

ESTUDIO n° 1

El heterogéneo universo de los presupuestos
participativos provinciales y distritales.
(versión para la discusión)

Romeo Grompone

Instituto de Estudios Peruanos

Mayo 2006

INDICE

I- INTRODUCCIÓN: EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN PROVINCIAS Y DISTRITOS.-----	p. 4
La discusión sobre asignación de recursos como garantía de gobernabilidad	
La búsqueda de profundizar la vida democrática	
La descentralización y el crecimiento de los interlocutores políticos.	
Los problemas de la legislación vigente sobre presupuestos participativos	
Los casos analizados	
II-. LOS ESFUERZOS Y LOS PROBLEMAS PARA ELABORAR UN PRESUPUESTO PARTICIPATIVO PROVINCIAL EN SANDIA-----	p.10
Un territorio desarticulado	
Las organizaciones sociales existentes	
La participación pensada para el distrito capital	
Confundiendo planos y niveles de discusión	
Proceso de Presupuesto participativo proyectado al 2006-Sandia	
Las debilidades del equipo técnico en la mayoría de los distritos	
La situación del CCL provincial	
Los esfuerzos de integración	
La evaluación realista del alcalde de Sandia	
Un cuidadoso trabajo para ordenar el proceso y la necesidad de introducir cambios en el futuro	
III-EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DE AZANGARO: PRIORIDADES Y DIFERENCIAS ENTRE LO DISTRITAL Y LO PROVINCIAL-----	p.22
Las características de la provincia	
La definición de etapas en el presupuesto participativo	
El trabajo en microcuencas y en la ciudad	
Una discusión descentralizada	
Discutiendo la lógica empleada en la utilización de recursos	
IV-JOSÉ DOMINGO CHOQUEHUANCA: DISCUTIENDO EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO APOYÁNDOSE EN ANTERIORES EXPERIENCIAS ORGANIZATIVAS-----	p.32
El desplazamiento del eje de desarrollo: de centro de acopio a producción artesanal	
Las características del alcalde	
La importancia de la Mesas de Concertación Institucional	
La falta de un adecuado conocimiento del presupuesto participativo en el distrito	
Las iniciativas del Consejo de Coordinación Local	
El estilo de trabajo en los talleres	

V-EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DE CHANCAY. UNA ADECUACIÓN INTELIGENTE DEL MARCO LEGAL.----- p.41

Un diagnóstico insuficiente

La intervención de las Juntas Vecinales

La innovación en los criterios para elegir el Consejo de Coordinación Local distrital

Las diversas actividades contempladas en la capacitación y en la realización de los talleres

Discutiendo por zonas en función de montos ya conocidos

Un estilo innovador en la realización de los llamados talleres temáticos

La formalización de los acuerdos alcanzados

VI-CONCLUSIONES. EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN UNA SOCIEDAD HETEROGÉNEA ----- p.49

La compleja relación con los Planes de Desarrollo Concertados.

Los comprobados avances graduales

Las diversas estrategias de capacitación

Las dificultades de los equipos técnicos

Los talleres: la conveniencia de descentralizar y de fijar parámetros al debate

Distinguiendo lo provincial de lo distrital

¿Quién conoce los presupuestos participativos?

El sentido realista de lo que pueden hacer los Comités de Vigilancia

Una iniciativa que adquiere creciente vigencia

I- INTRODUCCIÓN: EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN PROVINCIAS Y DISTRITOS.

Una tendencia reciente en América Latina busca extender los mecanismos de participación ciudadana más allá de lo que en las constituciones de décadas atrás se llamaban instituciones de democracia directa, como el referéndum y la iniciativa ciudadana – este último un mecanismo en los hechos no utilizado – para introducirla también en la gestión de las políticas públicas. No se trata entonces ahora de recurrir a los ciudadanos para que estos intervengan únicamente en determinadas coyunturas críticas o en decisiones políticas estratégicas. Ni recurrir al solo pronunciamiento electoral. El tema se vincula en los tiempos presentes con mecanismos de consulta y decisión en la definición de políticas públicas. Los temas se asocian a procedimientos habituales de gestión entonces y ya no el momento excepcional asociado a cambios de régimen o a decisiones estratégicas.

La discusión sobre asignación de recursos como garantía de gobernabilidad

Los fundamentos para justificar estas nuevas medidas que llamaban a la intervención ciudadana no son los mismos según quienes lo preconizan. En algunos casos se entendía que determinadas políticas sociales, sobre todo, aquellas focalizadas para atender las situaciones de extrema pobreza necesitaba el compromiso, y a veces también el trabajo, de los considerados beneficiarios para su ejecución. Y que en lo que tiene que ver con una cobertura y la intervención extendida en temas como la salud y la educación, la participación resolvía problemas a las autoridades. Si se quería que el sistema de salud, por ejemplo, se expandiera, la posta médica requería la contribución de la comunidad y en lo relativo a la educación promover en la escuela un activo compromiso de los padres de familia. Como una suerte de contraprestación se le otorgaban oportunidades de opinar sobre la calidad del servicio y hasta en algunos países incidir lo relativo a la selección de maestros, lo que hacía razonable que la comunidad asumiera algunos costos por la decisión tomada.

Esta perspectiva atiende a razones de eficacia y de gobernabilidad. Los funcionarios ejecutores deben responsabilizarse de sus actos. Ocurre que para ello no basta el establecimiento de una cadena administrativa jerárquica. Sus problemas de funcionamiento adecuado se hacen sentir especialmente por razones diversas en estados federales como Brasil y Argentina o en países muy heterogéneos como los andinos. No logra constituirse una burocracia capacitada y confiable. Los ciudadanos, a veces vistos también como clientes y usuarios están en condiciones de dar cuenta de la calidad de una gestión administrativa. A la vez se pretendía con ello que en determinados temas no se desataran tensiones o controversias explícitas que la administración no pudiera resolver. No se trataba, por cierto de que se estaba pensando en el Gran Hermano que sabe lo que estaba ocurriendo hasta en lo más recónditos lugares. Esperaban quienes tomaban estas orientaciones que utilizando estos mecanismos, por lo general más de consulta que de decisión, se pudiera saber más, tanto de las burocracias locales como de lo que estaban haciendo algunas asociaciones de la comunidad, buscando su consentimiento. En ocasiones también se trataba de encauzar sus actividades de modo que ellas fueran conocidas por la

autoridad, ordenado también sus demandas. Esta idea tenía entonces nociones de promoción de iniciativas con el ejercicio de un velado control social.

La búsqueda de profundizar la vida democrática

En otros casos las razones de esta participación son distintas. Se busca con ella profundizar la democracia, y desde esta común punto de partida se entiende en algunos casos que la democracia participativa era un modelo superior a una representativa elitista, Otras orientaciones más moderadas dentro de esta misma corriente entiende que ambas propuestas pueden complementarse. El aprendizaje democrático requiere saber elegir y saber actuar, delegar responsablemente en otros en determinados temas, hacerse escuchar por aquellos que administran los asuntos que le conciernen sobre los cuales disponen progresivamente de los canales adecuados para estar informados y para sugerir cambios, o llegado el caso establecerlos.

En esta concepción vinculada al republicanismo se recupera además en el proceso la noción de transparencia en los actos del gobierno, la idea que sus distintas instituciones tienen que informar de las decisiones que se toman y que junto con los mecanismos de controles y balances que debe existir entre los poderes del estado, debe haber también un proceso de seguimiento realizado, esta vez desde la sociedad. En el fondo, sin acompañamiento de este proceso que se acostumbra a denominar, de un modo un tanto desafortunado por su tono inquisitivo, de vigilancia, la idea de transparencia pierde sentido.

Como vemos, y nos ha tocado insistir en ello los últimos años, concepciones distintas llegan a confluir en apariencia en un mismo fin, en lo que la socióloga brasileña Evelin Dagnino llama confluencias perversas, no reconociéndose que en la primera hipótesis los ciudadanos son por lo general prestadores de servicios, si bien en ocasiones formalmente parecen poseer más competencias. En el segundo caso se los quiere situar en la trama misma donde se toman las decisiones entendiendo, en lo que a mi criterio tienen posiciones más atinadas, que no se trata de encarar todos los temas sino aquellos que pensando con seriedad conocimientos y tiempo disponibles, están a su alcance

Estas distintas maneras de entender la participación coexistieron de modo relativamente pacífico por lo menos desde hace una década. Encontraron una inesperada coincidencia, promoviendo esta iniciativa, organismos internacionales como el Banco Mundial y radicales desencantados o confundidos que no encontraban discursos críticos alternativos al orden existente y la defensa de este principio les daba una salida acaso provisoria. En otro plano, se emprendieron reformas constitucionales entre ellas especialmente el caso de Colombia en 1991 y de Perú en 1993 que extendieron estos mecanismos de participación O en el caso singular de Bolivia en reformas neoliberales como la realizada por el primer gobierno de Sánchez de Lozada se tuvo la habilidad de atenuar en parte la crítica de sus opositores, estableciendo una Ley de Participación Popular, con previsiones de la intervención de la comunidad en la gestión local, incluido Comités de Vigilancia con capacidad de vetar decisiones de los alcaldes.

En un caso la participación no se alejaba de las orientaciones predominantes en la región de terciarizar servicios y ejecución de obras, descargando de obligaciones al estado. El

razonamiento podía involucrar grandes empresas como pobladores en aquellas actividades que no resultaban rentables para la iniciativa privada. Y en ocasiones como ocurriera con el gobierno de Fujimori podía servir una cuidadosa administración de recursos y oportunidades para utilizaciones prebendalistas o el establecimiento de relaciones de clientela con los grupos más pobres.

La participación, en la otra propuesta, apelaba, como se ha visto, al fortalecimiento de la ciudadanía. En ocasiones, se daba por supuesta la fortaleza de la sociedad civil. Otros más escépticos dentro de la misma corriente, notaban su debilidad y entendieron que hacer intervenir a organizaciones sociales debilitadas, en los asuntos públicos era una estrategia para que recuperaran vigencia, incluso en un plano superior al de la sola presentación de demandas.

En el clima antipolítico de la década de los 90 planteamientos opuestos podían coexistir, si bien uno de ellos esperaba que la comunidad interviniera fundamentalmente en decisiones tomadas previamente por la administración o en la resolución de restringidos problemas locales. Y la otra propuesta esperaba intervenciones decisivas en políticas sociales y en los diversos niveles de gestión regional, local y provincial. Lo que llama la atención que un buen número de activistas de la participación no tomaran en cuenta estas diferencias o las pasaran por alto. Probablemente el advenimiento de la democracia con la apertura de espacios de deliberación y el estallido de demandas, asestó un golpe, si bien no definitivo, a esta inocencia primera.

La descentralización y el crecimiento de los interlocutores políticos.

Las reformas dirigidas a la descentralización tienen según los países orientaciones y preocupaciones diversas. No son las mismas las intenciones en Chile en la década del 80, Bolivia los 90 y Perú en años recientes, y escapa a este trabajo comentar las diferencias que en buena medida se asocian a los dilemas antes mencionados. En el caso peruano en particular ha aumentado el número de interlocutores políticos. Han aparecido nuevamente en el país presidentes regionales a la vez que les ha dado mayor importancia a las tareas y responsabilidades de alcaldes provinciales y distritales. Se procura, o se dice procurar, la articulación entre cada una de estas instancias, no siempre con éxito, en el nuevo marco legal. La idea de una progresiva, gradual e irreversible transferencia de competencias desde sectores del estado pretendería en teoría acercar aspectos de la gestión pública en asuntos que debieran concernirle a la comunidad. Hay más espacios en donde se toman decisiones con la particularidad además de que son aquellos en la que más sentido tiene, por la agenda que tratan, la intervención de la sociedad organizada y en general, de los ciudadanos.

En este nuevo escenario- en el que además existe una generalizada desconfianza tanto a las élites políticas en general como aquellas que existen en las sociedades locales, que por lo general son extremadamente débiles -se considera necesario, y con razones atendibles, que la asignación de recursos destinados a un distrito o una provincia ameritan una discusión en la que intervenga la comunidad. En una región, en cambio, probablemente, los problemas a resolver son más complejos y más notorias las dificultades para adquirir la información necesaria para controlar y actuar.

Los pobladores pueden conocer cuáles son las obras y servicios que quieren priorizar. Las organizaciones sociales existentes disponen de un conjunto de demandas a veces articuladas unas con otras, en ocasiones dispersas, junta de regantes, asociaciones de barrios, comunidades campesinas, cámaras de comercio, asociaciones de productores. En el caso de algún nivel de coordinación previa pueden llegar a establecer niveles de coordinación entre ellas y fortalecerse. Al mismo tiempo, como otro efecto virtuoso puede esperarse que de esta manera los alcaldes y regidores - muchos de los cuales en el caso peruano llegaron a su cargos con un menguado apoyo en votos en medio de una dispersión de partidos y movimientos que postulan- puedan legitimar su gestión que tiene este problema de origen, sabiendo que sus vecinos han hecho llegar sus opiniones y ellas han sido tomadas en cuenta. Finalmente, el hecho que el Consejo Municipal tome la decisión final.- lo que ocurre por lo general en la experiencia de la mayoría de los países- evite que se modifique la arquitectura institucional, tal como ella ha sido pensada. Se espera, finalmente, que esta discusión si bien no elimine, disminuya los riesgos del clientelismo o la cooptación. Tales son los efectos que se esperan difundiendo la experiencia de los presupuestos participativos. Estos objetivos no siempre se logran pero pareciera que con esta iniciativa se está caminando en una buena dirección

Esta experiencia se la piensa como una posibilidad abierta de innovación política en la que debe recogerse las iniciativas que pueden provenir tanto de la llamada sociedad civil, como de partidos (al fin de cuentas la experiencia más conocida e inspiradora a ha sido la de Porto Alegre a partir de un proyecto de una organización política) y de alcaldes y concejos municipales y atraviesa desde comunidades rurales y centros poblados a grandes ciudades. Desde esa perspectiva debe entenderse que las formas en que se debe asumir la participación ciudadana tienen que ser extremadamente diversas, desde pequeñas reuniones en que vecinos o campesinos expresen sus opiniones hasta en el otro extremo un proceso complejo de diálogo y negociación entre, por un lado, técnicos y políticos cuya fuente de autoridad proviene de cargos electivos y por otro, delegados de organizaciones sociales también asesorados por especialistas.

Los problemas de la legislación vigente sobre presupuestos participativos

No ha ocurrido así en nuestro país. Un mismo esquema debe seguirse para los distritos, las provincias y los 25 gobiernos regionales. Ciertamente puede haber espacio para la innovación, de modo que sin apartarse de las disposiciones legales que ordenan el proceso cada gobierno local lo asocie con lo que son sus particularidades y problemas a resolver. No entramos en detalle a analizar las disposiciones que regulan esta propuesta para no cansar al lector. Nos limitamos a señalar lo básico.

La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales No. 27.867 promulgada en el 2002 en el Art. 21 ENC. b introduce por primera vez explícitamente la idea del presupuesto participativo. Lo asocia con a al plan de desarrollo concertado como una competencia en que el Presidente regional debe encargarse de proponer y ejecutar, sometiéndolo a la aprobación del consejo regional, Existía consenso acerca de la conveniencia que existiera también un Consejo de Coordinación Regional con participación de alcaldes provinciales y representantes de la sociedad civil como entidad de consulta y deliberación. Su creación, sin embargo,

provocaba controversias. Se planteaba una discusión política acerca del peso que debía tener este último organismo. No se dudaba que no tenían facultades para tomar decisiones. Algunos grupos políticos temían, no obstante, que por razones directamente asociadas a correlaciones de fuerza existentes o que eventualmente pudieran plantearse, estos consejos de coordinación pudieran competir con los consejos regionales que eran los organismos donde los representantes habían llegado a sus cargos a través de pronunciamientos electorales.

Se dictó entonces una norma complementaria, la ley 27902 que establece una relación de alcaldes provinciales y sociedad civil con 60% o 40% de representantes respectivamente, junto a otras especificaciones que no es del caso hacer referencia aquí. La ley Orgánica de Municipales No 27292 prolonga el sistema a los Consejos de Coordinación Local provincial y distrital. El sistema de asignación de recursos previendo la intervención ciudadana se extiende a todos estos niveles de gestión.

Contamos entonces con presupuestos participativos regionales, provinciales y distritales. En apariencia es un mecanismo de “muñecas rusas” en la que una instancia contiene a la otra. Sin embargo, hasta por los plazos fijados todos se van desarrollando al mismo tiempo, Y empiezan las complicaciones. La Ley Marco del Presupuesto Participativo No.28.056 establece fases: identificación de agentes participantes, capacitación, desarrollo de talleres de trabajo, formalización de acuerdos, rendición de cuentas y otros que se puedan acordar en cada caso. Hasta aquí -y si se tiene la perspicacia de no asimilarlas con el establecimiento de una secuencia rigurosa -no se plantean mayores problemas. Cada región, distrito y provincia puede cumplir estas tareas que son necesarias hasta por sentido común, adaptándolas a sus realidades locales. La reglamentación posterior dictada es manejable en el mismo sentido

Los sucesivos Instructivos del Ministerio de Economía y Finanzas en su empeinado afán casuístico complican el proceso. Ahora cada etapa, la llamada preparación que se introduce yendo más lejos de lo previsto por la ley, la convocatoria, la identificación y registro de agentes participantes, los talleres de trabajo, la evaluación técnica, la formalización de acuerdos, la rendición de cuentas y la constitución de comités de vigilancia resulta pautada al detalle. El instructivo es por lo general inaplicable, por dar una razón entre muchas otras, en la mayoría de los departamentos por dificultades de comunicación y, en distritos pequeños, por la falta de un equipo técnico.

Este dispositivo no tiene afortunadamente fuerza vinculante Sin embargo en una suerte de malhadada fantasía sociológica- no se me ocurre otra manera de expresarlo – los que estudian el proceso, a veces con la mejor voluntad, registran a través de algún informante clave lo que a sucedido con cada paso, su grado de cumplimiento y sus dificultades. Mientras en algunos casos los equipos técnicos realizan flujos de etapas y esquemas de funcionamiento con trazos mal hilvanados en la que se van mezclando lo distrital con lo provincial. Cada instancia. Como se ha visto en la legislación vigente, debiera regularse por separado. Como veremos en muchos casos entremezclan un nivel con otro. Y lo hacen de tal modo que pareciera que estuvieran apegados al pie de la letra a lo dispuesto por el Ministerio de Economía y Finanzas, si bien conscientes o no tergiversan lo que allí se

dispone. Y como veremos existen, en algunos casos, razones consistentes para apartarse de lo que las normas disponen

Los casos analizados

Este trabajo analiza dos presupuestos provinciales, los de Sandía y Azángaro, y cuatro distritales, dos de capitales llamadas también Sandía y Azángaro, otro también en Azángaro, José Domingo Choquehuanca, todos ellos en Puno para luego en un brusco giro de timón trasladarnos al distrito de Chancay en la provincia de Huaral cerca de Lima. Las diferencias encontradas en cada circunscripción elegida nos hacían entender que no andábamos demasiado despistados en nuestras intuiciones primeras. Cada gobierno local definía su propio estilo de buscar la participación ciudadana. En buena parte de los casos lo habían logrado, lo que parece no ocurrir con las regiones. Demostraba que algunas personas comprometidas en el proceso eran mucho más sensibles a la heterogeneidad de nuestra sociedad y a las realidades de su localidad que los investigadores que se ocupaban del tema.

Se señala con frecuencia que la inspiración requiere 90% de transpiración y 10% de talento. No quiero con ello pretender establecer una suerte de ley de cuotas, y seguramente en este caso falta el talento y la inspiración. En todo caso había que entrevistar a diversos actores que participaron del proceso, saber que en los testimonios íbamos a encontrar incongruencias y había que armar los acontecimientos para que finalmente adquirieran sentido, estudiar las distintas ordenanzas y su distancia con la realidad que los buenos abogados saben que es inevitable y hasta necesario que ocurra. Para los sociólogos se trata de emprender una tarea para la que no estamos bien preparados, quizás porque somos mucho más ingenuos que un jurista experimentado. Había además que leer actas de los talleres, descubrir lo que allí importaba discutir entre los participantes y lo que surge entrelíneas, saber la suerte de los proyectos priorizados dentro de las limitaciones de quien no tiene una formación en temas de planeamiento o en asuntos contables, descubrir lo que hacían y lo que ignoraban los Consejos de Coordinación Local y Los Comités de Vigilancia.

