



Gipuzkoako Foru Aldundia
CURSO
Diputación Foral de Guipúzcoa



**FORMACION DE PROMOTORES
ZONALES PARA PROCESOS DE
PARTICIPACION TERRITORIAL**

EGGAIZIA

**El Sistema de
Participación Ciudadana**

Econ. Manuel Alburquerque C.



CIPCA



Objetivo esperado:

Reflexionar sobre la importancia y necesidad de ordenar la participación ciudadana, articulando el CCL, comisiones municipales de concertación, comités de vigilancia y espacios de participación territorial (comités de caserío y zona) para impulsar el desarrollo local desde los municipios rurales.

EL CONTEXTO

El proceso de descentralización ha facilitado la participación de la sociedad civil en la gestión pública. Aparecen en las provincias y distritos del país nuevas formas de relacionamiento entre estado y sociedad civil, que acercan a las autoridades a la población a través del CCL – Consejo de Coordinación Local, Presupuesto Participativo y comités de vigilancia del presupuesto.

Si bien en todas las provincias y distritos del país existen estos espacios de concertación, su funcionamiento aún presenta limitaciones producto de la falta de claridad de sus funciones y roles en el desarrollo local, así como la ausencia de coordinación y relación entre CCL, Comités de Vigilancia, Presupuesto Participativo y otros espacios de participación existentes en estos municipios.

En la práctica el CCL viene funcionando en forma independiente, desligado de otros espacios de concertación y de participación que existen en los municipios, evidenciándose ausencia de coordinación y relación con el comité de vigilancia del presupuesto participativo, los comités comunales de caserío, zona o microcuencia, con la mesa de concertación de lucha contra la pobreza y otras formas de participación.

Frente a este desorden que limita la potencialidad de los procesos de concertación del desarrollo local, queremos compartir con autoridades y representantes de la sociedad civil, una propuesta que mejore su funcionamiento, principalmente en municipios distritales rurales.

1

LOS ESPACIOS DE PARTICIPACION TERRITORIAL Y LAS INSTANCIAS DE CONCERTACION

En cada municipio distrital existen espacios de participación, así como instancias de concertación.

En el Cuadro N° 1, casi todos los distritos de las Mancomunidades del Corredor Andino Central y del Alto Piura, cuentan con CCL, Comités de Vigilancia del Presupuesto Participativo y Mesa de Concertación, que son espacios creados por mandato legal.

Sin embargo, aparecen otras formas de concertación y participación que no están previstas en la ley. Unas surgidas desde la iniciativa de autoridades municipales para relacionarse con las organizaciones locales, tales como las comisiones municipales ampliadas de concertación. Otras formadas por iniciativa de la población para dar tratamiento a los problemas comunes de su territorio a nivel de caserío, zona o microcuenca, tales como los comités de desarrollo de caserío (llamados también comités de gestión o juntas vecinales) y los comités de desarrollo zonal o microcuenca.

CUADRO N° 1: Espacios de participación y concertación en Municipios Rurales de la Mancomunidad del Corredor Andino Central y distritos de la Mancomunidad del Alto Piura

DISTRITOS	CCL	COMISIONES MUNICIPALES DE CONCERTACION	COMITÉ DE VIGILANCIA	Comités de caserío*	Comités de Zona**	Mesa de Concertación
Morropon	X	X	X			X
Sta. Catalina	X		X	X		X
Sto Domingo	X	X	X	X	X	X
Chalaco	X	X	X	X	X	X
Pacaipampa	X	X	X		X	X
Frías	X		X	X		X
Yamango	X		X			X
Salitral	X	X	X			X
Buenos Aires	X	X	X	X		X
S.J. Bigote	X	X	X	X		X

- * En algunos distritos se denominan (Comités de Gestión en San Juan de Bigote y Santa Catalina, y Comités de Desarrollo en Buenos Aires, Juntas Vecinales en Frías).
- ** En Chalaco y Pacaipampa se denominan Comités de Microcuenca.

Estos espacios e instancias de concertación muestran una característica común, todos de alguna forma buscan el desarrollo de su territorio, sea a nivel de caserío, zona, microcuenca o distrito.

Sin embargo muestran como característica diferenciadora el tipo de representantes que la integran. Así en el Consejo de Coordinación Local – CCL y en las Comisiones Municipales de Concertación están integrados por autoridades municipales y

representantes de organizaciones de la sociedad civil. Entonces, es posible llegar a concertar acuerdos entre sociedad civil y estado. Por tanto a estos espacios los denominaremos **Instancias de Concertación**.

