

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

ESCUELA DE POSGRADO



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DEL PERÚ

**“AUSENTISMO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN DEL
DESARROLLO LOCAL EN LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE ANCO
HUALLO (APURIMAC), ENTRE LOS AÑOS 2007 - 2013”**

Tesis para optar el grado de Magíster en Ciencia Política y
Gobierno con mención en Políticas Públicas y Gestión

Pública

AUTOR

Paulo Rossi Banda Sulca

ASESOR

Eduardo Hernando Dargent Bocanegra

JURADO

German Guillermo Ismael Muñoz Portugal

Frank Renato Casas Sulca

LIMA – PERÚ

2018

RESUMEN

Diversos académicos, líderes políticos y gobernantes han considerado el Presupuesto Participativo como una de las experiencias más innovadoras de la gobernanza en América Latina, por la forma cómo innovó los estilos tradicionales de hacer políticas públicas a nivel de los tres niveles de gobierno. Sin embargo, este proceso como parte de las reformas de Estado, asumidos en el Perú a partir del año 2000 sobre todo en los espacios rurales, ha encontrado múltiples limitaciones y dificultades para institucionalizarse como un proceso innovador de la gestión municipal, sembrando más bien “desencanto” y “decepción” en los actores sociales, quienes iban ser los protagonistas de este cambio. El caso estudiado muestra que procesos asumidos por el Estado como los Presupuestos Participativos, la elaboración de los Planes de Desarrollo Concertado y los mecanismos de control y transparencia no han encontrado el terreno propicio para interiorizarse en la vida de los ciudadanos y las instituciones, por el guion preestablecido de quiénes y cómo deben participar los representantes de la sociedad civil. En cierto modo pareciera que las reformas que se implementan no toman en cuenta la heterogeneidad y la diversidad de la sociedad. Por ello muchas políticas de desarrollo que se implementan son insostenibles, creando al final un sentimiento desconcertante en los ciudadanos que se ausentan de la gestión municipal. Del mismo modo los ciudadanos carecen de herramientas y conocimientos para interpretar los resultados de una gestión, por el analfabetismo, la cultura política local, el limitado acceso a la información y la falta de espacios para la deliberación, creando alrededor de la gestión municipal situaciones de ingobernabilidad y alta polarización social y política. En esta circunstancia las instituciones tradiciones como las comunidades campesinas son más creativas y legítimas de la política local. Al final que la construcción de la ciudadanía y la participación ciudadana no debe entenderse como un proceso lineal, ni homogéneo, es importante considerar que las reformas de Estado que se asumen en cualquier lado y circunstancia tomen en cuenta la diversidad de la sociedad.

Palabras claves: Presupuesto Participativo, participación ciudadana ausentismo ciudadano, Comité de Vigilancia y FONCOMUN.

ABSTRACT

Several academics, political leaders and governments have considered the Participatory Budget as one of the most innovative experiences of governance in Latin America, due to the way in which it has innovated traditional styles of public policy at the three levels of government. However, this process as part of the State reforms, assumed in Peru since 2000, especially in rural areas, has found multiple limitations and difficulties to be institutionalized as an innovative process of municipal management, sowing rather " disenchantment "and" disappointment "in the social actors, who were to be the protagonists of this change. The case studied shows that processes assumed by the State such as Participatory Budgeting, the elaboration of the Plans of Concerted Development and the mechanisms of control and transparency have not found the suitable ground to be internalized in the life of the citizens and the institutions, by the preset script of who and how the representatives of civil society should participate. In a way, it seems that the reforms that are implemented do not take into account the heterogeneity and diversity of society. That is why many development policies that are implemented are unsustainable, creating in the end a disconcerting feeling among citizens who are absent from municipal management. In the same way, citizens lack the tools and knowledge to interpret the results of a management, because of illiteracy, local political culture, limited access to information and lack of spaces for deliberation, creating situations of municipal management ungovernability and high social and political polarization. In this circumstance, traditional institutions such as peasant communities are more creative and legitimate in local politics. In the end that the construction of citizenship and citizen participation should not be understood as a linear process, nor homogeneous, it is important to consider that the State reforms that are assumed in any side and circumstance take into account the diversity of society.

Keywords: Participatory Budget, citizen participation, Coordination Councils, local, Surveillance Committee and FONCOMUN.

ÍNDICE

Resumen	1
Abstract	2
Índice	3
Introducción	4

CAPÍTULO I

Marco teórico: Participación ciudadana, aportes y debates	9
1.1 Participación ciudadana: búsqueda de conceptos.....	9
1.2 Descentralización y participación ciudadana en el Perú.....	15
1.3 Implementando la participación ciudadana en los gobiernos locales	18

CAPÍTULO II

Mecanismos y avances de la participación ciudadana en la Municipalidad distrital de Anco Huallo	23
2.1 Realidad local y características del distrito de Anco Huallo.....	23
2.2 Participación y Presupuesto Participativo en la municipalidad distrital de Anco Huallo	29

CAPÍTULO III

Presupuesto Participativo: Desencanto y pérdida de credibilidad en la Municipalidad Distrital de Anco Huallo	41
3.1 Gobierno local versus Presupuesto Participativo	41
3.2 Población insatisfecha: El Presupuesto Participativo solo se convierte en larga lista de proyectos.....	50
3.3 Ausencia ciudadana en las audiencias públicas de rendición de cuenta en la municipalidad distrital de Anco Huallo	77
Conclusiones	87
Bibliografía	89

INTRODUCCIÓN

La caída del proyecto autoritario fujimorista en el año 2000 y la transición democrática en el Perú, abrieron una iniciativa de reforma del Estado a través de la descentralización en la transferencia de funciones políticas, administrativas y presupuestarias a los gobiernos locales y regionales (Ley Marco de la Descentralización N° 27783: Título I, Art, 3, Objetivo g). Su carácter democrático y participativo, ha sido expresado por la reforma constitucional de la descentralización aprobada por el Congreso de la República en marzo del 2002. En la que se estableció como deber de los gobiernos locales, promover, apoyar y reglamentar los instrumentos de gestión y presupuestos, garantizando la participación ciudadana en la construcción de las agendas públicas¹. La misma que está expresada en la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales (N° 27867 y su modificatoria N° 27902, Título I, Art. 8) y la Ley Orgánica de las Municipalidades (N° 27972, Título VIII, Art. 122).

Sin embargo, a pesar del tiempo transcurrido de su implementación y desarrollo desde el Estado, en la región de Apurímac, especialmente en el distrito de Anco Huallo (Chincheros), el proceso de participación ciudadana ha encontrado múltiples limitaciones en el desarrollo de la gestión local, poniendo en relieve la tensión que existe entre la democracia representativa y la

¹ Para mayor detalle véase, Ley de Bases de la Descentralización Art. 17, p. 3, en la expresamente aclara que los “gobiernos regionales y locales están obligados a promover la participación ciudadana en la formulación, debate y concertación de sus planes de desarrollo y presupuestos, en la gestión pública. Para este efecto deberán garantizar el acceso a todos los ciudadanos a la información pública, con las excepciones que señala la Ley, así como la conformación y funcionamiento de espacios y mecanismos de consulta, concertación, control evaluación y rendición de cuentas”.

democracia participativa, cuando varias de esas políticas locales se desarrollan sin la participación ciudadana o la participación es fragmentada.

Por lo que en este trabajo me centraré en el análisis de la ausencia de la participación ciudadana en torno a la gestión municipal, tomando en cuenta los procesos de gestión municipal implementados desde el Estado como: Plan de Desarrollo Concertado, implementación y desarrollo del Presupuestos Participativos, mecanismos de control y fiscalización de la gestión municipal.

En ese sentido, mi objetivo general en este trabajo es comprender las causas del ausentismo de la participación ciudadana en la gestión del desarrollo local en la municipalidad distrital de Anco Huallo (Apurímac), entre los años 2007 - 2013. Mis objetivos específicos son: conocer la participación ciudadana en la elaboración de los diferentes Planes de Desarrollo Concertado y Presupuestos Participativos en la Municipalidad distrital de Anco Huallo; asimismo conocer las causas del ausentismo de los actores sociales de base en el desarrollo de los Presupuestos Participativos y en los procesos de rendición de cuenta.

La hipótesis que planteo para el presente estudio es: En la municipalidad distrital de Anco Huallo, los mecanismos de participación ciudadana nos son promovidos adecuadamente. Por ello, muchos actores sociales de base no participan en la gestión local. Así mismo, la elaboración del Plan de Desarrollo Concertado y el Presupuesto Participativo es exclusivamente formulada por el gobierno local a modo de cumplimiento formal para la asignación de los recursos económicos anuales. Este proceso se debe que en la visión de las autoridades municipales y con los escasos recursos que poseen; promocionar

la participación ciudadana implica recoger un conjunto de demandas o necesidades de los ciudadanos y el incumplimiento significa recibir muchas críticas, por lo que prefieren no generar mayores expectativas en la ciudadanía y realizar sus actividades de acuerdo a sus alcances. En consecuencia, los ciudadanos y los propios beneficiarios carecen de las habilidades y conocimientos para interpretar los resultados de la gestión. A todo ello se suma la falta de procedimientos adecuados de transparencia por parte de la gestión municipal.

El estudio de la participación ciudadana es un tema tan complejo y amplio, por lo que abordaremos desde una metodología cualitativa (diseño de investigación no experimental tipo exploratoria e interpretativa), para entender sus actuaciones, percepciones, sus simpatías y diferencias de los ciudadanos de este distrito. Para realizar este trabajo de investigación se utilizó las técnicas de recolección de información: Entrevistas semi estructuradas, la observación dirigida y revisión de fuentes de información escrita (cuaderno de trabajo, de actas del Presupuesto Participativo, rendición de cuenta, periódicos, oficios y panfletos, etc.). Además, realizamos entrevistas a los dirigentes de las organizaciones sociales de base, ex autoridades edilicias y funcionarios municipales. Los criterios para elegirlos fueron: participación e interlocución permanente. Sin embargo, tuvimos dificultades para acceder a los informes de los Presupuestos Participativos ejecutados anualmente, por el mismo hecho de que desde el año 2012 a la actualidad, diferentes gestiones se han visto envuelto en actos de corrupción comprobados, que en este momento la fiscalía especializada en corrupción viene investigando tanto a los actuales y ex

autoridades y funcionarios, terminando inclusive el alcalde actual con prisión preventiva en el penal de la ciudad de Andahuaylas por supuestos actos de favorecimiento a empresas constructoras y consorcios para la ejecución de obras distritales, que fue denunciado por uno de los representantes de la empresa. Después de permanecer casi por cuatro meses en prisión el alcalde salió en libertad y asumió nuevamente la conducción de la gestión tras interponer un amparo en la sede judicial por la demora de la investigación y pagar una caución juratoria. Por esta razón, las autoridades municipales han restringido el acceso a los archivos del municipio y la salida de los documentos oficiales. Los documentos obtenidos y usados para el presente trabajo de investigación fueron proporcionados por algunos dirigentes y ex funcionarios de su archivo personal, con la que intento sistematizar la siguiente tesis.

El tema de la participación ciudadana, es abordado a partir de las siguientes premisas teóricas y reflexiones de María Isabel Remy, Ludwig Huber, Romeo Grompone, Bruno Revenz, Luis Chirinos Segura y Mariana Llona. Desde esta visión teórica se logró entender la participación ciudadana como: democratización de la sociedad rural, entendida como: Creciente ejercicio de la ciudadanía y la urbanización del campo a través de la localización de la política. En este escenario la participación busca intervenir de manera individual y colectiva en los diversos procesos de gestión municipal, para legitimar las decisiones públicas a través del Presupuesto Participativo.

Las preguntas que guiaran mi investigación son ¿Cuáles son las causas del ausentismo de la participación ciudadana en la gestión del desarrollo local en la municipalidad distrital de Anco Huallo (Apurimac), entre los años 2007 -

2013? ¿Qué factores limitan la participación de los diferentes los actores sociales en el desarrollo de los presupuestos participativos y en los procesos de gestión municipal?

La tesis está dividida en tres capítulos. En el primer capítulo desarrollo el marco teórico que guiará la investigación, en el segundo capítulo abordo algunos aspectos generales del distrito de Anco Huallo y la participación ciudadana en el espacio local y en el tercer capítulo abordo la ausencia de la participación ciudadana en los Presupuesto Participativo y en las Audiencias Públicas de Rendiciones de Cuenta.



Marco Teórico: Participación ciudadana aportes y debates.

1.1 Participación ciudadana: a la búsqueda de un concepto

Las ciencias sociales y las ciencias políticas en el Perú, no hace mucho tiempo despertó el interés por investigar y teorizar temas referentes a la participación ciudadana, la sociedad civil, espacios de participación ciudadana, mecanismos de participación ciudadana, sobre todo, el de los sectores tradicionalmente excluidos en el espacio público y en la agenda política nacional. En la actualidad, se ha producido un vuelco de perspectiva y pareciera que “los actores subalternos” se ubican en el centro y atención de todo aquel que pretende intervenir en la agenda pública nacional y local, promoviendo políticas sociales de “inclusión” de los sectores menos favorecidos; actores que en el pasado a pesar de su propia iniciativa de organización y participación terminaban casi siempre reprimidos, limitados, disciplinados y condicionados o simplemente excluidos sea por las élites locales o nacionales².

En ese sentido, para entender el ausentismo de la participación ciudadana en el ámbito de la gestión local implica precisar el concepto de qué es una participación ciudadana. Para el Sociólogo Luis Chirinos Segura, trata en primer lugar “precisar el concepto cabal de participación, evaluar sus

² Banda Sulca, Paulo R., “Actores sociales: participación política en Huamanga – Ayacucho 1960 -1970” Tesis para optar el título de historiador en la Universidad Nacional San Cristóbal de Huamanga, 2009.

alcances y desmistificarlo de su contenido ideológico más basto; asimismo, las sutiles dimensiones que dan cuenta de las condiciones de su realización” (Chirinos, 2004:2). De la misma forma, para el referido autor el concepto de participación ciudadanía por lo *menos en teoría* es la “capacidad política y jurídica de la ciudadanía de intervenir individual y colectivamente, directamente o través de sus representantes legítimos y a través de diferentes modalidades en los diversos procesos de gestión de la municipalidad, especialmente aquellos que afectan las condiciones de vida materiales, sociales, políticas, económicas y culturales de la población” (Chirinos, 2004:2).

La Antropóloga María Isabel Remy, desde una visión histórica analizando la autoridad, gobierno y ciudadanía en las sociedades rurales en democracia, precisa “que en la década de los años 80 aparecen dos procesos que parecen afirmarse: la democratización de la sociedad rural, entendida como creciente ejercicio de la ciudadanía y la urbanización del campo, entendida como la creación de bienes públicos urbanos, su consumo y requerimientos de su gestión” (Remy, 2003: 238). Para la misma autora, estos procesos estaban engarzados “con los profundos cambios producidos por la reforma agraria, sobre todo en los mecanismos de poder y la dinámica de cambio en las sociedades rurales asociados a los procesos de modernización de la sociedad peruana” (Remy, 2003: 238).

Por otro lado el Antropólogo Ludwig Huber, analizando la representación indígena en las municipalidades peruanas, señala: “que el fracaso del Estado desarrollista promovido por el gobierno velasquista en la década de los años 60 y 70, que promovía la construcción de una nación unitaria y culturalmente homogénea a través de la educación, la reforma agraria, la urbanización,

fracasó debido al triunfo del neoliberalismo que exigió la reducción del sector público y la crisis de las instituciones de la democracia representativa la que produjo una alta fragmentación social y política” (Ludwig Huber, 2008:2). Por lo que en la década de los 90 el Estado ha trasladado su atención hacia la participación ciudadana, llamada “sociedad civil”, que carga con la esperanza de actores muy diversos; ONGs con una autopercepción contrahegemónica coinciden con los organismos multilaterales como FMI y el Banco Mundial, en la necesidad de integrar a los ciudadanos en la toma de decisiones. Es decir, convertir a los otrora beneficiarios en actores. El autor refiere según Evelin Dagnino, politóloga Brasileña, que esto es una “confluencia perversa” entre una participación ciudadana diseñada con el fin de superar la exclusión social, y los intereses de un Estado neoliberal y minimizado que abandona sus responsabilidades sociales. En consecuencia lo que se ha hecho es una desvalorización del Estado, pasando a la localización de la política, “donde la Municipalidad como gobierno local se redefine a través de las reformas institucionales que les otorgan un poder de decisión y fondos sin precedentes, asimismo abren importantes espacios y complejos para la intervención directa de la ciudadanía” (Huber, 2008:3).

Otros autores como el Sociólogo Romeo Grompone, considera que existe una tendencia reciente en América Latina que busca “extender los mecanismo de participación ciudadana más allá de lo que las constituciones del antaño se llamaban instituciones de democracia directa, como el referéndum y la iniciativa ciudadana, este último muchas veces no utilizado, que se pretende introducir en la gestión de las políticas públicas” (Grompone, 2006:4). Asimismo el autor señala que en la actualidad “no solo se trata de

recurrir a los ciudadanos para que puedan intervenir únicamente en algunas coyunturas críticas o en decisiones políticas estratégicas, ni recurrir solo al pronunciamiento electoral” (Romeo Grompone, 2006:4). Para el autor el tema se vincula en la actualidad con mecanismos de consulta y decisión en la definición de políticas públicas (Grompone, 2006:5). Contribuyendo de esta manera por lo menos a recuperar la noción de “transparencia en los actos de gobierno, con la idea de que las distintas instituciones tienen que informar de las decisiones que toman y que junto con los mecanismos de controles y balances debe existir entre los poderes de Estado, debe haber también un proceso de seguimiento desde la sociedad” (Grompone, 2006:5). En esta misma línea el sociólogo Bruno Revenz, y aunque de manera general refiere que una de las fallas más notorias en América Latina es “la ausencia de una cultura de rendición de cuenta, lo que entre otras cosas favorece la corrupción, hace que los representados no se sienten representados por sus representantes” (Revenz, 2005:16).