Esperamos que los resultados sean de algún interés no sólo para quienes estén interesados en el tema de los presupuestos participativos sino porque de su interpretación pueden salir algunas sugerencias para entender las relaciones entre autoridades y sociedad en espacios locales que poco se parecen los unos a los otros, más allá del hecho circunstancial que la mayoría provienen del distrito de Puno. Y en las conclusiones quizás puedan sugerirse algunas recomendaciones de políticas a aplicar.

Elisa Wiener hizo el trabajo de campo en Sandía con un estilo perceptivo y sensible que está caracterizando su trayectoria intelectual. Esta vez las conclusiones corrieron por mi cuenta así que la eximo de cualquier responsabilidad. Entre quienes se entrevistaron con nosotros destaco la ayuda prestada por el alcalde de José Domingo Choquehuanca, Ponciano Mamani Ccala, el experto de CARE en la misma zona Valerio Tapia, el alcalde de Sandía Enrique Quilla, Richard Paúcar y Roger Maquera, técnicos en la misma provincia, Oscar Gallegos y Jorge Romero en Azángaro, Carlos León, responsable de la Oficina de Participación Ciudadana y Williams Jurado, regidor en la provincia de Chancay. Todos ellos tuvieron la deferencia de mantener prolongados diálogos sobre el tema de

nuestra investigación. En todo momento conté con la colaboración del equipo del SER, especialmente Rosalva Palao que me acompañó a José Domingo Choquehuanca, ayudó a organizar la agenda de trabajo, recabó acuciosamente los documentos existentes sobre el presupuesto participativo y participó y formuló preguntas con las personas con las que conversábamos. Mis amigos Miguel Valdivia y Paulo Vilca me ayudaron, con inteligencia y sentido del humor a afrontar mis dudas, que a veces iban creciendo, y a resolverlas. María Isabel Remy discutió conmigo el trabajo, especialmente sus conclusiones y aportó ideas y sugerencias lúcidas que me hicieron advertir problemas que de lo contrario hubiera pasado por alto.

II-. LOS ESFUERZOS Y LOS PROBLEMAS PARA ELABORAR UN PRESUPUESTO PARTICIPATIVO PROVINCIAL EN SANDIA

La provincia de Sandia esta formada por nueve distritos-, Sandia, Cuyo Cuyo, Limbani. Patacumbo, Phara, Quiaca, San Juan de Oro, Yanahuayo y Alto Inabbari- en un territorio accidentado en la que existen zonas cordilleranas que llegan a más de 5000 metros sobre el nivel del mar pero donde la mayor parte del territorio es ceja de selva, selva alta y selva. En parte por su accidentada geografía, en parte por descuido de los sucesivos gobiernos se trata de un ámbito poco articulado entre sí por la carencia de una red vial adecuada. Esta situación afecta su desarrollo económico. En otro plano, dificulta la gestión del alcalde provincial que no siempre está en condiciones de saber acerca de lo que está ocurriendo con el debido detalle en distritos que están bajo su jurisdicción y, en la más inmediato y que se asocia con lo que queremos tratar, dificulta la planificación y el presupuesto participativos. Ello explica que existan distintas lógicas a nivel de intervención entre el distrito de Sandia, la capital, y la provincia de Sandia. Esta dificultad se extrema porque sólo algunas pequeños centros urbanos – Sandía, San Juan del Oro, Cuyo Cuyo e Inambari cuenta con telefonía fija. El uso de Internet se encuentra limitado en la provincia, siendo accesible exclusivamente a Sandia, Cuyo Cuyo, San Juan de Oro y Putina Punco.

Un territorio desarticulado

Según el censo del 2006, la población es de 65,567 personas, de las cuales el 76.40% están localizadas en el área rural, mientras que el 23.6% se encuentran en el área urbana. Como todas las provincias del trapecio andino, está considerada dentro del estrato V de pobreza debido a que la mayoría su población vive en condiciones de pobreza extrema.

La principal producción de la zona es la frutícola, naranja, piña, plátano, mandarina, papaya, palta, limón, toronja, lima, chirimoya, y durazno entre otros, no siendo sin embargo lo obtenido suficiente siquiera para abastecer el mercado regional. Probablemente sea un cultivo más auspicioso para pensar en términos de desarrollo alternativo el del café orgánico que se realiza en terrenos aledaños a áreas protegidas como las de parques nacionales como Bahuaja Sonene y la reserva nacional de Tambopata. Parte de lo producido se destina a mercados nacionales como Arequipa a Lima o se exporta a países de Europa, Asia y Estados Unidos.

En el valle de Inambari se recurre a la coca como fuente de ingresos lo que según los ciclos cambiantes de ese cultivo motiva migraciones estacionales y permanentes y en su particular

estilo activa la vida de las organizaciones sociales. Se cultivan además productos andinos en las zonas más altas como papa, olluco, mashua, tarwi y raíces, entre ellas el yacón y la arracacha y se recurre también a una actividad pecuaria de ovinos, alpacas, vacunos, llama y porcino que no reviste mayor significación ya que es la menor del conjunto de la región.

En una situación parecida se encuentra la explotación forestal y la comercialización de la madera cuyos circuitos son exclusivamente locales. Llega un poco más lejos la producción artesanal minera de oro filoneado, oro aluvional, plata, plomo y zinc que llega a través de acopiadores a los relativamente cercanos mercados de Juliaca y Arequipa. Existe también una actividad piscícola con una producción relativamente sofisticada de truchas en jaulas flotantes en los abundantes lagos y lagunas de la zona pero que todavía no consigue despegar como para promover en términos sustantivos el crecimiento de la provincia, con frecuencia no es la actividad exclusiva de quienes se dedican a ella.

Como ocurre en numerosas provincias del país, con mayor o menos dosis de realismo, se piensa que el turismo es la actividad más auspiciosa para promover cambios favorables. En este caso, sin embargo, el razonamiento parece tener mayor asidero que en otras zonas si se considera que es una zona de áreas protegidas como parques naturales, reservas y corredores de conservación además de ríos caudalosos, valles encajonados, cañones, variedad en los paisajes con el que ocasional viajero se puede encontrar. Daría la impresión sin embargo, que aunque ya se piensa en ello en el corto plazo todo está por hacerse en cuanto a la dotación de un mínimo de vías de comunicación e infraestructura.

Los sucesivos gobiernos provinciales tienen que encarar severas deficiencias en temas relativos a la salud y la educación. Lo accidentado y desarticulado de su territorio hace que la administración de los servicios de salud se haya dividido en dos direcciones, llamadas las REDDES que cubren en conjunto los distritos de Sandia y cuya repartición administrativa no es del caso detallar aquí. Las principales razones que motivan consultas externas son: infecciones en las vías respiratorias, enfermedades en la cavidad bucal, elministiasis infecciones en la piel, enfermedades infecciosas intestinales y tuberculosis. En el diagnóstico que se ha realizado en el Plan de Desarrollo Concertado, se hace notar una cobertura insuficiente de personal, sobre todo en lo relativo a la presencia de médicos de diferentes especialidades que permitan una adecuada atención.

En lo que tiene que ver con la educación, se ha registrado un aumento apreciable de aulas y docentes pero una marcada inasistencia a la escuela de niños y niñas debido a estar ocupados en otras tareas, no disponer de tiempo los padres para acompañarlos en caso de aquellos que tienen menor edad y las distancias entre vivienda y centro educativo-. Con todo, la asistencia de 18 186 estudiantes es un número considerable en una provincia en donde la tasa de analfabetismo es del 21% y como generalmente sucede en estas zonas del país entre quienes no saben leer, el grupo principal lo forman mujeres procedentes del mundo rural.

El servicio de agua es deficitario, la ciudad de Sandia dispone de éste durante todo el día pero ella no recibe un tratamiento adecuado para hacerla potable y otro tanto ocurre con la mayoría de las capitales de demás distritos, abastecidos por manantiales. Sandia, San Juan de Oro, Cuyo Cuyo, Limbani y Alto Inambari disponen de desagüe pero tiene un conjunto

de severas deficiencias a este respecto, entre ellas atoro en épocas de lluvia o cañerías antiguas o inapropiadas a lo que se agrega falta de recursos para garantizar un adecuado mantenimiento, en medio de condiciones naturales hostiles, para su regular funcionamiento. Los desechos sólidos se vierten en toda la provincia a los ríos, no hay rellenos sanitarios o bien otras alternativas como lagunas de oxidación. El servicio de alumbrado eléctrico se consigue mediante la utilización de minicentrales hidroeléctricas que logran satisfacer esta necesidad en la ciudad de Sandía, en zonas urbanas de los distritos de Yanahuaya y San Juan del Oro y en los centros poblados de Putina Punco y Quiquira.

Como es un requisito en los planes de desarrollo concertado allí se define un conjunto de ejes estratégicos que debieran ser pensados articulando los proyectos de largo plazo con aquellas actividades, servicios y obras que se van definiendo año a año. Como se sabe esta invocada correspondencia entre uno y otro nivel de decisión no consigue concretarse en la medida deseada en la mayoría de los casos. Sandía no es una excepción. Por un lado van las prioridades cuidadosamente diseñadas. Por otro, situados abruptamente en la realidad, da la impresión que se procede por ensayo o error, dejando de lado lo previsto. Estas aparentes trasgresiones se debe a que por razones de política local se introducen demandas que se sitúan al margen cualquier orientación pensada con anterioridad, lo que es una consecuencia de la presión de las organizaciones sociales o compromisos que con ellas establecen las autoridades lo que en definitiva fija el camino que va a seguir el proceso.

En educación, cultura y deportes sus preocupaciones van a ser las de infraestructura y fortalecimiento de capacidades y no es del caso detenerse en los detalles. En salud se detalla la necesidad del redimensionamiento del Hospital de apoyo en el distrito de Sandía y, de acuerdo a la población de los demás distritos, se plantea la construcción de hospitales, minihospitales, centros de salud o ampliación de los ya existentes, su equipamiento, capacitación de promotores, campañas de seguridad alimentaria y demandas de mayor personal.

En saneamiento básico, medio ambiente y recursos naturales se entiende que debe contarse con un adecuado diagnóstico que identifique las necesidades y carencias de mejor manera de lo hecho hasta el presente y se solucionen los problemas ya mencionados precedentemente que van a requerir necesariamente la intención del gobierno regional, el gobierno central y el Ministerio de Agricultura en este último caso exigiéndole una campaña efectiva de forestación y reforestación de cuencas y microcuencas, sobre todo en el sur del territorio.

En lo relativo a sociedad civil y fortalecimiento institucional se piensa especialmente en espacios de concertación, en el fortalecimiento de los CCL provincial y distrital, y en juntas vecinales de vigilancia que están pensadas sobre todo para el ámbito urbano. El eje estratégico de desarrollo agrícola, pecuario y agroindustrial proyecta políticas de crédito, cadenas productivas, plantas procesadoras de café en algunos distritos, saneamiento y titulación de tierras y parecen resignarse a considerar que el mercado frutícola no va a trascender el ámbito provincial, así por lo menos se expresa en el proyecto que se tiene. En lo que tiene que ver con vialidad, comunicaciones y comercio se piensa en dos carreteras asfaltadas, las que vincularía el corredor económico Huancané, Putina, Cuyo Cuyo, Sandía

y San Juan del Oro y la carretera Sina Yanahuaya faltando a mi parecer en la exposición argumentos que expliquen su necesidad.

Confían además en las ventajas económicas de promover ferias locales a nivel regional que probablemente sean solamente provinciales. En el turismo y artesanía, como se ha señalado anteriormente, Sandia cuenta con potenciales atractivos que ya se han expuesto, especialmente los que se vinculan con un adecuado aprovechamiento de sus parques nacionales y reservas naturales y zonas aledañas. El tema del aprovechamiento de la artesanía se menciona sólo una vez en el Plan de Desarrollo Concertado aludiendo a las habilidades de las mujeres de la selva alta para tejer mantas, llictas, bayetas y frazadas que no parecieran, de lo que surge de la exposición, partir de una tradición reconocida en otras zonas. En cualquier caso, suponen que puede promoverse un corredor económico y turístico que vinculen a la zona a La Paz, Puno y Cusco no quedando en claro los procedimientos a seguir para lograrlo.

La aspiración a largo plazo es construir carreteras troncales, una que permita acceder a los mercados regionales del sur con sus productos y otra de penetración a la reserva de Bahuaja Sonene. Como vamos a ver que se reitera en el presupuesto participativo, se manejan dos planos a la vez debido a lo poco articulado del territorio; en efecto en la misma visión del desarrollo al 2014 inmediatamente después de hablar de la provincia se refiere a la ciudad de Sandia lo que no resulta coherente con el tratamiento integral propuesto.

Las organizaciones sociales existentes

Antes de analizar las características del presupuesto participativo en la provincia de Sandia conviene detenernos en analizar los avatares por las que han pasado sus principales organizaciones sociales.¹ La más influyente en su historia ha sido las asociaciones de la provincia que estuvieron vinculadas a la Federación Departamental de Campesinos de Puno a la que Sandia estaba integrada especialmente durante la década del 80. En el contexto de un clima de violencia protagonizó luchas por la tierra en medio de las tareas inconclusas y los problemas pendientes que dejara la reforma agraria de Velasco en los años anteriores. Disputó por un breve período con la central de campesinos integrada a la Confederación Nacional Agraria (CNA) la hegemonía del movimiento hasta que consigue predominar.

En sus años de auge agrupó a cafetaleros, coccaleros que en ese entonces vendían la mayor parte de su producción a la entidad estatal Enaco, fruticultores, campesinos interesados en acceder al crédito ofrecido por el Banco Agrario y las ya mencionadas disputas por tierra en las que fueron estableciendo vínculos en lo gremial con la Confederación Campesina del Perú (CCP) y en lo político con Izquierda Unida. En el período reciente la organización se debilita en parte por las secuelas de la represión que ocurriera en el conflicto armado interno y en parte por la decadencia económica del agro provocadas en buena medida por las políticas de ajuste estructural, situación crítica que llegara al extremo cuando en la elección

¹ Seguimos aquí las informaciones y la interpretación que de este proceso hace Anahi Durand en su informe aun no publicado “¿Protagonistas o espectadores? Organizaciones sociales y política local en las provincias de Sandia y Carabaya”

su última junta directiva sólo participaran representantes de cinco de los nueve distritos de Sandia de lo que eran las bases de la provincia de la CCP.

En el proceso se va afianzando como su principal o más dinámico grupo las organizaciones de coccaleros que toma primero las posiciones de la FEPCACYL (Federación de Campesinos de la Convención, Yanatile y Lores) y luego la de la CONPACC de posiciones más radicales y cuyas dirigentas más destacadas o visibles son Elsa Malpartida y Nancy Obregón. Las políticas de erradicación que han tratado de llevar adelante el gobierno en la zona relativamente cercana de San Gabán, han motivado una presión para que el alcalde provincial protestara por esta medida y se entiende por los representantes coccaleros que esta autoridad ha estado a favor del movimiento social pero no con el radicalismo o la claridad que ellos aspiraban

En la provincia actúan con menores niveles de influencia los comedores populares que dialogan o discuten con el Programa Nacional de Alimentos (PRONAA) y el gobierno local, una de sus dirigentas integra el CCL provincial y la organización ha participado en algunas campañas, por ejemplo garantizar el acceso generalizado a obtener el DNI y la preocupación por una política del estado y de la sociedad civil que favorezca el reconocimiento de los recién nacidos por parte de los padres.

Con el propósito de integrar al conjunto de organizaciones ligadas a los problemas de la mujer existe la Asociación de Mujeres Quechuas y Aymaras (AMQA) que sin bien parece ser enfática en sus discursos y pronunciamientos no tiene una extendida capacidad de convocatoria.

Existen también, esta vez en el ámbito de la ciudad de Sandia, tres asociaciones de comerciantes que si bien no tienen numerosos socios lograron, como se verá más adelante, que en la discusión del presupuesto participativo distrital se acordara demoler el antiguo mercado y construir uno nuevo, con la coordinación y la vigilancia de lo convenido por quienes son sus principales interesados.

Las juntas vecinales en cambio tienen una limitada influencia probablemente por desinterés de los vecinos y no ha logrado el objetivo propuesto de constituir una Federación de Barrios.

Este proceso de Sandia ha contado con un sostenido apoyo de la Vicaría de la Solidaridad de Ayaviri – el actual alcalde de la provincia Enrique Quilla ha estado en un período vinculado a esta entidad- y del Centro de Animación Rural (ARPS), también católico quienes han realizado tareas de asesoría y capacitación a las comunidades campesinas en gestión, derechos humanos, desarrollo comunal y vías de afirmación de la ciudadanía. Algunas ONGs como Agro Sandia asesora a los campesinos en temas relativos a la producción y la comercialización. SER se ha preocupado por su parte en la gestión local con énfasis en la participación ciudadana y al la vez intentar formar nuevos líderes que impulsen el desarrollo de la provincia.

La participación pensada para el distrito capital

Como ya se ha señalado por las dificultades que presenta Sandia resulta quizás demasiado exigente pretender que exista un presupuesto participativo de carácter provincial. En los hechos como vamos a ver funciona adecuadamente a nivel distrital. Cuando de la provincia se trata la reunión se limita a la concurrencia de algunas autoridades locales y sólo excepcionalmente se cuenta con la asistencia de otros participantes de la llamada sociedad civil que no sean de la capital. En la planificación prevista se ha realizado un primer taller provincial que contara según se señala en el documento oficial con la presencia a de 26 agentes participantes en el año 2005 (después veremos que esta cifra es menor) para proyectar las inversiones al 2006 cuyos objetivos son los de “socialización y sensibilización sobre el proceso de Presupuesto Participativo 2006” así como la validación de los objetivos del Plan de Desarrollo Concertado de la Provincia y la identificación de los principales problemas y de los proyectos a presentar.

En un segundo momento se realiza un taller central provincial del CCL en la que como es habitual en cualquier presupuesto participativo - pese a que el instructivo del Ministerio de Economía y Finanzas señala que debe ser una información previa- es recién entonces que el alcalde informa lo que se dispone para inversión, se identifican, se formulan y deciden los principales proyectos y se introduce una matriz de priorización. Pasa luego a la etapa de evaluación técnica de los proyectos o acciones a efectos de hacer una ficha de aquello que se consideran viable ejecutar teniendo en cuenta que hay un techo a asignar que surge del FONCOMUN que para el año 2006 era de S/1.150.0000.

En el documento de presentación de lo que son las actividades participativas en el territorio, lo que se presenta primero es aquello que corresponde únicamente a Sandia capital antecediendo a aquello que debe decidirse para el conjunto de la provincia. Tampoco se toma en cuenta lo que está ocurriendo en los demás distritos de esta circunscripción. Se realiza en esa línea un taller territorial rural dentro del ámbito de la capital con los presidentes de las ocho comunidades existentes y un taller territorial urbano con participación de representantes barriales, organizaciones sociales inscriptas en el Registro Único de Organizaciones Sociales y en ambas instancias se atiende a la validación del Plan de Desarrollo Concertado, se definen potencialidades y problemas y se formulan propuestas Finalmente se hace un taller central donde se reúne la zona urbana con la zona rural y en conjunto eligen proyectos de acuerdo a una matriz de priorización previamente convenida.

Confundiendo planos y niveles de discusión

No es tema de este trabajo tratar el presupuesto participativo distrital de Sandia. No queda, sin embargo otra alternativa que referirse a éste ya que en la Ordenanza Municipal No. 009-2005 de la Provincia de Sandia ambos planos, el provincial y el distrital se confunden y hasta se los hace parte de una misma secuencia, literalmente se usa este término, siguiendo en teoría de modo relativamente riguroso lo sugerido por el Instructivo del Ministerio de Economía y Finanzas para dos instancias de naturaleza jurídica diferente, la provincia y uno entre 9 distritos al que creemos que inadvertidamente se privilegia, tal como surge de este cuadro presentado por las autoridades.

