

Ausentismo en la participación ciudadana: desafíos para la gestión del desarrollo local

Absenteeism in citizen participation: Challenges for local development management

doi: 10.32870/ees.v33i97.7436

Paulo Rossi Banda Sulca♦
Luis Rojas Tello♦♦

Resumen

Este estudio tiene como objetivo analizar el ausentismo en la participación ciudadana en el distrito de Anco Huallo (Chincheros – Perú), identificando sus causas y evaluando su impacto en la gestión del desarrollo local. Se utilizan entrevistas a actores clave como alcaldes y ex autoridades, así como la revisión de documentos oficiales. Los resultados revelan que los mecanismos de participación impulsados por el Estado y la descentralización no se consolidaron como herramientas efectivas de gestión. En lugar de fomentar un proceso participativo, generaron desconfianza y decepción entre los actores sociales, quienes percibieron el presupuesto participativo como un mero ejercicio clientelar sin impacto real. Además, la creación de centros poblados manejados por los alcaldes excluyó a las organizaciones sociales y líderes locales, intensificando la desconfianza y reduciendo la participación ciudadana. La investigación destaca la necesidad de un enfoque más inclusivo y adaptado a la realidad local para mejorar el proceso de descentralización.

Palabras clave: ausentismo, participación ciudadana, descentralización, desconfianza.

Abstract

This study aims to analyze absenteeism in citizen participation in the district of Anco Huallo (Chincheros – Peru), identifying its causes and evaluating its impact on local development management. Using interviews with key actors such as mayors and former authorities, as well as the review of official documents. The results reveal that the participation mechanisms promoted by the State and decentralization were not consolidated as effective management tools. Instead of fostering a participatory process, they generated distrust and disappointment among social actors, who perceived the Participatory Budget as a mere clientelist exercise without real impact. In addition, the creation of Population Centers managed by mayors excluded social organizations and local leaders, intensifying distrust and reducing citizen participation. The research highlights the need for a more inclusive approach adapted to local reality to improve the decentralization process.

Key words: absenteeism, citizen participation, decentralization, distrust.

♦Maestro en Derecho y estudiante de Doctorado en Ciencias Políticas en la Universidad César Vallejo, Perú. ORCID: 0000-0002-7259-6283. Correo electrónico: pbanda@ucvvirtual.edu.pe

♦♦Doctor en Educación por la Universidad Nacional de San Cristóbal de Huamanga, Perú. Profesor-investigador en la Facultad de Educación de la Universidad Nacional de San Cristóbal de Huamanga, Perú. ORCID: 0000-0002-7259-6283. Correo electrónico: lucio.rojas@unsch.edu.pe

Fecha de recepción: 11 de septiembre de 2024. Fecha de aceptación: 30 de agosto de 2026.

Introducción

La transición democrática en Perú en el año 2000 marcó el inicio de una importante reforma del Estado basada en la descentralización, con el objetivo de transferir funciones políticas, administrativas y presupuestarias a los gobiernos locales y regionales. Esta reforma, fundamentada en la Ley Marco de la Descentralización (núm. 27783), tenía como uno de sus principios esenciales el carácter democrático y participativo, un aspecto que fue ratificado con la reforma constitucional de la descentralización aprobada por el Congreso de la República en marzo de 2002. Según esta normativa, se asignó a los gobiernos locales la responsabilidad de promover, apoyar y reglamentar los instrumentos de gestión y presupuestos, garantizando así la participación ciudadana en la elaboración de las agendas públicas. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos legislativos, el ausentismo en la participación ciudadana se ha convertido en un desafío significativo para la gestión del desarrollo local.

El distrito de Anco Huallo representa un caso emblemático en el estudio de la participación ciudadana en la gestión del desarrollo local. A pesar de los esfuerzos del Estado por implementar mecanismos participativos a nivel regional y local, el proceso de participación ciudadana en Anco Huallo ha enfrentado numerosas limitaciones. Estas dificultades han revelado una tensión persistente entre la democracia representativa y la democracia participativa, especialmente cuando las políticas locales se diseñan y ejecutan sin la plena inclusión de la ciudadanía o con una participación fragmentada.

