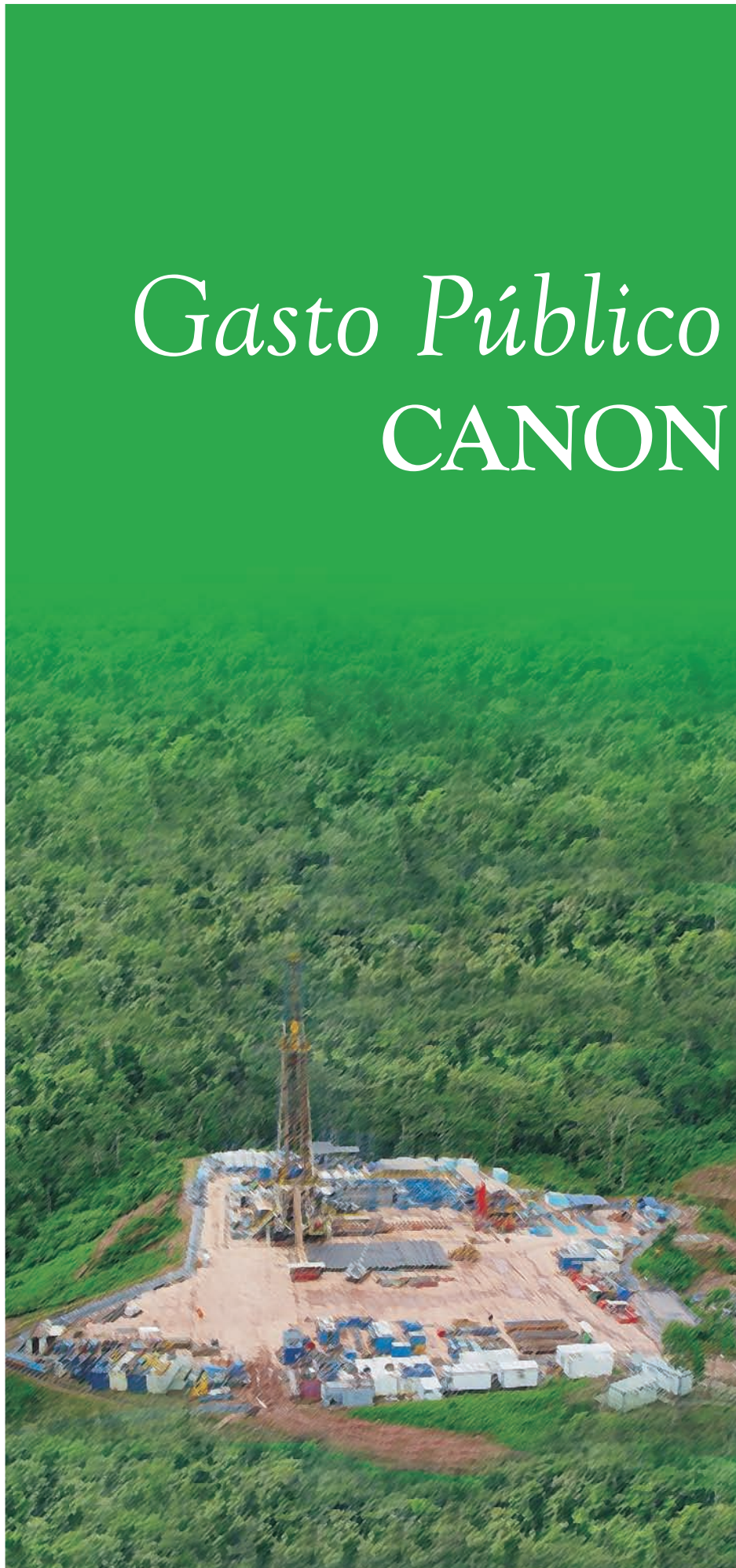


Gasto Público y CANON EN EL PERÚ

ANÁLISIS Y
RECOMENDACIONES
PARA EL MEJOR
APROVECHAMIENTO
DE LAS RENTAS
DEL GAS DE
CAMISEA

LIMA, MARZO DE 2009



CENTRO DE ESTUDIOS
REGIONALES ANDINOS
"BARTOLOMÉ DE LAS CASAS" - CBC



Gasto Público y
CANON EN EL
PERÚ

ANÁLISIS Y
RECOMENDACIONES
PARA EL MEJOR
APROVECHAMIENTO
DE LAS RENTAS
DEL GAS DE
CAMISEA

LIMA, MARZO DE 2009

MAPA 1. DEPARTAMENTO DE CUSCO - PERÚ



AUSPICIADORES

OXFAM INTERNACIONAL
WORLD RESOURCES INSTITUTE
BANK INFORMATION CENTER

EQUIPO DE TRABAJO

Coordinación y dirección:

Epifanio Baca
Juan Narváez

Asistencia:

Julio Venero

Responsables de edición:

Epifanio Baca
Patricia Diaz (Oxfam América)

Equipo local de investigación:

CENTRO BARTOLOMÉ DE LAS CASAS

Ricardo Vega
Pablo Villa
Edwin Rodríguez
Maria Isabel Fernández Baca
Andrea Roca

ASOCIACIÓN ARARIWA

Esther Guzman
Elvira Becerra

Asesor en métodos de investigación social:

Gerardo Castillo

Diseño Gráfico:

Renzo Espinel
Luis de la Lama



ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	7
PRÓLOGO	11
GLOSARIO DE TÉRMINOS	15
1. INVERSIONES PÚBLICAS EN LA REGIÓN DEL CUSCO	17
1.1 ECONOMÍA REGIONAL Y POBREZA	19
1.2 INVERSIÓN PÚBLICA EN LA REGIÓN DEL CUSCO	23
1.2.1 Principales unidades ejecutoras y destino de las inversiones	24
1.2.2 Principales fuentes de financiamiento	28
1.2.3 Distribución de la inversión pública por provincias	29
1.2.4 Evolución reciente de la inversión y el gasto corriente	31
1.3 LA GESTIÓN DE LAS INVERSIONES EN EL GOBIERNO REGIONAL DEL CUSCO	33
1.3.1 Transferencias por canon y avance de las inversiones	33
1.3.2 Relación entre plan de desarrollo del Gobierno Regional e inversiones .	39
2. ESTUDIO DE CASO: LOS DISTRITOS DE SANTA ANA, ECHARATE Y URUBAMBA	41
2.1 DISTRITO DE SANTA ANA	43
2.2 DISTRITO DE ECHARATE	45
2.2.1 La cuenca del Bajo Urubamba	47
2.3 DISTRITO DE URUBAMBA	51
2.4 EL CONTEXTO POLÍTICO	53

3. ANÁLISIS DE LA GESTIÓN MUNICIPAL	55
3.1 ORGANIZACIÓN INTERNA DE LAS MUNICIPALIDADES	55
3.1.1 Herramientas de gestión	55
3.1.2 La organización municipal	60
3.1.3 Gestión de recursos humanos	63
3.2 GESTIÓN PRESUPUESTAL	66
3.2.1 Presupuesto por fuente de financiamiento	66
3.2.2 Presupuesto por tipo de gasto	71
3.3 GESTIÓN DE LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN	77
3.3.1 Destino de la inversión	79
3.3.2 Procesos de adquisiciones y contrataciones públicas	81
3.4 ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN Y CONTROL CIUDADANO	83
3.4.1 El Presupuesto Participativo	84
3.4.2 Espacios de control ciudadano y rendición de cuentas	85
3.5 TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN	87
3.6 PERCEPCIONES DE LA POBLACIÓN SOBRE LA SITUACIÓN LOCAL Y LA GESTIÓN MUNICIPAL	88
3.7 CONOCIMIENTO DE LA POBLACIÓN ACERCA DEL CANON GASÍFERO	93
3.8 PROCESOS DE CAMBIO ASOCIADOS AL MAYOR GASTO PÚBLICO	95
3.8.1 Incremento de empleos y salarios	95
3.8.2 Posible disminución de la actividad agropecuaria	96
3.8.3 Incremento de precios locales	96
4. EVALUACIÓN DE PROYECTOS DE INVERSIÓN SELECCIONADOS FINANCIADOS CON EL CANON GASÍFERO	99
4.1 PROYECTOS SELECCIONADOS EN SANTA ANA, ECHARATE Y URUBAMBA	101
4.2 EVALUACIÓN DE LOS PROYECTOS	104
4.2.1 Distrito de Santa Ana	104
4.2.2 Distrito de Echarate	109
4.2.3 Distrito de Urubamba	115
CONCLUSIONES	121
RECOMENDACIONES	129
BIBLIOGRAFÍA	133
ANEXOS	CD ADJUNTO



INTRODUCCIÓN

El Grupo Propuesta Ciudadana con el apoyo financiero de Oxfam Internacional, el Bank Information Center (BIC) y el Instituto de Recursos Mundiales (WRI), ha realizado el estudio "Gasto público y canon en el Perú: análisis y recomendaciones para el mejor aprovechamiento de las rentas del Gas de Camisea", con la finalidad de examinar la distribución y el uso de los ingresos procedentes de la explotación de este recurso natural para el financiamiento de proyectos de inversión.

En la región del Cusco, en el sureste peruano, se ubican los yacimientos de San Martín y Cashiriari, conjuntamente conocidos como Lote 88 Camisea (Proyecto Camisea). Ellos albergan una de las más importantes reservas de gas natural de América Latina. El volumen de gas probado es de 8,7 trillones de pies cúbicos (TPC), con un estimado de recuperación final de 6,8 TPC de gas natural y 411 millones de barriles de líquidos de gas natural (propano, butano y condensados).

Las operaciones de extracción del Proyecto Camisea empezaron en junio del 2004, convirtiéndose en el principal productor nacional de hidrocarburos. Produce gas natural (GN) y líquidos de gas natural (LGN). El valor de la producción ascendió a US\$ 809 millones el año 2007, 24% más que el año 2006 cuando alcanzó US\$ 655 millones.

De acuerdo a ley, por esta explotación la región del Cusco se beneficia con el canon gasífero, el cual está constituido por el 50% de las regalías gasíferas (que equivale a 37.24% del valor de producción) y por el 50% del impuesto a la renta que paga el operador del proyecto Camisea (Pluspetrol).

Entre el 2004 y 2007 el Cusco recibió la transferencia de alrededor de S/. 1740 millones por la fuente canon, sobrecanon y regalías. De acuerdo a la Ley del Canon, estos recursos se distribuyen entre los gobiernos regionales (20%), universidades estatales (5%) y los gobiernos locales (75%). Entre los gobiernos locales, el actual esquema de distribución del canon favorece al distrito y la provincia productora, es decir, a Echarate y La Convención.

El Gobierno Regional y las municipalidades están recibiendo importantes montos de canon desde el año 2005 y se estima que ello continuará por los próximos 15 años. Por tanto, una interrogante que surge es si estos recursos están siendo utilizados de acuerdo a lo estipulado por la ley y si los proyectos con ellos financiados responden a las necesidades de desarrollo de estos territorios, en particular de las comunidades nativas donde se halla el recurso.

En el Perú, el sistema presupuestario nacional no cuenta con un sistema de seguimiento y evaluación del gasto de inversión operativo que mida el impacto del gasto a nivel local. Por tanto, no se cuenta con información sobre el impacto de los recursos provenientes del canon gasífero ni minero, lo cual es una carencia lamentable ya que las evaluaciones de impacto sirven para mejorar el gasto público. La iniciativa gubernamental de introducir la gestión por resultados es todavía inicial y está focalizada en los programas sociales. Por ello, resulta de utilidad realizar un estudio que brinde información sobre los proyectos implementados y los impactos generados en las condiciones de vida de la población.

El estudio se planteó cuatro objetivos: a) describir y analizar las características de la inversión pública financiada con los recursos del canon gasífero, b) analizar la eficacia del gasto de inversión realizado por las municipalidades seleccionadas, c) evaluar los efectos de los proyectos de inversión ejecutados en las condiciones de vida de población beneficiada, y d) desarrollar recomendaciones para el Gobierno Nacional, los gobiernos locales y regionales, las empresas, los donantes y las instituciones financieras, y la sociedad civil que permitan mejorar la calidad del gasto y el impacto de los proyectos.

El estudio se encuentra atravesado por tres temas transversales: la transparencia en la gestión pública de los recursos provenientes del canon gasífero, la magnitud de las transferencias frente a la capacidad de gasto y la calidad de la inversión local.

En este sentido, el principal hallazgo del estudio señala que si bien las capacidades de gestión de recursos y ejecución de proyectos de inversión de los gobiernos locales y del Gobierno Regional han mejorado, aún hacen falta importantes avances. Ello es especialmente notorio en cuanto a una mejor planificación de la inversión de modo tal que no se disperse en pequeños proyectos de infraestructura sino que se integre en una visión sostenible de largo de plazo de la región e incida directamente en la disminución de la pobreza de las poblaciones. Asimismo, los mecanismos de participación y vigilancia ciudadana siguen siendo débiles.

La metodología utilizada combina técnicas cualitativas y cuantitativas. Asimismo, la información recogida proviene de diferentes fuentes. Para el análisis de las inversiones públicas se han tomado los datos del Sistema Integrado de Administración Financiera — SIAF del Ministerio de Economía y Finanzas, la información sobre inversión pública por regiones y los reportes de vigilancia del Grupo Propuesta Ciudadana. Para el análisis de la gestión munici-

pal se ha utilizado indicadores obtenidos de documentos y entrevistas a funcionarios municipales. Para aproximarnos a las percepciones que los beneficiarios poseen sobre diversos proyectos se organizaron grupos focales. Finalmente, para medir el grado de conocimiento de la población acerca del canon gasífero se aplicó una encuesta a una muestra urbana de los distritos seleccionados.

El estudio se ha centrado en tres municipios distritales: Echarate, Santa Ana y Urubamba. El primero es el distrito donde se ubica el proyecto de gas y, por tanto, es el que más beneficios directos recibe. El segundo se encuentra en la provincia productora de gas y en él se ubica Quillabamba, la capital y principal centro urbano de la provincia. El tercero es utilizado como distrito control pues los recursos que recibe del canon gasífero son menores.

El presente estudio es el resultado de un proceso colaborativo entre varias instituciones. La conducción del estudio estuvo a cargo del Área de Vigilancia del Grupo Propuesta Ciudadana. El trabajo de campo ha sido realizado por las instituciones socias de Propuesta Ciudadana en el Cusco: el Centro Bartolomé de las Casas y la Asociación Arariwa. Han contribuido con sus comentarios y sugerencias los integrantes del equipo de Vigila Perú, los miembros del Comité operativo institucional, así Emily Greenspan de Oxfam América e Isabel Munilla de World Resources Institute. A todos ellos nuestro reconocimiento por su valioso apoyo.



PRÓLOGO

La crisis internacional ha afectado negativamente los volúmenes de demanda y los precios internacionales del petróleo y de los principales productos minerales, con excepción del oro. Para países como el Perú, que han hecho de la exportación de estos commodities el motor de su crecimiento, esta caída en la demanda y los precios significará con toda seguridad una reducción en la tasa de crecimiento general de la economía, así como una caída en los presupuestos de inversión de los gobiernos regionales y locales de las regiones productoras, que son muy dependientes de la asignación de una parte del Impuesto a la Renta de las industrias extractivas que reciben gracias a las leyes de canon.

Pasamos pues de un ciclo expansivo de la economía y de los recursos disponibles para la inversión pública, a uno de drástica reducción de las tasas de crecimiento y –quizás, si la crisis dura y/o se profundiza– a uno de franca recesión.

Esta situación está generando una serie de debates técnicos y políticos, centrados en dos caras de una misma interrogante central: ¿que pudimos haber hecho mejor durante el ciclo expansivo que se acaba? ¿Cómo podemos aprovechar mejor el siguiente ciclo expansivo?

En torno a esta interrogante central, se abren varios debates íntimamente relacionados entre sí. Entre ellos, por ejemplo, el impuesto a las sobre-ganancias y el pago de regalías para asegurar que el país logre retener para sí una porción mayor de la enorme renta que se ha generado en estos años de demanda y precios altos; las reformas a las leyes de canon para asegurar una mejor distribución –entre el gobierno central y las regiones productoras y entre las regiones productoras y no productoras– de la renta generada en estos años; la capacidad del gobierno central y de los gobiernos subnacionales de hacer una gestión más eficiente de estos recursos; la capacidad del gobierno central y de los gobiernos subnacionales de hacer una gestión más transparente de estos recursos; las normas que han relajado los estándares ambientales y sociales para hacer que el país sea más atractivo a la inversión; los mecanismos del gobierno central –como el Sistema Nacional de Inversión Pública– para asegurar la calidad de la inversión; la prioridad que se debe dar –o no– a las actividades extractivas en áreas naturales protegidas, zonas ricas en biodiversidad y zonas con potencial de desarrollo agrícola y ganadero más incluyente y más sostenible; etc.

Todos estos temas son si duda temas importantes. Y en torno a todos ellos –con base en la información certera y oportuna generada por su sistema de monitoreo– el Grupo Propuesta Ciudadana ha intervenido de manera importante aportando información, análisis y alternativas.

Pero, ciertamente, hay otros temas –igualmente relevantes– que no ha recibido atención similar. Uno de ellos, seguramente no el único pero sí uno de gran relevancia, es materia de la investigación cuyos resultados el Grupo Propuesta Ciudadana nos presenta en este texto. Se trata de una pregunta elemental, pero no por ello menos compleja: ¿cual ha sido el impacto en la vida de la gente de los proyectos de inversión ejecutados con los recursos del canon?

Pregunta elemental porque, al fin y al cabo, se entiende que estos recursos deben usarse para mejorar la calidad de vida de la gente. Pero pregunta de respuesta compleja porque no es fácil definir en que consiste mejorar la vida de la gente ni tampoco medir mejoras en este terreno.

Pues bien, en busca de respuestas a estas interrogantes, el Grupo Propuesta Ciudadana ha realizado investigación de campo en dos distritos de la Provincia de la Convención, Cusco, a los que canon del gas ha dotado de recursos en cantidades inimaginables hace unos pocos años. También ha hecho trabajo de campo en el distrito de Urubamba, con la finalidad de observar estos impactos en un distrito que –al no estar en la provincia productora– es menos dependiente del Canon.

La investigación no ha partido, por supuesto, de cero. Por el contrario, el interés en este tema se nutre de información suelta sobre el impacto de estos recursos que los equipos del Grupo Propuesta Ciudadana y otros observadores de estos procesos han venido recogiendo a lo largo de los últimos años.* Por ejemplo, diversas reflexiones apuntan a que el Presupuesto Participativo es –para la gente– mejor que el Consejo de Coordinación Local, pero no teníamos investigación de campo al respecto en zonas ricas en canon, para ver si es a través de estos mecanismos que efectivamente se asignan los recursos que vienen de la renta extractiva. No teníamos tampoco información sistemática sobre el impacto sobre las dinámicas locales del gasto que los gobiernos locales hacen –en la forma de inversiones en pequeña infraestructura– de los recursos del canon, aunque recogíamos aquí y allá evidencias de cómo el pago de jornales relativamente altos en las obras públicas municipales genera

* Otros que han iniciado reflexiones en esta misma dirección son los colegas del Institute of Development Studies de la universidad de Sussex, en Inglaterra, en colaboración con el Instituto de Estudios Peruanos. Los resultados comparativos de sus investigaciones en Perú Ecuador y Bolivia fueron presentados en Lima en septiembre de 2008, en un taller internacional que contó también con el auspicio de RWI. GRADE por su parte está también haciendo investigación de campo sobre estos temas en zonas de la sierra norte.

corridas de mano de obra hacia ese sector, restándole competitividad y generando escasez e inflación. Sospechábamos que estos proyectos tendrían algún impacto directo beneficioso en la calidad de vida de sus beneficiarios, pero en realidad no lo sabíamos.

Es con esta información previa –suelta pero sugerente– y con las hipótesis de trabajo que sobre esa base se han formulado, que el GPC ha desarrollado la investigación cuyos resultados se presentan en este texto.

Se trata ciertamente de una investigación limitada a apenas 3 distritos y que, por ende, no pretende generar conclusiones que sean válidas para todos los municipios del Perú. Pero es una investigación que se ha hecho las preguntas correctas, cuyos resultados si permiten identificar situaciones y procesos que seguramente también se encuentran en muchas otras localidades, y cuyas recomendaciones adquieren valor general.

En todo caso, solo cabe esperar que esta investigación sea tomada como una primera aproximación al tema y que el propio GPC –mejor si es en alianza con otros que comparten el interés en estos temas– pueda pronto lanzar un proyecto más ambicioso, sobre una muestra más representativa del número y de la diversidad de los municipios del país. Y ojala que Oxfam Internacional, World Resources Institute y Bank Information Center –a quienes hay que agradecer su invaluable apoyo en idea y recursos a esta investigación– se animen a apoyar a GPC en un esfuerzo de mayor envergadura.

Es que, como en el caso de los otros temas arriba mencionados, no podemos darnos el lujo que un nuevo ciclo de expansión nos encuentra sin haber respondido a las interrogantes básicas que han surgido del ciclo anterior. Entre ellas, de que le sirve todo a esto a la gente en las zonas que se benefician de los recursos que las actividades extractivas generan.

Carlos Monge

Investigador Asociado de DESCO

Coordinador Regional América Latina de Revenue Watch Institute



GLOSARIO DE TÉRMINOS

CAP	Cuadro de Asignación del Personal
CBC	Centro Bartolomé de Las Casas
CEPLAN	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
CCL	Consejo de Coordinación Local
CCLP	Consejo de Coordinación Local Provincial
CODEPU	Consejo de Desarrollo Provincial de Urubamba
CONSUCODE	Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado
CORDE	Corporación Regional de Desarrollo
CRIF	Corporación para la Reconstrucción y Fomento
CTAR	Consejo Transitorio de Administración Regional
EITI	Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (por sus siglas en inglés)
ESCALE	Estadística de la Calidad Educativa
ESSALUD	Seguro Social del Perú
FONCODES	Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social
FONCOMUN	Fondo de Compensación Municipal
GR	Gobierno Regional
GTCI	Grupo Técnico de Coordinación Interinstitucional Camisea
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IMA	Instituto de Manejo de Agua y Medio Ambiente
INADE	Instituto Nacional de Desarrollo
INC	Instituto Nacional de Cultura
INEI	Instituto Nacional de Estadísticas e Informática
JAAS	Junta Administradora de Agua y Saneamiento
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MINSA	Ministerio de Salud
MOF	Manual de Organización y Funciones

MTC	Ministerio de Transportes y Comunicaciones
OPI	Oficina de Programación e Inversiones
ORAMS	Organismo Regional de Apoyo a la Movilización Social
ORDESO	Organismo Regional de Desarrollo del Sur Oriente
OSCE	Órgano de Supervisión de las Contrataciones del Estado
PAAC	Plan Anual de Adquisiciones y Contrataciones
PAP	Presupuesto Analítico de Personal
PBI	Producto Bruto Interno
PEA	Población Económicamente Activa
PIGARS	Plan Integral de Gestión Ambiental de Residuos Sólidos
PIA	Presupuesto Institucional de Apertura
PIM	Presupuesto Institucional Modificado
PIP	Proyecto de Inversión Pública
POA	Plan Operativo Anual
PRONAMACHCS	Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos
PROVIAS	Proyecto Especial de Infraestructura de Transporte
REMURPE	Red de Municipalidades Rurales del Perú
ROF	Reglamento de Organización y Funciones
SEACE	Sistema Electrónico de Adquisiciones y Contrataciones del Estado
SIAF	Sistema Integrado de Administración Financiera
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
TUOT	Texto Único Ordenado de Tasas
TUPA	Texto Único de Procedimientos Administrativos
UGEL	Unidad de Gestión Educativa Local
UNSAAC	Universidad Nacional San Antonio Abad del Cusco
UPP	Partido Político Unión por el Perú



1

INVERSIONES
PÚBLICAS EN LA
REGIÓN DEL CUSCO



1

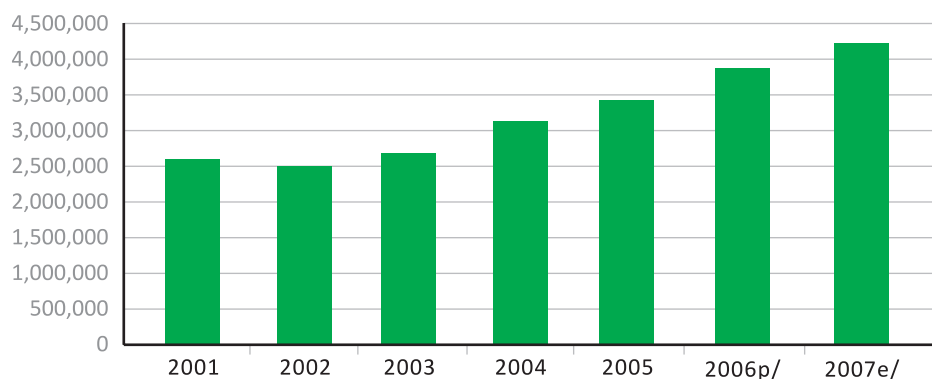
INVERSIONES PÚBLICAS EN LA REGIÓN DEL CUSCO

1.1 ECONOMÍA REGIONAL Y POBREZA

En los últimos años, la economía regional del Cusco ha mostrado un desempeño positivo siguiendo la tendencia de crecimiento de la economía nacional. Luego de una etapa de recesión que finalizó en el año 2002, el producto bruto interno (PBI)¹ real de Cusco se ha incrementado en forma sostenida y al-

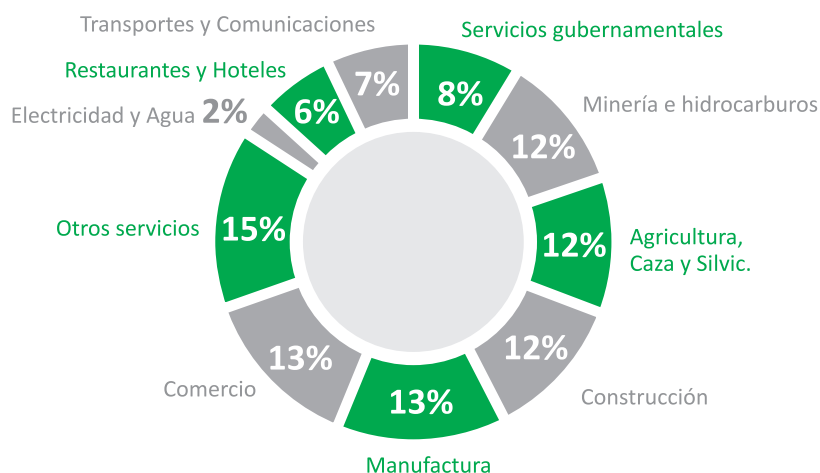
canzó en el año 2007 los 4,184 millones de soles (a precios constantes de 1994). Ello equivale a un crecimiento del 66% entre los años 2002 y 2007 (ver gráfico 1.1), muy superior al incremento del PBI real nacional en el mismo período de tiempo (37%). A pesar de esta importante expansión económica, el PBI real del Cusco del año 2007 tan solo representa el 2.4% del PBI real nacional del mismo año.

Gráfico 1.1 EVOLUCIÓN DEL PBI REAL DEL CUSCO, 2001-2007
(Miles de nuevos soles a precios constantes de 1994)



Fuente: INEI.
p/ Información preliminar.
e/ Información estimada.

1 El PBI es calculado por el INEI utilizando el método del valor agregado bruto (VAB) de la producción, el cual se obtiene restando el consumo de bienes intermedios del valor bruto de la producción.

Gráfico 1.2 PARTICIPACIÓN DE LOS SECTORES PRODUCTIVOS EN EL PBI DEL CUSCO, 2007

Fuente: INEI.

Elaboración: Propuesta Ciudadana.

Como se puede observar en el gráfico 1.2, los sectores más importantes dentro de la estructura productiva departamental son Otros servicios que aporta el 14% del PBI en el 2007, seguido de Comercio y Manufactura, cada uno de los cuales aporta 13%; la Minería e Hidrocarburos, la Agricultura y la Construcción tienen un aporte similar con el 12%.

De otro lado, el sector que ha experimentado la mayor tasa de crecimiento en su producción durante el período de expansión económica (2002-2007) es Minería e hidrocarburos, incrementando su Valor Agregado Bruto (VAB) en 54 veces. Este salto se explica, de un lado, porque el año 2002 la empresa minera Tintaya paralizó sus operaciones registrando un valor mínimo y, del otro, porque desde el año 2004 se inicia con la explotación del gas de Camisea. Otros sectores que crecieron de manera significativa son la Construcción con 146%, y los Servicios gubernamentales, con un incremento de 49%.

Asimismo, hay que destacar el aporte del turismo y del gasto público al incremento del PBI del Cusco. Al respecto, en el período 2002-2007, el flujo de turistas al Cusco creció a una tasa media anual de 23%, dinamizando la economía de servicios como restaurantes y hoteles, comercio, transporte y de actividades como la artesanía. El gasto público se manifestó fundamentalmente en el aumento de la infraestructura económica y social que realizaron las municipalidades, el gobierno regional y el gobierno central, tal como veremos más adelante.

Finalmente, resulta importante analizar el crecimiento de la economía cusqueña no solo en términos absolutos sino en términos relativos al crecimiento de la población. En este sentido, el PBI real per cápita² pasó de 2,065 nuevos soles (precios constantes de 1994) en el año 2002 a 3,541 nuevos soles en el año 2007, lo que significa un crecimiento de 71% en cinco años. Sin embargo, a pesar de este

2 La cantidad de riqueza anual generada por habitante.

significativo incremento, el PBI real per cápita de Cusco del 2006 representa tan solo el 58% del PBI real per cápita del promedio nacional.

A pesar del fuerte crecimiento económico que muestra la región, los indicadores sociales de desarrollo humano y pobreza siguen estancados. Así, la medición más reciente sobre pobreza en el Perú, elaborada por el Instituto Nacional de Estadísticas e Informática (INEI)³, indica que para el año 2007 el 54.7% de la población del departamento se encuentra en situación de pobreza⁴. Por tanto, en lugar de disminuir –como ha ocurrido en varios departamentos del país– la pobreza habría aumentado, pues la cifra para el año 2006 fue de 49.9%. Sin embargo, tomando un período más largo, como el 2004-2007, observamos que la tasa de pobreza varía entre 53% y 55% y que la cifra del año 2006 se halla fuera de la tendencia.

Considerando la naturaleza compleja y controvertida – metodológicamente hablando – de las mediciones de pobreza, nuestra lectura de las cifras es que el nivel de pobreza global en el departamento ha variado poco en estos años. Lo dicho no niega que en la ciudad del Cusco y en los ámbitos de influencia

del turismo – como el valle del Vilcanota – la pobreza haya disminuido; en cambio en el medio rural y en las zonas alejadas de las provincias altas – donde vive cerca de la mitad de la población del departamento – esta ha podido incluso aumentar⁵. Dicho esto, hay que tener muy en cuenta que la correlación entre crecimiento económico y pobreza es positiva en el largo plazo.

En este sentido, la revisión de algunos indicadores sociales de la región cusqueña muestra que persisten altos niveles de carencias en su población. Además de ello, existen grandes brechas socioeconómicas entre los habitantes de la provincia capital y los del valle del Vilcanota (población mayormente urbana), frente a quienes viven en las otras provincias cuya población es rural en su mayoría (Canas, Espinar, Paucartambo, Paruro, Acomayo, Chumbivilcas).

De acuerdo al mapa de la pobreza elaborado por Foncodes para el 2006, Cusco presenta un índice de carencias de 0.7153, lo que lo ubica en el segundo quintil de pobreza a nivel nacional⁶; es decir dentro del 40% de departamentos más pobres del país. Más aún, 10 de las 13 provincias cusqueñas

3 Informe técnico: "La pobreza en el Perú en el año 2007". Lima, INEI, 2008.

4 El concepto de pobreza utilizado en este indicador integra tres categorías: i) *pobreza monetaria*, porque los elementos considerados corresponden a criterios provenientes exclusivamente del gasto o los ingresos monetarios; ii) *pobreza objetiva*, porque no resulta de la percepción subjetiva de los individuos, sino de conceptos objetivos que permiten determinar si una persona se encuentra o no debajo del umbral de pobreza; iii) *pobreza absoluta*, porque no depende de la distribución relativa del bienestar de los hogares, sino se calcula a partir del valor monetario para satisfacer una canasta de necesidades alimentarias y no alimentarias.

5 Al respecto, un estudio del Banco Mundial muestra que en el Perú la sierra rural sigue rezagada y es la única región que no se ha beneficiado del crecimiento económico. Banco Mundial (2008): ¿Qué nos dicen los cambios en la pobreza del Perú entre 2004 y 2007?

6 Foncodes clasifica los departamentos y las provincias del Perú en cinco niveles o quintiles de pobreza, desde el quintil 1 que alude al 20% de provincias más pobres del país, hasta el quintil 5 que corresponde al 20% más rico.

Cuadro 1.1 INDICADORES SOCIALES PARA EL DEPARTAMENTO DEL CUSCO, 2006

Grupo del Índice de carencias ¹	PROVINCIA	% DE LA POBLACIÓN SIN			TASA DE MUJERES ANALFABETAS %	DE NIÑOS DE 0 - 12 AÑOS %	TASA DE DESNUTRICIÓN %
		Agua	Desagüe/ Letrina	Electricidad			
Grupo 1	CHUMBIVILCAS	45.1	54.9	86.2	43.4	37.0	51,5
	PARURO	34.5	75.2	76.9	46.3	35.6	50.6
	PAUCARTAMBO	41.6	63.2	57.2	47.3	37.5	52.2
	CANAS	69.2	59.4	64.7	31.3	33.0	46.4
	ACOMAYO	22.9	62.0	46.0	41.9	35.6	51.1
	QUISPICANCHI	23.2	48.9	43.6	39.2	33.9	50.6
	ANTA	42.2	70.4	26.2	31.2	31.2	45.7
	ESPINAR	50.8	42.8	60.5	23.0	31.9	42.8
	CALCA	35.6	38.0	33.5	35.0	32.3	47.8
	LA CONVENCION	63.1	23.9	55.6	2.5	31.6	42.0
Grupo 2	URUBAMBA	29.6	46.1	15.9	24.0	30.2	41.0
	CANCHIS	22.5	32.8	25.2	27.2	30.3	37.6
Grupo 3	CUSCO	10.5	11.2	4.4	7.3	24.7	24.8
Grupo 2	Cusco región	32.7	35.2	35.4	23.4	30.4	40.7

1/ Foncodes. Nuevo mapa de pobreza 2006. El grupo 1 corresponde al 20% de las provincias más pobres del país. El grupo 2 al 40% de las provincias más pobres y el grupo 3 al 60% de ellas.

se encuentran en el grupo del 20% de las provincias más pobre del Perú (ver cuadro 1 en anexo 1).

La pobreza en el Cusco puede comprobarse también a través de los indicadores de acceso a servicios públicos básicos, el nivel de analfabetismo y la tasa de desnutrición. Al respecto, como se aprecia en el cuadro 1.1, cerca de una tercera parte de la población carece de servicios de agua, desagüe y electricidad. Asimismo, un poco más de la quinta parte de la población femenina es analfabeta y casi uno de cada tres niños de 0 a 12

años es desnutrido. La provincia de La Convención, donde se ubica el proyecto Camisea, se encuentra en el grupo del 20% de las provincias más pobres del país.

De otro lado, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) para el departamento de Cusco es de 0.5377, lo que indica un nivel medio bajo. Al igual que en los indicadores anteriores, los resultados desagregados muestran amplias diferencias entre la provincia del Cusco, ubicada en el grupo de provincias con un desarrollo humano medio alto, y el resto de provincias del departamento⁷.

7 El Índice de Desarrollo Humano (IDH) clasifica a los departamentos y provincias del Perú de acuerdo a cinco niveles de desarrollo o quintiles, desde los más pobres a los más ricos: desarrollo bajo, medio bajo, medio, medio alto y alto. Ver cuadro 2 en anexo 1.

1.2 INVERSIÓN PÚBLICA EN LA REGIÓN DEL CUSCO

La inversión pública total ejecutada en el Cusco ha crecido sostenidamente en los últimos años, experimentando un incremento de 50.3% entre los años 2005 y 2007 (ver cuadro 1.2). Resulta importante mencionar que luego de un aumento significativo de la inversión realizada en el año 2006, esta presentó una notoria desaceleración en el año siguiente.

La inversión del Gobierno Nacional en Cusco presenta un nivel relativamente estable. En el año 2006 el gasto en inversión experimentó una reducción de 15% con respecto al 2005, mientras que en el año 2007 aumentó en 14% con respecto al 2006. Sin embargo, a pesar de este último incremento, el nivel absoluto de inversión del Gobierno Nacional en el 2007 no ha igualado al ejecutado en el 2005. Es probable que en los próximos años esta inversión mantenga la misma tendencia en términos nominales, debido a que esta región está recibiendo transferencias impor-

tantes provenientes del canon gasífero. Ello a pesar de la actual crisis mundial.

La inversión ejecutada por el Gobierno Regional ha experimentado incrementos sustanciales y sostenidos. En el año 2006 su gasto de inversión aumentó en casi 100% con respecto al 2005, mientras que en el año 2007 el gasto de inversión ejecutado aumentó en cerca de 35%. En términos acumulados, la inversión del Gobierno Regional del Cusco entre los años 2005 y 2007 ha crecido en 168%, lo cual se explica por la mayor disposición de fondos provenientes del canon gasífero y minero.

La inversión de los gobiernos locales del Cusco experimentó un crecimiento de 77% en el año 2006 con respecto al 2005. Sin embargo, en el año 2007 sufrió una pequeña reducción de 4% aproximadamente. Asimismo, desde el año 2005 la inversión de las municipalidades cusqueñas ha sido la más importante de los tres niveles de gobierno, representando en el año 2007 alrededor del 57% de la inversión pública total en dicha región.

Cuadro 1.2 EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA EN LA REGIÓN DEL CUSCO, 2005-2007
(Millones de nuevos soles)

NIVEL DE GOBIERNO	2005	2006	2007
TOTAL INVERSIÓN	509.0	723.7	765.3
GOBIERNO NACIONAL	203.8	172.3	196.0
GOBIERNO REGIONAL	51.1	101.5	136.8
GOBIERNO LOCAL	254.0	449.7	432.4

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana (GPC)

1.2.1 Principales unidades ejecutoras y destino de las inversiones

El principal sector del Gobierno Nacional que invirtió en la región fue Transportes y Comunicaciones, con un monto de 286 millones de soles que representa el 50% del total invertido entre los años 2005 y 2007. Al interior de este sector figuran las unidades ejecutoras Provías Nacional y Provías Descentralizado⁸, las que reportaron el mayor valor de ejecución, con 35.8% y 9.9% del total invertido, respectivamente. Cabe mencionar que Provías Nacional viene concentrando los mayores esfuerzos de inversión del Gobierno Nacional en el Cusco, revelando la importancia de la infraestructura vial dentro de sus prioridades.

Asimismo Foncodes, que pertenece al sector Mujer y Desarrollo Social, ejecutó 18.0% del total invertido por el Gobierno Nacional en los tres últimos años. Por su parte, el sector Educación aportó un total de 76 millones de soles, representando 13.3% del total ejecutado, y tiene como principales unidades ejecutoras al Instituto Departamental de Cultura Cusco y a la Universidad Nacional San Antonio Abad del Cusco con 8.3% y 4.6% del total invertido, respectivamente.