Proceso de Presupuesto participativo proyectado al 2006-Sandia

SECUENCIA DEL PROCESO	FECHAS
1. Preparación	Del 15 de Marzo al 8 de abril
2. Formulación del Proyecto de Ordenanza en sesión de CCL.	4-8 de Abril
3. Aprobación de Ordenanza en Concejo Municipal.	8-15 de Abril
4. Convocatoria a Agentes participantes.	Del 15 de Marzo al 8 de Abril
5. Sensibilización y difusión en distritos.	Del 11 al 15 de Abril
6. Visitas de sensibilización a municipalidades distritales.	Del 18 al 2 de Abril
7. Identificación de Agentes Participantes.	Del 15 de Marzo al 8 de Abril
8. Capacitación al equipo técnico, CCL, MCLCP, y Agentes Participantes.	Permanente
9. Talleres de Trabajo.	
- Talleres Territoriales Rurales	Del 27 de Junio al 5 de Julio
- Talleres Territoriales Urbanos	8 y 13 de Julio
- Taller Central Distrital	17 de Julio
- Primer Taller Provincial	10 de julio
- Taller Central Provincial del CCL	20 de Julio
- Talleres Distritales de Apoyo	--
10. Evaluación Técnica.	
- Formulación de fichas técnica de proyectos y Evaluación técnica de prioridades.	Del 21 al 16 de Julio
11. Formalización de los acuerdos del Presupuesto participativos y comités de vigilancia y control.	7 de agosto
12. Aprobación del Ante proyecto Presupuesto Municipal 2006.	26 de Julio
13. Rendición de cuentas de avance de ejecución de acuerdos del presupuesto participativo 2005.	--

Contamos con las actas de los talleres del primer taller de presupuesto participativo provincial y del taller central provincial que en teoría finaliza con la discusión participativa en ese nivel. En el primer evento realizado en julio del 2005 se hace notar la asistencia del Alcalde Provincial de Sandia, de los alcaldes de Limbani, Phara, Yanahuaya, y representantes (en su mayoría regidores) de Quiaca, Patambuco, Cuyo Cuyo a los que se agrega quienes concurrieron por cuenta de la UGEL-Sandia, del Hospital de Apoyo de Sandia, miembros del CCI provincial así como de las comunidades campesinas. Corresponde entonces afirmar como primera comprobación que en asuntos que le concernían estuvieron ausentes los distritos de San Juan del Oro y Alto Inanbari que por razones ya expuestas anteriormente tienen una importancia estratégica en este territorio. La discusión pareció limitarse al informe del llamado facilitador que señalaba la disponibilidad de recursos existentes, la necesidad de emprender obras de infraestructura que integrara más activamente a Limbani, Patacumbo y Phara, posición sostenida por el alcalde de este último distrito y a pensar en los criterios a seguir para ajustar y corregir los criterios de priorización sugeridos por el MEF a las necesidades de la provincia. Los proyectos a ejecutar se refirieron especialmente a construcción o terminación de carreteras de

integración, y en menor medida a electrificación, construcción de aulas y de locales comunales. Firmaron el acta 23 personas y sólo se consigue identificar como un integrante de la sociedad civil que no sea de Sandia capital un miembro del CCL de Cuyo Cuyo.

En el taller central provincial del presupuesto participativo realizado también en julio del 2005 participaron el alcalde provincial de Sandia, los alcaldes de los distritos de Limbani, Quiaca, Cuyo Cuyo, Phara, Patacumbo y aunque no se encuentra registrado en el acta, identificamos las firmas los alcaldes de Yanahuaya y San Juan del Oro, integrantes del equipo técnico mixto, del CCL provincial y personeros de instituciones públicas y privadas, entre ellas la UGEL, el Instituto Superior Tecnológico así como representantes de la sociedad civil donde anotamos la presencia de la presidenta de la Asociación de Mujeres Quecha y Aymara y dos personas que concurren por cuenta de un denominado consejo de estudiantes que no aparece descrito en la cuidadoso relevamiento de organizaciones sociales influyentes a las que hace referencia el ya mencionado estudio de Durand². Aquí se informa otra vez sobre los montos disponibles y se ingresa aparentemente sin discusión y casi inmediatamente a una desagregación de obras a ejecutar distrito por distrito. Se debe suponer, si bien ello no se explica, que hubieron consultas en los distritos y ahora se entra en la etapa de la toma de decisiones a diferencia del taller anterior. Carecemos de los conocimientos y la información para ver si en este caso se incurre en una fuerte desagregación del gasto, lo que contrastaría con lo que pareciera haber sido considerado en el evento anterior. Como suele ocurrir en los presupuestos participativos en el momento en que se están tomando decisiones la concurrencia es mayor que aquellos que son de naturaleza sobre todo deliberativa. Son 23 los firmantes lo que, de todos modos no es una cifra significativa considerando que se están discutiendo de modo participativo problemas que incumben al conjunto de la provincia y además es notorio el predominio en la asistencia de aquellos que provienen de la capital.

Las debilidades del equipo técnico en la mayoría de los distritos

¿Podemos afirmar que para al alcalde provincial y sus regidores el presupuesto participativo distrital en Sandia tiene a mayor importancia que el de la provincia lo que como veremos después introduce quizás inadvertidamente un problema de falta de equidad? Encontramos algunos indicios a favor de esta interpretación. Ingresaremos en el tema si se quiere por una consideración menor En el balance que la municipalidad de Sandia hace de su presupuesto participativo, de siete puntos considerados sólo uno se refiere a problemas provinciales, los otros seis tratan exclusivamente de logros y dificultades a nivel de la capital. Se alude por ejemplo que en las comunidades se ha registrado un conflicto explícito o latente entre la sede central y sus sectores, que los proyectos priorizados no han sido necesariamente los más importantes, que se descuidaron aquellos dirigidos al desarrollo de capacidades, que la participación en la zona urbana ha sido muy pobre no habiendo conseguido despertar el interés ciudadano y otros criterios de parecido tenor. En al caso de la provincia se hace notar solamente que pese a la concurrencia de la totalidad de los alcaldes distritales, hecho que como vimos no surge de las actas quizás defectuosamente formuladas, se dieron pocas propuestas que atendiera, como debiera corresponder, a proyectos de naturaleza provincial o interdistrital.

² Anahí Durand ob.cit.

Otros hechos favorecen esta interpretación. Como se sabe ha sido una recomendación del Ministerio de Economía y Fianzas a sugerencia de buena parte de algunas ONGs, que es conveniente que los equipos técnicos que intervienen en la fase de capacitación, de asesoramiento en los talleres, en la evaluación técnica y según los casos en la definición de los proyectos en los presupuestos participativos se encuentre integrado por funcionarios especializados de las municipalidades y por representantes de la sociedad civil.

En la resolución sobre el tema de la Municipalidad Provincial de Sandia, el equipo es integrado por el Ing. Miguel Ormeño de la Oficina de Planificación y Presupuesto en carácter de presidente, por el Ing. Robert Meza Aréstegui, Jefe Zonal de la Agencia Agraria de Sandia (vicepresidente) y la secretaría técnica es integrada por el Ing. Ignacio Valero y Carlos Cabrera ambos de la gerencia de desarrollo local. Sus miembros son el Prof. Milton Soto de la Unidad de Gestión Educativa, el Lic. Percy Ticona de la institución Animación Rural de la Provincia de Sandia, el Ing. Edgar Arapa del Instituto Nacional de Recursos Naturales, el Ing. Germán Pilco de la ONG Instituto Valle Grande, el Ing. Samuel Huanca que es jefe zonal del PRONAMACHS, el Dr. Mario Velarde, director del Hospital de Apoyo de Sandia y el Dr. Ricardo Chalco, Director de Essalud Sandia. Sobre esta integración corresponde hacer dos observaciones. La primera es que sus integrantes residen presumiblemente todos ellos en la ciudad de Sandia si bien puede aducirse como argumento que justifique esta decisión que para su buen funcionamiento requiere un conjunto de coordinaciones y acuerdos para lo cual es un requisito necesario la rápida comunicación entre sus miembros y que además algunos de ellos tienen responsabilidades que cubren al conjunto de la provincia. En otro plano se sitúa el hecho que su conformación se limite a funcionarios municipales, de entidades dependientes del gobierno central y de las ONGs por lo que se diluye la invocada participación de organizaciones sociales.

La situación del CCL provincial

Un caso que sí merece mayores objeciones es el de los representantes de la sociedad civil de la integración del Consejo de Coordinación Local Provincial Lo integran Isaac Choque de la Federación Provincial de Campesinos, Demetrio Colque de la Comunidad Campesina de Ccapuna, Eufemio Juárez de la comunidad campesina de Aricato, Luis Mamani de la APAFA IES José Carlos Mariátegui, Eusebia Ccori Ccorri de la Asociación de Mujeres Quechuas y Aymaras, Carmen Valeriano del Comedor Popular Micaela Bastidas y Juan Mamani de la Comunidad Campesina de Iaqueque Iguara.

Asistimos así a un organismo integrado como establece la reforma constitucional y la ley por los alcaldes distritales del conjunto del territorio y conspirando contra este balance equilibrado las organizaciones sociales tienen un afincamiento local aun cuando se acepte que la Federación Provincial de Campesinos y la Asociación de Mujeres Quechuas y Aymaras tiene influencia en el conjunto del territorio, lo que por lo expuesto precedentemente es más que discutible. El resto son comunidades del distrito de Sandia o bien organizaciones sociales urbanas de la capital. Teniendo en cuenta que este organismo no tiene que reunirse regularmente la extensión de una lógica inclusiva debiera haber exigido una representación más extendida. Su composición introduce, más allá de la voluntad de los participantes, un sesgo a favor de un distrito en detrimento de los otros. El

jefe de la Oficina de Planificación de la Municipalidad Provincial de Sandia Richard Paucar pareciera confirmar esta presunción cuando señala en entrevista personal que “el CCL distrital cumple las mismas funciones que el CCl provincial, entonces son los mismos “

Este profesional ha realizado una denodada tarea de consulta a las comunidades campesinas del distrito de Sandia desde el 2002, aun antes de la elaboración del Instructivo del Ministerio de Economía y Finanzas sugiriendo los pasos a seguir en el presupuesto participativo, para que en el mencionado ámbito se promoviera una amplia discusión democrática de modo que quienes llegaran a los talleres, delegados de sus pueblos más que propiamente agente participantes, hicieran propuestas bien fundamentadas. Y además se ha preocupado por promover comités de vigilancia en las distintas zonas visitadas que se encargaran de hacer un seguimiento de las obras que finalmente se convinieron hacer.

En cambio no se encuentra en condiciones de asegurar lo que ha ocurrido en los demás distritos de la provincia., como se encarga de señalarnos. Concorre a apoyar a algunos a condición que se le haya formulado en pedido expreso como ha ocurrido en Yanahuaya y Cuyo Cuyo, entendiendo que en el primer caso el CCL se formó improvisadamente mientras en el segundo caso se encontraba el proceso más avanzado donde al parecer hubo una discusión participativa. Probablemente esta carencia obedece a la falta de articulación de la provincia por la dificultad en sus comunicaciones. Quizás obedezca también a una estrategia para evitar conflictos con distritos que responden a otras orientaciones políticas o a otras demandas que no sen encuentran en condiciones de atender.

Los esfuerzos de integración

Roger Maquera de la Oficina de Participación Ciudadana señala que el gobierno provincial por la distancia geográfica no tiene relaciones fluidas con Phara, con Limbani, con Patambuco que aparecen más vinculados con Juliaca que con la capital de su circunscripción administrativa. En cambio, han realizado coordinaciones contemplando entre otros temas el del presupuesto participativo con los alcaldes de Patambuco, Cuyo Cuyo, San Pedro de Putinapunco, Alto Inambari y San Juan de Oro. Por lo que surge de la entrevista San Pedro de Putinambuco ha recibido apoyo de la ONG Ser y del equipo técnico de la provincia en temas de gestión entre ellos la elaboración de un Plan de Desarrollo Concertado y también en lo relativo a la organización del presupuesto participativo, entre otras actividades en la realización de talleres. Dado que San Pedro de Putinambuco es un anterior centro poblado convertido recientemente en distrito que ocupa parte del territorio que antes fuera jurisdicción de San Juan de Oro esta actitud ha provocado en este último gobierno una actitud de recelo y en ocasiones de abierto enfrentamiento con la municipalidad provincial, entre otras razones porque entienden que como consecuencia de estos cambios en la división política-administrativa se les ha disminuido los recursos asignados. El profesional entrevistado entiende que en el distrito de Alto Inambari sólo se han dado las primeras etapas en dirección a realizar el presupuesto participativo, quedando el proceso incompleto. En otro plano es menos s concesivo que en nuestro informe sobre la representatividad de algunas organizaciones que integran el Consejo Local Provincial a quien le habíamos extendido el beneficio de la duda. A su criterio, por ejemplo, la Federación Provincial de Campesinos sólo tiene niveles de influencia en Alto Inambari y San Juan de Oro.

La evaluación realista del alcalde de Sandia

El alcalde provincial de Sandia Enrique Quilla parece ser consciente de los problemas aquí planteados y preocupado por resolverlos. Nacido hace 39 años en una comunidad campesina del distrito de Sandia egresó como abogado de la Universidad Nacional del Altiplano y antes de terminar sus estudios fue vendedor ambulante, se empleó ocasionalmente en la minería artesanal y trabajó cosechando coca. Desempeño la práctica privada de su profesión en Puno y luego se vincula a Sandia nuevamente, a través de sus vínculos con la vicaría de Ayaviri y el asesoramiento a la Federación Departamental de Campesinos. Colaboró además por 9 meses con las tareas de la Comisión de la Verdad y Reconciliación en la zona. En su opinión las gestiones anteriores de Rosendo Aguirre alcalde por Acción Popular durante tres períodos y su inmediato predecesor Juvenal Mercado del Frenatraca, al margen de irregularidades administrativas no cumplieron con su obligación de rendir cuentas ante la comunidad sobre el desarrollo de su gestión y desatendieron a las zonas rurales campesinas. Quilla llega al poder por un movimiento independiente y estima que por su origen campesino tuvo que enfrentar la resistencia de las élites de la ciudad capital integrada principalmente por comerciantes y profesores.

Considera que lo que estaba en condiciones de emprender como responsabilidad en primera instancia se ubicaba a nivel del distrito de Sandia donde su llegada al puesto de alcalde alteraba el juego de poder hasta entonces existente. En lo que creo percibir de la conversación con él mantenida entendía que se trataba de recurrir a la participación extendida para incluir a grupos hasta entonces postergados y de allí la importancia que le otorga a los talleres rurales y urbanos y un logro obtenido es el éxito en concurrencia de los primeros y los compromisos asumidos por la población, entre ellos tanto la colaboración con mano de obra para abaratar la ejecución de las obras y hacerlas posible como comités de vigilancia que asumen con realismo el seguimiento en cuanto a respetar los montos establecidos para cada proyecto y sus plazos de ejecución. Es una labor que requirió año a año visitas a las comunidades rurales que se trataba de persuadir y hacer partícipes a los campesinos de la tarea emprendida. Entiende además que llevar la participación al límite de que cada actividad sea discutida por el conjunto no es realista. En sus palabras “al final terminarían sentados únicamente los regidores y yo”

Quilla entiende que uno de los logros principales de su gestión es la corrección del Plan de Desarrollo Concertado anterior, proyectándolo ahora como hemos visto del 2004 al 2015, y esta vez tomando en cuenta al conjunto de la provincia. Entiende además que en lo relativo a la capacitación se ha podido atender a diversos públicos, los técnicos a través de talleres y cursos dados por la ONG Huamán Poma de Ayala, actividad que por lo que hemos podido apreciar, ha sido también valorada positivamente por otros técnicos en el departamento de Puno, entre ellos los que se desempeñan en Azángaro y las labores de divulgación e información de los alcances de la experiencia realizadas fundamentalmente por SER:

Un cuidadoso trabajo para ordenar el proceso y la necesidad de introducir cambios en el futuro

Este alcalde considera que debe avanzarse para pasar de un presupuesto participativo distrital a uno provincial y parece comprender -ya que no inducimos las preguntas para buscar una determinada respuesta- que se trata de un paso adelante en que los criterios para fijar prioridades no son los mismos. Destaca por ejemplo la necesidad de construir la carretera oriental de Tambullo que vincularía a 9 distritos de la provincia y entiende en general que lo que debe discutirse a este nivel son fundamentalmente el mejoramiento o la construcción de vías asfaltadas, la dotación de agua potable y la electrificación procurando que estas medidas favorezcan a varios distritos concentrando el gasto y haciéndolo más eficaz. Entiende además que hay nuevos problemas que están surgiendo que no han sido contemplados en el Plan de Desarrollo Concertado, entre ellos la progresiva pérdida de recursos hídricos consecuencia del deshielo en la cordillera que finalmente se hace sentir en esta zona principalmente de selva, los desastres naturales en que se nota la ausencia de una política de prevención y la conservación de la biodiversidad con medidas definidas con mejor precisión respecto a lo que se ha hecho hasta ahora,

Cabe reconocer en Sandia un cuidadoso trabajo a través de ordenanzas y resoluciones municipales que tratan de ordenar el proceso de presupuesto participativo, y este estilo de gestión permite advertir de un modo más transparente que en otros lugares logros e insuficiencias. Debe señalarse además que la aspiración de realizar talleres distritales en el conjunto de la zona y otro provincial supone dos problemas, distancia y costos de traslado y la influencia de migraciones estacionales de la población, advertida pero no estimada con precisión en el Plan de Desarrollo Concertado según los ciclos del café, algunos cultivos frutales y la coca lo que dificulta ordenar un cronograma preciso.

Examinando el consolidado de la programación presupuestal de inversiones para la provincia previstas para el año fiscal 2006 con recursos provenientes fundamentalmente del Foncomún ((S 1.650.133) y del canon (S/712.714) y careciendo la información y de los conocimientos contables necesarios para hacer una comparación con lo discutido en el presupuesto participativo, se percibe que en rasgos generales se ha asignado recursos al conjunto de la circunscripción con un sesgo no muy pronunciado hacia Sandia distrito. Así entre trochas carrozables, construcción de puentes y mejoramiento de caminos vecinales que en teoría están dirigidos a una mejor comunicación entre sus diferentes zonas se han destinado S 453000 soles. En la construcción de centros educativos o aulas S 440. 000 y en su equipamiento S. 10000,0. Dos obras dirigidas directamente en beneficio de la ciudad de Sandia es la construcción de un nuevo mercado municipal que demandó la inversión de S/ 354.847 y el mejoramiento de pistas y veredas que exigió gastar S/ 177.419. Llama la atención en este contexto y teniendo en cuenta las necesidades de la que da cuenta el Plan de Desarrollo Concertado el reducido monto asignado al sistema de abastecimiento de agua de agua y desagüe salvo que esta rubro hubiera sido contemplado especialmente en los presupuestos distritales que como hemos visto los equipos técnicos provinciales no parecen conocer detalladamente por las razones ya explicadas

III-EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DE AZANGARO: PRIORIDADES Y DIFERENCIAS ENTRE LO DISTRITAL Y LO PROVINCIAL

Como vamos a ver, Azángaro comparte tres características con lo que ocurre con Sandia y no estamos en condiciones de afirmar que ello sea un rasgo general de lo que ocurre en el conjunto del departamento de Puno. La primera de ellas es que el presupuesto distrital de la capital ordena en buena medida lo que ocurre en el conjunto de la provincia. En segundo lugar que la discusión participativa en ambos niveles están integradas en el mismo proceso. Las normas y ordenanzas disponen y los instructivos sugieren, en cambio, que es conveniente que se discutan por separado, más allá de lo que se comparta o no lo que la legislación ha previsto y ordenado. Finalmente - y puede entenderse las razones a los limitados fondos y experiencia administrativa de sus diferentes distritos- las decisiones técnicas son tomadas por el equipo integrado en la capital, salvo limitadas intervenciones de profesionales de otras zonas o de expertos o de ONGs a los que éstas últimas recurren.

