

EL CONSEJO DE COORDINACIÓN LOCAL CCL

Fuente: Asociación Nacional de Centros ANC

Por un proceso de descentralización democrático y participativo

La descentralización del país es una aspiración histórica de todos los pueblos del Perú. Pero no cualquier descentralización sino una basada en efectiva democracia y participación, acompañada de una equitativa redistribución de los recursos públicos que le permita a todas las localidades del país construir mejores oportunidades de desarrollo.

En esta línea, en los últimos años se han dado diferentes experiencias exitosas de participación en los espacios locales, basadas en diversas iniciativas de las organizaciones de la sociedad civil, sumadas a la voluntad política de las autoridades locales, que han permitido ensayar, validar y desarrollar importantes mecanismos de participación eficientes y eficaces. Estas abarcan múltiples aspectos tales como planes de desarrollo concertados, presupuestos participativos, vigilancia ciudadana, cogestión de programas sociales y obras públicas entre otros.

El éxito de estas experiencias ha llevado a reconocer el derecho de participación en la gestión pública a través de la reforma constitucional y la Ley de Bases de Descentralización, y son el mejor argumento para quienes buscamos fortalecer la democracia y garantizar el buen gobierno.

Sin embargo, en los procesos de aprobación de las Leyes Orgánicas de Gobiernos Regionales y de Municipalidades se puso en evidencia la resistencia de distintos actores políticos, a recoger estas prácticas y garantizar adecuadamente este derecho. Esa resistencia se ha expresado en las limitaciones que tienen los mecanismos que incorporan ambas leyes para poner en práctica los procesos de participación.

La Ley Orgánica de Municipalidades 27972 abre un espacio para la participación ciudadana estableciendo que todas las municipalidades provinciales y distritales deben conformar los Consejos de Coordinación Local (CCL) como espacios de coordinación y consulta entre las autoridades municipales y las organizaciones de la sociedad civil. Por ello en los 1828 municipios provinciales y distritales, está en marcha el proceso de conformación de los CCL, el cual debe concluir en el más breve plazo posible.

Además del CCL La ley 27972 reconoce diversos mecanismos de participación: derecho de elección a cargos municipales, iniciativa en la formación de dispositivos municipales, derecho de referéndum, derecho de denunciar infracciones y de ser informado, cabildo abierto, participación a través de Juntas Vecinales, comités de vecinos, asociaciones vecinales, organizaciones comunales, sociales u otras similares de naturaleza vecinal y finalmente la participación en comités de gestión.

Los CCL son un paso para el desarrollo y fortalecimiento de la democracia participativa. Sin embargo, las limitaciones incluidas en la ley y la aplicación formalista de la misma podría llevar a que un importante sector de la sociedad civil, en especial las organizaciones sociales de base queden fuera. Esto hay que evitarlo, mas aún si tenemos en cuenta que esta participación en el espacio municipal, se inscribe en el proceso mayor de descentralización nacional que está en curso y cuyo carácter democrático y participativo debe ser garantizado.

Democracia

La democratización de nuestra sociedad debe ser alcanzada no sólo en razón de conseguir los beneficios del desarrollo local, sino de acceder a la toma de decisiones, como expresión del fortalecimiento o empoderamiento de las organizaciones sociales.

Se trata de adquirir nuevas formas de relación entre el Estado y la sociedad civil a través de la construcción de una nueva cultura política de concertación.

Concertar significa pactar, convenir, contratar y que los pactos, convenios y contratos se suscriben y asumen para cumplirlos. Se trata de vincular y unir los intereses de unos y otros para trabajar de mejor manera por el desarrollo local.

Participación Ciudadana

Es el proceso permanente a través del cual los ciudadanos y ciudadanas, de manera individual y organizada, nos relacionamos con las autoridades para defender nuestros derechos y garantizar que las decisiones y acciones del Estado atiendan de manera eficaz y eficiente nuestras necesidades.