El principal destino de la inversión del Gobierno Nacional es la función Transporte, especialmente el subprograma Construcción y mejoramiento de carreteras, que representa el 33% del total de la inversión ejecutada. Sigue luego la función Protección y previsión social, con su único subprograma Promoción y asistencia comunitaria, que significó el 18.8% del total invertido por un valor de 107 millones de soles. Finalmente se ubican la función Educación y cultura (14% del total invertido) y la función Agraria (5.8% del total invertido), las cuales representan un valor de 80 y 33 millones de soles, respectivamente.

En lo que respecta a la inversión del Gobierno Regional del Cusco, la principal unidad ejecutora es la sede central, con una inversión acumulada de 131 millones de soles entre el 2005 y el 2007, lo que representa el 45.4% del total invertido en dicho período. La segunda unidad de importancia es el Proyecto Especial Plan Meriss⁹, a través del cual se ejecutó 22.6% del total de la inversión realizada por el Gobierno Regional en los tres últimos años, con un monto que ascendió a 65 millones de soles. En tercer lugar se ubica el Plan Copesco¹⁰, entidad que realizó una inversión aproximada de 53 millones de soles (18.2% del total invertido).

8 Mediante decreto supremo N° 029-2006-MTC se fusiona el Proyecto Especial de Infraestructura de Transporte Departamental – Provías Departamental con el Proyecto Especial de Infraestructura de Transporte Rural – Provías Rural. El resultado de esta absorción crea la unidad ejecutora: Proyecto Especial de Infraestructura de Transporte Descentralizado – Provías Descentralizado.

9 Es una institución pública especializada en el diseño e implementación de proyectos de riego en los andes, tiene 20 años de existencia y trabaja con la cooperación técnica y financiera alemana.

10 Es una institución pública especializada en la construcción de infraestructura asociada al desarrollo de la actividad turística, con 39 años de existencia.

Cuadro 1.3 INVERSIÓN PÚBLICA DEL GOBIERNO NACIONAL SEGÚN PRINCIPALES FUNCIONES Y SUBPROGRAMAS, 2005-2007
(Millones de nuevos soles)

FUNCIÓN	SUBPROGRAMA	2005	2006	2007	TOTAL	%
NACIONAL		203.8	172.3	196.0	572.2	100.0
TRANSPORTE		102.2	81.2	105.1	288.6	50.4
	CONSTRUCCIÓN Y MEJORAMIENTO DE CARRETERAS	93.3	58.3	36.8	188.5	33.0
	REHABILITACIÓN DE CARRETERAS	1.8	10.6	63.6	76.1	13.3
	CAMINOS RURALES	7.0	12.3	4.4	23.8	4.2
	INFRAESTRUCTURA AEROPORTUARIA	0.1	0	0.1	0.1	0.0
PROTECCIÓN Y PREVISIÓN SOCIAL		43.5	41.8	22.0	107.5	18.8
	PROMOCIÓN Y ASISTENCIA COMUNITARIA	43.5	41.8	22.0	107.5	18.8
EDUCACIÓN Y CULTURA		24.6	24.7	30.7	80.1	14.0
	PATRIMONIO HISTÓRICO, ARTÍSTICO Y ARQUEOLÓGICO	17.6	15.2	14.5	47.3	8.3
	INFRAESTRUCTURA UNIVERSITARIA	5.6	6.6	13.8	26.1	4.6
	ENSEÑANZA PRIMARIA	0.5	2.3	2.3	5.2	0.9
	OTROS	0.8	0.5	0	1.4	0.2
AGRARIA		6.7	12.8	13.7	33.3	5.8
	PROMOCIÓN AGRARIA	0.3	3.5	7.2	11.2	2.0
	IRRIGACIÓN	3.4	3.9	3.2	10.6	1.9
	CONSERVACIÓN DE SUELOS	0.5	1.7	1.6	3.8	0.7
	OTROS	2.4	3.6	1.5	7.6	1.3
OTROS		26.5	11.5	24.3	62.5	10.9

Fuente: MEF.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana (GPC)

El Gobierno Regional destinó sus inversiones principalmente a la función Agraria (88 millones de soles), lo que significa el 30.4% del total. Dentro de esta función, su principal destino fue el subprograma Irrigación, el cual representa la quinta parte de la inversión total. Sigue la función Transporte con un monto de inversión ejecutado cercano a 63 millones de soles, que representa el 21.7% del total

invertido, del cual se derivó 50 millones de soles (17% del total invertido) a su principal subprograma Construcción y mejoramiento de carreteras. Del mismo modo, en la función Educación y cultura se invirtieron 53 millones de soles (18.6% del total invertido) y en su principal subprograma Edificaciones escolares se invirtieron 42 millones de soles, lo que representa el 17.3% del total invertido.

Cuadro 1.4 INVERSIÓN DEL GOBIERNO REGIONAL SEGÚN PRINCIPALES FUNCIONES Y SUBPROGRAMAS, 2005-2007
(Millones de nuevos soles)

FUNCIÓN	SUBPROGRAMA	2005	2006	2007	TOTAL	%
REGIONAL		51.1	101.5	136.8	289.5	100.0
AGRARIA		15.0	26.0	47.1	88.1	30.4
	IRRIGACIÓN	7.7	15.5	33.8	57.1	19.8
	CONSERVACIÓN DE SUELOS	4.0	6.4	6.5	17.1	5.9
	DESARROLLO ANIMAL	1.0	1.8	0.9	3.8	1.3
	OTROS	2.0	2.2	5.6	9.9	3.4
TRANSPORTE		14.8	25.0	23.0	62.9	21.7
	CONSTRUCCIÓN Y MEJORAMIENTO DE CARRETERAS	12.6	18.7	18.6	50.1	17.3
	VÍAS URBANAS	0.8	5.0	3.0	8.9	3.1
	OTROS	1.3	1.2	1.2	3.8	1.3
EDUCACIÓN Y CULTURA		9.7	19.0	24.9	53.7	18.6
	EDIFICACIONES ESCOLARES	7.2	15.3	19.4	42.0	14.5
	APOYO AL ESTUDIANTE	0.1	1.6	0.6	2.4	0.9
	CAPACITACIÓN, ENTRENAMIENTO Y PERFECCIONAMIENTO DE LOS RECURSOS HUMANOS	0.3	1.4	0.9	2.7	1.0
	OTROS	1.9	0.7	3.7	6.4	2.2
SALUD Y SANEAMIENTO		4.0	19.0	21.5	44.6	15.4
	ATENCIÓN MÉDICA BÁSICA	1.3	6.8	7.6	15.8	5.5
	ATENCIÓN MÉDICA ESPECIALIZADA	0	5.4	3.6	9.1	3.2
	CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN	1.3	4.3	4.2	9.8	3.4
	OTROS	1.3	2.3	6.0	9.7	3.4
OTROS		7.4	12.3	20.2	40.0	13.8

Fuente: MEF.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana (GPC)

De otro lado, los gobiernos locales han destinado principalmente sus inversiones a la función Transporte. Entre los años 2006 y 2007 han ejecutando 206 millones de soles, lo que representa un poco más del 23% de la inversión total realizada. Sus principales subprogramas, Vías urbanas y Caminos rurales, tuvieron montos de inversión de 113 y 93 millones de soles, respectivamente.

Asimismo, se destinó alrededor de 157 millones de soles (17.9% del total) a la función Educación y cultura, a través de la cual se derivó 12.1% al subprograma Edificaciones escolares y 5.3% al subprograma Centros deportivos y recreativos. De igual forma, a las funciones Salud y saneamiento y Agraria se canalizó 15.1% y 12.1% del total invertido, respectivamente. ver cuadro 1.5.

Cuadro 1.5 INVERSIÓN DE GOBIERNOS LOCALES SEGÚN PRINCIPALES FUNCIONES Y SUBPROGRAMAS, 2006-2007
(Millones de nuevos soles)

FUNCIÓN	SUBPROGRAMA	2006	2007	TOTAL	%
LOCAL		449.7	432.4	882.2	100.0
TRANSPORTE		62.9	143.4	206.4	23.4
	VÍAS URBANAS	57.4	56.2	113.6	12.9
	CAMINOS RURALES	5.5	87.1	92.6	10.5
	PUERTOS Y TERMINALES FLUVIALES Y LACUSTRES	0.01	0.05	0.06	0.0
EDUCACIÓN Y CULTURA		90.1	67.4	157.6	17.9
	EDIFICACIONES ESCOLARES	54.4	52.1	106.6	12.1
	CENTROS DEPORTIVOS Y RECRETIVOS	33.2	13.2	46.4	5.3
	DIFUSIÓN CULTURAL	2.4	2.0	4.4	0.5
	ADMINISTRACIÓN GENERAL	0.02	0	0.02	0.0
SALUD Y SANEAMIENTO		67.1	66.3	133.5	15.1
	SANEAMIENTO GENERAL	36.4	40.0	76.4	8.7
	PARQUES Y JARDINES	13.1	11.1	24.3	2.8
	ATENCIÓN MÉDICA BÁSICA	11.0	8.0	19.1	2.2
	LIMPIEZA PÚBLICA	3.8	4.3	8.1	0.9
	SALUD AMBIENTAL	2.6	2.8	5.4	0.6
AGRARIA		47.0	59.6	106.6	12.1
	PROMOCIÓN AGRARIA	46.8	59.6	106.4	12.1
	PROMOCIÓN Y ASISTENCIA COMUNITARIAS	0.08	0	0.08	0.0
	SUPERVISION Y COORDINACION SUPERIOR	0.1	0	0.1	0.0
OTROS		182.4	95.5	277.9	31.5

Fuente: MEF.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana (GPC)

Con respecto a los principales proyectos que se han ejecutado en el Cusco en los últimos tres años, tal como se puede ver en el cuadro Nº 1.6, los proyectos de mayor envergadura según el costo fueron ejecutados por el Gobierno Nacional y corresponden a obras de infraestructura de carreteras. Entre ellos, tenemos la construcción de la carretera asfaltada Ollantaytambo–Abra Málaga–Alfamayo, que absorbió 163 millones de soles en los 3 últimos años y que debe mejorar la articulación de los valles de La Convención con la ciudad del Cusco.

En el año 2007 la municipalidad de Echarate destinó 18 millones para el proyecto "Mejoramiento de la carretera Kepashiato – Boca Santa Ana" que es un tramo de la carretera Kepashiato – Kimbiri, el constituye un proyecto estratégico que vinculará la zona norte del Cusco con la ruta de los Libertadores hacia Lima vía Ayacucho. En el mismo año, el Gobierno Regional de Cusco ejecutó 17 millones de soles a la Irrigación Sambor, proyecto de ampliación y mejora del riego en la provincia de Anta.

Cuadro 1.6 PROYECTOS DE MAYOR ENVERGADURA, 2005-2007
(Millones de nuevos soles)

PROYECTO	2005	2006	2007	TOTAL	FUNCIÓN	NIVEL DE GOBIERNO
CONSTRUCCIÓN CARRETERA OLLANTAYTAMBO - ABRA MÁLAGA - ALFAMAYO	77.9	49.5	35.9	163.3	TRANSPORTE	GN
REHABILITACIÓN Y MEJORAMIENTO DE LA CARRETERA: PATAHUASI - YAURI - SICUANI	14.7	4.3	44.6	63.8	TRANSPORTE	GN
DESARROLLO DEL CORREDOR PUNO - CUSCO	16.3	17.9	8.5	42.8	PROTECCIÓN Y PREVISIÓN SOCIAL	GN
INFRAESTRUCTURA SOCIAL Y PRODUCTIVA - GOBIERNOS LOCALES NO ACREDITADOS	18.7	16.5	0	35.2	PROTECCIÓN Y PREVISIÓN SOCIAL	GN
CONCESIONES VIALES	0	10.6	19.5	30.1	TRANSPORTE	GN
CONSTRUCCIÓN CARRETERA KEPASHIATO – QUIMBIRI	0	0	18.6	18.6	TRANSPORTE	GL (ECHARATE)
IRRIGACIÓN SAMBOR	0	0	17.057	17.0	AGRARIA	GR

Fuente: MEF.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana (GPC)

De las cifras mostradas resalta con claridad la prioridad que ha tenido la inversión en infraestructura en el gasto realizado por los tres niveles de gobierno en los últimos tres años. En el Gobierno Nacional, la infraestructura de transporte ocupa más de la mitad de su esfuerzo en inversión entre el 2005 y el 2007. Por su parte, en el Gobierno Regional, la infraestructura de irrigación, carreteras y edificaciones escolares alcanzó en conjunto casi el 56% de la inversión. Finalmente, en las municipalidades que reportan al SIAF, las prioridades han sido las obras de infraestructura en carreteras y vías urbanas, así como las edificaciones escolares y centros deportivos. Ambos rubros representan más de la mitad de la inversión acumulada entre el 2006 y 2007.

La prioridad que dan los tres niveles de gobierno a los proyectos de infraestructura es

consistente con el déficit histórico que presenta la región del Cusco en obras civiles de transporte y educación. Sin embargo, en este contexto cabe preguntarse por la visión de desarrollo que guía el gasto público de inversión con los recursos del canon. La región requiere seguramente más inversión en infraestructura, pero se debería reflexionar sobre el déficit de proyectos de tipo productivo, de proyectos para mejorar la calidad de la salud y la educación, de proyectos que contribuyan a generar oportunidades de negocios y de empleo para los pobres del campo que, sin caer en el asistencialismo, fortalezcan las capacidades de las familias para resolver sus problemas.

1.2.2 Principales fuentes de financiamiento

Para las inversiones realizadas por el Gobierno Nacional entre los años 2005 y 2007, la

principal fuente de financiamiento fueron los Recursos ordinarios (75%) que se ha incrementado en forma sostenida. Le siguen los Recursos por operaciones oficiales de crédito externo (10%) y los Recursos directamente recaudados (8,7%), los que han disminuido en su peso relativo dentro de la estructura de financiamiento, a la vez que muestran reducciones en términos absolutos. Finalmente, la fuente Donaciones y transferencias (6%) fue la de menor importancia en los últimos tres años.

El Gobierno Regional del Cusco financió 97.3% del total invertido con dos de sus principales fuentes: Canon, sobrecanon, regalías y participaciones, con 54.7% del total invertido, por un valor de 158 millones de soles; y Recursos ordinarios, con 42.5% del total invertido, por un valor de 123 millones de soles. Las demás fuentes de financiamiento representan el restante 2.7% del total invertido.

Entre los años 2005 y 2007, el conjunto de los gobiernos locales financió el 90.2% del total de su inversión con dos fuentes principales: Canon, sobrecanon, regalías y participaciones (73.6% del total), por un valor de 836 millones de soles aproximadamente; y el Fondo de Compensación Municipal (Foncomun), cuya inversión alcanzó los 188 millones de soles, correspondientes al 16.6% del total. Las demás fuentes de financiamiento representan 9.8% del total invertido (112 millones de soles aproximadamente).

Los fondos provenientes del canon gasífero y minero recibidos por las municipalidades del Cusco aumentaron en más del 100% entre los años 2005 y 2007, lo que implica la disposición de una mayor cantidad de recur-

sos en un período de tiempo muy corto. Por su parte, los recursos provenientes de Foncomun crecieron en el año 2006 con respecto al 2005, pero en un porcentaje muy inferior a los recursos del canon. Asimismo, estos fondos experimentaron una reducción de 25% en el año 2007 en comparación al 2006.

1.2.3 Distribución de la inversión pública por provincias

El crecimiento experimentado por la inversión pública en Cusco no ha tenido una distribución homogénea entre las diferentes provincias. De acuerdo a la información mostrada en el cuadro 1.7, la inversión en la provincia de Canas fue la que tuvo el mayor incremento porcentual entre los años 2005 y 2007, alcanzando alrededor de 290%. Le siguen en orden de importancia las provincias de Paruro, Paucartambo, La Convención y Espinar, con aumentos superiores al 100% en el mismo período de tiempo.

De otro lado, entre los años 2005 y 2007, las provincias de Acomayo, Urubamba y Cusco experimentaron disminuciones en los montos absolutos de la inversión ejecutada en sus territorios. Dichas reducciones alcanzaron los niveles de 49.5%, 3.4% y 0.3%, respectivamente.

Es importante destacar que las provincias que tuvieron los aumentos porcentuales más altos son las que están consideradas como las más pobres de la región. Ello estaría revelando que la asignación presupuestal del gasto en inversión presenta algunos rasgos redistributivos. Sin embargo, no hay evidencia suficiente para afirmar la existencia de una política clara y articulada al respecto.

Cuadro 1.7 INVERSIÓN PÚBLICA TOTAL POR PROVINCIAS, CUSCO 2005-2006
(Millones de nuevos soles)

PROVINCIA	INVERSIÓN						VARIACIÓN 2005-2007
	2005		2006		2007		
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	
DEPARTAMENTAL	509.0	100.0	723.7	100.0	765.3	100.0	50.3%
LA CONVENCIÓN	90.8	17.8	163.9	22.6	200.5	26.2	120.8%
CUSCO	155.2	30.5	161.2	22.3	154.7	20.2	-0.3%
CANCHIS	36.9	7.3	59.1	8.2	39.8	5.2	7.9%
URUBAMBA	44.1	8.7	50.0	6.9	42.6	5.6	-3.4%
ESPINAR	19.5	3.8	48.0	6.6	41.8	5.5	114.5%
CHUMBIVILCAS	20.9	4.1	37.9	5.2	26.2	3.4	25.2%
ACOMAYO	35.9	7.1	37.2	5.1	18.1	2.4	-49.5%
QUISPICANCHI	25.8	5.1	35.2	4.9	42.3	5.5	63.9%
CALCA	17.2	3.4	30.4	4.2	32.9	4.3	91.4%
PARURO	13.2	2.6	27.0	3.7	32.7	4.3	146.8%
ANTA	19.9	3.9	26.2	3.6	37.7	4.9	89.1%
CANAS	17.0	3.4	24.9	3.4	66.8	8.7	291.8%
PAUCARTAMBO	12.1	2.4	22.3	3.1	28.6	3.7	136.3%

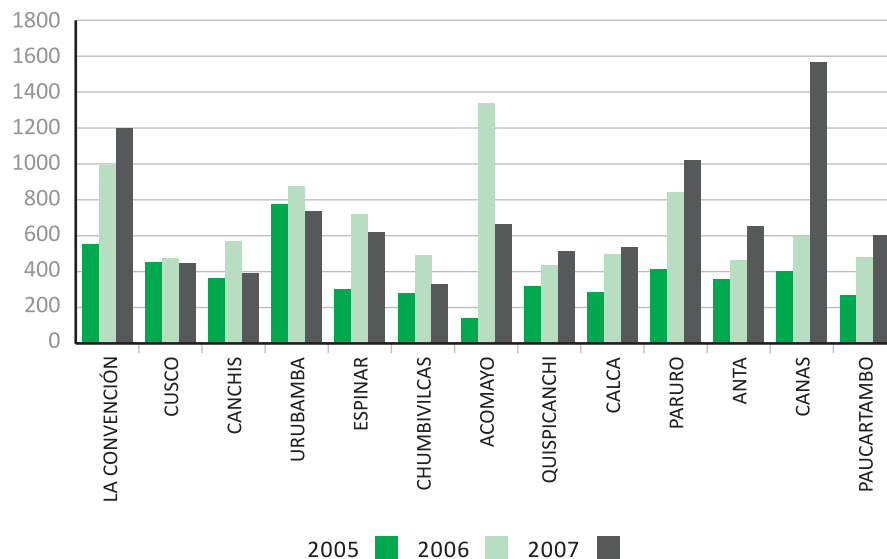
Fuente: MEF.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana (GPC)

De otro lado, también resulta importante analizar la inversión pública en términos relativos a la cantidad de población y establecer su evolución para cada provincia. De acuerdo a la información mostrada en el gráfico 1.3, las provincias de La Convención, Quispicanchi, Calca, Paruro, Anta, Canas y Paucartambo han tenido un crecimiento sos-

tenido de su inversión per cápita entre los años 2005 y 2007. El resto de provincias experimentó aumentos en el año 2006 y reducciones en el año 2007; sin embargo, en estos casos, la inversión per cápita alcanzada en el año 2007 es superior a la del 2005, salvo en las provincias de Cusco y Urubamba que mostraron disminuciones muy pequeñas.

Gráfico 1.3 INVERSIÓN PER CÁPITA POR PROVINCIAS, CUSCO 2005-2007
(Nuevos soles)



Fuente: MEF.
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana (GPC)

La inversión pública tiene por finalidad acumular *stock* de capital en la sociedad, el cual potencia el aparato productivo de un territorio e impulsa el desarrollo de su economía. En ese sentido, resulta importante evaluar la contribución del Estado al sostenimiento del crecimiento económico de Cusco, calculando el porcentaje del PBI que es utilizado en la acumulación de capital público.

Así, en el año 2005 el total de la inversión pública ascendió a 7.31% del PBI en precios corrientes, el cual se incrementó a 8.47% en el 2006. Estos resultados están muy por encima del promedio nacional: en el año 2005 el gasto en inversión pública total nacional significó tan solo el 2.4% del PBI a precios corrientes, aumentando a 2.7% para el año 2006.

De otro lado, conviene anotar que los gastos de inversión de los gobiernos locales son los

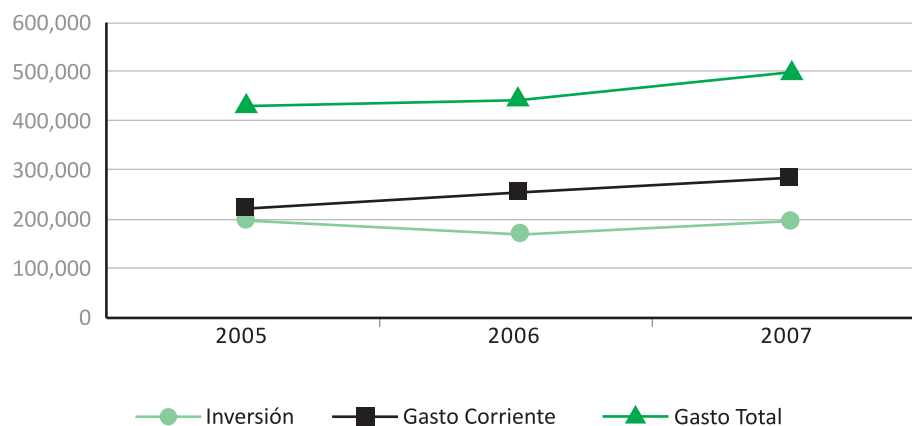
que estarían realizando un mayor esfuerzo en incrementar el *stock* de capital de la región del Cusco. Ello se produce ya que disponen de la mayor parte (75%) de los recursos del canon gasífero y minero.

1.2.4 Evolución reciente de la inversión y el gasto corriente

Tal como se aprecia en el gráfico 1.4, el gasto total del Gobierno Nacional en la región Cusco entre 2005-2007 ha aumentado fundamentalmente por el crecimiento del gasto corriente, mientras los niveles de inversión se mantuvieron prácticamente estables.

En el caso del Gobierno Regional, el gasto total se ha incrementado en el período, lo cual se explica por el crecimiento conjunto tanto de la inversión como del gasto corriente (ver gráfico 1.5).

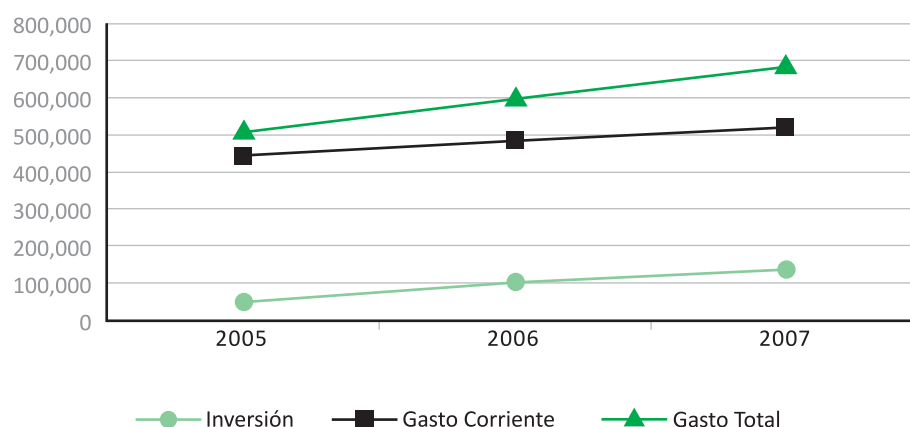
Gráfico 1.4 EVOLUCIÓN DEL GASTO DEL GOBIERNO NACIONAL, 2005-2007
(Miles de nuevos soles)



Fuente: MEF.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana (GPC)

Gráfico 1.5 EVOLUCIÓN DEL GASTO DEL GOBIERNO REGIONAL, 2005-2007
(Miles de nuevos soles)



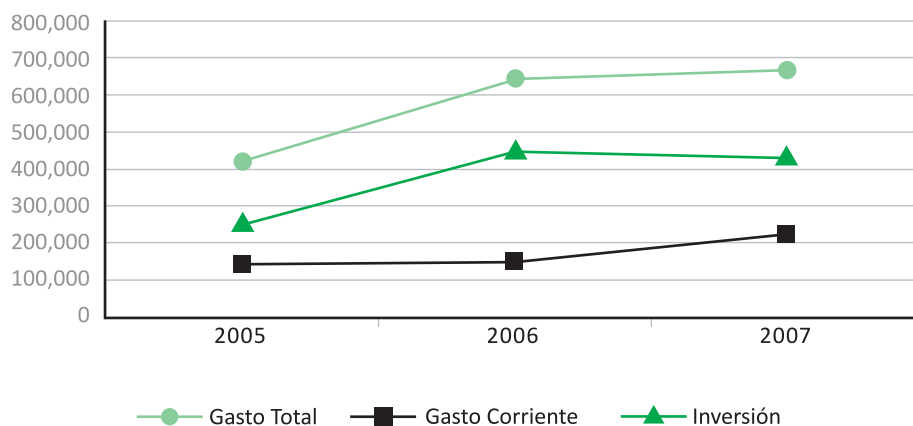
Fuente: MEF.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana (GPC)

El gasto total de los gobiernos locales se incrementó en forma sostenida entre los años 2005 y 2007. El aumento más importante se produjo en el año 2006 (ver gráfico 1.6), motivado por el significativo crecimiento de la inversión, mientras que el

gasto corriente se mantuvo relativamente constante. En el año 2007 el crecimiento del gasto total de los gobiernos locales fue moderado, lo que se explica por el incremento del gasto corriente y por la estabilización de la inversión.

Gráfico 1.6 EVOLUCIÓN DEL GASTO DE LOS GOBIERNOS LOCALES, 2005-2007
(Miles de nuevos soles)



Fuente: MEF.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana (GPC)

En resumen, de la información presentada sobre las inversiones en la región se puede señalar lo siguiente. En primer lugar, las inversiones públicas han crecido de manera sustancial en el período 2005-2007 en un contexto en el que la economía del departamento también se incrementó. Las inversiones públicas –financiadas principalmente por el canon gasífero y el Foncomun– han tenido como destino principal la construcción de infraestructura de transporte (que incluye vías urbanas), agraria, educativa, así como de agua y saneamiento. Esto corresponde bien con las carencias existentes pero deja de lado proyectos que apunten a mejorar la productividad y la competitividad del sector agropecuario (p.e. transferencia de tecnología, acceso a mercados), proyectos que disminuyan el analfabetismo y mejoren la calidad de la educación y de la salud.

El crecimiento de la inversión pública per cápita ha beneficiado a las provincias con

mayor índice de pobreza como Paucartambo, Paruro, Canas, Acomayo y Quispicanchi. Sin embargo, a juzgar por las cifras del INEI, todavía no se percibe el efecto de estas inversiones en la disminución de la pobreza.

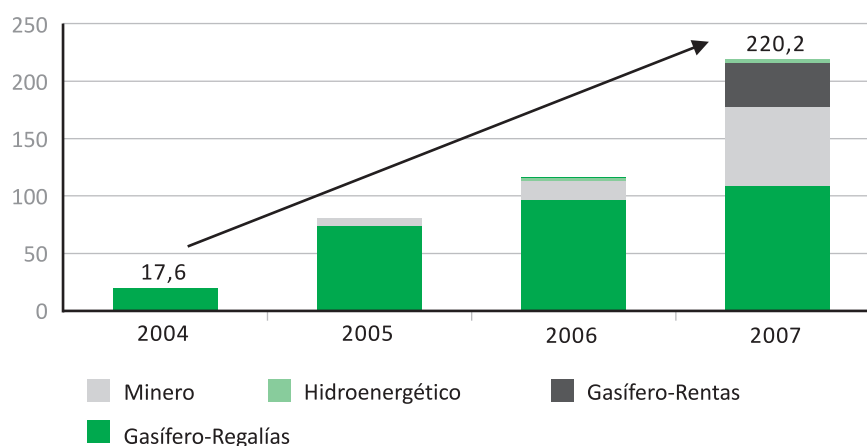
1.3 LA GESTIÓN DE LAS INVERSIONES EN EL GOBIERNO REGIONAL DEL CUSCO

1.3.1 Transferencias por canon y avance de las inversiones

A Evolución de las transferencias por canon

El Gobierno Regional del Cusco, gracias al inicio de la explotación del gas de Camisea (Lote 88), empezó a recibir transferencias del canon gasífero en junio del 2004. Sin embargo, recién a partir del 2005 estas crecen fuertemente y se constituyen en la principal fuen-

Gráfico 1.7 CANON TRANSFERIDO AL GOBIERNO REGIONAL, 2004-2007
(Millones de nuevos soles)



Fuente: MEF.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana (GPC)

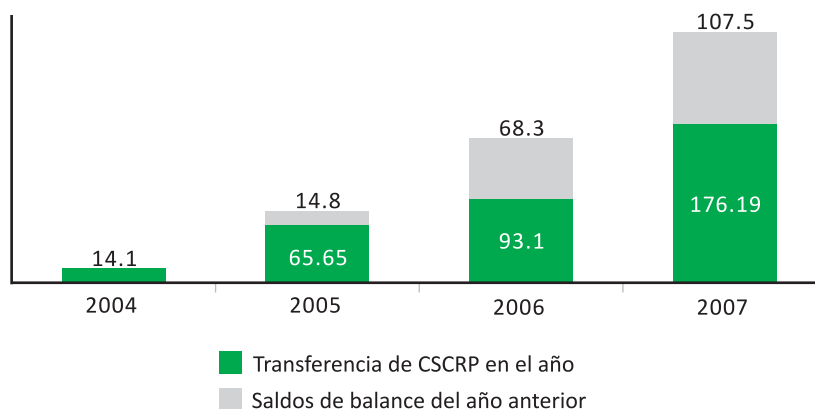
te de financiamiento de las inversiones. En estos cuatro años (2004-2007), las transferencias de canon se han multiplicado por 12, pasando de 17 millones de soles en el año 2004 a 220 millones el 2007. A esto debemos añadir que el canon gasífero (constituido por el 50% de las regalías y el 50% del impuesto a la renta) es el que más aporta a la fuente Canon, sobrecanon, regalías, con el 99% en el año 2004 y el 70% en el 2007, cuando el canon minero se incrementa (ver gráfico 1.7).

De acuerdo a ley, el Gobierno Regional de Cusco debe transferir el 20% de lo que recibe de canon a la universidad pública San An-

tonio Abad. Con esta consideración procedemos a calcular el **dinero disponible de canon**, que es la suma de las transferencias (descontando el dinero que le corresponde a la universidad) más los saldos de balance del ejercicio anterior. Como resultado vemos que el monto disponible se incrementó sustancialmente durante el período de análisis, pasando de 14.12 millones de soles en el año 2004 a 283.77 millones en el 2007. Esto se debe tanto al incremento de las transferencias como a los saldos de balance crecientes que presenta el Gobierno Regional por sus dificultades para gastar la totalidad de estos recursos¹¹ (ver gráfico 1.8).

11 El saldo de balance se calcula restando los ingresos totales de los gastos efectuados por el gobierno regional en un ejercicio presupuestal.

Gráfico 1.8 MONTO DISPONIBLE DE CANON DEL GOBIERNO REGIONAL, 2004-2007
(Millones de nuevos soles)



Fuente: MEF.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana (GPC)

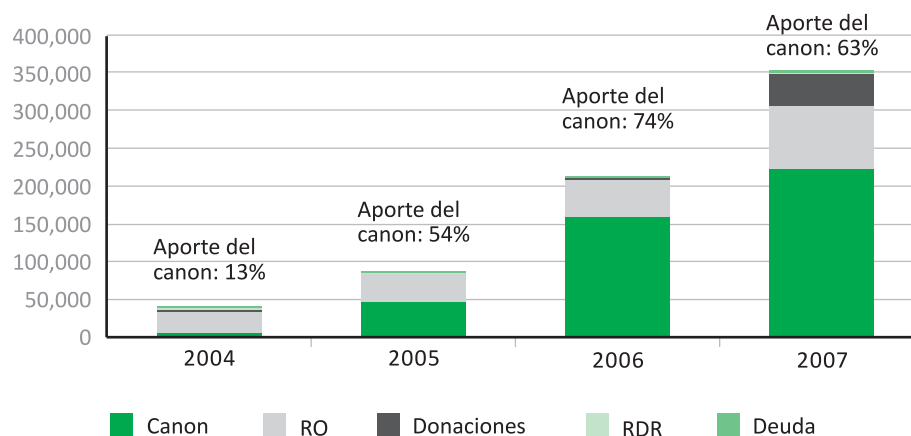
Nota: Se ha descontado el 20% que le corresponde a la universidad por la Ley del Canon.

CSCRP: Canon, sobrecanon, regalías y participaciones.

Esta situación de "abundancia de recursos" se refleja en el incremento de la participación de la fuente Canon en el financiamiento de las inversiones (según su presupuesto modificado, PIM), la cual pasa de aportar el

13% en el año 2004 al 63% en el 2007. Asimismo, para el período 2004-2007, el presupuesto de inversiones se multiplica en más de ocho veces, alcanzando los 353 millones de soles en el 2007 (ver gráfico 1.9).

Gráfico 1.9 APORTE DEL CANON AL PIM DE INVERSIONES DEL GOBIERNO REGIONAL, 2004-2007
(Miles de nuevos soles)



Fuente: MEF.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana (GPC)

RO = Recursos ordinarios

RDR = Recursos directamente recaudados

B El avance de ejecución de las inversiones

A pesar de los mayores ingresos con que cuenta, o tal vez por esa razón, el Gobierno Regional ha mostrado dificultades en la ejecución de las inversiones presupuestadas. Así, tal como se muestra en el gráfico, el porcentaje de avance en las inversiones del Gobierno Regional cayó del 91% en el año 2004 a 39% en el 2007.

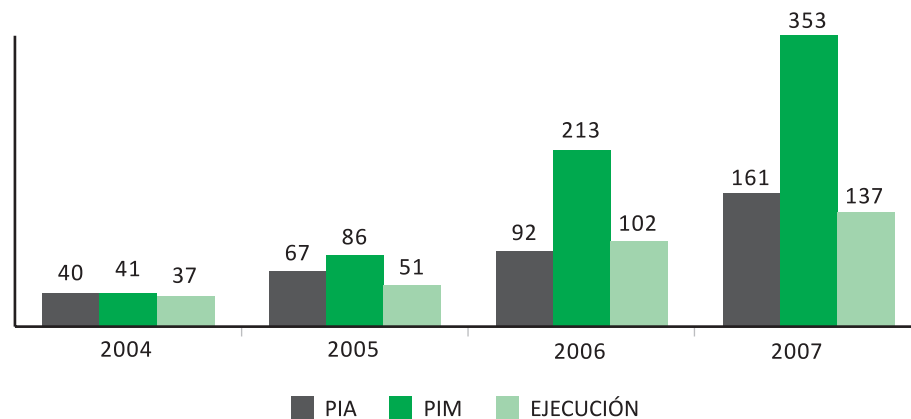
Las cifras muestran que el crecimiento de los recursos del canon ha rebasado la capacidad de gasto del Gobierno Regional. Aun cuando éste ha logrado incrementar sustancialmente el monto de la inversión ejecutada, pasando de 37 millones de nuevos soles en el año 2004 a 137 millones el 2007, estos han sido insuficientes para gastar todo el dinero disponible. Frente a esta realidad surge la si-

guiente pregunta: ¿debería el Gobierno Regional proponerse gastar todo el dinero de que dispone? Desde nuestro punto de vista no, y se debería examinar el uso de estos saldos en fondos de estabilización o de inversión con una perspectiva de mediano plazo. Asimismo, debido a la envergadura de los montos se debería pensar en una programación multianual de las inversiones y no anual como se hace actualmente.

C Análisis de los factores que afectan la gestión de las inversiones

Para explicar el por qué el Gobierno Regional no logra ejecutar la totalidad de los recursos que programa se revisan dos temas. De un lado, la capacidad de generación de Proyectos de Inversión Pública (PIP) con declaración de viabilidad del Sistema Nacional

Gráfico 1.10 PRESUPUESTO DE INVERSIONES DEL GOBIERNO REGIONAL, 2004-2007
(Millones de nuevos soles)



Fuente: MEF.
 Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana (GPC)
 Nota: Ejecución = Gasto ejecutado/PIM.
 PIA = Presupuesto Institucional de Apertura
 PIM = Presupuesto Institucional Modificado

de Inversión Pública (SNIP). Por otro lado, la situación de los procesos de adquisición y contrataciones a cargo del Gobierno Regional.

La declaración de viabilidad de los PIP presentados por el gobierno regional

Respecto del número de proyectos, los datos muestran que el Gobierno Regional ha mejorado sustancialmente su capacidad de generar proyectos viables (ver cuadro 3 en anexo 1). Así, en el 2003 solo 20 proyectos fueron declarados viables mientras que en el año 2006 se alcanzó un pico máximo de 275 proyectos.

Conviene remarcar que en el período 2003-2007 el número de proyectos viables por un valor inferior al millón de soles se mantiene por encima del 70% del total, lo que nos indica que la mayoría es de pequeña envergadura. No obstante, a partir de año 2004 empiezan a aparecer proyectos de costo mayor a los 3.5 millones de soles.

Tomando como referencia el monto de los proyectos declarados viables en el 2007, encontramos que el 34% del monto total corresponde a proyectos de menos de 3.5 millones de soles y el 50% a proyectos de más de ocho millones, lo que representa un cambio. Es decir, mirando la tendencia del período 2003-2007, el peso relativo de los proyectos pequeños tiende a disminuir, mientras que aumenta el peso de los proyectos de costos mayores a los 3.5 millones de soles.

Este es un cambio positivo porque contribuye a disminuir la atomización del presupuesto en pequeños proyectos¹².

El déficit de proyectos que tenía el Gobierno Regional antes del año 2005 se debía a que no contaba con suficiente número de cuadros técnicos competentes para realizar la tarea. Contaba con muchos recursos para inversión, pero no podía destinar una parte de ellos para contratar técnicos mejor pagados y fortalecer sus oficinas formuladoras y evaluadoras de proyectos, ya que la Ley del Canon no lo permitía. Esta situación cambió con la Ley de Presupuesto Público correspondiente a los años 2007 y 2008, donde se estipula que se puede usar un porcentaje del canon para cubrir los gastos en la formulación de proyectos y en los procesos de licitación. Además, el Gobierno Regional recibe a través del PNUD fondos para el fortalecimiento gerencial por unos 30 mil dólares mensuales, que pueden utilizarse en parte para optimizar la oficina de proyectos.

