

## LOS ESFUERZOS Y LOS PROBLEMAS PARA ELABORAR UN PRESUPUESTO PARTICIPATIVO PROVINCIAL EN SANDIA <sup>1</sup>

---

**ROMEO GROMPONE**

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

---

<sup>1</sup> GROMPONE, Romeo, "Los esfuerzos y los problemas para elaborar un presupuesto participativo provincial en Sandia", Capítulo II. En: GROMPONE, Romeo, El heterogéneo universo de los presupuestos participativos provinciales y distritales. Estudio N°1, Instituto de Estudios Peruanos. Lima, Perú, Mayo 2006, Pág. 10-21.

## Un territorio desarticulado

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

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

En el valle de Inambari se recurre a la coca como fuente de ingresos lo que según los ciclos cambiantes de ese cultivo motiva migraciones estacionales y permanentes y en su particular estilo activa la vida de las organizaciones sociales. Se cultivan además productos andinos en las zonas más altas como papa, olluco, mashua, tarwi y raíces, entre ellas el yacón y la arracacha y se recurre también a una actividad pecuaria de ovinos, alpacas, vacunos, llama y porcino que no reviste mayor significación ya que es la menor del conjunto de la región.

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

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

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

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

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

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

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

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

En saneamiento básico, medio ambiente y recursos naturales se entiende que debe contarse con un adecuado diagnóstico que

identifique las necesidades y carencias de mejor manera de lo hecho hasta el presente y se solucionen los problemas ya mencionados precedentemente que van a requerir necesariamente la intención del gobierno regional, el gobierno central y el Ministerio de Agricultura en este último caso exigiéndole una campaña efectiva de forestación y reforestación de cuencas y microcuencas, sobre todo en el sur del territorio.

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

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

La aspiración a largo plazo es construir carreteras troncales, una que permita acceder a los mercados regionales del sur con sus productos y otra de penetración a la reserva de Bahujá Sonene. Como vamos a

ver que se reitera en el presupuesto participativo, se manejan dos planos a la vez debido a lo poco articulado del territorio; en efecto en la misma visión del desarrollo al 2014 inmediatamente después de hablar de la provincia se refiere a la ciudad de Sandia lo que no resulta coherente con el tratamiento integral propuesto.

### **Las organizaciones sociales existentes**

Antes de analizar las características del presupuesto participativo en la provincia de Sandia conviene detenernos en analizar los avatares por las que han pasado sus principales organizaciones sociales<sup>2</sup>. La más influyente en su historia ha sido las asociaciones de la provincia que estuvieron vinculadas a la Federación Departamental de Campesinos de Puno a la que Sandia estaba integrada especialmente durante la década del 80. En el contexto de un clima de violencia protagonizó luchas por la tierra en medio de las tareas inconclusas y los problemas pendientes que dejara la reforma agraria de Velasco en los años anteriores. Disputó por un breve período con la central de campesinos integrada a la Confederación Nacional Agraria (CNA) la hegemonía del movimiento hasta que consigue predominar.

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

En el proceso se va afianzando como su principal o más dinámico grupo las organizaciones de cocaleros que toma primero las posiciones de la FEPCACYL (Federación de Campesinos de la Convención, Yanatile y

---

<sup>2</sup> Seguimos aquí las informaciones y la interpretación que de este proceso hace Anahi Durand en su informe aun no publicado "¿Protagonistas o espectadores? Organizaciones sociales y política local en las provincias de Sandia y Carabaya"

Lores) y luego la de la CONPACC de posiciones más radicales y cuyas dirigentas más destacadas o visibles son Elsa Malpartida y Nancy Obregón. Las políticas de erradicación que han tratado de llevar adelante el gobierno en la zona relativamente cercana de San Gabán, han motivado una presión para que el alcalde provincial protestara por esta medida y se entiende por los representantes cocaleros que esta autoridad ha estado a favor del movimiento social pero no con el radicalismo o la claridad que ellos aspiraban

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

Con el propósito de integrar al conjunto de organizaciones ligadas a los problemas de la mujer existe la Asociación de Mujeres Quechuas y Aymaras (AMQA) que sin bien parece ser enfática en sus discursos y pronunciamientos no tiene una extendida capacidad de convocatoria. Existen también, esta vez en el ámbito de la ciudad de Sandia, tres asociaciones de comerciantes que si bien no tienen numerosos socios lograron, como se verá más adelante, que en la discusión del presupuesto participativo distrital se acordara demoler el antiguo mercado y construir uno nuevo, con la coordinación y la vigilancia de lo convenido por quienes son sus principales interesados.