Las características de la provincia

La provincia de Azángaro la conforman 15 distritos (Azángaro, Asillo, Achaya, Arapa. Chupa. José Domingo Choquehuanca. Santiago de Pupuja, San Juan de Salinas, San José, Muñani, Potoni, Samán, Tirapata, Caminaca y San Antón). El caso de José Domingo Choquehuanca será más adelante objeto de un análisis más detenido. La población del conjunto de Azángaro alcanza los 136.723 habitantes. Como suele ocurrir con frecuencia en los Planes de Desarrollo Concertado, algunas informaciones son imprecisas. Se sabe por ejemplo que sus distritos se encuentran en situación de pobreza y pobreza extrema pero no se presentan datos consolidados al respecto. No se consiguen entender las razones tampoco por las que se privilegia en este plan el análisis el sub-corredor Azángaro en la parte del nor.-Oeste del departamento (los distritos de Azángaro, Arapa. Asillo, José Domingo Choquehuanca, Muñani, Santiago de Pupuja y San Juan de Salinas) y al resto de lo deja de lado. Se alude en todo acaso como razones una mayor articulación vial con la provincia de Melgar que aparecería como eje de desarrollo, a la infraestructura vial que favorecería su articulación con Juliaca, Ayaviri, Sicuani, Cusco y Puno, a su vinculación con mercados y ferias campesinas para darle salida a su producción a las que nos referiremos más adelante y a la eventualidad que pueda en el territorio mencionada activarse un circuito turístico que lo relacione al ya existente entre Cusco, Puno y la Paz.

En la concepción de quienes pensaron las perspectivas de desarrollo de la región se entiende que el eje pecuario es el que ofrece perspectivas más promisorias. Se entiende que en este caso corresponde distinguir entre grandes productores pecuarios, pequeños y medianos propietarios y el sistema productivo que forman las economías campesinas localizadas en comunidades y parcialidades.

Lo que acaso con algo de exageración podemos llamar grandes productores independientes son en realidad muy pocos- el Plan de Desarrollo Concertado los describe en un párrafo por lo demás no muy extenso- y se trata de fundos que no fueron afectados por la reforma agraria o empresas asociativas reestructuradas. Se dedican principalmente a ganado vacuno y ovino, salvo en el distrito de Muñani donde también es significativa la cría y explotación de alpacas. En este conjunto se percibe el intento de mejoramiento de las razas por

introducción de nuevos ejemplares o de nuevos reproductores, un sistema de sanidad donde se toman las previsiones necesarias a cargo de especialistas y niveles de rendimiento promedio en carne y lana muy superiores al promedio de la región.

En los pequeños o medianos ganaderos subsisten hatos de ganado que no responden a estándares internacionales reconocidos como intentos de superar esta deficiencia. No se siguen criterios de sanidad estrictos, que se expresa tanto por el hecho que no se realizan campañas sistemáticas de vacunación como por una falta de atención adecuada a los animales enfermos.

En las tierras más pobres los campesinos-ganaderos se encuentran enfrentados a procesos de degeneración genética de su ganado que sólo podría solucionarse y gradualmente por la introducción de reproductores de primera clase traídos del exterior sin que tengan los recursos necesarios para poder utilizar este expediente.

Otro rubro influyente en la actividad de Azángaro es el cultivo de cebada grano, así como de morón, harinilla y hojuelas. Existen 4 empresas intermediarias que destinan el 10.8 % de lo producido a Lima, lo que no resulta un porcentaje importante para pensar en alternativas de desarrollo impulsando una estrategia en esta dirección, si bien esta producción apoya a la actividad pecuaria. Los cultivos andinos como quinua y cañiwa se orienta al autoconsumo o en el mejor de los casos, llegan a los mercados de la zona.

Puede distinguirse entre distintos niveles de transformación en la actividad económica del llamado corredor Azángaro, atendiendo a los niveles de complejidad establecidos en el Plan de Desarrollo Concertado, las unidades estrictamente doméstico familiar, la planta procesadora, la empresa comunal o taller y la empresa industrial

En el plano doméstico familiar se realiza actividades pecuarias en ganado vacuno y ovino, alpacas, elaboración de queso paria (en Azángaro, Asillo y Muñani) o común, confecciones en cantidades poco significativas de prendas de vestir, elaboración de harinas y chuño y sobre todo en Choquehuanca y Santiago de Pupuja existen también talleres artesanales de cerámica.

A nivel de plantas procesadoras utilizando equipos e instrumentos artesanales relativamente más sofisticados respecto al nivel mencionado en el párrafo precedente, para la producción quesera. Utilizan también moliendas rudimentarias para procesar diversos granos. No se producen, en cambio, modificaciones sustantivas en lo que tiene que ver con la elaboración de charqui y chalonga.

Las empresas comunales y talleres multifamiliares no van en realidad, de acuerdo a lo que describe el Plan de Desarrollo o Concertado, no van mucho más lejos de lo que hacen las comunidades campesinas y de clubes de madres, por lo que acaso resulta un tanto exagerado situarlo en un escalón de productividad y organización más elevado. En general funcionan en base a pedidos que no necesariamente se caracterizan por su continuidad. En algunos casos reciben al apoyo de instituciones públicas y ONGs. Una probable excepción exitosa son los talleres que se dedican a producir peletería, curtiembre, alfombras y tejidos a mano. Trabajan atendiendo a pedidos del extranjero, monopolizados al parecer por una

contratista en Alemania- Estos grupos cuentan con un almacén y los servicios de un contador contratado a tiempo parcial pero no se nos informa sobre volumen y precios, como hubiera sido aconsejable.

Las empresas industriales son procesadoras de productos lácteos, especialmente quesería y, si bien están adscriptos a FONCODES, los créditos por lo general no son muy considerables. Divididas como están 8 unidades ejecutoras cabe dudar de sus economías de escala. Quedan razonables dudas acerca del potencial transformador en lo que se refiere a la actividad económica en el mencionado corredor de Azángaro.

Otras actividades son la pesca artesanal y la de la trucha en cautiverio especialmente en el lago Arapa, que consigue llegar al mercado de Lima, incluido supermercados, la de sal especialmente en San Juan de Salinas donde se cuenta con una empresa municipal que se encarga de lo fundamental de la tarea y perspectivas de elevar el rendimiento cuando aumente la dotación de energía eléctrica en artesanía en arcilla a la que aludiremos más adelante, cuando nos refiramos al caso de José Domingo de Choquehuanca.

Las asociaciones mas importantes de este corredor son las de productores agropecuarios, los de chalona y charqui, los comités de regantes que han promovido irrigaciones, empresas comunales y asociativas con un nuevo esquema de organización, los clubes de madres que en algunos casos se ocupan también de talleres artesanales y de transformación de carne de ovino y alpacas, organizaciones barriales y federaciones campesinas.

Los profesionales de Azángaro advierten como una situación potencialmente favorable que existen razonables perspectivas para el mercado de carne. Se requiere para lograrlo satisfacer exigencias de calidad, desde las de los mercadillos a los supermercados limeños. Cambios positivos pueden ocurrir también con la venta de trucha y de quesos y de demanda de tejidos de fibras alpaca para lo cual hay que modificar el sistema de talla y el diseño de modo de satisfacer exigencias de un mercado internacional al que entienden que están en buenas condiciones de acceder En otro plano aspira a ser un nudo económico entre Sandia y Juliaca. En estos rubros es que sitúan junto a la producción artesanal los productos y actividades que organizarían su desarrollo futuro. Sus aspiraciones a promover el turismo, en cambio, son un tanto imprecisas si se tiene en cuenta que en los hechos se limitan al relevamiento de testimonios arqueológicos que se encuentran en la zona y a una producción artesanal que parece encontrar su salida comercial en otras ciudades del país, alejadas de la provincia.

La definición de etapas en el presupuesto participativo

En Azángaro como hemos visto que también ocurría en Sandia parecen confundirse en la definición de etapas del presupuesto participativo lo propio del nivel provincial con aquello que corresponde al distrito capital, también llamado Azángaro. Con la particularidad que esta segunda instancia parece ser más elaborada y extensa en su convocatoria respecto a lo que ocurría en años anteriores. Seguir las etapas tal como están descritas en los documentos del gobierno local resulta un tanto formal y a la vez impreciso. No se logra dar cuenta acabada de los alcances del proceso, como suele ocurrir tantas veces con algunos expedientes oficiales que tratan de este tema. Preferimos por esta razón apoyarnos primero

en el testimonio del Jefe de la Oficina de Participación Social que contribuya a entender mejor lo que está ocurriendo y sólo después explicar las etapas, siguiendo el discurso oficial.

Como vamos a ver con más detalle cuando tratemos el caso de José Domingo Choquehuanca, si bien en la región existe algunas tradiciones campesinas de toma de decisiones participativas, en el proceso reciente ha sido decisiva la presencia de la ONG CARE que organizara en siete distritos de los quince del departamento, las llamadas Mesas de Concertación Institucional instaladas desde 1999 en la que se elaboraron planes de desarrollo. Se hacían además reuniones periódicas – en los casos exitosos una por mes- en la que representantes de los sectores del estado, alcaldes y regidores ONGs y representantes de la sociedad civil discutían temas vinculados al desarrollo y a la gestión local. Los sectores del estado, al margen de lo que fueran sus tareas propositivas, recogían en esta instancia demandas de la población que tenía la expectativa de que estas fueran escuchadas y en algunos casos atendidas.

Estas mesas mantienen su importancia, sin embargo, los cambios legislativos que trae consigo la descentralización lleva a la constitución de Consejos de Coordinación Local, que sólo existen a nivel provincial y en algunos distritos entre los cuales no se encuentra el de la capital. De acuerdo a nuestro entrevistado por lo menos a nivel de la capital los CCL desplazan desde el 2003 y el 2004 a las MCI. Este primer organismo lo componen en lo que tiene que ver con los representantes de la sociedad civil once integrantes, tres profesores y ocho personas elegidas por las comunidades campesinas. Hasta donde consigue advertirse existe una suerte de paradoja, siendo la jurisdicción de esta primera entidad en teoría provincial, su ámbito de actuación y de influencia es especialmente la capital de Azángaro. Según nuestro entrevistado el CCL asume progresivamente nuevas tareas desplazando a la primera iniciativa de la mesa de concertación Si bien en los hechos sus tareas parecen limitarse, de acuerdo a lo que se describe, a intervenir en los talleres, previa capacitación del equipo técnico. Y a aprobar los acuerdos a los que se ha llegado en relación a los proyectos a presentar, pasada la etapa de la evaluación técnica del presupuesto.

El trabajo en microcuencas y en la ciudad

Más allá de lo que señalan los documentos elaborados por la municipalidad -en la que en los pasos del presupuesto participativo de integran sin una adecuada fundamentación lo distrital con lo provincial -es en el primero donde parece pensarse con mayor detalle las modalidades y el peso de la intervención ciudadana. Distinguen entre cinco cuencas rurales y la ciudad y se conforma un equipo técnico mixto con funcionarios especializados del gobierno local (el único que existe al parecer a nivel de provincia) y la integración de algunas ONGs, CARE, CARITAS; REMURPE; Red Perú, Red de Facilitadores y PRISMA., en este último caso hasta el 2003.

Al principio los ejes estratégicos seguían lo elaborado en el plan de desarrollo concertado provincial. En los dos últimos años ha adquirido el distrito una considerable autonomía. Las tareas de capacitación corren por cuenta de las ONGs que van a las distintas microcuencas y es una etapa más dentro de los talleres previstos en el presupuesto participativo, no una instancia separada de estos eventos como se sugiere en el instructivo del Ministerio de

Economía y Finanzas que aspira a ordenar el proceso. Mientras que por su parte el equipo técnico en lo que tiene que ver con los profesionales del municipio, se responsabilizan de fijar los techos presupuestales, hacer la rendición de cuentas asesorando al alcalde y posteriormente se encargan de la evaluación de los proyectos priorizados en los talleres participativos.

Desde el primer taller se informa tanto de los montos que se dispone por cada microcuenca así como en la ciudad y la matriz de priorización de proyectos, tema que se retoma también en la última reunión con los pobladores. De modo que ellos tienen una noción más o menos elaborada de los alcances de aquello sobre lo cual pueden decidir, evitando tensiones entre las distintas zonas, si bien cabe reconocer que se trata de una decisión inconsulta tomada por el gobierno local. A criterio del técnico consultado, en las zonas rurales el comportamiento de los campesinos es más realista y sus reclamos se orientan sobre todo a plantear la necesidad de ejecutar obras de infraestructura, mejoramiento de pastos y en algunos casos del ganado. Los reclamos de la ciudad se orientan sobre todo por el mejoramiento de las vías asfaltadas o la habilitación de otras, el saneamiento y la construcción de algunas obras, entre ellas un coliseo.

Una discusión descentralizada

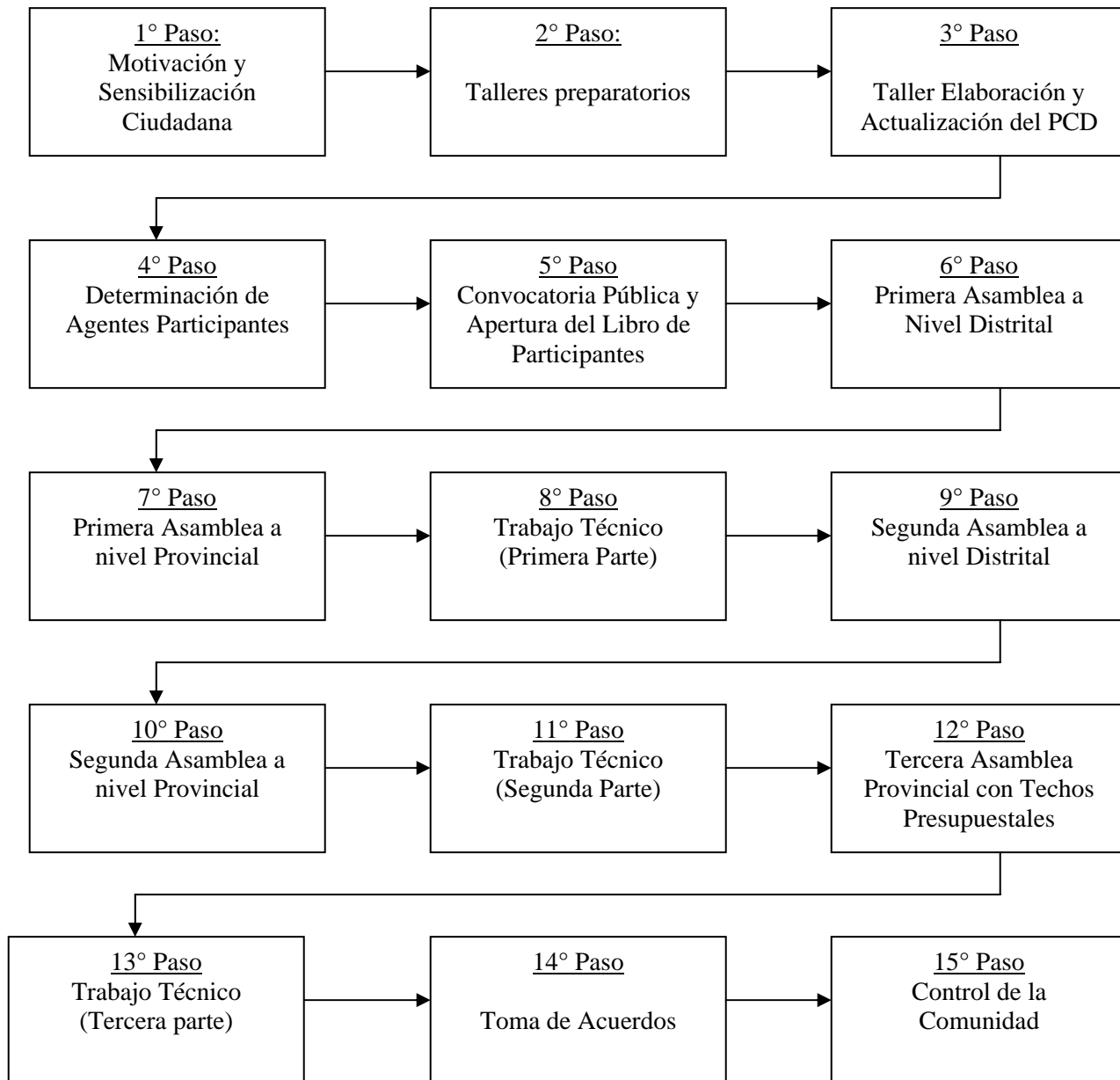
Al finalizar los talleres se forman, con los votos de la población y de modo descentralizado siete comités de vigilancia, uno por microcuenca, en total cinco, otro para la ciudad y finalmente el destinado a atender asuntos provinciales. Entiende el entrevistado que estos organismos no lo pueden hacer todo y en ocasiones extralimitan sus competencias. En el último trimestre de 2005 el equipo técnico los ha capacitado para que cumplan mejor su tarea en tres temas, la elaboración de su reglamento, el material de lo que se puede controlar y la elaboración de un plan de trabajo. Entiende el técnico con quien dialogamos, que la responsabilidad de quienes integran estos comités es seguir las etapas en el cumplimiento de las obras en cuanto a plazos y montos. Más allá de ello, por la complejidad administrativa de la tarea, no se encontrarían en condiciones de realizar tareas efectivas de supervisión, como en teoría se ha previsto.

En el nivel provincial hasta ahora sólo han participado ocho distritos de los quince existentes y la discusión del presupuesto participativo se limita en este caso a reuniones con alcaldes, regidores, CCL distritales, en el caso que ellos se hayan formado, y algunos dirigentes. No se trata por cierto una convocatoria significativa. De todos modos, con el propósito de hacer más eficaz la discusión se ha dividido la provincia en tres zonas: norte, centro y sur donde se encuentra el lago Arapa. La discusión se instrumenta en asambleas siguiendo esta demarcación. Lo que en cambio parece ser un mérito de Azángaro es distinguir los niveles provincial y distrital que a menudo, en cuanto a temas de asignación de recursos, se confunden o entremezclan. Entiende la alcaldía provincial que debe ordenar su trabajo con los distritos siguiendo tres ejes, electrificación, mejoramiento de infraestructura sobre todo aquellos que favorezcan la articulación entre distintas zonas y proyectos productivos y de estos puntos procura no apartarse. Busca de este modo deslindar niveles de decisión que en la mayoría de los presupuestos participativos se confunden, por lo menos en lo que se refiere a definición de prioridades.

Toca ahora referirnos, como se suele hacer habitualmente en los estudios sobre el tema a las ordenanzas y resoluciones que ordenan este proceso en la provincia. Atendamos entonces a los criterios oficiales seguidos por el gobierno local. Como por lo que vamos los documentos resultan menos claros de lo que parecen sugerir en un primer examen, preferimos la estrategia, quizás poco ortodoxa de entrevistar antes de iniciar este examen, al funcionario responsable que nos iba a ilustrar mejor sobre la distancia entre disposiciones establecidas y situaciones que en definitiva ocurren. El gobierno provincial de Azángaro así como el de Sandía es particularmente prolijo y minucioso en la presentación de las distintas ordenanzas y resoluciones en las que entre otros temas incluye la convocatoria y el registro de agentes participantes, la integración del equipo técnico, la elección y conformación del Consejo de Coordinación Local, las resoluciones tomadas en los talleres, los proyectos finalmente evaluados y priorizados para su aprobación por el Consejo Municipal. Atendiendo a la dispersión que encontramos en otros gobiernos locales, desde la instancia regional en Puno o Piura hasta lo que ocurre en pequeños distritos como José Domingo Choquehuanca y en menor medida Chancay, daría la impresión que esta diligencia se debe al apoyo de ONGs interesadas en el tema más que a una preocupación por ordenar los materiales existentes por parte de los funcionarios técnicos de gobiernos regionales o municipales.

El cuadro adjunto detalla las etapas del presupuesto participativo proyectado al 2006 que es el mismo que se presenta para el 2004 por lo que así como vimos que existe un proceso de cambios, podemos comprobar también que ello no ha producido modificaciones en la concepción de planificadores y facilitadores. Estos últimos que a nuestro parecer no tienen una especialización muy definida o bien no la cumplen en todos los casos. Pese a que la naturaleza de su tarea los debiera acercar a los protagonistas, son en algunos casos más rígidos que aquellos que tienen una especialización más convencional, de origen universitario y mejor definida en sus alcances.

Secuencia metodológica del presupuesto participativo de la provincia de Azángaro



Como hemos ya señalado en los pasos del presupuesto participativo se confunden los niveles provinciales y distritales, pese a que se quiere transmitir la idea de coherencia en el intento de adaptarse a las sugerencias dadas por el Instructivo del Ministerio de Economía y Finanzas. Afortunadamente el proceso es en parte distinto y sobre todo más eficaz en lo político y en lo social que lo que aquí se describe.