Es oportuno aclarar, con el estudio no buscamos los resultados de la participación ciudadana ni hacer un balance de ello. Lo que pretendemos es entender por qué los ciudadanos no participan en la gestión municipal y en la construcción de la agenda pública local a pesar de la existencia de un marco legal amplio que facilita e involucra en este proceso. El sociólogo Romeo Grompone, examinando las prácticas de participación de las organizaciones sociales que tratan de incidir y cambiar los estilos de hacer política en los espacios locales, considera que “son más creativas que otras iniciativas realizadas en un estilo convencional, en tanto reconoce, que el espacio local está lleno de complejidades que requiere de una discusión más áspera y difícil

que articule lo local con lo nacional” (Grompone, 2005:6). El mismo autor advierte que la participación está atravesada por las tensiones con la realidad a las que enfrenta y considera, en tanto, es un proceso que siempre se va implementar desde el Estado y aun más de quienes promueven estas experiencias desde el campo de la sociedad civil, “existirá necesidades burocráticas en el sentido de procurar y alcanzar fines que sean rápidos de cumplir en términos de tiempo y dinero sin tener en cuenta que en el escenario local hay un conjunto de instituciones que pugnan, luchan y compiten entre sí y que no asumen en muchos casos un mismo discurso en lo relativo a la participación ciudadana en sus políticas” (Grompone, 2005:6). Otro caso que consideramos la más renuente sobre todo las ONGs, “que desarrollan sus acciones en el marco de la cooperación internacional y que a menudo tienen que seguir ciertas directrices o patrones internacionales que muchas veces no realizan el diálogo local con la realidad tan cambiante (diversa como el caso de nuestro país y en caso específico en el distrito de Acco Huallo), intentando imponer sus prioridades por encima de lo que se quiere alcanzar recorriendo a una lógica participativa” (Grompone, 2005:6)

También la participación ciudadana enfrenta problemas de cooptación, en la que son proclives a seguir las pautas participativas de acuerdo con los carriles convenidos y a demonizar a los creadores de problemas. En todo proceso de participación “hay diversos grados de manipulación, acecha el clientelismo en la que se expresa de manera abierta o en modo encubiertos intereses particulares de los diversos actores” (Grompone, 2005: 9). Igualmente, Bruno Revenz, plantea que en este proceso, las propias autoridades legítimamente elegidas representantes políticos de su población de su territorio, distrito,

provincia o región, oponen a menudo a la participación de las organizaciones de la sociedad civil, en los procesos de gestión territorial. Además, el autor “considera que los ciudadanos no deciden, eligen a los que toman decisiones políticas” (Revenz, 2005:16).

Por otro lado, toda propuesta participativa si quiere ser consistente debe preocuparse por ir más allá de señalar genéricamente las discriminaciones sociales, étnica de género o de generación; en consecuencia, considera lo que trata “es indagar cómo ellas se expresan en el grupo de referencia en que actúan (Grompone, 2005:8). De la misma forma, el autor refiere que “el actual proceso de participación que se viene desarrollando en el país, asigna mayor importancia con aquellas asociadas a la concertación para el desarrollo” (Grompone, 2005:16). Sin embargo, para el autor el lenguaje con el que se asocia es una manera homogenizaste y trato igualitario; en tanto, se pretende desarrollar dichos procesos de participación en ciudades extensos como Lima, ciudades intermedias, centros poblados de la sierra con una historia social diferente, “ahí las normas, las leyes y disposiciones con dicho fin, tienen límites” (Grompone, 2005:13).

En ese sentido, otra de las grandes dificultades es la visión de lo rural que se tiene. El Sociólogo Bruno Revenz, analizando la gobernanza, procesos participativos y desarrollo territorial rural, considera que existe una visión puramente sectorial, lo rural como hábitat de la economía agraria. En segundo lugar una visión demográfica: lo rural opuesto a lo urbano y por lo tanto como población dispersa en áreas de baja densidad. Asimismo, desde una visión social: lo rural como población pobre, vulnerable, en situación de marginalidad, no integrada en las áreas dinámicas de la economía nacional. “Es la visión

predominante de los programas de lucha contra la pobreza” (Revenz, 2005:10). En esta línea el autor concluye que en este viejo pensamiento, la acción estatal favorece la desintegración y la participación vecinal, entendida como factor del desarrollo local. Bajo esta lógica “es necesario una nueva perspectiva de desarrollo de lo rural por el grado de potencialidades que representa para el desarrollo local, regional y nacional, y que se pueda constituir en posibles fuentes de empleo para la juventud, de contribución al crecimiento económico nacional y que además pueda aportar logros a la gobernabilidad y a la equidad que tanta falta hace en este país” (Revenz, 2005:10).

1.2 Descentralización y participación ciudadana en el Perú

La descentralización asumida en el país en el año 2002, implicaba una forma de transferir las competencias políticas, administrativas y presupuestarias hacia los gobiernos regionales y locales, a fin de que puedan actuar en el marco de la eficiencia, legitimidad, transparencia, participación y rendición de cuentas, lo que implica, que la gestión pública a el nivel local debería ser entendida como el proceso por el cual las autoridades municipales despliegan sus capacidades para articular e involucrar a la ciudadanía en una propuesta de desarrollo concertado, estableciendo mecanismos y espacios para su participación en la toma de decisiones de las prioridades y del desarrollo local.

El sociólogo Bruno Revenz, sostiene que este proceso de descentralización en el Perú, pese a sus limitaciones e incoherencias “ha sido un factor importante de cambio institucional (adopción de reglas escritas y no escritas) para un número de municipalidades de la sierra, poniendo en evidencia que estas municipalidades y otras asociaciones y organizaciones

están desempeñando un papel innovador en la promoción de un desarrollo territorial local sostenible y más equitativo” (Revenz, 2005:13). Ello se plasma claramente en los planes de desarrollo concertado y elaborado por las propias autoridades de los distritos rurales y urbanos, donde se identifican en una perspectiva de mediano y largo plazo, recursos y oportunidades bajo el esfuerzo colectivo. Sin embargo, en otras municipalidades todavía enfrenta limitaciones para gestionar en forma más eficiente y democrática sus territorios. Es cierto, un gran número de municipalidades no cuentan con planes de desarrollo, pero éstos aun no logran constituirse como un instrumento de gestión del desarrollo territorial, manteniéndose en algunos casos todavía rasgos tradicionales de gestión, en que prima el alcaldeísmo, visiones cortoplacistas, autoritarismo, “problemas de transparencia y corrupción y reclamos por parte de la ciudadanía” (Revenz, 2005:13).

A partir de estas premisas es necesario conocer cómo el proceso de la participación ciudadana ha ido cambiando en el tiempo y en su funcionamiento. Para la socióloga María Isabel Remy, las primeras experiencias de participación ciudadana en el Perú, data de los años 1980, cuando los partidos de Izquierda Unida, por primera vez a tener responsabilidades de gobierno en los municipios, aportaban a la gestión pública algo nuevo: su relación directa con las organizaciones. Involucrar a estas organizaciones en los problemas, las decisiones, la gestión de gobierno, era su rasgo característico, lo que sabían hacer. Para la autora en la década de 1990, “son muchos los municipios cuyos alcaldes convocan, como alternativa al autoritarismo y el clientelismo crecientes, mesas de concertación o consejos de participación o comités de desarrollo que abren la gestión municipal a la participación popular” (Remy,

2005:27). Cuya finalidad de este proceso, durante la década del 90, “se constituyeron en una experiencia de concertación local y participación como propuesta política, de abrir el espacio municipal a las organizaciones populares, se convirtieron en una metodología de planificación” (Remy, 2005:28). En el fondo también implicaba “una relación directa y estrecha con el tema de derechos, enfoque que fue tomada a partir de las experiencias de la democracia occidental, y que ha comenzado a ser utilizado como marco normativo e interpretativo en nuestro país” (Cáceres, 2004:25). El mismo autor define, “que un rasgo central de la ciudadanía es la participación plena y adecuada en la discusión pública y la toma de decisiones, es decir, tomar parte de algo, la política pública” (Cáceres, 2004:25)

Igualmente trabajos como de Mariana Llona, considera: “la participación ciudadana legitima las decisiones públicas puesto que ello permite la inclusión de los diversos intereses de la sociedad (Llona, 2008:3). De la misma forma, la participación “permite que las comunidades locales adquieran y/o desarrollen habilidades, construye capacidades para el trabajo en equipo, aumenta la coherencia entre las acciones y la comprensión ciudadana de los problemas locales e incrementa la creatividad en la búsqueda de soluciones y a través de instancias que permitan la participación de grupos tradicionalmente marginados son elementos cruciales para la sostenibilidad y legitimidad de toda iniciativa de desarrollo” (Llona, 2008:7)

1.3 Implementando la participación ciudadana en los gobiernos locales

La participación ciudadana ha tenido gran apertura sea por parte del Estado como de la sociedad civil. Por lo que se convierte según Ana Carrión “en uno de los pocos países que tiene un marco legal de participación ciudadana relativamente amplio, y en donde, en casi todos los niveles de gobierno, se han articulado de alguna manera u otra en espacios de concertación como escenarios de debate y consenso sobre políticas públicas entre el Estado y la sociedad civil” (Carrión, 2004:3). Al mismo tiempo, “en el Perú no se puede hablar de participación ciudadana sin hablar de la descentralización” (Carrión, 2004:4).

Según Mariana Llona, este proceso en el Perú y el retorno a los cauces democráticos durante el último decenio “ha permitido incorporar la participación ciudadana en la toma de decisiones para la gestión local a través de los procesos de planificación concertada del desarrollo (Planes estratégicos y operativos) y la programación del presupuesto público a través del Presupuesto Participativo” (Llona: 2008:6). Del mismo modo, para lograrlo se han modificado y promulgado nuevas leyes nacionales y reformas constitucionales que ha terminado con la “aprobación de la Ley de Bases de Descentralización, el cual sirve de base para avanzar el aspecto político, fiscal e institucional” (Llona, 2008:8). Este mecanismo como lo señalado anteriormente implicaba incorporar la participación ciudadana en la toma de decisiones en la gestión local y regional y convertirla en política de Estado para vencer muchas de las resistencias de diversos actores y en varios ámbitos donde ello es visto como un riesgo para la eficiencia y eficacia de la democracia, “por lo que la

descentralización y la participación ciudadana se convierten en parte de la agenda pública local y nacional” (Llona, 2008:8).

Sin embargo, si bien en el Perú como refiere el Sociólogo Sinesio López, “la participación ciudadana ha surgido históricamente desde abajo y en particular desde la sociedad civil organizada (López, 1998:15); mientras “la descentralización es un proceso dirigido netamente desde arriba, es decir desde el Estado” (Carrión, 2004:7). En este contexto, “encontramos que hay espacios nuevos creados dentro del ámbito de la descentralización que no siempre han tomado en cuenta viejos espacios, y además que las reglas del juego impuestas por el Estado en forma de normas y registros de participación pueden efectivamente bloquear la voz de importantes sectores de la sociedad civil” (Carrión, 2004:10).

Ana Carrión considera “que este reto implica la puesta en práctica de un sistema de participación ciudadana que, conceptualmente está en construcción pero, que además, enfrenta obstáculos a su legitimidad” (Carrión, 2004:12). En ese sentido, el problema es que el Estado, y en particular los actores políticos, no están totalmente abiertos y ven con reservas el empoderamiento de la sociedad civil, pero tampoco este empoderamiento, y digamos una sensibilización, ha llegado plenamente a nivel de las bases. “Quizás se puede decir que, para la ciudadanía, la participación resulta siendo aún una experiencia desarticulada de su realidad” (Carrión, 2004:12).

Finalmente, lo que buscamos es entender y conocer estas dinámicas de la participación ciudadana sobre todo en los espacios rurales, viendo a los diferentes actores no como actores pasivos, víctimas de la modernidad y la

pobreza, sino, como agentes con capacidad para negociar y constructores de sus propias instituciones y organizaciones que funcionen verdaderamente.

La implementación del Presupuesto Participativo en el Perú a nivel de los gobiernos regionales y locales desde un inicio ha buscado insertar la sociedad civil, organizada y no organizada, en la toma de decisiones respecto de la inversión del Estado. Es así que desde el punto de vista normativo y procedimental Ley N° 28056 (Ley marco del Presupuesto Participativo) dicho proceso sirve para la programación de los proyectos y en su priorización dentro del periodo fiscal en determinadas actividades.

Es así como los gobiernos regionales y locales han iniciado organizarse bajo este criterio la distribución del Fondo de Compensación Municipal, cuya sigla es (FONCOMUN). Este proceso a lo largo y ancho del territorio nacional en un inicio ha generado una amplia expectativa de participación, recogiendo amplias demandas y prioridades de las organizaciones sociales de base y comunidades. Como refiere los trabajos de Sedano Mayhua, el Presupuesto Participativo se había convertido en un “mecanismo importante a través del cual la sociedad civil elegía sus obras y proyectos en concordancia con sus planes de desarrollo local sin fin de proyectos, sin pensar cómo se concretizarían” (Mayhua, 2007:37). Otros trabajos como el del sociólogo Ardaya Salinas alentaba lo importante que era este proceso, considerando “que la experiencia del Presupuesto Participativo había logrado abrir los ojos a la ciudadanía, organizaciones sociales la posibilidad de reunirse con los técnicos municipales para discutir las necesidades, el hecho de que el alcalde y los regidores tengan que sentarse con los representantes de la organizaciones de base, significaba de alguna manera el rompimiento del monopolio de las

decisiones anteriormente monopolizadas por el sistema político (Salinas, 2005:19). Sin embargo, a la hora de distribuir los recursos económicos provenientes del FONCOMUN, las autoridades, los representantes y los ciudadanos consideraban que sus demandas no están siendo atendidos, debido a los recursos terminaban “pulverizándose”, porque cada comunidad y organización se lleva una “gota”, por decirlo figurativamente del recurso económico que no satisface la necesidades de su comunidad.

Este hecho terminaba poniendo sobre el tapete las limitaciones que presenta el Presupuesto Participativo, generando en muchos casos como refieren algunos estudios locales para los municipios de Ayacucho “desencanto y decepción” (Luque, 2005: 48). Debido a que el Presupuesto Participativo generaba mucho alboroto con respecto a la ejecución y priorización de obras, “cuando en realidad los recursos económicos eran insuficientes para satisfacer tantas demandas” (Velapatiño, 2005:60). Asimismo, “los procesos del Presupuesto Participativo en muchas localidades se han convertido solo en un documento y no en una oportunidad para cimentar las bases del cambio” (Claros, 2005:24).

En la actualidad existe un ausentismo de la participación ciudadana no solamente con respecto al proceso del Presupuesto Participativo, sino a nivel de la gestión local. De este modo, las autoridades municipales tampoco promueven espacios de participación ciudadana a pesar de que en nuestro país se ha adoptado un marco legal amplio referente a la participación ciudadana; en consecuencia, es evidentes que la participación es limitada y cada vez más distante. Para nosotros, aquí radica el interés de este trabajo, de entender cómo al iniciar el proceso, casi todos los sectores, organizaciones,

instituciones públicas y privados estuvimos de acuerdo con la participación ciudadana. Sin embargo, de pronto, sin dar las razones ni los motivos, nos desencantamos y miramos con recelo.

Qué razones existen por parte de los ciudadanos, las instituciones municipales y las organizaciones a no completar el juego participativo iniciado, donde aparentemente estuvimos de acuerdo, buscamos el mejor consenso, y pareciera que todos hablábamos de lo mismo y de pronto, queremos irnos o simplemente intentamos cumplir (los alcaldes), para no sacarle la vuelta a la ley y la normativa. Puesto, que cada vez nuestros municipios tienen más recursos, se gestionan y ejecutan más proyectos, entonces hay más recursos económicos, lo cual implica que haya mayor participación ciudadana y de la sociedad civil para obtener proyectos sostenibles de mediano a largo plazo, además de informar oportunamente sobre su ejecución y avance de manera transparente a los ciudadanos.

CAPÍTULO II

Mecanismos y avances de la participación ciudadana en la Municipalidad distrital de Anco Huallo.

La literatura sobre el estudio de participación ciudadana en el Perú es prolífica, sobre todo, de aquellas experiencias exitosas como el de Villa el Salvador (Lima), ILo (Moquegua) y Anta (Cusco). Sin embargo, existen escasos estudios asociados al ausentismo de la participación ciudadana en los procesos de gestión local implementados desde el Estado sobre todo para la sociedad rural.

2.1 Realidad local y características del distrito de Anco Huallo – Uripa

El distrito de Anco Huallo, con su capital Uripa, es uno de los 11 distritos de la provincia de Chincheros (Apurímac)³, que por azar y error del secretario de la Municipalidad a la hora de escribir y definir el nombre, puso Anco Huallo, una palabra que no tiene ningún significado para los pobladores del lugar, ya que el nombre anterior fue “Ancco Huayllo”, en honor al líder Curaca Chanka, que luchó contra el afán expansionista de los Incas cusqueños, durante el siglo XIV⁴. En memoria de este gran guerrero, se construyó un parque en el corazón de la ciudad, denominado Sinchi Ancco Huayllo, ya que en el imaginario de los pobladores éste guerrero batalló para defender las tierras, los recursos de los ayllus y no quedar sometido a los incas cusqueños. Pues, para los lugareños es un referente, ya que sus antepasados también lidiaron desde la colonia y

³ El Distrito de Anco Huallo, logró su ascenso político reconocido su ascenso político bajo el Decreto Supremo N° 14909, en el segundo gobierno del Presidente de Belaunde Terry.

⁴ Gonzales Carré: “Ayacucho, Región e Historia”, pg. 20, 1990.

durante la gran parte de la formación de la república peruana contra la expansión de las haciendas y gamonales, asentados en la villa de Chincheros y la cuenca del río pampas. Sin embargo, frente a esta resistencia, algunas veces las autoridades locales de Chincheros, quienes eran los propios hacendados o gamonales “mistis”, arrestaban a los pobladores uripeños, sobre todo hombres, para luego llevarlos a trabajar, atados de los pies y manos a las haciendas y quitándoles sus mejores animales. En palabra de los propios pobladores, Uripa es tierra de muchos recursos; tiene abundante agua, bosques de eucalipto, tierras de cultivos y pastoreo. Por ello, algunas comunidades vecinas, intentaron quitarles parte de estos recursos, con quienes también lidiaron y vivieron largos años de litigio comunal.

