector salud, por ejemplo, junto con el Colegio Médico encontramos a diferentes gremios médicos (ministerio, seguridad social, etc).
- 1 No se ha establecido el peso relativo de las organizaciones de la sociedad civil. ¿Tiene el mismo peso una organización de productores de base que una organización de segundo piso? ¿Pesa igual una comunidad campesina que una federación campesina que agrupe a varias o muchas comunidades en un ámbito mayor?
- 1 No se ha establecido la mecánica misma de la elección de los representantes. Como se ha señalado, la Ley define 13 estamentos o sectores de la sociedad civil, entre otros. Sobre esta base, es posible imaginar 3 escenarios diferentes para la elección de sus representantes:
  - 1 Una elección universal directa y secreta entre todos los delegados acreditados de todos los estamentos.
  - 1 Una elección universal directa y secreta por cada estamento.

1 Una elección entre los dirigentes de las organizaciones acreditadas por cada estamento o sector

En todos los casos, es posible que haya más candidatos a representantes de la sociedad civil que plazas a ser llenadas, lo que es especialmente cierto si no se logra establecer un número mínimo de integrantes de los CCRs. En este caso tendrá que darse una suerte de elección entre los elegidos por los sectores, con alguna lógica de rotación que permita en el tiempo que todos los sectores estén representados.

También en términos de la representación, es importante anotar que –como ha sucedido ya con la elección de los representantes de los Gobiernos Regionales, Provinciales y Distritales ante el Consejo Nacional de Descentralización– habrá que resolver quién y en base a qué reglamento se hace cargo de estas elecciones. Al respecto, se ha constituido un Grupo de Trabajo con la participación de redes de la sociedad civil y organizaciones gremiales de trabajadores, campesinos, empresarios y sectores medios, para elaborar una propuesta de reglamento que garantice condiciones mínimas de transparencia y democracia en este proceso de representación.

Finalmente, y más allá de cómo se resuelva la organización de la representación de la sociedad civil, es siempre importante señalar que una adecuada representación de la misma no tiene como requisito único una elección transparente y



democrática. A ella, que constituye una base indispensable, debe añadirse **la capacidad de fortalecer o construir espacios colectivos ante los que los representantes de la sociedad civil puedan apelar para desarrollar propuestas que sean representativas y para rendir cuenta de sus actos ante sus representados.**

Es pues complejo el reto de la representación de la sociedad ante –en este caso– los Consejos de Coordinación Regional. Es necesario precisar conceptos, establecer procedimientos transparentes y democráticos, construir mecanismos para la actuación colectiva y la rendición de cuentas de los representantes e incluso modificar las leyes para garantizar una efectiva participación democrática. En el caso de las Asambleas Provinciales y Distritales, estos problemas adquieren una mayor complejidad dada la obligatoriedad de la figura de las Juntas Vecinales contempladas hasta ahora en la Ley Orgánica de Municipalidades.



[www.participaperu.org.pe](http://www.participaperu.org.pe)

**PREGUNTAS CLAVE**

¿Qué es la Descentralización?  
¿Cómo nos beneficia?  
Oportunidades de la descentralización  
¿Qué dicen las leyes?  
¿Cómo se organizan las Regiones?  
¿Cómo puedo participar?

**LAS ÚLTIMAS**

Noticias sobre  
Descentralización

**Y LA LEY ¿QUÉ DICE?**

Las leyes de la  
Descentralización

**APRENDIENDO**

Experiencias exitosas

**MIS REGIONES**

Los Acuerdos Regionales  
sobre Descentralización

**REDES VIVAS**

Organizaciones e Instituciones  
unidas por la Descentralización

**Ingresa a nuestra WEB**

**Participa**  
**Perú**