Esta investigación adopta una metodología cualitativa con un diseño exploratorio e interpretativo para comprender las percepciones, acciones, y diferencias de los ciudadanos del distrito de Anco Huallo. Se utilizaron técnicas como entrevistas semiestructuradas, observación dirigida y

revisión de documentos escritos, se buscó captar la realidad vivida en este contexto. Se entrevistó a dirigentes de organizaciones sociales, ex autoridades edilicias y funcionarios municipales, seleccionados por su participación e interlocución continua.

La participación ciudadana es un componente esencial para la legitimación de las decisiones públicas y el fortalecimiento de la democracia local (CEPAL, 2009). Es decir, es la participación ciudadana como un proceso de democratización de la sociedad, donde la ciudadanía se ejerce de manera creciente y el campo se urbaniza mediante la localización de la política (Ludwig *et al.*, 2003). En este contexto, la participación ciudadana en los procesos de gestión municipal, especialmente a través del presupuesto participativo, no sólo busca la intervención individual y colectiva en la toma de decisiones, sino también la legitimación de las mismas (Remy, 2011). Sin embargo, el ausentismo en la participación ciudadana plantea desafíos significativos para la gestión del desarrollo local, limitando la capacidad de las comunidades para influir en las políticas que les afectan directamente.

La participación ciudadana ha ganado creciente atención en las ciencias sociales y políticas en Perú, especialmente en los últimos años. Inicialmente, el interés por este tema se centró en investigar y teorizar sobre la sociedad civil, los espacios y mecanismos de participación, y la inclusión de sectores tradicionalmente excluidos del espacio público y de la agenda política nacional (Espinosa, 2009). Hoy en día ha habido un cambio significativo de perspectiva, donde “los actores subalternos” han pasado a ocupar un lugar central en las discusiones y acciones dirigidas a la agenda pública, tanto a nivel nacional como local. Este enfoque renovado promueve políticas sociales que buscan la “inclusión” de los sectores menos favorecidos, actores que, en el pasado, a pesar de sus esfuerzos por organizarse y participar, fueron

frecuentemente reprimidos, limitados, o excluidos por las élites locales y nacionales. La participación ciudadana, por lo tanto, se entiende como un proceso fundamental para democratizar la sociedad, al permitir que todos los sectores, especialmente los más vulnerables, tengan voz e influencia en las decisiones que afectan su vida cotidiana.

Para Chirinos (2014), la participación ciudadana implica más que un simple acto de intervención en los asuntos públicos; se trata de un concepto que necesita ser claramente definido, evaluado en sus alcances y despojado de cualquier contenido ideológico superficial. En teoría, la participación ciudadana es la capacidad política y jurídica de los ciudadanos para intervenir, ya sea individualmente o a través de sus representantes legítimos, en los diversos procesos de gestión municipal (Díaz, 2025). Esta participación es especialmente relevante en aquellos aspectos que afectan las condiciones de vida materiales, sociales, políticas, económicas y culturales de la población.

Ludwig *et al.* (2003) agregan que el fracaso del modelo desarrollista impulsado por el gobierno velasquista en las décadas de los sesenta y setenta, y el triunfo posterior del neoliberalismo, llevaron a una crisis de las instituciones de la democracia representativa. Esta situación provocó una fragmentación social y política que obligó al Estado, en la década de los noventa, a reenfocar su atención hacia la participación ciudadana. Como resultado, la política se ha “localizado”, otorgando a los gobiernos locales un poder y recursos sin precedentes, y creando espacios complejos para la intervención directa de la ciudadanía en la toma de decisiones.

En América Latina existe una tendencia reciente a ampliar los mecanismos de participación ciudadana más allá de las instituciones tradicionales de democracia directa, como el referéndum y la iniciativa ciudadana, que en muchos casos han sido subutilizadas. Esta tendencia busca

integrar a los ciudadanos no sólo en momentos críticos o en decisiones políticas estratégicas, sino también en la gestión continua de las políticas públicas. La participación ciudadana actual está cada vez más vinculada a mecanismos de consulta y decisión en la definición de estas políticas, lo que contribuye a recuperar la noción de transparencia en los actos de gobierno (Grompone, 2006). En este contexto, se espera que las instituciones informen sobre las decisiones que toman y que, además de los mecanismos de control y balance entre los poderes del Estado, exista un proceso de seguimiento por parte de la sociedad.