Estas experiencias sirvieron a los comuneros de Uripa a gestionar sus primeras instituciones: la escuela, la iglesia, el mercado, la distritalización, porque ello, simbolizaba “independencia”, “ciudad”, “autonomía”, etc. Sin embargo, con el transcurrir del tiempo ambas ciudades pugnan por su desarrollo, Chincheros en su afán progresista centraliza las burocracias del Estado como: el Poder Judicial, Ministerio Público, la Sub Gerencia regional, la Unidad de Gestión Educativa, Defensoría del Pueblo, RENIEC, etc.; mientras la ciudad de Uripa, centraliza y es atracción de las entidades financieras más importantes de la región: aquí están asentados los comerciantes mayoristas, los productores agropecuarios, la feria dominical más importante de la provincia y la segunda más importante de la región seguida de Andahuaylas, etc. En cada reunión, asamblea y las fiestas locales se expresan muy sutilmente estas rivalidades.

En la actualidad, la ciudad de Uripa, es la tercera ciudad más importante del corredor económico Ayacucho – Apurímac - Cusco, gracias al desarrollo del comercio y su ubicación estratégica para articular los 11 distritos de la provincia de Chincheros y las regiones sur orientales del Perú, por donde se viene construyendo un ramal de pista asfáltica que unirá a la carretera transoceánica de Cusco - Puerto Maldonado y Brasil. En realidad, es un sueño que se vuelve realidad con las limitaciones que ella tiene, para los pobladores de las regiones de Ayacucho – Apurímac y Cusco. Sobre todo para los apurimeños del margen del río Pampas y Apurímac, que desde décadas atrás demandaron y movilizaron recursos al Estado y los diferentes gobiernos.

En términos demográficos el distrito de Anco Huallo - Uripa, es la tercera ciudad más poblada de la Región Apurímac, después de Andahuaylas y Abancay. Según el censo del año 2007, su población asciende a 12, 477 habitantes. Asimismo, el Plan de Desarrollo Concertado Distrital del año 2010 refiere que es el distrito con mayor población Urbana (69.5 %) a nivel provincial, como consecuencia del proceso migratorio durante los años 90 e inicios del siglo XXI. Dicho crecimiento se puede apreciar por la formación de los nuevos barrios marginales como el Barrio Los Ángeles, San Cristóbal, Ccasanccapampa; cuyos pobladores en su mayoría son migrantes de los distritos vecinos y departamentos de Ayacucho, Cusco y puno. En términos de población electoral constituye y representa el 22% de la población electoral provincial.

Conforme los datos consignados en el (Plan de Desarrollo Concertado, 2010:41) las actividades económicas que mayor PEA ocupan son la agricultura

y ganadería (72%), seguido a ello el comercio (12%), la enseñanza el (10 %) y los servicios de hoteles y restaurantes (4%). Lo cual significa, que el distrito es eminentemente agropecuario.

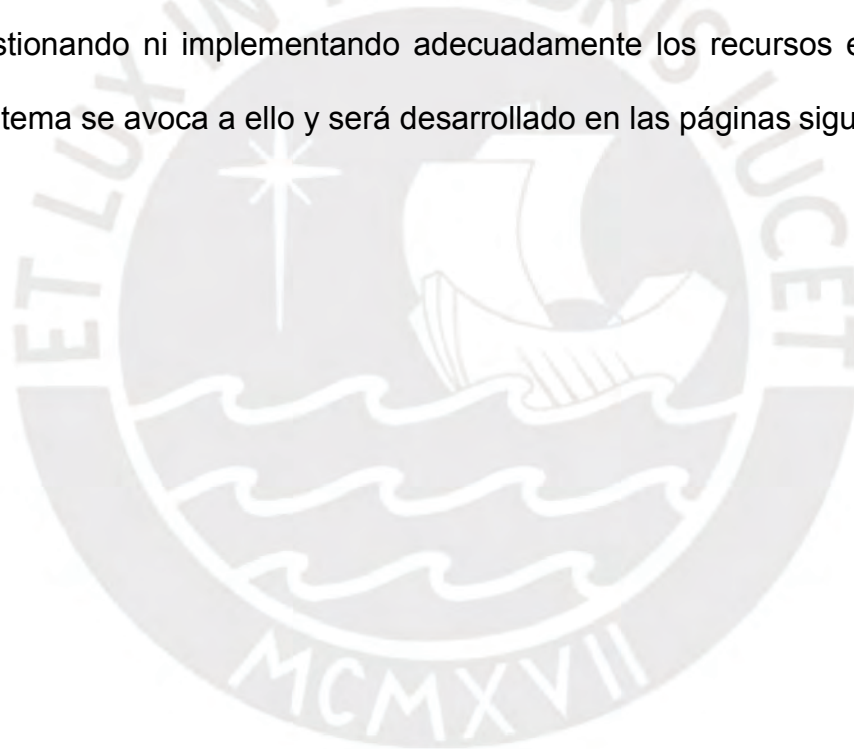
Cabe indicar que no existen datos específicos para el distrito ni por en ENDES ni por el ENAHO del periodo estudiado, ya que los datos están consignadas solo para la regional y las provincias. Por ello, tomé como referencia los datos del INEI del CENSO del año 2007 y el mapa de pobreza del año 2013, que son las que están especificadas, para cada distrito dentro de la provincia de Chincheros. Considerando que el riesgo, es que definitivamente en estos últimos 6 años hubieron cambios en la vida económica, social y política de los ciudadanos de este distrito.

En el tema educativo, según el censo Nacional del 2007 del INEI, el 21 % de la población no tienen nivel educativo, 45% han estudiado solo primaria, el 32% tiene secundaria, el 4.4 % ha estudiado educación superior no universitaria y el 5 % posee educación universitaria. Asimismo en el distrito los hombres son la población con mayor nivel educativo 54 % que las mujeres 46 %.

Dentro de los indicadores señalados, la salud es la menos atendida como muestran los datos del (INEI: 2007), solo el 43% de los pobladores acuden para atenderse a los servicios que ofrecen los establecimientos de salud existentes en la zona y mientras el 57% no asisten. La desnutrición crónica infantil según el INEI 2007, alcanza el 32.1 %, ocupando el distrito de Anco Huallo el primer lugar, dentro de la provincia de Chincheros. Asimismo, los servicios primarios como agua, desagüe, electricidad, alcanzan, solo a 75%

de los pobladores. Pues a la fecha, realizando las visitas hacia las comunidades del distrito de Anco Huallo, todavía se puede constatar que los pobladores consumen agua entubada; del mismo modo, el sistema de saneamiento básico todavía es deficiente. De la misma forma, siendo Uripa una comunidad eminentemente agrícola y con abundante agua, la agricultura es precaria. Las diferentes vías de comunicación que interconecta hacia las diferentes comunidades del distrito se encuentran sin mantenimiento rutinario. Del mismo modo, los sectores prioritarios como salud y educación, son los menos atendidos: Por ejemplo algunas infraestructuras existentes se encuentran deterioradas, por lo que ya han sido declarados de emergencia por Defensa Civil; el Centro de Salud Materno Infantil de Uripa, uno de los establecimientos más importantes del distrito, no cuenta con una infraestructura adecuada, tampoco está debidamente equipada. Lo más deplorable es que algunos profesionales sobre todo técnicos de salud que vienen laborando en las diferentes comunidades, bajo convenio marco con la Municipalidad no se les pagan desde hace 5 meses. Lo paradójico es que al final los pacientes y usuarios prefieren ir una bodega o una botica para comprar sus medicamentos en lugar de ir a un establecimiento de salud, en otros casos acuden a medicina tradicional (hierbas, curanderos, etc.), sin desmerecer su potencial curativo. En consecuencia según el mapa de pobreza provincial y distrital del INEI del año 2013, ubica al distrito de Anco Huallo con una pobreza de 57 %, ocupando en el puesto 391 con dicha condición de los 1, 943 distritos del país. Por supuesto, esta realidad no es nada alentador.

Sin embargo, es algo contradictoria la relación entre la realidad local mostrada y los presupuestos destinados a paliar parte de la pobreza y la desigualdad. En los últimos 10 años el Estado ha transferido a través de Ministerio de Economía y Finanzas, recursos económicos para aliviar la pobreza por más de S/. 90 millones de Nuevos Soles⁵, pero en la actualidad los resultados no son nada alentadores, porque la pobreza no ha variado significativamente. Además, desde la percepción de la población es que las instituciones como los gobiernos regionales y locales, los llamados a promover el desarrollo local, y aparentemente las más cercanas a los ciudadanos, no están gestionando ni implementando adecuadamente los recursos existentes. Parte del tema se avoca a ello y será desarrollado en las páginas siguientes.



⁵ Reporte del Ministerio de Economía y finanzas, consulta hecha el 15 de diciembre del 2017.

2.2 Participación y Presupuesto Participativo en la municipalidad distrital de Anco Huallo – Uripa.

“Pensamos que la participación no debe entenderse como una política lineal y homogénea (...) sino como resultado de las luchas y confluencias entre actores y proyectos políticos distintos”
(Panfichi, 2006:2)

En la sociedad rural donde se ubica las comunidades campesinas, el mecanismo de participación comunal se efectúa a través de las asambleas comunales; espacios donde se busca solucionar problemas comunales, programación de actividades, renovaciones de dirigentes comunales, etc. Entonces, a la convocatoria del presidente o líder de la comunidad acuden los comuneros calificados⁶, sobre todo varones y muy pocas veces las mujeres. Es así que la comunidad campesina es la organización más representativa y legítima en los espacios rurales, en tanto, cualquier institución externa que pretende realizar una actividad o implementar un proyecto tiene que coordinar con sus dirigentes o líderes locales, quienes a su vez los hacen partícipes a los comuneros para tomar decisiones.

En ese sentido, una de las tradiciones participativas y legítimas en el espacio rural y todavía puesta en práctica en el distrito de Anco Huallo - Uripa, son las “faenas comunales”, que se desarrollan por la convocatoria del presidente de la comunidad para mejorar o construir un proyecto comunal. Por ello, no de manera fortuita, el ex presidente Fernando Belaúnde Terry, fundador

⁶ El comunero calificado hace referencia a las personas que con toda naturalidad se hallan registradas en el padrón comunal y que tienen todos derechos consuetudinarios adoptados y ganados.

del partido político “Acción Popular” y uno de los partidos políticos de larga trayectoria y tradición en el Perú, recorriendo por estos lares y viendo el potencial de la participación comunal, se inspiró para fundar su partido Acción Popular el 7 de julio de 1956 en la provincia de Chincheros⁷ y dos décadas después cuando el partido Acción Popular llegó al gobierno, elevó a la categoría de provincia en el 1983. Desde entonces los chincheros colocaron un busto del ex presidente como símbolo de reconocimiento en la plaza de la ciudad.

El antropólogo Alejandro Diez, analizando la formación de las comunidades y crisis de representatividad: cambios en la política comunal en la costa y sierra peruanas durante los años 90, señala “que nos hemos acostumbrado a un sistema democrático representativo para la elección de dirigentes nacionales y locales” (Diez, 1995: 2). Esta idea es muy sugerente, para entender cómo estas nuevas formas de participación ciudadana promovidos desde el Estado han contribuido a la mejora de la participación ciudadana o simplemente los ha polarizado o debilitado, como refiere el mismo autor, considerando que las comunidades campesinas, tienen una larga “tradición democrática”, más antigua que el actual sistema electoral, sin embargo poco se conoce sobre los mecanismos por el cual los comuneros renuevan sus dirigentes, fortalecen sus organizaciones o cómo se conjugan las formas tradicionales de participación con los nuevos mecanismos de participación implementados desde el Estado, dado que este último tiene un marco normativo amplio y un proceso preestablecido de cómo tiene que

⁷ Ver sobre el caso, Valeria Urbina y otros: Monografía sobre el Partido Acción Popular, Facultad de Ciencias sociales, Escuela de Gobierno, PUCP, 2009.

participar un ciudadano o representante de la organización social. En ese sentido la creatividad, los estilos propios, las particularidades y las realidades locales parecen no calar, en tanto, la participación que se implementa desde el Estado tiene una visión homogénea, como si los actores sociales marchan en una sola dirección, cuando ese espacio rural condensa realidades diferentes y hay veces son antagónicas.

Desde nuestra experiencia, las organizaciones comunales, actuaron en todo momento como defensoras, promotoras, ejecutoras o interlocutoras con el Estado. El ascenso político de muchos distritos dentro de la provincia de Chincheros, como del distrito de Anco Huallo, fueron promovidos por las organizaciones comunales, asimismo las autoridades locales como: los agentes municipales, tenientes gobernadores, jueces de paz no letrados son elegidos con la participación comunal en una asamblea pública.

Durante el proceso del conflicto armado interno en el Perú (1980-2000), en el distrito de Anco Huallo, los pobladores se defendieron de Sendero Luminoso, organizándose a través de sus comunidades campesinas, como también hicieron los comuneros en los departamentos de Ayacucho y Huancavelica, primero las comunidades y desde ahí formaron Rondas Campesinas para derrotar a Sendero Luminoso. Durante este periodo muchos dirigentes comunales fueron perseguidos y asesinados, terminado por un periodo prolongado las comunidades debilitadas por la ausencia de liderazgos locales, quienes fueron los interlocutores válidos y legítimos en todo momento. Uno de los dirigentes históricos de la comunidad campesina de Uripa, por cierto, la segunda más grande del Perú en términos de comuneros

registrados⁸, después de Catacaos (Piura), rememora estas experiencias de resistencia a los problemas políticos sociales:

“En el año 1984 - 1986 yo fui presidente de la comunidad campesina de Uripa, y el conflicto armado se había expandido a todo el Perú y como quiera que nosotros estábamos cerca de Ayacucho no estábamos libres del ataque. Aquí en Uripa, no se formó las rondas campesinas, por dos razones a pesar de que en algún momento nos obligaron las fuerzas del orden, pero como no había ninguna ley que obligara, no hemos formado, porque además como habíamos visto, a los otros pueblos donde se formó las rondas campesinas, fueron más golpeados por el terrorismo y aquí en Uripa no hemos aceptado eso. Personalmente como presidente fui a la base militar de Ccollpapampa (Comunidad que se halla límite entre la ciudad de Chincheros y Uripa), para decirle que no estábamos de acuerdo, ya que como comunidad nos podíamos defender mejor”. (Entrevista FCS, realizada en abril del 2013)

En consecuencia, en el contexto de los años 80 y 90, cuando los gobiernos locales estaban debilitados y carecían de legitimidad, las comunidades campesinas legitimaron las políticas públicas del Estado y tenían representación para asumir responsabilidades y ejecutar obras en beneficio de la comunidad. Sin embargo, con los nuevos procesos asumidos a partir de la

⁸ Según el acta de padrón comunal 2012, la comunidad campesina de Uripa cuenta con más de 7,000 comuneros registrados.

descentralización y la convocatoria hecha hacia la participación ciudadana a través del Presupuesto Participativo, para priorizar sus necesidades aparentemente “por ellos”, terminaba minando el espacio de las comunidades campesinas, para esta vez ser convocada por el gobierno local, con una visión más lineal y homogénea. Por tanto, desde el Presupuesto Participativo, solo se distingue autoridades, líderes y representantes de las organizaciones sociales de base, que son los propios comuneros. Por lo que quedan confundidos, por el mismo hecho de que, el presidente de la comunidad puede que sea al mismo tiempo el Presidente de APAFA de una institución educativa, a su vez pastor de la Iglesia Evangélica y finalmente integrante del Comité de regantes. Ya que conforme a la Ley Marco del Presupuesto Participativo y las instructivas anuales que se emiten a través del MEF, el agente participante en un Presupuesto Participativo debe acreditar su designación en una asamblea. Pues, entonces un ciudadano ocupando varios cargos tendría que realizar la misma cantidad de actas, considerando que las personas que ocupan un cargo tienen un nivel de educación básico, por las que son elegidos como tal.

No obstante, esta realidad no es tomada en cuenta, por quienes implementan las políticas de Estado. Por lo que este proceso del Presupuesto Participativo se inició a implementar con una visión uniformizante a partir del año 2004 en la gran mayoría de los gobiernos locales del Perú, incluyendo los Gobiernos Regionales, que por entonces ganaban espacio para la decisión regional a través de la descentralización. El Presupuesto Participativo, era el mecanismo de participación de la sociedad civil organizada, sobre el presupuesto asignado por el Ministerio de Economía y Finanzas, denominado

FONCOMUN⁹, para la priorización de las necesidades y demandas de los ciudadanos; consecuentemente, era un cambio importante sobre todo para las sociedades rurales, como refiere Rubén Ardaya Salinas, analizando las primeras experiencias de Presupuesto Participativo en el Perú, “que el hecho de que el alcalde y regidores tengan que aceptar a sentarse con líderes de la sociedad civil significaban de alguna manera el rompimiento del monopolio de las decisiones y asimismo la posibilidad de conocer el presupuesto” (Salinas, 2005:19). Y a partir de ello discutir las necesidades y proponer una adecuada gestión de los recursos y proyectos¹⁰.