Otro factor que bloqueaba las inversiones eran los criterios y reglas rígidas del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) para la evaluación de los proyectos. El mismo sistema tenía un esquema centralista que hacía lento el proceso de calificación de los proyectos. Las críticas y la presión de los presidentes regionales llevaron al Gobierno Nacional a tomar medidas para descentralizar y flexibilizar el SNIP¹³: en primer lugar, nos referimos al reglamento de la ley que lo des-

12 Reporte Nacional 7, Vigilancia de las Industrias Extractivas, pg. 54 a 60. Grupo Propuesta Ciudadana.

13 Baca, Epifanio. "Crecimiento económico, descentralización fiscal y déficit de gestión en la administración pública". En: Revista *Perú Hoy*. Lima, Desco, 2007.

centraliza, según la cual los gobiernos regionales y locales tienen la facultad para declarar la viabilidad de los proyectos sin límite de monto, a condición de que estén en el marco de sus competencias y funciones y que no sean financiados con endeudamiento. A ello se sumaron medidas que han flexibilizado el sistema, aumentándose, por ejemplo, los montos máximos establecidos para aprobación mediante perfiles de proyecto¹⁴. Asimismo las Oficinas de Programación e Inversiones (OPI) de los gobiernos regionales y locales pueden autorizar la conformación de programas y conglomerados para la aprobación de proyectos del mismo tipo en provincias diferentes cuando antes la agrupación de proyectos debía ser autorizada por el MEF.

Este conjunto de medidas está dando frutos, ya que en los dos últimos años el Gobierno Regional maneja una cartera de proyectos con montos crecientes e importantes, por lo que hay razones para pensar que en el momento actual el SNIP ha dejado de ser el principal obstáculo para la ejecución de las inversiones en la zona¹⁵.

Los procesos de selección en el Gobierno Regional

El análisis realizado indica que el factor que más dificulta la ejecución del gasto de inversiones es el relacionado con los procesos de adquisición y contrataciones. Ello se explica por lo complicado de los procedimientos administrativos a seguir. Asimismo, los grupos que no ganaron los concursos de adjudicación y contrataciones, en numerosas ocasiones presentan impugnaciones que dilatan más el proceso¹⁶.

Para explorar la capacidad del Gobierno Regional para gestionar los procesos de selección se ha elaborado un indicador, el cual mide el grado de cumplimiento de las convocatorias a los procesos programados respecto a lo establecido en sus planes anuales. Así, mientras en el 2005 hubo un avance de las convocatorias del 58% en el 2007 este avance alcanzó el 70%. Sin embargo, ello no ha sido suficiente porque –tal como mostramos antes– el indicador de avance de ejecución de las inversiones continúa disminuyendo.

14 Nos referimos a los decretos de urgencia 014 y 015 del MEF (2007). Con el primero se declara en emergencia la ejecución de proyectos de inversión y reduce al mínimo las exigencias del sistema, en el sentido de requerir solo estudios a nivel de perfil integral para proyectos de carreteras, irrigaciones, medianas centrales hidroeléctricas, entre otros.

15 Fernando Romero, gerente general del gobierno regional señala al respecto: "yo creo que a raíz de la propuesta que hizo el gobierno regional Cusco al gobierno nacional, se hicieron algunos ajustes adicionales al SNIP y creemos que con ello el tema está ya avanzado, yo realmente pienso que ahí no estaría el problema"... "Yo creo que en el país el gran cuello de botella es el Sistema Nacional de Adquisiciones y Contrataciones del Estado". Ver entrevista en anexo 2.

16 "cuando nosotros licitamos aunque tenemos la experiencia, en los procesos se nos caen o son impugnados, entonces van sumando 45 días hábiles, más 45 días hábiles, a la tercera ya puedes proceder a una selección directa, pero son tiempos que se pierden, es que es el sistema que está mal" (F.Romero, entrevista). El CONSUCODE da cuenta que el año 2007, el tiempo transcurrido entre la convocatoria a la licitación pública y la firma del contrato, transcurren 127 días en promedio en los gobiernos regionales.

De otro lado, conviene resaltar que para el período 2005-2007 el monto absoluto de los procesos convocados ha aumentado en 538%, alcanzando los 116 millones de nuevos soles en el 2007 (ver el gráfico 1 en anexo 1).

En conclusión, el Gobierno Regional del Cusco ha aumentado de manera sustancial su capacidad de generar proyectos de inversión pública, lo que le está permitiendo elevar el gasto en inversiones. Los proyectos que tiene son de montos cada vez mayores, lo que indica una evolución positiva. Como parte de este proceso, las convocatorias públicas muestran una tendencia creciente entre 2005-2007, pero es en este campo donde todavía faltan reformas que flexibilicen y simplifiquen los procedimientos administrativos, pero sin descuidar los mecanismos de control - como el que realizan con carácter preventivo los órganos de control interno - para evitar el aumento de la corrupción.

Sin embargo, en este proceso de mejora de la gestión de inversiones hay dos aspectos que el gobierno regional debe apuntalar. En primer lugar, la elaboración e implementación de proyectos orientados a mejorar la productividad y competitividad del sector agrario, así como la calidad de la salud y de la educación. En segundo lugar, poner en marcha mecanismos para el seguimiento y mejora de la calidad del gasto, que hoy no existe en el Cusco ni en ninguna otra región del país.

1.3.2 Relación entre plan de desarrollo del Gobierno Regional e inversiones

Un tema que conviene discernir es si la inversión realizada está guiada por políticas de desarrollo en la región. Para ello, se ha trata-

do de establecer la adecuación existente entre la inversión entre los proyectos ejecutados y el Plan Estratégico de Desarrollo Regional Concertado Cusco al 2012.

Un análisis de los ejes estratégicos del Plan, caracterizado por el carácter participativo de su elaboración, y los proyectos de inversión pública (PIP) ejecutados en la región muestra los siguientes resultados (ver cuadro 4 en anexo 1 y anexo 3).

En el período 2005 – 2007, los ejes de "mejorar las condiciones de vida de la población", "potenciar el factor humano", "articular e integrar nuestra región" y "desarrollar la actividad agrícola en torno a la puesta en valor de la biodiversidad" son de primera prioridad. Por tanto, consideramos que existe un esfuerzo importante de parte del Gobierno Regional por priorizar y desarrollar estos ejes.

Otro resultado interesante de este análisis, se deriva de observar el número total de proyectos implementados según eje estratégico. Para el año 2005, un total de 154 proyectos ejecutados se enmarcaron dentro de los proyectos tipo y por consiguiente dentro de los ejes propuestos; el año 2006 la cantidad de proyectos se elevó a 273 y el año 2007 esta cantidad se incrementó a 309. De igual forma, vemos que año tras año los montos asociados a los proyectos se incrementan.

El resultado más importante aparece cuando comparamos la inversión total ejecutada en los proyectos tipo con la inversión total ejecutada por el Gobierno Regional. Es decir, el 72% de la inversión ejecutada mediante los proyectos el año 2005, correspondía

con la visión de desarrollo; el año 2006 esta correspondencia sube a 79% y el año 2007 llega a 85%. En consecuencia, el Gobierno Regional viene ejecutando proyectos que tienen concordancia con el Plan y por lo tanto se guía de esta visión para encaminar sus esfuerzos de desarrollo.


Sin embargo, consideramos que este resultado debe ser tomado con cautela. El desa-

rrollo humano y la competitividad son dos lineamientos de política de gran importancia en el Plan, los cuales están siendo atendidos mediante proyectos que enfatizan la construcción de infraestructura, lo cual evidencia un déficit de proyectos que atiendan los determinantes intangibles de la competitividad y el desarrollo humano, como son el conocimiento y la tecnología aplicado a las actividades económicas.



2

ESTUDIO DE CASO: LOS DISTRITOS DE SANTA ANA, ECHARATE Y URUBAMBA





2

ESTUDIO DE CASO: LOS DISTRITOS DE SANTA ANA, ECHARATE Y URUBAMBA

El criterio para la selección de los ámbitos de estudio fue considerar dos distritos de la provincia productora del gas de Camisea y un distrito de una provincia no productora de gas, lo que permite realizar alguna comparación de los resultados que han tenido los proyectos de inversión en estos distritos. Los distritos escogidos fueron Echarate y Santa Ana, ambos pertenecientes a la provincia de La Convención, donde se ubica el proyecto Camisea, siendo el primero el más beneficiado por ser donde se localiza el yacimiento¹⁷. El distrito no productor seleccionado fue Urubamba, en la provincia del mismo nombre.

Lo que sigue es una breve descripción de las características geográficas, económicas y sociales de los tres distritos. Para algunos indicadores de Santa Ana y Echarate se ha utilizado información de nivel provincial. Asimismo, considerando el interés por conocer el ámbito más próximo al proyecto Camisea, alcanzamos información específica para la zona del Bajo Urubamba.

2.1 DISTRITO DE SANTA ANA

El distrito de Santa Ana cuenta con 33,494 habitantes¹⁸ y representa el 20% de la población de la provincia que asciende a 165,415 habitantes. La capital del distrito es la ciudad de Quillabamba que tiene alrededor de 30 mil habitantes y se ubica a 221 kilómetros de la ciudad del Cusco, a la cual se vincula mediante una carretera afirmada que está en proceso de asfaltado. Los servicios de transporte público la recorren en un tiempo que va de seis a ocho horas.

El clima predominante es cálido y húmedo, con temperaturas que varían entre 22 y 25 grados centígrados. La geografía y el paisaje son propios de la zona de ceja de selva de la cordillera oriental de los Andes. Sin embargo, el proceso de minifundización de la propiedad que se produjo después de la reforma agraria, asociado a la práctica de una agricultura de roza y quema, han llevado a una explotación indiscriminada del bosque. La

17 Así lo establece la Ley del Canon vigente. Para mayor detalle ver el "Reporte de Vigilancia de las Industrias Extractivas N° 5". Lima, Grupo Propuesta Ciudadana, 2007.

18 INEI, Censo Nacional de Población, 2005.

MAPA 2. ZONAS DE ESTUDIO: LA CONVENCION Y URUBAMBA



deforestación presenta niveles avanzados, sobre todo en los ámbitos de influencia de la carretera Huyro-Quillabamba¹⁹.

En cuanto a los indicadores sociales, de acuerdo al índice de pobreza de Foncodes, el distrito Santa Ana está clasificado como pobre. El porcentaje de población sin agua es de 23%, los que no tienen desagüe/letrina representan el 6% y los que no tienen acceso a electricidad llegan al 10%. Por otro lado, la tasa de mujeres analfabetas es de 12% y la tasa de desnutrición de 25%.

Las enfermedades de alta sensibilidad existentes en la provincia de La Convención son la malaria, la fiebre amarilla, la leishmaniasis y la tuberculosis. En el año 2004 se presentó un rebrote epidémico de malaria que alcanzó 2,114 casos. Las zonas endémicas son los distritos de Kimbiri, Pichari, Vilcabamba y Echarate. Según la Dirección Regional de Salud de Cusco la mortalidad infantil y la tasa de mortalidad materna alcanzaron 17.4 y 27.3 por cada mil nacidos vivos, respectivamente, para la provincia.

La provincia de La Convención cuenta con ocho micro redes de salud, mediante las cuales se gestionan: un hospital en la ciudad de Quillabamba para una población aproximada de 165,415 habitantes (censo 2005), 11 centros de salud y 65 puestos de salud. Estas cifras incluyen la microrred de Camisea que cuenta con un centro de salud y 10 puestos de salud.

Las entidades financieras, las de la administración pública y las actividades de acopio y comercialización de la producción agrícola – en especial del café– se ubican en Quillabamba, capital provincial, donde predomina la actividad comercial, de servicios y agroindustrial (que produce pasta de cacao, café molido, té, soya y harinas). En la zona rural de Santa Ana se cultiva café, cacao, achiote, maíz, hortalizas y frutales. La actividad turística es aún incipiente: en el año 2003 la Dirección Regional de Turismo del Cusco registró un total de 24,332 arribos de esa índole a la ciudad de Quillabamba.

2.2 DISTRITO DE ECHARATE

El distrito de Echarate tiene el territorio más extenso de la provincia de La Convención y una población de 42,270 habitantes. Geográficamente se diferencian dos espacios: la parte alta y media y el Bajo Urubamba, el cual abarca desde el pongo de Mainique hasta el límite con el departamento de Ucayali. Los principales centros poblados urbanos de la parte media del valle son: Echarate, Palma Real y Kiteni. La capital de distrito –Echarate– es un centro poblado urbano que tiene una población aproximada de unos 3,000 habitantes.

Según el índice de pobreza de Foncodes, el distrito de Echarate es considerado muy pobre. El porcentaje de población sin agua potable es de 78%, por lo que la mayoría recurre a ríos y manantiales. La población sin desagüe/letrina representa el 19% y la que no

19 Instituto de Manejo de Agua y Medio Ambiente - IMA (1996). Las quemadas e incendios de formaciones vegetales en la Región Inka; los casos de los valles de Paucartambo, La Convención y Yanatile. Cusco.

MAPA 3. DISTRITOS DE ECHARATE Y SANTA ANA - PROVINCIA LA CONVENCION



tiene electricidad el 73%. La tasa de mujeres analfabetas es de 24% y la de desnutrición infantil de 41%²⁰.

Según el censo del 2005, el 85% de la población del distrito vive en el medio rural, teniendo como principal actividad a la agricultura, complementada con la ganadería, el comercio y el transporte. Asociada a esta característica se encuentra una alta dispersión de la población que vive en pequeños caseríos o anexos.

Los cultivos permanentes más importantes de la actividad agrícola campesina son café, cacao, coca, achiote, caña de azúcar, plátano, naranja, granada, piña, papayo, mango y palto. Además, existen cultivos transitorios de maíz amarillo duro, frijol, maní, soya, frijol de palo, yuca, papa, uncucha, virraca, camote, tomate, zapallo, pepino y sandía.

2.2.1 La cuenca del Bajo Urubamba

Es un área de unos 15 mil km², que va desde el pongo de Mainique hasta Sepahua (Ucayali). Según la clasificación de los suelos "por su capacidad de uso mayor" realizada por la Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales (ONERN), la mayor parte de este territorio (60%) entra dentro de la categoría de terrenos de protección, el 33.5% tiene aptitud forestal, el 4.7% sirve para el cultivo

de pastos y, finalmente, el 1.8% es apto para cultivos²¹.

Es una de las zonas más importantes del mundo en términos de riqueza natural y biodiversidad que permiten la existencia de una gran variedad de especies animales y vegetales. Incluye áreas protegidas como el Parque Nacional Otishi, la Reserva Comunal Machiguenga y el Santuario Nacional de Megatoni.

En la cuenca del Bajo Urubamba se han cuantificado 22 especies de peces, 7 de moluscos y 3 de crustáceos, que forman parte de la dieta de los nativos. Por otro lado se menciona a 28 especies de mamíferos y 14 de aves, algunas de ellas capturadas para consumo y otras son criadas como mascotas. También existen 21 especies en riesgo²².

En esta zona existen 24 comunidades nativas, de las cuales 22 están reconocidas oficialmente. Ellas se ubican por lo general en las riberas del Urubamba y de sus afluentes, debido a que los ríos son su principal medio de comunicación. Se estima que actualmente viven en el ámbito entre 10 y 12 mil personas, de las cuales alrededor del 90% integra comunidades nativas pertenecientes a seis pueblos indígenas: machiguenga, yine, ashaninka, nanty, caquinte y nahua. Los primeros son los más numerosos y ocupan la cuenca del Alto y Bajo Urubamba²³.

20 Cabe señalar que en los cálculos de Foncodes (2006), estos datos corresponden al año 1999, lo que indica que no se dispone de estadísticas más actualizadas sobre estos indicadores.

21 IMA, CBC, Gobierno Regional Inka (1997). Diagnóstico integral de la cuenca del Bajo Urubamba. La información que presentamos en esta parte ha sido tomada de este estudio. No hemos encontrado otros más recientes con similar nivel de detalle.

22 IMA, CBC, Gobierno Regional Inka (1997). Ob. cit.

23 El estudio del IMA que citamos realiza una proyección de la población nativa de 9,386 personas para el año 2007, considerando las diferentes etnias presentes en la zona.

MAPA 4. CUENCA DEL BAJO URUBAMBA



En la cuenca se localizan también seis asentamientos rurales de colonos: Esperanza, Kitaparay, Kuwait, Mishagua, Saringabeni y Túpac Amaru. Ellos usualmente provienen de la sierra y representan aproximadamente el 10% de la población del Bajo Urubamba²⁴.

En el Bajo Urubamba se distinguen dos subespacios funcionales interrelacionados: 1) Pongo de Mainique - Kiriguete y 2) Nuevo Mundo Mishagua. Ambos tienen al río Urubamba y a sus afluentes Camisea y Picha como los principales elementos articuladores de sus relaciones comerciales.

Este territorio se caracteriza por su carácter ribereño y la dispersión de sus poblados, que en algunos casos resultan aislados en el período de estiaje por las dificultades de navegación. Los poblados existentes se sitúan en ambos márgenes del río Urubamba y en sus principales afluentes (Timpía, Camisea y Picha). Las chacras familiares y los fundos de los colonos están ubicados en las áreas contiguas a la ribera de los ríos, lugares donde se concentra la principal actividad del poblador.

La vía primordial de transporte de carga y de personas es la fluvial. Las condiciones de navegabilidad de la red hidrográfica se dan en forma permanente en el río Urubamba, mientras que en los afluentes más importantes es temporal, limitada a los meses de lluvias. El principal eje interfluvial es Tintinikiate - Pongo de Mainique - Camisea - Kiriguete - Miaría - Sepahua (Ucayali). Las condiciones de accesibilidad son de riesgo y alto costo por

la presencia del pongo. Ello determina una desarticulación de la zona con respecto a las ciudades de Quillabamba y Cusco. Los centros poblados desde Nuevo Mundo, aguas abajo del río Urubamba, tienen una mayor articulación con Sepahua y Atalaya (Región Ucayali).

La economía de las familias es de subsistencia (caza, pesca, recolección y agricultura), orientada a satisfacer sus necesidades. Los pequeños excedentes cumplen el rol social de reparto o intercambio que refuerza sus vínculos familiares y de solidaridad comunal. La producción para el mercado exterior es de pequeña escala (café, cacao, achiote, arroz, maní, pieles y *charqui* de pescado) y se usa principalmente para el intercambio por especies o dinero, cubriendo con estos ingresos las demandas de educación, alimentos y vestimenta, entre otras. Ante la inexistencia de un mercado local, la producción excedente se destina mayormente a los mercados de Quillabamba y Sepahua. La actividad agrícola local se caracteriza por el empleo de técnicas y herramientas tradicionales que hacen uso intensivo de mano de obra familiar e interfamiliar. La tecnología en sus cultivos comerciales presenta algunas adaptaciones introducidas por los colonos.

En las comunidades machiguengas y otros grupos nativos, la pesca y la caza son actividades importantes para provisión de alimentos proteicos para la dieta familiar. La pesca en el período de lluvias (invierno) está considerada como menor, y en el estiaje o secas

24 Esta cifra es citada tanto por el proyecto del BID (2007) como por el diagnóstico del año 1997, lo que nos lleva a preguntarnos si en 10 años el peso relativo de los colonos ha aumentado en la zona.

(verano) se habla de la pesca mayor. El jefe de familia es el principal responsable de la pesca y cooperan con él los jóvenes, tanto varones como mujeres, y la esposa.

En cuanto a los indicadores sociales, según el diagnóstico IMA y CBC (1997), la tasa de mortalidad infantil alcanza un promedio de 126 muertes de menores al año por cada mil nacidos vivos, cifra bastante alta comparada con el promedio nacional (44 por mil) y con el promedio del área rural del departamento del Cusco (108 por mil). En la comunidad de Camisea la tasa de mortalidad infantil llega a 129 por mil²⁵.

Las altas tasas de mortalidad reflejan una baja esperanza de vida al nacer, estimada en 49.5 años (48.1 años para hombres y 51 años para mujeres). Este factor da como resultado una bajísima proporción de ancianos que llega en promedio a solo el 1.1% de la población total.

Los elevados niveles de fecundidad determinan una alta proporción de población infantil. Así, la población menor de 15 años representa el 51.7% del total, cifra mayor comparada con la del área rural del departamento del Cusco (44%).

La tasa de analfabetismo de la población de 15 años y más al año 2006 era de 21.7% en promedio, mayor al promedio nacional (8,1%) y similar a la región del Cusco, la cual ascendía al 20% en el mismo año. El analfabetismo se concentra en la población mayor de 30 años con un 39.5% y principalmente en las mujeres con un 47.7%.

Las organizaciones con presencia en la zona son la Central de Comunidades Nativas Machiguengas (CECONAMA), el Consejo Machiguenga del río Urubamba (COMARU), la Federación de Comunidades Nativas Yine Yani (FECONAYY) y el Comité de Gestión para el Desarrollo Sostenible del Bajo Urubamba (CGBU), además de la Central de Colonos Asociados del Bajo Urubamba (CECOABU). Existen también clubes de madres, asociaciones de promotores y parteras y asociaciones de profesores bilingües.

Entre las organizaciones gubernamentales puede mencionarse al Instituto de Manejo de Agua y Medio Ambiente (IMA), al Gobierno Regional de Cusco, a las direcciones regionales de salud y de educación, a la Municipalidad Distrital de Echarate, a la agencia agraria de Quillabamba. Entre las organizaciones no gubernamentales y privadas se encuentran el Centro para el Desarrollo Indígena Amazónico (CEDIA), la Misión Dominica – Kirigueti y Timpía, ambas instituciones con muchos años de presencia en el ámbito. Pluspetrol, empresa del Consorcio Camisea, es relativamente una de las más recientes en la zona.

La opinión generalizada de los nativos es que el interés del Estado por las comunidades aborígenes empieza recién en los años ochenta, cuando la empresa Shell descubre los yacimientos de gas en Camisea; pero más nítidamente cuando se inician las actividades de explotación por parte de la compañía Pluspetrol a partir del año 2000.

25 IMA, CBC. Ob.cit.

Finalmente, cabe señalar que de acuerdo a la ley del Canon, a las comunidades nativas (y otras) de esta cuenca les corresponde el 30% de los recursos del canon gasífero que recibe el distrito de Echarate²⁶, lo cual equivale a unos 35 millones de nuevos soles tomando las cifras del año 2007

2.3 DISTRITO DE URUBAMBA

El distrito de Urubamba es la capital de la provincia del mismo nombre, ubicado en el Valle Sagrado de los Incas, a 76 km de la ciudad del Cusco vía Pisac. Su población es de 18,348 habitantes y representa el 32.2% de la población total de la provincia. El 73% de la población del distrito vive en la ciudad y el 27% restante en el medio rural.

La geografía predominante es la de los valles interandinos de la sierra, de clima templado en las zonas bajas y frío en las altas montañas; la altitud va desde los 2,700 hasta los 4.500 msnm. La capital del distrito es Urubamba, ubicada en la margen derecha del río Vilcanota, con 13,500 habitantes.

En la ciudad de Urubamba las actividades están relacionadas con los servicios, entre los que resaltan el comercio, hoteles y restaurantes y el transporte, servicios articulados al turismo. Los servicios públicos –como la educación y la salud– y los que presta la municipalidad son fuentes importantes de empleo.

La población rural está conformada por pequeños agricultores que se dedican al cultivo de una amplia variedad de productos –hortalizas, maíz choclo, frutales, flores, asnapas– destinados al mercado local y también al de la ciudad del Cusco. La crianza de ganado, principalmente vacuno, es una actividad complementaria.

El distrito de Urubamba forma parte del circuito turístico denominado Valle Sagrado de los Incas, que cuenta con una carretera asfaltada que la articula con la ciudad del Cusco siguiendo dos rutas: la primera por Calca - Písac - abra de Ccorao y la segunda por Chincheros - Cachimayo.

Según el índice de pobreza de FONCODES, el distrito se encuentra en el quintil de carencias 2, lo que lo ubica en una situación intermedia entre los de Santa Ana y Echarate.

De acuerdo al censo del INEI 2005 el porcentaje de población que no cuenta con servicios de agua es del 30%, el 17% no tiene desagüe y/o letrinas (en la provincia es el 46%), y el 10% no dispone de electricidad (en la provincia es el 16%). La tasa de desnutrición infantil es de 33% y la de mortalidad infantil de 56 por mil nacidos vivos, cifras inferiores al promedio departamental. La tasa de mujeres analfabetas es del 19%. Estos datos muestran que la situación del distrito es mejor que la de la provincia.

26 Al respecto la mencionada ley establece que "Del total recaudado a que se refiere el literal a) del numeral 5.2 del artículo 5° de la Ley N° 27506, sustituido por el artículo 2° de la presente Ley, se destinará el treinta por ciento (30%) a la inversión productiva para el desarrollo sostenible de las comunidades donde se explote el recurso natural". El literal 5.2 hace mención al 10% de las transferencias de canon al departamento del Cusco que corresponde al distrito productor.

MAPA 5. DISTRITO DE URUBAMBA - PROVINCIA URUBAMBA



En cuanto a los servicios de salud, el distrito tiene un centro de salud, un puesto de salud y un establecimiento de ESSALUD, cuyos servicios abarcan el ámbito provincial.

2.4 EL CONTEXTO POLÍTICO

Una breve presentación de las fuerzas políticas presentes en el ámbito de estudio permitirá un mejor entendimiento de los actores políticos que están al frente de los gobiernos locales y toman las decisiones sobre la gestión de los recursos del canon.

Actualmente, en las municipalidades de Santa Ana, Echarate y Urubamba gobiernan líderes pertenecientes al partido Unión por el Perú (UPP), organización política nacional de izquierda que logró un importante respaldo en las elecciones presidenciales del 2006 en el departamento, conduce el Gobierno Regional de Cusco y cuenta con representantes en el Congreso de la República.

Una característica de los últimos procesos electorales es el alto número de agrupaciones políticas participantes. En las elecciones del año 2006, las listas postulantes al Gobierno Regional fueron ocho. En Urubamba fueron siete, en el distrito de Echarate ocho y en la provincia de La Convención hubo hasta 11 candidatos (ver cuadro 5 en anexo 1).

Sin embargo, en esta última provincia –incluyendo a Echarate– se percibe una mayor presencia de agrupaciones de izquierda, lo cual debe estar relacionado con su tradición de movimientos de lucha campesina por la tierra, los cuales alcanzaron su máxima expresión en los años sesenta cuando se produ-

cen "tomas de tierras" que estaban en manos de las haciendas. En Urubamba, en cambio, las fuerzas políticas en juego son más heterogéneas.

Esta dispersión de candidaturas expresa una seria dificultad para aglutinar intereses sociales y conciliar aspiraciones individuales. También indica un bajo nivel de institucionalidad tanto en el sistema político nacional como en los sistemas locales, con agrupaciones de vida muy corta, formadas en cada período electoral exclusivamente para participar en los comicios. En el ámbito nacional, salvo el Partido Aprista y Acción Popular, los demás grupos políticos tienen una presencia irregular o desaparecen rápidamente.

Hablando en términos políticos, en el departamento del Cusco existe una cierta tradición de izquierda, pero en los últimos 10 años la dispersión y volatilidad de las agrupaciones partidarias ha sido grande. Para ilustrar lo dicho detallamos los resultados de los dos últimos procesos electorales en el contexto regional y en los ámbitos de estudio.

En el año 2002 fue elegido como presidente regional de Cusco el periodista Carlos Cuaresma, del Frente Independiente Moralizador, con el 19.8% de votos válidos. En las provincias y distritos en estudio los candidatos ganadores representaban opciones políticas diferentes. En la provincia de Urubamba, con el 30.9% de votos válidos, resultó elegido Eduardo Guevara, ex militante aprista, encabezando el Movimiento Independiente Democracia con Unidad y Trabajo. En la provincia de La Convención ganó la profesora Fedia Castro del partido Somos Perú, con el 28.5% de votos

válidos. Finalmente, en el distrito de Echarate fue electo alcalde Javier Bustamante del Movimiento Nueva Izquierda, con el 32.9% de votos válidos (ver cuadro 6 en anexo 1).

En este proceso electoral no se produjo el fenómeno denominado "arrastre", según el cual la candidatura ganadora de la presidencia regional ejerce influencia decisiva en los resultados electorales de las provincias y distritos del departamento. Asimismo, es importante resaltar los bajos porcentajes de votos con los que fueron electas las autoridades del Gobierno Regional y de los distritos en estudio (no llegaron a obtener ni la tercera parte del total de los votos). Lo cual muestra no solo la enorme dispersión de las preferencias electorales municipales sino también afecta la legitimidad de las autoridades electas.

Para las elecciones del 2006 la presidencia regional fue obtenida por el periodista Hugo Gonzales del partido Unión por el Perú, con el 32.6% de los votos válidos. En la provincia de Urubamba fue electo el ingeniero Benicio Ríos con el 46.2% de los votos válidos, en la provincia de La Convención el triunfador fue Hernán de la Torre con el 30.8% y en el distrito de Echarate ganó Elio Pro con el 36.4%; todos ellos también de Unión por el Perú (ver cuadro 5 en anexo 1). Si bien no hubo ninguna reelección en estos distritos, cabe señalar que tanto Ríos como Pro ya fueron alcaldes en períodos anteriores²⁷.

En estos comicios sí se concretó el fenómeno de "arrastre", pues la candidatura ganadora de Gonzáles fue un factor importante para la victoria de candidatos de la misma agrupación en un número apreciable de provincias y distritos del departamento del Cusco. Ello también influyó en el aumento de los porcentajes de votación obtenidos por las autoridades electas: en el nivel regional se pasó del 19.8% al 32.6%, en Urubamba del 30.9% al 46.2%, en Echarate del 32.9% al 36.4% y en La Convención del 28.5% al 30.5%. En términos generales, tales resultados pueden considerarse auspiciosos para una mejor y mayor coordinación intergubernamental entre estos niveles de gobierno subnacionales.

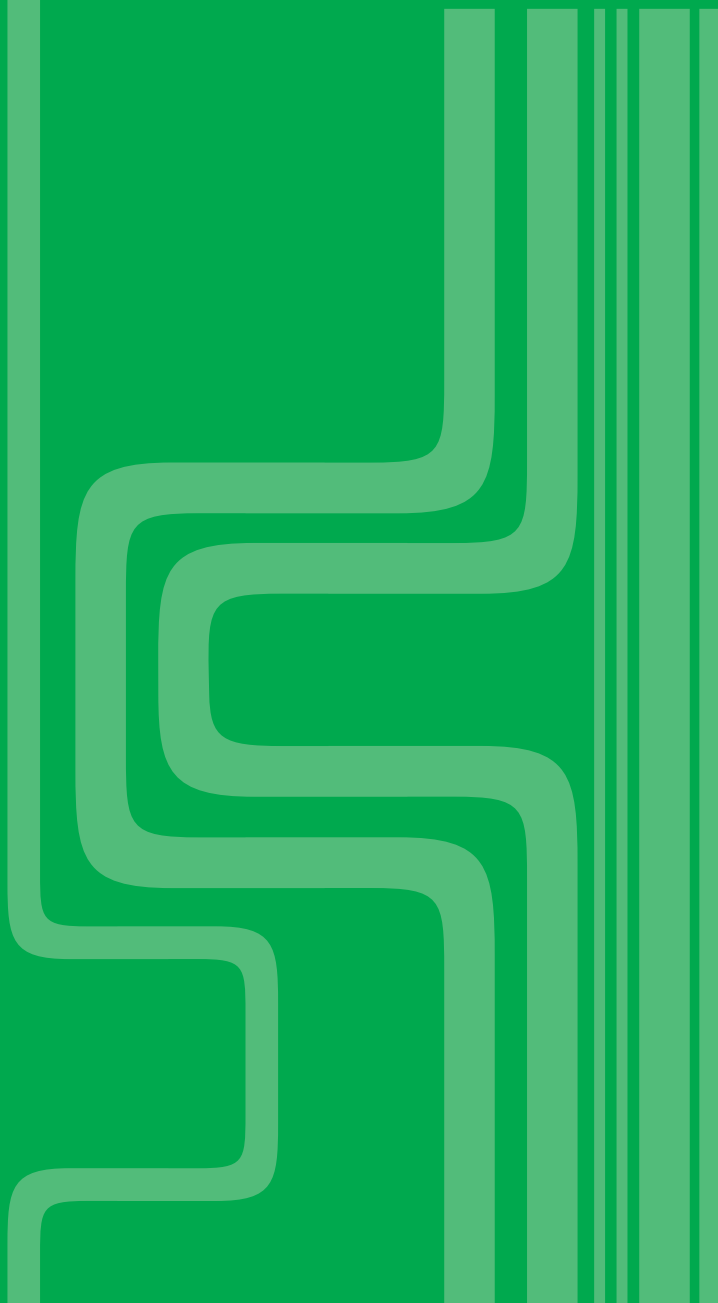
Finalmente, cabe señalar que en los tres distritos encontramos un ambiente de rivalidad y disputa política, asociado a los procesos de revocatoria de las autoridades que, según fuentes locales, eran promovidos por las agrupaciones que perdieron las elecciones últimas. En el caso de Urubamba nuestras fuentes hicieron referencia al candidato del movimiento Obras y más Obras que fue a la reelección y ocupó el segundo lugar; algo similar ocurría en el distrito de Echarate, en donde la revocatoria estaba siendo promovida por el Movimiento Nueva Izquierda que también fue a la reelección —habiendo gobernado en el período 2003-2006—, ocupando el segundo lugar.

27 El primero en el distrito de Ollantaytambo de la misma provincia y el segundo en el mismo distrito de Echarate.



3

ANÁLISIS DE LA GESTIÓN MUNICIPAL





3

ANÁLISIS DE LA GESTIÓN MUNICIPAL

Este capítulo describe y analiza la organización y la gestión de las municipalidades del estudio: Santa Ana, Echarate y Urubamba. Para realizar el análisis hemos definido indicadores que permitan conocer el grado de desarrollo institucional de la municipalidad en lo relacionado a la gestión de las inversiones. Los indicadores corresponden a los temas siguientes: gestión operativa y estratégica, estructura organizativa, recursos humanos, elaboración y ejecución de proyectos de inversión, gestión presupuestal, participación ciudadana, y transparencia y acceso a la información. Los datos fueron obtenidos de cada municipio, acogiéndonos a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información (ver anexo 4) que obliga a las entidades públicas a entregar información sobre su gestión²⁸.

Además, se incluyen los resultados de una encuesta de opinión realizada en los centros

urbanos principales de los tres distritos. Ella evalúa las percepciones de la población sobre su situación actual, la gestión de su gobierno local y el conocimiento que poseen sobre los temas del canon.

Finalmente, se describen algunos procesos de cambio social y económico que se viene produciendo en la provincia de La Convención, producto del enorme incremento del gasto público en los últimos años.

3.1 ORGANIZACIÓN INTERNA DE LAS MUNICIPALIDADES

3.1.1 Herramientas de gestión

La planificación estratégica es una herramienta central en la gestión moderna de las organizaciones. En este sentido resulta fundamental considerar la existencia y el uso de

28 Al respecto, cabe mencionar que hemos enfrentado muchas limitaciones en el acceso a la información de las tres municipalidades en estudio, debido en parte a la desconfianza de sus funcionarios, muy especialmente en las municipalidades de Echarate y Urubamba, cuyos alcaldes enfrentaban procesos de revocatoria, y a la inexistencia de archivos con datos organizados, en particular de las gestiones anteriores; tal es el caso de la municipalidad de Santa Ana. Producto de estas dificultades, la información obtenida para algunos indicadores es incompleta y heterogénea, lo que restringe las posibilidades de un análisis comparativo. Aplicamos también entrevistas semiestructuradas a funcionarios y líderes sociales en cada distrito (ver anexo 11). Una fuente importante de información para el análisis presupuestal y de las inversiones ha sido el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) del Ministerio de Economía y Finanzas, que nos ayudó a suplir los vacíos al respecto.

documentos de **gestión estratégica** en las municipalidades en estudio. Ello permitirá estimar si poseen una perspectiva de largo plazo en su conducción.

Para ello hemos identificado cinco documentos por evaluar: i) Plan de Desarrollo Local Concertado, ii) Plan Estratégico Institucional Municipal, iii) Plan de Desarrollo de Capacidades, iv) Plan de Ordenamiento Territorial, v) Plan de Desarrollo Urbano y Catastro. La existencia o inexistencia, así como el uso efectivo de estos cinco instrumentos, nos permitirá tener una idea sobre el avance que han logrado.

En el cuadro 3.1 se puede apreciar que las municipalidades de Echarate y Urubamba cuentan con dos de los cinco documentos de gestión considerados, mientras que la de Santa Ana solo tiene uno, lo cual nos da una primera idea sobre el poco avance que tienen en términos de gestión estratégica. Si consideramos el documento base para esta gestión, es decir, el Plan de Desarrollo Local Concertado, solo la Municipalidad de Urubamba cumple con tener uno actualizado, Santa Ana

no lo tiene y Echarate dispone de uno que fue elaborado en el año 2001, el cual no se utiliza por estar desactualizado.

La Municipalidad de Urubamba es la única que tiene el Plan Estratégico Institucional Municipal (también conocido como Plan de Desarrollo Institucional), aunque este documento fue elaborado durante la gestión anterior y no es utilizado ni reconocido como instrumento por la presente administración. En cambio, el Plan de Desarrollo Local fue formulado con la participación de varias gerencias y unidades de la municipalidad, así como el concurso de algunas organizaciones representativas de la sociedad civil y se culminó en septiembre de 2007. La importancia de contar con ambos documentos radica en que permite adecuar el desarrollo institucional en relación a los desafíos que presenta el Plan de Desarrollo Local.

En la actualidad, el gobierno local de Echarate ha iniciado la actualización del Plan de Desarrollo Local Concertado, para lo cual contará con la colaboración del Centro Bartolo-

Cuadro 3.1 DOCUMENTOS DE GESTIÓN ESTRATÉGICA EN LAS MUNICIPALIDADES

DOCUMENTOS	ECHARATE		URUBAMBA		SANTA ANA	
	EXISTE		EXISTE		EXISTE	
	SÍ	NO	SÍ	NO	SÍ	NO
PLAN DE DESARROLLO LOCAL CONCERTADO	X		X			X
PLAN ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL MUNICIPAL		X	X		X	
PLAN DE DESARROLLO DE CAPACIDADES		X		X		X
PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL		X		X		X
PLAN DE DESARROLLO URBANO Y CATASTRO	X			X		X

Fuente: Municipalidades de Echarate, Urubamba y Santa Ana.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana (GPC).

mé de Las Casas (CBC). La Municipalidad de Santa Ana solo dispone de un Plan de Desarrollo Institucional, lo cual significa que su gestión carece de una visión estratégica y tiene un carácter más empírico. La ausencia de un Plan de Desarrollo de Capacidades en las tres municipalidades indica la poca importancia que se le asigna a esta herramienta orientada a mejorar el capital humano indispensable para lograr una gestión local más eficiente en el mediano y largo plazo.

De otro lado, ninguna de las dos municipalidades provinciales –Urubamba y Santa Ana– posee un Plan de Ordenamiento Territorial aunque ello es parte de sus funciones²⁹. Esto indica que estos gobiernos locales no han incorporado una visión de desarrollo que tome en cuenta la ocupación del territorio en función de sus potencialidades y riesgos. Esto es particularmente importante para un

área como Echarate donde hay comunidades nativas y zonas de reserva natural con una enorme biodiversidad.