Las instancias de concertación, son espacios consultivos, y de concertación. Son espacios deliberativos, institucionalizados mediante norma, en los que participan autoridades municipales y sociedad civil. Entre ellas tenemos al Consejo de Coordinación Local CCL y las Comisiones Municipales de Concertación.

√ En el caso del **Consejo de Coordinación Local (CCL)** su forma legal se establece en la Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972. Está integrado por autoridades municipales (Alcalde, regidores) y representantes de la sociedad civil (en un 40% del total de autoridades municipales).



√ En el caso de las **Comisiones Municipales de Concertación**, su forma legal no está literalmente expresada en la ley, pero tampoco la prohíbe. Existen en algunas municipalidades de la Región Piura (Santo Domingo, Chalaco, Buenos Aires, Salitral, San Juan de Bigote, Pacaipampa), que ejercieron sus competencias para crearlas como instancias de concertación. La décima sexta disposición complementaria de la Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972 recoge estas iniciativas declarando que **“Las municipalidades determinarán espacios de concertación adicionales a los previstos en la presente ley”**.

Los otros, como los comités de caserío y de zona, están integrados solo por dirigentes de organizaciones locales y por representantes de la población. A estas las denominaremos **Espacios de participación territorial**. En estos espacios la población de un territorio se reúne para identificar su problemática, priorizarla y concertar la forma como gestionar la solución a sus problemas vecinales o comunales. Para tal fin, encargan la gestión a sus directivos, los que asumen su intermediación ante las instancias de gobierno pertinentes.

Los espacios de participación territorial. Están formados por representantes de las organizaciones de la población y vecinos, para dar tratamiento a las demandas del pueblo y gestionarlas. En el centro poblado, lo denominan el Comité de desarrollo del caserío, (CODECO o CODECA), también comité de gestión del caserío o la junta vecinal.

¿Cuáles son los mecanismos de participación?

Existen dos mecanismos de participación ciudadana, relacionados con la toma de decisiones de inversión local y la vigilancia al cumplimiento del Plan de desarrollo Concertado PDC y el presupuesto participativo. Ellos son:

- El presupuesto participativo¹
- El Comité de Vigilancia del presupuesto participativo².

¹ La Ley Marco del Presupuesto Participativo lo define como un mecanismo de asignación equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos que fortalece las relaciones estado-sociedad civil. Para ello los gobiernos locales promueven el desarrollo de mecanismos y estrategias de participación de la sociedad civil. (Art. 1°).

² En el Art. 9°, la Ley Marco del Presupuesto Participativo lo define como un mecanismo de vigilancia participativa.

- ✓ **El Presupuesto Participativo;** es un instrumento de política y a la vez de gestión, a través del cual las autoridades regionales y locales, así como las organizaciones de la población debidamente representadas, definen en conjunto, cómo y a qué líneas estratégicas, se van a orientar los recursos municipales, teniendo en cuenta los objetivos del Plan de Desarrollo Concertado y el Plan Estratégico Institucional³.
- ✓ **Comités de Vigilancia del Presupuesto Participativo.** Creados en el marco de la Ley de Presupuesto Participativo, para ejercer acciones de vigilancia ciudadana al proceso participativo y cumplimiento de acuerdos del presupuesto participativo. Sus miembros son elegidos por los agentes participantes del proceso.

2

PRINCIPALES PROBLEMAS DE LOS ESPACIOS DE PARTICIPACION Y CONCERTACIÓN Y SU DESARTICULACION

Todos los espacios de participación territorial e instancias de concertación, que existen en los distritos se encuentran desvinculadas, sin articularse entre sí y funcionando cada una por su lado. Además se identifican los siguientes problemas en cada uno de ellos:

El CCL no viene funcionando como un espacio de concertación distrital, tampoco como espacio de debate, reflexión y propuesta en cuanto al plan de desarrollo concertado y el presupuesto participativo. En algunos municipios, solamente es convocado para el proceso de presupuesto participativo, en otros es ignorado para este proceso. En otros no funciona, esta inactivo o si funciona lo hace aislado de otros espacios de concertación y de participación territorial. Por tanto, escasamente puede intermediar las demandas de la sociedad civil o dar cuenta de las acciones que realiza para concertar el desarrollo del distrito.