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

Este proceso de Sandia ha contado con un sostenido apoyo de la Vicaría de la Solidaridad de Ayaviri – el actual alcalde de la provincia Enrique Quilla ha estado en un período vinculado a esta entidad- y del Centro de Animación Rural (ARPS), también católico quienes han realizado tareas de asesoría y capacitación a las comunidades campesinas en gestión, derechos humanos, desarrollo comunal y vías de afirmación de la ciudadanía. Algunas ONGs como Agro Sandia

---

asesora a los campesinos en temas relativos a la producción y la comercialización. SER se ha preocupado por su parte en la gestión local con énfasis en la participación ciudadana y al la vez intentar formar nuevos líderes que impulsen el desarrollo de la provincia.

### **La participación pensada para el distrito capital**

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

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

En el documento de presentación de lo que son las actividades participativas en el territorio, lo que se presenta primero es aquello que corresponde únicamente a Sandia capital antecediendo a aquello que debe decidirse para el conjunto de la provincia. Tampoco se toma en cuenta lo que está ocurriendo en los demás distritos de esta circunscripción. Se realiza en esa línea un taller territorial rural dentro del



ámbito de la capital con los presidentes de las ocho comunidades existentes y un taller territorial urbano con participación de representantes barriales, organizaciones sociales inscritas en el Registro Único de Organizaciones Sociales y en ambas instancias se atiende a la validación del Plan de Desarrollo Concertado, se definen potencialidades y problemas y se formulan propuestas Finalmente se hace un taller central donde se reúne la zona urbana con la zona rural y en conjunto eligen proyectos de acuerdo a una matriz de priorización previamente convenida.

### Confundiendo planos y niveles de discusión

No es tema de este trabajo tratar el presupuesto participativo distrital de Sandia. No queda, sin embargo otra alternativa que referirse a éste ya que en la Ordenanza Municipal No. 0092005 de la Provincia de Sandia ambos planos, el provincial y el distrital se confunden y hasta se los hace parte de una misma secuencia, literalmente se usa este término, siguiendo en teoría de modo relativamente riguroso lo sugerido por el Instructivo del Ministerio de Economía y Finanzas para dos instancias de naturaleza jurídica diferente, la provincia y uno entre 9 distritos al que creemos que inadvertidamente se privilegia, tal como surge de este cuadro presentado por las autoridades.

### Proceso de Presupuesto participativo proyectado al 2006-Sandia

SECUENCIA DEL PROCESO	FECHAS
1. Preparación	Del 15 de Marzo al 8 de abril
2. Formulación del Proyecto de Ordenanza en sesión de CCL.	4-8 de Abril
3. Aprobación de Ordenanza en Concejo Municipal.	8-15 de Abril
4. Convocatoria a Agentes participantes.	Del 15 de Marzo al 8 de Abril
5. Sensibilización y difusión en distritos.	Del 11 al 15 de Abril
6. Visitas de sensibilización a municipalidades distritales.	Del 18 al 2 de Abril
7. Identificación de Agentes Participantes.	Del 15 de Marzo al 8 de Abril
8. Capacitación al equipo técnico, CCL, MCLCP, y Agentes Participantes.	Permanente
9. Talleres de Trabajo.	

SECUENCIA DEL PROCESO	FECHAS
-Talleres Territoriales Rurales	Del 27 de Junio al 5 de Julio
-Talleres Territoriales Urbanos	8 y 13 de Julio
-Taller Central Distrital	17 de Julio
-Primer Taller Provincial	10 de julio
-Taller Central Provincial del CCL	20 de Julio
-Talleres Distritales de Apoyo	--
10. Evaluación Técnica.	
- Formulación de fichas técnica de proyectos y Evaluación técnica de prioridades.	Del 21 al 16 de Julio
11. Formalización de los acuerdos del Presupuesto participativos y comités de vigilancia y control.	7 de agosto
12. Aprobación del Ante proyecto Presupuesto Municipal 2006.	26 de Julio
13. Rendición de cuentas de avance de ejecución de acuerdos del presupuesto participativo 2005.	---

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

y de locales comunales. Firmaron el acta 23 personas y sólo se consigue identificar como un integrante de la sociedad civil que no sea de Sandia capital un miembro del CCL de Cuyo Cuyo.