Respecto a los planes de desarrollo urbano, la ausencia de este documento es significativa en ciudades como Echarate (3 mil habitantes), Urubamba (13 mil habitantes) y especialmente Quillabamba (30 mil habitantes), en donde existen procesos de urbanización desordenados que no obedecen a planificación alguna. El catastro urbano –junto al plan de desarrollo urbano, que tampoco ha sido elaborado– es una herramienta muy importante para fines de recaudación del impuesto predial por parte de las municipalidades.

En lo referente a la **gestión operativa**, la información presentada en el cuadro 3.2 muestra que las municipalidades tienen la mayoría de instrumentos. El distrito de Santa Ana

Cuadro 3.2 DOCUMENTOS DE GESTIÓN OPERATIVA EN LAS MUNICIPALIDADES

DOCUMENTOS	ECHARATE		URUBAMBA		SANTA ANA	
	EXISTE		EXISTE		EXISTE	
	SÍ	NO	SÍ	NO	SÍ	NO
PLAN OPERATIVO ANUAL (POA)	X			X	X	
PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES Y CONTRATACIONES (PAAC)	X		X		X	
REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES (ROF)	X		X		X	
MANUAL DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES (MOF)	X		X		X	
CUADRO DE ASIGNACIÓN DEL PERSONAL (CAP)	X		X		X	
PRESUPUESTO ANALÍTICO DE PERSONAL (PAP)	X		X		X	
TUOT (TUPA)		X	X		X	

Fuente: Municipalidades de Echarate, Urubamba y Santa Ana.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana (GPC).

²⁹ Según la ley, la elaboración de este documento de ordenamiento territorial corresponde a las municipalidades provinciales.

tiene todos los documentos considerados. Por su parte, la Municipalidad de Echarate aún no dispone del Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) dentro de sus instrumentos de gestión operativa.

De otro lado, resulta muy extraña la ausencia del Plan Operativo Anual (POA) en el Municipio de Urubamba, debido a que este instrumento es fundamental para la implementación y seguimiento de las actividades de toda institución. Según la información que obtuvimos al momento de la redacción de este estudio, el POA del distrito de Urubamba estaba en proceso de elaboración.

De acuerdo a versiones recogidas de funcionarios municipales, los documentos de gestión operativa existentes son poco utilizados en la administración de las tres municipalidades estudiadas y cumplen una función más formal que efectiva para la gestión. Por tanto se requiere no solo de una mejor formulación de estos instrumentos, sino de la implementación de un sistema administrativo que los integre como herramientas útiles para la gestión. Este es un desafío que enfrentan estas y la mayoría de municipalidades de la región.

En suma, las municipalidades en estudio muestran avances todavía limitados en la formulación e implementación de herramientas de gestión estratégica. En cambio, en lo relacionado a la gestión operativa, si bien cuentan con los documentos que establece la ley, en la práctica estos son poco utilizados como herramientas efectivas. Ambas constataciones llevan a pensar que, no obstante los esfuerzos realizados para empezar a dotarse de un conjunto de herramientas de

gestión, el grado de desarrollo institucional que han alcanzado estas municipalidades es todavía escaso. Pero al mismo tiempo debemos señalar que hay procesos de cambio rápidos, especialmente en las municipalidades de Echarate y Santa Ana, tal como veremos seguidamente.

3.1.2 La organización municipal

Como parte del análisis de la organización interna de las municipalidades, es esencial evaluar la existencia y el desempeño de ciertas unidades administrativas que permiten su adecuado desenvolvimiento. En este sentido, la Ley Orgánica de Municipalidades establece la exigencia de implementar la Gerencia Municipal, la Oficina de Asesoría Jurídica, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, el Órgano de Control Interno y la Procuraduría Pública Municipal.

De acuerdo a la información oficial la Municipalidad de Santa Ana presenta todas las áreas establecidas en la ley, contando estas con plazas programadas y cubiertas. Salvo el Órgano de Control Interno, dichas unidades administrativas están contempladas en el Manual de Organización y Funciones (MOF), el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) y el Cuadro de Asignación del Personal (CAP) (ver cuadro 7 en anexo 1).

En lo que respecta a la Municipalidad de Echarate (ver cuadro 8 en anexo 1), las áreas evaluadas ya están en funcionamiento, salvo el Órgano de Control Interno que aún está en proceso de implementación, lo cual llama la atención tratándose de un gobierno local que maneja un presupuesto elevado. En su ausencia, actualmente es la Contraloría

General de la República la que realiza algunas acciones de control.

La Municipalidad de Urubamba muestra un menor nivel de desarrollo en este punto. Las cinco unidades administrativas están consideradas en el ROF y en el MOF; sin embargo, solo tres presentan plazas cubiertas, mientras que el Órgano de Control Interno y la Procuraduría Pública Municipal no funcionan por no tener ninguna plaza cubierta (ver el cuadro 9 en anexo 1).

De otro lado, por el objetivo del estudio también es necesario evaluar la existencia y desempeño de otras áreas que permiten una gestión eficaz de las inversiones, la promoción del desarrollo económico local y la participación ciudadana. En este sentido, importa considerar la Oficina Formuladora de Proyectos, la Oficina Evaluadora de Proyectos, el Área de Adquisiciones y Contrataciones, la Oficina de Desarrollo Económico Local, la Oficina de Medioambiente y la Oficina de Participación Ciudadana.

En la Municipalidad de Santa Ana, todas estas unidades administrativas se encuentran en funcionamiento y con plazas cubiertas, estando además contempladas en el ROF, en el MOF y en el CAP, salvo el caso de la Oficina Evaluadora de Proyectos. Asimismo, es importante destacar que la Oficina Formuladora de Proyectos, la Oficina Evaluadora de Proyectos, el Área de Adquisiciones y Contrataciones y la Subgerencia de Desarrollo Económico tienen una cantidad de trabajadores superior al número de plazas programadas. Ello estaría indicando la prioridad que se le está dando, dentro del rubro administrativo y la asignación de recursos, a aquellas áreas

que contribuyen a un mejor manejo de las inversiones, lo cual es una decisión reciente en esta municipalidad.

Con respecto a la Municipalidad de Echarate, puede observarse que las áreas en evaluación están implementadas y en funcionamiento, con excepción de la Oficina de Participación Ciudadana. En este caso debemos destacar la puesta en marcha de la Oficina Formuladora y Evaluadora, así como del Área de Adquisiciones y Contrataciones que tiene gran actividad debido a que la mayor parte de las obras se realizan por administración directa. De otro lado, se encuentra la gerencia de Desarrollo Económico Local, cuya función es promover proyectos orientados al desarrollo agrario del distrito.

Asimismo, en Urubamba, todas las unidades administrativas en evaluación presentan plazas cubiertas y están contempladas en el ROF y en el MOF. Sin embargo, la oficina encargada de la formulación y evaluación de proyectos se encuentra en su fase inicial porque la decisión de implementarla recién se tomó en este año. Finalmente, la Oficina de Desarrollo Económico desempeña un rol importante dentro de la gestión municipal de este distrito, desarrollando actividades de promoción, capacitación y fomento de la pequeña y microempresa, orientadas a lograr su inserción en la actividad turística.

Sin embargo, en los últimos 10 años, la organización interna de las municipalidades en el Perú muestra una evolución importante, incorporando paulatinamente nuevas áreas administrativas y tareas vinculadas al desarrollo local. A partir de la revisión realizada en las secciones anteriores, es posible iden-

tificar dicho proceso de evolución en las tres municipalidades en estudio, tanto a nivel de los instrumentos de gestión utilizados como de las unidades administrativas existentes en su estructura organizacional. En los últimos tiempos, las municipalidades están ampliando su ámbito de acción desde la sola prestación de servicios municipales y la preservación de algunos derechos de los vecinos, hacia la promoción del desarrollo económico y social de su localidad³⁰.

Sin embargo, en el caso concreto de las municipalidades de Echarate y Santa Ana, los flujos crecientes de transferencias provenientes del canon gasífero y la necesidad de ejecutar las inversiones con eficacia y eficiencia, han impulsado algunos cambios significativos y relativamente rápidos en la gestión de las inversiones públicas municipales. En casos como estos la presión para que las municipalidades cumplan un rol activo en la promoción del desarrollo local proviene tanto de la población como del Gobierno Nacional³¹.

En la Municipalidad de Echarate, que por su condición de distrito productor del gas de Camisea recibe la mayor cantidad de recursos del canon de los casos en estudio, los cambios relacionados con la ejecución de las inversiones han sido más notables. Uno de los más significativos es la creación de "oficinas

desconcentradas", responsables de la gestión de las obras municipales en seis áreas geográficas determinadas: Zonal Echarate, Zonal Palma Real, Zonal Kiteni, Zonal Kepashiato, Zonal Ivochote y Zonal Bajo Urubamba. El personal administrativo de estas oficinas, encargado de la ejecución de un conjunto de obras, está compuesto por un jefe general, un administrador, un jefe de personal y dos asistentes.

Antes de la creación de estas oficinas, la gestión de las obras públicas municipales estaba centralizada en Echarate, sede del gobierno local, lo que generaba complicaciones administrativas debido a la gran extensión del territorio distrital, a su elevada dispersión poblacional y al difícil acceso geográfico hacia los proyectos. Dicha situación ocasionaba un seguimiento inadecuado de las inversiones en ejecución, así como una débil respuesta ante problemas que surgían durante la construcción de las obras de infraestructura. Además, los usuarios o beneficiarios de los proyectos ubicados en las zonas más alejadas, como el Bajo Urubamba³², debían realizar grandes desplazamientos para llevar a cabo trámites o reclamos ante el municipio. Estos inconvenientes se están superando con el nuevo diseño organizacional.

Otro cambio importante en la estructura organizativa de la Municipalidad de Echarate

30 Chirinos, Luis (2001); "Las nuevas fronteras de la acción municipal", documento impreso. Esta es una tendencia de cambio que involucra a gran parte de las municipalidades del país, originada en los años ochenta. Estos cambios se hicieron más visibles a inicios de los años noventa cuando el gobierno de Fujimori decide transferir recursos del Foncomun directamente a las municipalidades distritales. Previo a ello, estas transferencias llegaban a través de las municipalidades provinciales.

31 Baca, Epifanio (2007); "Crecimiento económico, descentralización fiscal y déficit de gestión en la administración pública". En Revista Perú Hoy, Desco, 2007.

32 El tiempo que toma llegar de Echarate a las comunidades del Bajo Urubamba es de unas ocho horas por carretera y luego entre uno a dos días y medio por vía fluvial.

se produjo con la creación y el fortalecimiento de la Oficina de Planificación y Presupuestos, órgano de asesoramiento de la alta dirección. A partir del trabajo de esta unidad, la dirección y el control de la ejecución presupuestal muestran mayor eficacia. La emisión de informes periódicos internos sobre el nivel de gasto realizado en cada proyecto permite a los jefes zonales y a los residentes de obra conocer de manera actualizada la evolución del presupuesto que está a su cargo, mejorando así su control.

La decisión de la Municipalidad de Echarate de ser parte del sistema de inversión pública en el año 2005, la forzó a instalar y fortalecer las oficinas de formulación y evaluación de proyectos, lo que le ha permitido dotarse de una buena cartera de proyectos y aumentar su capacidad de gasto. En cambio, las municipalidades de Santa Ana y Urubamba retrasaron esta decisión, por lo que tuvieron que ser incorporadas al SNIP de manera imperativa (en el 2007 en el primer caso y en el 2008 en el segundo). Ahora que ya pertenecen al sistema están obligadas a implementar sus oficinas de formulación y evaluación de proyectos; por la magnitud de los recursos que recibe, la Municipalidad de Santa Ana tiene más presión para realizar dichos cambios.

Precisamente en esta municipalidad, la gestión actual ha introducido modificaciones sustanciales en su estructura orgánica. Hasta el año 2006 los órganos de línea encargados de la función ejecutiva eran tres direcciones: Desarrollo Urbano y Rural; Participación Vecinal, Servicios Públicos, Protección Social y Desarrollo; y Promoción del Desarrollo Económico. Ahora se han instalado seis subgerencias con funciones más específicas: Desarrollo Ur-

bano Ambiental, Servicios Públicos, Infraestructura Pública, Desarrollo Económico, Desarrollo Humano y Administración Tributaria. Se han incrementado, además, las instancias de participación ciudadana con las que interactúa el alcalde (ver organigrama en anexo 5).

Por otra parte, cabe resaltar la instalación de las oficinas de medio ambiente en las tres municipalidades, lo cual es positivo considerando los problemas que tienen estos distritos en ese rubro. En Urubamba por la contaminación del río Vilcanota y las deficiencias del sistema de agua y desagüe; en Santa Ana por el crecimiento desordenado de la ciudad de Quillabamba, la proliferación de mototaxis y los problemas de saneamiento que enfrenta; en Echarate el problema ambiental es motivado por las quemadas e incendios y, recientemente, por la contaminación que produce la explotación del gas de Camisea en la zona del Bajo Urubamba.

3.1.3 Gestión de recursos humanos

Este es uno de los puntos que ayuda a identificar los cambios en la conducción de un municipio. En la Municipalidad de Santa Ana, el personal se duplicó entre los años 2000 y 2006, pasando de 111 trabajadores a 213. Sin embargo, debido a las exigencias originadas por la mayor disposición de fondos públicos, que aumentan el número de las obras en ejecución, el personal profesional y técnico se triplicó entre 2006 y 2007, y el de obreros se multiplicó por siete. Esto se explica porque las obras son realizadas mayormente por administración directa (ver cuadro 10 en anexo 1).

Del análisis de la composición del personal de la Municipalidad de Santa Ana según su

grado de instrucción, se puede observar que la cantidad de obreros ha crecido muy por encima de los otros niveles, tanto en términos absolutos como relativos. Le siguen, bastante de lejos, el personal profesional y el técnico.

Asimismo, resulta importante destacar el cambio que se ha producido en la Municipalidad de Santa Ana con respecto al incremento del personal femenino, el cual ha pasado de representar el 28% en el año 2006 a casi el 50% a finales del 2007. La composición del personal obrero refleja en mayor medida dicho cambio, contando con una cantidad más alta de mujeres que de varones. A partir de la información recogida de los funcionarios ediles de Santa Ana, las obreras que trabajan en la ejecución de los proyectos no se dedican solamente a labores manuales, sino que han asumido, preferentemente, tareas relacionadas con el almacenaje, provisión y distribución de insumos y materiales. Estas tareas, que resultan ser muy sensibles debido a que pueden ser objeto de críticas por corrupción, están siendo encargadas crecientemente a mujeres, quienes son percibidas como personas con un ejercicio ético más firme que los varones.

En lo relativo a la condición laboral de los trabajadores del Municipio de Santa Ana (ver cuadro 11 en anexo 1) los fuertes incrementos de personal durante el año 2007 han sido realizados exclusivamente bajo la modalidad de servicios no personales, lo que significa que los trabajadores recientemente incorporados laboran con contratos que no incluyen acceso a derechos laborales básicos como seguro médico, compensación por tiempo de servicios y vacaciones. Esta situación podría

explicarse, en parte, por el incremento abrupto de las transferencias de recursos del canon, los cuales deben ser utilizados principalmente en proyectos de inversión, que son de naturaleza temporal y por un período determinado.

La Municipalidad de Urubamba, ha experimentado un aumento pequeño de sus ingresos por concepto de canon aunque no es una provincia considerada productora de recursos naturales. Por tanto, los aumentos de personal han sido menores comparados con el caso anterior, pasando de 94 trabajadores en el año 2007 a 133 en el 2008, lo que significa un incremento de 41% (ver cuadro 12 en anexo 1).

El grupo que más creció en este período ha sido el de profesionales, experimentando un incremento de más de 150%; sin embargo, casi la totalidad de los recién incorporados ha sido contratada bajo la modalidad de servicios no personales. Por su parte, la cantidad de obreros también aumentó en alrededor de 80%, contratados exclusivamente bajo la modalidad de servicios personales, es decir, con goce de los derechos laborales de ley.

Para el año 2008 la Municipalidad de Echarate cuenta con 159 trabajadores, de los cuales más del 60% tiene un contrato a plazo fijo (ver cuadro 13 en anexo 1), es decir, dicho personal está considerado en planilla y goza de beneficios laborales. Sin embargo, su relación laboral tiene un plazo finito previamente establecido. La segunda modalidad de contratación más importante es la de servicios no personales, que alcanza al 22% del total de trabajadores. Cabe aclarar que esta composición de personal corresponde solamente a la sede central de la Municipalidad de Echarate, sin incluir al personal técnico,

administrativo ni obreros que trabajan en las oficinas zonales, información que lamentablemente no nos ha sido proporcionada. Considerando la magnitud de su presupuesto y teniendo en cuenta que las obras se ejecutan principalmente por administración directa, la cantidad total de trabajadores en la Municipalidad de Echarate debe ser mucho mayor a la de Santa Ana.

Un aspecto que caracteriza la gestión de recursos humanos en este distrito es la alta rotación del personal. Ello está asociado a factores como presiones políticas de grupos de interés, rendimiento laboral y condiciones de trabajo de riesgo para los que trabajan en el campo³³. Esta situación dificulta la convocatoria y la retención de profesionales competentes, por ejemplo en las residencias de obra. Una política adoptada al respecto por la Municipalidad de Echarate ha sido ofrecer un plus salarial en función a la distancia donde se localiza el trabajador, cuyo monto varía entre 300 nuevos soles, 600, 800 y un máximo de 1,500 para el Bajo Urubamba, donde pocos aceptan ir.

De la información presentada hasta aquí y de la observación de campo podemos realizar algunos comentarios de análisis.

En primer lugar, frente al súbito incremento de los recursos del canon y la presión social por obras, las municipalidades de Santa Ana y Echarate tomaron la decisión inicial de aumentar el personal profesional, principalmente de ingenieros, arquitectos y economis-

tas para las nuevas áreas. Éstas son, por ejemplo las oficinas de formulación y evaluación de proyectos, la oficina de planificación y presupuesto, la de contrataciones y adquisiciones, así como para la ejecución de las obras. En muy corto plazo el número de profesionales ha aumentado de forma explosiva. Los cambios se han realizado en el camino y muchos de ellos aún están en evolución. Se puede afirmar que, en términos organizativos, existe un aprendizaje importante pero que se viene produciendo sin una adecuada planificación.

En segundo lugar, el proceso anterior ha posibilitado que los distritos de Echarate y Santa Ana cuenten con profesionales (ingenieros, economistas, contadores) con amplia experiencia en instituciones públicas y privadas del Cusco (ministerios, Gobierno Regional, municipalidades), especialistas de ONGs e incluso funcionarios públicos de otros departamentos, para lo cual los municipios han tenido que ofrecer remuneraciones competitivas en el mercado. Dichos profesionales, especializados y con experiencia, podrían contribuir a mejorar la gestión municipal en la medida en que su trabajo se inscriba en un ambiente organizativo que permita aprovechar estas capacidades. Sin embargo, la información recogida no apunta en dicha dirección. La alta rotación del personal profesional impide la acumulación de experiencia, información y conocimiento.

En nuestra opinión, los rápidos cambios organizativos realizados necesitan ser evaluados y ajustados, con la finalidad de que for-

33 Nos referimos a los riesgos de accidentes y enfermedades endémicas existentes en la zona (malaria, fiebre amarilla, leishmaniasis) por tratarse de un clima de selva, donde el acceso es difícil y el costo de vida alto.

men parte de un proceso de fortalecimiento organizacional que incluya estrategias claras, personal capacitado y motivado y sistemas de información que permitan un flujo de información indispensable para la toma de decisiones. En este último punto, las tres municipalidades que analizamos tienen serios problemas porque no hay una cultura institucional que valore y acumule la información sobre la gestión. Esta información se encuentra dispersa o no existe. Así, en ninguna de las municipalidades se pudo encontrar información acerca de los proyectos realizados, ni sobre las poblaciones beneficiadas en los últimos cinco años, ni tampoco sobre el presupuesto participativo de hace dos años.

Finalmente debemos señalar que la gestión municipal se desempeña en un ambiente de agudización de las rivalidades políticas y de una fuerte presión social por la realización de obras y demandas de empleo. En los tres casos estudiados, la administración municipal recién instalada recibe gran apremio de contrataciones laborales por parte de los miembros de su agrupación política. De otro lado, este apremio también proviene de los grupos de la oposición, los cuales frecuentemente desarrollan estrategias de confrontación agresivas contra las autoridades ediles con la finalidad de negociar un cambio de conducta por alguna oportunidad laboral. Particularmente en los casos de Echarate y Santa Ana, las autoridades están ofreciendo empleo temporal a la población local utilizando los recursos para mantenimiento de infraestructura que permite la Ley del Canon (el 20% del total).

3.2 GESTIÓN PRESUPUESTAL

Este acápite describe y analiza el presupuesto de las municipalidades por fuente de financiamiento y por tipo de gasto. Para ello utilizamos la información disponible en el SIAF del Ministerio de Economía y Finanzas para los años 2005 al 2007. La información obtenida en las municipalidades es complementaria.

3.2.1 Presupuesto por fuente de financiamiento

En términos generales, el presupuesto de los gobiernos locales del Perú ha aumentado paulatinamente en los últimos años. Las municipalidades de Santa Ana, Echarate y Urubamba han visto incrementar significativamente sus recursos de las fuentes Canon y Sobrecanon, así como del Fondo de Compensación Municipal (Foncomun).

El Municipio de Echarate muestra un mayor crecimiento en su presupuesto (ver cuadro 3.3), siendo los fondos del canon los que han experimentado un salto vertiginoso en su Presupuesto Institucional Modificado (PIM), pasando de 61.2 millones de nuevos soles en el año 2005 a 193.6 millones en el 2007, lo cual implica un crecimiento de 216%. Por debajo se encuentran los recursos provenientes de Foncomun, que presentan aumentos importantes en términos relativos (alrededor de 30% entre el 2005 y el 2007), pero crecimientos pequeños en términos absolutos.

Cuadro 3.3 ECHARATE: PRESUPUESTO POR FUENTE DE FINANCIAMIENTO, 2005-2007
(Millones de nuevos soles)

FUENTE DE FINANCIAMIENTO	PIA			PIM			GASTO EJECUTADO			AVANCE DE EJECUCIÓN		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007	2005	2006	2007	2005	2006	2007
ECHARATE	20.9	61.2	83.7	68.8	110.4	203.4	25.9	59.0	99.2	38%	53%	49%
CANON Y SOBRECANON	14.9	54.3	76.9	61.2	102.2	193.6	18.7	52.4	91.3	31%	51%	47%
DONACIONES Y TRANSFERENCIAS	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0%	0%	0%
FONDO DE COMPENSACIÓN MUNICIPAL	4.9	5.5	5.2	5.2	5.9	6.8	5.1	4.8	5.6	98%	82%	83%
OTROS IMPUESTOS MUNICIPALES	0.0	0.2	0.4	0.3	0.2	0.8	0.3	0.0	0.5	93%	1%	58%
RECURSOS POR OPERACIONES OFIC. DE CRÉDITO	0.0	0.0	0.0	0.6	0.0	0.0	0.6	0.0	0.0	100%	0%	0%
RECURSOS DIRECTAMENTE RECAUDADOS	0.1	0.2	0.2	0.4	1.0	1.2	0.2	0.8	0.8	54%	83%	65%
RECURSOS ORDINARIOS PARA GOBIERNOS LOCALES	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	100%	100%	99%

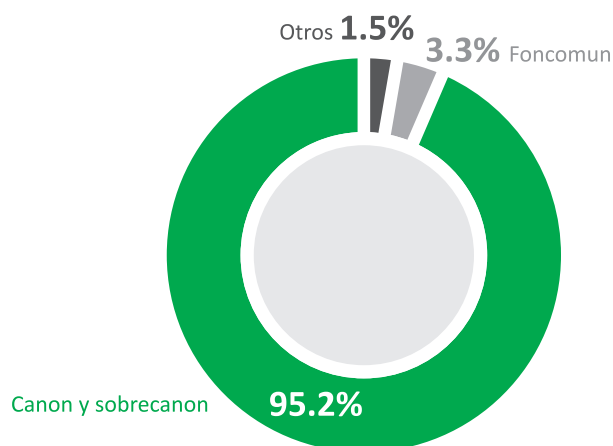
Fuente: MEF.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana (GPC).

Para el año 2007, la estructura del PIM de Echarate está compuesta principalmente por recursos del canon y sobrecanon, los cuales representan aproximadamente el 95% del total de los ingresos (ver gráfico 3.1). Por su

parte, los fondos del Foncomun significan apenas un poco más del 3% del PIM, mientras que el resto de fuentes de financiamiento cubre el 1.5%.

Gráfico 3.1 ECHARATE: PRESUPUESTO POR FUENTE DE FINANCIAMIENTO, 2007



Fuente: MEF.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana (GPC)

El gasto ejecutado en esta municipalidad ha aumentado sustancialmente, pasando de 25.9 millones de nuevos soles en el año 2005 a 99.2 millones en el 2007, representando un crecimiento del 283%. A pesar del incremento producido en el gasto municipal de Echarate, este ha sido inferior a los montos presupuestados. El indicador de avance en la ejecución presupuestal, que mide la eficacia en el gasto (gastos ejecutados / presupuesto modificado), aumentó en forma moderada, pasando de 38% en el año 2005 a alrededor de 50% para los años 2006 y 2007, lo que significa que la municipalidad logró ejecutar la mitad del monto presupuestado para el año.

El incremento del ratio de eficacia del gasto de Echarate podría parecer insuficiente. Sin embargo, si se toma en cuenta el fuerte y súbito crecimiento de los ingresos, este resultado es aceptable porque se observa un aumento significativo en el gasto realizado. Al respecto, las transferencias por concepto de canon que recibe este distrito constituyen la variable fundamental que explica su creciente brecha entre ingresos y gastos ejecutados. Ello ha ocasionado que los saldos de balance (diferencia entre ingresos y gastos) de los fondos del canon se incrementen año a año, pasando de alrededor de 5 millo-

nes de nuevos soles en el año 2004 a 103 millones en el 2007 (ver cuadro 3.4).

Es importante recalcar que esta tendencia creciente de los saldos de balance no significa un mal desempeño presupuestal por parte de la Municipalidad de Echarate. Lo que muestra este resultado es que los ingresos se incrementaron en mayor proporción que el gasto ejecutado, con lo cual se ha generado un fondo disponible depositado en el Banco de la Nación.

En nuestra opinión –y considerando su realidad organizativa– no es conveniente que la Municipalidad de Echarate invierta cada año el íntegro de sus crecientes transferencias por canon, pues ello puede conducirla a un mal gasto. En cambio, es más adecuado reservar parte de esos recursos en un fondo que asegure un flujo estable de ingresos, aún en contextos de precios internacionales desfavorables y por un período más largo que el tiempo de vida del gas de Camisea estimado entre 15 a 20 años. En este sentido, la constitución de este fondo ofrece ventajas porque permite planificar el uso de los ingresos de acuerdo a una perspectiva de desarrollo de largo plazo.

Adicionalmente, un fondo con las características ya mencionadas abre la posibilidad de

Cuadro 3.4 ECHARATE: EVOLUCIÓN DE LOS SALDOS DE BALANCE DE LA FUENTE CANON, 2004-2007
(Millones de nuevos soles)

AÑO	INGRESOS POR CANON	EJECUCIÓN DE FONDOS DEL CANON	SALDO DE BALANCE
2004	7.3	2.0	5.2
2005	61.1	18.6	42.5
2006	124.6	52.3	72.2
2007	194.5	91.3	103.2

Fuente: MEF.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana (GPC).

Cuadro 3.5 SANTA ANA: PRESUPUESTO POR FUENTE DE FINANCIAMIENTO, 2005-2007
 (Millones de nuevos soles)

FUENTE DE FINANCIAMIENTO	PIA			PIM			GASTO EJECUTADO			AVANCE EJECUCIÓN		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007	2005	2006	2007	2005	2006	2007
SANTA ANA	14.6	19.4	21.7	22.6	26.4	34.4	18.1	25.1	25.5	80%	95%	74%
CANON Y SOBRECANON	6.3	10.3	12.1	13.5	15.5	22.1	10.2	15.0	14.8	75%	97%	67%
DONACIONES Y TRANSFERENCIAS	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.1	0.0	0.0	1.0	100%	0%	93%
FONDO DE COMPENSACIÓN MUNICIPAL	6.4	7.1	7.6	6.8	8.8	8.6	6.0	8.1	7.3	89%	92%	85%
OTROS IMPUESTOS MUNICIPALES	0.4	0.4	0.4	0.4	0.5	0.6	0.4	0.5	0.5	91%	99%	96%
RECURSOS DIRECTAMENTE RECAUDADOS	1.1	1.1	1.1	1.4	1.2	1.3	1.1	1.1	1.2	76%	92%	95%
RECURSOS ORDINARIOS PARA GOBIERNOS LOCALES	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.8	0.4	0.4	0.6	100%	100%	84%

Fuente: MEF.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana (GPC).

realizar un manejo financiero de los recursos del canon no gastados en el corto plazo, a partir del cual podría obtenerse una tasa de rentabilidad financiera. En la actualidad, los saldos de balance que se obtienen cada año son incorporados al presupuesto (PIM) del año siguiente, lo cual resulta financieramente ineficiente porque se van acumulando fondos inactivos crecientes que no producen ninguna rentabilidad. Al respecto hay alternativas para optimizar el uso de estos recursos, una de ellas es la constitución de un fondo patrimonial que se rentabiliza con instrumentos de renta fija en beneficio de las generaciones futuras³⁴.

El Municipio de Santa Ana también ha tenido aumentos importantes en su presupuesto (ver cuadro 3.5), aunque en menor magnitud comparado con el de Echarate. La fuente de finan-

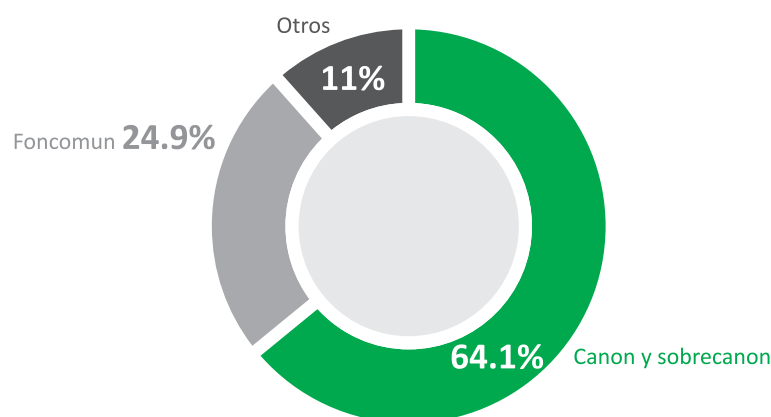
ciamiento que ha experimentado el mayor incremento es la de Canon y Sobrecanon, pasando de 13.5 millones de nuevos soles en el año 2005 a 22.1 millones en el 2007, lo que implica un aumento de cerca de 64%. Por su parte, el Foncomun también ha crecido aunque a tasas menores que el canon.

De otro lado, los fondos del canon durante el 2007 representaron alrededor del 64% del PIM del Municipio de Santa Ana, mientras que los recursos de Foncomun aportan cerca del 25% de sus ingresos totales. El resto de rubros financian el 11% del presupuesto modificado del distrito (ver gráfico 3.2).

Con respecto a la ejecución del gasto total, este ha aumentado en forma sostenida, pasando de 18.1 millones de nuevos soles en el

34 Destinando el 5% de las transferencias del canon gasífero que recibe el municipio de Echarate, con una renta fija anual de 6,5% durante 15 años, permite generar una capitalización de 63 millones de soles, las mismas que acumuladas al año 30 logran un valor de 114 millones. Este fondo permitiría un ingreso permanente por intereses de unos 7 millones al año. Mayor detalle en documento "Optimización de los recursos del Canon en el Perú: los fondos intergeneracionales" (2007), Grupo Propuesta Ciudadana.

Gráfico 3.2 SANTA ANA: PRESUPUESTO POR FUENTE DE FINANCIAMIENTO, 2007



Fuente: MEF.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana (GPC)

año 2005 a 25.5 millones en el 2007, lo que equivale a un crecimiento de 41%. Asimismo, el indicador de ejecución del gasto de Santa Ana varía entre 95% y 74%, mostrando eficacia en la ejecución del gasto programado, lo cual es destacable si se considera el fuerte aumento de sus ingresos.

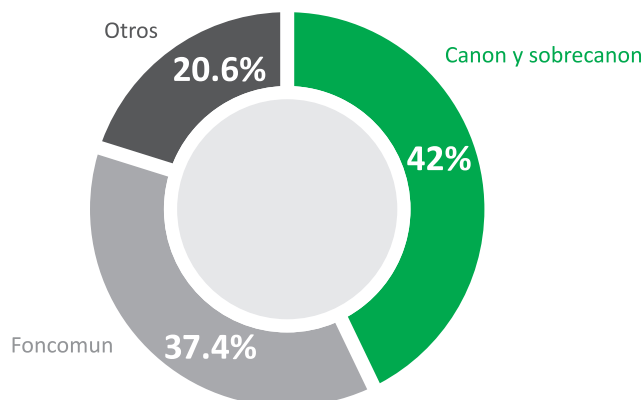
En el caso de Urubamba, el presupuesto modificado aumentó casi en 67% entre los años 2005 y 2007 (ver cuadro 3.6). La fuente de financiamiento que experimentó mayor incremento es la del canon, pasando de 1.9 millones de nuevos soles en el año 2005 a 5.5 millones en el 2007, lo que representa un creci-

Cuadro 3.6 URUBAMBA: PRESUPUESTO POR FUENTE DE FINANCIAMIENTO, 2005-2007
(Millones de nuevos soles)

FUENTE DE FINANCIAMIENTO	PIA			PIM			GASTO EJECUTADO			AVANCE EJECUCIÓN		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007	2005	2006	2007	2005	2006	2007
URUBAMBA	5.2	6.6	8.0	7.8	10.6	13.0	6.5	9.5	6.5	84%	90%	50%
CANON Y SOBRECANON	1.0	1.7	2.2	1.9	2.5	5.5	1.6	2.1	2.0	84%	85%	37%
DONACIONES Y TRANSFERENCIAS	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2	0.3	0.0	0.2	0.1	0%	79%	22%
FONDO DE COMPENSACIÓN MUNICIPAL	2.9	3.3	4.1	3.2	4.3	4.9	2.8	4.1	2.5	87%	94%	52%
OTROS IMPUESTOS MUNICIPALES	0.3	0.4	0.4	0.7	0.8	0.7	0.6	0.8	0.6	88%	95%	91%
RECURSOS POR OPERACIONES OFIC. DE CRÉDITO	0.0	0.0	0.0	0.6	0.3	0.0	0.3	0.3	0.0	53%	99%	0%
RECURSOS DIRECTAMENTE RECAUDADOS	0.7	1.0	1.0	1.1	2.2	1.4	0.9	1.8	1.0	85%	84%	69%
RECURSOS ORDINARIOS PARA GOBIERNOS LOCALES	0.2	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	100%	100%	98%

Fuente: MEF.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana (GPC).

Gráfico 3.3 URUBAMBA: PRESUPUESTO POR FUENTE DE FINANCIAMIENTO, 2007

Fuente: MEF.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana (GPC)

miento de 190%. Asimismo, los recursos disponibles de Foncomun muestran aumentos moderados pero sostenidos en el período de evaluación. El resto de fuentes de financiamiento no experimenta variaciones significativas.

Una característica del presupuesto de Urubamba es su menor dependencia con respecto a los recursos del canon gasífero en comparación con Echarate y Santa Ana. Para el año 2007 los fondos del canon representaron el 42% del presupuesto total, mientras que el Foncomun financió aproximadamente el 37%. Finalmente, el resto de fuentes de financiamiento ha aportado el 20.6% del presupuesto (ver gráfico 3.3).

Entre los años 2005 y 2006, el gasto ejecutado por la Municipalidad de Urubamba aumentó de 6.5 a 9.5 millones de nuevos soles, lo que significa un crecimiento de 46% en un año. Sin embargo, durante el 2007, la ejecución del gasto bajó a los mismos niveles del 2005, lo cual se debe a un menor gasto, en cerca de 2 millones, en la fuente Foncomun. Esta situación ha originado una caída en el

indicador de eficacia en la ejecución del gasto que pasa de 84% y 90% en los años 2005 y 2006, a 50% en el 2007.

3.2.2 Presupuesto por tipo de gasto

El incremento del gasto total realizado por la Municipalidad de Echarate se explica principalmente por el crecimiento del gasto en inversión. De acuerdo a la información del cuadro 3.7, el gasto en inversión pasó de 20.3 millones de nuevos soles en el año 2005 a 71.6 millones en el 2007, lo cual significa un incremento de 253%. A pesar de este fuerte aumento, el indicador de eficacia en el gasto alcanzó niveles relativamente bajos, entre 32% y 48%. Por lo general, los gastos de inversión avanzan con mayor lentitud que el gasto corriente, debido a que –aun cuando se tenga el proyecto viabilizado por el SNIP– se debe contar con un expediente técnico, además de realizar los procesos de adquisiciones y contrataciones que demandan un mayor tiempo.

Cuadro 3.7 ECHARATE: PRESUPUESTO POR GRUPO DE GASTO, 2005-2007
(Millones de nuevos soles)

CATEGORÍA DE GASTO	GRUPO DE GASTO	PIA			PIM			GASTO EJECUTADO			AVANCE EJECUCIÓN		
		2005	2006	2007	2005	2006	2007	2005	2006	2007	2005	2006	2007
ECHARATE		20.9	61.2	83.7	68.8	110.4	203.4	25.9	59.0	99.2	38%	53%	49%
GASTOS CORRIENTES	PERSONAL Y OBLIGACIONES SOCIALES	0.9	2.1	3.8	0.9	1.6	4.0	0.9	1.0	3.0	95%	60%	76%
	OBLIGACIONES PREVISIONALES	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	90%	100%	91%
	BIENES Y SERVICIOS	1.6	9.4	17.6	2.6	7.5	25.0	2.4	6.9	24.0	91%	91%	96%
	OTROS GASTOS CORRIENTES	0.4	0.5	0.0	0.7	0.7	0.3	0.6	0.6	0.2	96%	86%	56%
GASTOS DE CAPITAL	INVERSIONES	16.2	45.7	62.3	62.8	94.6	173.6	20.3	45.5	71.6	32%	48%	41%
	OTROS GASTOS DE CAPITAL	0.0	3.0	0.0	0.0	5.5	0.1	0.0	4.7	0.1	0%	85%	77%
SERVICIOS DE DEUDA	INTERESES Y CARGOS DE LA DEUDA	0.1	0.1	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	100%	95%	71%
	AMORTIZACIÓN DE LA DEUDA	1.6	0.4	0.0	1.6	0.3	0.3	1.6	0.3	0.3	100%	99%	87%

Fuente: MEF.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana (GPC).

Los gastos corrientes ejecutados también se han incrementado durante el período de análisis, aunque en magnitudes muy inferiores a los gastos de inversión. Dentro de este rubro, los gastos en bienes y servicios son los que más aumentaron en términos absolutos, seguidos muy de lejos por el gasto en personal y obligaciones sociales. Como es de esperar, el indicador de eficacia en el gasto corriente es alto, alrededor del 90%, debido a que se trata de gastos estandarizados que se realizan con mayor facilidad.