Discutiendo la lógica empleada en la utilización de recursos

La primera etapa es la de “motivación y sensibilización ciudadana”. El nombre parece inadecuado utilizando el lenguaje al uso de algunas organizaciones de cooperación internacional. La redacción es un tanto confusa. Hasta donde consigue entenderse se trata de informar por parte del equipo técnico mixto conformado por profesionales del municipio y responsables de ONGs al CCL sobre los alcances del presupuesto participativo y las tareas que en ella deben cumplir, lo que hay que descubrir en medio de apelaciones a “fortalecer el espacio de concertación” (no se dice cual). Y se invoca además una dimensión tan inaprensible si no se la explica como la de lograr la “afirmación del liderazgo municipal y mayor comunicación entre la población y sus autoridades municipales”.

El segundo paso consiste en la realización de talleres preparatorios, en febrero y marzo del 2005 no entendiéndose bien la preocupación que se hace notar acerca de que todavía no se había publicado la directiva y el instructivo del 2006 por parte del MEF, que por lo demás no iba a tener modificaciones sustantivas respecto al del año anterior, lo que muy probablemente ya se sabía. Los responsables parecieran que quisieran atenerse a una rígida ortodoxia en temas donde no hay razones para serlo. Lo que se hace aquí en suma es discutir cómo se van a organizar los talleres con la población, discutir nuevos enfoques entre otros temas el de género y seguridad alimentaria y establecer un calendario para elaborar ordenanzas que regulen el proceso así como la convocatoria a organizaciones sociales y a la población no organizada. Estas tareas parecieran ser propias de la rutina de trabajo de una administración local no consiguiéndose advertir los argumentos para inscribirla como una instancia diferenciada, con rango especial.

Posteriormente se actualiza el Plan de Desarrollo realizado como hemos visto con la influencia de CARE en el 2000 en la que se critica que en aquella ocasión hubiera desinterés del alcalde en su elaboración así como en general en promover la participación ciudadana. Aparece mencionado que la discusión se ha promovido ahora a través de talleres en las cinco microcuencas y en la ciudad capital. Suena incongruente- y parece no advertirse- que lo que conviene hacer como estrategia de largo plazo para una provincia se promueve recurriendo a actividades que se ejecutan en un solo distrito.

El cuarto paso es la determinación de los agentes participantes, alcalde provincial y alcaldes distritales y sus regidores, equipo técnico, sectores del estado, especialmente salud, educación y agricultura, ONGs, instituciones religiosas, comunidades campesinas y organizaciones barriales y entre otras asociaciones a nivel provincial, la Federación Campesina, la Cámara de Comercio, la Asociación de Productores y Ganaderos, la Asociación de Chaloneros y la Federación de Barrios

A renglón seguido, se convoca recurriendo a diversos medios de comunicación a los llamados agentes participantes, contemplando tanto el reempadronamiento como la inscripción de otros nuevos.

En el sexto paso se realiza una primera asamblea a nivel distrital de carácter informativo. Se perciben imprecisiones sobre aquello que al alcalde provincial expone en la reunión

convocada. No parece probable que, como se señala, la agenda consista básicamente en fijar un cronograma para los talleres y ello concite el interés, de atenernos a las informaciones que se nos suministra de 9 presidentes de barrios, 25 presidentas de clubes de madres, 59 presidentes de comunidades campesinas, 18 representantes de diversas organizaciones, 7 instituciones de la sociedad civil (no entendemos en qué se diferencian de otras organizaciones), tres representantes del sector público además de los infaltables facilitadores y las ONGs que actúan en la zona. Lamentablemente no disponemos de las actas del evento pero por más optimista respecto a la voluntad de los ciudadanos de participar, suponemos que debían estar en juego otras propuestas de fondo o probables conflictos a resolver.

El séptimo paso da un inesperado vuelco al que ya hicimos referencia y se dispone a organizar el nivel provincial a partir de una primera asamblea. La concurrencia es sólo de los alcaldes distritales. Se informa de un Plan de Desarrollo Concertado ya discutido y que debiera ser competencia de esta instancia si se quiere ser participativo a niveles mínimos institucionales, se identifican problemas y avances. En lo que parece ser lo sustantivo del evento se organizan tres grupos de trabajo que comprenden cinco distritos cada uno de acuerdo a corredores económicos que como vimos el Plan de Desarrollo Concertado no fundamenta, con la finalidad de definir prioridades en los proyectos de inversión. Los criterios de priorización son los niveles de pobreza existente, las necesidades básicas insatisfechas, la población que se beneficia y los efectos que estas iniciativas van a tener en el empleo. Se señala explícitamente que se ajustan a las pautas seguidas por el Instructivo del Ministerio de Economía y Finanzas.

La octava etapa está centrada en el trabajo del equipo técnico. Estos profesionales cuentan en teoría con un conjunto de proyectos priorizados por la comunidad a nivel de distritos y provincias. Como se ha visto no pudimos identificar en el primer caso cuando la presentación y discusión de los mismos se ha realizado. Pensamos, que en buena parte, hay una reserva de capacidad de iniciativa por estos profesionales que luego se intentara validar en nuevos talleres con la población. Se aparta de lo que por lo menos discursivamente se proclama en los presupuestos participativos, No necesariamente invalida o le resta fuerza al proceso. Hasta eventualmente puede otorgarle mayor eficacia. Se hace una primera evaluación técnica de acuerdo a los criterios de priorización establecidos y una estimación preliminar de las propuestas presentadas, atendiendo las exigencias del Sistema Nacional de Inversión Pública. Se discuten, además, las modificaciones que entienden pertinente introducir a nivel de disposiciones existentes, planeamiento, metodología y actualización de diagnóstico. Nos parece que de esta manera las discusiones que se realizarán luego con la población tendrán una base más realista, evitando malentendidos sin que ello vaya en detrimento de una activa intervención de la población.

Esta hipótesis acerca de que la iniciativa es del equipo técnico pareciera confirmarse cuando el paso siguiente es hacer una asamblea de carácter deliberativo en el distrito capital en que se discute la priorización de proyectos ya previamente establecidos y se aprueba por mayoría simple, debiendo atender los profesionales las observaciones, recomendaciones y aportes que en este evento se le formulan. El orden que se establece de los proyectos que aquí se adjuntan parecen confirmar esta idea si se tiene en cuenta que las prioridades se

ajustan bien a los que los profesionales reiteradamente señalan, como prioridades a atender en el desarrollo local.

RESULTADOS DE LA PRIORIZACIÓN DE PROYECTOS TALLER DELIBERATIVO PRESUPUESTO PARTICIPATIVO A NIVEL URBANO. AZÁNGARO 2006

ORDEN DE PRIORIDAD	PROYECTOS URBANOS
1	Agua y Desagüe Integral
2	Electrificación urbana
3	Centros educativos
4	Asfaltado de vías
5	Terminal terrestre
6	Canalización para la evacuación de aguas pluviales
7	Limpieza, letrinas y servicios higiénicos públicos
8	Centro Comercial
9	Puestos de Salud
10	Coliseo Azángaro
11	Desarrollo de Capacidades
12	Protección al Medio Ambiente
13	Remodelación del Templo de Oro de Azángaro
14	Apoyo al Programa a Trabajar
15	Remodelación del Centro Histórico de la Ciudad

RESULTADOS DE LA PRIORIZACIÓN PARTICIPATIVO A NIVEL RURAL DE PROYECTOS TALLER DELIBERATIVO PRESUPUESTO. AZÁNGARO 2006

ORDEN DE PRIORIDAD	PROYECTOS RURALES
1	Instalación de pastos cultivados multicomunal con apoyo de la Municipalidad y ONGs.
2	Producción de quinua a mayor escala
3	Instalación de Pastos Cultivados
4	Inseminación Artificial
5	Centros Educativos Rurales
6	Construcción del Carnal frigorífico industrial
7	Construcción de Puentes
8	Construcción de cobertizos ganaderos
9	Electrificación rural
10	Asistencia técnica para el control y prevención de plagas y enfermedades
11	Gestión para mantenimiento de caminos rurales
12	Crear programas y microprogramas técnicos para la atención comunal

El décimo paso traslada el mismo tema anterior al ámbito provincial, realizándose una asamblea en la que el alcalde señala el inconveniente de que no dispone, como había proyectado, de los techos presupuestales asignados. Se acuerda una financiación compartida entre la provincia y los distritos en donde se otorga prioridad a obras vinculadas a la electrificación rural.

Luego ingresa a trabajar nuevamente el equipo técnico en que elabora una ficha de los proyectos presentados y los articula con los ejes estratégicos del Plan de Desarrollo Concertado, desarrollo agropecuario, desarrollo agroindustrial, desarrollo vial, comercial y turístico, mejoramiento de la calidad educativa, desarrollo cívico- institucional quedando pendiente el que se refiere a democracia y cultura de paz.

En la etapa siguiente se atiende a lo dispuesto en un oficio circular del Ministerio de Economía y Fianzas que establece una división entre Foncomún Distrital y Foncomún Provincial que aparentemente afecta la administración y el destino de los fondos establecidos, aunque el documento de la municipalidad de Azángaro no hace un señalamiento al respecto. Esta nueva circunstancia hace necesaria una nueva asamblea provincial con la presencia de los alcaldes distritales en la que se decide que el 50% del Foncomún provincial se destine a cinco proyectos interdistritales.

Conocidos, al fin, los techos presupuestales y teniendo en cuenta los acuerdos a los que han llegado en la tercera asamblea provincial el equipo técnico hace una nueva y última reformulación que eleva al Consejo Municipal. En el siguiente paso este organismo lo aprueba, hace un resumen ejecutivo, un cuadro de proyectos de inversión de lo que realizará el gobierno distrital y provincial y se difunden los resultados a los que se ha llegado a través de los principales medios de comunicación. No se hace mención a la consulta que debe hacerse al Consejo de Coordinación Local, quizás por inadvertida omisión en el momento de describir el proceso más que por incumplimiento de las disposiciones legales (al menos cabe esperar que sea así).

Como última etapa se señala que al finalizar los talleres del presupuesto participativo la comunidad elige, como se ha señalado, siete Comités de Vigilancia y Gestión, una por cada microcuenca, otro urbano y otro provincial quienes controlarán que efectivamente se cumplan con los acuerdos del presupuesto participativo. Se les delega también que al evaluar los avances del proyecto de inversión se observen “los parámetros técnicos que sustentaron su viabilidad”, tarea que por lo expuesto anteriormente se sustenta en una exigencia poco realista dado el nivel de información y de competencias de las que estos organismos disponen.

IV-JOSÉ DOMINGO CHOQUEHUANA; DISCUTIENDO EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO APOYÁNDOSE EN ANTERIORES EXPERIENCIAS ORGANIZATIVAS.

El distrito de José Domingo Choquehuanca que forma parte de la provincia de Azángaro cuenta en cifras proyectadas al 2006 con una población de 8.400 habitantes la cual es predominantemente urbana. No obstante ser un distrito pequeño dispone de diversas instancias para atender sus problemas y asignar sus recursos más allá de una legitimada autoridad local, según los indicios que pudimos encontrar. Se reúne y por lo que pudimos comprobar a través del examen de diversas actas, regularmente, la Mesa de Concertación Institucional, que describiremos después con mayor detalle. El Consejo de Coordinación Local distrital celebra reuniones extraordinarias de discusión y al parecer ha adquirido una mayor influencia que en otras localidades. A su vez, en Choquehuanca se ha tratado de cumplir con las exigencias del presupuesto participativo lo que requiere entre otras tareas a asumir, convocar agentes participantes e integrarlos a los debates, realizar talleres y elegir un comité de vigilancia.

En una primera aproximación nos da la impresión que la presencia de este conjunto de instancias denota un interés de la población por los problemas que le conciernen pero también un cierto desorden en la gestión, absolutamente comprensible, difícil de desentrañar en su dinámica porque es como si hubiera distintas capas geológicas de iniciativas, por llamarlas de alguna manera, en la que una procura desplazar a la otra no lo consigue y definitivamente. En parte, porque se sustituye para aceptar la normatividad vigente instancias que funcionaban adecuadamente por otras a las que el gobierno y la comunidad tiene que adaptarse.

A esta situación se agrega un equipo técnico integrado sólo por dos profesionales y una presencia que nos parece ocasional de algunas ONGs para algunos eventos, después de un apoyo sustantivo que desde 1999 prestara CARE que se retiró de la zona. Ello hace extremadamente dificultoso hacer una reconstrucción ordenada del presupuesto participativo y de procesos vinculados a éste Solo puede reconstruirse, y sin todas las garantías que serían necesarias, interpretando actas que por lo demás no están recogidas en un solo expediente. Imaginamos que situaciones de parecido tenor se van a encontrar en la mayoría de distritos del país, dejados de lado por lo demás por los expertos en el tema de la participación ciudadana, interesados casi exclusivamente por los casos considerados relevantes. En contraste con estas carencias, llama la atención la buena disposición de autoridades y organizaciones por atender nuestras preocupaciones.

El desplazamiento del eje de desarrollo: de centro de acopio a producción artesanal

Choquehuanca cuenta con un plan estratégico concertado de desarrollo elaborado con el apoyo de CARE y Fogel que requiere de ajustes y actualizaciones. Datos actuales que salen de un apretado resumen de la municipalidad, nos informa que la mayoría de la población se encuentra en situación de pobreza y extrema pobreza (no se precisan porcentajes) Aun en la zona urbana se afrontan problemas de agua y desagüe, los centros de salud no tienen una adecuada cobertura agregado al problema que su minihospital debe atender también las necesidades de los pobladores de los distritos de Tirapata, Santiago de Purpuja, Pucará y los

centros poblados de Llahuahuahua y Laro y que como es previsible afronta problemas de deserción escolar y de falta de una adecuada infraestructura educativa.

En el año 2001 José Domingo Choquehuanca aparecía como un centro de acopio comercial de productos agropecuarios, chalona, fibras y lanas, de ganado vacuno y ovino en pie o procesado y de artesanía de arcilla que lo articulaba a un conjunto de distritos de Puno que no es del caso detallar aquí y cuyo comercio llegaba hasta Arequipa, Cusco, La Paz, Puerto Maldonado, Tacna, Moquegua, Lima, La Paz y con ramificaciones hasta los alejados Trujillo, Chimbote y Tumbes. En opinión de un técnico de CARE al que entrevistamos, esta actividad ha perdido buena parte de su importancia primera, desplazando el eje principal a la artesanía en parte porque una nueva infraestructura vial favorece su comunicación con Cusco a la que lo abastece de estos productos.

Una de las actividades más rentables tanto en el campo como en la ciudad era la producción de chalona en donde destacaban dos importantes intermediarios que se encargaban de las actividades principales de comercialización. Ya se hacía notar problemas de innovación técnica y una creciente competencia por parte del distrito de Azángaro. En el diagnóstico realizado no existe un juicio definitivo acerca del alcance de esta relativa decadencia en términos cuantitativos.

La población rural, sobre todo la de las comunidades campesinas se dedica a la ganadería, la ovina, la vacuna y la de alpaca en ese orden y a la fabricación de queso y a diversos cultivos, entre ellos los tradicionales como quinua y cañihua, si bien en volúmenes absolutos de producción en el primer nivel se encuentra la avena forrajera. Los centros de transformación agropecuaria no tenían por aquel entonces mayor importancia y daría la impresión que esta situación no ha cambiado en la actualidad. En cambio, hay esfuerzos para introducir mejoras genéticas que favorezcan a la producción ganadera.

No podemos extendernos en detallar las variantes de la producción artesanal centrada en la cerámica. Una de ellas es el llamado arte grotesco tradicional o no estilizado que no pasa por el acabado de la pintura y que aunque no se dice probablemente en el informe se haga a través de moldes en donde se exageran cuerpos y expresión de personajes andinos, siendo notoria la influencia ayacuchana. En el llamado arte grotesco estilizado intervienen varios artesanos, los encargados de los hornos de cerámica, los que pintan y se presenta una mayor preocupación por no seguir estrictamente diseños convencionales. Se recurre también a la elaboración en arcilla o yeso de juguetería de navidad y a la alfarería orientada sobre todo a la producción de objetos para la cocina o la florería para uso doméstico y elaborados a mano.

Las características del alcalde

El actual alcalde de Choquehuanca es José Ponciano Mamani Ccala, nacido en Azángaro y residente en el distrito desde 1991 donde se desempeñaba como profesor. Si se me permite una impresión subjetiva, trasunta una especial amabilidad en el trato con campesinos y pobladores que concurren a su oficina en la municipalidad para plantearle sus problemas. Al parecer no elabora una agenda previa para estos encuentros ni dispone de una secretaria que se encarga, como hemos visto en todos los municipios del Perú, incluido los más

pequeños, de “filtrar “ a eventuales visitantes inoportunos. Señala Mamani que no ha tenido anteriormente actividad política y atribuye las razones de su elección a la labor realizada en 1997 y 1998 en la reconstrucción del templo católico, haciendo participar a la población que aportara materiales y mano de obra. Decidió presentarse como candidato a alcalde por las fuertes críticas realizadas por vecinos y campesinos a la gestión del alcalde anterior donde su criterio se sobrevaloraron las compras de volquetes y las mejores realizadas en la plaza de armas y se incurrió en probable malversación de fondos con los montos asignados a la dotación de agua potable para la ciudad.

Ha sido electo por Acción Popular y sus vinculaciones con este partido se realizan especialmente a través del congresista Jhony Lescano que le facilita el acceso a diversas instancias de decisión del gobierno central. Entiende que su gestión participativa se realiza sobre todo a través de las Mesas de Concertación Interinstitucional aunque parece conocer razonablemente bien como funciona el presupuesto participativo y aprueba esta iniciativa y realiza además cabildos abiertos los marzos de cada año donde da cuenta de la gestión realizada el año anterior. Tenemos registrada el acta de uno de ellos.

La importancia de la Mesas de Concertación Institucional

Como ya se ha señalado la instancia participativa que Choquehuanca ha utilizado más en los años recientes son las Mesas de Concertación Institucional. Se trata de una iniciativa promovida por CARE desde hace seis años en nueve distritos de los quince de la provincia de Azángaro (Azángaro capital, Muñani, San José. Asillo, San Juan de Salinas, Santiago de Pupuja, Chupa, Arapa y el caso que estamos estudiando). En opinión de los profesionales de la mencionada ONG las experiencias más exitosas han sido Muñani y el que hemos estudiado y donde han enfrentado mayores dificultades, consecuencia de una exacerbada conflictividad local se han ubicado en Asillo y en menor medida Chupa. Dos son los propósitos principales perseguidos según nos ha informado un profesional de esta institución, fortalecer la gobernabilidad local y garantizar la seguridad alimentaria. Para el logro del primer objetivo se ha preocupado en formar y colaborar luego con autoridades y población en temas de gestión local, interesarse en conseguir a una convocatoria amplia de sectores del estado e intervenir con la comunidad en la planificación del desarrollo. En lo que tienen que ver con el segundo propósito la actividad desplegada ha tomado en cuenta dos ejes, generar alimentos y mejorar insumos y contribuir a que la población adquiriera prácticas alimentarias adecuadas.

En el caso particular de Choquehuanca, y como consecuencia de lo planteado, se han preocupado por identificar cadenas productivas para la chalonga, facilitar la salida a otras zonas de productos lácteos y carne ovina identificando mercados potenciales para ello, apoyar en lo relativo al diseño de las artesanías facilitando además el contacto con probables compradores, promover ferias artesanales, contribuir a la mejora genética del ganado de la zona y a su engorde a través del sistema de pastos mejorados.

Las MCI han sido además un foro de discusión de los problemas locales abordando temas que van más allá de la propuesta inicial y en la que intervienen sectores del estado, generalmente agricultura, salud y educación, en ocasiones la policía, el juez de paz y el gobernador, alcaldes y regidores y representantes de las organizaciones de comunidades

campesinas y de los barrios, con una preocupación de CARE de hacer parte del proceso a asociaciones de mujeres, de productores y de jóvenes así como profesores con influencia en la comunidad.

Como escapaba a los objetivos de esta investigación detallar lo discutido en las MCI que acostumbra a reunirse el último viernes de cada mes., presidido por lo general por el alcalde, con vice-presidente, secretario, fiscal, tesorero y vocales procedentes tanto de sectores del estado como de organizaciones sociales elegidos por la comunidad pero sabiendo además que no puede desprenderse del proceso del presupuesto participativo por su gravitación política, recabamos algunas actas del año 2003 y del 2005. De ese modo se podía tener una idea de lo que en esta instancia se discute para entenderla más adecuadamente, sin el propósito de hacer un examen exhaustivo.