Para nuestro estudio, en la provincia de Chincheros, la experiencia de participación ciudadana nace anterior a los procesos formales de participación

⁹ El FONCOMUN fue creado en el gobierno de Alberto Fujimori en la década de los años 90, a través del decreto 776, que transfería recursos a través de un porcentaje de impuestos General a las Ventas (IGV) y otros impuestos menores y un inició dicha partida presupuestal dependió del Ministerio de la Presidencia. Pues este nuevo decreto fue muy polémico debido a que el FONCOMUN recanalizó los fondos del ejecutivo directamente a los municipios distritales en detrimento de las municipalidades provinciales, que hasta ese entonces dependía de la voluntad de los alcaldes provinciales y aparentemente se convirtió en un incentivo para la participación ciudadana. Pues el decreto 779 refería que el 80% de sus fondos debía usarse para la ejecución de obras y el 20% en gastos operativos. Parar mayor detalle ver Aldo Panfiche y Juan Luis Dammert, en Oportunidades y Limitaciones de la Participación Ciudadana en el Perú: La Mesa de Concertación para Lucha Contra la Pobreza, 2006. Publicado en: La Disputa por la construcción Democrática en América Latina, Coord. De Evelina Dagnino, Alberto Olivera, Aldo Panfiche – México: FCE, CIESAS, Universidad Veracruzana

¹⁰ Los datos que aquí se consigna, hacen referencia a los conceptos que se detalla en el portal del Presupuesto Participativo: en el que se considera que dicho proceso 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 se van a orientar los recursos, teniendo en cuenta los Objetivos del Plan de Desarrollo Estratégico o Institucional, según corresponda, los cuales están directamente vinculados a la visión y objetivos del Plan de Desarrollo Concertado. Tiene entre sus objetivos: Promover la creación de condiciones económicas, sociales, ambientales y culturales que mejoren los niveles de vida de la población y fortalezcan sus capacidades como base del desarrollo, posibilitando acciones concertadas que refuercen los vínculos de identidad, de pertenencia y las relaciones de confianza. Mejorar la asignación y ejecución de los recursos públicos, de acuerdo a las prioridades consideradas en los Planes de Desarrollo Concertados y los Planes Sectoriales Nacionales, propiciando una cultura de responsabilidad fiscal, sobre la base de acuerdos concertados. Reforzar la relación entre el Estado y la sociedad civil, en el marco de un ejercicio de la ciudadanía que utilice los mecanismos de democracia directa y democracia representativa generando compromisos y responsabilidades compartidas. Consulta hecha en www.mef.gob

ciudadana implementados desde el Estado. Estas primeras experiencias de participación se dieron en el distrito de Huaccana (Chincheros), cuando en el resto de los municipios los alcaldes gobernaban todavía de manera autoritaria y sin planificación ni participación ciudadana. Para evidenciar el estudio presentamos la siguiente entrevista:

“El interés por promover la participación ciudadana para la planificación y ejecución de proyectos locales se inició durante el gobierno autoritario del fujimorismo en el vecino distrito de Huaccana, liderado por el Alcalde Nilo Najarro, quien era proveniente de un movimiento político regional “Todas las Sangres”. La gestión municipal y con el apoyo de algunos ONG, iniciaron a recoger por primera vez la demanda de las comunidades y de las organizaciones sociales, para luego canalizarlas al CTAR, que más o menos tenía la función del Gobierno Regional en la actualidad”. (Entrevista HCL, realizada en abril del 2013)

Dentro de la literatura de la participación ciudadana en el Perú, la experiencia del distrito de Huaccana no aparece, como las experiencias participativas de Anta (Cusco), ILo (Moquegua) y Villa El Salvador (Lima), que son las que se conocen ampliamente y la literatura académica los ha registrado. Este mecanismo de participación fue promovido por dos gestiones municipales con el fin de planificar y ejecutar obras en las diferentes comunidades, lo resaltante de este proceso, es que fue una iniciativa que nació desde las propias autoridades y dirigentes locales del referido distrito.

Uno de los promotores y líderes de esta experiencia, fue el señor Hermes Cabrera Laura, que por entonces se desempeñaba como Alcalde del centro Poblado Menor de Río Blanco, una pequeña comunidad, ubicada al sur del distrito de Huaccana (Chincheros), límite con el departamento de Ayacucho; refirió que por primera vez en la historia las comunidades junto a sus autoridades locales debían conocer sus necesidades y demandas. A partir de 1998, el señor Hermes Cabrera Laura, fue uno de los promotores y líderes de dicha convocatoria y proceso, logrando inclusive a ocupar el cargo de presidente de la mesa zonal de Río Blanco y vicepresidente de la mesa zonal a nivel del distrito de Huaccana. Posteriormente estas experiencias de participación fue apoyada y promovida por la ONG internacional denominada CARE Perú, cuya ayuda sirvió para sistematizar el primer Plan de Desarrollo Concertado de Lucha contra la Pobreza.

La nueva coyuntura política vivida durante los primeros años del siglo XXI y la transición democrática, despertaba gran interés sobre la gestión local. Sin embargo, los dirigentes tradicionales que con frecuencia ocuparon cargos en la municipal tenían desconfianza de este nuevo proceso, puesto que la nueva Ley Orgánica de los Gobiernos Locales, brindaba la oportunidad que los ciudadanos podían seguir de cerca la gestión municipal y las acciones de sus autoridades. Pues, eso minaba el interés de algunos grupos de poder local, que fueron controlados rápidamente en algunos municipios de la provincia.

Por ello, en el proceso electoral municipal del año 2003 en el distrito de Anco Huallo algunos líderes que con frecuencia ocupaban cargos de autoridad, también postularon para ocupar el sillón municipal. Sin embargo, los

ciudadanos decidieron esta vez por elegir un candidato, “*menos conocido*”, “*humilde*”, y “*que sea de las filas del gobierno*”¹¹, para que las gestiones sean más rápidas en palabra de algunos entrevistados.

Instalada la nueva gestión municipal en el año 2004, como refiere el señor Hermes Cabrera Laura, que por entonces, había migrado a la ciudad de Uripa, en busca de nuevas oportunidades para su familia, refiere que el nuevo alcalde:

“No sabía cómo iniciar su gestión, si solo bastaba conformarse con las formas tradicionales de hacer gestión (...) no sabía que era descentralización, ni mucho menos Presupuesto Participativo. Ya que era un proceso nuevo en el país, sin embargo en algunos municipios de la provincia como Huaccana ya se había iniciado mucho antes”. (Entrevista HCL, realizada en abril del 2013)

En junio del año 2004, aunque muy tarde (según la instructiva del Ministerio de Economía y Finanzas) el proceso debería de iniciar en el mes de enero, con la conformación del equipo técnico, en la municipalidad distrital de Anco Huallo, el proceso se inició con muchas dificultades, debido a que el municipio no contaba con un equipo que conociera el desarrollo del proceso, por ello realizaron una convocatoria:

“Como el municipio realizó una convocatoria para un responsable para la conducción del Presupuesto Participativo, yo postulé y

¹¹ En el año 2003 fue elegido como Alcalde Distrital el señor Virgilio Aquisé Pillaca, un campesino ganadero, por el Partido Perú Posible.

gané dicho puesto. A partir de eso, inicié con la conformación del equipo técnico, pero las autoridades creyeron que eso era mi responsabilidad ya no tomaron importancia ni brindaban apoyo. A pesar de eso yo personalmente les convencí al gerente y al administrador para que me apoyaran. De esta manera se logró conformar el primer equipo técnico. Como era una experiencia nueva, cursamos documentos y utilizamos algunos medios de comunicación para estar en cada una de las mesas zonales. También a las autoridades municipales se les invitó a participar, algunos han ido pero otros no. Nosotros como equipo técnico continuamos, y les orientamos a los pobladores de qué se trataba el Presupuesto Participativo, y de esta manera recogimos las demandas de los ciudadanos, y tenían inmensas preocupación y todo eso nos ha hecho llegar y registramos en el acta, pero de alguna u otra manera las expectativas crecieron. (Entrevista HCL, realizada en abril del 2013)

Por esta razón, la autoridad municipal solicitó el apoyo de dos instituciones privadas, la ONG PRODECO que entre sus lineamientos y acciones asesoraba a los gobiernos locales rurales en temas de planificación y gestión, mientras ADEA, era una institución financiera dedicada a la promoción del desarrollo empresarial en la región.

Esta primera experiencia había permitido la concretización del primer Presupuesto Participativo en el distrito de Anco Huallo, con la conformación del

Consejo de Coordinación Local¹² y el Comité de Vigilancia Ciudadana¹³, instancias dedicadas al seguimiento y control de la ejecución de las prioridades determinadas en el Presupuesto Participativo. Sin embargo, como refiere el señor Hermes Cabrera Laura, el Consejo de Coordinación Local y el Comité de Vigilancia, tuvo problemas y limitaciones para ejercer su función, debido a que sus integrantes no recibieron la capacitación adecuada sobre la funcionalidad ni las responsabilidades, además tampoco contaron con un reglamento o estatuto que los guiara el ejercicio de sus funciones y como dice uno de los miembros *“quedó en la nada”*¹⁴.

Del mismo modo, el Presupuesto Participativo del año 2006 se inició con muchos vacíos y limitaciones, en vista que no se había concretizado con la ejecución de las obras propuestas por la comunidad: como la construcción del canal de irrigación en el sector de Chuparo, vista Alegre y Miraflores, por ser las comunidades eminentemente agrícolas. Esto se explica porque a mitad del año aparecieron algunos programas de gobierno, solicitando contrapartida o cofinanciamiento para la ejecución o mejoramiento de los caminos vecinales, cuando ya los presupuestos estaban destinados. Entonces, el Alcalde tomó la decisión de destinar el presupuesto para cofinanciar los programas sociales de gobierno, que también eran importantes para su gobierno. Sin embargo, se dejaron de ejecutar proyectos priorizados en este marco, para dar prioridad a

¹² La Ley de Bases de la Descentralización se definió a los CCR y a los CCL como los espacios fundamentales de participación ciudadana para la consulta, coordinación y concertación de los planes de desarrollo de mediano plazo y de los presupuestos anuales de inversión.

¹³ El comité de Vigilancia Ciudadana, conforme la Ley Marco del Presupuesto Participativo se Constituye al final del proceso de priorización, cuyos integrantes son representantes de la Sociedad Civil Organizada, y teoría cuya función es vigilar y monitorear el avance de las prioridades establecidas en el Presupuestos participativos. Sin embargo en teoría han sido menos funcionales como los Consejos de Coordinación Local.

¹⁴ Entrevista realizada al señor Fulgencio Quispe, mayo del 2013.

los programas como: “A trabajar urbano”, Mejoramiento de caminos vecinales, etc. En consecuencia esta decisión y el incumplimiento de las obras, fue percibido desde la población como engaño, por ello:

“(...) la población reclamó a la autoridad municipal, de por qué no estaba ejecutando la obra que habían priorizado, y yo mismo, le llevé al Alcalde a los talleres para que afronte delante de la población y explicara los motivos”. (Entrevista HCL, realizada en abril del 2013)

A pesar del incumplimiento de algunos acuerdos asumidos y el reclamo permanente en los talleres, el proceso siguió su curso. Sin embargo, una de las dificultades fue el poco compromiso de las autoridades municipales con la participación ciudadana. Esto debido, que desde un inicio se vio al Presupuesto Participativo como un espacio técnico, y no así para mejorar la relación entre el gobierno local y la ciudadanía.

Recién en el último año de la gestión 2006, las autoridades municipales reconocieron el valor de dicho espacio participativo y mejoraron en su involucramiento. El señor Hermes Cabrera, refiere que casi al finalizar la gestión, las autoridades municipales pusieron mayor empeño, y fue justo a raíz de que en el distrito de Anco Huallo, se impulsó el Presupuesto Participativo, convirtiéndose en un referente provincial, por ello algunos regidores y miembros técnicos tuvieron la oportunidad de recibir la invitación de algunos municipios de la república de Chile y Bolivia, donde viajaron para mostrar la experiencia participativa que se venía promoviendo en el distrito de Anco Huallo.

Presupuesto Participativo: Desencanto y pérdida de credibilidad en la Municipalidad Distrital de Anco Huallo.

“La descentralización es una construcción institucional que requiere saber lo que está pasando en el Estado, las organizaciones políticas, las sociedades regionales y participación ciudadana (...) advertir los riesgos no supone tener una actitud renuente al cambio” (Grompone, 2007: 3)

3.1. Gobierno local versus Presupuesto Participativo

La reforma del Estado emprendido durante la transición democrática y la implementación de los mecanismos de Presupuesto Participativo a partir el año 2002, generó una amplia expectativa en ciertos sectores de la sociedad peruana. Sin embargo, en la sociedad rural se sabía poco o nada sobre lo que proponía la nueva reforma emprendida, ya que las anteriores experiencias reformistas del Estado, promovidas y el último proceso de descentralización hecho por Alan García en su primer gobierno, habían fracasado, porque fue interrumpido por el gobierno de Fujimori con los Comités Transitorios de Administración Regional (CTAR), antes que se conozca en las sociedades rurales y “dejó frustrada las expectativas asumidas” (Huber, 2003:1), A pesar de estas percepciones las nuevas leyes y las disposiciones se formalizaron y encaró sobre todo a los gobiernos locales con sus ciudadanos, para que pudieran planificar, concertar, gestionar y priorizar sus necesidades.

Al inicio y durante la implementación del Presupuesto Participativo, en la Municipalidad distrital de Anco Huallo, las autoridades municipales algunos de ellos con cierta experiencia en el cargo edil y otras que por primera vez se incorporan en calidad de regidores, no habían recibido ninguna capacitación sobre los nuevos procesos asumidos como la descentralización, la participación ciudadana y el propio Presupuesto Participativo, que con mucho entusiasmo promovían desde el Consejo Nacional de Descentralización¹⁵.

Aún más, en un escenario donde los ciudadanos y las organizaciones sociales creadas durante el gobierno de Fujimori como los Clubes de madre, Vaso de Leche, etc. todavía tenían presente en sus mentes las formas clientelares que el gobierno fujimorista se relacionaba:

“(...) cuando terminó el mandato del presidente Fujimori, creíamos que ya no iba a ver apoyo para los pobres, pero después las autoridades nos dijeron que habrá más apoyo para nuestras comunidades, ya estábamos más tranquilas”. (Entrevista FVL, 3 de mayo 2013)

Por ello, cuando el proceso del Presupuesto Participativo se inició en el año 2004 en la municipalidad distrital de Anco Huallo, las autoridades comunales y las organizaciones sociales de base entendieron bajo la lógica clientelar, que el gobierno fujimorista se relacionaba con las comunidades rurales y la

¹⁵ Según el reglamento y funciones aprobadas en abril del 2006, el Consejo Nacional de Descentralización tenía entre sus alcances y objetivos fundamentales, fortalecer las capacidades de los gobiernos locales y regionales, para la promoción del desarrollo y la prestación de servicios a la población en sus circunscripciones. Asimismo, lograr la participación institucionalizada de la sociedad civil en la gestión y vigilancia del desarrollo y regional. Consulta 14 de mayo del 2013 en [www.grupoidd.org/descentralizacion/.../Reglamento de Organización](http://www.grupoidd.org/descentralizacion/.../Reglamento%20de%20Organizaci3n).

organizaciones sociales, es decir, sin mediación alguna¹⁶ a través de los Núcleos Ejecutores vía FONCODES, para ejecutar obras en la comunidad. Esta vez el Presupuesto Participativo era una nueva faceta, a través del cual el municipio tendría que otorgar dinero a las comunidades y las organizaciones sociales, bajo la lógica de la participación, la concertación y planificación. Pues, en cierta medida el proceso generó en la población descontento y desconcierto:

“Cuando el municipio inició a planificar las prioridades del pueblo, a través del Presupuesto Participativo, la gente creyó en las comunidades que íbamos repartir dinero en efectivo para que ellos se pudieran repartir, y le explicamos que el dinero es para hacer obras”. (Entrevista V.A. abril 2013)

Desde esta percepción los primeros talleres del Presupuesto Participativo tuvieron una buena acogida, por los incentivos que ofrecía como la comida y pequeños presentes. Sin embargo, para los promotores y organizadores, la participación masiva de los comuneros era una dificultad, ya que no había una clara distinción entre potenciales participantes y asistentes, debido a que a la hora de priorizar un proyecto, cada representante solicitaba una obra para su comunidad y organización, y el escaso monto proveniente del FONCOMUN¹⁷,

¹⁶ María Isabel Remy, en el texto los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú, publicado en el IEP, pg. 24 2005, analizó ampliamente sobre las formas de relación y participación que estableció el Fujimorismo, sin mediación partidaria, con los sectores sociales excluidos, y víctimas del ajuste estructural.

¹⁷ El fondo de compensación municipal (FONCOMUN), conforme la definición del Ministerio de Economía es un fondo establecido cuyo objetivo es promover la inversión en las diferentes municipalidades del país, con un criterio redistributivo en las zonas más alejadas y deprimidas, priorizando a las localidades rurales y urbanas marginales del país. Consulta hecha el 15 de Mayo del 2013 en www.mef.gob.pe.

que con el cual, el municipio financiaba y ejecutaba las obras, no alcanzaba para satisfacer las cantidad de demandas:

“ (...) a pesar de que el instructivo del Presupuesto Participativo aclara que la elaboración del Presupuesto Participativo es con la participación de los líderes de la comunidad, representantes de la organización, pero cuando hicimos la convocatoria al taller, asistieron una gran mayoría de los comuneros, pero nosotros no podíamos decirle que era reunión de autoridades (...) pero a la hora de priorizar y pedir opinión casi todos querían opinar sobre su necesidad de la construcción de la Iglesia evangélica y los presidentes de la comunidad querían su casa comunal (...) no había consenso, pues ello nos quitaba tiempo para consensuar y colectivizar las demandas”. (Entrevista a HCL, abril 2013)

Asimismo, desde la visión de los funcionarios y organizadores de los talleres, la participación masiva implicaba gastos en alimentación y materiales, ya que ello tampoco estaba contemplado ni previsto en la planificación. Por ello, para los futuros talleres, el Equipo Técnico, solamente convocaba a unas cuantas autoridades de la comunidad.

“Cuando hubo la participación de los comuneros, no habíamos previsto gastos para la alimentación...el municipio no estaba en la capacidad de asumir estos imprevistos, ya que para el desarrollo del Presupuesto Participativo no tenemos un financiamiento,

tenemos que coger el dinero del Foncomun". (Entrevista V.A. entrevista realizada en mayo del 2013)

Del mismo modo, las autoridades municipales vieron que el espacio del Presupuesto Participativo les generaba malestar por el reclamo que hacían los ciudadanos, y ello no era muy bien recibido por la autoridad municipal ni procesado adecuadamente.