Hombres y mujeres tenemos iguales derechos y responsabilidades. Nadie debe quedar fuera. Los procedimientos de participación deben garantizar la igualdad real de oportunidades a hombres y mujeres. También es muy importante que los mecanismos de participación garanticen la presencia de los distintos grupos étnicos, jóvenes, discapacitados entre otros grupos que sufren diversas formas de exclusión en todo el país.

Para consolidar la democracia y mejorar nuestros niveles de vida, necesitamos tener una sociedad civil fuerte, protagonista activa del proceso de desarrollo y democratización, ejerciendo la vigilancia de los recursos públicos. El reto es lograr la construcción de una democracia participativa que desarrolle una nueva forma de relación entre Estado y sociedad civil y genere oportunidades para todos.

1. El Consejo de Coordinación Local (CCL)

1.1 ¿Qué es el Consejo de Coordinación Local – CCL?

El **CCL** es uno de los mecanismos que institucionaliza la participación ciudadana en la gestión y desarrollo local en el nuevo marco de la reforma descentralista. La Ley lo define como **un órgano de coordinación y consulta en el nivel municipal para las tareas que demanden los planes de desarrollo concertado y los presupuestos participativos, y para promover la formación de Fondos de estímulo a la inversión privada en apoyo del desarrollo económico local sostenible. No ejerce funciones ni actos de gobierno.**

La nueva Ley Orgánica de Municipalidades 27972 (Art. 7º, 98º y 102º) dispone la constitución de Consejos de Coordinación Locales en todas y cada una de las provincias y distritos.

A través de su participación en el CCL, las organizaciones de la sociedad civil debemos contribuir a que se conformen y amplíen los espacios y mecanismos de consulta, concertación, control, evaluación, rendición de cuentas, de los gobiernos Municipales.

*El **Plan de Desarrollo Concertado** es resultado del proceso integral, permanente, participativo de planeación local a través del cual se articula cada municipalidad con sus vecinos. En dicho proceso se establecen las políticas públicas de nivel local, teniendo en cuenta las competencias y funciones específicas exclusivas y compartidas establecidas para las municipalidades provinciales y distritales y los compromisos para su implementación.*

(Ley Orgánica Municipal. Título preliminar Art. 9)

*El **Presupuesto Participativo**, se sustenta en las orientaciones, compromisos, aportes y prioridades establecidas en el Plan de Desarrollo Concertado. Debe ser expresión de la efectiva participación de la sociedad civil en el proceso de asignación equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos para cada ejercicio presupuestal, fortaleciendo las relaciones Estado- Sociedad Civil.*

(Ley Marco de Presupuesto participativo Art. 1 y 5)

1.2 ¿Qué hace el CCL?

La Ley define como funciones del CCL: coordinar y concertar el Plan de Desarrollo Municipal Concertado y el Presupuesto Participativo.

Pero además, según éste sea Provincial o Distrital, tienen funciones específicas:

CCL Distrital	CCL Provincial
<ol style="list-style-type: none">1. Coordinar y concertar el Plan de Desarrollo Municipal Distrital Concertado y el Presupuesto participativo Distrital.2. Proponer la elaboración de proyectos de inversión y de servicios públicos locales.3. Proponer convenios de cooperación distrital para la prestación de servicios públicos.4. Promover la formación de Fondos de Inversión como estímulo a la inversión privada en apoyo del desarrollo económico local sostenible.5. Otras que le encargue o solicite el Concejo Municipal Distrital.	<ol style="list-style-type: none">1. Coordinar y concertar el Plan de Desarrollo Municipal Provincial Concertado y el Presupuesto Participativo Provincial, los cuales deben integrar los planes y presupuestos distritales de su jurisdicción, así como las iniciativas que presentarán al Gobierno Regional en estas materias.2. Proponer las prioridades en las inversiones de infraestructura de envergadura regional.3. Proponer proyectos de cofinanciación de obras de infraestructura y de servicios públicos locales.4. Promover la formación de Fondos de Inversión como estímulo a la inversión privada en apoyo del desarrollo económico local sostenible.5. Otras que le encargue o solicite el Concejo Municipal Provincial.