Así, por ejemplo en una reunión del 27 de junio de 2003 se informa de una gestión exitosa ante ORDE PUNO para la refacción de la carretera Choquehuanca- Santiago de Pupuja así como la que la vincula al distrito de Azángaro, se tomó conocimiento que en los próximos meses de va a disponer de una antena parabólica, advirtieron acerca de la urgencia que la comunidad asuma compromisos en el convenio con CARE para cultivar pastos mejorados. En la sesión el 30 de julio del mismo año la preocupación principal es la construcción de un Instituto Superior Tecnológico y la necesidad de emprender tareas de limpieza en la ciudad. El alcalde opina que la primera carrera que se debe poner en funcionamiento es la de computación e informática, para lo cual se requiere un mínimo de diez computadoras. El director de un colegio y un vecino entienden que dado que Choquehuanca se define por una vocación predominantemente comercial consideran necesario priorizar la formación en administración de empresas. El representante de un centro educativo ofrece aulas adicionales para la actividad del nuevo instituto. En el debate sobre la limpieza de la ciudad se examinan tanto aspectos técnicos acerca de la manera de emprender esta tarea como la iniciativa de pedir la colaboración de la mina de San Rafael, no desprendiéndose del acta si lo que se solicita son máquinas o colaboración financiera. En esta misma reunión se discute los criterios organizativos y temas a discutir en un próximo cabildo que se realizará finalmente el 19 de agosto de 2003 y cuyo desarrollo no trataremos aquí.

Haciendo un traslado de dos años, las MCI parecen no haber cambiado en este estilo de discutir una amplia agenda. Así en una reunión del 28 de enero de 2005 se informa de la realización de un seminario sobre “Salud Integral y Armonía Familiar” que presentará la Universidad Peruana Unión destacando su importancia y en otro tema, el representante de la policía nacional señala la necesidad de formar comités de seguridad ciudadana en cada barrio y comunidad y al alcalde apoya la medida así como los requisitos para que se le extiendan credenciales a quienes resulten elegidos para el cumplimiento de esta responsabilidad.

El azar esta vez nos ayudó y encontramos el acta de una reunión del 27 de enero de 2005 en la que Edson Ortega Portugal de la Asociación Servicios Educativos Rurales - SER informa sobre la importancia del presupuesto participativo (proceso que ya había comenzado el año anterior), explicación que los participantes califican de minuciosa, provocando una discusión informal sobre las principales obras que requiere el distrito. Este episodio nos parece significativo. La discusión sobre recursos que deben asignarse participativamente

requiere legitimarse despertando el interés de las MCI. Este hecho se corrobora si se tiene en cuenta que los talleres del presupuesto participativo del 2004 son dirigidos, y así se dice, por el presidente de la MCI. No nos parece mal si se tiene en cuenta que como hemos conseguido advertir es una institución consolidada y reconocida por la comunidad mientras asiste a la reunión el técnico del distrito de Azángaro, Oscar Gallegos, uno de nuestros entrevistados, para explicar el nuevo proceso y ambas instancias se superponen sin mayores inconvenientes. Los concurrentes a estas reuniones de las MCI de acuerdo a quienes firman las actas oscila en rasgos generales entre 25 y 40 personas.

La falta de un adecuado conocimiento del presupuesto participativo en el distrito

Por lo que expusimos no parece existir una clara noción sobre las etapas del presupuesto participativo en los profesionales del municipio y menos en la población. A ello contribuye que falta un expediente integrado que informe adecuadamente del conjunto de la iniciativa. No pudo encontrarse por ejemplo la ordenanza o las ordenanzas que lo reglamenten. No corresponde sin embargo formular una crítica radical. El distrito es pequeño. Los dos integrantes del equipo técnico están seguramente sobrecargados en sus responsabilidades. El alcalde como se ha visto muestra interés en el proceso y lo conoce en sus rasgos generales lo que no puede decirse de otras autoridades, incluso algunos presidentes regionales. Probablemente la colaboración reciente del programa Voces de los Pobres del Ministerio de Economía y Finanzas si actúa con comprensión y flexibilidad contribuya a mejorar sustantivamente la situación actual en la pese a las deficiencias anotadas la experiencia nos parece llevada adelante de modo imaginativo y realista, buscando sus propios caminos y de sus limitaciones.

Por lo que conseguimos interpretar- sale de lo que sugiere de la lectura de documentos y actas pero no existen menciones explícitas - el proceso de presupuesto participativo comienza con la constitución del Consejo de Coordinación Local y en otro plano la convocatoria y relación de agentes participantes, la elaboración de una ordenanza, la realización de tres talleres, uno de capacitación y rendición de cuentas en la que la responsabilidad principal corre por cuenta del alcalde, otro de discusión de proyectos por ejes temáticos y territoriales y finalmente aquel donde se deciden las obras a ejecutar. La evaluación sobre la viabilidad de las iniciativas priorizadas es realizada por un equipo técnico mixto integrado por dos expertos de la municipalidad y dos representantes de la sociedad y luego se somete a la aprobación final por el CCL y el Concejo Municipal

Los agentes participantes son la municipalidad distrital, el gobernador, la Policía Nacional del Perú, el sector educación, el sector salud, las organizaciones barriales Unión, Santa Cruz, Vilcapaza, Independencia, Central, Primero de Mayo, Progreso y Santa Rosa, las iglesias católica, adventista del séptimo día y la evangélica Asamblea de Dios, el representante del Instituto Peruano del Deporte en la zona, las comunidades campesinas San Pedro, Buena Vista, Koyra, Checca Pupuja, Checca Quichuza, Isla, Tuca Huito, Corazón de Jesús, Anexo Mercedes, Lliellica Pucacocha, Osocco, Huito, Balsapata, las asociaciones de artesanos, las dos existentes de productores de chalonga, 13 de abril y Santísima Trinidad, los triciclistas, la Junta de Agua, los comerciantes de quesos, la Federación Distrital de Campesinos, el SUTEP, la asociación de transportistas, los clubes de madres a través de los comités del vaso de leche y los comedores populares. Dos hechos

conviene destacar de esta relación, el número de registrados comprende un espectro amplio y representativo y quienes se anotan lo hacen a nombre de una organización social y no a título individual a diferencia de lo que dispone, a nuestro criterio equivocadamente, el Instructivo del Ministerio de Economía y Finanzas.

Las iniciativas del Consejo de Coordinación Local

El Consejo de Coordinación Local se constituyó el nueve de agosto del 2004. Sabemos los nombres de los integrantes que concurren representando a la sociedad civil pero no se hace referencia a las organizaciones sociales de donde proceden. Llama la atención un amplio despliegue de actividades que trasciende las acotadas atribuciones que las normas existentes establecen. Así entre el 24 y el 27 de agosto de 2004 concurren a doce centros educativos, en su mayoría en comunidades campesinas para informarse de sus principales necesidades y comprometerse a hacer gestiones para solucionarlas. Realiza además un conjunto de reuniones extraordinarias lo que no ocurre en distritos y provincias cuyas experiencias han sido destacadas como ejemplares.

El 23 de abril de 2004 se reúne para considerar la renuncia de uno de sus miembros quien al parecer denuncia irregularidades en la confección de actas de una sesión del MCI (como hemos visto estas dos instancias no terminan de separarse del todo) y por entender que ha sido acusado injustamente de entendimientos indebidos por el alcalde. Esta renuncia no es finalmente aceptada y el disidente acepta la resolución tomada. A continuación, en lo que parece ser una brusca transición de temas en debate, se señala que es necesario sugerir las actividades a realizar ante el aniversario del pueblo. El 21 de octubre de 2004 ya se detallan en otra sesión extraordinaria lo que se ha previsto para este acontecimiento, desfile escolar y de gremios, concurso de danzas, contratación de una banda de música, competencias ciclistas y de automovilismo y ferias en que se exponga la producción de charqui y chalona.

El viernes 19 de noviembre de 2004 en una reunión calificada como extraordinaria y de emergencia en la que asisten también presidentes de barrios y comunidades se señala que es impostergable viajar a Lima donde van a ser recibidos por el Ministerio de Transporte y Comunicaciones junto con otros distritos de la región para discutir el trazado y el desarrollo de las obras relativas a la carretera transoceánica, acordando que para hacer más efectivo el reclamo conviene hacer una movilización previa en la misma capital, vestidos con trajes tradicionales, expresándose en quechua y portando las banderas del pueblo. En la sesión se designa los representantes y de la relación surge que no se ha nombrado al alcalde y a ningún regidor, hay un solo representante del CCL de la parte de la sociedad civil, por lo que los otros cuatro delegados proceden de otras organizaciones. Al parecer, por lo menos en el año 2004 en donde conseguimos este registro, el alcalde o el conjunto del consejo municipal parece haber decidido sesionar en algunos temas que considera relevantes con el CCL y en algunos casos es este organismo quien toma la iniciativa.

El estilo de trabajo en los talleres

Como señalamos la primera sesión de los talleres del presupuesto participativo tiene como temas el informe de lo actuado por el alcalde y lo que considera las obras prioritarias a realizar en el futuro. Así en el primer taller realizado el diez de junio de 2005 hace una

relación pormenorizada de obras ejecutadas el año anterior si bien no define sus montos (probablemente se hayan adjuntado en otro documento). Señala en la parte expositiva que se cuenta con un reducido presupuesto de inversión de aproximadamente S/200.000 y tanto la autoridad municipal como la mayoría de los que intervienen en la discusión opinan que estos fondos deben dedicarse al desagüe, prescindiendo de otras iniciativas, salvo obras menores como construcción de un local para hacer una exposición artesanal. En este último tema el alcalde critica la poca disposición de la población para colaborar incumpliendo compromisos tanto en aportes de dinero por parte de aquellos que finalmente van a ser beneficiarios de la iniciativa así como su colaboración en mano de obra.

En el segundo taller se discute por grupos de trabajo: desarrollo vial, comercial y urbano, desarrollo pecuario, agroindustrial y artesanal y desarrollo social, democracia y ciudadanía. Es una manera, nos parece, de adaptar los ejes temáticos previstos en el Ministerio de Economía y Finanzas a lo que está en condiciones de atender y resolver un pequeño distrito. En el tercer taller realizado el 17 de junio de 2005 asiste por primera vez y es saludado por el alcalde el coordinador del proyecto Voces de los Pobres del Ministerio de Economía y Finanzas. A nuestro parecer llega demasiado tarde si se tiene en cuenta la falta de personal especializado en la localidad. Los distintos grupos de trabajo informan refiriéndose más a las carencias existentes que a los proyectos a desarrollar. Daría la impresión que este último aspecto no lo consiguen definir con claridad por falta de experiencia. En el mismo evento se señala que el techo presupuestal para inversión proyectado al año 2006 es de S/211,121 de los cuales S/71500.00 se acuerda destinar a instalaciones de desagüe. Se alude luego a que se respetará estrictamente el orden de priorizaciones establecidas en lo relativo al monto restante pero no se mencionan los proyectos aprobados. Se nombra como se hizo alusión anteriormente un equipo técnico mixto con integrantes de la municipalidad y de la sociedad civil así como el comité de vigilancia conformado por dos personas que provienen de la zona urbana y dos de la zona rural y un miembro alterno para cada una de ellas.

Existe una notoria diferencia con lo discutido en talleres de presupuesto participativo en otros años donde se percibía una mayor dispersión temática que hacía complejo el manejo administrativo y más que improbable su ejecución dado los techos presupuestales de los que se disponía. Se planteaba el desagüe la electrificación rural junto a iniciativas como la construcción del estadio municipal, piscigranjas, plantas procesadoras de grano y cereales, construcción de nuevas aulas, cercos perimétricos y módulos para elaboración y transformación de charqui y chalonga., entre otros de un total de 22 proyectos priorizados. Daría la impresión que alcaldes y pobladores comprendieron progresivamente mejor los límites a los que puede llegarse con el presupuesto participativo.

Los proyectos para el 2006 son sometidos luego a evaluación técnica. Es probable que teniendo en cuenta la calificación del personal encargado la tarea consista en la elaboración de fichas en el que como nos hiciera saber el funcionario de CARE entrevistado la tarea consista en establecer montos, plazos ubicación, estimación de impacto y relación de instituciones comprometidas. El consolidado de esta tarea se expresa en el siguiente cuadro que en buena medida es congruente con lo discutido en los talleres, si bien los montos asignados son sensiblemente mayores.

Proceso Presupuestario de los Gobiernos Locales 2006
 Proyectos Priorizados en el Presupuesto Participativo de José Domingo Choquehuanca

N°	Considerado en el PIA (*)	Nombre del Proyecto	Monto de ejec. acum. 2004 al Previsto ejecutar 2005	Monto previsto para el Año Fiscal 2006 Por Fuente de Financiamiento							
				01 Canon y Sobre canon	07 Fondo de compensación Municipal	08 Otros impuestos municipales	09 Recu. Direc. Racaud	13 Donaciones y Transf.	17 Recur Ordin. A Gob. Loc.	Total	
		OBRAS URBANAS PRIORIZADAS									
01	X	Construcción sistema desagüe II Etapa	62,530	122,329	124,949					309,808	
02	X	Construcción de relleno sanitario			38,400					38,400	
03	X	Rehabilitación vías urbanas			8,000					8,000	
04	X	Apoyo artesanía y capacitación			3,650					3,650	
05	X	Cerco perimétrico cementerio general			9,500					9,500	
06		Construcción campo ferial								0	
07		Ampliación electrificación urbana								0	
08		Cerco perimétrico IES Simón Bolívar								0	
09		Construcción centro cívico								0	
		OBRAS RURALES PRIORIZADAS								0	
01	X	Desarrollo productivo (inseminación artif)			11,750					11,750	
02	X	Desarrollo productivo (pastos cultivados)			5,000		6,500			11,500	
03	X	Ampliación electrificación rural			20,000					20,000	
04	X	Sistema agua potable rural			6,000					6,000	
05	X	Ampliación agua potable (Checa Pupuja)			5,000					5,000	
06		Captación de agua subsuelo								0	
07		Expediente técnico puente Aguirre								0	
08		Rehabilitación trocha carrozable Korja								0	
09		Locales comunales									
		TOTAL			122,329	232,249	0	6,500	0	0	423,608

V-EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DE CHANCAY. UNA ADECUACIÓN INTELIGENTE DEL MARCO LEGAL.

El presupuesto participativo de Chancay aparece, a nuestro criterio, como el mejor pensado del conjunto de los examinados. Como veremos varios procesos inciden en este resultado, una decidida voluntad política no sólo del alcalde sino de los regidores de intervenir en el proceso, correctivos apropiados que se fueron aplicando recogiendo la experiencia de años anteriores, talleres bien organizados que aparentemente siguen los lineamientos del Instructivo del Ministerio de Economía y Finanzas pero que en realidad definen una estrategia propia y conocimiento de las organizaciones sociales de los términos del debate, lo aquello que pueden proponer y de sus límites. Explicaremos con más detalle estas características más adelante,

Un diagnóstico insuficiente

Lamentablemente, como se ha visto con frecuencia en este trabajo, los planes estratégicos o de desarrollo concertado omiten algunas informaciones necesarias. Con el agravante en este caso que los datos que disponemos son hasta el 2002. Por lo que si bien podemos hacer alusión sin mayores riesgos a las características económicas y sociales del distrito, algunos datos faltan, por ejemplo los relativos a la extensión de la pobreza en el distrito y otros que demandarían una urgente actualización.

El distrito de Chancay, que forma parte de la provincia de Huaral, tenía proyectada su población al 2002 a 37,045 habitantes de los cuales 23,500 vivían en zonas urbanas, según señala la ONG CooperAcción quien se encargara de hacer una planificación de la zona hasta el 2010. En el momento del diagnóstico, sólo el 49% de las viviendas contaban con agua que se abastecía a través de la red pública, 44.7% con alcantarillado y 66.7% con energía eléctrica. Cuenta con un Hospital del Ministerio de Salud, otra clínica dependiente de ESSALUD y 8 centros de salud No disponemos de informaciones que hubieran sido importantes conocer, como la infraestructura educativa, su alcance y los niveles de deserción escolar.

El 27% de la población económicamente activa de Chancay estaba dedicada a la agricultura siendo los principales productos la papa, el tomate, el fríjol, maíz amarillo, hortalizas, espárrago, mirasol y mandarina. El 21,6% de la PEA se empleaba en la pesca artesanal. No es del caso detallar el tipo de embarcaciones utilizadas que sugieren diferencias económicas entre los ocupados en una misma actividad ni tipo de ejemplares y volúmenes obtenidos. Operan en Chancay 7 fábricas de las cuales 4 se dedican exclusivamente en la producción de harina de pescado y una la elaboración de conservas. El 12% de la PEA de Chancay trabaja en esos establecimientos. Las aguas en el mar de la zona están contaminadas debido entre otras razones al alto nivel de consumo de oxígeno que resulta de arrojar desechos orgánicos. El humo de las fábricas afecta, según CoopAcción, la salud de la población infantil pero no se cuentan con datos acerca de su efectiva incidencia. Operan también en la zona industrias de otros rubros con incidencia en el mercado limeño. El 5,4% de la PEA de Chancay se dedica al comercio.

La intervención de las Juntas Vecinales

El alcalde y los regidores de Chancay privilegiaban en su plataforma electoral los principios de participación de vecinos y comunidades si bien no estamos en condiciones de evaluar que esta prioridad haya sido la razón que explica su triunfo en los comicios municipales. En todo caso, aun antes que se formalizara en la legislación la idea de los presupuestos participativos iniciaron un proceso de consulta y discusión descentralizada en la que regidores y técnicos discutieron sobre prioridades y probables asignaciones presupuestales para resolverlas en las 37 Juntas Vecinales que componen el casco urbano llamado el Cercado organizadas por calles, el puerto, las distintas zonas urbanas y rurales del distrito y los centros poblados. Promovieron asambleas de discusión, tratando de identificar las necesidades que resultaban urgentes resolver, fusionando propuestas discutiendo con la población, si ello era factible de realizar. En los espacios rurales, por ejemplo, trataron de que se construyeran en conjunto canales de irrigación, cultivos orgánicos y riego tecnificado.

En otro plano, no consiguieron establecer buenas relaciones con la Provincia de Huaral., cuyo alcalde ha desempeñado una gestión cuestionada que finalmente produjo su vacancia, imputado de malversación de fondos en el manejo del programa del vaso leche. Más allá de estas críticas, las autoridades y técnicos de Chancay entienden que esa autoridad provincial había llegado en varias ocasiones a acuerdos para la realización de obras en el distrito y finalmente destinaba los fondos convenidos a realización de obras para el mejoramiento de la propia ciudad de Huaral.

No es del caso referirnos otra vez a las etapas del presupuesto participativo sino señalar lo que en este caso son sus rasgos distintivos que no los expresan bien, a nuestro criterio, la ordenanza municipal No O12 del 17 de mayo del 2005 que en teoría describe el proceso. Hay mayores márgenes de iniciativa y creatividad de lo que surge de este dispositivo Una de las particularidades tiene que ver con la conformación del equipo técnico. Lo integran de acuerdo al artículo 8 de esta disposición el Gerente Municipal, el Jefe de Planificación y Presupuesto, el Jefe de Participación Vecinal, el Jefe de Desarrollo Urbano y Rural así como también el director de la Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Chancay. En los hechos, intervienen también algunos regidores favoreciendo, por lo que vamos a ver posteriormente, una relación provechosa entre políticos y administrativos. Lo que por cierto no suele suceder en la mayoría de las experiencias en esa dirección.