"(...) el Presupuesto Participativo en cada mesa zonal generaba mucho gasto, traslado de participantes, alimentación y algunas veces hospedaje, por eso en los siguientes talleres distritales se convoca a las autoridades, porque las autoridades decían si es simplemente para decidir su obra, mejor que vengan nada más las autoridades. Además las autoridades se sentían incómodos cuando se les preguntaba cuando se iba ejecutar su casa comunal, la carretera y había más presión de los comuneros pidiendo una y otra cosa, creo eso no les gustaba a las autoridades". (Entrevista VA, entrevista realizada en mayo del 2013)

Por esta razón, las autoridades vieron a este espacio más como una instancia técnica y no así deliberativa para el ejercicio de un buen gobierno y la ciudadanía, porque finalmente lo que buscaba el Presupuesto Participativo era fortalecer las relaciones entre el gobierno local y la ciudadanía, en el marco de la democracia, generando compromisos y responsabilidades compartidas de cogestión.

Así terminaba la primera gestión durante el periodo de transición de democracia instaurada en el año 2000 bajo la conducción del señor Alcalde Virgilio Aquisé, en diciembre del 2006. Sin embargo, a pesar de las dificultades señaladas, existía cierta apertura política por la forma de la gestión local que se había desarrollado. El señor Hermes Cabrera Laura, uno de los promotores y conformantes del Equipo Técnico del Presupuesto Participativo durante esta gestión, refiere que en el último año, la gestión mejoró su relación con las comunidades campesinas y las organizaciones sociales. Posteriormente, había permitido que el Presupuesto Participativo ganara mayor legitimidad. Sin embargo, el mismo entrevistado manifiesta que al concluir la gestión municipal, advertía el riesgo que si las nuevas autoridades entrantes continuarían con los compromisos asumidos, ya que cada gestión es distinta y tiene sus propias prioridades:

“(…) terminada la gestión municipal en el año 2007, sabemos que el Alcalde entra con una nueva gente, tiene una manera diferente de ver el desarrollo del distrito. Asimismo, como en las elecciones ha tenido otros compromisos, seguramente priorizará otras obras para quedar bien con sus electores”. (Entrevista HCL, realizada en abril del 2013)

Definitivamente en la sociedad rural, las autoridades municipales son elegidas con escasos porcentajes de votos por la cantidad de listas de candidatos locales y regionales que se presentan para acceder al sillón municipal, motivo por el cual, los ciudadanos tampoco se sienten debidamente representados, ni la gestión podrá garantizar un buen gobierno por las permanentes disputas

entre los adversarios políticos. En este escenario los ofrecimientos políticos y el cumplimiento pesan más que una política de Estado establecida, ya que el candidato ganador priorizará cumplir sus ofrecimientos para quedar bien con sus electores o adecuarse a las políticas del gobierno nacional.

En el caso de la municipalidad distrital de Anco Huallo, la nueva gestión ingresante en el año 2007, vio por conveniente priorizar obras que no estaban contempladas en el Presupuesto Participativo del año fiscal 2006 ni continuar con los trabajos de la gestión anterior.

El señor Samuel Medina Cárdenas, alcalde elegido para el periodo 2007 – 2010, refiere que en la elección municipal se ofreció públicamente la construcción de un gran “Coliseo Municipal” pensando en el deporte y la juventud, por ello el cumplimiento era un compromiso moral para que los vecinos vieran una “obra” de renombre e impacto en el distrito:

“Es difícil llegar a ser Alcalde, por la circunstancia, debido a que tienes que recurrir a ofrecimientos, y cumplirla es difícil, porque recibes muchas críticas sobre todo de los contendores que se creían ganadores y la ley tampoco te permite hacer obras sin perfil, habiendo otras necesidades más urgentes, pero la gente quiere ver obra y eso es lo que se ha hecho, que está sirviendo para el deporte de los jóvenes”. (Entrevista SMC, entrevista realizada en abril del 2013)

En cumplimiento de su ofrecimiento, inició su periodo con la ejecución de una obra denominado Coliseo Municipal, cuyo costo ascendía a S/. 2, 088,406 de Nuevos Soles, sin embargo su ejecución duró aproximadamente tres años. Al concluir lo inauguraron con el nombre de “Amador Venegas”, en memoria de

uno de los primeros Alcaldes del distrito de Anco Huallo, quien llegó a ser alcalde en dos oportunidades, asimismo una de las avenidas de la ciudad lleva su nombre. Lo paradójico de este hecho es que el ex alcalde Amador Venegas es pariente cercano del señor Samuel Medina Cárdenas, ambos fueron Alcaldes en dos oportunidades del distrito de Anco Huallo. Mientras el señor Samuel Medina Cárdenas, fue elegido también Alcalde en 1999 en la municipalidad provincial de Chincheros, pero después de un corto tiempo fue vacado por el consejo municipal, por una supuesta irregularidad y falta de capacidad de gestión. Durante su trayectoria política fue candidato municipal en varias oportunidades, asimismo candidato al consejo regional de Apurímac. Actualmente es un activo militante del Fujimorismo, con el que llegó al sillón municipal en las dos oportunidades, entre el 2012 y 2014 fue Gerente de la Sub Región de Desarrollo de la Provincia de Chincheros y desde el año 2015 nuevamente se desempeña como Alcalde de la Municipalidad Provincial de Chincheros, elegido esta vez por un movimiento Regional denominado Poder Popular andino del Ex presidente Elías Segoria Ruiz, hoy preso por Colusión y malversación de Fondos económicos durante su gobierno. Asimismo el referido alcalde en estos momentos enfrenta varias investigaciones del Ministerio Público por el mal manejo de los recursos público y obras públicas durante su gestión como alcalde, pero lo cierto es que así se construye el poder local en Anco Huallo, que no es materia del presente trabajo de investigación, pero que sus acciones se reflejan en el quehacer de la gestión pública y en la producción de la cultura política local.

Sin embargo, lo censurable es que en el marco del Presupuesto Participativo, tomó recursos del FONCOMUN, para ejecutar proyectos que no

estaban contemplados en la lista de proyectos priorizados a través de los diferentes presupuestos participativos. Es decir, se dejaron de ejecutar obras que habían sido priorizados bajo la participación ciudadana como en las comunidades de Muñapucro, Challhuani y Miraflores; asimismo los proyectos de electrificación en los barrios marginales de la ciudad, la construcción de la represa de Paccha, conforme la lista de prioridades del año fiscal 2007 existentes en el banco de proyectos remitidos al Ministerio de Economía y finanzas.

Por ello, en un cabildo abierto realizado el 09 de junio del 2007, los asistentes reclamaron:

“El señor Polo Montero solicita se reporte el Presupuesto Participativo (...) el señor Fortunato Díaz solicita se respete los proyectos priorizados en los presupuestos participativos (...) el señor Edilberto Pillaca, pregunta sobre el coliseo cerrado, da a conocer que se debe priorizar obra en beneficio de la población, como piscigranjas (...)”¹⁸

Es notoria la escasa voluntad dada por la nueva gestión ingresante para desarrollar el Presupuesto Participativo, por el incumplimiento de los compromisos asumidos. La idea es que como estas desidias, han ido generado cierto descontento y ausentismo ciudadano en los futuros presupuestos participativos.

¹⁸ Cuaderno de actas del Presupuesto Participativo del año 2007, pg. 22

3.2 Población insatisfecha: El Presupuesto Participativo solo se convierte en larga lista de proyectos.

Uno de nuestros entrevistados quien ocupó el cargo de responsable de la Oficina de Proyectos de Inversión Pública (OPI) en la municipalidad distrital de Anco Huallo, desde el periodo 2007 hasta febrero del 2013, refiere que los proyectos priorizados a través del Presupuesto Participativo, se convirtieron en una larga lista de idea de proyectos, es decir no fueron ejecutados y dejó las expectativas frustradas.

Para sustentar estas afirmaciones usaré en adelante las actas de los diferentes Presupuestos Participativos, proporcionado gracias a un funcionario municipal, ya que las autoridades en todo momento desconfían la salida de cualquier documento público, por los problemas de vacancia que vienen afrontando con algunos vecinos de la comunidad.

Para que el Presupuesto Participativo tenga legitimidad, los acuerdos firmados valgan, las iniciativas de los ciudadanos se realicen, los compromisos de las autoridades se cumplan, el 18 de mayo del 2007, a horas 9:00 a.m. el señor Juez de Paz de Primera Nominación del distrito de Anco Huallo- Uripa, bajo puño y letra:

“(...) legalizo la apertura del presente libro de acta, para el uso exclusivo del PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DISTRITAL 2008....en cada uno de ellos estampo mi sello de lo que doy fe”¹⁹

¹⁹ Cuaderno de Acta del Presupuesto Participativo, de la Municipalidad distrital de Anco Huallo, 2007 pg. 1

Sin embargo, dicho documento fue utilizada también para los sucesivos presupuestos participativos y las audiencias públicas hasta el año 2013. Así iniciaba la nueva gestión edilicia en el año 2007, para desarrollar el Presupuesto Participativo 2008. Para ello, contrataron los servicios profesionales de dos facilitadores externos “conocedores de este tema”, quienes orientaban a los funcionarios municipales recién llegados al sillón municipal y otras autoridades provenientes de las comunidades en una asamblea informativa, sobre la importancia del Presupuesto Participativo, el Plan de Desarrollo Concertado, la Descentralización, las estrategias y mecanismos de priorización de proyectos, Presupuesto Institucional de Apertura, transparencia y fiscalización, del mismo modo, sobre la importancia de la Ordenanza Municipal que legitimaba el desarrollo del Presupuesto Participativo y la necesidad de su difusión a través de los medios de comunicación local para la información ciudadana.

“ (...) el antropólogo Efraín Palomino Vallejo toma la palabra, dando a conocer que la ordenanza propuesta por el Alcalde y sus regidores debe obligatoriamente difundir a través de los medios de comunicación a la población, dando a conocer que con la descentralización se ha permitido normar el uso racional de los Presupuestos con la Participación de la población, además que debemos familiarizarnos con el PIA, PDC, PPL, dando a conocer que el Plan de Desarrollo es un documento elaborado por todos y

*expresa la voluntad de la población y que tiene visión de desarrollo”.*²⁰

La cita no narra la exposición de un funcionario público experimentado en el tema, ni el discurso de un representante del Consejo de Descentralización, tampoco del promotor de la gestión anterior. Era esta vez la presencia de un facilitador externo, intentando orientar y traducir las palabras del Consejo Nacional de Descentralización a los ciudadanos “desconocedores” de este tema. Puede que la asamblea informativa haya servido para aclarar los temas o simplemente haya generada dudas en los pobladores asistentes, creando confusión, por la cantidad de normas y leyes²¹ que funcionan y se relacionan el desarrollo del Presupuesto Participativo a nivel local. Considerando que en el caso del Distrito de Anco Huallo, según el Censo Nacional del 2007 de (INEI) el distrito cuenta con 12, 488 habitantes, de los cuales el 21% son analfabetos, no tienen ningún nivel educativo, el 45 % solo tienen primaria completa y el 32 % tienen secundaria completa y el 9,4 tienen educación superior entre universitario y no universitario. Asimismo en el distrito solo el 46% de mujeres tienen el nivel educativo y los hombres 54%, quienes asisten a las reuniones y asambleas del Presupuesto Participativo y otras actividades de formación y capacitación convocada por las instituciones.

²⁰ Cuaderno de Acta del Presupuesto Participativo, de la Municipalidad distrital de Anco Huallo, 2007

²¹ Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización, Ley 27867, Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, Ley 27972, Ley Orgánica de Gobiernos Locales, Ley 28056, Ley Marco del Presupuesto Participativo, D.S.171-2003 –Ef – Instructivo del Presupuesto Participativo que se emite para cada proceso participativo y las ordenanzas Municipales, para el inicio de un Presupuesto Participativo.

Así se iniciaba el desarrollo del primer taller del Presupuesto Participativo zonal 2007, el 10 de junio en el Centro Poblado de Totorabamba, una comunidad agrícola ubicada al norte de la capital del Distrito. El acta refiere que al taller programado asistieron cuatro representantes de sus anexos, de los seis que pertenecen a la jurisdicción de dicho centro poblado y dos directores de las instituciones educativas. Sin embargo, no importó la cantidad de asistentes, el taller se inició con los participantes presentes, que no fueron más de ocho, conforme se pueden constatar por las firmas de los asistentes que aprobaron los proyectos priorizados en dicha mesa zonal.

Fue suficiente que el consultor de la municipalidad distrital de Anco Huallo, remarcara que el Presupuesto Participativo se debe realizar con participación de la población y que el presupuesto (FONCOMUN) se debe distribuir de acuerdo a los ejes estratégicos (proyectos priorizados por el Plan de Desarrollo Concertado Local) para que el uno de los asistentes al taller, manifestara su malestar por el incumplimiento de los compromisos asumidos:

“(...) el director de la I.E. 54225 da a conocer que proyectos seleccionados en el Presupuesto Participativo del 2006 no han sido ejecutados en este año, asimismo solicita que se priorice proyectos que beneficien a los niños (...) los participantes solicitan se cumpla con priorizar los proyectos señalados (...)”²².

Es evidente el malestar y la insatisfacción generada por el incumplimiento de los proyectos priorizados. Frente a este hecho el Gerente Municipal, miembro

²² Cuaderno de Acta del Presupuesto Participativo, de la Municipalidad distrital de Anco Huallo, 2007

integrante del Equipo Técnico del Presupuesto Participativo intenta paliar, y como es peculiar en nuestro país, culpando a la gestión anterior:

(...) “el Gerente Municipal da a conocer que la gestión anterior no presentó el 27 de diciembre (2006) el PIA (Presupuesto Institucional de Apertura) firmado por el Alcalde Anterior y el equipo técnico”²³.

En consecuencia, pueda que sea una estrategia fácil para escabullir de las responsabilidades, más allá de que fuera cierto, ya que el mismo ex Alcalde en una audiencia pública de rendición de cuentas realizada un día anterior refiere que:

“(...) hasta el día 30 de diciembre del 2006 se estuvo firmando documentos para la entrega de cargo, dando a conocer las obras ejecutadas, como construcción de reservorio, ampliación de la I.E.S. José María Arguedas, construcción de desagüe Av. María Parado de Bellido, construcción del Centro Materno Infantil de Uripa, construcción de Servicios Higiénicos en el mercado” (...)²⁴.

Sin duda la cita referida muestra las incertidumbres de un proceso, más allá de buscar medidas correctivas que ayuden a contribuir el fortalecimiento de las relaciones entre el gobierno local y la ciudadanía. En este escenario, los ciudadanos tendrán menos credibilidad en lo que dicen sus autoridades y por supuesto el Presupuesto Participativo tendrá menos legitimidad en el futuro.

²³ Ibid

²⁴ Cuaderno de Actas del Presupuesto Participativo correspondiente al año 2007, pg. 25

Esta insatisfacción y malestar fue transmitido por uno de los pobladores del Centro Poblado de Miraflores, una pequeña comunidad ubicada a cinco minutos de la capital del distrito de Anco Huallo, en los siguientes talleres zonales desarrollados en la misma fecha donde asistieron 49 participantes.

*“(...) siendo las 11:15 am. Toma uso de la palabra el señor Alcalde Marcelino saludando a los participantes y solicita que se explique por qué no se ha respetado los proyectos priorizados por el año anterior” (...)*²⁵.

Por su parte, el señor Saturnino Gutiérrez Aquise, actual Alcalde del referido Centro Poblado, señaló que los participantes que asistieron al taller zonal, no fue porque realmente estaban de acuerdo con el Presupuesto Participativo o tenían expectativa de este proceso, al contrario fue para reclamar a sus autoridades municipales por el incumplimiento en la ejecución de las obras priorizadas y también por el recorte del presupuesto proveniente del FONCOMUN.

La misma expectativa de descontento se repetía en el resto de las mesas zonales, por lo que las autoridades municipales y el equipo técnico, a fin de no recibir más críticas de los asistentes informan las razones de la no ejecución de los Presupuestos Participativos anteriores. Esto es lo que muestra la siguiente cita en el taller zonal del Centro Poblado de Chuparo, apenas iniciado el taller, al que asistieron solo once (11) participantes, conforme el acta del Presupuesto Participativo de ese año:

²⁵ Ibíd. pg. 32

“No se han priorizado los proyectos definidos en el Presupuesto Participativo 2007, la razón es que la gestión anterior no presentó el presupuesto institucional de Apertura con los proyectos priorizados, en tanto que la nueva gestión asumió el cargo el 03 de enero del 2007, mejorando el PIA, teniendo en consideración que existía cofinanciamiento con los proyectos en los diversos centros poblados” (...)²⁶

Si los primeros talleres duraban hasta seis horas para orientar y explicar sobre estrategias de priorización de un proyecto, la importancia de la participación ciudadana, sin embargo los sucesivos talleres en las mesas zonales restantes duraban menos de dos horas. Pues, ello daba a entender, que ya no había tiempo ni espacio para recibir el reclamo de los ciudadanos, ya que los talleres o charlas eran monótonos técnicos y como siempre los ciudadanos poco a poco fueron convirtiéndose en oidores pasivos, de un proceso cuyo propósito fue empoderar la participación ciudadana.

“Seguidamente toma uso de la palabra el facilitador señor Efraín Palomino manifestando su inconformidad ante la no concurrencia de la población para la priorización de proyectos” (...)²⁷

Conforme el Acta del Presupuesto Participativo del año 2007 fueron priorizados cuatro proyectos por centro poblado, que en total sumaron 28 proyectos a nivel

²⁶ Ibíd. pg. 38

²⁷ Ibíd. pg. 47

distrital. Los proyectos estaban orientados a mejorar la infraestructura productiva, saneamiento básico, educación, salud y fortalecimiento de capacidades; de esta manera convirtiéndose en una larga lista de proyectos y sueños depositados por los ciudadanos, sin saber la posibilidad de ser ejecutadas. Lo paradójico es que recién en el taller central se daba a conocer con cuánto de presupuesto se disponía para la priorización de los proyectos.