De otro lado, en la Municipalidad de Santa Ana el crecimiento del gasto total ejecutado

se explica principalmente por el gasto en inversión, seguido muy de lejos por el incremento del gasto corriente, principalmente en el rubro bienes y servicios (ver cuadro 3.8). Entre los años 2005 y 2006 el gasto de inversión ejecutado se elevó de 12.4 a 17.9 millones de nuevos soles; sin embargo, en el año 2007 disminuyó a 14.8 millones. La razón que explica dicha caída es la tardía incorporación del Municipio de Santa Ana al Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). Es decir, cuando se produce esta incorporación el ritmo de gasto de la municipalidad pasa a depender del número de proyectos con viabilidad del SNIP, y ahí existe un déficit importante.

Cuadro 3.8 SANTA ANA: PRESUPUESTO POR GRUPO DE GASTO, 2005-2007
 (Millones de nuevos soles)

CATEGORÍA DE GASTO	GRUPO DE GASTO	PIA			PIM			GASTO EJECUTADO			AVANCE EJECUCIÓN		
		2005	2006	2007	2005	2006	2007	2005	2006	2007	2005	2006	2007
SANTA ANA		14.6	19.4	21.7	22.6	26.4	34.4	18.1	25.1	25.5	80%	95%	74%
GASTOS CORRIENTES	PERSONAL Y OBLIGACIONES SOCIALES	2.5	2.5	2.7	2.0	2.4	2.8	1.9	2.4	2.8	94%	100%	99%
	OBLIGACIONES PREVISIONALES	0.2	0.3	0.3	0.2	0.3	0.2	0.2	0.3	0.2	87%	97%	100%
	BIENES Y SERVICIOS	1.4	1.5	2.8	2.3	2.7	6.1	2.0	2.6	5.8	88%	97%	95%
	OTROS GASTOS CORRIENTES	0.3	0.3	0.3	0.4	0.3	0.3	0.4	0.3	0.3	92%	95%	97%
GASTOS DE CAPITAL	INVERSIONES	8.3	13.2	14.7	16.3	19.1	22.9	12.4	17.9	14.8	76%	94%	65%
	OTROS GASTOS DE CAPITAL	1.1	1.0	0.5	0.4	1.3	1.7	0.3	1.3	1.3	0%	100%	78%
SERVICIOS DE DEUDA	INTERESES Y CARGOS DE LA DEUDA	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	100%	100%	64%
	AMORTIZACIÓN DE LA DEUDA	0.7	0.5	0.3	0.8	0.3	0.3	0.8	0.3	0.3	100%	100%	94%

Fuente: MEF.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana (GPC).

Una de las consecuencias de lo descrito en el párrafo anterior es que en el año 2007 el indicador de eficacia en el gasto de inversión disminuye, pasando de 76% y 94% en los años 2005 y 2006 respectivamente, a 65% en el 2007. Como se puede ver en el cuadro 3.8, el gasto de inversión de Santa Ana en el año 2007 es menor que en el año anterior.

En el caso de la Municipalidad de Urubamba, el gasto de inversión es el que presenta mayores variaciones entre los años 2005 y 2007 (ver cuadro 3.9). En este sentido, la caída del gasto total ejecutado en el año 2007

se explica principalmente por la disminución del gasto de inversión, el cual bajó de 5.4 millones de nuevos soles en el año 2006 a 2.6 millones en el 2007. Como en el caso de Santa Ana, esto se explica por su tardía incorporación al SNIP, que condiciona el gasto a la declaración de viabilidad de los proyectos. La consecuencia de esta caída en el gasto, acompañada por un aumento del presupuesto de inversiones, es la disminución del indicador de eficacia en el gasto (gasto realizado / presupuestado programado), el cual pasa de 78% y 91% en los años 2005 y 2006 respectivamente, a 37% en el 2007, porcentaje en extremo bajo.

Cuadro 3.9 URUBAMBA: PRESUPUESTO POR GRUPO DE GASTO, 2005-2007
(Millones de nuevos soles)

CATEGORÍA DE GASTO	GRUPO DE GASTO	PIA			PIM			GASTO EJECUTADO			AVANCE EJECUCIÓN		
		2005	2006	2007	2005	2006	2007	2005	2006	2007	2005	2006	2007
URUBAMBA		5.2	6.6	8.0	7.8	10.6	13.0	6.5	9.5	6.5	84%	90%	50%
GASTOS CORRIENTES	PERSONAL Y OBLIGACIONES SOCIALES	1.0	1.3	1.6	1.1	1.2	1.6	1.0	1.1	1.2	91%	91%	75%
	OBLIGACIONES PREVISIONALES	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	99%	100%	100%
	BIENES Y SERVICIOS	1.0	1.5	1.4	1.4	2.2	2.5	1.2	1.9	1.9	86%	84%	77%
	OTROS GASTOS CORRIENTES	0.2	0.1	0.2	0.3	0.4	0.3	0.3	0.4	0.3	99%	95%	84%
GASTOS DE CAPITAL	INVERSIONES	2.5	2.9	4.2	4.2	5.9	7.1	3.3	5.4	2.6	78%	91%	37%
	OTROS GASTOS DE CAPITAL	0.0	0.1	0.1	0.0	0.1	0.6	0.0	0.0	0.2	0%	65%	24%
SERVICIOS DE DEUDA	INTERESES Y CARGOS DE LA DEUDA	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.1	0.1	0.0	100%	97%	21%
	AMORTIZACIÓN DE LA DEUDA	0.3	0.6	0.3	0.5	0.6	0.6	0.5	0.6	0.2	100%	100%	41%

Fuente: MEF.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana (GPC).

A partir de la evaluación realizada en los tres distritos en estudio, podemos concluir que la evolución de las inversiones es la principal variable que explica el desempeño presupuestal de los municipios, tanto a nivel de los montos ejecutados como de los presupuestados (PIM). Entre 2005 y 2006 se observa un crecimiento en los gastos de inversión realizados. Sin embargo en el año 2007 esta tendencia se frena en las municipalidades de Santa Ana y Urubamba, producto de su incorporación a las reglas del SNIP. Por su parte, los gastos corrientes han mostrado un crecimiento moderado en algunos casos y constante en otros.

En lo que sigue, presentaremos dos indicadores que permiten evaluar comparativamente la gestión presupuestal de las municipalidades en estudio. El primer indicador mide la relación de proporcionalidad entre el gasto corriente y el gasto de inversión, es decir, qué proporción del presupuesto total de una municipalidad se destina para gasto de capital y, más precisamente, para gastos de inversión. Como se puede ver en el cuadro 3.10, para los años 2005 y 2006 la mayor parte del gasto total ejecutado en los tres distritos fue utilizada para inversiones. El gasto corriente absorbe una proporción menor del gasto, pero es cambiante de un año a otro.

En particular, el peso de las inversiones en el gasto total de las municipalidades de Echarate y Santa Ana se ubica por encima del promedio nacional que está cercano al 50%.

Como tendencia, los datos muestran que entre 2005 y 2007 el peso del gasto corriente tiende a aumentar en las tres municipalidades. Pero el aumento más visible en el peso relativo de los gastos corrientes en el año 2007 se da en Santa Ana y especialmente en Urubamba, debido a la caída de las inversiones ejecutadas y, en menor medida, al aumento de sus gastos corrientes. Como hemos sostenido antes, este resultado está asociado a la incorporación de estas municipalidades al SNIP.

Si tomamos las cifras del año 2007, los gastos corrientes de Echarate, Santa Ana y Urubamba representaron el 27.4%, 35.7% y 53.8% del gasto total, respectivamente. Estas cifras indican que por cada sol destinado para inversiones en Echarate se gasta menos en gasto corriente. ¿Ello estaría sugiriendo que la Municipalidad de Echarate tiene un desempeño administrativo y organi-

zacional más eficiente que las otras dos? Desafortunadamente, la información disponible no permite responder a esta interrogante. Lo que sí es posible afirmar es que un factor que ayuda a explicar estas diferencias lo constituyen las economías de escala que tiene Echarate por el mayor tamaño de su presupuesto.

El segundo indicador que presentamos es el que relaciona el gasto de inversión con el gasto en personal, el cual mide el monto de inversión ejecutada por cada sol gastado en sueldos y salarios. Un primer resultado muestra que en Echarate el indicador es mucho más alto que en las otras dos municipalidades en todos los años, lo que en términos simples nos dice que en el año 2007 lograron gastar 24 nuevos soles en inversiones por cada sol destinado a sueldos y salarios; en Urubamba esta relación es de 2 a 1 y en Santa Ana de 5 a 1. Tan importante diferencia se explicaría, principalmente, por las economías de escala en el gasto de inversión pública obtenidas por Echarate, así como por una mayor capacitación y productividad laboral del personal.

Cuadro 3.10 EVOLUCIÓN DEL GASTO CORRIENTE Y DEL GASTO DE INVERSIÓN, 2005-2007
(Millones de nuevos soles)

DISTRITO	GASTO CORRIENTE EJECUTADO						INVERSIÓN EJECUTADA					
	2005		2006		2007		2005		2006		2007	
	Monto	% Gasto total	Monto	% Gasto total	Monto	% Gasto total	Monto	% Gasto total	Monto	% Gasto total	Monto	% Gasto total
ECHARATE	3.9	15%	8.5	14%	27.2	27%	20.3	78%	45.3	77%	71.6	72%
SANTA ANA	4.5	25%	5.6	22%	9.1	36%	12.4	69%	17.9	71%	14.8	58%
URUBAMBA	2.6	40%	3.5	37%	3.5	54%	3.3	51%	5.4	57%	2.6	40%

Fuente: MEF.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana (GPC).

Cuadro 3.11 RELACIÓN ENTRE GASTO DE INVERSIÓN Y GASTO DE PERSONAL, 2005-2007

DISTRITO	GASTO DE INVERSIÓN / GASTO DE PERSONAL		
	2005	2006	2007
ECHARATE	22.6	45.5	23.9
SANTA ANA	6.5	7.5	5.3
URUBAMBA	3.3	4.9	2.2

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana (GPC).

Los resultados muestran también que en las tres municipalidades en estudio el indicador es cambiante, sobre todo en Echarate. En efecto, entre los años 2005 y 2006 se produce un aumento en el indicador, pero luego se aprecia una disminución para el año 2007. En lo que respecta a Echarate ello se debe al aumento del gasto en personal en un porcentaje superior al de las inversiones. En los casos de Santa Ana y Urubamba los gastos de personal se mantuvieron más o menos constantes, y la reducción del gasto de inversión en el año 2007 explica la caída de este ratio en dicho año.

A manera de resumen respecto a la gestión presupuestal de las municipalidades, podemos señalar lo siguiente:

- » Los recursos del canon son la fuente principal que financia la economía de las tres municipalidades, y en especial la ejecución de sus proyectos de inversión. El aumento de los recursos ha sido extraordinario y abrupto en las municipalidades de Echarate y Santa Ana que pertenecen a la provincia productora del gas de Camisea. El Foncomun –principal fuente de financiamiento en los años sin canon– tiene un rol significativo solo en Urubamba.
- » Las municipalidades en estudio han mejorado su capacidad de gasto en inversión de manera sustancial, en especial Echarate, cuyo gasto ejecutado pasó de 20 millones de nuevos soles en el año 2005 a 71 millones en el 2007. En Santa Ana el gasto pasa de 12 a 15 millones de nuevos soles. En cambio en Urubamba el cambio es poco perceptible.
- » No obstante el esfuerzo realizado por la Municipalidad de Echarate, el crecimiento de los recursos del canon ha rebasado su capacidad de gasto. La consecuencia de ello es la acumulación de saldos de balance crecientes en sus cuentas bancarias, lo que en la práctica ha devenido en la conformación de un fondo de ahorro sin un manejo financiero que produzca una rentabilidad mayor.
- » La Municipalidad de Echarate muestra mejores resultados en comparación con las otras dos municipalidades, tanto en la relación entre gasto de inversión/gasto corriente, como en el indicador más preciso que mide la relación entre gasto de inversión y gasto en sueldos y salarios. Sin embargo, estos mejores resultados estarían reflejando principalmente un efecto de las

economías de escala que le permite su mayor presupuesto.

3.3 GESTIÓN DE LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN

La disposición de mayores recursos provenientes del canon, los cuales deben ser utilizados fundamentalmente en gasto de inversión, así como las exigencias establecidas por el Sistema Nacional de Inversión Pública en la formulación y evaluación de proyectos, han generado en las municipalidades la necesidad de mejorar su capacidad de gestión en inversiones.

Con este propósito, los municipios seleccionados han implementado oficinas de formulación y evaluación de proyectos. Las municipalidades de Echarate y Santa Ana cuentan con una oficina formuladora y otra evaluadora, pero en la primera se hallan más desarrolladas por el hecho de que fueron creadas dos años antes. En tanto Urubamba recién este año ha creado una unidad formuladora³⁴ y no cuenta con unidad evaluadora. Por tanto, el recorrido mostrado por Echarate en la implementación de sus unidades formuladoras y evaluadoras explicaría su mejor gestión de proyectos.

Es importante destacar que a pesar de la instalación de unidades formuladoras y evaluadoras, la demanda actual para la elaboración

de perfiles de proyectos es muy alta. Por ello las municipalidades han recurrido a la contratación de consultores para la realización de esta tarea. Los resultados del uso de esta modalidad de trabajo han sido diversos. Sin embargo, en la opinión de los funcionarios de los municipios en estudio, los consultores elaboran proyectos a partir de plantillas pre-determinadas, generando así perfiles que frecuentemente no toman en cuenta las características específicas de las zonas en donde van a ser ejecutados y, por lo tanto, presentan limitaciones para responder a las necesidades de las poblaciones beneficiarias³⁵ y a los criterios del SNIP.

Otra característica de la subcontratación del diseño de perfiles es que los consultores presentan experiencia y capacitación principalmente en la formulación de proyectos de infraestructura vial, de servicios públicos, de salud y educación; pero la oferta de formuladores especializados en proyectos no convencionales (promoción de cadenas productivas, asistencia técnica, calidad educativa, generación de oportunidades de ingresos, etc.) es muy escasa. Ello genera dificultades a los municipios para el diseño de proyectos de inversión dirigidos a la mejora de las actividades económicas de sus zonas, así como al desarrollo de capacidades en la población.

A pesar de las dificultades que presenta la subcontratación de elaboradores de proyec-

34 Cabe aclarar que no es obligatorio que las municipalidades cuenten con estas oficinas. Es una decisión que depende de la magnitud del presupuesto que manejan. Cuando se trata de municipios pequeños, económicamente no se justifica implementarlas.

35 Una consecuencia de estas deficiencias es la presencia de fallas en el diseño técnico de las obras, tal como veremos en detalle en el capítulo 4 de este estudio.

tos, en ocasiones la existencia de unidades formuladoras y evaluadoras no es justificable en términos económicos cuando los recursos disponibles son pequeños. Este podría ser el caso de Urubamba, cuyos montos de inversión son relativamente pequeños para la implementación de dichas unidades.

En este sentido, resulta importante encontrar fórmulas organizativas eficientes que permitan a los municipios de bajos recursos contar con los servicios de unidades especializadas en la formulación y evaluación de proyectos, sin tener que incurrir en el costo fijo de su implementación. Habitualmente, dichos distritos suelen recurrir a las municipalidades provinciales o al Gobierno Regional para utilizar la asistencia de sus unidades evaluadoras. Sin embargo, ello no siempre les ha sido conveniente en términos de plazos y calidad de servicio. En este contexto, la instalación de unidades formuladoras y evaluadoras que presten sus servicios desde una mancomunidad de municipalidades es una alternativa interesante que permite compartir costos y aprovechar economías de escala.

Un indicador para medir el avance de la municipalidad en la generación de proyectos es el número de aquellos declarados viables por el SNIP. El cuadro 3.12 muestra con claridad el avance logrado por Echarate respecto a los otros dos distritos. Ello guarda consistencia con la experiencia que ha adquirido este distrito en la gestión de inversiones. Le sigue el distrito de Santa Ana, que tiene proyectos viables recién a partir del año 2007. Por su parte el distrito de Urubamba no tiene proyectos declarados viables, lo que explicaría la disminución ya señalada de su gasto de inversión³⁶.

En suma, la generación de proyectos con viabilidad del SNIP es uno de los principales desafíos que deben hacer frente municipalidades como Urubamba y Santa Ana, recientemente incorporadas a este sistema. En el caso de Echarate, además de consolidar sus avances en este campo, el desafío de esta municipalidad está en remontar el escaso número de proyectos de promoción del desarrollo agrario, de mejora de la calidad de la salud y la educación y de aprovechamiento de la biodiversidad, entre otros.

Cuadro 3.12 NÚMERO DE PERFILES CON DECLARACIÓN DE VIABILIDAD DEL SNIP 2005-2007

MUNICIPALIDAD	2005	2006	2007
ECHARATE	32	105	137
SANTA ANA	-	-	51
URUBAMBA	-	-	-

Fuente: Municipalidades de Echarate, Urubamba y Santa Ana.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana (GPC).

³⁶ Es probable que ese año la municipalidad se haya dedicado a ejecutar proyectos de continuidad que venían de la gestión anterior.

3.3.1 Destino de la inversión

Con respecto al destino de la inversión ejecutada por las municipalidades de Echarate y Santa Ana, entre los años 2005 y 2007 la mayor cantidad de recursos ha sido canalizada a la función Transporte, la cual bordea el 40% de la inversión en ambos distritos. La prioridad asignada a esta función por estos dos distritos de la provincia de La Convención guarda relación con la necesidad de integración vial de poblaciones campesinas ubicadas en un territorio extenso de ceja de selva y selva.

En ambos distritos las funciones Educación y Cultura, así como Salud y Saneamiento,

han seguido en prioridad, tras la de Transporte. En el distrito de Echarate estas tres funciones representan aproximadamente el 68% de la inversión total ejecutada, mientras que en el distrito de Santa Ana significaron alrededor del 85%. Es importante mencionar que estas prioridades de inversión corresponden en su gran mayoría a obras de infraestructura, lo cual resulta consistente con el significativo déficit en infraestructura pública que históricamente ha caracterizado a la provincia de La Convención. Sin embargo, se han dejado de lado demandas de la población por proyectos de tipo productivo que apoyen actividades agrícolas, tal como será examinado en el capítulo 4.

Cuadro 3.13 ECHARATE: DESTINO DE LA INVERSIÓN, 2005-2007
(Miles de nuevos soles)

FUNCIONES	2005	2006	2007	TOTAL
TOTAL INVERSIÓN	20,307	45,533	71,583	137,424
TRANSPORTE	5,002	7,410	41,455	53,867
EDUCACIÓN Y CULTURA	3,174	10,801	8,430	22,405
SALUD Y SANEAMIENTO	1,305	8,544	7,833	17,682
ENERGÍA Y RECURSOS MINERALES	4,435	4,997	2,654	12,086
AGRARIA	2,945	2,579	5,466	10,990
ADMINISTRACIÓN Y PLANEAMIENTO	865	6,031	3,934	10,830
PROTECCIÓN Y PREVISIÓN SOCIAL	702	4,449	971	6,122
INDUSTRIA, COMERCIO Y SERVICIOS	1,141	305	840	2,287
VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO	616	333	1	950
PESCA	122	83	0	205

Fuente: MEF.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana (GPC).

Cuadro 3.14 SANTA ANA: DESTINO DE LA INVERSIÓN, 2005-2007
(Miles de nuevos soles)

FUNCIONES	2005	2006	2007	TOTAL
TOTAL INVERSIÓN	12,374	17,887	14,781	45,043
TRANSPORTE	6,375	4,664	8,566	19,605
SALUD Y SANEAMIENTO	2,490	6,617	2,743	11,850
EDUCACIÓN Y CULTURA	1,491	3,827	1,205	6,523
ADMINISTRACIÓN Y PLANEAMIENTO	917	210	1,025	2,152
ENERGÍA Y RECURSOS MINERALES	124	1,167	849	2,140
INDUSTRIA, COMERCIO Y SERVICIOS	442	693	46	1,181
PROTECCIÓN Y PREVISIÓN SOCIAL	239	275	347	861
VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO	291	216	0	507
AGRARIA	6	220	0	225

Fuente: MEF.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana (GPC).

En la Municipalidad de Urubamba, más del 40% de la inversión total acumulada entre los años 2005 y 2007 se destinó a la función Industria, Comercio y Servicios (ver cuadro 3.15). Ella corresponde a proyectos destinados a la construcción de obras de infraestructura de soporte para actividades comercia-

les y servicios como el turismo. A diferencia de las otras municipalidades, la función Transporte ocupa el tercer lugar en las prioridades de inversión del distrito, ello debido a que este distrito presenta un territorio relativamente pequeño, integrado y con poca dispersión poblacional.

Cuadro 3.15 URUBAMBA: DESTINO DE LA INVERSIÓN, 2005-2007
(Miles de nuevos soles)

FUNCIONES	2005	2006	2007	TOTAL
TOTAL INVERSIÓN	3,294	5,395	2,609	11,297
INDUSTRIA, COMERCIO Y SERVICIOS	2,185	2,393	0	4,578
EDUCACIÓN Y CULTURA	564	610	855	2,029
TRANSPORTE	308	836	743	1,887
SALUD Y SANEAMIENTO	173	585	606	1,364
ADMINISTRACIÓN Y PLANEAMIENTO	39	500	0	539
VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO	9	194	110	312
PROTECCIÓN Y PREVISIÓN SOCIAL	0	196	114	311
ENERGÍA Y RECURSOS MINERALES	16	47	143	205
AGRARIA	0	33	38	72

Fuente: MEF.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana (GPC).

3.3.2 Procesos de adquisiciones y contrataciones públicas

Las contrataciones públicas de bienes, servicios y obras tienen como objetivo satisfacer las necesidades de la población y resolver los requerimientos de funcionamiento de las entidades estatales. El proceso de contratación pública está regulado por la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado³⁷ y por las normas emitidas por el Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (Consucode), órgano supervisor del sistema de contrataciones³⁸. De acuerdo a estas normas, el Consucode divide el proceso en tres fases: programación y actos preparatorios, selección y, finalmente, ejecución del contrato y liquidación³⁹.

La revisión de los principales procesos de selección en los tres municipios (ver cuadros 14, 15, 16 y 17 en anexo 1) muestra que en ellos no es frecuente que se lleven a cabo procesos de licitación para la construcción de obras públicas de infraestructura, por el con-

trario dichos proyectos son ejecutados en su mayoría utilizando la modalidad de administración directa. Los casos de Echarate y Santa Ana son los que emplean más recurrentemente esta modalidad, mediante la cual es el propio municipio el encargado de administrar y llevar a cabo todas las actividades requeridas para la ejecución de las obras, como la compra, almacenaje y distribución de materiales e insumos, la provisión de mano de obra de construcción y la supervisión y control de la calidad.

Una de las razones para el uso de esta modalidad sería que los municipios no pueden acceder a una oferta consistente de empresas privadas que brinden servicios de construcción que aseguren solvencia técnica y financiera. Ello indica que el mercado local de estos servicios es pequeño y poco desarrollado. Los funcionarios municipales informaron que muchas de las veces en que se convocó a concursos públicos para la ejecución de obras no se presentaron suficientes postores, o los que resultaron ganadores no ter-

37 La nueva Ley de Contrataciones Estatales fue aprobada en junio de 2008 mediante el Decreto Legislativo 1017.

38 Los Decretos Legislativos 1017 y 1018, de junio de 2008 crearon el Órgano de Supervisión de las Contrataciones del Estado (OSCE) y la Central de Compras Públicas – Perú Compras, en reemplazo del Consucode.

39 El seguimiento realizado desde el Grupo Propuesta Ciudadana muestra que el Estado, en sus tres niveles de gobierno, presenta dificultades para programar y convocar procesos de selección. Las principales dificultades son:

- La necesidad de contar, en los órganos encargados de las contrataciones, con funcionarios y servidores capacitados y con experiencia.
- El elevado incremento del presupuesto durante el año y las dificultades de coordinación entre las oficinas de abastecimiento y presupuesto.
- Inadecuado diseño organizacional y la falta de recursos tecnológicos.
- Las áreas usuarias de las entidades que no establecen sus requerimientos de acuerdo a las metas y objetivos del plan estratégico institucional y del plan operativo. Existe un comportamiento inercial de las entidades, que programan lo mismo que el PAAC inicial del año anterior, más un pequeño incremento. (Ver "Reportes Nacionales de Vigilancia de la Descentralización, N° 14 y N° 15", Grupo Propuesta Ciudadana. Lima, 2008).

minaron las obras debido a que hicieron malos cálculos en sus costos y solicitaron una ampliación del presupuesto que la municipalidad no acepta. En estas condiciones –según los funcionarios consultados– la modalidad de administración directa permite a las municipalidades tener mayor certidumbre sobre la culminación de las obras y monitorear de mejor manera su calidad⁴⁰.

Otra característica de la modalidad mencionada es que permite contratar como mano de obra a los beneficiarios del proyecto de infraestructura, lo que genera recursos monetarios adicionales para ellos y posibilita su participación activa en la ejecución del proyecto. El riesgo de esta práctica es que se presta al manejo clientelista de la oferta de empleos. Asimismo, esta modalidad otorga cierta flexibilidad a las municipalidades para realizar modificaciones presupuestales durante la ejecución de las obras hasta en un 10% de su valor original, con lo cual es posible efectuar ajustes y mejoras técnicas no previstos inicialmente.

No obstante lo expuesto, cabe señalar que la modalidad de administración directa parecería generar menor productividad en los trabajadores, dado que estos son remunerados de acuerdo a las horas trabajadas y no en función de la culminación de una tarea determinada. Esta situación no genera incentivos en los trabajadores para incre-

mentar su rendimiento, lo cual provoca mayor duración y costo en las obras. Además, bajo esta modalidad las municipalidades presentan mayores costos directos de personal, así como un mayor costo carga y complejidad administrativa, especialmente en el proceso de adquisición de materiales e insumos⁴¹. Sin embargo, una de los riesgos más serios consiste en que la modalidad de administración directa se presta para la creación de redes de clientelismo político. Por estas razones, muchas opiniones consideran que cuando existe un mercado que ofrece este tipo de servicios, la contratación de empresas terceras podría ser una alternativa más conveniente.

Al respecto, cabe señalar que en la Municipalidad de Urubamba –que también utiliza la modalidad de administración directa para la ejecución de sus obras– se ha implementado una variación denominada "contratación a destajo", según la cual la municipalidad mantiene la administración de los materiales e insumos y encarga a un contratista la ejecución del proyecto, quien asume la provisión de mano de obra calificada y se responsabiliza del cumplimiento de los plazos y de los estándares de calidad. Esta salida "mixta" también tiene ventajas y desventajas, tal como se muestra en el cuadro 3.16, donde se presenta un resumen de las características de las tres modalidades de ejecución de obras utilizadas por las municipalidades.

40 Al respecto cabe señalar que, al momento de redactar este informe, nos informaron que el inicio de dos obras ya adjudicadas en Echarate (un puente y un colegio) estaba retrasado debido a las controversias surgidas entre las empresas contratistas ganadoras y la autoridad municipal.

41 Yeng, Choy, J.A (2004); "Contratación pública municipal en infraestructura y servicios con pequeños contratistas locales, caso de la municipalidad de Cajamarca. OIT. En este mismo estudio se indica que según técnicos independientes consultados, la obra por administración directa es más cara (pg. 41).

Cuadro 3.16 CARACTERÍSTICAS DE LAS PRINCIPALES MODALIDADES DE EJECUCIÓN DE OBRAS

MODALIDAD	VENTAJAS	DESVENTAJAS
ADMINISTRACIÓN DIRECTA	<ul style="list-style-type: none"> • GENERACIÓN DE EMPLEO PARA LA POBLACIÓN LOCAL. • GARANTIZA EL CONTROL DE LA EJECUCIÓN POR LA MUNICIPALIDAD. • POSIBILITA QUE DURANTE LA EJECUCIÓN SE PUEDAN DAR CAMBIOS HASTA POR UN 10% DEL VALOR DE LA OBRA. 	<ul style="list-style-type: none"> • MAYOR CARGA DE PERSONAL QUE IMPLICA MÁS RESPONSABILIDADES Y BUROCRACIA MUNICIPAL. • DECAE EL RENDIMIENTO DEL PERSONAL. • EL PROCESO DE ADQUISICIONES RETRASA EL CALENDARIO DE EJECUCIÓN.
CONTRATACIÓN A DESTAJO	<ul style="list-style-type: none"> • GARANTIZA EL CONTROL DE LA EJECUCIÓN POR LA MUNICIPALIDAD. • POSIBILITA QUE DURANTE LA EJECUCIÓN SE PUEDAN DAR CAMBIOS HASTA POR UN 10% DEL VALOR DE LA OBRA. • EL RENDIMIENTO DEL PERSONAL ESTÁ A CARGO DEL CONTRATISTA A DESTAJO. • LA OBRA SE EJECUTA EN PLAZOS MÁS CORTOS. 	<ul style="list-style-type: none"> • MUCHAS VECES LOS CONTRATISTAS SE TRAEN PERSONAL DE OTRAS LOCALIDADES DE ACUERDO A SU CONVENIENCIA. • MAYOR CARGA DE PERSONAL QUE IMPLICA MÁS RESPONSABILIDADES Y BUROCRACIA MUNICIPAL. • EL PROCESO DE ADQUISICIONES RETRASA EL CALENDARIO DE EJECUCIÓN.
CONCURSOS PÚBLICOS A SUMA ALZADA	<ul style="list-style-type: none"> • TEÓRICAMENTE GARANTIZAN MAYOR CALIDAD DE LA OBRA. • EL CONTRATISTA ESTABLECE TODOS LOS PROTOCOLOS DE PRUEBA INCLUSO PARA LOS MATERIALES. • LOS TIEMPOS DE EJECUCIÓN SON MENORES. • LOS COSTOS MUCHAS VECES TERMINAN SIENDO INFERIORES A LOS DE LA ADMINISTRACIÓN DIRECTA. • LAS EMPRESAS CONTRATISTAS ESTÁN OBLIGADAS A CUMPLIR CON LAS NORMAS PARA LA EJECUCIÓN DE OBRAS. • EL RENDIMIENTO DEL PERSONAL ESTÁ A CARGO DEL CONTRATISTA A DESTAJO. 	<ul style="list-style-type: none"> • EN LOS CONTRATOS DE SUMA ALZADA LOS CAMBIOS QUE SE PUDIERAN DAR REQUIEREN LA CELEBRACIÓN DE OTRO CONTRATO Y OTRO PROCESO. • INCLUSO PARA OBRAS ADICIONALES SE TENDRÍA QUE LLAMAR A OTRO PROCESO Y OTRO CONTRATO. • EN LA PROVINCIA NO SE CUENTA CON MUCHAS EMPRESAS QUE OFREZCAN ESTOS SERVICIOS. • LAS MYPES NO ESTÁN INSCRITAS EN CONSUCODE. • NO SE GENERA EMPLEO PARA LA POBLACIÓN LOCAL O ES LIMITADO.

Fuente: Municipalidades de Echarate, Santa Ana y Urubamba.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana (GPC).

3.4 ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN Y CONTROL CIUDADANO

Son aquellos que permiten a las organizaciones de la sociedad civil tomar parte en las decisiones de los gobiernos regionales y locales en temas vinculados a la gestión pública y al

desarrollo de sus respectivas localidades. Asimismo, brindan la posibilidad de que los ciudadanos puedan vigilar y controlar el desempeño ético y transparente de sus autoridades.

En términos generales, la participación y el control ciudadano contribuyen a que los gobiernos regionales y locales utilicen de me-

por manera los recursos públicos, especialmente aquellos que son destinados al gasto en inversión. Asimismo, estimulan el desarrollo de relaciones saludables entre el Estado y la sociedad civil, en la medida en que se generan compromisos de trabajo y se comparten responsabilidades. Finalmente, la participación y el control ciudadano favorecen la lucha contra la corrupción y los malos manejos de los fondos públicos⁴².

Cabe señalar que la participación ciudadana en la gestión del desarrollo regional y local es un derecho reconocido, promovido y regulado por la legislación peruana (ver marco legal en anexo 6).

3.4.1 El Presupuesto Participativo

Constituye un mecanismo efectivo de participación de la ciudadanía en los distritos estudiados y está regulado por la Ley Marco del Presupuesto Participativo⁴³. La información sobre estos procesos fue levantada mediante entrevistas a funcionarios municipales y agentes participantes en cada distrito.

De los procesos de Presupuesto Participativo realizados en los tres distritos en estudio, la fase más importante es aquella en la cual se priorizan los proyectos. Una característica importante en esta fase son los talleres

de trabajo, organizados usualmente de manera descentralizada, que se realizan con la finalidad de abarcar diversas áreas geográficas del territorio distrital y facilitar así la participación de comunidades y centros poblados alejados de la sede del gobierno local.

Así, en la Municipalidad de Urubamba se organizaron cinco talleres para el presupuesto participativo del 2008, en los cuales participaron representantes de la sociedad civil (ver cuadro 18 en anexo 1). En este caso llama la atención la ausencia de representantes del Consejo de Coordinación Local (CCL) en cuatro de los cinco talleres, ya que según la norma es el ente llamado a concertar y coordinar el proceso⁴⁴.

Sin embargo, el informe de caso reporta que en Urubamba existe el Consejo de Desarrollo Provincial de Urubamba (Codepu), cuyos acuerdos tienen carácter vinculante para la municipalidad. Al interior de esta instancia hay mesas que desarrollan temas específicos y las cuales están generalmente encabezadas por algún regidor.

Para el Presupuesto Participativo del año 2008, la Municipalidad de Santa Ana organizó 10 talleres, dos de ellos centralizados y los ocho restantes descentralizados (ver cuadro 19 en anexo 1).

42 "¡Organízate, participa y decide!, Presupuesto Participativo 2006". Lima, Grupo Propuesta Ciudadana, marzo de 2005.

43 El primer principio rector de la ley señala que: "Los gobiernos regionales y locales promueven el desarrollo de mecanismos y estrategias de participación de la sociedad civil en la programación de su presupuesto, en concordancia con sus planes de desarrollo concertados, así como en la vigilancia y fiscalización de la gestión de los recursos públicos." Para mayor detalle ver descripción de los procesos de presupuesto participativo en el anexo 6.

44 El escaso protagonismo de estos consejos está más o menos extendido en la práctica, entre otras razones porque sus decisiones no tienen carácter vinculante y porque a la hora de participar son tratados como un agente participante más.

En Echarate, la cantidad de participantes en los procesos de formulación de los Presupuestos Participativos osciló entre 220 y 250 en los últimos tres años (ver cuadro 20 en anexo 1). Se nos informó además que los talleres se realizan en cada una de las seis oficinas zonales existentes para la ejecución de los proyectos de inversión.

En este caso —a diferencia de los dos anteriores— se obtuvo también información sobre el tipo de organizaciones que participaron en el Presupuesto Participativo en los últimos tres años. Destaca la participación de asociaciones de productores agrícolas, que en su mayoría son organizaciones de tipo territorial pues llevan nombres de caseríos, anexos o centros poblados del distrito. Solo en algunos casos son organizaciones por tipo de producto (café, cacao) o cooperativas. En segundo lugar se encuentran las asociaciones de padres de familia (APAFAS) y las juntas administradoras de agua y saneamiento (JAAS). En tercer lugar figuran los asentamientos o asociaciones rurales y, finalmente, las comunidades campesinas y nativas⁴⁵.

Las organizaciones exclusivamente de mujeres son una minoría. Entre ellas se encuentran los comités del vaso de leche y algunas otras como la denominada Asociación de Mujeres Amigas de la Naturaleza.

En el distrito de Echarate, el espacio de concertación más importante es el Consejo de Coordinación Local (CCL), conformado por

miembros de la sociedad civil, la autoridad municipal y otras entidades públicas.

En resumen, el Presupuesto Participativo es el mecanismo de participación ciudadana más vigente en los ámbitos de estudio. Convoca el interés general porque las organizaciones de productores agrícolas, las vinculadas a los servicios de educación, salud y saneamiento, y las comunidades y organizaciones vecinales del medio urbano, tienen allí la oportunidad de presentar sus proyectos para su priorización en el presupuesto municipal. Sin embargo, adolece de varios problemas, entre los cuales el más recurrente es su dificultad para canalizar los intereses de los diversos sectores sociales y territoriales, así como la tendencia a atomizar el gasto de inversión en pequeños proyectos. Del lado de la ciudadanía, la crítica más recurrente apunta al incumplimiento de los acuerdos, ya que los participantes señalan que la ejecución de algunos proyectos priorizados demora mucho o no se culmina⁴⁶.

3.4.2 Espacios de control ciudadano y rendición de cuentas

En una visión moderna de la relación entre el gobierno local y la ciudadanía, esta debería contar con mecanismos que le permitan ejercer control sobre los servicios que prestan las municipalidades. En los municipios de estudio, estos mecanismos son escasos. Así, por ejemplo, en ninguna de las sedes municipales evaluadas existen buzones de suge-

45 En una lista que bordea las 200 organizaciones identificamos solo tres comunidades nativas y siete comunidades campesinas.

46 Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza (2007); "Presupuesto Participativo 2007. Informe Nacional de Monitoreo: Resultados del Proceso Participativo".

rencias que faciliten la opinión anónima de los ciudadanos. Tampoco existen procedimientos internos estandarizados que permitan a la población tramitar denuncias y quejas contra la municipalidad.

Con respecto a los mecanismos de control establecidos en la Ley Orgánica de Municipalidades, en los distritos de Echarate y Urubamba están en curso procesos de revocatoria de sus alcaldes⁴⁷. Sin embargo, en ninguno de los casos se ha logrado presentar las firmas ante la Oficina Nacional de Procesos Electorales ONPE, el organismo encargado para su verificación. Debemos anotar que la presentación de las firmas no tiene fecha límite y se da la posibilidad de hacerlo en cualquier época del año.

En muchas ocasiones, los promotores de las revocatorias son activistas de los movimientos políticos perdedores en el proceso electoral anterior. Debido a ello, los partidarios de los alcaldes en ejercicio, tienen la percepción de que estas iniciativas se producen con el exclusivo fin de acceder al gobierno municipal para controlar los recursos provenientes del canon gasífero. El resultado de este proceso es una aguda polarización de la población, especialmente en las capitales.

Un factor que contribuye al surgimiento de los procesos de revocatoria es el bajo por-

centaje obtenido por los ganadores de las elecciones. Así, en Echarate y Santa Ana, las autoridades actuales obtuvieron alrededor de un tercio de los votos válidos. En este contexto, los movimientos opositores han empezado a operar desde muy inicio del ejercicio del gobierno edilicio. En Urubamba, aunque el alcalde fue electo con un 46% de los votos válidos, el proceso de revocatoria fue igualmente planteado.

En lo referente a los mecanismos de rendición de cuentas, durante el año 2007 la Municipalidad de Santa Ana convocó a dos audiencias públicas para dicho fin. La correspondiente al primer semestre se realizó de manera centralizada en el coliseo municipal, mientras que la segunda fue descentralizada y de acuerdo a un cronograma de reuniones. Según la opinión de funcionarios municipales de este distrito, estas audiencias públicas brindaron un clima de confianza y transparencia con respecto al manejo de los fondos públicos de la municipalidad. Según las mismas fuentes, este fue el factor que ayudó a que las iniciativas de revocatoria no prosperaran.