La innovación en los criterios para elegir el Consejo de Coordinación Local distrital

La ordenanza municipal No. 009- 2006 del 21 de abril norma el proceso de elección del Consejo de Coordinación Local Distrital cuando se elige a nuevos representantes, siguiendo pautas ya seguidas en oportunidad del nombramiento de la primera junta en el 2004. En lo que tiene que ver con quienes asisten por parte de la sociedad civil se aparta del criterio que estable un tope del el 40% respecto al número de integrantes del Concejo Municipal. Existen aquí 14 representantes sociales, dos por cada uno de los denominados segmentos que son un total de 7. El grupo 1 son las organizaciones territoriales, entre ellas las juntas vecinales, los asentamientos humanos, los pueblos jóvenes y las Juntas Administradoras del Servicio de Saneamiento. El grupo 2 se compone de organizaciones femeninas y la

disposición menciona a los Comités de Damas, Clubes de Madres, Comités de vaso de Leche y Comedores populares entre otros. El segmento 3 lo integran los gremios empresariales que agrupan empresas industriales y agropecuarias, pequeñas y medianas empresas, comercio formal e informal. Las organizaciones productivas que definen al segmento número 4, lo integran las organizaciones de agricultores, las organizaciones de pescadores, las de artesanos y otras afines. El grupo cinco se conforma básicamente con clubes juveniles, El grupo 6 se refiere a las organizaciones culturales, deportivas y educativas como las APAFAS, Clubes Deportivos, Instituciones religiosas entre otras El segmento 7 contempla a las asociaciones vinculadas al adulto mayor, a los jubilados y a los discapacitados.

Al margen que puede discutirse si el criterio seguido para integrar los Consejos de Coordinación Local se ajusta al marco legal vigente - los funcionarios y regidores de Chancay afirman que es efectivamente así- la vinculación entre el representante y un bien definido grupo de pertenencia hace que efectivamente actúen como delegados y tengan que rendir cuentas. Ello no ocurre en la mayoría de los casos de los gobiernos regionales, provinciales y distritales en que quienes son elegidos lo hacen por cuenta de un abigarrado, complejo, difuso conjunto de organizaciones puestas todas en un mismo sitio y con igual nivel. Con márgenes amplios de discrecionalidad y de imprecisión se definen genéricamente como sociedad civil, sin que se diferencien adecuadamente organizaciones sociales y representaciones estables, diluyendo criterios de diálogo y control entre una y otra instancia.

Las diversas actividades contempladas en la capacitación y en la realización de los talleres

Otra actividad en donde Chancay parece haber avanzado más que otros distritos es en lo relativo a la capacitación. Entendieron autoridades y técnicos que no solamente era necesario explicar el proceso del presupuesto participativo y su importancia sino para ayudar a que esta iniciativa ganara en profundidad en la población comprometida en esta iniciativa, se hacía necesario que se consideraran temas relativos a la salud, la educación, los problemas agropecuarios, el transporte y la seguridad ciudadana, entre otros. Contaron para ello con la colaboración de diversos expertos así como funcionarios del Ministerio de Economía y Finanzas, del Consejo Nacional de Descentralización, la Defensoría del Pueblo y algunas ONGs, entre ellas la Red de Municipalidades y la Red Perú.

A nuestro criterio donde se demuestra mayor creatividad y eficacia es en la organización de los talleres. La primer ventaja es que se sabe con precisión lo que se dispone de gastos de inversión que pueden asignarse en una discusión participativa que surgen del FONCOMUN, canon o sobre canon, ingresos propios y el aporte de ENAPA. El equipo técnico sabe lo que puede discutirse en cada evento y lo informa, de modo que la población sabe cuales son sus márgenes de decisión y procura orientarse con ellos.

Discutiendo por zonas en función de montos ya conocidos

Los llamados talleres territoriales se organizan en cinco zonas, Sur 1, Sur 2 que es el puerto y sus alrededores, norte predominantemente rural, este también dedicado fundamentalmente al agro y el Cercado. Los talleres temáticos no se organizan por ejes estratégicos sino por grupos de la población, mujeres, jóvenes, artesanos, pescadores artesanales y agricultores lo que daría la impresión que por lo menos en el caso de los distritos en general, permiten una discusión más realista y efectiva. Curiosamente estos últimos no están contemplados en la ordenanza, suponemos que para dar la idea que se sigue al pie de la letra las orientaciones del Ministerio de Economía y Finanzas y lo que preconizan la mayoría de ONGs. Finalmente, se realiza un taller de formalización de acuerdos en que se hace un consolidado de proyectos con una activa intervención del equipo técnico respetando en líneas generales lo convenido en cada taller.

Como las cifras previstas se corresponden con los proyectos acordados, daría la impresión que ya en la etapa de discusión se han avanzado algunas tareas propias de la evaluación técnica. Ello hace que no se registren alteraciones inesperadas con respecto a las decisiones tomadas por las organizaciones sociales, a diferencia de lo que suele ocurrir en la mayoría de otros gobiernos locales. La presencia de un regidor dirigiendo cada taller es una garantía política adicional de que estas irregularidades no van a darse. Y la consulta con el CCL y luego la aprobación por el Concejo Municipal probablemente sea un trámite más.

No corresponde dar cuenta de lo que sucede taller por taller en detalle. Anotamos algunos rasgos generales. Los criterios de organización de las reuniones s zonales siguen las mismas pautas de funcionamiento. Un regidor expone sobre la preocupación de la municipalidad de discutir el presupuesto de modo participativo así como de los montos de los que se dispone. Un integrante del equipo técnico, en la mayoría de los casos el Jefe de Participación Vecinal sugiere, lo que es aceptado en todos los casos, dividir a los participantes en tres grupos, uno que se encargará de temas económicos, productivos, de turismo, salud, saneamiento y medio ambiente, otro que se abocará asuntos concernientes a la infraestructura y seguridad y otro que se encargará de lo atinente a la educación, la cultura, el deporte y la historia de la provincia como patrimonio a rescatar, con énfasis en programas sociales y fortalecimiento de capacidades Pasada la etapa de reunión plenaria de discute cinco ítems, el económico productivo y el relativo al turismo, los asociados a salud saneamiento y medio ambiente, aquellos que tienen que ver con viabilidad, infraestructura urbana y seguridad integral, los que encaran problemas de educación cultura y deporte y los preocupados por la gestión democrática del desarrollo.

Sería tedioso para investigador y lectores hacer una descripción minuciosa de lo que ocurre evento por evento. Señalemos entonces los rasgos que aparecen como más pertinentes. En el este, como pasa en los demás casos, los distintos pueblos de la zona hacen conocer sus necesidades y las propuestas a nivel de distrito se orientan a promover programas orientados a descontaminar la zona agrícola, entre ellos el tratamiento de los desagües Huaral y Chancay Rural y el fomento de la Agricultura orgánica. Reclaman también a nivel distrital – no nos referiremos a las propuestas provinciales- el establecimiento de un sistema integral de seguridad ciudadana y un equipamiento moderno para las bibliotecas del lugar, Firmaron el acta 28 asistentes, representantes de los pueblos de la zona y las autoridades

En la zona Sur 1 interesa especialmente a los vecinos la ampliación de especialidades en el Instituto Superior Tecnológico, el mejoramiento de la vía de ingreso a Chancay, la ampliación y adecuada concesión de rutas en el distrito y otras propuestas relativas a la organización del transporte colectivo, así como en otro plano la creación de un sistema de seguridad ciudadana, El acta registra la asistencia de 49 personas y dado que debajo de la que la firma se anota el lugar procedencia puede conjeturarse que asisten en calidad de delegados de sus pueblos

En el Sur 2, con la presencia de 47 personas, se destaca la conveniencia de la construcción de un Museo Nacional de Cultura Chancay y en otros planos la construcción de una planta de tratamiento de desagüe, saneamiento físico y legal de los pueblos, talleres industriales en el Instituto Superior así como la ampliación de sus especialidades, un sistema integral de seguridad ciudadana y programa de escuela para padres. En la zona norte les preocupa la formalización de los vendedores ambulantes, el ordenamiento del transporte urbano, el mejoramiento en el manejo del relleno sanitario, la continuación de la carretera Chancay-Huaral- Cerro de Pazco, el desarrollo de un programa de capacitación dirigencias en temas urbanos, el mejoramiento del ornato, el asfaltado de la Plaza de Armas, un cerco en el cementerio de Chanchillo, una alameda y facilidades para el ingreso a la playa y en una perspectiva más integral la elaboración de un Plan de Desarrollo Urbano. Se contó con 41 asistentes

En el Cercado se le concede prioridad a la puesta en funcionamiento de talleres productivos de capacitación micro empresarial, el mejoramiento de la limpieza pública, la remodelación de la Plaza de Armas., el establecimiento de un Plan Integral de Seguridad, la recuperación de humedales en algunos pueblos, el saneamiento físico y legal, el mejoramiento del ingreso a las playas, la realización de gestiones para que el ejército conceda o venda un terreno para hacer allí un complejo deportivo, la modernización del mercado y el mejoramiento del ingreso a Chancay. No es de extrañar que sea en esta zona donde se hace sentir un mayor número de demandas ya que es la más densamente poblada del distrito. Concurrieron 43 personas que actúan en las Juntas Vecinales.

Confieso que no hice un cotejo caso a caso de la relación verbal de pueblos de las distintas zonas que me dieron en la municipalidad respecto a los asistentes a los talleres, ya que me parecía un exceso de escrupulosidad que no necesariamente esta asociada una investigación seria sino perderse en minucias. Resultaba sencillo de comprobar, sin embargo, ya que como vimos en cada firma de un concurrente estaba anotada además la localidad de donde procedían que se registró una abrumadora presencia de delegados de todos los sitios de la provincia de Chancay. Fue unánime a nivel de delegados o se acercó a ese nivel.

Un estilo innovador en la realización de los llamados talleres temáticos

En el taller temático de agricultores, hasta donde se consigue percibir del acta, la dinámica se basa en la exposición de dos expertos, Carlos Calderón de la Agencia Agraria y Augusto Ferro especializado en la recuperación de residuos orgánicos. Se prefirió ello al desarrollo de un mecanismo de plenaria. Probablemente esta decisión fuera acertada. No estamos en condiciones de opinar sobre ello por nuestra falta de conocimientos sobre el tema. Presumo

que lo que se pretendía y se logró es darle una fundamentación ordenada y consistente a la discusión en temas que afectan a los productores en lugar de acumular desordenadamente demandas. Por lo demás los asistentes tuvieron oportunidad de intervenir activamente. No corresponde resumir lo expuesto. Conviene destacar, sin embargo, que Calderón hace un análisis pormenorizada de la situación del valle atendiendo entre otros aspectos a la producción pecuaria a la condición en que se encuentra los sembríos de algodón tangüis, maíz amarillo, frutales entre otros cultivos, los problemas existentes en relación al agua y las tareas que deberían cumplir la Junta de Regantes, la falta de titulación que afecta a muchos campesinos, las dificultades de acceso al crédito y las alternativas para buscar una solución a esta dificultad. Luego señala la urgencia sobre todo en el algodón de mejorar niveles de productividad e incorporar valor agregado y la necesidad que cada 200 hectáreas haya un profesional especializado, solución a la que a su criterio puede llegarse con relativa facilidad ya que en definitiva se trata de un problema de logística y de disposición de los agricultores a recibir asistencia. Los participantes parecieron compartir lo expuesto en sus lineamientos principales si se tienen en cuenta lo dicho en sus comentarios y acotaciones.

El tema desarrollado por Augusto Ferro parece un tanto más alejado de lo que preocupa en lo inmediato a los agricultores, al margen que proponga quizás una alternativa pertinente. Alude a las posibilidades del aprovechamiento de residuos orgánicos sólidos provenientes de jardines, mercados, ferias que al decir del acta permite con una tecnología simple producir “humus enzimático”, que eleva la productividad, se procesa en menos de dos meses y es inocuo para el medio ambiente. Otro especialista, César Nava expone sobre proyectos de irrigación utilizando riego tecnificado así como la necesidad de que este tema sea discutido con los agricultores de la zona. Finalmente se entiende en el reunión que es necesario llevar adelante 19 propuestas, entre ellos incorporar valor agrado al algodón y adquirir una planta desmontadora, hacer el revestimiento de los canales de regadío y mejorar el sistema, adquirir de modo planificado insumos y proceder a la recuperación de residuos orgánicos sólidos donde parece recogerse lo discutido en el taller, entre otras medidas. Asistieron 12 agricultores, participación sensiblemente menor a la anotada en los talleres zonales.

El llamado taller temático de mujeres organizó la agenda de discusión dividiéndolas en problemas, potencialidades y acciones. A diferencia de lo ocurrido en el evento de agricultores-, sospechamos que por la metodología empleada más que por deficiencias en la elaboración del acta- los listados sin comentarios sobre cada ítem sustituyeron una discusión más integral. Entre las conclusiones sacadas destacan entre otras la solicitud a la policía de una oficina de atención a la mujer, crear un albergue para la mujer y el niño maltratado que cuente con asesores legales entre otros profesionales, capacitar en temas productivos y en la formación de microempresas y promover programas de alfabetización entre otras actividades..Asistieron al taller 20 personas.

Los talleres temáticos de jóvenes, artesanos y pescadores artesanales se organizan con los mismos criterios que el mencionado precedentemente y por lo mismo incurren en los mismos problemas y carencias. Llama la atención que entre los problemas anotados los jóvenes incurran en el trujinado discurso moral de “la falta de valores. Entre las diversas propuestas presentadas las mas relevantes son, a nuestro criterio, hacer convenios con universidades para hacer posible un centro de estudios superior en Chancay,, tomar

medidas para fortalecer el Instituto Superior Tecnológico., apoyar en formación y gestión a talleres productivos y microempresas, extender diagnósticos sobre orientación vocacional, entre otros temas. El evento contó con 28 asistentes.

Ni en el taller de artesanos ni en el de pesca artesanal se sabe los niveles de concurrencia ya que ella no fue registrada. En el primer caso se entendió que era necesario fortalecer la organización y crear un sistema de fondos rotatorios para que accedan a un equipamiento adecuado. Los pescadores artesanales entendieron que debían formalizar su actividad para lo cual entre otras medidas se les debía extender un carné, instalar una planta procesadora de hielo en escamas, otro de conservas, construir módulos para la venta, disponer de transporte adecuado para el traslado de los productos y disponer de instrumentos de vigilancia marítima

La formalización de los acuerdos alcanzados

La asamblea distrital de Formalización de Acuerdos es la instancia decisiva del presupuesto participativo. En ella se informa de lo acordado en los diversos talleres realizados, y se establece un orden de prioridad de los proyectos por zona y por actividad o condición social. Dado que como se ha señalado el equipo técnico ha calculado costos y establecido los fondos que se pueden disponer en cada evento, lo asignado traduce con bastante fidelidad lo previsto por los especialistas. Estos criterios así como la participación en los talleres de profesionales de la municipalidad y regidores hará luego más sencilla la evaluación técnica, el acuerdo con el CCL y la aprobación del Concejo municipal.

Priorización de proyectos de infraestructura 2006.Chancay

Cercado

PROYECTO	UBICACIÓN	MONTO	OBSERVACIÓN
Pavimentación Calle Miguel Grau	Cercado Chancay	312,000.00	
Pavimentación de calle Junín	Cercado Chancay	250,000.00	
Construcción de pasaje Leoncio Prado	Cercado Chancay	20,000.00	

Norte

Electrificación	La Calichera	8,000.00	
Primera etapa plaza principal	Pampa Libre	15,000.00	
Construcción de 2 aulas para el IE N° 20393	Pampa Libre	36,000.00	
Módulo Seguridad Ciudadana	Chancayllo	15,000.00	
Construcción Cerco Cementerio de Cacaïllo	Chancayllo	20,000.00	Primera etapa
Alameda ingreso Playa de Chancayllo	Chancayllo	40,000.00	
Construcción de 2 aulas	Candelaria	36,000.00	
Canalización de Acequia-Asesoramiento Técnico	Laure	15,000.00	

Este

Veredas y sardineles calles Salaverry y la Marina	Quepepampa	30,000.00	Sardinel central
Construcción de campo deportivo de gas	Quepepampa	25,000.00	Depende disponibilidad de terreno
Construcción de Loza deportiva	Centro poblado 28 de julio	25,000.00	

Sur I

Muro de contención, construcción de escalera y rehabilitación del CEI	Santa rosa	90,000.00	
Construcción de Losa Deportiva	El Pacífico	25,000.00	
Construcción e implementación talleres productivos - CEO Municipal	Peralvillo	80,000.00	

Sur II

Construcción local comunal	Buena vista Alta	22,031.00	Primera etapa
Afirmado de vías	Juan Velasco I, II, y trinidad II	200,000.00	
Construcción de Muro de Contención de piedra	Marítima Alta	25,000.00	
Mejoramiento de la Loza Deportiva	Trinidad I	10,000.00	Refacción y otros
Pavimentación de calles	Marítima baja	80,000.00	

Total: 1'359.031.00

Priorización de proyectos talleres temáticos presupuesto participativo 2006.Chancay*Mujeres*

Proyecto	Ubicación	Monto	Observación
Crear un albergue para la mujer y el niño maltratado		40,000.00	
Establecer Convenios y alianzas para el tema de fortalecimiento de las organizaciones femeninas (talleres productivos)		50,000.00	
Capacitación en microempresas para mujeres (gestionando la obtención de materia prima)			
Apoyo nutricional comedor y vaso de leche.		60,000.00	

Jóvenes

Proyecto	Ubicación	Monto	Observación
Creación de un Service que permita agrupar a los jóvenes darles la posibilidad de conseguir trabajo.			
Promover eventos culturales, deportivos, académicos y de salud.			
Sistema organizacional			
Implementación curricular en pesca y agricultura técnica para jóvenes en el I.S.T Chancay		70,000.00	

Agricultores

Proyecto	Ubicación	Monto	Observación
Recuperación de residuos orgánicos sólidos			
Proyecto de riego tecnificado			
Buenas prácticas agrícolas			
Promoción de la agricultura sostenible para el valle de Chancay		80,000.00	

Artisanos

Proyecto	Ubicación	Monto	Observación
Fortalecimiento de la organización que existe a fin que permita albergar a la gran mayoría de artesanos			
Promoción de los productos en artesanía a nivel local, nacional e internacional (capacitación y asesoría)			
Creación de Fondos rotatorios que permita el equipamiento de los artesanos para una mayor producción en cantidad y calidad (entre 3000 y 5000)			
Apoyo y promoción a la artesanía		25,000.00	

VI-CONCLUSIONES. EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN UNA SOCIEDAD HETEROGÉNEA

Como se ha podido comprobar las diferencias en los criterios aprobados para llevar adelante el presupuesto participativo son muy marcadas entre los distintas provincias y distritos que hemos estudiado, la mayoría de ellos situados en el departamento de Puno. Señalemos una primera comprobación, salvo que se haya constituido discusiones por zonas o por barrios y comunidades rurales y de allí haya surgido más que una convocatoria sin restricciones a agentes participantes, una estructura de delegados, el conocimiento de esta iniciativa termina siendo muy restringido en la comunidad. En algunos casos por desinterés de las autoridades o del equipo técnico. En ocasiones también resultado de los costos y tiempo que demanda la participación. Se crea sí a menudo una élite interesada en estos temas, con mayores o menores márgenes de distancia respecto a la población con la que además no tiene por lo general vínculo representativo formal alguno.

Y pareciera existir un doble carril, por un lado se acude a los llamados agentes participantes, por otro se recurre a quienes junto con alcaldes y regidores, y representando a la sociedad civil forman parte de los Consejos de Coordinación Local provincial o distrital. Daría la impresión que cuando como en el caso del distrito de Chancay, se elige el CCL con delegados por segmentos definidos de acuerdo a grupos de intereses compartidos, resulta más efectiva tanto la tarea desempeñada así como las perspectivas de hacer una adecuada rendición de cuentas de lo actuado.

La compleja relación con los Planes de Desarrollo Concertados.

En teoría los presupuestos participativos deben estar asociados al progresivo cumplimiento de las Planes de Desarrollo Concertados. Aquí se presenta un primer entrapamiento. Por razones de escala, y sobre todo en zonas como Sandia donde es muy difícil la comunicación entre sus distintas ciudades y comunidades, el presupuesto se realiza sobre todo a nivel del distrito capital. Una parecida situación existe en Azángaro, quizás porque en su municipalidad provincial se concentra el equipo técnico con mayores niveles de formación. Sin embargo, se entiende por los expertos en el tema que una adecuada planificación requiere pensarse a nivel provincial en términos de circuitos económicos, cadenas productivas, articulación vial, desarrollo de mercados. Ello no parece estar ocurriendo.