El techo presupuestal con que contó la municipalidad distrital de Anco Huallo en el año 2007 fue de S/. 1,323, 00.00 Nuevos Soles, del cual inicialmente para el Presupuesto Participativo destinaron la suma S/125, 460.00 Nuevos Soles, que correspondía solo al 9.48 % del presupuesto general, y mientras tanto el 48.5 % estaba orientado a gastos corrientes o administrativos. Frente a esto los asistentes se mostraron insatisfechos por lo pingue que constituía y reclamaron para incrementar por lo menos a S/169,460.00 Nuevos Soles, ya que dicho monto era insuficiente para cumplir las expectativas recogidas en los diferentes centros poblados.

Finalmente, después de haber leído la lista de proyectos priorizados para la ejecución en el año 2008 y con la aclaratoria del presupuesto, los 36 asistentes al taller procedieron como es de cumplimiento a la norma y directiva, con la conformación del Comité de Vigilancia Ciudadana, que en teoría tendría que fiscalizar y monitorear el avance de los proyectos priorizados, asimismo informar a los ciudadanos. El comité agrupó nueve integrantes, todos varones, quienes representaban a las diferentes comunidades del distrito de Anco Huallo, más o menos con la estrategia de que se encarguen en sus respectivas zonas la fiscalización y el seguimiento de los acuerdos establecidos. Uno de los integrantes del Comité de Vigilancia Ciudadana en el año 2007 fue el señor

Vidal Pillaca Martínez, refiere que el comité fue solo de nombre, no hubo la oportunidad para reunirse ni una sola vez después de la conformación, tampoco se elaboró el reglamento para el ejercicio de las funciones.

Además, las obras propuestas no fueron ejecutadas, por lo que no había la necesidad de realizar el seguimiento, salvo 03 losas deportivas en tres anexos de los 28 proyectos priorizados, por lo que el Comité pasó desapercibido y sin acción alguna otra vez. Por otro lado, las organizaciones sociales de base, tampoco hicieron el seguimiento de los acuerdos y solo se quedaron esperando la buena voluntad de la autoridad. Una visión clientelar como refiere (Grompone, 2005: 29) donde acecha el clientelismo y cooptación. Sobre el cual, no es extraño encontrar, que el 90% de las obras ejecutadas en la provincia de Chincheros, lleva una placa con el nombre de la autoridad política que lo ejecutó y las inauguraciones son un festín y regocijo a la autoridad por los beneficiarios.

Las siguientes páginas muestran los niveles de asistencia de los ciudadanos en los presupuestos participativos que comprenden del 2007 al 2012 y los factores que limitaron la participación ciudadana.

Cuadro N° 01

Presupuesto Participativo 2007	
Taller Meza Zonal y Distrital	Participantes
C.P. Totorabamba	8
C.P. Miraflores	50
C.P. Chuparo	11
C.P. Vista alegre	19
C.P. Challhuani	8
C.P. Muñapucro	41
C.P. Cercado	10
Asamblea Informativa Distrital del PP	72
Taller de actualización del Plan de desarrollo Concertado (PDC)	36
Taller central distrital del PP	34
Total de Participantes	289

Fuente: Elaboración propia a partir de los cuadernos de acta del PP 2007.

El cuadro anterior muestra una relativa asistencia de los diferentes actores sociales al Presupuesto Participativo en las distintas mesas zonales. Pues ello, era el primer espacio y encuentro con las autoridades recién elegidos, por lo que la población estaba atento a escuchar lo que tendría que decir la nueva gestión municipal y asimismo colocar sus demandas en la agenda de las autoridades. Ahora veamos, cómo se desarrolló el Presupuesto Participativo 2008 en la municipalidad distrital de Anco Huallo.

Para la realización del Presupuesto Participativo de año 2008 las autoridades municipales dejaron de contratar los servicios de un consultor externo como se había hecho en el año anterior. En este marco y con la experiencia del proceso anterior el Equipo Técnico realizó la primera asamblea informativa el 6 de junio del 2008. Sin embargo, las autoridades y funcionarios responsables de legitimar el proceso no asistieron, por lo que había menos posibilidad para continuar con las actividades y la secuencia del Presupuesto Participativo.

Además se produjo cierta rencilla política entre algunos regidores y el Alcalde, por el incumplimiento de ejecución de obras en su comunidad. Puesto que los regidores eran los encargados de reclamar en representación de los vecinos, debido a que la mayor parte del tiempo el Alcalde estaba fuera de la ciudad. En consecuencia, el Presupuesto Participativo 2008 simplemente no se llevó a cabo. Por otra parte, en este periodo no hubo compromisos ni prioridades, la autoridad municipal siguió ejecutando obras desde su propia iniciativa como el Coliseo Municipal y la remodelación de la Plaza de Armas “Alan García”. Lo cuestionable es que esta última obra fue remodelada por cuatro gestiones consecutivas (2004, 2007, 2011 y 2015) quedando inconcluso hasta la actualidad. No se sabe cuánto se gastó en cada una de las remodelaciones, pero lo paradójico es que se usaron recursos del municipio y parte del FONCOMUN para la ejecución de la referida obra, que no estaba considerado como prioridad en ningún proceso participativo anterior.

En ese sentido, el Presupuesto Participativo del año 2008 no tuvo continuidad y solo se efectuó la asamblea informativa, conforme el cuaderno de actas del Presupuesto Participativo de ese año. El siguiente cuadro sobre el respecto.

Cuadro N° 02

Presupuesto Participativo 2008	
Taller Meza Zonal y Distrital	Participantes
C.P. Totorabamba	-
C.P. Miraflores	-
C.P. Chuparo	-
C.P. Vista alegre	-
C.P. Challhuani	-
C.P. Muñapucro	-
C.P. Cercado	-
Asamblea Informativa Distrital del PP	44
Taller de actualización del Plan de desarrollo Concertado (PDC)	-
Taller central distrital del PP	-
Total de Participantes	44

Fuente: Elaboración propia a partir de los cuadernos de acta del PP 2008.

En el año 2008 en el distrito de Anco Huallo se crearon dos instituciones importantes: La Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza y el Frente de Defensa, cuyo propósito estaba orientado a fortalecer la participación ciudadana. En un inicio una gran mayoría de ciudadanos estaban convencidos del rol protagónico que debían cumplir, sin embargo con el transcurrir de los meses no tuvieron el protagonismo esperado para convocar a las organizaciones sociales de base, debido a que sus dirigentes, algunos de ellos ex candidatos municipales pugnaban por el control de la organización. Este desentendimiento fue aprovechado rápidamente por la autoridad municipal, para esta vez realizar sus coordinaciones directamente con los alcaldes de los Centros Poblados, que habían logrado su reciente ascenso político. Por tanto, la autoridad municipal tenía más confianza con los alcaldes de los Centros Poblados, más que con los dirigentes de las organizaciones sociales de base. De esta manera, la ley del incentivo económico implementado en el año 2008 para los centros poblados generó mayor dependencia, que sería manejado y

condicionado por el alcalde distrital, ya que los alcaldes de los Centros Poblados por ser considerado mano derecha del Alcalde distrital tuvieron cierto privilegio, pero condicionado, para firmar cualquier documento a favor de su gestión.

Para el desarrollo del proceso del Presupuesto Participativo del año 2009, y conforme el cronograma de actividades del instructivo emitido por el Ministerio de Economía y Finanzas, el proceso debía efectuarse entre los meses de mayo y julio. En el caso de la municipalidad distrital de Anco Huallo esto ha ido cambiando. Por ejemplo, en el año 2007, los talleres de priorización se efectuaron dentro de la fecha prevista; en el año 2008, el inicio del Presupuesto Participativo se realizó en el mes de junio y aunque no se continuaron con los talleres de priorización en los Centros Poblados. En el año 2009, se intentó retomar el Presupuesto Participativo, pero esta vez los talleres de priorización se iniciaron en el mes octubre. Ya que según el Instructivo de MEF el proceso debió terminar en el mes de julio. Todo ello constituye una evidencia real de que el Presupuesto Participativo no era prioridad para la autoridad municipal. Por esta razón, solo cumplieron como un acto formal directamente en las mesas zonales y fuera de fecha:

“En el Centro Poblado de Totorabamba, a los días del mes de octubre del dos mil nueve bajo la convocatoria del alcalde de la municipalidad distrital de Anco Huallo, señor Samuel Alex Medina Cárdenas, reunidos todas las autoridades y la población, el equipo

técnico para la priorización de proyectos de dicho centro poblado.”²⁸

Uno de los integrantes del Equipo Técnico para el desarrollo el Presupuesto Participativo 2009, refiere que en este año el Presupuesto Participativo se efectuó solo como acto formal de cumplimiento a la normativa, debido a que los fondos provenientes del FONCOMUN fueron destinados como contrapartida para la construcción del local de la Universidad “Micaela Bastidas” de Apurímac, en el Anexo de Ccollpampa, que a la fecha no funciona, asimismo continuaron con la construcción del Coliseo Municipal “Amador Venegas” y la Remodelación de la Plaza Mayor “Alan García”, por lo que no era necesario realizar la participación ciudadana. Cabe indicar que la denominación de “Alan García”, de la Plaza de Armas en remodelación, no fue porque el gobierno habría ejecutado una obra incólume en el distrito o haya recibido una atención especial por parte de ella, sino una estrategia para comprometer al gobierno de entonces para la financiación económica de la obra, hecho que no se logró y la obra quedó inconclusa hasta la actualidad, inclusive el alcalde actual intento remodelar, pero por falta de presupuesto quedó paralizada. Sobre el Presupuesto Participativo del año 2009, el ex Alcalde del Centro Poblado de Totorabamba refiere que, frente a la convocatoria hecha por las autoridades de la municipalidad de Ancco Huallo para la realización del taller, personalmente hizo la invitación a las autoridades y vecinos de la zona, quienes asistieron para agradecer por la construcción de una loza deportiva en la comunidad, que había servido para la realización de los Juegos Deportivos Escolares de ese

²⁸ cuaderno de acta del Presupuesto Participativo 2009 pg. 81

año, a pesar de que no estaba considerado dentro de las prioridades de la comunidad.

En el siguiente cuadro se puede apreciar el relativo incremento de la participación ciudadana en algunas mesas zonales, en comparación de los procesos anteriores, donde hubo poca participación. Al respecto el ex alcalde del Centro Poblado de Miraflores refiere que la convocatoria se hizo a última hora a través de un oficio y no por los medios de comunicación como se solía hacer en los procesos anteriores. Además, la participación ciudadana fue convocada en el mes de octubre, período en la que los comuneros tiene prioridad por sus actividades agrícolas. Por esta razón las autoridades de la comunidad vieron la convocatoria como algo informal y no asistieron al taller programado²⁹. Igualmente, en algunas mesas zonales, por la escasa concurrencia de los participantes, el taller terminó realizándose en el despacho de la Alcaldía³⁰.

Cuadro N° 03

Presupuesto Participativo 2009	
Taller Meza Zonal y Distrital	Participantes
C.P. Totorabamba	22
C.P. Miraflores	12
C.P. Chuparo	15
C.P. Vista alegre	16
C.P. Challhuani	11
C.P. Muñapucro	38
C.P. Cercado	-
Asamblea Informativa Distrital del PP	-
Taller de actualización del Plan de desarrollo Concertado (PDC)	-
Taller central distrital del PP	37
Total de Participantes	151

Fuente: Elaboración propia a partir de los cuadernos de acta del PP 2009.

²⁹ Cuaderno de actas del Presupuesto Participativo del año 2009 pg. 87

³⁰ Conforme el cuaderno de actas del Presupuesto Participativo en la mesa zonal del Centro Poblado de Challhuani, el taller se realizó en el despacho de la alcaldía. pg. 89

Tal como se muestra en el cuadro, el proceso cada vez tenía menos credibilidad, por el mismo hecho de que fueron incumpléndose con los acuerdos establecidos al momento de priorizar sus proyectos, tal como se muestra en la cita siguiente:

*(...) sugiere el sr. Graciano Chipana del C.P. de Miraflores (en el taller central) que se cumpla primero el presupuesto de los años anteriores (...) el señor Sicha Centeno alcalde de C.P. Miraflores reclama sobre la asignación de S/2000.00 nuevo soles, que se cumpla de acuerdo al presupuesto, de igual forma sugiere conseguir bajo proyecto de las lagunas, porque la población esté creciendo y no va alcanzar, **caso de la plaza de Armas es obra secundario**, debe ejecutarse con construyendo Perú, el señor Dionicio Cuevas sugiere que el agua está desapareciendo (...) por lo que se debe considerar sobre la priorización de ampliación de agua potable y sistema de riego y capacitación a los agricultores (...)³¹*

En el taller central del Presupuesto Participativo 2009 se priorizaron 38 proyectos a nivel de todos los centros poblados. Sin embargo, algunos de ellos ya habían sido denominados con el mismo nombre en el Presupuesto Participativo 2007 y simplemente su concretización pasó desapercibido por más de dos años.

³¹ Cuaderno de actas del Taller Central del Presupuesto Participativo 2009 pg. 96

En el año 2010 el Alcalde continuó con la culminación del Coliseo Municipal “Amador Vengas” y la remodelación de la Plaza de Armas “Alan García” de Uripa.

El Alcalde en todo momento intentó resaltar la ejecución del Coliseo Municipal, por ello en enero del 2010 para transmitir su utilidad para la población realizó la primera rendición de cuentas, correspondiente al año fiscal 2009 en las instalaciones del Coliseo Municipal, ya que anteriormente las diferentes actividades se desarrollaban en la Plaza de Armas. Pero esta vez quiso aprovechar la coyuntura, para mostrar su cumplimiento con los ofrecimientos hechos en su campaña, además le iba ser muy provechoso en términos de rédito político, en tanto, el año 2010, fue el año de las elecciones regionales y municipales.

Para el alcalde distrital el proceso electoral fue más importante que el Presupuesto Participativo. Su objetivo estaba orientado a la campaña electoral, que tendría que ser acompañado por un “discurso sólido” y de conocimiento de la realidad, por ello convocó algunos partidarios suyos, que guardaban cierta simpatía con su gestión, para actualizar el plan de desarrollo concertado distrital.

Cuadro N°04

Presupuesto Participativo 2010	
Taller Meza Zonal y Distrital	Participantes
C.P. Totorabamba	-
C.P. Miraflores	-
C.P. Chuparo	-
C.P. Vista alegre	-
C.P. Challhuani	-
C.P. Muñapucro	-
C.P. Cercado	-
Asamblea Informativa Distrital del PP	-
Taller de actualización del Plan de desarrollo Concertado (PDC)	38
Taller central distrital del PP	-
Total de Participantes	38

Fuente: Elaboración propia a partir plan desarrollo concertado 2010.

De acuerdo al análisis del cuadro N° 04, la gestión del señor Samuel Alex Medina Cárdenas no le dio la debida importancia a la participación ciudadana dentro del proceso del Presupuesto Participativo y la descentralización, que con tanto entusiasmo se promovía desde el Consejo Nacional de Descentralización.

En el año 2011 asumió una nueva gestión municipal encabezada por el señor Américo Chávez Elguera, quien se caracterizó por ser uno de los oponentes claros de la gestión del señor Samuel Alex Medina Cárdenas, usando su emisora radial "Radio Kandela". Este medio le permitió acercarse a los ciudadanos descontentos y ganar su simpatía. Algunas veces organizó actividades a favor de las personas indigentes y de escasos recursos económicos, el cual, desde la población era muy bien percibido. Bajo este cálculo político solo estaba esperando que algún movimiento político regional o partido, pudiera invitarle para participar como candidato municipal. Por ello en el contexto de las elecciones regionales y municipales del año 2010 fue

invitado a postular a la Alcaldía Distrital por el señor Wilber Venegas Torres, un político con vasta experiencia en la arena política local y regional militante del Partido Aprista, también familiar cercano del Ex Alcalde Samuel Alex Medina Cárdenas, quien también postuló a la candidatura regional como consejero por el Fujimorismo. Éste último no tenía buenas relaciones de amistad con su cuñado por su filiación aprista y por haberle hecho una contracampaña en la provincia de Chincheros en un proceso electoral anterior, donde no llegó al Congreso.

Sin embargo, una vez elegido Alcalde el señor Américo Chávez Elguera se distanció poco a poco de quien le invitó a postular por el partido Aprista, e inició su acercamiento con el ex alcalde Samuel Alex Medina Cárdenas (fujimorista). Pues, esta relación fue percibida desde la ciudadana como un cogobierno, por los viajes que realizaban y las visitas al municipio. Poco tiempo después, el flamante alcalde y esta vez desde el sillón municipal, fiel a su estilo de periodista aficionado, informó sobre los malos manejos encontrados en la gestión anterior, generando un distanciamiento entre ambos.

En ese sentido, el alcalde Américo Chávez Elguera, había llegado al sillón municipal cargado de amplias promesas y nuevos funcionarios, quienes apoyaron de manera decidida su campaña, por lo que un puesto de trabajo era una recompensa; algunos de ellos no tenían experiencia en temas de gestión municipal, por ello para ocupar los puestos de Gerencia, el alcalde contrató profesionales de otro lugar, creando cierto descontento y malestar en el grupo de ciudadanos, quienes habían apoyado y financiado la campaña. Asimismo, el malestar empeoró al ver que algunos familiares del Alcalde y regidores,

también habían sido colocados en algunas áreas de administrativas de la Municipalidad. Era notorio que dentro del municipio no había un buen equipo, tampoco existía la comunicación adecuada entre la autoridad municipal, los funcionarios y menos con los ciudadanos.