Las Comisiones Municipales de Concertación, aparecen como un importante espacio de reflexión, debate y propuesta de agendas de desarrollo sectorial o temático como el desarrollo agrario, la educación. Se llegan a acuerdos entre la sociedad civil y la municipalidad en torno a iniciativas, propuestas y proyectos (Ejemplo la implementación de cadenas productivas, el proyecto educativo del distrito, etc). Su limitación es la poca relación que tiene con el CCL y con otros espacios de participación. Sin embargo, deja entrever una potencialidad para ponerse de acuerdo en prioridades temáticas a nivel distrital, que sirvan para impulsar políticas públicas distritales en materia de salud, educación, desarrollo económico.

Los Comités de desarrollo de Caseríos, son un importante potencial para el tratamiento de los problemas de los pueblos. Sin embargo, es muy escasa su existencia en los centros poblados, casi no existen (Ver Cuadro N° 1). Por tanto, las demandas del pueblo, del caserío se encuentran dispersas, lo que dificulta su tratamiento y su gestión. Es conveniente que se articulen estas demandas, que los representantes y autoridades de

³ Ministerio de Economía y Finanzas. Directiva del Presupuesto Participativo 2007.

un pueblo se unan para identificar sus problemas y priorizar las de mayor importancia para el desarrollo del caserío y acordar su tratamiento y gestión.

Los Comités de desarrollo de zona o microcuenca: Si bien, solo existen en algunos distritos como Santo Domingo, Chalaco y Pacaipampa, sin embargo, en todos los distritos del Cuadro N° 1, se viene reuniendo cada año a los representantes de las organizaciones por zonas o microcuencas, para priorizar y concertar proyectos por zona en el marco del presupuesto participativo. Es decir, el espacio generalmente funciona para el presupuesto participativo, pero no cuentan con una representación dirigencial de estas zonas que pueda hacer seguimiento a los acuerdos concertados en el presupuesto participativo.

Además más allá del presupuesto participativo, escasamente los representantes de los diversos caseríos que conforman una zona o microcuenca se reúnen para identificar la problemática común que les afecta. Entonces esta articulación zonal, necesita estar representada, contar con un grupo dirigencial elegido entre sus miembros, que sirva como el interlocutor válido de la zona para la gestión y seguimiento de las prioridades comunes que comparten y que a nivel de caserío es difícil gestionar. Así como para demandar la prestación de servicios como educación, salud, vías de comunicación, que difícilmente pueden ser brindados a un caserío en particular, siendo más viable su oferta a nivel de zona que articula a varios caseríos.

El presupuesto participativo: Cada vez más población se moviliza para participar en el presupuesto participativo (30000 personas en el 2005). En los municipios de la Región Piura, principalmente rurales, la sociedad civil muestra mucho interés en los procesos de presupuesto participativo, porque reconoce que allí se juegan sus intereses colectivos.

La población y sus representantes vienen mejorando la reflexión de su problemática, por eso, es que ahora se invierte cada vez menos en salones comunales, obras de ornato (plazas, coliseos, centros cívicos), y más en caminos, educación, canales, etc. Situación que progresivamente viene mejorando la calidad del gasto público y contribuye a descentralizar la inversión orientándolo a zonas rurales, muchas veces centralizada en el "casco Urbano".

Sin embargo, -mayormente- la centralización de los talleres en las ciudades capitales de distrito, tiende a excluir a representantes de las zonas rurales, tanto porque no conocen el cronograma, como por la falta de recursos para movilizarse. En otras, la escasa relación de los dirigentes con la población torna poco legítima la decisión llevada al presupuesto participativo para su negociación.

Finalmente, la reflexión y priorización de los proyectos se realiza en un marco anual, perdiendo el horizonte de mediano plazo, y la potencialidad que significa la priorización y programación multianual como estrategia para articular el cumplimiento de objetivos de mediano plazo. Por ejemplo, aportaría mucho a mejorar la calidad del gasto público, si al Priorizar el problema "limitado acceso de las poblaciones rurales a agua segura", se asignará presupuesto durante varios años para cumplir con este objetivo.

Los Comités de Vigilancia del Presupuesto Participativo: Cada año se eligen en todos los distritos, pero no ejercen su función. Escasamente vienen emitiendo reportes o informes de la vigilancia a los acuerdos de los presupuestos participativos. La gran mayoría se encuentra inactivos y no rinden cuentas de las acciones que se le encomendaron.

3

LA PROPUESTA: UN SISTEMA DE PARTICIPACION QUE ARTICULE E INTEGRE A LAS INSTANCIAS DE CONCERTACION Y ESPACIOS DE PARTICIPACION TERRITORIAL

“Como Alcalde, llevé solo 100 días de gestión y las demandas de obras que hemos recibido ascienden a 1,000 solicitudes (10 por día). Con mi presupuesto de 2 millones de nuevos soles, no lograría atender a todos. ¿Qué puedo hacer?”