Bruno (2006) complementa esta visión al señalar que una de las fallas más evidentes en América Latina es la ausencia de una cultura de rendición de cuentas, lo que no sólo favorece la corrupción, sino que también genera una desconexión entre los ciudadanos y sus representantes, haciendo que los primeros no se sientan realmente representados. Esta carencia de rendición de cuentas refuerza la importancia de la participación ciudadana como un medio para garantizar la transparencia y la responsabilidad en la gestión pública.

En Perú, la descentralización iniciada en 2002 tenía como objetivo transferir competencias políticas, administrativas y presupuestarias a los gobiernos regionales y locales, con el fin de mejorar la eficiencia, legitimidad, transparencia, participación y rendición de cuentas en la gestión pública. Este proceso busca que las autoridades municipales actúen para articular e involucrar a la ciudadanía en el desarrollo local, estableciendo mecanismos y espacios para su participación en la toma de decisiones.

A pesar de sus limitaciones e incoherencias, la descentralización ha sido un factor clave para el cambio institucional en muchas municipalidades de la sierra. Estas municipalidades, junto con diversas asociaciones y organizaciones, han desempeñado un papel innovador en la promoción de un desarrollo territorial más sostenible y equitativo. Los

planes de desarrollo concertado elaborados por las autoridades locales reflejan este esfuerzo colectivo para identificar recursos y oportunidades a mediano y largo plazos. Sin embargo, muchas municipalidades todavía enfrentan desafíos significativos en la gestión eficiente y democrática de sus territorios. A menudo carecen de planes de desarrollo efectivos y continúan con prácticas tradicionales, como el alcaldeísmo, visiones cortoplacistas, autoritarismo, poca transparencia y corrupción, lo que genera reclamos por parte de la ciudadanía (Revenz, 2006).

Es fundamental entender cómo ha evolucionado la participación ciudadana a lo largo del tiempo. Las primeras experiencias significativas en Perú surgieron en los años ochenta, cuando los partidos de Izquierda Unida, al asumir responsabilidades gubernamentales en los municipios, introdujeron una nueva dinámica: la colaboración directa con organizaciones locales. Este enfoque característico permitió una mayor implicación de las organizaciones en la gestión pública y en la toma de decisiones (Remy, 2011).

Durante la década de 1990, muchos municipios comenzaron a adoptar mesas de concertación, consejos de participación y comités de desarrollo como alternativas al autoritarismo y clientelismo crecientes. Estos mecanismos abrieron la gestión municipal a la participación popular y se convirtieron en metodologías de planificación, promoviendo una relación más estrecha con los derechos ciudadanos y adaptando marcos normativos e interpretativos de democracias occidentales.

Llona (2004) destaca que la participación ciudadana es crucial para legitimar las decisiones públicas, al incluir diversos intereses sociales. Además, facilita el desarrollo de habilidades comunitarias, la construcción de capacidades para el trabajo en equipo, y aumenta la coherencia y creatividad en la resolución de problemas locales. Estos aspectos son esenciales para la sostenibilidad y legitimidad de las iniciativas de desarrollo.

La participación ciudadana en Perú ha experimentado una notable expansión tanto por parte del Estado como de la sociedad civil. El país cuenta con un marco legal relativamente amplio para la participación ciudadana, y en casi todos los niveles de gobierno se han establecido espacios de concertación para el debate y consenso sobre políticas públicas entre el Estado y la sociedad civil. Carrión también destaca que en Perú no se puede hablar de participación ciudadana sin considerar la descentralización (Carrión, 2004).