En teoría la asignación de recursos debe ajustarse año a año a lo previamente planificado. No suceden por lo general las cosas de esta manera. En parte, este hecho surge del desconocimiento de la que ocurre en el conjunto de la circunscripción administrativa. En parte también obedece, a que daría la impresión que estos Planes de Desarrollo Concertado tienen un diagnóstico insuficiente de los problemas de la provincia. No se elaboran indicadores económicos y sociales precisos que permitan dar cuenta de lo que efectivamente se está avanzando en el cumplimiento de los objetivos propuestos. Y el enfoque que identifica fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas deriva en un listado a veces errático de problemas, que dificulta articular una perspectiva global.

Advirtiendo nuevamente nuestro desconocimiento en temas de planificación la idea de “visión” en estos proyectos suena a una utopía de la comunidad a la que se aspira- probablemente impulsada por los facilitadores- que una realidad que se vaya construyendo paso a paso. Y de distrito en distrito, de provincia en provincia parece que se estuviera leyendo variantes de un mismo texto, que guardan una considerable distancia con lo que se va sugiriendo acerca de lo que debe hacerse en las diferentes etapas proyectadas. Probablemente sea un obligado ejercicio impuesto por los organismos de cooperación internacional. Y en buena parte obedece a traslados de metodologías utilizadas en el ámbito empresarial. La probable diferencia es que en este último caso se establecen metas cuantitativas que pueden comprobarse en contraste con el difuso lenguaje que se utiliza para pensar en el futuro de los espacios locales considerados. La situación parece difícil de revertir en el corto plazo. Los especialistas en el tema se han acostumbrado a pensar desde estos parámetros. En algunos casos tendría que darse una “vuelta de tuerca” en sus discursos a cuyas exigencias no podrían responder ya que los pondría en un nuevo estadio en cuanto a conocimientos y a imaginación. Se sabe de las dificultades de modificar hábitos de pensamientos arraigados.

Los comprobados avances graduales

Aun con estas dificultades corresponde señalar los presupuestos participativos han avanzado en las tareas básicas que le señala la ley- marco, como la identificación de agentes participantes, la capacitación, la realización de talleres, la evaluación técnica de prioridades, la formalización de acuerdos y en menor medida, la rendición de cuentas. Sólo que cada distrito o provincia lo hacen a su manera particular. Lo adaptan atendiendo tanto a criterio de lo que las autoridades entienden debe ser una buena política en el tema como a las realidades geográficas, políticas, económicas y sociales de la zona en que actúan.

Las concepciones de aquello que debe entenderse por agentes participantes parecen tener en las autoridades locales una visión menos reglamentarista que la establecida en el Instructivo del MEF, en la que en teoría cualquiera puede tener esa condición. Se atiende sobre todo a las organizaciones sociales y sus representantes, distinguiendo en la mayoría de los casos entre zonas urbanas y rurales, reuniéndolos primero para que discutan en su sitio y concurriendo luego a la instancia identificada como de formalización de los acuerdos,- aunque no siempre se la denomina así - que ya tiene la lógica de un plenario con una adecuada discusión previa.

Las diversas estrategias de capacitación

La capacitación es en algunos casos una tarea con cierto grado de elaboración. En Chancay, por ejemplo, la discusión no se limita a explicar el presupuesto participativo en sí mismo sino se tratan temas que afectan a la comunidad, por ejemplo problemas como los de agricultura y el desarrollo social. En Azángaro y Sandía se trata de consolidar la labor de los equipos técnicos con una información que prestan ONGs especializadas en el tema, lo que otorga mayores garantías que se va a hacer un trabajo profesional competente. El Ministerio de Economía y Finanzas, quizás por problemas de disponibilidad de personal, parece limitar sus tareas actuando solamente a nivel regional., Salvo recientemente en José Domingo Choquehuanca, entre los distritos que son parte de este estudio en que ha

promovido un proyecto que tiene este componente de formación, llamado “Voces de los Pobres”, que se encuentra en su fase inicial

Lo que suele ocurrir con frecuencia es que la capacitación se fusione con el primer taller limitándose el alcalde o un facilitador a dar una información sumaria de lo que va a discutirse y los parámetros con los que se va a organizar la discusión

Las dificultades de los equipos técnicos

Los equipos técnicos a nivel regional – como hemos podido comprobar en otro trabajo sobre el tema- son muy diferentes en cuando a su interés, conocimiento y compromisos con respecto a los presupuestos participativos, y en general a la intervención de la comunidad en asuntos relativos a asignación y administración de recursos. El caso del gobierno regional de Puno es uno de aquellos en que se percibe una marcada actitud de prescindencia. En teoría, puede pensarse que con una conducción política adecuada, puesto que dispone de los recursos suficientes para disponer de un personal calificado, la situación puede variar sustantivamente. Por supuesto habrá tensiones entre lo que decide la autoridad y lo que finalmente se ejecuta. En algunos casos responderán a la normatividad vigente. En otros harán una suerte de ejercicio de simulación en que cumplirán formalmente las instancias participativas siendo conscientes estos profesionales que podrán reservarse las decisiones finales. Es otra manifestación más de las intrincadas relaciones entre lógicas políticas e inercias o intereses burocráticos.

A nivel provincial, como se ha visto, los niveles de competencia son disímiles si se pasa de una a otro territorio, pero en todo caso pareciera que en la mayoría de las situaciones encontradas, estuviera el trabajo principal anclado en el distrito capital y ello le pone límites a su campo de observación. Este último es el punto de partida. Solo a partir de allí se permiten una visión más amplia que abarque lo que en teoría es su ámbito jurisdiccional. El distrito al que se privilegia tiene un efecto de arrastre sobre lo provincial cuando en teoría debiera ocurrir la situación inversa. Diversas razones explican esta situación. En algunos casos dificultades de traslado material de una zona a otra y aun cuando pudieran hacerlo, falta de tiempo para enterarse de lo que ocurre en los diferentes lugares. En otras situaciones, probablemente no quieran afrontar, o no están en condiciones de hacerlo, los costos políticos de negociar con alcaldes distritales y con los raleadas equipos técnicos que se cuenta en ese nivel, que pueden ir de morosas negociaciones a conflictos que no son sencillos de encauzar.

Esta dinámica revierte el proceso otra vez hacia el distrito capital donde se espera que concurren los alcaldes a presentar sus propuestas. Allí las situaciones pueden variar. Azángaro como se ha visto establece ejes ordenados en pocos ítems definidos con precisión, considerados como de prioridad provincial para asignar fondos, que tiene que ver con decisiones políticas y una adecuada comprensión de lo que corresponde decidir en los diferentes niveles de circunscripción administrativa., lo propio de la provincia, lo propio del distrito En Sandia se busca soluciones intermedias- fijar elementos comunes, conceder a cada zona fondos específicos -, en un territorio desarticulado donde se tiene un escaso conocimiento de lo que está ocurriendo en otras zonas que no sean la capital. Finalmente, en otras circunscripciones se opta por asignar partidas a los diferentes distritos

escamoteando lo propio y diferenciándolo de las atribuciones provinciales, incurriendo en la “atomización” del gasto, que parece ser la única situación percibida por las ONGs especializadas en el tema.

Cuando llegamos a los distritos, especialmente los rurales, nos encontramos con uno o dos técnicos a veces poco informados desbordados en sus responsabilidades. Los materiales que dan cuenta de las etapas del presupuesto participativo están dispersos en los cajones de viejos escritorios o en archivos y hasta en anotaciones en un cuaderno. En ocasiones les cuesta a los funcionarios ubicarlos pese a la buena voluntad que hemos encontrado en todos los casos para tratar de facilitarnos la información que requeríamos. Cuando existe una ONG que actúa en la zona este desorden deja de estar tan presente, quizás por interés en ayudar al proceso, en parte porque están obligadas a dar cuenta a las agencias que la apoyan de lo que han realizado. Y les cuesta a estos técnicos reconstruir el presupuesto participativo. A veces pasa a ser poco menos que una tarea compartida entre estos profesionales y el investigador.

A partir de estas comprobaciones suena bien intencionado pero un tanto desenfocado con la realidad la constitución de equipos técnicos mixtos que sugiere el instructivo del MEF, integrados por los profesionales de los gobiernos locales y los CCR y los CCI con preocupación de que se participe e la sociedad civil. Quizás funcione a nivel regional y no en todos los casos y en provincias predominantemente urbanas con las limitaciones ya señaladas. No ocurre lo mismo con aquellas zonas en la que existen fuerte presencia rural y dificultades en las comunicaciones. Los profesionales poseen conocimientos que le van a otorgar preeminencia con respecto a los representantes de la sociedad civil de los CCL, que no disponen de tiempo y recursos para ingresar en una lógica administrativa competente.

Una alternativa utilizada es que intervengan las ONGs asesorando a los CCL con el propósito de darle mayor eficacia a su labor. La solución es en buena parte aleatoria ya que depende de intervenciones circunstanciales en una zona que ellas eligieron y no constituye por cierto un instrumento para definir una política pública generalizada con orientación descentralista. Estas ONGs asesoran, se insertan en el gobierno local o actúan como una contraélite. Estas instituciones, además, pueden en ocasiones perseguir objetivos particulares que no necesariamente coinciden con las finalidades propuestas en el presupuesto participativo. O siguen un mismo rígido plan de actividades en gobiernos locales que cubren territorios de muy disímiles características,

El problema no es de sencilla solución. Sería irrealista pretender que existan equipos técnicos capacitados en los más de 1800 gobiernos distritales que existen en el país. Lo que puede pensarse- y otra vez afrontamos un problema de costos- es que los profesionales de las provincias procuren actuar descentralizadamente dialogando y asesorando en los distritos en algunas jornadas de trabajo compartidas. Aseguraría mayores niveles de coherencia. A la falta de disposición de recursos se plantea un severo problema de tiempo disponible. En teoría debe discutirse primero lo distrital, luego lo provincial, después lo regional. El lapso para hacer todo ello es sin embargo de un año. Aun cuando funcione un preciso mecanismo de relojería no puede establecerse un cronograma en que los profesionales más capacitados puedan cubrir todos estos frentes a la vez. Una solución provisional y por cierto no del todo satisfactoria es diferir, como veremos más adelante con

algo más de detalle, por un año lo provincial limitándose a que se resuelva por medio de un plenario entre alcaldes y regidores distritales y provinciales y que se concentre la actividad en los distritos definiendo un horizonte para un período que se prolongue a varios ejercicios presupuestales y después esperar que lo acordado se cumpla, lo que no necesariamente está garantizado.

Los talleres: la conveniencia de descentralizar y de fijar parámetros al debate

Los talleres parece aconsejable que cumplan dos requisitos, que se realicen en su primera etapa de modo descentralizado como se hace por ejemplo en Chancay y Azángaro yendo a diferentes zonas – en Sandia no se tiene idea en la capital de lo que está ocurriendo en algunos distritos de la provincia - y que el equipo técnico establezca los montos de aquello que puede discutirse participativamente en cada lugar. De este modo la población sabe a qué atenerse, hasta donde puede llegar con sus propuestas y proyectos permitiendo que no se exceda en el establecimiento de sus prioridades, desbordando aquello que las autoridades pueden razonablemente decidir.. Esta precaución facilita además que no haya sorpresas en el momento de la evaluación técnica. En cierta manera esa tarea puede asociarse con la realización del taller final en que se definen en conjunto las propuestas.

Los profesionales ya pueden hacer no necesariamente perfiles de proyectos- dado el monto de los fondos discutidos no es necesario por lo general la aprobación del Ministerio de Economía y Fianzas – sino fichas técnicas que establezcan naturaleza de las obras, montos requeridos, plazos para su ejecución, impacto. Este es el criterio seguido por ejemplo en Chancay, colaborando en esta tarea especialistas de la sociedad, lo que garantiza niveles de transparencia, A su mayor eficacia, se agrega la ventaja que evita en buena medida que alcaldes y regidores intervengan intempestivamente, previo a la aprobación por parte del Consejo Municipal, alterando órdenes de prioridades o introduciendo propuestas que no habían sido discutidas previamente, aduciendo la falta de viabilidad de aquellas iniciativas que propusiera la comunidad en los talleres,

Distinguiendo lo provincial de lo distrital

Como se sabe hasta por la premura de los plazos resulta extremadamente complejo articular la discusión de los presupuestos participativos distrital, provincial y regional, al margen que no siempre están bien definidas las competencias exclusivas o concurrentes de cada una de estos niveles. Y ya vimos además lo extremadamente complejo que en lugares como Sandia resulta definir un presupuesto provincial participativo que en todo caso se decide en una reunión con alcaldes y regidores distritales, de los cuales no siempre se tiene idea que en sus jurisdicciones respectivas hicieran intervenir a la comunidad en la toma de decisiones. En este marco parece razonable la decisión tomada en Azángaro. Se trata que lo provincial se ordene en torno a pocos temas articuladores, en el caso electrificación, obras de infraestructura o proyectos productivos. Los ejes pueden variar y además considerar proyectos de articulación interdistrital. La ventaja de esta propuesta es que la provincia se toma como centro de la planificación a ese nivel, evitando la inconveniente superposición con reclamos dispersos, poco integrados de los distritos que tienen su propia circunscripción administrativa, para discutir y decidir sobre ellos.

Un problema asociado lateralmente al anterior, es el de los ciclos políticos. Tal como había ocurrido antes con las experiencias de concertación, el cambio de autoridades municipales puede cambiar y en ocasiones radicalmente, el impulso que puede darse a los presupuestos participativos que dependen en buena medida de la iniciativa de los alcaldes y los concejos municipales. No tiene mayor sentido, a mi criterio, que en tiempo de elecciones los candidatos celebren Acuerdos de Gobernabilidad, práctica generalmente promovida por las ONGs. No hay garantías de que quienes ganen cumplan los compromisos, en buena medida porque no existen instituciones de la sociedad civil con la suficiente influencia para velar por el cumplimiento de lo acordado. Y de poco sirve la reconvención moral.

La solución debiera ser pensar el presupuesto participativo manteniendo un horizonte de cambios de largo plazo pero tomando en cuenta prioritariamente los cinco años de una gestión local. Este punto de partida permite actuar con relativa efectividad y reducir la incertidumbre. Y en el primer año convendría dedicarse a afirmar lo distrital si lo que se quiere, como se proclama, es dar márgenes que aseguren un efectivo arraigo social de la iniciativa, tratando de ordenar lo que va a realizarse en lo venidero, no yendo más allá de los plazos de una determinada administración. A partir de allí procurar que marchan de modo acompasado, lo que por cierto no es tarea sencilla, los presupuestos participativos provinciales y distritales³

¿Quién conoce los presupuestos participativos?

En general la estrategia de investigación que aquí se ha emprendido es empezar las entrevistas realizadas en cada lugar con la persona que según informaciones previas recogidas conocía más del tema. En algunos casos era un integrante del equipo técnico, en otras un experto de alguna ONG. Ellos por lo general explicaban con propiedad lo que estaba ocurriendo sin un discurso estereotipado. Posteriormente se hablaba con el alcalde o un regidor, un integrante del CCL, representantes de organizaciones sociales, eventualmente con críticos a la gestión del gobierno local para obtener así una perspectiva más integral y pluralista.

Por lo común, podía percibirse que en buen número de estos interlocutores el proceso de presupuesto participativo en el mejor de los casos sólo se lo conocía en líneas generales, la mayoría de las veces se identificaban sólo algunas de sus etapas y con frecuencia con extrema vaguedad. La conversación desembocaba finalmente en un análisis de los problemas del distrito o de la provincia o de la actuación del gobierno local. La situación variaba en parte en Chancay donde los regidores tenían un conocimiento adecuado, lo que me parece debe atribuirse a que allí intervenía un partido político que hacía de los presupuestos participativos uno de los ejes principales de su propuesta, probablemente por motivos en que se entremezclaban sus convicciones con un intento razonable de procurar ampliar su base de apoyo entre vecinos y comunidades.

No puede pretenderse, es cierto, que esta iniciativa sea conocida aun en sus rasgos generales por el conjunto de la población. En cambio debiera ser parte de los conocimientos incorporados por miembros de los CCL, funcionarios del gobierno local, alcaldes (en este

³ Esta idea, que me parece pertinente, ha sido sugerida por María Isabel Remy.

caso tienen a veces una noción general e imprecisa de sus obligaciones) y las principales organizaciones sociales. Hasta donde he podido comprobar ello no ocurre así. ¿Una iniciativa de participación sin participantes? Conviene no exagerar. Algunos talleres funcionan. Las personas en la comunidad poco a poco adquieren una noción de que tienen atribuciones y derechos de intervenir en la discusión sobre las obras y servicios que convienen a la localidad. Debe reconocerse que esta idea del presupuesto participativo supone reconocer que es un proceso gradual. En algunos casos se tiene conciencia de ello. En otros da la impresión que los promotores de esta iniciativa se encierran en un círculo restringido de interlocutores y encuentran avances donde no lo hay.

El sentido realista de lo que pueden hacer los Comités de Vigilancia

Como se sabe los sucesivos Instructivos del MEF establecen la necesidad de formar Comités de Vigilancia que incluso, ante la identificación de irregularidades, pueden presentar denuncias ante la Contraloría General de la República, el Ministerio Público o el Congreso. Como hemos señalado en otro trabajo estas disposiciones tienen poco asidero con lo que pueden hacer estos representantes en las precarias realidades locales. La solución más atinada parece ser la asumida en Chancay en que se nombra un Comité de Vigilancia por cada una de las cinco zonas en que se ha dividido el distrito y se le entrega documentos informativos acerca de los proyectos a ejecutar. Quizás no se encuentren en condiciones de hacer un seguimiento minucioso. Pueden, sin embargo, tener ideas de costos, plazos en los que se va ejecutando la obra, calidad de los materiales empleados y de esa manera supervisar a una gestión en temas específicos e informar de ello a la comunidad.

Una iniciativa que adquiere creciente vigencia

Los presupuestos participativos tienen costos. En provincias desarticuladas requiere viajes de los equipos técnicos de apoyo a la tarea, de coordinación y de supervisión de los labores de administración y consulta en las distintas zonas. Y si bien es necesario promover un debate centralizado tiene que haber un taller final de priorización de proyectos donde no solo corresponde que sean discutidos por las autoridades municipales sino por delegados de la comunidad, si en verdad se quiere que sea participativo. Supone gastos de traslado, alojamiento y compensación por los días de trabajo perdidos. En otro plano, no puede aspirarse a una participación sin tregua del conjunto de vecinos o de comunidades, desgasta su intervención por falta de tiempo y de recursos en lugar de promoverla. Es necesario entonces auspiciar una etapa de consulta con una convocatoria amplia y luego el nombramiento de delegados que asuman la responsabilidad e informen y llegado el caso, rindan cuentas de lo actuado.

Debe tenerse en cuenta además que si algo ha caracterizado las sociedades locales, sobre todo en ámbitos rurales ha sido el predominio de los conflictos al interior mismo de la comunidad más gravitantes y extendidos que los procesos de concertación y de participación. El desafío principal que se enfrenta ahora es procurar institucionalizar los primeros. Por otro lado, no consigue entenderse del todo – por lo menos para un observador desprevenido como el que escribe estas líneas – el sentido que tienen las reuniones anuales que realizan las autoridades del Ministerio de Economía y Finanzas con representantes de ONGs y especialistas en el tema para introducir correcciones al Instructivo que pretende

darle orden al proceso. Como creo que se ha podido demostrar la consecuencia de seguir agregando disposiciones en lugar de establecer unas pocas principios rectores, entorpece el proceso y demuestra poca sensibilidad a lo que es la heterogeneidad política, social, cultural y hasta territorial del país, que debiera más bien estimular a que se promueva la innovación. Y en algunos casos los planteamientos expuestos surgen desde el escritorio de los expertos- lo que no es incorrecto de por sí- a condición que antes se hubiera hecho un esfuerzo por tratar de entender las realidades locales, tal como ellas son y no atrapadas en un discurso normativo sobre lo que se pretende que tiene que suceder.

Mi impresión es que existen severos obstáculos que impiden en muchos casos hacer presupuestos participativos regionales. No ocurre lo mismo a nivel de provincias y distritos si bien como se ha señalado no son pocas las dificultades a vencer. Las soluciones van por asegurar la participación social siendo flexibles y creativos, más que atenerse rígidamente a las formulas de un dispositivo legal o un reglamento que tienden a generalizar soluciones, lo que las vuelve inaplicables. Y estas alternativas confiamos que se vayan encontrando