La reflexión, de este caso presentado, nos sugiere la importancia de organizar la participación de los vecinos en la definición de las prioridades del desarrollo local, tomando como base el plan de desarrollo concertado.

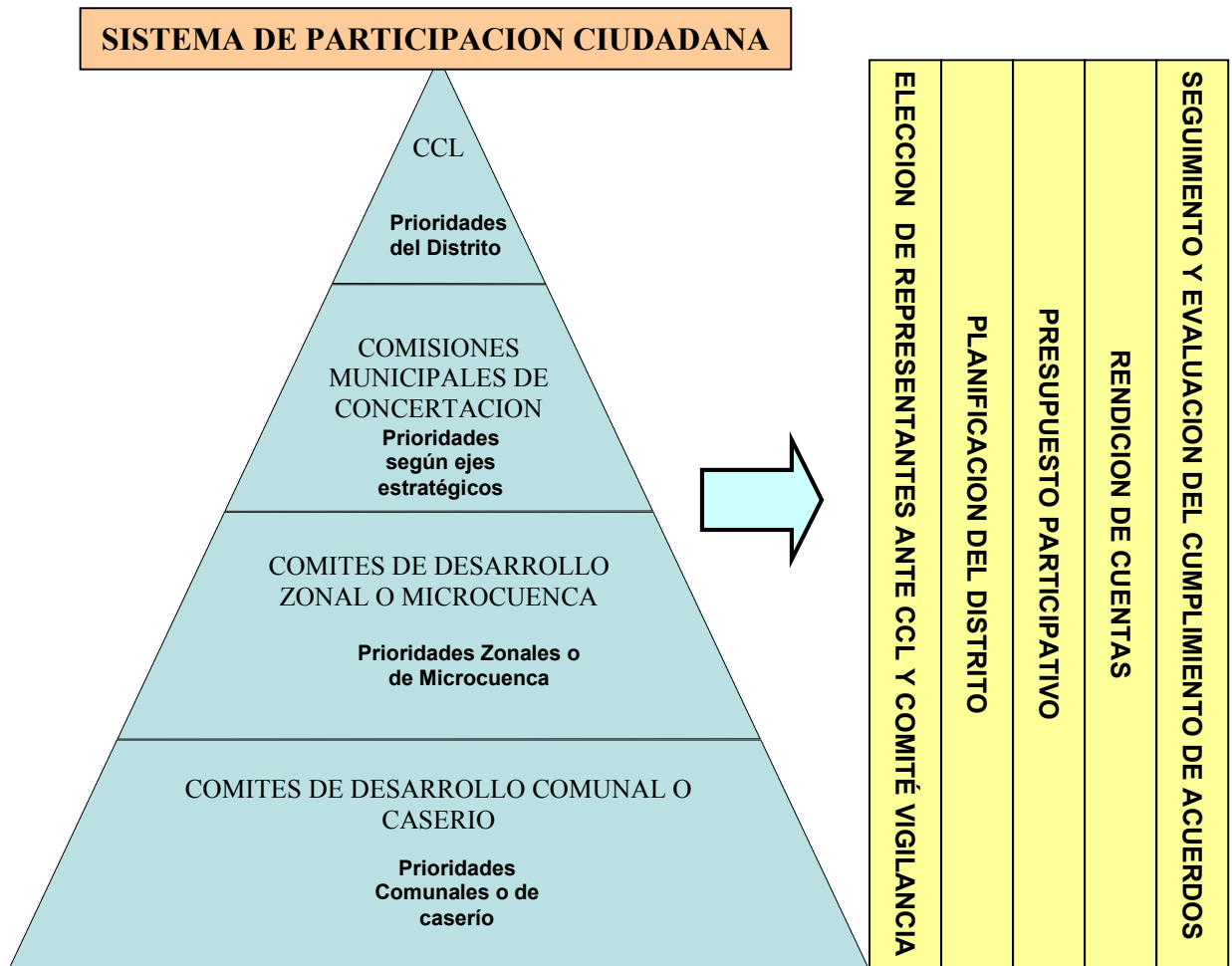


La propuesta pretende establecer un sistema de participación en el que se articulen las formas organizativas de participación territorial (Comités de desarrollo de caseríos, zonas y microcuencas) y las instancias de concertación (CCL, Comisiones Municipales de Concertación) para gestionar concertadamente el plan de desarrollo y mejorar la toma de decisiones en los procesos de participación y presupuesto participativo.