El retorno a la democracia en la última década ha permitido la incorporación de la participación ciudadana en la gestión local a través de procesos de planificación concertada y el presupuesto participativo. Se han promulgado nuevas leyes y reformas constitucionales, incluyendo la Ley de Bases de Descentralización, que han facilitado avances en los aspectos político, fiscal e institucional. Estos mecanismos buscan integrar la participación ciudadana en la toma de decisiones, enfrentando resistencias y convirtiéndola en una política de Estado. Así, tanto la descentralización como la participación ciudadana se han consolidado como elementos clave en la agenda pública local y nacional (Llona, 2004).

En Perú, la participación ciudadana ha surgido históricamente desde la sociedad civil organizada, mientras que la descentralización ha sido impulsada principalmente por el Estado. Este enfoque desde arriba ha generado nuevos espacios dentro del ámbito de la descentralización que, en ocasiones, no han integrado adecuadamente los espacios de participación previos. Además, las reglas impuestas por el Estado pueden limitar la inclusión de importantes sectores de la sociedad civil (López, 1998).

La implementación del presupuesto participativo en Perú ha tenido como objetivo integrar a la sociedad civil, tanto organizada como no organizada, en la toma de decisiones sobre la inversión estatal. Según la Ley 28056, el presu-

puesto participativo permite la programación y priorización de proyectos dentro del periodo fiscal.

Este enfoque ha llevado a los gobiernos regionales y locales a organizar la distribución del Fondo de Compensación Municipal (Foncomún), generando inicialmente grandes expectativas de participación y recogiendo demandas de organizaciones sociales y comunidades. Llona (2018) señala que el presupuesto participativo se convirtió en un mecanismo crucial para que la sociedad civil eligiera proyectos de acuerdo con sus planes de desarrollo local, aunque a veces sin considerar cómo se concretarían estos proyectos. Este proceso permitió a la ciudadanía y a las organizaciones sociales reunirse con técnicos municipales y discutir necesidades, rompiendo el monopolio de decisiones anteriormente en manos del sistema político. No obstante, a la hora de distribuir los recursos del Foncomún surgieron problemas: las demandas de las comunidades no siempre fueron atendidas adecuadamente, ya que los recursos se “pulverizaban”, con cada comunidad recibiendo sólo una pequeña parte, insuficiente para satisfacer sus necesidades.

El presupuesto participativo ha revelado importantes limitaciones, que en muchos casos han llevado a un “desencanto y decepción” en municipios como los de Ayacucho. Aunque este mecanismo buscaba involucrar a la ciudadanía en la ejecución y priorización de obras, los recursos económicos disponibles a menudo eran insuficientes para satisfacer todas las demandas, generando una sensación de frustración (Shack y Porras, 2023). Además, en muchas localidades el presupuesto participativo se ha convertido en un simple documento, en lugar de una verdadera oportunidad para impulsar el cambio (López, 2014).

Actualmente existe un notable ausentismo en la participación ciudadana, no sólo en el proceso del presupuesto participativo, sino en la gestión local en general. A pesar de contar con un marco legal amplio sobre participación

ciudadana, la realidad muestra que esta participación es limitada y cada vez más distante.

Es crucial explorar las razones detrás de la falta de compromiso de los ciudadanos, las instituciones municipales y las organizaciones para completar el proceso participativo. Aunque inicialmente hubo acuerdo sobre la importancia de la participación, parece que las autoridades locales, en su intento de cumplir con la normativa, sólo realizan acciones superficiales. A pesar del aumento de recursos y la gestión de más proyectos, la participación ciudadana y de la sociedad civil no ha crecido en la misma proporción (CEPLAN, 2023).

La participación ciudadana no debe considerarse una política lineal y homogénea, sino como el resultado de las luchas y confluencias entre diversos actores y proyectos políticos (Panfichi, 2006). En las comunidades campesinas rurales, la participación se lleva a cabo a través de las asambleas comunales, donde se abordan problemas comunes, se programan actividades y se eligen nuevos dirigentes. En estas asambleas, convocadas por el presidente de la comunidad, suelen participar principalmente varones, con escasa representación femenina. La comunidad campesina se destaca como la organización más representativa y legítima en estos espacios rurales. Cualquier institución externa que desee implementar un proyecto o realizar una actividad en estas áreas debe coordinar con los líderes locales, quienes, a su vez, involucran a los comuneros en el proceso de toma de decisiones.