En el taller central provincial del presupuesto participativo realizado también en julio del 2005 participaron el alcalde provincial de Sandia, los alcaldes de los distritos de Limbani, Quiaca, Cuyo Cuyo, Phara, Patacumbo y aunque no se encuentra registrado en el acta, identificamos las firmas los alcaldes de Yanahuaya y San Juan del Oro, integrantes del equipo técnico mixto, del CCL provincial y personeros de instituciones públicas y privadas, entre ellas la UGEL, el Instituto Superior Tecnológico así como representantes de la sociedad civil donde anotamos la presencia de la presidenta de la Asociación de Mujeres Quecha y Aymara y dos personas que concurren por cuenta de un denominado consejo de estudiantes que no aparece descrito en la cuidadoso relevamiento de organizaciones sociales influyentes a las que hace referencia el ya mencionado estudio de Durand<sup>3</sup>. Aquí se informa otra vez sobre los montos disponibles y se ingresa aparentemente sin discusión y casi inmediatamente a una desagregación de obras a ejecutar distrito por distrito. Se debe suponer, si bien ello no se explica, que hubieron consultas en los distritos y ahora se entra en la etapa de la toma de decisiones a diferencia del taller anterior. Carecemos de los conocimientos y la información para ver si en este caso se incurre en una fuerte desagregación del gasto, lo que contrastaría con lo que pareciera haber sido considerado en el evento anterior. Como suele ocurrir en los presupuestos participativos en el momento en que se están tomando decisiones la concurrencia es mayor que aquellos que son de naturaleza sobre todo deliberativa. Son 23 los firmantes lo que, de todos modos no es una cifra significativa considerando que se están discutiendo de modo participativo problemas que incumben al conjunto de la provincia y además es notorio el predominio en la asistencia de aquellos que provienen de la capital.

### **Las debilidades del equipo técnico en la mayoría de los distritos**

¿Podemos afirmar que para al alcalde provincial y sus regidores el presupuesto participativo distrital en Sandia tiene a mayor importancia que el de la provincia lo que como veremos después introduce quizás inadvertidamente un problema de falta de equidad? Encontramos algunos indicios a favor de esta interpretación. Ingresaremos en el tema si se quiere por una consideración menor En el balance que la

---

<sup>3</sup> Anahí Durand ob.cit.

municipalidad de Sandia hace de su presupuesto participativo, de siete puntos considerados sólo uno se refiere a problemas provinciales, los otros seis tratan exclusivamente de logros y dificultades a nivel de la capital. Se alude por ejemplo que en las comunidades se ha registrado un conflicto explícito o latente entre la sede central y sus sectores, que los proyectos priorizados no han sido necesariamente los más importantes, que se descuidaron aquellos dirigidos al desarrollo de capacidades, que la participación en la zona urbana ha sido muy pobre no habiendo conseguido despertar el interés ciudadano y otros criterios de parecido tenor. En el caso de la provincia se hace notar solamente que pese a la concurrencia de la totalidad de los alcaldes distritales, hecho que como vimos no surge de las actas quizás defectuosamente formuladas, se dieron pocas propuestas que atendiera, como debiera corresponder, a proyectos de naturaleza provincial o interdistrital.

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

En la resolución sobre el tema de la Municipalidad Provincial de Sandia, el equipo es integrado por el Ing. Miguel Ormeño de la Oficina de Planificación y Presupuesto en carácter de presidente, por el Ing. Robert Meza Aréstegui, Jefe Zonal de la Agencia Agraria de Sandia (vicepresidente) y la secretaria técnica es integrada por el Ing. Ignacio Valero y Carlos Cabrera ambos de la gerencia de desarrollo local. Sus miembros son el Prof. Milton Soto de la Unidad de Gestión Educativa, el Lic. Percy Ticona de la institución Animación Rural de la Provincia de Sandia, el Ing. Edgar Arapa del Instituto Nacional de Recursos Naturales, el Ing. Germán Pilco de la ONG Instituto Valle Grande, el Ing. Samuel Huanca que es jefe zonal del PRONAMACHS, el Dr. Mario Velarde, director del Hospital de Apoyo de Sandia y el Dr. Ricardo Chalco, Director de Essalud Sandia. Sobre esta integración corresponde hacer dos observaciones. La primera es que sus integrantes residen presumiblemente todos ellos en la ciudad de Sandia si bien puede aducirse como argumento que justifique esta decisión que para su buen