Lo contrario, genera desorden, conflictos y desconfianza. Los espacios de participación y las instancias de concertación, no pueden estar desarticuladas cada una por su lado, en función de intereses particulares. Se tiene que encaminar la gestión del desarrollo local hacia el logro de objetivos concertados con la población y orientados al bien común.

Articular todos los espacios de concertación y participación que existen en el distrito, requiere de un Sistema de Participación Ciudadana.

El Sistema de Participación Ciudadana, define los roles de los espacios de participación e instancias de concertación en el proceso de planificación, gestión, y evaluación del Plan concertado y presupuesto participativo.



REFLEXIONA Y DEBATE EN TU MUNICIPIO:
¿Qué hacer para ordenar la participación ciudadana en el desarrollo local?
¿Cómo integrar al CCL, Mesa de Concertación, Comités de Desarrollo de barrios, caseríos, zonas, Comités de Vigilancia, en un Sistema de Participación para el desarrollo local?

3.1 El Consejo de Coordinación Local CCL Ampliado, como Instancia de Concertación y seguimiento a los proyectos de impacto Distrital/ Provincial.

El CCL es una instancia de concertación distrital/provincial, concebida en la ley orgánica de municipalidades, como órgano de coordinación y concertación de las municipalidades con la sociedad civil. Tiene funciones de concertación en material del plan de desarrollo y presupuesto participativo.

En general, en la región, en los procesos participativos, no existe un espacio de debate para articular los proyectos de los ejes estratégicos o sectores en una visión integral del distrito, lo que viene primando, son proyectos localistas (la zona, el caserío, el cercado, la ciudad capital), más que proyectos de impacto distrital o provincial.

En este marco representantes de organizaciones se preguntan:

¿Cuál es el espacio para que la sociedad civil, se encuentre y debata los objetivos del PDC y sus principales proyectos de impacto distrital e interdistrital prioritarios para apalancar el desarrollo local?

En este caso, en el Sistema de Participación Ciudadana se propone, AMPLIAR EL CCL teniendo en cuenta para su formación la participación de las representación territorial (desde centros poblados, zonas) y temática (principales organizaciones de alcance distrital según temas y sectores).

El CCL Ampliado sería un espacio de debate y reflexión en torno a los proyectos de impacto y de Evaluación de los avances en la implementación del Plan de Desarrollo Concertado del Distrito; y de

los indicadores socio-económicos del distrito.

Por ello en el Sistema de Participación Ciudadana, además de las funciones señaladas en la ley, se le está adicionando las funciones de:

- a) Promover el funcionamiento del Sistema de Participación ciudadana y la participación de las organizaciones por espacios territoriales.
- b) Coordinar con la Municipalidad el proceso de presupuesto participativo
- c) Definir las prioridades de los ejes estratégicos y los techos presupuestales para el proceso de presupuesto participativo, según, zonas, ejes y objetivos estratégicos del plan de desarrollo concertado.
- d) Evaluar los avances en el Plan de Desarrollo Concertado.

En su formación se recomienda ampliar la representación de la sociedad civil en el CCL. Ello requiere de un acuerdo político de las autoridades municipales, que exprese la voluntad y decisión política de Involucrar una mayor participación de la sociedad civil según zonas del distrito. Esta experiencia se viene dando en algunos distritos de la Provincia de Morropon en donde el CCL tiene un representante por cada zona del distrito.

3.2 Las Comisiones Municipales de Concertación como espacios de concertación temática o sectorial según ejes del plan de desarrollo concertado.

Las Comisiones Municipales de Concertación se forman para **seguimiento a las prioridades de los ejes estratégicos del PDC**. La integran representantes de organizaciones, instituciones públicas, privadas, y representantes de los comités de desarrollo zonal, relacionados al eje estratégico.

Cada comisión es presidida por un regidor, vinculando la representación política municipal con representaciones de la sociedad civil, a fin de llegar a acuerdos en función a los objetivos del eje estratégico. Asignar la dirección de la comisión a un regidor, permite que en sesiones de Concejo Municipal y CCL, puedan intermediar los acuerdos concertados, en materia de proyectos y acciones del eje estratégico.

Igualmente, estas instancias deben permitir que la Municipalidad vincule las comisiones de regidores con las comisiones de concertación del plan de desarrollo concertado (ejemplo el regidor presidente de la Comisión Municipal Agraria, es el coordinador de la Comisión Municipal de Concertación del Eje de Desarrollo Agropecuario).