1.3 ¿Cuándo se reúne el CCL?

Los Consejos de Coordinación Local Provinciales y Distritales se reúnen:

- Ordinariamente dos veces al año.
- En forma extraordinaria cuando lo convoque el Alcalde.

Los integrantes del CCL pueden definir de manera conjunta, y establecer en su reglamento de funcionamiento, una mayor frecuencia de reuniones.

1.4 ¿Quiénes participan en el CCL?

CCL Provincial	CCL Distrital
Alcalde Provincial	Alcalde Distrital
Regidores Provinciales	Regidores Distritales
Alcaldes Distritales	Alcaldes de Centros Poblados
Representantes de las Organizaciones de la sociedad civil (incluye Universidades y Gremios Profesionales)	Representantes de las Organizaciones de la sociedad civil

Como se ve en el cuadro en la práctica el **CCL Provincial** es el Concejo Municipal Provincial (alcalde + regidores) ampliado con la incorporación de todos los alcaldes distritales y los representantes de las ORGANIZACIONES de la sociedad civil.

El CCL Distrital es el Concejo Distrital (alcaldes + regidores) ampliado con la incorporación de los alcaldes de los centros poblados, y los representantes de las ORGANIZACIONES de la sociedad civil.

De acuerdo a ley, el mandato de los representantes de la sociedad civil tiene una duración de dos años.

El número de representantes de sociedad civil en los CCLs es equivalente al 40% del número total de autoridades ediles que lo integran.

Esta participación está por debajo de la que se establece por ejemplo en el caso de los CCR, sin embargo, mediante ordenanza municipal el gobierno local debería ampliar esta participación para hacerla más equitativa. Esta demanda es muy importante pues tal y como está formulada la ley, el CCL podría funcionar "validamente" sin la asistencia de los representantes de la sociedad civil, lo que tergiversa el espíritu de la Constitución, la Ley de Bases de Descentralización y otros artículos de la propia Ley de Municipalidades que defienden el derecho de participación.

2. La participación de las organizaciones de la sociedad civil en el CCL

Para que los CCL sean un órgano que aporte al desarrollo, necesitamos que quienes participen allí a nombre de la sociedad civil, sean representativos del conjunto de las organizaciones de la sociedad civil y no sólo de su propia organización.

2.1 ¿Qué tipos de ORGANIZACIONES de la sociedad civil pueden participar de acuerdo a lo establecido por Ley?

Tanto a nivel de las provincias y los distritos, la ley considera aptas para participar a las siguientes organizaciones:

- a) Las organizaciones sociales de base.
- b) Comunidades campesinas y nativas.
- c) Asociaciones, organizaciones de productores.
- d) Gremios empresariales.
- e) Juntas vecinales.
- f) Y cualquier otra forma de organización de nivel provincial y distrital.

Además, en el caso de los CCL Provinciales, pueden participar también los gremios profesionales y las universidades.

En todos los casos, debe evitarse la doble representación de cualquier organización.

2.2 Sobre la acreditación de las organizaciones de la sociedad civil para participar en el CCL

Para que la concertación se produzca en cada uno de los CCL y su trabajo sea un aporte al desarrollo, necesitamos garantizar una amplia y representativa participación de las organizaciones sociales. Para ello, los mecanismos de acreditación deben ser lo suficientemente ágiles y flexibles de modo que puedan asegurar la participación ciudadana, respondiendo al espíritu de la Ley.

Según la Ley Orgánica de Municipalidades las organizaciones que participan en el nivel provincial o distrital tienen que ser Personas Jurídicas de derecho privado, sin fines de

lucro, debidamente inscritas en los Registros Públicos y acreditar tres años de funcionamiento.