En el caso de Echarate, las audiencias públicas de rendición de cuentas se llevaron a cabo en noviembre de 2007, una en la sede del gobierno local, otras descentralizadas en los locales de las oficinas zonales. La Municipalidad de Urubamba solo realizó una audiencia

47 Este proceso se inicia con la presentación ante la ONPE de la relación de autoridades por revocar y las razones para ello, lo que permite la adquisición de un *kit* electoral que incluye las planillas para la recolección de firmas. El segundo momento consiste en la recolección de las firmas de ciudadanos que respaldan la revocatoria, para lo cual se necesita presentar y acreditar las equivalentes al 25% de la población electoral del distrito o la provincia. Un tercer paso es la verificación de las firmas por el ente correspondiente, luego de lo cual este convocará a una consulta. En ella la ciudadanía tendrá que escoger entre las posibilidades de sí y no a la pregunta: ¿Está usted de acuerdo con revocar al actual alcalde? La revocatoria procede cuando la mitad más uno de los electores asistentes a la consulta vota por el sí.

pública de rendición de cuentas durante el año 2007, a la cual asistieron tres mil participantes. Para dicha reunión no se cumplió con distribuir, en forma previa, un resumen ejecutivo del informe de gestión. En su lugar fue repartido —posteriormente a la realización de la audiencia y algunos pocos participantes— un documento que sintetizaba los gastos efectuados y las obras ejecutadas.

3.5 TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información, Ley N° 27806, promulgada el año 2002, establece que las entidades públicas deben implementar mecanismos para hacer pública la información sobre su gestión. Asimismo reconoce a todos los peruanos el derecho de acceder libremente a esta información, sin distinción de edad, sexo ni raza.

Este acceso puede darse mediante dos mecanismos: a) establecer un procedimiento de solicitud de información que será incluido en la TUPA de la entidad pública, b) implementar un portal electrónico de transparencia como medio para difundir información relevante de la gestión. La solicitud de información deberá ser atendida en un plazo no mayor de siete días útiles, el que se podrá ampliar en forma excepcional a cinco días útiles adicionales cuando resulte difícil reunir la información solicitada. Una de las primeras decisiones que debe tomar la entidad pública para dar cumplimiento a la ley es designar al

funcionario responsable de atender estas solicitudes.

Los informes de caso reportan que ninguna de las tres municipalidades ha cumplido con designar formalmente al responsable de esta función. En ausencia de ello, cuando un ciudadano presenta una solicitud de información lo derivan a la secretaría, al encargado de relaciones públicas, al gerente municipal, incluso al propio alcalde si el pedido toca temas sensibles. En este estudio, a pesar de que las instituciones encargadas del trabajo de campo (CBC y Arariwa) tomaron contacto con las autoridades municipales respectivas, el proceso de entrega de la información solicitada para este estudio presentó inconvenientes traducidos en excesiva demora, desconfianza para brindar información, información desorganizada o, en algunos casos, inexistente⁴⁸.

Respecto al acceso mediante solicitudes, cabe señalar que en los tres distritos la demanda de información por parte de las organizaciones sociales o de los ciudadanos en forma individual es una práctica muy poco utilizada, sea porque la gente no conoce sus derechos o porque supone que no se la entregarán. Reconociendo que probablemente ambas cosas ocurren, hay que decir también que en estos distritos la población espera que la autoridad le rinda cuentas mediante audiencias públicas o los llamados "cabildos abiertos". El asunto es que esta "ausencia" de pedidos de información contribuye a que no exista presión sobre las municipi-

48 Estas dificultades en el acceso a la información están bastante generalizadas en las municipalidades, tal como lo reportamos en el año 2005 mediante un proyecto piloto de vigilancia ciudadana de los gobiernos locales realizado en 11 municipalidades de Cusco, Puno y Huancavelica. Para mayor información, ver el informe "La vigilancia ciudadana en los gobiernos locales", Grupo Propuesta Ciudadana, Perú.

palidades para establecer los mecanismos de atención que ordena la ley.

En lo que se refiere a la implementación del portal electrónico de transparencia la norma determina que este debe contener información completa y actualizada en los siguientes rubros:

- »» Presupuesto: Programa de Inversiones, Ejecución Presupuestal y Presupuesto Institucional de Apertura y Modificado.
- »» Adquisiciones y contrataciones: Plan Anual de Adquisiciones y Contrataciones, convocatorias de procesos de selección y resultados de procesos de selección.
- »» Concejo municipal: Actas, ordenanzas y acuerdos.
- »» Sueldos de los principales funcionarios.

Las municipalidades de Santa Ana y Urubamba no cuentan con una página *web* institucional. En cambio, la Municipalidad de Echarate sí la tiene. Sin embargo, solo cuenta con información desactualizada de algunas ordenanzas y sobre sueldos, en tanto que no se proporcionan datos sobre la ejecución presupuestal, las adquisiciones públicas o los proyectos en ejecución y sus costos.

En suma, la implementación de los mecanismos de acceso a la información y transparencia en las municipalidades tiene muy poco

avance, incumplimiento con lo que establece la ley. Pero, al mismo tiempo, la demanda de información por parte de la población es escasa. Por ello, consideramos que no basta con implementar portales de transparencia, sino que se debe diseñar y poner en marcha campañas de difusión y comunicación, con el fin de que los ciudadanos conozcan más sobre su derecho de acceder a información sobre el uso de los ingresos de la municipalidad y sobre los proyectos que se ejecutan con los recursos del canon gasífero.

3.6 PERCEPCIONES DE LA POBLACIÓN SOBRE LA SITUACIÓN LOCAL Y LA GESTIÓN MUNICIPAL

Para recoger la percepción de la población sobre la situación de su localidad se aplicó una encuesta en las zonas urbanas de los distritos de Echarate, Santa Ana y Urubamba⁴⁹. Una de las preguntas formuladas fue ¿Cuál cree que es el principal problema de su localidad y que debería ser enfrentado por el gobierno local?

En el distrito de Urubamba los principales problemas identificados fueron saneamiento básico⁵⁰, planificación urbana y seguridad ciudadana (ver cuadro 3.17). En particular, la gente hace referencia a la escasez de agua, el crecimiento descontrolado del comercio ambulatorio y la proliferación de mototaxis.

49 La encuesta fue aplicada a una muestra de 561 personas (hombres y mujeres), calculada sobre un universo poblacional de personas mayores de 17 años residentes en los centros poblados del área urbana de los tres distritos. El tamaño de la muestra fue calculado a través del muestreo aleatorio simple, al 7% de error. La encuesta fue aplicada a la población urbana porque no existe información disponible sobre el universo de la población rural en dichos distrito (para mayor detalle acerca de la encuesta ver anexo 9).

50 Incluye agua, desagüe y tratamiento de aguas servidas, contaminación de ríos y del aire, ruido.

Cuadro 3.17 PERCEPCIÓN SOBRE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS DE LA LOCALIDAD

PROBLEMA	URUBAMBA	SANTA ANA	ECHARATE
SANEAMIENTO BÁSICO, AGUA. DESAGÜE	32.4%	12.1%	6.2
PLANIFICACIÓN URBANA (COMERCIO AMBULATORIO, VÍAS, MERCADO)	14.4%	0%	0%
SEGURIDAD CIUDADANA, AUMENTO DE LA VIOLENCIA URBANA	10.6%	13.6%	0%
SANEAMIENTO AMBIENTAL, INFRAESTRUCTURA DE SALUD	8.0%	7.1%	7.3
CONTAMINACIÓN AMBIENTAL, RUIDO, TALA DE ÁRBOLES	6.9%	0%	0%
TRANSPORTE, CONSTRUCCIÓN DE CARRETERAS, ASFALTADO DE CALLES	0%	8.1%	0%
AGRICULTURA, BAJOS PRECIOS, FALTA DE CRÉDITO, AGUA PARA RIEGO	0%	11.1%	52%
MALA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN, INFRAESTRUCTURA	4.8%	5.6%	8.5%
DESEMPLEO	0%	0%	6%

Fuente: Encuesta a centros poblados urbanos.
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana (GPC).

En el caso de la ciudad de Quillabamba (Santa Ana), el primer problema identificado es la seguridad ciudadana, entendida como aumento de la delincuencia y la prostitución por el crecimiento de la población⁵¹. El segundo problema es el saneamiento básico, el cual agrupa temas de escasez de agua y problemas de contaminación en la ciudad. El tercer problema está constituido por las dificultades que enfrenta la actividad agrícola, de la que depende la vida económica de la región. En particular se mencionaron los bajos precios del café y el cacao, la falta de crédito y la escasez de agua de riego.

Como era de esperarse, y a diferencia de los anteriores, los encuestados del distrito de Echarate consideran de lejos los problemas que afectan a la actividad agrícola como los

más importantes, lo cual se explica porque gran parte de la población vive del cultivo de productos tropicales como café, cacao, coca y frutas. Vale resaltar que el tema del desempleo es identificado como problema solo en este distrito. Otra diferencia es que en este caso no se mencionan problemas señalados en ciudades como Quillabamba y Urubamba: escasez de agua, basura, inseguridad y ruido de mototaxis.

Asimismo, el tema de la infraestructura vial y el transporte aparece con nitidez solamente en Santa Ana. Ello hace referencia a la importancia de la construcción de la carretera asfaltada Cusco-Quillabamba que se inició hace seis años y avanza lentamente. Asimismo, incluye en tema del acondicionamiento y asfaltado de calles, ya que en temporada

⁵¹ Este aumento poblacional se debería por un fuerte proceso migratorio rural – urbano de personas que llegan a la ciudad en busca de empleos no calificados. En menor medida por técnicos y profesionales provenientes de otras provincias y departamentos.

Cuadro 3.18 PERCEPCIÓN SOBRE LAS MEJORAS EN LA LOCALIDAD

¿EN LOS ÚLTIMOS TRES AÑOS QUÉ HA MEJORADO EN SU LOCALIDAD?	DISTRITO DE APLICACIÓN					
	URUBAMBA		SANTA ANA		ECHARATE	
	N	%	N	%	N	%
TOTAL	190	100.0	196	100.0	177	100,0
NADA	70	36.8	27	13.8	60	33.9
ASFALTADO DE LAS CALLES	34	17.9	81	41.3	18	10.2
LAS CARRETERAS	3	1.6	23	11.7	39	22.0
LA INFRAESTRUCTURA URBANA	20	10.5	8	4.1	13	7.3
ORNAMENTO DE LA CIUDAD	5	2.6	16	8.2	5	2.8
HAY MÁS LIMPIEZA	10	5.3	3	1.5	7	4.0
MAYOR DINAMISMO ECONÓMICO	15	7.9	0	0	3	1.7
EL MERCADO	13	6.8	1	0.5	0	0
HAY MÁS SEGURIDAD CIUDADANA	2	1.1	11	5.6	0	0
OTROS	18	9.5	26	13.3	32	18.1

Fuente: Encuesta a centros poblados urbanos.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana (GPC).

de lluvias se produce barro mientras en meses de estío hay polvareda. Resulta extraño que el tema del transporte no haya sido mencionado en Echarate, cuyo extenso territorio sí resulta ser un problema para las poblaciones rurales. Ello podría deberse a que las encuestas se aplicaron en las agrupaciones urbanas de este distrito, las cuales se encuentran comunicadas por carretera.

Por último, la mala calidad de la educación ha sido identificada como un problema en los tres distritos de estudio, haciendo referencia tanto a la calidad del servicio como a la infraestructura educativa.

De otro lado, se formularon dos interrogantes para recoger la percepción de la población sobre los cambios, tanto positivos como negativos, ocurridos en su localidad. Así, se

realizó la pregunta ¿En los últimos tres años qué ha mejorado en su localidad? En los distritos de Urubamba y Echarate poco más de la tercera parte de los encuestados opina que no ha existido mejora alguna en su localidad, lo cual probablemente guarda relación con los procesos de revocatoria que estaban en curso en estos distritos. Por su parte, en Santa Ana, la percepción de la población es más positiva y solo el 14% de la población piensa que no ha ocurrido ningún cambio.

Asimismo, las poblaciones de los tres distritos opinan que las mejoras de su localidad están vinculadas principalmente a la infraestructura de transporte, como asfaltado de calles y carreteras. Esta percepción está claramente vinculada al alto gasto de inversión que las municipalidades de estos dos distritos han venido realizando en el sector transportes.

Cuadro 3.19 PERCEPCIÓN SOBRE LO QUE HA EMPEORADO EN LA LOCALIDAD

¿EN LOS ÚLTIMOS TRES AÑOS QUÉ HA EMPEORADO EN SU LOCALIDAD?	DISTRITO DE APLICACIÓN					
	URUBAMBA		SANTA ANA		ECHARATE	
	N	%	N	%	N	%
TOTAL	190	100.0	196	100.0	177	100.0
CORRUPCIÓN EN LOS MUNICIPIOS	13	6.8	34	17.3	10	5.6
SEGURIDAD CIUDADANA.	49	25.8			2	1.1
LA DELINCUENCIA	4	2.1	45	23.0	0	0
LA AGRICULTURA	4	2.1			44	24.9
FALTA APOYO AL AGRO.	1	0.5	13	6.6	29	16.4
EL ALCOHOLISMO.	5	2.6	23	11.7	8	4.5
NADA	25	13.2	3	1.5	5	2.8
AUMENTO DEL COMERCIO AMBULATORIO	26	13.7	2	1.0	2	1.1
DISMINUCIÓN DE PRODUCTOS - ALZA DE VIDA	4	2.1	9	4.6	10	5.6
OTROS	59	31.1	67	34.2	67	37.9

Fuente: Encuesta a centros poblados urbanos.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana (GPC).

Ante la pregunta ¿En los últimos tres años qué ha empeorado en su localidad?, en el distrito de Urubamba la población opina que es la seguridad ciudadana el tema de mayor cuidado. Ello llama la atención, pues a pesar del crecimiento experimentado, Urubamba es relativamente pequeña. En segundo nivel de importancia figura el aumento del comercio ambulatorio, reflejando así la dinámica comercial de este distrito.

En el caso de Santa Ana, la población opina que los principales aspectos que han empeorado son la delincuencia, la corrupción en el municipio y el alcoholismo y la prostitución. Esta problemática está vinculada al crecimiento urbano de la ciudad de Quillabamba por migrantes en busca de empleo.

Los resultados anteriores contrastan con la situación de Echarate, donde la agricultura y

el apoyo a esta actividad son los temas que se consideran han empeorado. Ello revela la vinculación económica de la población de los centros poblados urbanos con las tareas agrícolas. Los productores perciben que los precios de los productos agrícolas son bajos y que, por el contrario, el precio de los insumos (abonos, fertilizantes y pesticidas) ha aumentado en los últimos años.

Con respecto a la pregunta sobre los cambios en la situación de vida personal, los habitantes de los tres distritos en estudio consideran mayoritariamente que su situación sigue igual que hace tres años (ver cuadro 3.20). En la ciudad de Urubamba, la percepción de mejoría es un poco mayor comparada con Echarate y Santa Ana, lo cual puede explicarse por los beneficios que genera la actividad turística.

Cuadro 3.20 PERCEPCIÓN SOBRE LA CONDICIÓN DE VIDA

		DISTRITO DE APLICACIÓN						TOTAL	
		URUBAMBA		SANTA ANA		ECHARATE			
		N	%	N	%	N	%	N	%
EN LOS TRES ÚLTIMOS AÑOS USTED CONSIDERA QUE SU SITUACIÓN ES:	MEJOR	61	32.4	49	24.7	43	24.3	153	27.2
	PEOR	49	26.1	40	20.2	30	16.9	119	21.1
	IGUAL	78	41.5	109	55.1	103	58.2	290	51.5
	NO SABE / NO RESPONDE					1	0.6	1	0.2
TOTAL		188	100.0	198	100.0	177	100.0	563	100.0

Fuente: Encuesta a centros poblados urbanos.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana (GPC).

Finalmente ante la pregunta de evaluación sobre la gestión municipal (ver cuadro 3.21), los resultados indican que la Municipalidad de Santa Ana tiene el mayor nivel de aceptación, donde casi un 64% de la población opina que su gestión es buena o muy buena. Las municipalidades de Urubamba y Echarate, en cambio, presentan bajos niveles de aprobación y alrededor del 55% de sus poblaciones califican su gestión como mala o muy mala.

Estos resultados guardan relación con las dificultades políticas que atraviesan los distritos de Echarate y Urubamba por los procesos de revocatoria a sus respectivos alcaldes.

En suma, según la percepción de la población urbana de los tres distritos, en Quillabamba (Santa Ana) hay más mejoras, algunas de ellas producto del gasto de inversión realizado por la municipalidad en el asfalta-

Cuadro 3.21 EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN MUNICIPAL

¿CONSIDERA QUE LA GESTIÓN DEL ACTUAL GOBIERNO LOCAL ES?	DISTRITO DE APLICACIÓN					
	URUBAMBA		SANTA ANA		ECHARATE	
	N	%	N	%	N	%
TOTAL	190	100.0	196	100.0	177	100.0
MUY BUENA	0	0	6	3.1	2	1.1
BUENA	82	43.2	119	60.7	75	42.4
MALA	92	48.4	66	33.7	91	51.4
MUY MALA	12	6.3	4	2.0	8	4.5
NO SABE / NO RESPONDE	4	2.1	1	0.5	1	0.6

Fuente: Encuesta a centros poblados urbanos.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana (GPC).

do de calles y avenidas, lo cual mejora el aspecto de la ciudad. En los otros dos distritos también se asocian las mejoras con las obras de infraestructura realizadas (carreteras, asfaltado de calles, ornato). Por otra parte, es interesante constatar que en el distrito que menos canon recibe (Urubamba) un mayor porcentaje de los encuestados reconoce que su situación en los últimos años ha mejorado.

3.7 CONOCIMIENTO DE LA POBLACIÓN ACERCA DEL CANON GASÍFERO

Como parte de la evaluación, se procuró indagar por el grado de conocimiento que la población de las áreas urbanas de los distritos del estudio tienen sobre en canon gasífero que reciben sus gobiernos municipales. Para ello se realizó una encuesta⁵².

Así, se formuló una pregunta inicial: ¿sabe usted que su localidad o distrito recibe fondos provenientes del canon gasífero? El dis-

trito donde la gente muestra el mayor grado de conocimiento es Santa Ana, con 79% que responde afirmativamente, seguido de Echarate (58%) y Urubamba (43%). En el caso de Urubamba, dado que el monto que le corresponde por canon no es muy importante, es comprensible el bajo conocimiento de la gente. En cambio, en Echarate, llama la atención el alto porcentaje de la población que vive en zonas urbanas que desconoce este hecho, siendo este distrito conocido como uno de los "más ricos del país" por el canon que recibe.

Para explorar la profundidad del conocimiento que se tiene acerca del canon, a quienes respondieron afirmativamente a la pregunta anterior se les pidió que mencionaran lo que conocen del canon gasífero. Estas respuestas fueron posteriormente evaluadas y tabuladas. En los tres casos, la mayor parte de los encuestados maneja alguna información válida sobre el tema: 72%, 59% y 48% en Echarate, Urubamba y Santa Ana respectivamente.

Cuadro 3.22 CONOCIMIENTO DE LA POBLACIÓN SOBRE LA RECEPCIÓN DEL CANON GASÍFERO

¿SABE USTED QUE SU LOCALIDAD / DISTRITO RECIBE FONDOS PROVENIENTES DEL CANON GASÍFERO?	DISTRITO DE APLICACIÓN					
	URUBAMBA		SANTA ANA		ECHARATE	
	N	%	N	%	N	%
TOTAL	190	100.0	196	100.0	177	100.0
SÍ	81	42.6	159	80.0	103	58.2
NO	109	57.4	35	20.0	74	41.8

Fuente: Encuesta a centros poblados urbanos.
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana (GPC).

52 Ver metodología antes explicada y detalle de encuesta en el anexo 9.

Cuadro 3.23 NIVEL DE CONOCIMIENTO SOBRE EL CANON GASÍFERO

¿QUÉ SABE USTED ACERCA DEL CANON GASÍFERO?*	DISTRITO					
	URUBAMBA		SANTA ANA		ECHARATE	
	N	%	N	%	N	%
TOTAL	81	100.0	159	100.0	103	100.0
Alguna idea acertada	48	59.0	76	48.0	74	71.8
Alguna idea no acertada	30	36.0	75	47.0	11	10.7
No sabe / No responde	4	5.0	8	5.0	18	17.5

Fuente: Encuesta a centros poblados urbanos.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana (GPC).

*Esta pregunta se realizó a las personas que dijeron conocer que su distrito recibía fondos por el canon gasífero.

Si se suman las personas que desde el inicio declararon no saber acerca del canon más los que respondieron que sí pero manifestaron una idea errónea, se tiene que existe un gran desconocimiento sobre el tema: 75% para Urubamba, 61% para Santa Ana y 57% para Echarate. En el último caso, la población del centro poblado de Echarate muestra un mejor conocimiento acerca del canon gasífero, en cambio en los centros poblados rurales de Palma Real y Kiteni el porcentaje de la población que desconoce el tema es elevado.

A continuación se muestran algunos ejemplos de las respuestas obtenidas sobre el canon gasífero.

En el distrito de Santa Ana, existen respuestas más o menos acertadas como: "es una regalía que tiene la provincia de La Convención y cada municipalidad recibe millones de dinero", "es un derecho que por ley nos corresponde, como dueños del gas" o "son regalías que pagan las empresas gasíferas al Estado y este a su vez lo distribuye a cada localidad y región".

También se manifiestan ideas poco acertadas como: "es un recurso natural", "no beneficia a la población porque el gas sigue caro", "está siendo mal manejado por las empresas extranjeras", o "hay obras que se están haciendo con ese dinero".

En el centro poblado de Echarate, el 90% de los encuestados sabe que su localidad recibe fondos del canon y se mencionan ideas como: "son ingresos económicos que vienen de la explotación del gas de Camisea" o "son regalías por la explotación del gas natural". En el centro poblado Palma Real, el 78% de los encuestados no sabe lo que es canon. Entre las ideas erróneas que se manejan pueden citarse: "es una entidad transportadora de gas" o "es un impuesto como el que todos pagan". En el centro poblado de Kiteni, el 67% no conoce lo que es el canon gasífero.

En el distrito de Urubamba, las personas que muestran algún conocimiento acertado señalan: "es el impuesto que paga la Pluspetrol por la explotación del gas", "es lo que se paga por la explotación del gas y reciben más las zonas

donde se ubica el recurso" o "es lo que recibe el municipio pero no sabemos cuánto".

Entre las ideas erradas se menciona: "es el presupuesto destinado a la explotación del gas" o "es el boleto turístico".

Por otro lado, los resultados de las encuestas no muestran que exista una correlación positiva entre conocimiento acerca del canon y nivel de instrucción de las personas. En Santa Ana, por ejemplo, la mayoría de las personas que no conoce acerca del canon tiene estudios de secundaria completa y más.

En conclusión, buena parte de la población urbana desconoce que sus municipios reciben recursos por el canon gasífero. El desconocimiento sobre el significado y el origen del canon es aún mayor. Esto sorprendente en lugares como Santa Ana, que es el distrito capital de la provincia donde se ubica el gas de Camisea. Una primera tarea, tanto para la empresa como para las autoridades, sería la de incrementar y mejorar la información acerca del canon gasífero y, de ese modo incentivar, el derecho que tiene la ciudadanía de vigilar el uso de este recurso.

3.8 PROCESOS DE CAMBIO ASOCIADOS AL MAYOR GASTO PÚBLICO

El fuerte aumento del gasto público iniciado en el año 2005 ha conducido a un proceso de cambio, muy especialmente en provincia de La Convención. Estos cambios se manifiestan en el empleo y los salarios, en la actividad agrícola y en la mayor demanda de servicios y materiales de construcción. A conti-

nuación se proporciona alguna evidencia cualitativa de ello.

3.8.1 Incremento de empleos y salarios

La elaboración de perfiles de proyectos bajo el marco del SNIP, la elaboración de estudios de prefactibilidad y factibilidad, la elaboración de expedientes técnicos, así como la ejecución de las obras requieren la participación de profesionales de distintas especialidades, lo que ha incrementado su demanda.

Este incremento en la demanda de profesionales es más notorio para los ingenieros civiles, arquitectos, ingenieros electricistas, economistas, contadores, abogados y especialistas de la gestión municipal. Ello ha significado un flujo de profesionales de la ciudad del Cusco y de otras provincias hacia La Convención. Estos profesionales son contratados por las municipalidades bajo distintas modalidades: personal en planilla, servicios no personales o en calidad de consultores externos.

Por otra parte, el aumento de la actividad de construcción de obras (carreteras, centros educativos, postas de salud, agua y saneamiento rural, vías urbanas, etc.) ha generado un incremento de la demanda de técnicos de mando medio (choferes, albañiles, carpinteros, maquinistas) y de obreros permanentes y temporales, muchos de los cuales provienen de las comunidades de la zona.

Esta mayor demanda de profesionales, técnicos y obreros ha conducido a un incremento diferenciado de los salarios. En Echarate, por la cantidad de recursos disponibles y por las condiciones de trabajo, la municipalidad

paga las remuneraciones más altas⁵³. Los salarios varían entre los 1,000 nuevos soles para un obrero temporal y los 8,000 nuevos soles para los funcionarios de más alto rango. Para los trabajos en zonas más alejadas y de riesgo (como el Bajo Urubamba, Kepashiato) se ofrece un "plus" que varía entre 800 y 1,500 nuevos soles. De esta manera, en el momento actual los mejores empleadores en la provincia son las municipalidades.

3.8.2 Posible disminución de la actividad agropecuaria

La mayor demanda de mano de obra no calificada para las obras en construcción es abastecida de manera temporal por campesinos locales. Sin embargo, debido a que la demanda es sostenida, esa fuerza laboral estaría tomando la opción de quedarse por más tiempo en las obras municipales al punto de que algunas tareas agrícolas como la cosecha del café, el achiote, el cacao y la coca estarían siendo descuidadas⁵⁴. Para los campesinos de la zona del Valle de La Convención contar con un empleo temporal de 30 nuevos soles diarios es una oportunidad que en términos de costos de oportunidad les es más rentable.

Considerando entonces que el empleo en la actividad agropecuaria está en relación directa al tamaño de la explotación y al nivel tecnológico empleado, podemos decir que las más afectadas por este fenómeno son las pequeñas explotaciones familiares, es decir, aquellas que no generan mayores excedentes y son de supervivencia. En cambio, las explotaciones

agrícolas medianas estarían siendo afectadas por el incremento del costo de la mano de obra que demandan, cuyo jornal ha aumentado. Las obras municipales pagan un salario de 30 nuevos soles diarios, cuando el salario agrícola fluctúa entre los 10 y 12 nuevos soles.

Aún no se puede hablar de un abandono de tierras ya que es probable que la gente acuda a las obras municipales aprovechando los meses en que el trabajo agrícola disminuye o podrían estar dejando de trabajar algunos cultivos de panllevar poco rentables como la yuca, la virraca o la uncucha. Las interrogantes que surgen son: ¿Si este fenómeno temporal se mantiene en el mediano y largo plazo ayudaría o no a una reestructuración y reacomodo de la actividad agropecuaria?, y ¿puede la agricultura del café y el cacao competir con estos salarios o saldrá perjudicada?

En el corto plazo, producto del gasto público creciente, las economías locales se han dinamizado, lo cual conlleva a un mayor ingreso para las familias. Sin embargo, las interrogantes son preocupantes en el mediano y largo plazo, cuando el gas se agote. Por ello, es necesario que este tema sea analizado con más detenimiento para evitar que un gasto público excesivo y no planificado termine perjudicando actividades económicas más sostenibles como la agricultura.

3.8.3 Incremento de precios locales

La presencia de trabajadores y prestadores de servicios "foráneos" ha incrementado la

53 Le siguen Santa Ana y, finalmente, Urubamba.

54 Este riesgo ha sido señalado con insistencia en los focus group y entrevistas realizadas en el distrito de Santa Ana y en Echarate, no así en el Bajo Urubamba.

demanda por servicios de alojamiento, alimentación y transporte. A ello han respondido favorablemente los empresarios locales de Santa Ana y Echarate, quienes ahora están utilizando plenamente sus capacidades instaladas antes desocupadas. En algunos casos, se están realizando ampliaciones de sus locales y nuevas inversiones. Así, en Santa Ana vale destacar la importancia de alquilar de viviendas.

En cuanto a transporte, han surgido nuevas opciones a precios diferenciados. En Echarate podemos señalar la existencia de servicios diarios permanentes de transporte desde Quillabamba, con alrededor de 30 automóviles de tipo Station Wagon. Hace cinco años no existía este servicio. El número de unidades se ha incrementado paulatinamente y se espera un aumento aún mayor. En Quillabamba cabe destacar la aparición del servicio de transporte de pasajeros al Cusco en camionetas tipo 4 x 4 cerradas. Ellas hacen un tiempo de recorrido de cinco horas en vez de ocho que les toma a los buses. Los precios de estos servicios son variados. De esta manera, los autos Station Wagon, que son los más rápidos, cobran 40 nuevos soles de Quillabamba a Cusco, las camionetas 4 x 4 cobran 30 nuevos soles y los buses 20 nuevos soles.

Los precios de los alimentos locales también se han incrementado. Así, el precio de un almuerzo en Quillabamba ha aumentado en 100% en los dos últimos años, costando actualmente entre 5 y 6 nuevos soles.

De otro lado, el crecimiento de la construcción de infraestructura ha incrementado fuertemente la demanda de materiales como cemento, fierros, alambres, clavos, maderas,

yeso, pinturas, sanitarios, calaminas, madera, etc. Este hecho ha significado el aumento de los precios y la presencia de proveedores provenientes de distintos puntos del país, incluso de Arequipa y Lima.

En forma simultánea, la ejecución de obras de infraestructura vial ha incrementado la demanda de maquinaria pesada y equipos diversos, por ello las municipalidades que antes tenían maquinaria con capacidad subutilizada, hoy la usan plenamente e incluso han aumentado su número. El resultado es que la demanda es mayor que la oferta en las municipalidades y el déficit es cubierto mediante el alquiler de la maquinaria disponible en el mercado local, que en la actualidad también es escasa, lo que genera el aumento de la tarifa por alquiler.

En términos generales, la población local percibe que el nivel de precios ha aumentado: "hay más plata, pero la vida es más cara", es un comentario que se escucha con frecuencia.

En suma, el fuerte aumento del gasto público en la ejecución de obras en los dos últimos años está generando cambios en el mercado laboral, en el mercado de servicios y el nivel de precios en la provincia de La Convención, principal beneficiada con las transferencias del canon gasífero en el departamento del Cusco. Encontramos claros indicios de que la demanda de mano de obra para las obras municipales está siendo cubierta por campesinos que de este modo obtienen mejores salarios. Sin embargo, es necesario evaluar los efectos de este desplazamiento de mano de obra agrícola, especialmente de cultivos exportables como el café, el cacao y el achiote.



4

EVALUACIÓN DE PROYECTOS DE INVERSIÓN SELECCIONADOS FINANCIADOS CON EL CANON GASÍFERO



4

EVALUACIÓN DE PROYECTOS DE INVERSIÓN SELECCIONADOS FINANCIADOS CON EL CANON GASÍFERO

En este capítulo se presentan las opiniones y las percepciones de los beneficiarios sobre los proyectos que las municipalidades han ejecutado o están ejecutando con los recursos del canon⁵⁵.

4.1 PROYECTOS SELECCIONADOS EN SANTA ANA, ECHARATE Y URUBAMBA

Los proyectos evaluados fueron seleccionados por su capacidad de contribuir a la mejora de

la calidad de vida de la población y el incremento de infraestructura que permita aumentar la productividad y la competitividad económica. Para ello se realizó un análisis de las necesidades de cada distrito a partir de los planes de desarrollo y de otros documentos disponibles. Sobre esta base se definieron los criterios para la selección de proyectos.

55 La metodología utilizada para recoger dichas opiniones fue la de grupo focal y entrevistas, en los que participaron hombres y mujeres de las zonas donde están ubicados los proyectos seleccionados en cada distrito. Por cada proyecto seleccionado se programó una reunión de grupo focal, distribuidos del modo siguiente: tres grupos focales por distrito en Santa Ana y Urubamba; en el distrito de Echarate se realizaron 4 grupos focales (2 en el alto Urubamba y 2 en el Bajo Urubamba).

La reunión de grupo focal se realizó con representantes de la población beneficiaria involucrada en la ejecución del proyecto. Cada reunión debía convocar la participación de 8 a 10 personas (mujeres y varones). Los temas elegidos para el trabajo con grupos focales fueron tres: a) prioridad del proyecto según las necesidades de la comunidad, b) satisfacción con los resultados/impactos reales o esperados del proyecto y c) participación en la selección, ejecución y mantenimiento. La duración de la reunión podía variar entre dos a tres horas como máximo. Mayor detalle de la guía del grupo focal ver en anexo 10.

Cuadro 4.1 CRITERIOS DE SELECCIÓN DE PROYECTOS

PARA ECHARATE Y SANTA ANA	PARA URUBAMBA
<ul style="list-style-type: none"> - PROYECTOS QUE AMPLÍEN LA INFRAESTRUCTURA VIAL EXISTENTE Y QUE PERMITAN LA INTEGRACIÓN DE POBLACIONES ALEJADAS Y/O CON POTENCIAL PRODUCTIVO HACIA ZONAS DE MAYOR DENSIDAD DEMOGRÁFICA, MEJORANDO ASÍ SU ACCESO A MERCADOS FINALES O INTERMEDIOS, Y QUE SIGNIFIQUEN UNA DISMINUCIÓN EN LOS COSTOS DE TRANSPORTE. - PROYECTOS QUE MEJOREN LA INFRAESTRUCTURA Y/ O AMPLÍEN LA COBERTURA DE LOS SERVICIOS DE SALUD Y EDUCACIÓN. - PROYECTOS QUE MEJOREN LA INFRAESTRUCTURA, CALIDAD Y COBERTURA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS DE AGUA, SANEAMIENTO Y ELECTRICIDAD. - PROYECTOS QUE CONTRIBUYAN A LA ACUMULACIÓN DE CAPITAL O A LA MEJORA TECNOLÓGICA EN LA AGRICULTURA. - PROYECTOS QUE MEJOREN LA INFRAESTRUCTURA DE LAS REDES FLUVIALES DE TRANSPORTE, ESPECIALMENTE EN EL BAJO URUBAMBA. 	<ul style="list-style-type: none"> - PROYECTOS QUE MEJOREN LA INFRAESTRUCTURA Y/ O AMPLÍEN LA COBERTURA DEL SERVICIO PÚBLICO DE EDUCACIÓN Y SALUD. - PROYECTOS QUE MEJOREN LA INFRAESTRUCTURA, CALIDAD Y COBERTURA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS DE AGUA, SANEAMIENTO Y ELECTRICIDAD. - PROYECTOS QUE CONTRIBUYAN A LA ACUMULACIÓN DE CAPITAL O A LA MEJORA DE TECNOLOGÍA EN LA ACTIVIDAD AGROPECUARIA. - PROYECTOS QUE PERMITAN MEJORAR LA INFRAESTRUCTURA DE SOPORTE DE ACTIVIDADES TURÍSTICAS Y/O COMERCIALES.
CRITERIOS COMPLEMENTARIOS	
<ul style="list-style-type: none"> - SE PREFERIRÁ AQUELLOS PROYECTOS QUE IMPLIQUEN MAYORES MONTOS DE INVERSIÓN EJECUTADOS Y BENEFICIEN A UNA MAYOR CANTIDAD DE POBLACIÓN. - LOS PROYECTOS SELECCIONADOS DEBERÁN CONSIDERAR ALGUNOS CONCLUIDOS Y OTROS EN EJECUCIÓN. - SERÁ RECOMENDABLE QUE ALGUNOS PROYECTOS SELECCIONADOS HAYAN PASADO POR EL SNIP Y/O POR EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO. 	

De esta manera, fueron seleccionados 10 proyectos: tres en Santa Ana, cuatro en Echarate y tres en Urubamba.

Cuadro 4.2 PROYECTOS SELECCIONADOS EN LOS TRES DISTRITOS

PROYECTO	DISTRITO	ÁREA PRIORITARIA
CONSTRUCCIÓN DE TROCHA CARROZABLE SANTA MARÍA - SANTA TERESA	SANTA ANA	INFRAESTRUCTURA VIAL
CONSTRUCCIÓN DEL SISTEMA DE ABASTECIMIENTO DE AGUA POTABLE Y DESAGÜE EN LA COMUNIDAD DE SAN PEDRO ALEJUYOC	SANTA ANA	INFRAESTRUCTURA DE AGUA Y DESAGÜE
REFORESTACIÓN DE ÁREAS DEGRADADAS EN CHICHIMA	SANTA ANA	REFORESTACIÓN
CONSTRUCCIÓN DEL SISTEMA DE ELECTRIFICACIÓN RURAL EN LA COMUNIDAD DE MAZOKIATO	ECHARATE	ELECTRIFICACIÓN
CONSTRUCCIÓN DE CARRETERA KEPASHIATO - KIMBIRI; TRAMO MEJORAMIENTO DE LA CARRETERA KEPASHIATO - BOCA SANTA ANA	ECHARATE	INFRAESTRUCTURA VIAL
CONSTRUCCIÓN DE SANEAMIENTO BÁSICO INTEGRAL CAMISEA	ECHARATE	INFRAESTRUCTURA DE AGUA Y DESAGÜE
CONSTRUCCIÓN DE INSTITUCIÓN EDUCATIVA INICIAL Nº187 SENSA	ECHARATE	INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA
CONSTRUCCIÓN DEL MERCADO MUNICIPAL DE URUBAMBA	URUBAMBA	INFRAESTRUCTURA DE COMERCIO
CANALIZACIÓN DEL RÍO CHAJHUAR	URUBAMBA	INFRAESTRUCTURA DE RIEGO
CONSTRUCCIÓN DE CUNA JARDÍN	URUBAMBA	INFRAESTRUCTURA DE EDUCACION

Fuente: Municipalidades; MEF.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana (GPC).

La selección de los proyectos se realizó en dos etapas. Primero, se elaboró una lista de proyectos con información obtenida de cada municipio siguiendo los criterios mencionados. Seguidamente, este listado preliminar se conversó con las autoridades locales quienes nos hicieron llegar su opinión. Con excepción del proyecto de reforestación, el resto son proyectos de infraestructura económica y social; esta ausencia de proyectos de promoción de la producción agropecuaria y de fortalecimiento del capital social y humano refleja un déficit real del que adolecen las municipalidades y que señalamos en el capítulo 2.

De los 10 proyectos seleccionados tres son proyectos concluidos por la gestión municipal anterior (Mercado municipal de Urubamba, Agua y desagüe de San Pedro, Centro educativo Sensa). Otros cuatro proyectos están siendo ejecutados o fueron ejecutados por la gestión actual, aunque su priorización viene de la gestión anterior (Trocha carrozable Santa Teresa, Electrificación Mazokiato, Saneamiento Camisea, Canalización río Chajhuar). Finalmente, tres proyectos fueron priorizados y están siendo ejecutados por la gestión actual (carretera Kepashiato, cuna jardín, forestación Chichima). La mayor parte de los proyectos fue priorizado mediante el Presupuesto Parti-

cipativo, pero sólo uno cuenta con la ficha del SNIP (Electrificación Mazokiato)

4.2 EVALUACIÓN DE LOS PROYECTOS

Debido a la ausencia de información que permita medir de manera cuantitativa los resultados de los proyectos, se consideró conveniente utilizar información cualitativa obtenida mediante grupos focales con familias beneficiarias.

Los grupos focales realizados han permitido recoger percepciones y opiniones de la población sobre tres temas específicos de los proyectos seleccionados: a) si el proyecto respondió o responde a una necesidad prioritaria de la comunidad, b) los resultados e impactos del proyecto en las condiciones de vida de las familias y c) la participación de los beneficiarios en la selección y ejecución del proyecto.