3.3 Los Comités de Desarrollo Zonal o Microcuenca como espacios de articulación y priorización de problemas y potenciales comunes a nivel de zona o microcuenca.

En cada zona del distrito se recomienda formar un Comité de desarrollo zonal, los dirigentes son elegidos entre los representantes de los caseríos que conforman la zona. Funciona como un Espacio de encuentro, para priorizar sus problemas y potenciales comunes.

Sus representantes zonales participan en la elección de los representantes de la sociedad civil ante el CCL y ante el Comité de Vigilancia del Presupuesto Participativo.

Participan en los talleres zonales de presupuesto participativo en la que presentan las prioridades de cada zona. Realizan el Seguimiento a los proyectos de la zona, aprobados en el presupuesto participativo. Así como el seguimiento a proyectos gestionados ante otras entidades públicas.

Sus representantes además son miembros natos ante las comisiones municipales de concertación. De esta forma las comisiones municipales de concertación tienen una amplia representación territorial, al incorporar a representantes desde las zonas.

3.4 Los Comités de Desarrollo Comunal como espacios de articulación y priorización de las demandas comunales o vecinales.

En aquellos distritos en los que existan Comités de Desarrollo Comunal o como se llamen, se potencia o fortalece su funcionamiento.

En los que no existe, se forma el Comité de desarrollo Comunal o de caserío. Para su formación debe tenerse en cuenta los usos y costumbres de la población para la elección de sus dirigentes.

Es posible que esta función de articulación de las demandas comunales, ya esté siendo cumplida por una organización representativa y con reconocimiento de la población, como sucede en la sierra con las rondas campesinas, que tienen como costumbre realizar asambleas comunales para el tratamiento de los problemas comunales –además de sus funciones de seguridad y paz-. En este caso se le ratifica esta función a las rondas encargándole la representación del Comité de Desarrollo Comunal.

El Comité de Desarrollo comunal, funciona como un Espacio de encuentro entre organizaciones y autoridades políticas (teniente gobernador) agentes municipales, juez de paz, del caserío o centro poblado para priorizar sus problemas y alternativas de solución.

Sus representantes, forman parte del Comité de Desarrollo zonal y pueden ser elegidos como dirigentes del CODEZO.

Realizan el seguimiento a los proyectos del caserío, aprobados en el presupuesto participativo y a los proyectos que gestionan ante otras entidades.

V. BENEFICIOS DE UN SISTEMA DE PARTICIPACION CIUDADANA

El Sistema de participación ciudadana, permite ordenar la participación de la sociedad civil en el desarrollo local.

ESPACIOS E INSTANCIAS DE CONCERTACION	BENEFICIOS ESPERADOS CON EL SISTEMA DE PARTICIPACION
CONSEJO DE COORDINACIÓN LOCAL – CCL.	<ul style="list-style-type: none"> - El CCL funciona como un espacio de reflexión de la problemática distrital y en base a ese diagnóstico identifica los ejes y programas prioritarios para el desarrollo del distrito. - Establece los techos presupuestales anuales y multianuales que orientarán la inversión en el desarrollo distrital. - El CCL promueve que el sistema de participación se implemente para todos los procesos de planificación y participación.
COMISIONES MUNICIPALES AMPLIADAS DE CONCERTACION	<ul style="list-style-type: none"> - Las comisiones articulan a las autoridades municipales, representantes de organizaciones locales y entidades públicas y privadas para reflexionar, debatir y proponer iniciativas, proyectos y políticas de desarrollo de la educación, salud y desarrollo agropecuario.
COMITES DE DESARROLLO ZONAL	<ul style="list-style-type: none"> - Se tiene un mayor conocimiento de los problemas y prioridades comunes que comparten los caseríos a nivel zonal. - Comités de Desarrollo Zonal que identifican las prioridades de la zona y gestionan su atención.
COMITES DE DESARROLLO COMUNAL O CASERÍO	<ul style="list-style-type: none"> - Se tiene un mayor conocimiento sobre los problemas y prioridades del caserío y se asume acuerdos para su gestión tanto en el presupuesto participativo como ante entidades públicas.
COMITES DE VIGILANCIA DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO	<ul style="list-style-type: none"> - Comité de Vigilancia elegidos según zonas territoriales, involucrando a los Comités de desarrollo zonal y comunal. - Que rindan reporte de vigilancia a los comités de desarrollo zonal, CCL y Comisiones Municipales de Concertación.