En la mayoría de provincias y distritos de nuestro país, esta exigencia constituye una seria traba al derecho de participación, ya que muchas organizaciones no cumplen y no tienen como cumplir con estos requisitos, sin por eso dejar de ser importantes en la localidad y haber demostrado un trabajo comprometido con el desarrollo local.

La personería jurídica establecida en la ley como requisito, restringe el derecho de participación consagrado en la constitución y no toma en cuenta el reconocimiento que el Código Civil confiere a las "Asociaciones no inscritas" y la personería que otorgan otros registros administrativos, incluidos los propios registros municipales.

Para la elección de los representantes de las organizaciones de la sociedad civil en el CCL, las Municipalidades deben aprobar una Ordenanza Municipal que regule el proceso de elección de sus representantes ante estos espacios. Reconociendo que la ley presenta serias limitaciones para la participación de las organizaciones en las provincias y distritos, la formulación de estas ordenanzas municipales deberán plantear salidas democráticas y creativas para lograr la más amplia y representativa participación de la sociedad civil.

De acuerdo con el espíritu de la Ley, un grupo de organizaciones han elaborado una Propuesta de Ordenanza Marco que regula los procesos de participación de las organizaciones de la sociedad civil ante el CCL, esta busca apoyar el trabajo de las municipalidades y garantizar un proceso democrático de elección de representantes de la sociedad civil ante los CCL.

En el caso de las acreditaciones, la Propuesta de Ordenanza Marco plantea que, además de lo que indica la Ley Orgánica de Municipalidades, también pueden participar:

- a) Las organizaciones creadas en ejercicio del libre derecho de asociación, que cuenten con autonomía organizativa, administrativa y económica y que no estén adscritas a ningún órgano o institución del Estado sea éste de nivel nacional, regional o local. (*Art. 2º inc. b Propuesta Ordenanza Marco*)
- b) Estas organizaciones deberán estar inscritas ante los registros administrativos de acuerdo a su naturaleza, entendiendo por estos a cualesquier de los registros de organizaciones y asociaciones con que cuenta el Estado, como por ejemplo el Registro de Organizaciones de Pobladores y el Registro Único de Organizaciones Sociales de Base a cargo de los gobiernos locales, el Registro Sindical a cargo de la Autoridad Administrativa de Trabajo, el Registro de Comunidades Campesinas y nativas a cargo de la Autoridad Agraria, entre otros.
- c) La propuesta de ordenanza en sus Disposiciones Transitorias, exime a las organizaciones de acreditar tres años de funcionamiento por esta primera vez. (*Segunda Disposición Transitoria. Propuesta Ordenanza Marco*)

Es bueno recordar que los gobiernos locales amparados en el marco constitucional que los define, pueden hacer uso de los espacios y mecanismos creados por la Ley de Bases de la Descentralización y la nueva Ley Orgánica de Municipalidades. Además de ello las municipalidades también pueden ampliar las modalidades de acreditación contempladas de manera expresa en la ley, como se contempla en la Propuesta de Ordenanza Marco con el propósito de garantizar una adecuada representación de la sociedad local en estos Consejos.

3. ¿Qué deben hacer las organizaciones de la sociedad civil y las Municipalidades para instalar el CCL?

3.1 Las organizaciones de la sociedad civil deben:

- a) Informarse y organizarse para participar en el proceso mediante la realización de una asamblea informativa, aprobar su participación en el proceso y designar a sus representantes y organizar la documentación necesaria para la inscripción.
- b) De manera conjunta con otras organizaciones del distrito y la provincia: establecer una estrategia de incidencia ante la Municipalidad para promover un adecuado proceso de convocatoria y conformación de los CCLs.
- c) Discutir y formular una propuesta de ordenanza municipal que garantice el carácter democrático de la elección de representantes a los CCL, adecuada a las particularidades de la realidad local. Buscando facilitar y ampliar la participación de las diversas organizaciones. Para ello recomendamos tomar en cuenta la Propuesta de Ordenanza Marco que ha sido elaborada por diversas organizaciones de la sociedad civil que va con esta publicación.
- d) Hacer un seguimiento del proceso y de la acción del Municipio, para garantizar la transparencia, publicidad y plazos adecuados de la convocatoria y realización de la elección de representantes.
- e) Promover la inscripción de la mayor cantidad de organizaciones de la sociedad civil.
- f) Definir las obligaciones de los representantes al CCL y participar en su elección.
- g) Mantener la coordinación de las diversas organizaciones, entre sí y con sus representantes al CCL.