La descripción de proyectos que se realiza a continuación no es homogénea ya que no fue posible obtener la información en las municipalidades y porque, con excepción de uno, los proyectos evaluados no disponen de la ficha resumen con que cuentan los proyectos inscritos en el banco de proyectos del SNIP.

La evaluación de los proyectos ha seguido cuatro criterios: prioridad del proyecto dentro de las necesidades de la población, evaluación del diseño y la ejecución del proyecto, percepción de satisfacción con los resultados del proyecto y participación de la población beneficiada en la formulación, diseño, ejecución y monitoreo de los proyectos.

4.2.1 Distrito de Santa Ana

A Construcción de trocha carrozable Santa María - Santa Teresa

Este proyecto responde a una necesidad de primer orden de los ciudadanos del distrito de Santa Teresa, ya que un aluvión en 1998 arrasó la línea férrea y la carretera y el pueblo quedó aislado del Cusco y de Quillabamba.

Para atender esta situación de emergencia se construyó una trocha carrozable que vincula Santa Teresa con Santa María a través de una vía peligrosa y distante (tiene 33 km y toma dos horas recorrerla en automóvil).

Hasta el año 2006, la otra alternativa para llegar al Cusco consistía en cruzar el río Vilcanota utilizando una oroya o cajón de metal sujeto por cuerdas para luego caminar cuatro horas hasta a Aguas Calientes, donde era posible tomar el tren. Por ello, en opinión de un entrevistado de la zona, "el proyecto nace de una tremenda necesidad, porque después del aluvión no había forma de transportar los productos y eran los comerciantes los que se aprovechaban, los productos que venían del Cusco eran demasiado costosos".

Por ello, las autoridades y pobladores del distrito de Santa Teresa hicieron gestiones ante el Gobierno Regional e incluso ante el Gobierno Nacional, para conseguir que se ejecutara el proyecto.

El proyecto evaluado toma una vía de salida alternativa más corta y segura, sigue el curso del río Vilcanota (27 km) hacia Santa María y luego a Quillabamba y Cusco. La obra, financiada por las municipalidades de Santa

Ana y Santa Teresa, y por el Gobierno Regional de Cusco, fue inaugurada a fines de mayo. El costo total fue de seis millones de nuevos soles, aunque en el presupuesto de la Municipalidad de Santa Ana figura la cifra de 1,370,463 nuevos soles⁵⁶. Esta vía también facilitará la consolidación de una nueva ruta turística hacia Machu Picchu y generará oportunidades de negocio para la gente de Santa Teresa⁵⁷. Como menciona un poblador entrevistado, "Ya tenemos facilidad para salir para cualquier sitio, antes no venía turismo, ahora ya llegan turistas, eso genera más trabajo".

Por tanto, el impacto potencial del proyecto en el mediano plazo debe ser evaluado en su relación con la construcción del puente Carrilluchayoc, que hace posible una salida más rápida para los productos agrícolas hacia el Cusco, pero también la consolidación de una ruta turística. Pero si las autoridades no controlan el crecimiento urbano se pueden generar problemas similares a los que hoy existen en Aguas Calientes (crecimiento desordenado y deterioro del medio ambiente). Algunas opiniones son ilustrativas de lo dicho. Así, comenta un transportista local, "los transportistas ya nos estamos organizando, porque trabajar con turismo es difícil, necesita orden, reglas y normas, antes estuvimos trabajando desordenadamente". Otro poblador añade, "a todos nos va a dar oportunidad de trabajar, solo hay que estar preparado para poder recibir más visitantes".

Respecto a los riesgos, un poblador indica que "la ciudad se está turgurizando, la gente

hace subir los alquileres por el turismo, porque hay meses en que vienen turistas en cantidades, con todo eso hay desorden social, la gente de los hostales, los transportistas no están capacitados".

B Construcción del sistema de agua potable y desagüe San Pedro de Alejuyoc

El proyecto tuvo un costo de 132,869 nuevos soles y consistió en la construcción de un sistema de agua y desagüe para las familias de San Pedro de Alejuyoc, comunidad ubicada a 5 km de la ciudad de Quillabamba. Fue ejecutado en el año 2006 durante la gestión municipal anterior. Antes de su construcción, la población beneficiada tomaba agua de manera precaria. Como relata un poblador, "antes tomábamos agua de las acequias, otras familias cargaban el agua en baldes largas distancias". A consecuencia de ello, la población estaba expuesta a enfermedades diarreicas, parasitosis, malaria, fiebre amarilla y hepatitis.

Por ello, se consideró la construcción de servicios de conducción y dotación de agua potable y de letrinas para cada familia. Actualmente, cada una de las 27 familias de la comunidad dispone de una pileta con agua clorada y de letrinas.

Este proyecto fue demandado durante muchos años por la comunidad en todas las instancias gubernamentales. Los informantes señalan que conseguir la aprobación del pro-

56 Esta cifra debe ser leída como el aporte de esta municipalidad al financiamiento del proyecto.

57 El flujo actual de turistas se estima entre 100 a 150 por día.

yecto fue una tarea complicada dado el pequeño tamaño pequeño de su población. "En la municipalidad nos decían que ellos atendían proyectos para más de 100 familias y como nosotros somos solo 27 familias, no nos querían considerar". El proyecto es producto de una lucha permanente de estos campesinos, por ello ahora muestran enorme satisfacción por su ejecución, que fue conseguida mediante el Presupuesto Participativo.

Sin embargo, existe un actual problema actual debido a que la tubería que conduce el agua revienta con frecuencia por fallas en el diseño ya que el sistema no cuenta con cámaras rompe presión. Como indica un poblador, "esto se debe a que la obra se hizo en forma apurada, cuando la alcaldesa ya estaba terminando su gestión en el año 2006". Respecto a la labor realizada por el residente de la obra opinan que "ha trabajado muy mal, muy acelerado. En el momento de hacer la obra el ingeniero no venía, todo lo delegaba al maestro de obra".

Este problema ha generado gran insatisfacción en los beneficiarios. Además, los pobladores perciben que en comparación con obras realizadas en otros distritos ellos han aportado más. Así, por ejemplo, los pobladores construyeron en gran medida las letrinas. Por ello están gestionando ante la municipalidad para que se haga una nueva obra: "Hemos presentado un nuevo proyecto para que se haga nueva instalación de las tuberías con sus rompe presiones y también con sus baños familiares, este año estamos programados para que se haga nuevamente".

A pesar de las fallas señaladas la obra tiene un impacto positivo en la salud de la población, especialmente de los niños, con la disminución de enfermedades y de la desnutrición crónica⁵⁸. Gracias a la concreción del proyecto ahora "cada uno tiene agua en su casa y ya nadie tiene que cargar el agua, también tenemos baño propio y pozo séptico". "Con el agua y los baños que tenemos está cambiando el modo de vivir, las personas ahora ya se pueden bañar, toman agua clorada".

Respecto a la participación de los beneficiarios en la implementación del proyecto, en el proceso de ejecución aportaron con mano de obra, mediante faenas. "Hemos hecho apertura de zanjas, también hemos cargado arena. El baño y la ducha que es de adobe, eso lo hemos construido nosotros, cada uno".

Luego de la entrega de la obra, los beneficiarios organizaron una junta administradora de agua y saneamiento (JAAS) para el mantenimiento del sistema. "El mantenimiento lo hacemos cada mes, en meses de lluvias es más". "Cada familia ponemos cuotas mensuales de un sol cincuenta para el cloro".

C Reforestación de áreas degradadas en Chichima

El proyecto se propone reforestar áreas afectadas por la actividad agrícola migratoria y por las quemadas ocurridas en años pasados. La idea surge a partir de los resultados positivos que han obtenido medidas de mitigación ambiental realizadas con el Ministerio de Transportes, encargado del mantenimien-

58 La falta de agua potable y desagüe son determinantes importantes de la desnutrición infantil, por lo que su instalación tiene un rápido impacto en la salud de la gente.

to de la carretera. Las áreas por reforestar pertenecen a la comunidad de Chichima, ubicada en una montaña frente a la ciudad de Quillabamba. Para ello, en convenio con la municipalidad, se planteó la construcción de un vivero forestal donde se cultiven los plántones requeridos. La reforestación tiene dos componentes: plantación de árboles maderables como eucalipto, cedro y ciprés; y la plantación de árboles frutícolas como los cítricos.

A la fecha se ha avanzado con la construcción del vivero y la instalación de los plántones. Una vez que estos hayan desarrollado en forma conveniente, vendrá la fase de reforestación propiamente dicha en la cual los plántones serán trasladados al campo de forma permanente. El costo del proyecto es de 108,246 nuevos soles y se financia con los recursos del canon gasífero y con aportes de la comunidad en mano de obra.

Respecto a la prioridad del proyecto los campesinos entrevistados⁵⁹ dicen que "la reforestación es algo que la comunidad necesita para mejorar el medio ambiente". Indican que en la zona el agua es escasa y eso se debe en parte a que los árboles del bosque han ido desapareciendo. "Primero debería ser el agua, porque sin agua no hay vida", comentan enfatizando la importancia de este recurso para las actividades agrícolas. Para sustentar la relación añaden que: "donde hay vegetación hay hojarasca y se empieza a formar una especie de colchón que absorbe, que retiene el agua".

Los entrevistados señalan que a la fecha ya está instalado el vivero para sembrar los plántones. Para indicar la naturaleza de larga maduración del proyecto, entre 5 a 10 años, sostienen: "es un proyecto de mediano plazo, todavía falta que las plantas crezcan y que las plantemos". Se ha constituido un comité de forestación encargado de apoyar las actividades requeridas. En vista de que han tenido fracasos anteriores con este tipo de acciones, como cuando se plantaron cítricos en las laderas que murieron por la falta de agua, los pobladores prefieren esperar los resultados finales para opinar sobre el beneficio.

Si bien los pobladores reconocen la importancia del proyecto para recuperar el bosque y la biodiversidad, que antes abundaba en la zona, tienen claro que eso no contribuye a resolver sus necesidades inmediatas. "Con eso no se va solucionar el problema del agro, solamente es para la protección del medio ambiente, eso no se traduce en beneficio concreto para la familia". En este sentido, los entrevistados añaden que lo que más necesitan es apoyo a la actividad agrícola, con asistencia técnica, crédito e irrigaciones.

Es claro entonces que por tratarse de un proyecto cuyos resultados se ven en el mediano plazo, los campesinos expresan cierto escepticismo. Así, ante la pregunta sobre la satisfacción con el proyecto, un entrevistado respondió "no todavía, porque del dicho al hecho hay mucho trecho, primero el proyecto tiene que hacerse, ya después podremos decir si está bien o si está mal".

59 En este caso, no se logró llevar a cabo el grupo focal pues los pobladores viven en forma dispersa y están ocupados en la cosecha del café. Por ello, se realizaron entrevistas con miembros de la comunidad.

Respecto a la participación de los beneficiarios, algunos entrevistados señalan que lo consiguieron haciendo gestiones en la municipalidad pero no es claro si este proyecto fue seleccionado en el Presupuesto Participativo. El comité de forestación es el que mantiene la comunicación con la municipalidad. En la ejecución de las actividades iniciales la población ha aportado con mano de obra (haciendo hoyos y acondicionando el vivero) que les fue pagada con plántones. Asimismo, los entrevistados reconocen la necesidad de participar para que las plantas prendan, pero al mismo tiempo esperan recibir un pago: "Tampoco se puede seguir cuidando sin ningún beneficio".

A manera de resumen, podemos señalar que dos de los tres proyectos evaluados en este distrito son de alta prioridad porque han atendido necesidades sentidas de la población y los beneficiarios han expresado su satisfacción con la obra realizada. Sin embargo, en la co-

munidad de San Pedro hay al mismo tiempo una sensación de insatisfacción por las fallas técnicas del sistema de agua, lo cual genera costos para las familias. En Santa Teresa el proyecto ha sido claramente beneficioso, mientras que en la comunidad de Chichima la reforestación aún no puede ser evaluada.

Un área de prioridad que actualmente no es atendida por la municipalidad es la promoción del desarrollo agrícola con proyectos de irrigación, asistencia técnica y crédito para el cultivo del café, el cacao y las frutas. Por el contrario, en esta zona los entrevistados han expresado su crítica por la ausencia de proyectos de apoyo a la agricultura. Asimismo, es de preocupar que la municipalidad en lugar de apoyar al agro a través de las obras de infraestructura que realiza, está indirectamente incentivando a que los campesinos descuiden la producción agrícola por el trabajo en las obras municipales a cambio de mayores salarios.

Cuadro 4.3 PROYECTOS EN EL DISTRITO DE SANTA ANA

PROYECTO	NIVEL DE PRIORIDAD	IMPACTO	PARTICIPACIÓN
CONSTRUCCIÓN DE TROCHA CARROZABLE SANTA MARÍA - SANTA TERESA	PRIORIDAD ALTA	FACILITA SALIDA AL CUSCO, AUMENTA OPORTUNIDADES DE NEGOCIOS	COMITÉ DE OBRA, MANO DE OBRA REMUNERADA
CONSTRUCCIÓN DEL SISTEMA DE AGUA POTABLE Y DESAGÜE EN SAN PEDRO ALEJUYOC	PRIORIDAD ALTA	MEJORA CONDICIONES DE SALUD DE FAMILIAS, MOLESTIAS Y GASTO POR RUPTURA DE TUBERÍA	APORTE DE MANO DE OBRA GRATUITA, JAAS PARA MANTENIMIENTO
REFORESTACIÓN DE ÁREAS DEGRADADAS EN CHICHIMA	PRIORIDAD MEDIA	NO SE PERCIBE, PROYECTO EN FASE INICIAL	COMITÉ DE FORESTACIÓN, NO SE PERCIBE PARTICIPACIÓN

Fuente: Matrices de sistematización de los grupos focales de Santa Ana⁶⁰.
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana (GPC).

60 Para mayores detalles, ver anexo 13.

4.2.2 Distrito de Echarate

A Construcción del sistema de electrificación rural en la comunidad de Mazokiato

De acuerdo a la ficha técnica del SNIP, el proyecto plantea la instalación de un sistema eléctrico convencional a partir de la energía proveniente del alimentador ch-03 Chahuare, que forma parte del sistema administrado por la empresa Electro Sur Este, con sede en Cusco. Mazokiato es una comunidad conformada por 65 familias, ubicada en el centro poblado menor de Kiteni. Su actividad principal es la agricultura, que ocupa al 87% de la población económicamente activa.

Se trata de un proyecto largamente anhelado por los pobladores que se inició en el año 2003 a cargo de la Municipalidad de Vilcabamba⁶¹, pero fue abandonado⁶². En el año 2006 el proyecto fue considerado en el Presupuesto Participativo de la Municipalidad de Echarate y logró la aprobación del SNIP en julio de ese año. Las obras de construcción comenzaron en abril del 2007 y se concluyeron el siguiente año, con un costo de 411,269 nuevos soles.

Si bien la construcción física ha terminado, aún falta que el Instituto Nacional de Cultura (INC) realice una inspección para certificar que los cables que conducen la electrici-

dad no pasan por ninguna zona arqueológica. Sin dicha certificación el proyecto no ha entrado aún en funcionamiento lo cual genera insatisfacción. Además, hay un segundo elemento que produce insatisfacción en la población. Así, 27 familias han quedado sin las instalaciones de luz por no haber cumplido con el aporte de las faenas acordadas. Este es un tema pendiente que la propia comunidad tendrá que resolver en coordinación con la municipalidad.

Una vez en funcionamiento, se esperan importantes beneficios para las familias de la comunidad. Sin embargo, en el corto plazo se esperan algunos efectos negativos como es el costo de la energía y el cambio en algunas prácticas sociales⁶³. En el mediano plazo, la disponibilidad de energía puede facilitar el desarrollo de actividades productivas de transformación como molinos o aserraderos.

Para canalizar la participación de las familias en la obra la comunidad conformó un comité de electrificación. El principal aporte consistió en la entrega de mano de obra no calificada por parte de las familias, la cual fue establecida en 105 faenas. Ello fue considerado excesivo pues equivale a cuatro meses de trabajo del jefe de familia y cubría la mayor parte de la mano de obra necesaria. El grado de incumplimiento en la entrega de las faenas se debe a esta exigencia planteada por parte de la municipalidad.

61 Esta comunidad se localiza en un área fronteriza entre los distritos de Echarate y Vilcabamba, por lo que su pertenencia no está laramente definida.

62 La comunidad de Mazokiato se ubica igualmente en una zona limítrofe entre los distritos de Vilcabamba y Echarate.

63 Por ejemplo, información recogida en la comunidad de Salvación, que cuenta con electricidad, muestra que algunos pobladores "prefieren quedarse en sus casas, ya no asisten a las asambleas y la desorganización ha aumentado", como manifiesta un entrevistado.

Los participantes del grupo focal han manifestado que las otras prioridades de la comunidad son: el saneamiento básico integral, la mejora de la carretera de 7 km hacia Mazokiato y proyectos de irrigación para la agricultura. Según el banco de proyectos del SNIP, el proyecto de saneamiento básico cuenta con viabilidad por lo que su ejecución estaría asegurada.

B Construcción carretera Kepashiato – Kimbiri. Tramo: Mejoramiento de la carretera Kepashiato - Boca Santa Ana

Este proyecto busca articular la parte alta y media del distrito de Echarate y la provincia de La Convención con la vía Los Libertadores que conduce a Lima. Para ello, la carretera pasaría por Kimbiri y se conectaría con la carretera Ayacucho - San Francisco. Las autoridades y la población estiman que ello permitirá sacar los productos agrícolas y maderables locales a la costa por una ruta más corta que la actual a la par que incrementaría el turismo. Es por tanto, un proyecto de envergadura regional que ha sido asumido por la Municipalidad de Echarate. Por el momento, los trabajos de mejoramiento de la carretera facilita el transporte hacia Kiteni y Quillabamba.

Los primeros estudios de factibilidad datan de 1991, pero es recién en el año 2001 que se llegan a construir 24 km. A partir del 2006 el proyecto está íntegramente a cargo de la municipalidad de Echarate. Esta nueva fase

se inició en febrero de 2007 y tiene un presupuesto para el 2008 de 24 millones de nuevos soles. El plazo de ejecución es de 1,440 días y su avance al 31 de diciembre del año pasado fue de 34%. Por su costo es el proyecto más importante de la municipalidad.

La importancia de este proyecto debe ser evaluada en el marco de una insuficiente articulación vial del extenso territorio del distrito de Echarate con la ciudad del Cusco, principal mercado de la región. Actualmente, el tiempo estimado de viaje a la ciudad del Cusco es de 10 horas por carretera. Esta situación se hizo más crítica por el aluvión del año 1998 que destruyó la línea férrea que va hacia el Cusco vía Machu Picchu.

En este contexto, el proyecto de carretera Kepashiato – Kimbiri, que abrirá una nueva salida para estos valles por el norte de la provincia hacia la costa, es de carácter estratégico para La Convención. Sin embargo, algunos sectores de la sociedad cusqueña consideran que la carretera debilitaría los vínculos comerciales de estos valles con la ciudad del Cusco⁶⁴. Cabe señalar que esta carretera está calificada como un proyecto estratégico en el Plan Regional Concertado elaborado en el año 2004 y que la gestión actual coincide con esa calificación⁶⁵.

En cuanto a los efectos inmediatos, la obra está generando trabajo temporal para campesinos de la zona⁶⁶ con un salario mensual

64 Actualmente buena parte de los flujos de comercio de productos agrícolas de estos valles es acopiada en la ciudad de Quillabamba y de ahí parte al Cusco rumbo a Arequipa o a Lima.

65 Entrevista con gerente de Planificación del Gobierno Regional de Cusco.

66 Al momento de la visita de campo se constató una intensa actividad de construcción en esta ruta. Para la ejecución de esta obra el municipio ha comprado maquinaria pesada.

de 1,000 nuevos soles. Los pobladores acceden a este empleo de manera rotativa y por comunidades. En el mediano plazo, la carretera producirá impactos significativos en la vida económica de estos valles al conectarlos de manera más rápida con los mercados de la costa. También se producirán impactos sobre el medio ambiente por una mayor presión sobre los recursos forestales y la biodiversidad.

El efecto no esperado del proyecto es el traslado de mano de obra de las actividades agrícolas a las de construcción. La información obtenida indica que la producción de cultivos de panllevar, como la yuca y la uncucha, ha disminuido. Como consecuencia de ello, los precios han subido en los mercados locales. Así, por ejemplo, el precio de la yuca ha subido de cuatro céntimos de nuevo sol a un nuevo sol el kilo.

De otro lado, no es evidente la disminución de productos agrícolas comerciales como el café y el cacao. Así, si bien pobladores hablan de un abandono de los cultivos, otros señalan que con el dinero obtenido en los trabajos municipales, los agricultores están contratando trabajadores temporales de la sierra⁶⁷.

Por otra parte, nos informaron que la ejecución del proyecto tuvo algunas dificultades porque para el ensanchamiento de la carretera se afectaron algunos terrenos de cultivos. Ante la exigencia por parte de los afec-

tados de una compensación, se llegó a un acuerdo con los responsables de la obra.

En cuanto a la participación de los beneficiarios, dada la naturaleza del proyecto de mantenimiento y ampliación de carretera, ella se limita a su inclusión como obreros no calificados. La directiva de las comunidades por donde pasa la carretera es la encargada de aprobar y controlar la lista de personas que trabajarán en la obra. Ello se realiza con la finalidad de asegurar que todas las familias de la comunidad puedan obtener ingresos. Tal ha sido el caso de la comunidad de Manatarushiato.

C Construcción de saneamiento básico integral de Camisea

La comunidad nativa de Camisea se ubica en la confluencia de los ríos Urubamba y Camisea, en una terraza elevada a 15 metros del nivel del río. El centro poblado cuenta con 80 familias pertenecientes al pueblo machiguenga y desarrolla funciones de administración de la comunidad nativa y de Concejo Menor. Se accede a ella por vía fluvial a través del río Urubamba, en aproximadamente dos días y medio desde Quillabamba y un día y medio desde Sepahua (Ucayali). Por su cercanía con el yacimiento gasífero de Camisea mantiene vínculos cercanos con la empresa Pluspetrol.

El proyecto plantea la construcción de un sistema de agua y desagüe para dotar de pile-

⁶⁷ La contratación de jornaleros temporales provenientes de la sierra es una práctica habitual en estos valles para cubrir los meses de mayor demanda de mano de obra, sobre todo durante la cosecha del café.

tas de agua y letrinas a cada familia. Según la información del perfil del proyecto, la fecha de inicio fue noviembre del 2007 y tendría una duración de 150. El costo es de 144 mil nuevos soles y el avance de obra reportado al 31 de diciembre de 2007 era del 93%.

Los pobladores consideran al proyecto de primera prioridad. Por ello fue solicitado a la Municipalidad de Echarate, ya que la comunidad solo dispone de pilones públicos que captan agua de un manantial y fueron construidos en los años noventa⁶⁸. Antes de ello, en meses de crecida del río, utilizaban el agua turbia del río Camisea.

Sin embargo, los participantes del grupo focal expresaron su insatisfacción por la excesiva demora con la que se ha ejecutado la obra, la cual consideran que se inició en el año 2004 y fue recién en mayo del 2008 que las familias dispusieron de agua a domicilio aunque falta culminar ciertos detalles. Como explica un poblador: "la demora ha sido por falta de materiales; primero hicieron las bateas, ahora último han hecho las duchas y baños, además de un pozo séptico". Según los consultados, el retraso se debe a que "no envían el material ni el equipo necesario por falta de embarcaciones". Otro factor de retraso es que "no hay buen cálculo de los presupuestos de obra, se acaba el dinero y por eso tienen que pedir ampliaciones".

Para la operación y mantenimiento del sistema de agua y desagüe, la comunidad ha constituido un comité de saneamiento.

Respecto a los beneficios del proyecto ellos son el poder disponer de agua y desagüe en cada domicilio. El impacto generado por el acceso al agua potable debió de producirse cuando se instalaron los pilones de agua. Los varones de la comunidad, quienes han trabajado en la empresa explotadora de gas, han sido expuestos a otros hábitos culturales y han desarrollado una mayor valoración del agua limpia⁶⁹. Por tanto, disponer de agua a domicilio podría ayudar a mejorar las prácticas en materia de higiene con los consiguientes beneficios en la salud y nutrición de la población, especialmente en los niños de esta comunidad, donde la mortalidad infantil muestra cifras elevadas⁷⁰.

Por otra parte, cabe señalar que por estar directamente relacionada con la empresa de gas, la comunidad cuenta con una infraestructura que otras no poseen. Así, existe un centro de salud (con un médico, enfermeros, biólogo y obstetra), salón y oficina comunales, losa deportiva, local de club de madres, iglesia evangélica, albergue, generador de electricidad y una central de radiocomunicación, por lo que algunas familias disponen de antenas de televisión satelital.

68 IMA, CBC. Ob. cit. Cap. II.

69 Según manifiesta una autoridad comunal: "no quieren seguir siendo los mismos, quieren tener lo mismo que en la ciudad".

70 Como ya se dijo, la tasa de mortalidad infantil en esta comunidad es de 129 por mil nacidos vivos para el año 1997, bastante alto si consideramos que para el área rural del departamento de Cusco la cifra estaba en 108 (IMA, CBC. Ob. cit.). No se dispone de la cifra actualizada de este indicador.

En relación a otras necesidades, los entrevistados plantearon proyectos para mejorar la ganadería, capacitación dirigencial y la construcción de un hospital. Cabe señalar que el Instituto de Manejo de Agua y Medio Ambiente, del Gobierno Regional de Cusco, trabaja con la población un proyecto de crianza de animales menores (cuyes, patos y pollos).

D Construcción del IE Inicial N° 187 de Sensa

El proyecto considera la construcción de dos aulas, un ambiente para cocina-comedor y servicios higiénicos de duchas y baños. El material de construcción combina muros de cemento, madera y mayólicas. El centro educativo inicial ya está concluido, tiene una infraestructura moderna, pero su tamaño parece excesivo para los tan solo 20 niños que atiende. Los beneficiarios niños de entre 3 a 5 años de 78 familias de la comunidad nativa de Sensa, de la etnia piro, ubicada en el Bajo Urubamba. El local ha mejorado las condiciones de estudio de los niños, que antes ocupaban una choza precaria.

El tiempo inicialmente previsto para la construcción fue de nueve meses, pero finalmente tomó tres años. La ejecución estuvo a cargo de la municipalidad a través del sistema de administración directa y su costo fue de 51,351 nuevos soles⁷¹.

Si bien las familias han expresado su satisfacción con la obra, se percibe un fuerte descontento porque su ejecución demoró dema-

siado y manifiestan que fueron engañados por los funcionarios de la municipalidad. Señalan además que el centro educativo no ha sido formalmente entregado por el alcalde a la comunidad, no hubo inauguración, ni se sabe el monto total invertido.

Debido a que la comunidad no cuenta con un sistema de agua permanente⁷² los servicios higiénicos no se pueden utilizar. Por ello, los pobladores consideran prioritario un proyecto de agua y saneamiento de servicio permanente. Asimismo, indican que falta equipar el centro educativo con cocina, comedor y generador eléctrico.

El proyecto ha permitido mejorar las condiciones de estudio de los niños al proporcionarles mayor seguridad e higiene, lo cual podrá contribuir a tener mejores rendimientos escolares y un ambiente más saludable.

Respecto a la participación de los beneficiarios, los entrevistados señalaron que esta obra se hizo antes de que llegaran los recursos del canon, no se incluyó en el Presupuesto Participativo y fue el jefe de la comunidad quien hizo el pedido y estuvo al tanto de su ejecución. De otro lado, no se creó un comité para la construcción del local.

En el grupo focal en Sensa, los participantes señalaron tener otras prioridades, como el proyecto de agua y desagüe, la electrificación, la conclusión del embarcadero, el mejoramiento de la ganadería y la piscicultura y la construcción de un comedor infantil. Indi-

71 Es probable que este presupuesto corresponda a un año y no al total. Lamentablemente no se cuenta con información sobre el costo integral de este proyecto.

72 Se utilizan dos pequeñas caídas de agua o "aguadas" para lavar la ropa y los utensilios del hogar.

Cuadro 4.4 PROYECTOS DEL DISTRITO DE ECHARATE

PROYECTO	NIVEL DE PRIORIDAD	RESULTADOS/IMPACTO	PARTICIPACIÓN
CONSTRUCCIÓN DEL SISTEMA DE ELECTRIFICACIÓN RURAL EN LA COMUNIDAD DE MAZOKIATO	PRIORIDAD ALTA	NO SE PERCIBE PORQUE FAMILIAS NO CUENTAN CON EL SERVICIO POR TRÁMITE BUROCRÁTICO	COMITÉ DE ELECTRIFICACIÓN, APOORTE CON MANO DE OBRA
CONSTRUCCIÓN CARRETERA KEPASHIATO - KIMBIRI. TRAMO: MEJORAMIENTO DE LA CARRETERA KEPASHIATO - BOCA SANTA ANA	PRIORIDAD ALTA, PROYECTO ESTRATÉGICO	DEMANDA DE MANO DE OBRA PARA CAMPESINOS, PROYECTO EN EJECUCIÓN	POCA PARTICIPACIÓN, MANO DE OBRA REMUNERADA
CONSTRUCCIÓN DE SANEAMIENTO BÁSICO INTEGRAL DE CAMISEA	PRIORIDAD MEDIA	DISPONIBILIDAD DE AGUA A DOMICILIO, MEJORA SALUD E HIGIENE FAMILIAR	COMITÉ DE SANEAMIENTO, APOORTE CON MANO DE OBRA REMUNERADA
CONSTRUCCIÓN DEL IE INICIAL Nº 187 DE SENSA	PRIORIDAD MEDIA	MEJORA CONDICIONES DE ESTUDIO DE LOS NIÑOS	POCA PARTICIPACIÓN, MANO DE OBRA REMUNERADA

Fuente: Matrices de sistematización de los grupos focales de Echarate⁷³.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana (GPC).

caron además que "el alcalde ha prometido hacer esos proyectos, pero hasta ahora no ha cumplido". Asimismo, los entrevistados señalaron que la municipalidad no cumple con destinar para la zona el 30% del canon que le corresponde.

En resumen, los proyectos de construcción vial y electrificación responden a prioridades altas de la población beneficiaria mientras los proyectos de saneamiento básico y local escolar responden a prioridades medianas. Los resultados y el grado de satisfacción que han producido los proyectos son variados. En Mazokiato prima la insatisfacción porque la electricidad aún no llega a los hogares, mientras que en Camisea y Sensa los proyectos ya están funcionando, pero la gente tiene una opinión crítica por la excesiva demora en la

ejecución de las obras y de la ausencia de un informe de rendición de cuentas por parte de la municipalidad.

De otro lado, en la zona alta y media del distrito de Echarate, los participantes del grupo focal identifican el apoyo a la actividad agrícola y ganadera como una prioridad de primer orden que no es atendida ni por la municipalidad ni por el Gobierno Regional. Al respecto, un consultado indica: "necesitamos apoyo para mejorar la producción del café y del cacao, solamente así podremos utilizar mejor las carreteras que está construyendo la municipalidad".

Entre las acciones de apoyo a la agricultura se incluyen proyectos de riego, crédito agrario, apoyo técnico.

73 Para mayores detalles, ver anexo 13.

Estas demandas de apoyo agrario coinciden con lo planteado por las comunidades del Bajo Urubamba, en donde los participantes pidieron proyectos para mejorar su alimentación y comercializar los excedentes.

Finalmente, en la zona más cercana al proyecto de gas existe una percepción crítica de afectación e incumplimiento de promesas entre los pobladores⁷⁴.

4.2.3 Distrito de Urubamba

A Construcción del mercado municipal de Urubamba

El proyecto consiste en la construcción de un mercado de productores que complemente los servicios del mercado de abastos existente y del cual se halla muy cerca. Responde a una demanda de hace más de 10 años por parte de la población, en especial de los comerciantes y productores que venden en los alrededores del mercado antiguo. La infraestructura construida tiene tres pisos: el primero para el acceso de productos agrícolas con módulos de venta, el segundo y tercero para la venta de jugos, frutas, abarrotes y otros servicios. El costo total de la obra fue de 4,240,486 nuevos soles.

El proyecto fue seleccionado en el Presupuesto Participativo de la municipalidad, la ejecución de la obra se hizo por administración directa y tuvo una duración cercana a tres años (de marzo del 2004 a noviembre del

2006). Beneficia directamente a 480 personas inscritas en el sindicato de comerciantes.

Los participantes en la reunión grupal han mencionado que el antiguo mercado era muy pequeño para albergar a los comerciantes concurrentes, especialmente los días de feria (miércoles, viernes y domingo). Así, existía mucho comercio ambulatorio en los alrededores del mercado, por lo que en un terreno cercano se habilitó un campo abierto donde se vendía a la intemperie bajo condiciones insalubres e incómodas. Un participante señala: "era terrible, en tiempo de lluvias las señoras andaban llenas de barro, se sufría mucho, por eso siempre se hacía el pedido de hacer un mercado grande para albergar a tantos comerciantes".

Los beneficiarios directos del proyecto manifestaron estar relativamente satisfechos con la ejecución de la obra. De este modo, un participante señala: "ahora tenemos puestos más cómodos, seguros y limpios". Pero, si bien el mercado se encuentra en funcionamiento, los comerciantes señalan la existencia de problemas. Entre estos se menciona la existencia de una sola puerta de acceso para los clientes⁷⁵, insuficiente ventilación y excesivo calor que deteriora los productos, poco orden en el uso del espacio interior del mercado como, por ejemplo, las puertas de acceso están ocupadas por ambulantes que dificultan el tránsito fluido de las personas. De esta manera, se observa que varios puestos del mercado están libres, pues los comer-

74 Sobre las percepciones locales con respecto a la empresa Pluspetrol, ver anexo 2.

75 El mercado posee cuatro puertas, pero tres de ellas son rampas de acceso para vehículos de carga. Hay una sola puerta para la circulación de personas.

cientes que van los días de feria prefieren vender sus productos en las calles.

De acuerdo a la encuesta aplicada en la ciudad de Urubamba, el 89% de los encuestados dijo conocer el proyecto del mercado municipal. Asimismo, un 53% lo considera necesario, pero al mismo tiempo opina que fue mal ejecutado.

Se puede afirmar que el proyecto ha tenido resultados positivos inmediatos al permitir la venta de alimentos perecibles en condiciones más higiénicas y de mayor seguridad. Sin embargo, el problema ha sido solucionado solo parcialmente, porque sigue existiendo una gran cantidad de comerciantes ambulantes que venden sus productos en los alrededores del mercado⁷⁶ y ello produce perjuicio económico a los vendedores formales. Como indica un entrevistado: "en los días de plaza, al mercado entran solo las personas que ya te conocen, pero los que más venden son los ambulantes, que antes del mediodía ya se están yendo porque terminaron de vender; en cambio nosotros demoramos días para acabar y los productos se malogran". Otro participante añade: "nuestras ventas han bajado, a veces acabamos nuestra mercadería en dos semanas y los que venden más son los que están afuera, los ambulantes, y eso nos perjudica".

Por otra parte, los participantes opinan que el actual alcalde tiene poco interés en solucionar los problemas enunciados. Un entrevistado indica: "el alcalde permite que los

ambulantes vendan afuera cuando hay sitios vacíos en el mercado". Otro señala: "hemos sugerido hacer cambios en la construcción para darle más ventilación, pero nos han dicho que eso está prohibido, hasta penado con cárcel". Según las autoridades del municipio, estos problemas se deben a que la obra tiene deficiencias en su construcción y que el mercado fue inaugurado por razones políticas sin que hubiese terminado completamente su construcción.

La administración del mercado también tiene dificultades. Los consultados manifiestan que el sindicato solo administra los servicios higiénicos del primer piso. Los demás servicios han sido concesionados por la gestión anterior, con criterios más políticos que técnicos. Por el uso del mercado cada comerciante paga un derecho de 15 nuevos soles mensuales a la municipalidad.

En cuanto a la participación de la ciudadanía, nos informaron que fueron los comerciantes del mercado a través de su sindicato quienes hicieron aprobar el proyecto en el Presupuesto Participativo. En la ejecución de la obra aportaron con mano de obra para el vaciado del segundo y tercer piso, mediante faenas organizadas por comités. Los productores que vienen del campo en los días de feria también colaboraron en las faenas. Para el mantenimiento del mercado se realizan cuatro faenas de limpieza al año y los comerciantes pagan a un vigilante para su cuidado nocturno.

76 Esto ocurre principalmente los días de feria (miércoles, viernes, domingo), cuando tanto productores como comerciantes venden productos agropecuarios y productos de abarrotes en las calles, a la intemperie, con la complacencia de la municipalidad.

Por la información recogida, la ejecución de este proyecto presenta varios problemas. En primer lugar, no se definió con claridad el tipo de mercado requerido (por ejemplo, mercado de productores, de abastos o mixto). Segundo, hay deficiencias en el diseño técnico que provocan poca ventilación y acumulación de calor. Finalmente, hay problemas vinculados al manejo de tipo clientelista del proyecto por parte del alcalde anterior⁷⁷. Esto ha generado dificultades a la gestión actual, por la cual se está considerando la posibilidad de construir otro mercado de productores.

B Canalización del río Chajhuar

El proyecto considera la canalización de los tramos críticos del río Chajhuar para evitar desbordes durante la temporada de lluvias y mejorar la conducción del agua para riego. El material utilizado para la construcción y reforzamiento de los muros laterales es piedra y cemento. La canalización beneficia a los 1,200 usuarios de riego de la cuenca del Pumahuanca, pequeños agricultores que cultivan maíz, hortalizas y frutas. El proyecto fue seleccionado en el Presupuesto Participativo del año 2007 y ejecutado bajo la modalidad mixta de administración directa y contrata entre noviembre del 2007 y marzo del 2008 a un costo total de 118,681 nuevos soles.

El proyecto es considerado de prioridad alta y ha sido largamente esperado por los usuarios. Los participantes en el grupo focal han expresado su satisfacción con la canalización del río, ya que les ha permitido solucionar el

problema de las inundaciones a sus campos de sembríos e incluso a sus viviendas. Como menciona un poblador entrevistado: "estamos bien satisfechos con la obra, porque el tramo más crítico se ha hecho. La obra nos beneficia a todos, nuestras casas están fuera de peligro y también porque somos productores de hortalizas".

Sin embargo, los beneficiarios tienen algunas observaciones. Así, el espesor de los cercos laterales del canal es insuficiente en algunos sectores y para realizar la canalización se han destruido puentes peatonales, los cuales no han sido repuestos porque ello no estaba considerado en el expediente técnico. Como indica un participante: "hubo un error del elaborador del expediente técnico, no se puede hacer desatar el puente de cemento y no considerar su reposición, nos han dejado con puentecito de palos". Otro señala: "quizás las deficiencias que hubieron es porque nosotros no hemos participado en las faenas, pero no lo hemos hecho porque el contratista no ha dejado, lo coge la obra como dueño".