funcionamiento requiere un conjunto de coordinaciones y acuerdos para lo cual es un requisito necesario la rápida comunicación entre sus miembros y que además algunos de ellos tienen responsabilidades que cubren al conjunto de la provincia. En otro plano se sitúa el hecho que su conformación se limite a funcionarios municipales, de entidades dependientes del gobierno central y de las ONGs por lo que se diluye la invocada participación de organizaciones sociales.

### **La situación del CCL provincial**

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

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

Este profesional ha realizado una denodada tarea de consulta a las comunidades campesinas del distrito de Sandia desde el 2002, aun antes de la elaboración del Instructivo del Ministerio de Economía y

Finanzas sugiriendo los pasos a seguir en el presupuesto participativo, para que en el mencionado ámbito se promoviera una amplia discusión democrática de modo que quienes llegaran a los talleres, delegados de sus pueblos más que propiamente agente participantes, hicieran propuestas bien fundamentadas. Y además se ha preocupado por promover comités de vigilancia en las distintas zonas visitadas que se encargaran de hacer un seguimiento de las obras que finalmente se convinieron hacer.

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

### **Los esfuerzos de integración**

Roger Maquera de la Oficina de Participación Ciudadana señala que el gobierno provincial por la distancia geográfica no tiene relaciones fluidas con Phara, con Limbani, con Patambuco que aparecen más vinculados con Juliaca que con la capital de su circunscripción administrativa. En cambio, han realizado coordinaciones contemplando entre otros temas el del presupuesto participativo con los alcaldes de Patambuco, Cuyo Cuyo, San Pedro de Putinapunco, Alto Inambari y San Juan de Oro. Por lo que surge de la entrevista San Pedro de Putinambuco ha recibido apoyo de la ONG Ser y del equipo técnico de la provincia en temas de gestión entre ellos la elaboración de un Plan de Desarrollo Concertado y también en lo relativo a la organización del presupuesto participativo, entre otras actividades en la realización de talleres. Dado que San Pedro de Putinambuco es un anterior centro poblado convertido recientemente en distrito que ocupa parte del territorio que antes fuera jurisdicción de San Juan de Oro esta actitud ha provocado en este último gobierno una actitud de recelo y en ocasiones de abierto enfrentamiento con la municipalidad provincial,

entre otras razones porque entienden que como consecuencia de estos cambios en la división política-administrativa se les ha disminuido los recursos asignados. El profesional entrevistado entiende que en el distrito de Alto Inambari sólo se han dado las primeras etapas en dirección a realizar el presupuesto participativo, quedando el proceso incompleto. En otro plano es menos s concesivo que en nuestro informe sobre la representatividad de algunas organizaciones que integran el Consejo Local Provincial a quien le habíamos extendido el beneficio de la duda. A su criterio, por ejemplo, la Federación Provincial de Campesinos sólo tiene niveles de influencia en Alto Inambari y San Juan de Oro.

### **La evaluación realista del alcalde de Sandia**

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

Considera que lo que estaba en condiciones de emprender como responsabilidad en primera instancia se ubicaba a nivel del distrito de Sandia donde su llegada al puesto de alcalde alteraba el juego de poder hasta entonces existente. En lo que creo percibir de la conversación con él mantenida entendía que se trataba de recurrir a la participación extendida para incluir a grupos hasta entonces postergados y de allí la importancia que le otorga a los talleres rurales y urbanos y un logro obtenido es el éxito en concurrencia de los primeros y

los compromisos asumidos por la población, entre ellos tanto la colaboración con mano de obra para abaratar la ejecución de las obras y hacerlas posible como comités de vigilancia que asumen con realismo el seguimiento en cuanto a respetar los montos establecidos para cada proyecto y sus plazos de ejecución. Es una labor que requirió año a año visitas a las comunidades rurales que se trataba de persuadir y hacer partícipes a los campesinos de la tarea emprendida. Entiende además que llevar la participación al límite de que cada actividad sea discutida por el conjunto no es realista. En sus palabras “al final terminarían sentados únicamente los regidores y yo”

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

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

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



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

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