3.2 Las Municipalidades deben:

- a) Informar a la ciudadanía sobre su derecho de participar en la gestión local y la necesidad de conformar el CCL como uno de los mecanismos para ello.
- b) Convocar a las organizaciones de la sociedad civil con el fin de recoger sus propuestas para la ordenanza que reglamente el proceso de elección de sus representantes ante el CCL. Para ello recomendamos tomar en cuenta la Propuesta de Ordenanza Marco que ha sido elaborada por diversas organizaciones de la sociedad civil que va con esta publicación.
- c) Aprobar una ordenanza municipal consensuada con las organizaciones de la sociedad civil que regule el proceso de electoral.
- d) Difundir la Ordenanza Municipal.
- e) Abrir el libro de Registro de Organizaciones de la Sociedad Civil, dando un tiempo prudencial para la inscripción de las organizaciones.
- f) Convocar al proceso de elección, dar las facilidades necesarias para la participación de las organizaciones de la sociedad civil y la adecuada realización del proceso.
- g) Realizar la elección.
- h) Proceder a la pronta instalación del CCL.

4. Para un adecuado funcionamiento del CCL

El funcionamiento del CCL debe ser democrático y concertador, para ello debe responder a los siguientes criterios básicos:

- a) Preparar y aprobar de manera consensuada en el CCL su reglamento de funcionamiento. Es importante que este reglamento garantice que:
 - Sólo se considerarán como válidas aquellas reuniones o acuerdos en que participen representantes de ambas partes (autoridades y representantes de la sociedad civil).
 - El carácter público de las sesiones del CCL.
 - La obligación de los miembros del CCL de participar en el proceso de planeamiento y de programación del presupuesto participativo, en especial en los talleres que se realicen con la comunidad.
- b) Promover la transparencia y rendición de cuentas de la gestión local, tanto en lo que se refiere al propio CCL, como a la gestión municipal, en forma permanente y asequible.
- c) Desarrollar relaciones complementarias fluidas y directas con las diversas instancias de participación ciudadana existentes en la provincia o el distrito, como son, por ejemplo las Mesas de Concertación para la Lucha contra la pobreza, las mesas de concertación o de diálogo,, las Juntas de Delegados Vecinales y los Comités de Desarrollo Comunal, ya sean territoriales o temáticos. Actuando de manera cooperativa y no competitiva entre sí.
- d) Evitar improvisaciones en el funcionamiento del CCL. El conductor de las reuniones debe ser lo más democrático, concertador y transparente posible para garantizar la presencia de sus miembros en este órgano legal. El CCL debe contar con una agenda y un plan de trabajo de conocimiento público.
- e) Mantener una adecuada comunicación entre representantes elegidos ante el CCL y las organizaciones sociales locales, de manera que canalicen efectivamente las opiniones e intereses de la sociedad civil.
- f) Facilitar el acceso a la información municipal para una adecuada vigilancia ciudadana.

El proceso de instalación y funcionamiento del Consejo de Coordinación Local en cada uno de nuestros municipios recién empieza. La tarea es de largo aliento, y habrá dificultades y obstáculos que superar, pero no estamos partiendo de cero. La experiencia de las organizaciones sociales y la sociedad civil es muy rica en el camino de fortalecer la participación y ampliar los espacios democráticos.

Esta es una oportunidad que debemos aprovechar, de manera concertada con responsabilidad y compromiso en el desarrollo local, para ampliar los espacios democráticos de participación de la sociedad civil y sus organizaciones.