El impacto del proyecto es positivo. Primero, porque ha eliminado el problema de las inundaciones. Segundo, porque permite que el agua llegue más rápido a las parcelas y con menos desperdicio, con lo cual se mejora la eficiencia en su uso. Esto es especialmente importante en una zona donde se practica una agricultura intensiva a través del cultivo de hortalizas, maíz choclo y alfalfa. Sin embargo, el efecto negativo ha sido el levanta-

⁷⁷ Como, por ejemplo, la entrega de servicios en concesión a personas afines a su agrupación política y la inauguración del proyecto sin que estuviera concluido. Esto último produjo que el mercado funcionara sin luz durante 10 meses.

miento de los puentes peatonales que no han sido repuestos como los campesinos esperaban.

Respecto a la participación, los campesinos señalaron que ellos llevaron el proyecto al Presupuesto Participativo para el 2007 y lograron su aprobación. En cambio, en el diseño y la ejecución de la obra no hubo participación directa a pesar de la disposición de los beneficiarios. Esto fue así porque la obra se realizó mediante contrata. Solo algunos usuarios trabajaron como obreros y el contratista aún les adeuda por ese concepto. Para el mantenimiento de la obra se tienen programadas faenas de limpieza del canal, las que serían realizadas por los comités de regantes de la quebrada Pumahuanca.

C Construcción de cuna-jardín

El proyecto contempla la construcción de un local escolar de dos pisos, con tres aulas, servicios higiénicos, administración y áreas de entretenimiento para los niños. La importancia de la obra se justifica porque el actual local donde funciona la cuna-jardín es inadecuado ya que fue originalmente un hotel de propiedad de la municipalidad. Con más de 20 años de funcionamiento, este local fue declarado inhabitable por Defensa Civil. Para salvar esta situación, los padres de familia y la directora de la cuna lograron conseguir un terreno, en calidad de donación, para un nuevo local.

La construcción se inició en diciembre del 2007 con un costo de 629,031 nuevos soles y se ejecuta por la modalidad mixta de administración directa y contrata. A la fecha ha logrado un avance de 10% a 15%. Sin embar-

go, la obra está actualmente paralizada porque han surgido observaciones técnicas al diseño aprobado por la municipalidad por parte de los padres de familia y de los profesores. Por ejemplo, ellos solicitan no utilizar cemento pulido en las paredes ni en el piso porque es inapropiado para los niños y ampliar y mejorar las ventanas para que ingrese más luz en los salones.

Si bien el proyecto responde a una necesidad prioritaria de las familias con niños menores, los participantes del grupo focal han expresado su malestar por las fallas en el diseño. Los participantes informaron que ellos alcanzaron a la municipalidad el perfil del proyecto con su expediente técnico pero, como señala un informante, "de la noche a la mañana este expediente fue desconocido y rechazado, el municipio pone a una señorita para formular un nuevo expediente técnico que no toma en cuenta nuestras sugerencias, por eso ante nuestros reclamos hacen algunas modificaciones". A ello otro poblador añade: "conversando con el alcalde acordamos hacer el local con dos pisos, pero al final no se hizo así, ahora se ha techado con un solo nivel". Es claro que en el diseño del proyecto no se ha producido una adecuada comunicación con las personas interesadas para recoger sus sugerencias.

Lo que prima en la opinión de los participantes es la preocupación por la paralización y postergación de la obra hasta el año 2009. Un entrevistado señala: "no entendemos por qué se demoran tanto en abastecer los materiales, hay un presupuesto de 200 mil por canon, pero los materiales no llegan, hemos ido a hablar con el gerente de obras, pero nadie sabe explicarnos por

qué el retraso". Otro participante añade: "la municipalidad dice que están rediseñando la construcción, pero el presupuesto de obra correspondiente al año 2008 ya se acabó y tendrán que esperar hasta el próximo año, lo cual nos preocupa". A ello, otro poblador añade: "la verdad, habiendo logrado la donación del terreno ahora nos vemos frustrados por la paralización de la obra". Según la municipalidad el avance físico de la obra es del 10% al 15% y la ejecución presupuestal es de 30%⁷⁸, por lo que el malestar que expresan los consultados es justificado.

En relación a la participación, a pesar de que siempre fue propuesto en los presupuestos participativos, el proyecto nunca fue priorizado debido a que el tema educativo gene-

ralmente es relegado. Como se ha mencionado, el grupo promotor del proyecto —la asociación de padres de familia y la directora— ha estado vigilante de los avances. Es así que ha identificado los problemas existentes y ha alcanzado sugerencias para mejorar el diseño de la cuna. Pese a ello, los consultados consideran que no han sido suficientemente escuchados. Como explica uno: "la que ha diseñado el proyecto no nos ha tomado en cuenta, ha usado un criterio de construcción de un colegio para mayores, cuando es un local para niños pequeños".

Con respecto a las otras prioridades de atención identificadas en la ciudad se tiene la escasez de agua potable, problemas de planificación urbana (como el aumento del comer-

Cuadro 4.5 PROYECTOS EN EL DISTRITO DE URUBAMBA

PROYECTO	NIVEL DE PRIORIDAD	RESULTADOS/IMPACTO	PARTICIPACIÓN
CONSTRUCCIÓN DEL MERCADO MUNICIPAL DE URUBAMBA	PRIORIDAD ALTA	VENDEN EN MEJORES CONDICIONES, PERO HAY INSATISFACCIÓN POR DISMINUCIÓN DE VENTAS	MUY PUNTUAL CON MANO DE OBRA, REALIZAN LIMPIEZA DEL MERCADO
CANALIZACIÓN DEL RÍO CHAJHUAR	PRIORIDAD ALTA	HA RESUELTO EL RIESGO DE LAS INUNDACIONES	REALIZAN FAENAS DE LIMPIEZA DE LA CANALIZACIÓN
CONSTRUCCIÓN DE CUNA-JARDÍN	PRIORIDAD MEDIA	INSATISFACCIÓN DE BENEFICIARIOS POR OBRA PARALIZADA	BUSCARON PARTICIPAR EN EL DISEÑO SIN RESULTADO

Fuente: Matrices de sistematización de los grupos focales de Urubamba⁷⁹.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana (GPC).

⁷⁸ No ha sido posible acceder a información más completa sobre la ejecución de este proyecto debido a la negativa de los funcionarios municipales.

⁷⁹ Para mayores detalles, ver anexo 13.

cio ambulatorio y el desorden generado por las mototaxis), la tecnificación del riego y las condiciones de la posta de salud.

En resumen, los proyectos evaluados en Urubamba responden a necesidades prioritarias de la población beneficiada. Sin embargo, los tres proyectos muestran la existencia de serias fallas en el diseño técnico de las obras. Estos resultados muestran la necesidad de introducir mejoras en la gestión de los proyectos de inversión mediante una mayor participación de los beneficiarios, elevar el nivel técnico y la experiencia de los encarga-

dos del diseño de los proyectos, así como de mejorar la supervisión por parte de la municipalidad.

A diferencia de las otras dos municipalidades evaluadas, la autoridad de Urubamba no ha trabajado con la presión de aumentar el gasto de inversión en forma rápida. Sin embargo, es probable que la gestión se haya visto perjudicada por la demora en ingresar al SNIP. Contrariamente a los otros casos evaluados, esta municipalidad ha contado con organizaciones dispuestas a la participación en los proyectos.

1. Rápido incremento de la inversión pública en la región Cusco y priorización de proyectos de infraestructura

En el período 2005-2007 la inversión pública en el departamento de Cusco ha crecido en 50%, pasando de 509 millones a 765 millones de nuevo soles. La composición de esta cifra para el año 2007 muestra que los gobiernos locales realizaron el 57% de esta inversión con una tendencia creciente. El aporte del Gobierno Regional también ha sido creciente y llega al 18%. Las inversiones del Gobierno Nacional tienden a disminuir en términos relativos y aportan el 25% restante. Este ritmo de crecimiento y la composición de las inversiones no tienen precedentes en la historia reciente de esta región, un indicador de ello es que el ratio inversiones/PBI ha llegado al 8,5% el año 2006 comparado con el 2,8% del promedio nacional.

Las inversiones realizadas por los tres niveles de gobierno entre 2005 y 2007 han priorizado la construcción de infraestructura. En el Gobierno Nacional, la infraestructura de transporte ocupa más de la mitad de su esfuerzo en inversión; en el Gobierno Regional, la infraestructura de irrigaciones, carreteras y edificaciones escolares absorben en conjunto el 52% de la inversión. Finalmente, en las municipalidades las prioridades han sido: obras de infraestructura en carreteras y vías urbanas, edificaciones escolares y centros deportivos y recreacionales y saneamiento básico, todas ellas representan el 50% de sus inversiones.

La prioridad que dan los tres niveles de gobierno a los proyectos de infraestructura es consistente con el déficit histórico que presenta la región del Cusco en infraestructura vial, de educación, salud y saneamiento y agraria. Sin embargo, es claro que las inversiones de las municipalidades y del Gobierno Regional han descuidado los proyectos destinados a desarrollar el capital humano, mediante la mejora de los servicios de educación y salud, la disminución del analfabetismo y la desnutrición infantil. En una región donde la mitad de la población vive de la actividad agropecuaria, la inversión destinada a mejorar la productividad y la competitividad de este sector (como la transferencia de tecnología y el acceso a mercados) es muy escasa.

A partir de un análisis sobre la compatibilidad entre el destino de las inversiones del Gobierno Regional del Cusco y lo establecido en el Plan de Desarrollo Regional vigente, se concluye que existe un alto grado de concordancia entre las inversiones realizadas y la visión de desarrollo esbozada en dicho plan: alrededor del 80% de los proyectos ejecutados en el período 2005-2007 concuerdan con los proyectos tipo definidos por el plan. Sin embargo, los proyectos están concentrados en la construcción de infraestructura y se observa un déficit de proyectos de naturaleza intangible orientados al desarrollo del capital humano y a la construcción de ventajas competitivas que el plan considera prioritarios.

2. Creciente dependencia de los gobiernos locales por recursos del canon y preocupación por impacto de inversiones en la reducción de la pobreza

La principal fuente que financió las inversiones de los gobiernos locales y del Gobierno Regional en el período 2005 - 2007, fue la del Canon gasífero. Siguen en orden el Fondo de Compensación Municipal - FONCOMUN y los Recursos ordinarios. Las inversiones de las municipalidades –especialmente de aquellas ubicadas en las provincias productoras de La Convención y Espinar- son fuertemente dependientes de la fuente canon, la cual financió el 74% del total. En el Gobierno Regional el canon financió el 55% de las inversiones ejecutadas. Como tendencia esta fuente cobrará más importancia por la decisión del Gobierno Nacional de disminuir las transferencias de Recursos ordinarios a los gobiernos regionales que tienen altos ingresos por canon. Antes del año 2003, la principal fuente en las municipalidades era el FONCOMUN y en el Gobierno Regional los Recursos ordinarios.

Un examen amplio de las 13 provincias de la región, muestra que la inversión pública per cápita ha crecido significativamente en provincias con mayor índice de pobreza como son Canas, Paucartambo, Paruro, Acomayo y Quispicanchi. Sin embargo, según cifras del Informe Técnico del INEI (2008), el efecto de estas inversiones en la disminución de la pobreza aún no es percibido en el año 2007.

3. Incremento en el Gobierno Regional de fondos no invertidos

El Gobierno Regional del Cusco ha logrado aumentar sus gastos de inversión de manera sustancial, pasando de 37 millones el año 2005 a 137 millones el 2007. Este resultado se debe a mejoras en su capacidad de gestión en la generación de proyectos por montos cada vez mayores, la elaboración de expedientes técnicos y la convocatoria para adjudicaciones y contrataciones públicas que muestran una tendencia creciente entre 2005-2007.

No obstante ello, no ha podido ejecutar la totalidad de los fondos disponibles que aumentaron de manera exponencial por las transferencias del canon, las cuales pasaron de 17 millones el 2004 a 220 millones de soles el 2007. Producto de esta corriente de ingresos y gastos que avanzan a velocidades distintas, surgen saldos presupuestales sin ejecutar que crecen

constantemente y han pasado de 15 millones el 2005 a 107 millones el 2007, con lo cual en la práctica se ha constituido un fondo de ahorro en la cuenta bancaria del Gobierno Regional.

4. Cambios en la organización y gestión estratégica y operativa en los gobiernos locales

Las municipalidades en estudio muestran cambios importantes que mejoran su organización interna y amplían sus funciones de promoción del desarrollo económico y social. Los cambios más significativos se han dado en las áreas encargadas de la gestión del presupuesto y las inversiones, con el incremento del personal profesional especializado. Ello ha sido el caso de las oficinas de presupuesto, formulación y evaluación de proyectos, administración y contabilidad y de las unidades ejecutoras de obras. Estos cambios han sido más visibles en Echarate y Santa Ana. Echarate es la municipalidad que más rápidamente ha realizado los cambios. Ello debido a su incorporación oportuna al SNIP ante la notoriedad que adquirió por sus grandes ingresos de canon.

En las áreas de gestión estratégica y operativa los cambios han sido más lentos y menos visibles. Así, las municipalidades de Echarate y Santa Ana no cuentan con un plan estratégico actualizado, solamente lo tiene Urubamba. Por otra parte, si bien cuentan con los documentos de gestión operativa que establece la ley, en la práctica estos no son utilizados como herramientas efectivas. Por ello, no obstante los esfuerzos realizados para dotarse de un conjunto de herramientas de gestión, el grado de desarrollo institucional que han alcanzado estas municipalidades es todavía limitado. De esta manera, si bien el gasto de inversión ha aumentado sustancialmente en Echarate, este avance ha sido logrado en medio de cambios organizativos rápidos que no aseguran buenos proyectos ni un gasto público de calidad. La ausencia del órgano de control interno en las municipalidades de Echarate y Santa Ana es una omisión preocupante. En Urubamba donde las transferencias por canon son pequeñas, presenta un proceso de cambio más lento y con mayor equilibrio entre las diferentes áreas.

En el contexto de los cambios asociados a la descentralización y la democratización que se inician el año 2002, las tres municipalidades en estudio han incorporado en su organización funciones relativamente nuevas como la promoción del desarrollo económico local y la participación ciudadana. Sin embargo, en todas ellas los avances en las definiciones programáticas y sus estrategias son todavía iniciales y se limitan a la realización de actividades.

En la municipalidad de Echarate la productividad del personal dedicado a las funciones administrativas es mayor que en las otras dos municipalidades. En efecto, el indicador que mide la relación entre gasto de inversión y gasto administrativo (sueldos y salarios) es de 24 en Echarate, lo que indica que por cada 24 soles de gasto de inversión emplea un sol para gasto administrativo; la cifra para Santa Ana es de 5 y en Urubamba 2. Sin embargo, estos mejores resultados podrían estar reflejando principalmente un efecto de las economías de escala que le permite el mayor tamaño de su presupuesto.

5. Los gastos de inversión aumentan

Las municipalidades en estudio han mejorado su capacidad de gasto de inversión de manera sustancial, en especial Echarate cuyo gasto ejecutado pasó de 20 millones de soles en 2005 a 71 millones en 2007. En Santa Ana, el gasto pasó de 12 millones a 15 millones. En cambio, en Urubamba el gasto de inversión ha tenido variaciones moderadas. No obstante el esfuerzo realizado por la municipalidad de Echarate, el crecimiento exponencial de sus ingresos por canon gasífero desbordó su capacidad de gasto y ha tenido como consecuencia la acumulación de saldos de balance presupuestales crecientes. En la práctica observamos la conformación de un fondo de ahorro, depositado en el Banco de la Nación, sin un manejo financiero que produzca una rentabilidad mayor. Este hecho no se observa en Santa Ana ni en Urubamba.

Los factores que explican el lento avance en la ejecución del gasto de inversión en las municipalidades son, en orden de importancia: a) insuficiente número de proyectos con viabilidad del SNIP que refleja un déficit organizativo y de capacidades, b) elaboración lenta y, en algunos casos, con errores, de expedientes técnicos de las obras, c) proceso lento y burocrático de adquisición y contratación pública con personal técnico poco experimentado, y d) escasez de personal técnico calificado para trabajar en zonas de difícil acceso, como las que predominan en el distrito de Echarate.

Los proyectos de inversión de las tres municipalidades en el período 2005-2007 estuvieron orientados principalmente a la construcción de obras de infraestructura. En el caso de Santa Ana y Echarate se priorizaron obras en la función Transporte (carreteras, asfaltado de calles, acondicionamiento urbano), mientras que la municipalidad de Urubamba ha invertido más en la función Industria Comercio y Turismo, con proyectos de infraestructura de soporte para actividades comerciales y de servicios como el turismo. Si bien este tipo de proyectos responden a las necesidades de infraestructura de estos distritos, al mismo tiempo se observa la escasa presencia de proyectos de promoción de la actividad agraria y de generación de oportunidades de ingreso, como los reclamados por los campesinos de Echarate y Santa Ana.

El desempeño de las municipalidades en la ejecución del gasto de inversión ha sido heterogéneo. Echarate es la municipalidad cuya capacidad de gasto más ha crecido entre el 2005 y 2007. A pesar de ello, el indicador que mide la eficacia en el gasto es bajo y el año 2007 sólo alcanzó a gastar el 41% de lo presupuestado. Las municipalidades de Santa Ana y Urubamba lograron aumentar su gasto entre 2005 y 2006, pero disminuyó en el año 2007. Esta disminución es más notoria en Urubamba, que a pesar de manejar un presupuesto pequeño sólo ejecutó el 37% de lo presupuestado. Consideramos que la tardía incorporación de las municipalidades de Santa Ana y Urubamba al SNIP contribuyó a la disminución de sus gastos de inversión en el 2007, ya que la ejecución del gasto está condicionada a que los proyectos cuenten con la viabilidad del sistema. Así, en el año 2007, mientras Echarate contó con 137 proyectos con viabilidad del SNIP, Santa Ana contó con 51 y Urubamba con ninguno.

6. Limitada participación ciudadana y transparencia

El Presupuesto Participativo constituye el principal mecanismo de participación ciudadana en los tres distritos en estudio. Implementado desde el año 2005, permite a comunidades y organizaciones sociales presentar sus necesidades de inversión. El proceso muestra mejoras gracias a la implementación de talleres descentralizados. Sin embargo, el retraso en la implementación de los proyectos hace que los agentes participantes perciban que los compromisos asumidos no se cumplen y desarrollen una opinión escéptica.

En las tres municipalidades las audiencias públicas de rendición de cuentas son mecanismos de control que las autoridades han implementado para informar a la ciudadanía sobre los resultados de la gestión municipal. La información alcanzada está referida a los proyectos realizados, incluyendo información general sobre los ingresos y gastos. La crítica a estas audiencias es que no permiten una efectiva rendición de cuentas porque se realizan sin brindar información previa a los ciudadanos. La revocatoria de autoridades es otro mecanismo de control ciudadano previsto en la ley. Ella fue promovida en Urubamba y Echarate, pero en ninguno de los casos se alcanzaron las firmas necesarias. A pesar de ello, se generó un ambiente de disputa política que afecta la marcha de gestión municipal.

La implementación de mecanismos de acceso a la información y transparencia en las municipalidades tiene muy poco avance. En Urubamba y Santa Ana las autoridades no han cumplido con implementar el portal de transparencia y en Echarate el mismo contiene información incompleta y desactualizada. El mecanismo de atención de solicitudes de información sobre la gestión municipal no ha sido establecido en ninguna de las municipalidades, incumpliendo lo establecido por la ley. En ninguna de tres las municipalidades se puede encontrar información acerca de los proyectos ejecutados, las poblaciones beneficiadas y los presupuestos participativos realizados. En específico, en la municipalidad de Echarate no hay información disponible sobre el número y el costo de los proyectos ejecutados en los últimos dos años en las comunidades del Bajo Urubamba, las cuales de acuerdo a ley deberían recibir mediante proyectos el 30% de los ingresos anuales por canon gasífero del distrito.

Un componente central para la adecuada participación es el conocimiento que la población posea sobre los recursos del canon. En este aspecto, la encuesta realizada en zonas urbanas de los tres distritos estudiados muestra que la mayor parte de la población no conoce qué es ni de dónde proviene el canon gasífero. Los porcentajes de desconocimiento son del 75% en Urubamba, 61% en Santa Ana y 57% en Echarate. En este último distrito, la población del centro poblado de Echarate muestra mejor conocimiento sobre el tema que los centros poblados rurales de Palma Real y Ketení.

7. Evaluación de los proyectos seleccionados por la población

En opinión de las personas entrevistadas en los grupos focales, los proyectos puestos en marcha por sus municipios responden a las necesidades de su localidad. Así, estos proyectos fueron promovidos por la población a través del presupuesto participativo o a través de memoriales. No obstante lo anterior, especialmente en Echarate y Santa Ana, los participantes han manifestado su preocupación por la ausencia de proyectos productivos de apoyo a la actividad agropecuaria y forestal.

En seis de los diez proyectos evaluados se han producido resultados positivos en las familias beneficiarias. Estos proyectos son: las obras de agua y desagüe en las comunidades de San Pedro de Alejuyoc y Camisea, la trocha carrozable de Santa Teresa, la canalización del río Chajhuar, el centro educativo de Sensa y la electrificación de la comunidad de Mazokiato.

La situación de los cuatro proyectos restantes no permite establecer conclusiones claras. La cuna jardín de Urubamba es un proyecto que se encuentra paralizado. La reforestación de Chichima está en proceso de implementación lo que no permite apreciar sus beneficios. El mejoramiento de la carretera Kepashiato – Boca Santa Ana beneficia a los campesinos mediante trabajo temporal que les brinda y podrá mejorar el acceso de los productores a los mercados de Lima y la costa. Sin embargo, puede acarrear impactos ambientales negativos sobre un ecosistema frágil si no se toman las previsiones necesarias. El mercado municipal de Urubamba, si bien esta funcionando y ha mejorado las condiciones de trabajo de los comerciantes, por los problemas que presenta provoca pérdidas para sus beneficiarios debido a la competencia del comercio ambulatorio.

En seis de los diez proyectos evaluados, los participantes han identificado fallas técnicas en el diseño y la ejecución de la obra. Los casos más claros de ello son el proyecto de agua y desagüe de San Pedro de Alejuyoc donde hay rupturas periódicas en la tubería que conduce el agua; la canalización del río Chajhuar donde el proyecto no consideró la reposición de los puentes que usaban los campesinos; la obra de la cuna jardín está paralizada por fallas técnicas en su diseño; y el mercado de Urubamba tiene una deficiente ventilación y problemas de acceso. Estos resultados son una fuerte señal de alerta sobre la calidad de los proyectos implementados por las municipalidades.

8. Nula participación de los beneficiarios en el manejo de proyectos

En las municipalidades estudiadas, la participación de las poblaciones beneficiarias de los proyectos se reduce al formato tradicional de organizarse para aportar mano de obra gratuita. Sin embargo, de manera progresiva las familias están exigiendo el pago de un salario, especialmente en los casos de las municipalidades de Echarate y Santa Ana que cuentan con recursos suficientes. La participación de los beneficiarios en el seguimiento de la ejecución física y financiera de las obras es inexistente.

La percepción de los participantes sobre la gestión de la municipalidad es heterogénea y se basa sobre proyectos específicos. Esta percepción indica: a) poca satisfacción con el trabajo realizados por los técnicos encargados de las obras, b) demora excesiva en la ejecución de los proyectos, y c) incumplimiento de las promesas por parte de la municipalidad. Este último punto fue muy resaltado por los participantes de los grupos focales en la zona del Bajo Urubamba.

9. Cambios generados por el mayor gasto público

El fuerte aumento del gasto público por la ejecución de obras en los dos últimos años está generando cambios en el empleo y los precios locales en la provincia de La Convención, principal beneficiada con las transferencias del canon gasífero en la región. Se observan indicios de que la demanda de mano de obra para las obras municipales está siendo cubierta por campesinos, los cuales han abandonado parcialmente sus actividades agrícolas tradicionales. Ello, junto a la llegada de migrantes a la zona, ha conducido a un incremento en los salarios locales, en los precios de los alimentos producidos en la región y en los precios de transporte y alojamiento.

1. Fortalecimiento de la gestión institucional de los gobiernos locales

Una primera recomendación que resulta del examen de las municipalidades estudiadas, es el fortalecer la capacidad de gestión pública de los gobiernos locales, especialmente de aquellos que enfrentan el manejo de las rentas provenientes de las industrias extractivas.

Son varias las áreas en las que deben ser fortalecidos. Primero, diseñar mejores sistemas de organización interna y procesos administrativos efectivos. Segundo, mejorar las capacidades operativas de sus diferentes áreas y unidades. De especial interés es la mejora de las áreas encargadas de elaborar y ejecutar los proyectos de inversión. Para mejorar la calidad del gasto es necesario controlar las fallas técnicas en el diseño y la ejecución de los proyectos.

Para ello, es necesario crear mecanismos que permitan la contratación de técnicos especializados con salarios competitivos y por períodos de mediano plazo. Estos cambios deben ser apoyados por el Gobierno Nacional, por ejemplo, mediante la implementación de programas de capacitación y la eliminación de la norma que redujo los salarios de los empleados públicos. Asimismo, la promulgación de la Ley de carrera pública por parte del Congreso es indispensable para facilitar la modernización de la gestión pública a nivel local.

Finalmente, un tema que merece atención urgente es el implementar y tornar efectivos los órganos de control interno y supervisión de obras. Ello, tanto para asegurar el buen uso de los recursos como para detectar oportunamente las fallas en el proceso de asignación y ejecución de inversiones.

En esta línea, es crucial promover la participación de la ciudadanía en la selección, el diseño, la ejecución y el monitoreo de los proyectos. Por los proyectos evaluados, se desprende que una baja participación de los beneficiarios desde el inicio de la selección y elaboración de los proyectos disminuye la efectividad de los mismos. La participación de los beneficiarios, más allá de los presupuestos participativos y su aporte en mano de obra, debería ser un objetivo de cada proyecto a realizarse.

2. Transparencia y comunicación efectiva sobre los recursos del canon

Ante la desconfianza y el desconocimiento de la población sobre la procedencia y el uso de los recursos del canon, urge crear mecanismos para hacer más transparente la gestión de los recursos así como informar de manera efectiva sobre su origen, gestión y destino.

En este sentido, el Gobierno Nacional —a través de organismos como el MINEM u OSINERG-MIN—, los gobiernos regionales, los gobiernos locales beneficiados, las universidades públicas y las empresas del sector, deben coordinar y redoblar esfuerzos para lograr una efectiva comunicación de mensajes claves a la población con respecto al canon. De otra manera, expectativas no manejadas pueden convertirse en una fuente de oposición a los proyectos extractivos y las gestiones municipales. De manera paralela, la implementación de la iniciativa EITI⁸⁰ debería ser prioridad del Gobierno Regional, con la participación de las municipalidades de las provincias productoras de gas y minerales.

A nivel de los gobiernos locales, es necesario implementar los mecanismos de transparencia y acceso a la información que la ley establece, incluyendo la mejora en las audiencias de rendición de cuentas. Ejemplo de estos mecanismos es la publicación de los proyectos y el presupuesto que se destina a cada oficina zonal. Esto es particularmente sensible para la zona del Bajo Urubamba; así es necesario contar con información del número, costo y beneficiarios de los proyectos realizados por el municipio en la zona cada año.

Asimismo, es necesaria la convocatoria de un debate amplio en las regiones productoras en el que los distintos actores de la sociedad civil, empresariado e instancias de gobierno puedan debatir sobre el uso adecuado de los recursos del canon y su relación con el desarrollo regional.

3. Coordinación entre niveles de gobierno y planificación estratégica

Dada la magnitud de los recursos recibidos, que desborda la capacidad de gestión de los gobiernos locales, urge una estrecha coordinación entre el Gobierno Nacional, los gobiernos regionales y los gobiernos locales en cuanto al planeamiento, la ejecución y la evaluación de proyectos. De esta manera, se podrían realizar proyectos que escapan a las escalas locales y que podrían tener impactos regionales. Así, se podría evitar la fragmentación del gasto en pequeños proyectos de bajo impacto. Esta coordinación implica una clara definición de las competencias de cada nivel de gobierno en los proyectos a realizarse. En esta tarea, el rol del CEPLAN y del Gobierno Regional es primordial.

80 Iniciativa para la transparencia de las industrias extractivas en el mundo (EITI por sus siglas en inglés) que está en proceso de implementación a nivel nacional y en dos regiones: Cajamarca y Cusco.

Esta coordinación tiene como uno de sus objetivos alinear los diferentes planes de desarrollo en una visión común con tareas compartidas. Con ello, se podrían trazar proyectos estratégicos más allá de demandas de corto plazo y de periodos gubernamentales inmediatos.

En esta línea, el Gobierno Regional debe: a) actualizar su plan de desarrollo estratégico, incorporando por ejemplo un programa para promover el uso del gas natural en la región; b) potenciar las oficinas formuladoras y evaluadoras de proyectos y las encargadas de adquisiciones y contrataciones; c) incorporar proyectos intangibles que contribuyan al desarrollo humano y la competitividad; y d) implementar la programación multianual del presupuesto y la gestión por resultados.

Asimismo, esta coordinación entre niveles de gobierno debería procurar una mejor evaluación y monitoreo de los efectos acumulativos de los proyectos. Esto es especialmente pertinente en el caso de la evaluación ambiental de proyectos de transporte terrestre en ecosistemas frágiles como los del Medio y Bajo Urubamba. Además, la mejor coordinación debería generar información útil y accesible sobre la ejecución y los resultados de cada proyecto en las regiones.

Otro tema prioritario a ser evaluado, es el impacto que podría tener un gasto público excesivo y poco planificado sobre las economías locales. Esto es especialmente en el caso de la provincia de La Convención y las comunidades nativas del Bajo Urubamba. Los agentes llamados a realizar esta evaluación son el Ministerio de Economía y Finanzas, el BID, el Gobierno Regional, la Municipalidad de Echarate y la propia empresa PlusPetrol.

4. Implementación de proyectos destinados a reducir la pobreza y mejorar los índices de desarrollo humano

A pesar de que los proyectos en construcción y mejoramiento de infraestructura son necesarios y están plenamente justificados, es necesario el impulso del desarrollo económico y social a través de otros mecanismos que con mayor eficacia procuren la reducción de la pobreza y mejoren los índices de desarrollo humano. En específico, son necesarios proyectos que mejoren la calidad de la educación y la salud de la población, aumenten la productividad de las actividades no extractivas —especialmente las agropecuarias y turísticas en zonas rurales— y promuevan la formación de mercados locales y regionales. En zonas de ecosistemas sensibles, los proyectos deben de tener un compromiso de preservación de la biodiversidad existente, así como de respeto por las culturas indígenas.

De esta manera, la eficacia de las inversiones públicas ejecutadas con estos recursos puede ser medida, en el mediano y largo plazo, a través de la disminución de los indicadores de necesidades básicas insatisfechas de las poblaciones beneficiarias. Asimismo, el aumento de los índices de la accesibilidad a los territorios en donde se han invertido fondos del canon, son una buena

medida de eficacia, debido a que mejora el acceso a los mercados y a los servicios públicos básicos de educación, salud y otros.

Buena parte de los cambios requeridos pueden ser logrados introduciendo mejoras en la capacidad de planeamiento y gestión de proyectos de las municipalidades, de manera tal que efectivicen inversiones con una orientación desarrollo sostenible, para lo cual también se debe ajustar los criterios del sistema de inversión pública.

5. Optimización de los recursos del canon a través de fondos de ahorro e inversión

El análisis de la gestión del Gobierno Regional y los gobiernos locales muestra que no

es una política sensata procurar gastar todos los recursos recibidos cada año. Más aún cuando estos recursos crecen de una manera no anticipada. Por ello, y considerando que el canon gasífero es una fuente temporal de ingresos, se recomienda evaluar la conformación de fondos de inversión y de ahorro. Ello permitiría estabilizar y prolongar el flujo de recursos con visión de desarrollo sostenible a largo plazo. Un estudio realizado por Propuesta Ciudadana muestra la viabilidad técnica de un fondo de ahorro para el caso de Echarate y otros distritos en el Perú⁸¹.

De esta manera, además, las comunidades nativas del Bajo Urubamba podrían planificar mejor en el tiempo los ingresos por concepto de canon que la ley les otorga.

81 «Optimización de los recursos del Canon en el Perú: los fondos intergeneracionales» (2007), Grupo Propuesta Ciudadana.



BIBLIOGRAFÍA

Baca E., Guillén J., Mosqueira G.(1993); Análisis de la economía de la Región Inka, en base a las Tablas Insumo Producto. Centro Bartolomé de las Casas, Cusco, Perú.

Baca, E. (2000). "La Economía de la Región Cusco y el Gran Sur en Tiempos de Globalización". En Revista Moneda N° 121, pag 58 – 61, Banco Central de Reserva del Perú.

Baca, E. (2007); "Crecimiento económico, descentralización fiscal y déficit de gestión en la administración pública". En Revista Perú Hoy, Desco, 2007.

Banco Mundial (2008); "¿Qué nos dicen los cambios en la pobreza del Perú entre 2004 y 2007 Documento impreso.

Barro, Robert (1990). "Government Spending in a Simple Model of Endogeneous Growth". The Journal of Political Economy, vol 98, N° 5, Part 2: The Problem of Development: A Conference of the Institute for Study of Free Enterprise Systems.

CONSUCODE (2008). Sistema electrónico de adquisiciones y contrataciones del Estado.

CTAR CUSCO, IMA, SHELL PROSPECTING AND DEVELOPMENT (1998); Diagnostico integral y programa de desarrollo sostenible de la cuenca del Bajo Urubamba. Cusco, Perú.

CTAR CUSCO, Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza, Asociación de Municipalidades de la Región Cusco (AMRE-CUSCO), Foro Regional del Cusco (2002). "Plan Estratégico de Desarrollo Regional Concertado Cusco al 2012".

Chirinos, Luís A. (2001); "Las nuevas fronteras de la acción municipal", documento impreso.

Defensoría del Pueblo (2006). "El Proyecto Camisea y sus efectos en los derechos de las personas". Serie Informes Defensoriales, Informe Defensorial N° 103.

Díaz, C. y D. Martínez (2005). "Inversión Pública y Crecimiento Económico: una revisión crítica con propuesta de futuro". Documento de Trabajo E2005/10. Centro de Estudios Andaluces.

Díaz, C. y D. Martínez (2006). "Inversión Pública y Crecimiento: Un Panorama". Revista de Economía Pública, 176-(1/2006): 109-140, Hacienda Pública Española.

Dirección Regional de Educación – CUSCO (2007). "Proyecto Educativo Regional (PER) Cusco, Perú.

FONCODES (2006); "Focalización geográfica: nuevo mapa de pobreza 2006. Lima, Perú.

Grupo Propuesta Ciudadana (2005). "La Vigilancia Ciudadana en los Gobiernos Locales: Cusco, Puno y Huancavelica".

Grupo Propuesta Ciudadana (2005); "¡Organízate, participa y decide!, Presupuesto participativo 2006". Lima, Perú.

Grupo Propuesta Ciudadana (2007); «Optimización de los recursos del Canon en el Perú: los fondos intergeneracionales». Documento de trabajo.

Grupo Propuesta Ciudadana (2007); Vigilancia del Proceso de Descentralización, Reporte Nacional de Vigilancia Nro. 11, Nro. 14 y Nro. 15.

Grupo Propuesta Ciudadana (2007); Vigilancia de las Industrias Extractivas, Reporte Nacional de Vigilancia Nro. 5 y Nro. 7.

Grupo Propuesta Ciudadana (2008); " La inversión pública en el Perú: ¿la luz al final del túnel? Documento de trabajo.

Grupo Propuesta Ciudadana (2008); "Inversión publica por departamentos", base de datos.

Grupo Propuesta Ciudadana (2008); "Contrataciones y adquisiciones del Estado", en Participa Perú N° 42, julio 2008.

Hurtado, Mesclier, Puerta (1997); Atlas de la región del Cusco, dinámicas del espacio en el sur peruano. Centro Bartolomé de las Casas. Cusco, Perú.

ICF Internacional (2007). "Informe Final de la Auditoría Ambiental y Social Independiente (AASI) del Proyecto Camisea. Volumen 2: Componente de Transporte (TGP)". Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Corporación Andina de Fomento (CAF).

ICF Internacional (2007). "Informe Final de la Auditoría Ambiental y Social Independiente (AASI) del Proyecto Camisea. Volumen 3: Gobierno del Perú. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Corporación Andina de Fomento (CAF).

INEI (2005); Censo Nacional de Población 2005.

INEI (2008), Producto Bruto Interno departamental 2007

INEI (2008); "La pobreza en el Perú en el año 2007". Informe Técnico. Lima, Perú.

Instituto de Manejo de Agua y Medio Ambiente IMA (1996); "Las quemadas e incendios de formaciones vegetales en la Region Inka; los casos de Paucartambo, La Convención y Yanatile". Cusco, Perú.

Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza (2007); "Presupuesto Participativo 2007. Informe Nacional de Monitoreo: Resultados del Proceso Participativo".

Ministerio de Energía y Minas – Concejo Provincial La Convención (2005). "Caracterización con Fines de Ordenamiento Territorial Provincia de La Convención".

Ministerio de Energía y Minas. Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos (2007). "Ayuda Memoria: XIV Reunión Bimestral de Trabajo entre los Representantes del Estado, Comunidades del Bajo Urubamba y las Empresas del Consorcio del Proyecto Camisea".

Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (2005); "Plan Estratégico Regional Exportador (PERX) Región Cusco".

Ministerio de Economía y Finanzas. Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales (2007). "Logros y Avances de la Descentralización Fiscal"

Ministerio de Economía y Finanzas (2008). Sistema integrado de administración financiera SIAF, ventana amigable y base de datos.

Ministerio de Economía y Finanzas (2008). Sistema Nacional de Inversión Pública, Banco de Proyectos de Inversión.

ONPE; Resultados de los procesos electorales municipales y regionales 2002 y 2006.

Ordieres, Rafael A., M. Castillo-Rojo, E. Plasencia y A. Robles de Cipriano (2003).

PNUD, Unidad del Informe sobre Desarrollo Humano (2008). "Cifras para la Descentralización. Versión Temática".

Quedena, Enrique (2004). "Indicadores para la Gestión del Buen Gobierno en Municipios Rurales del Perú". Red de Municipalidades Rurales del Perú (REMURPE), APODER – COSUDE.

Rosselló, Joan (2003). "Regional Distribution and Growth". Investigaciones Económicas, vol. XXVII (2), 369-392. Universitat Illes Balears.

Spelucín, Juan y V. Giraldo (2007). "Minería y Salud Ambiental en Camisea". Centro de Investigación Económica y Social (CIES), Centro Bartolomé de las Casas (CBC).

Vicariato Apostólico Puerto Maldonado, Plus Petrol Perú Corporation S.A.; "Diagnóstico Integral del Bajo Urubamba: Socio Cultural – Nutricional – Agropecuario – Comercial".

Wiener, Raúl (2005). "Auge Exportador Pobreza de las Regiones. Estudio de la Economía Peruana en Cuatro Escenarios Regionales: Ancash, Cusco, Pasco y Piura. CEDAL.

Yeng Choy, J.A. (2004); "Contratación pública municipal en infraestructura y servicios con pequeñas contratistas locales. Caso Cajamarca". Organización Internacional del Trabajo.

SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN LOS TALLERES GRÁFICOS DE
TAREA ASOCIACIÓN GRÁFICA EDUCATIVA
PASAJE MARÍA AUXILIADORA 156 - BREÑA
Correo e.: tareagrafica@terra.com.pe
TELÉF. 332-3229 FAX: 424-1582
ABRIL 2009 LIMA - PERÚ

AUSPICIADORES:

OXFAM INTERNACIONAL

WORLD RESOURCES INSTITUTE

BANK INFORMATION CENTER