Durante los primeros seis meses de su gestión, el alcalde viajó innumerables veces a la ciudad de Lima y Abancay, bajo la lógica de realizar gestiones ante los diferentes Ministerios y el Gobierno Regional. Poco tiempo después, para su suerte iniciarían la construcción del mercado Modelo de Uripa y la pavimentación de las calles de la ciudad. La primera fue una obra financiada por el Gobierno Regional de Apurímac, como un acto de cumplimiento de su promesa electoral, del cual la población estaba satisfecha con su inicio, al margen de que no estaba considerada en las prioridades de ningún Presupuesto Participativo anterior; y la segunda era una obra iniciada en la gestión anterior, considerada en la lista de proyectos del 2009, pero no estaba dentro de las prioridades de la población. Pero igual, las dos obras millonarias eran importantes políticamente para las dos autoridades para quedar bien ante la ciudadanía, ya que absorbía la demanda de empleo y el reclamo de los ciudadanos.

En consecuencia, el tener que ejecutar estas dos obras millonarias era más importante que discutir la priorización de pequeños proyectos en el marco del Presupuesto Participativo. Por ello, solo como un acto formal de cumplimiento y con la estrategia similar a la gestión anterior, el equipo técnico convocó de manera directa a algunos presidentes comunales y alcaldes de los

centros poblados, que recientemente también habían sido elegidos, para que pudieran asistir al taller central del Presupuesto Participativo:

“En el distrito de Anco Hallo – Uripa, provincia de Chincheros, región Apurímac, siendo las diez de la mañana del día veinte seis de julio del año 2011 en atención y cumplimiento de la Ordenanza Municipal N°005-2011 AMDA, que aprueba el Presupuesto Participativo 2011 (...) a la asistieron los Centro Poblados: Alcalde de Centro Poblado de Chuparo, Alcalde del Centro Poblado de Miraflores, Alcalde del Centro Poblado Totorabamba, Alcalde del Centro Poblado de Challhuani, Alcalde del Centro Poblado de Muñapucro”³².

A pesar de que el proceso se realizó de manera ligera, algunas autoridades se mostraban disconformes por el incumplimiento de sus prioridades y la falta de obra para su comunidad.

“(...) participación del señor presidente del Centro Poblado de Muñapucro, participó sobre la construcción de una iglesia y así como que no existe ninguna obra que ha ejecutado por la municipalidad y que de este año se respete los proyectos que se prioricen (...)”³³

El siguiente cuadro elaborado a partir del cuaderno de Actas del Presupuesto Participativo 2011, detalla que en este año solo se realizó el taller central del Presupuesto Participativo con veintiséis participantes, más no así los talleres zonales que era el sustento principal del Presupuesto Participativo; es decir, en

³² Cuaderno de actas del Presupuesto Participativo 2011 pg. 107.

³³ Ibid pg. 108

este proceso no se promovió la participación ciudadana sobre todo en las comunidades rurales.

Cuadro N°05

Presupuesto Participativo 2011	
Taller Meza Zonal y Distrital	Participantes
C.P. Totorabamba	-
C.P. Miraflores	-
C.P. Chuparo	-
C.P. Vista alegre	-
C.P. Challhuani	-
C.P. Muñapucro	-
C.P. Cercado	-
Asamblea Informativa Distrital del PP	-
Taller de actualización del Plan de desarrollo Concertado (PDC)	-
Taller central distrital del PP	26
Total de Participantes	26

Fuente: Elaboración propia a partir de los cuadernos de acta del PP 2010

En este cuadro se muestra, que el Taller Central del Presupuesto Participativo priorizó 21 proyectos a nivel de todos los Centros Poblados. El 90% eran para infraestructura, 10 % para formulación y elaboración de perfil y expediente técnico. El caso era la incertidumbre que tendrían que enfrentar y la posibilidad de ser ejecutados. Durante aprobación y priorización de los proyectos no asistieron las autoridades más importantes como: el Alcalde y regidores, pues eran los llamados a legitimar la larga lista de proyectos aprobados. Pues esto evidencia una clara señal el desinterés de las autoridades y los actores sociales llamados a profundizar este sistema de participación y gestión local.

En el año 2012, las autoridades municipales iniciaban a sentir los primeros cuestionamientos de la población y sobre todo de algunos dirigentes, que desde un inicio no estuvieron de acuerdo con la forma de gobernar de la municipalidad: la frecuente ausencia del municipio, la poca relación con los ciudadanos, la falta de rendición de cuentas, la inoperancia de los trabajadores

administrativos, el Gerente que gerencia la Municipalidad por vía telefónica, la otorgación de la Buena - Pro para la ejecución de obras de pavimentación a una empresa sin experiencia y de amigos. Asimismo, con el inicio de dos obras que no estaban consideradas como prioridad para la población: la nueva remodelación de la Plaza de Armas “Alan García” de Uripa, y el mejoramiento del Pontón de Chuparo, proyectos que no tenían el perfil ni el expediente técnico para su ejecución, pero el caso es que se inició a ejecutar con los fondos del FONCOMUN, restándole prioridad a las obras que la población demandaba:

“Con el Alcalde no sé qué ha pasado, vamos al Municipio no está, sus trabajadores no nos da debida atención, no hay con quien coordinar (...) personalmente fui al Municipio para decirle señor Alcalde esto está mal, hay que mejorar, pero el Alcalde se cierra (...) hacen obras para un rato, ahora están rompiendo la plaza nuevamente, ¿cuánto gasto? (...)” (Entrevista FDP, realizada en abril del 2013)

Ante esta situación, en junio del 2012, viendo que desde el año 2008 no se venía efectuando adecuadamente el proceso del Presupuesto Participativo, la municipalidad distrital de Anco Huallo, aprobó la Ordenanza Municipal N°004-2012- MDAH/AL, para desarrollar el Presupuesto Participativo 2012, encabezado por un Abogado lugareño, quien se desempeñaba como Asesor Legal en dicha comuna. De la misma forma, para dar mayor seriedad al trabajo,

la Municipalidad contrató los servicios de un facilitador externo para que condujera el proceso.

En el marco de este proceso, se realizaron las respectivas convocatorias a cada una de las comunidades, a través de un oficio, indicando la fecha y la hora de reunión. En el taller programado los facilitadores exponían sobre las experiencias exitosas de otras regiones y lo que verdaderamente significaba un Presupuesto Participativo para el desarrollo de una comunidad.

A la reunión convocada asistieron los ciudadanos, quienes en su mayoría eran procedentes de la zona rural y tenían una mayor expectativa de participar, debido que este año se incorporaba por primera vez el nuevo proceso del Presupuesto Participativo denominado Presupuesto por Resultados, cuyo propósito estaba orientado a la promoción de proyectos concursables de los diferentes ministerios. Pues esto significaba una mayor oportunidad para los alcaldes y los pobladores y nuevamente se recogieron innumerables demandas de la población para su priorización, ya que los trámites eran más asequibles. Asimismo, desde la municipalidad, los programas de gobierno que se venían impulsando era una buena oportunidad para relacionarse mejor con la comunidad.

Cuadro N°06

Presupuesto Participativo 2012	
Taller Meza Zonal y Distrital	Participantes
C.P. Totorabamba	28
C.P. Miraflores	29
C.P. Chuparo	28
C.P. Vista alegre	24
C.P. Challhuani	18
C.P. Muñapucro	36
C.P. Cercado	13
Asamblea Informativa Distrital del PP	0
Taller de actualización del Plan de desarrollo Concertado (PDC)	0
Taller central distrital del PP	40
Total de Participantes	216

Fuente: Elaboración propia a partir de las Actas del PP 2012

Sin embargo, el dato que merece tomar nuestra atención es con respecto a la baja participación ciudadana en el Cercado de Uripa, siendo ésta la comunidad más numerosa, donde se hallan las organizaciones sociales más importantes como el Frente de Defensa, las Instituciones Educativas, las Asociaciones Productoras, los Clubes de Madre, Vaso de Leche, los Comités de Regantes, etc. La limitada intervención de estos actores en la agenda pública local se debe en gran parte por la disconformidad que existe y la poca relación que se estableció con la autoridad y la población. Es decir, los ciudadanos de la urbe son testigos cotidianos de las ausencias de la autoridad, su incomunicación con los ciudadanos; asimismo los pobladores están informados de las irregularidades de la gestión por los medios de comunicación local y la opinión pública. Mientras tanto, con la zona rural intenta mantener su relación de una manera distinta y aprovechando la presencia de los diferentes programas de gobierno como: Cuna Más, Juntos, Pensión 65, Beca 18. Y para

vender mejor su imagen y sus acciones, enarbola dichos beneficios como gestión suya, por ello los lanzamientos e inauguraciones de los programas se hacen con frecuencia en la comunidad. Porque aquí nadie critica, al contrario, aunque estuviera mal, los ciudadanos aplauden, sienten que su autoridad no se olvida, un apoyo es un regalo y *“todo apoyo y regalo es bienvenido”*, en palabra de uno de los pobladores de la zona. Pues, esto no sucede en la ciudad, los ciudadanos se enteran de los malos manejos de los recursos públicos, del familiar que es colocado por la autoridad para trabajar en la Municipalidad, etc. No es caso fortuito, que las irregularidades de la gestión son humorizados y zoomorfizados³⁴ en panfletos anónimos que circulan en la ciudad y demandando el rol que deben cumplir las instituciones fiscalizadoras de los recursos públicos.

“La voz del pueblo

Desde el marzo del 2011 se ha instaurado en la municipalidad de Uripa una gran mafia, que roba, coimea, actúa autoritariamente (...) la fuerza que apoya es tremendamente corrupción (...) pruebas proyecto pista y veredas donde se coimeo 600.000, compra de maquinarias 80,000, artículos de ferretería (...) así opera nuestro municipio desorden caos, estafa, chantaje (...) la fuerza que destruye, por todos estos motivos el pueblo pide que se vaya (A.CH.E) (...) ¿Dónde está el Frente de Defensa?

³⁴ En dos de los panfletos que circularon en el año 2012, aparecen la figura de 05 roedores y cada uno lleva un nombre de un funcionario municipal. Con la categoría se puede explicar cómo al enemigo o al contrincante de horroriza, se humoriza o se zoomorfiza para relacionar su comportamiento.

*¿Dónde eta el gobernador? ¿La Fiscalía de Anticorrupción? ¿La Contraloría de la República?*³⁵

La cita expresa la voz del ciudadano descontento desde el anonimato. Nuestro objetivo no es buscar la verdad de la corrupción, sino comprender y analizar cómo estos problemas afectan la gobernabilidad local, la participación ciudadana, y sobre todo la democratización, etc.

Además en este mismo año, uno de los vecinos, en uso de sus derechos constitucionales, al comprobar que dentro de Municipio existía nepotismo y corrupción en la ejecución de obras públicas, solicitó al Jurado Nacional de Elecciones y la Fiscalía de Anticorrupción la vacancia de las autoridades municipales. Después de cinco meses de investigación el Teniente Alcalde fue vacado de dicho cargo, por el delito de peculado y nepotismo. A la actualidad el Alcalde enfrenta nuevamente una nueva solicitud de vacancia, por otro vecino. Ambas peticiones se hicieron de manera personal, no es promovido por una organización social de base como el Frente de Defensa, llamado a defender los intereses de la comunidad. Simplemente porque el Presidente de dicha organización es compadre del Alcalde, y ello se puede manejar tranquilamente a nivel local.

Los hechos descritos entorpecen el avance de los procesos en marcha como el fortalecimiento de la participación ciudadana y la consolidación de las organizaciones sociales de base. En este espacio uno de los grandes problemas es la falta de transparencia de las autoridades gubernamentales,

³⁵ Panfleto anónimo que circuló en julio del 2012 en la ciudad de Uripa.

justamente porque desde la sociedad civil tampoco existe la fiscalización y el seguimiento, por la fragilidad que padece y ausencia de liderazgos más comprometidos con la democratización y las reformas del Estado. Parte de ello se desarrollará en las páginas siguientes.

3.3 Ausencia ciudadana en las audiencias públicas de rendición de cuenta en la Municipalidad Distrital de Anco Huallo.

Realizando el presente trabajo de investigación visité a la municipalidad distrital de Anco Huallo - Uripa, con la finalidad de contactarme con alguna de sus autoridades a fin de poder ingresar al archivo central de la comuna. Mi primera impresión fue que al ingresar al segundo piso del “Palacio Municipal”, vi una computadora apagada, y en la parte superior decía “Módulo ciudadano”. Aquí aparecen las orientaciones y pasos para acceder a los servicios que brinda dicho sistema, enumeradas de 1 al 12. El paso 7 es el que me llamó la atención, ya que refería: “Cualquier ciudadano puede acceder a la información sobre transparencia, gestión municipal y participación. Asimismo el paso 10 indica la facultad del ciudadano para realizar preguntas al alcalde y el paso 11, referente a la gestión de los proyectos.

Consultando a uno de los funcionarios municipales sobre si aún era operativo, me refiere que ya no funciona desde hace un buen tiempo. Tampoco a los ciudadanos que con regularidad asisten para realizar sus trámites, les interesa preguntar de qué se trata. Lo cual, implica que no fue utilizado o no estuvo al servicio, para el que fue implementado.

A partir de ello, realizando las indagaciones en el internet, me informé que esta experiencia de comunicación digital de las acciones municipales

fueron implementadas a través del proyecto de USAID - Perú, Comunas, impulsada por la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros, durante el segundo gobierno aprista, por el slogan que lleva en la parte inferior *"El Perú avanza"*. Asimismo, fue implementado durante la Gestión del señor Samuel Alex Medina Cárdenas en el periodo 2007-2010, donde tampoco estuvo en funcionamiento por los costos que generaba su mantenimiento.

Del mismo modo, en la municipalidad distrital de Anco Huallo el portal municipal existente, creado en la gestión del Alcalde Samuel Alex Medina Cárdenas, no está actualizado. Considerando que en la ciudad de Uripa, desde hace 10 años existen los servicios de internet, pero que no es oportunamente usado por la comuna, siendo este espacio un medio muy importante para transparentar las distintas acciones gubernamentales. Actualmente, cuando se ingresa al portal municipal, y casi a un año de terminar la gestión, todavía en la página municipal se puede visualizar una fotografía del Ex Alcalde Samuel Alex Medina Cárdenas (2010) y de la lista de regidores que le acompañó. No hay información referente a la gestión municipal actual, tampoco información de parte de los ciudadanos como comentarios, solicitudes y sugerencias por las opciones que aparece.

En los últimos 8 años la municipalidad distrital de Anco Huallo, ha recibido más de 90 millones de Nuevos Soles por distintos rubros, conforme el reporte del Ministerio de Economía y Finanzas. Pues esto significa también informar a los ciudadanos a través de un proceso de convocatoria y participación vecinal. La Ley de Transparencia y la Ley Orgánica de las

Municipalidades, exigen que los municipios deban realizar las respectivas rendiciones de cuenta a través de las audiencias públicas por lo menos dos veces al año. Pues en la ley están contemplados los procedimientos, las pautas, el reglamento que legitima la realización de una audiencia pública y el rol de los actores.

Sin embargo, parece que en la municipalidad distrital de Anco Huallo, el proceso es menos importante, inclusive que el propio Presupuesto Participativo, ya que la convocatoria se hace cuando se quiere, tampoco los ciudadanos exigen el cumplimiento de este proceso, en el tiempo oportuno. Por ello, en la Municipalidad Distrital de Anco Huallo, la rendición de cuentas no es una actividad prioritaria, ya que es solo un acto formal de cumplimiento que se improvisa, las veces que se ha hecho. Fui testigo de una de las rendiciones de cuentas, llevadas a cabo por la Municipalidad distrital de Anco Huallo en junio del 2013, en donde, a los pocos ciudadanos asistentes y dispersos, algunos provenientes de la zona rural se les entregó unas separatas conteniendo cuadros con números, de cien mil, medio millón, tres millones, etc. e ítems como canon, sobrecanon, regalías, que difícilmente serán interpretados por los ciudadanos. En este proceso, la rendición de cuenta es solo de números no de las acciones y gestiones del Alcalde. Lo paradójico es que, el expositor de la rendición de cuentas no es la autoridad municipal como el Alcalde, los regidores o el Gerente Municipal, es hecha por un asesor externo, cosa que no debe ser, según el reglamento o el instructivo del MEF.

Una muestra clara de que el municipio anda mal, ya que la autoridad no conoce cómo va la ejecución de una obra, los proyectos en marcha y las

diversas gestiones. Asimismo, desde la sociedad civil, tampoco existe el interés por participar en las audiencias públicas de rendición de cuenta, por el mismo hecho que no se sienten escuchados y tomados en cuenta por la gestión. El siguiente cuadro refleja claramente la ausencia ciudadana en los distintos procesos de rendición de cuenta.

Cuadro N°07

Proceso de Rendición de Cuenta 2007-2012 en la Municipalidad Distrital de Anco Huallo		
	Fecha	Participantes
Audiencia Pública 2007	09 de Junio del 2007	30
Audiencia pública 2008	20 de diciembre del 2008	10
Audiencia pública 2009	22 de agosto del 2009	38
Audiencia pública 2009	05 de setiembre del 2009	15
Audiencia pública 2010	30 de enero del 2010	10
Audiencia pública 2011	No se realizó	-
Audiencia pública 2012	13 de junio del 2013	18
Total Participantes		111

Fuente: Elaboración propia a partir de las actas de audiencia pública de Rendición de cuenta.

No conozco los procesos de rendición de cuenta anteriores al 2007, debido a que los archivos, como refiere el encargado del área de programas sociales se perdieron probablemente para ocultar información de los malos manejos económicos y financieros y que puede ser utilizado por la nueva gestión entrante para aperturar procesos legales o simplemente para desacreditar o deslegitimar las acciones anteriores.

La primera rendición de cuenta en la gestión del Señor Alex Medina Cárdenas se realizó el 09 de junio del año 2007, en la Plaza de Armas de dicho municipio, con la participación de 30 asistentes entre ciudadanos interesados y

dirigentes, conforme el acta de rendición de cuenta existente. En esta audiencia pública de rendición de cuenta, el representante del Frente de Defensa solicita justificar los motivos que retrasó la realización de este proceso.

La cita siguiente al respecto:

“(...) el profesor Alberto Samanez saluda a las autoridades y público en general a nombre del Frente de Defensa, solicita justificar por qué recién se ha realizado la audiencia pública, por qué obras que estaban en el Presupuesto Participativo del año anterior no se han ejecutado (...) el alcalde responde que no hubo participación ante la primera convocatoria de audiencia pública, que estaba convocada para el 02 de Junio, por causas mayores de no haber disponibilidad de avión no se llegó a tiempo”³⁶.

La ausencia de la participación ciudadana en la audiencia pública de rendición de cuenta es notoria desde un inicio en la Gestión del señor Alex Medina Cárdenas. Esto debido, como refiere el Señor Víctor Islachin:

“A qué vamos a ir, si lo que nosotros decidimos en los Presupuestos Participativos no son tomados en cuenta, qué le vamos a escuchar al Alcalde”. (Entrevista VIQ, entrevista realizada en abril del 2013)

Sin embargo, en el año 2007 a pesar del reclamo existente de algunos dirigentes y vecinos de la ciudad, fue la única rendición de cuenta efectuada

³⁶ Cuaderno de Actas del Presupuesto Participativo pg. 20

por las autoridades de la Municipalidad. Lo más extraño, en el siguiente año, la audiencia pública de rendición de cuenta se efectuó casi al finalizar el año, donde hubo poca asistencia de los ciudadanos:

“Siendo las nueve horas de la mañana, reunidos en la Plaza Mayor “San Pedro” del distrito de Anco Huallo, el día veinte de diciembre del año dos mil ocho, reunieron: El sr. Alcalde Samuel Alex Medina Cárdenas , los Señores regidores (...) En vista que no había mucha concurrencia de personas se tomó la decisión de pasar a realizar la audiencia en el salón consistorial de la municipalidad (...) dejando constancia que oportunamente se estuvo en el lugar indicado y a la hora fijada. (...) en vista que dada la hora no hay concurrencia los asistentes solicitan que se suspenda y se sugiere que en otra oportunidad o en sesión de consejo se informe (...) teniendo en cuenta la votación de los pocos asistentes quedaron se pase a sugerir que los regidores puedan pasar su informe por radio o pasar copia a los pobladores”³⁷.

Se supone que una audiencia pública implica desde las autoridades políticas una obligación de rendir cuentas de cada una de sus gestiones y justificar en público sus acciones; mientras, desde la población es un derecho de peticionar que las autoridades brinden información clara y convincente de las decisiones tomadas. Sin embargo, en la municipalidad distrital de Anco Huallo, el espacio de la audiencia pública es más ilegítimo que cualquier otra asamblea y espacio

³⁷ Cuadernos de actas de audiencia pública de rendición de cuenta pg. 74.

de participación existente. Asimismo, la población percibe que sus autoridades dicen lo que les conviene, que difícilmente serán comprobadas por los ciudadanos, ya que carecen de las herramientas para interpretar los resultados. Por ello en muchos casos ir a una audiencia pública de rendición de cuenta es percibida como pérdida de tiempo, que no otorga ningún beneficio en palabras del señor Saturnino Gutiérrez Aquisé, actual Alcalde del Centro Poblado de Miraflores.

Por esta razón, los ciudadanos prefieren inclusive asistir a una asamblea comunal convocada por el Presidente de la comunidad que ir a una rendición de cuentas convocada por el Alcalde de la Municipalidad. Es esta realidad la que se percibe en los fragmentos de la siguiente cita, conforme el cuaderno de actas de rendición de cuenta existente:

“(...) al iniciar la audiencia pública se presenta el Sr. Moisés Huaraca Presidente del Frente de Defensa e Uripa y el señor Simón Huarhuachi Ccasani presidente de la comunidad para realizar una asamblea de comunidad, convocada para este mismo día y hora 8:am.a pesar de que tenía conocimiento que día de hoy 22 de agosto había audiencia pública, sin embargo a pesar de ello estos señores provocaron a la población y asistentes hacían llamado a la asamblea se dé primero, toma la palabra el Alcalde hablando al Pueblo aclarando que la convocatoria de audiencia se hizo con anticipación (...) el Sr. Gobernador Jorge Miranda toma la palabra diciendo que se someta a votación si se da primero la

audiencia o la asamblea, se somete a votación (...) la respuesta a la votación (...) fue para que se lleve la asamblea comunal”³⁸.

En estos casos ¿Por qué la población prefiere ir a una asamblea comunal que ir a una audiencia pública de rendición de cuentas? Teniendo en consideración que el gobierno local es una de las instituciones más importantes en el espacio rural. Además, asistir a una rendición de cuentas, desde nuestra percepción, debe ser de prioridad, porque las autoridades usan el poder público para decidir, ejecutar, gestionar y gastar los recursos del Estado en nombre de la población o la comunidad.

En el caso de los ciudadanos del distrito de Anco Huallo, esta percepción es muy distinta. Realizando el presente trabajo de investigación solicité la información de las actas de asistencia de las asambleas comunales y precisamente de la asamblea comunal llevada a cabo el día 22 de agosto del año 2009, fecha en la que se convocó para una audiencia de rendición de cuenta. En donde hallé, que conforme el acta suscrita en la asamblea comunal, han firmado 290 comuneros, cuyas agendas tratadas fueron: tierras comunales, venta de forestación comunal y problemas en la administración del agua, mientras tanto conforme el cuaderno de acta de la audiencia pública del mismo día, llevado a cabo por la Municipalidad solo han firmado 38 asistentes.

Es oportuno indicar, que en una asamblea comunal, varones y mujeres interactúan con sus autoridades comunales; es decir, polemizan sus agendas, las opiniones se respetan y son consideradas parte de la agenda. Asimismo,

³⁸ Cuadernos de actas de audiencia pública de rendición de cuenta pg. 76.

las pugnas entre comuneros por el control de los recursos de agua y tierras comunales se resuelven y se hacen respetar de manera transparente. La solidaridad y la reciprocidad es lo que prima en las distintas actividades. La lengua quechua es el idioma con el que interactúan los diferentes actores sociales, sobre todo en el espacio rural, porque la población en su mayoría son Quechua hablantes. Mientras tanto, en una audiencia pública de rendición de cuenta, la población es un oidor pasivo, no tiene voz para participar hay que inscribirse o registrarse con anticipación y esperar el turno, ya que las autoridades ocupan la mayor parte del tiempo y no hay espacio para deliberar con la participación de los comuneros. Aquí la gran mayoría de las autoridades son profesionales y vierten sus informes en castellano. Es notorio la barrera que se entremezcla entre lo que dice la norma y las tradiciones locales.

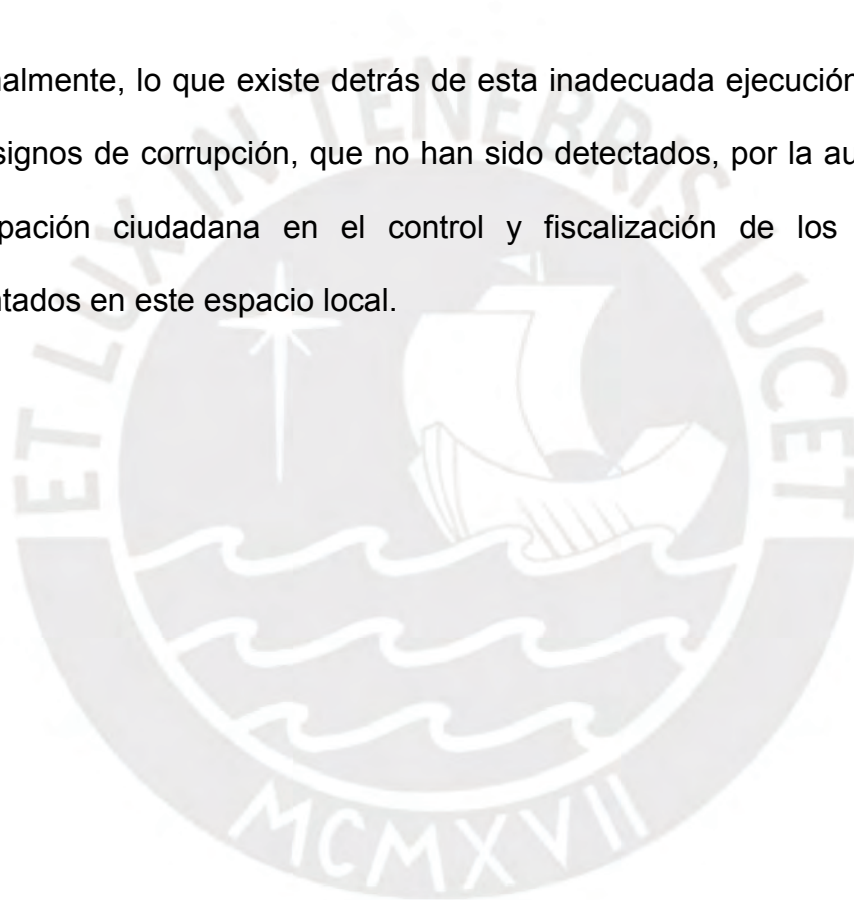
Las sucesivas audiencias públicas de rendición de cuenta en la municipalidad distrital de Anco Huallo, se desarrollaron con una mínima participación ciudadana, conforme el cuadro N° 07 mostrado en líneas arriba a pesar de las reprogramaciones y la convocatoria con anticipación.

En el año 2011 la nueva gestión ingresante no realizó la audiencia pública de rendición de cuenta, por razones de que se dieron mayor prioridad a la ejecución de obras de “envergadura”; y la rendición de cuenta correspondiente al año fiscal 2012 se efectuó recién en junio del 2013.

De esta manera, la ausencia de la participación ciudadana no solo es con respecto a los procesos de rendición de cuenta; sino también, se ve en la fiscalización y control de los proyectos que se ejecutan en el ámbito del distrito de Anco Huallo. Esta falta de fiscalización podría haber contribuido a una

inadecuada ejecución de obras. Solo para mencionar algunas de ellas como el proyecto: “Ampliación del Sistema de Alcantarillado y Educación Sanitaria en el distrito de Anco Huallo”, un proyecto ejecutado con más de 3 millones de nuevos soles, que pocos años después colapsaría. Existen también otros proyectos como la pavimentación de las calles de la ciudad por 7 millones de Nuevos Soles, que antes de ser concluida a la fecha ya presentan rajaduras y desperfectos.

Finalmente, lo que existe detrás de esta inadecuada ejecución de obras parecen signos de corrupción, que no han sido detectados, por la ausencia de la participación ciudadana en el control y fiscalización de los proyectos implementados en este espacio local.



Conclusiones

1. Los nuevos mecanismos de participación ciudadana, promovidas por el Estado y la descentralización, con el fin de mejorar la gestión municipal y las relaciones con los actores sociales, en la municipalidad distrital de Anco Huallo, parece que no encontró el terreno propicio para institucionalizarse, como un proceso innovador de la gestión municipal, sembrando más bien “desencanto” y “decepción” en los actores sociales, quienes iban ser los protagonistas de este cambio.
2. En diversos momentos y circunstancias del periodo estudiado las autoridades municipales usaron el espacio del Presupuesto Participativo de manera clientelar y tradujo en un mero espacio técnico del simple recojo de demandas y una lista de necesidades insatisfechas, que no contribuyó al fortalecimiento de la institucionalidad del gobierno local y procuró el distanciamiento en cuanto no pudo concretizar sus objetivos.
3. Asimismo desde la perspectiva de las organizaciones sociales de base y las comunidades, el espacio del Presupuesto Participativo solo sirvió para “descargar” las amplias necesidades y demandas insatisfechas y no resueltas históricamente, que no fueron procesados adecuadamente por los diferentes gobiernos de turno. Tampoco la reforma emprendida no comprendió la compleja y heterogénea realidad de la sociedad por el guion preestablecido de cómo debe participar el agente participante.
4. De la misma forma, la ausencia de la participación ciudadana y de las organizaciones sociales de base se debilitó por la creación de nuevas instituciones como Centros Poblados, que fácilmente fueron manejados

por los alcaldes por la dependencia económica y normativa. Es decir, el gobierno local para realizar cualquier actividad coordinó directamente con los alcaldes de los centros poblados, dejando de lado a las organizaciones sociales, las autoridades comunales y los líderes locales, los que supuestamente eran los protagonistas de cambio del proceso de descentralización.

5. En el desarrollo de los diferentes rendiciones de cuenta es notorio el desinterés y ausencia de la participación ciudadana, debido que desde la percepción de los ciudadanos, las autoridades informan lo que les conviene, que difícilmente serán comprobadas por los ciudadanos; además carecen de las herramientas para interpretar los resultados. Asimismo, sienten que el espacio de la audiencia pública es “monótono” y solo de los “instruidos” o de los “letrados”, por ser este distrito con un alto porcentaje de analfabetismo.

De esta manera el presente trabajo de investigación cumplió con los objetivos planteados, la metodología diseñada, el recojo de información de campo, el análisis respectivo y la verificación de la hipótesis de trabajo en gran medida.

Bibliografía

Alburquerque, Manuel y Martín Cornejo (2005). Gestión democrática para el desarrollo rural (Municipal - Regional). Piura: CIPCA - PDGL (Documento de Trabajo).

Cáceres, Eduardo (2004). Participación ciudadana desde un enfoque de derechos. En: La Participación ciudadana en el Presupuesto Participativo. Lima, Grupo Propuesta Ciudadana.

Carrión, Ana k. (2004). Participación ciudadana y descentralización en el Perú. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Cejudo Guillermo y Alejandra Ríos (2009). La rendición de cuentas en el gobierno municipal. México: CIDE.

Dagnino, Evelina, Alberto J. Olvera y Aldo Panfiche (Coords) La Disputa por la construcción democrática en América Latina/coord. De Evelina Dagnino/Alberto J. Olvera, Aldo Panfiche.-México: FCE, CIESAS, Universidad Veracruzana, 2006.

Degregori, Carlos Iván (2004). ILave: desafío de la gobernabilidad, la democracia participativa y la Descentralización. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.

Degregori, Carlos Iván; José Coronel y Ponciano del Pino (1999). Gobierno, ciudadanía y democracia: una perspectiva regional”, en John Crabtree y Jim Thomas (eds.), El Perú de Fujimori. Lima: Universidad del Pacífico. Instituto de Estudios Peruanos.

Diez, Alejandro (1995). Formación de las comunidades y crisis de representatividad: cambios en la política comunal en la costa y sierras piuranas durante los años 90. Perú: Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA).

Grompone, Romeo (2006). El heterogéneo universo de los presupuestos participativos Provinciales y distritales. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Grupo Propuesto Ciudadana (2005). Balance del proceso descentralista - Informe del Equipo Operativo, Lima.

Huber, Ludwig (2003). Centralismo y Descentralización en Ayacucho. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Huber, Ludwig (2008) La representación indígena en municipalidades peruanas: Tres estudios de caso. Perú: Instituto de Estudios Peruanos.

Kymlicka, Will (1995). Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías. Barcelona-Buenos Aires-México: Paidós.

Ministerio de Economía y Finanzas. Instructivo del Presupuesto Participativo del Ministerio de Economía y finanzas, 2007 – 2012. Publicado en el Diario el Peruano 2007 – 2012.

Municipalidad Distrital de Anco Huallo. Cuaderno de Actas del Presupuesto Participativo 2007 – 2011

Muñoz Chirinos, Paula (2007). La incertidumbre de la política regional. Estudio sobre la articulación entre el gobierno regional y los gobiernos locales en Puno (2003-2007). Lima: Asociación de Servicios Educativos Rurales (SER).

Lagos Jiménez, Rubén M. (2005). Municipalismo Peruano: Avances, Limitaciones y Perspectivas de la Descentralización y del Presupuesto Participativo. Ayacucho: Centro de Investigación Social de Ayacucho (CEISA)

Landa Vásquez. Ladislao (2004). Waqamuwanku haykumuyku. Nos llaman y entramos. Los modos de participación en el espacio rural: Cusco y Apurímac. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

López Sinesio (1998). Ciudadanos Reales e Imaginarios: Concepciones y desarrollo y mapas de la Ciudadanía en el Perú. Lima Edt. ID.

Llona, Mariana (2004). Gestión local participativa: del barrio a la ciudad. Lima: Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (DESCO).

Panfichi, Aldo (2006). La participación ciudadana en el Perú. Disputas, Confluencias y Tensiones. Documento de Trabajo sin edición.

Plan de Desarrollo Concertado de la Municipalidad Distrital de Anco Huallo, Marzo del 2010.

Remy, María Isabel (2005) Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú: un reconocimiento del terreno y algunas reflexiones. Perú: Instituto de Estudios Peruanos.

Revenz, Bruno (2005) Gobernanza, proceso participativo y desarrollo territorial. Cajamarca: Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA).

Revenz, Bruno (2004) Gobernar democráticamente: ¿Una cuestión de Estado?": En: Socialismo y Participación. Lima, N° 98.

Riveros Serrato, Héctor (2003). Agenda para la Gobernabilidad local. Documento de trabajo.

Rozas, Wilbert (1999) Una experiencia de participación ciudadana. En Grupo Propuesta ciudadana, Tejiendo nuestra democracia. Taller de adiestramiento para Alcaldes Campesinos. Lima: Grupo Propuesta ciudadana.

Santos, Boaventura de Sousa (2004) Democracia y participación: el Presupuesto Participativo de Porto Alegre, Quito.

Tanaka Gondo, Martín y Patricia Zárate Ardelá (2002) Valores democráticos y participación ciudadana en el Perú 1998 – 2001. Lima: Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA).

Urrutia, Jaime (1985) Huamanga: Región e historia 1536 -1776. Universidad Nacional San Cristóbal de Huamanga.

Van Cott, Donna Lee (2004) Los movimientos indígenas y sus logros: la representación y el reconocimiento jurídico en los Andes", en América Latina Hoy N° 36: 141-159.

Vergara, Ricardo (2000) Gobiernos locales en el medio rural, Socialismo y Participación. Lima CEDEP.

Valeria Urbina y otros (2009) Monografía sobre el Partido Acción Popular, Facultad de Ciencias sociales. Escuela de Gobierno, PUCP, 2009.