Alejandro Diez, en su análisis sobre la formación de comunidades y la crisis de representatividad durante los años noventa en la costa y sierra peruanas, observa que “nos hemos acostumbrado a un sistema democrático representativo para la elección de dirigentes nacionales y locales” (Diez, 1995). Este enfoque resulta clave para entender si las nuevas formas de participación ciudadana promovidas por el Estado han mejorado la inclusión o, por el contrario, han generado polarización y debilidad en el proceso.

Las comunidades campesinas, con una “tradición democrática” más antigua que el sistema electoral actual, tienen mecanismos propios para la renovación de dirigentes y fortalecimiento organizacional. Sin embargo, la integración de estos métodos tradicionales con los nuevos mecanismos de participación establecidos por el Estado presenta desafíos significativos. A pesar del marco normativo amplio del Estado y de los procesos estandarizados para la participación ciudadana, la creatividad, los estilos y las particularidades locales a menudo quedan desestimados. La participación impuesta por el Estado tiende a ser homogénea y unidimensional, ignorando las diversas y a veces conflictivas realidades de los espacios rurales (CEPAL, 2019).

A pesar de la importancia de la participación ciudadana en el presupuesto participativo, esta realidad a menudo no es considerada adecuadamente por quienes diseñan e implementan las políticas estatales. Desde 2004, el presupuesto participativo se ha implementado en la mayoría de los gobiernos locales y regionales de Perú, introduciendo una visión uniformizante para la toma de decisiones a través de la descentralización. Este mecanismo buscaba incluir a la sociedad civil organizada en la gestión del presupuesto asignado por el Ministerio de Economía y Finanzas, conocido como Foncomún, permitiendo la priorización de las necesidades y demandas de los ciudadanos.

Presupuesto participativo: pérdida de confianza de la población

La primera experiencia del presupuesto participativo en el distrito de Anco Huallo permitió la creación del Consejo de Coordinación Local¹ y el Comité de Vigilancia

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

Ciudadana², encargados del seguimiento y control de las prioridades establecidas. No obstante, como señala Hermes Cabrera Laura, estos organismos enfrentaron serias dificultades debido a la falta de capacitación adecuada y la ausencia de un reglamento que guiara sus funciones. Como resultado, uno de los miembros mencionó que el Consejo y el Comité “quedaron en la nada”.

En 2006, el presupuesto participativo comenzó con numerosos vacíos y limitaciones. La ejecución de las obras propuestas por la comunidad, como la construcción de canales de irrigación en áreas agrícolas no se concretó. A mitad del año surgieron programas de gobierno que requerían contrapartida o cofinanciamiento para el mejoramiento de caminos vecinales, lo que llevó al alcalde a redirigir el presupuesto hacia estos programas sociales, en lugar de las obras priorizadas por la comunidad. Esta decisión y el incumplimiento de los proyectos generaron un sentimiento de engaño entre la población, que percibió la situación como una falta de compromiso con las necesidades locales.

Las limitaciones en el cumplimiento de los acuerdos y los reclamos continuos en los talleres generaron descontento. A pesar de esto, el proceso continuó, aunque el compromiso de las autoridades municipales con la participación ciudadana fue inicialmente escaso. El presupuesto participativo fue visto más como un espacio técnico que como una herramienta para mejorar la relación entre el gobierno local y la ciudadanía.

Hacia el final de la gestión en 2006, las autoridades municipales comenzaron a reconocer el valor del presupuesto participativo y a involucrarse más activamente. Este cambio de actitud fue evidente cuando el distrito de Anco Huallo

2. El Comité de Vigilancia Ciudadana, conforme la Ley Marco del Presupuesto Participativo se Constituye al final del proceso de priorización, cuyos integrantes son representantes de la sociedad civil organizada, cuya función es vigilar y monitorear el avance de las prioridades establecidas en el presupuesto participativo.

se convirtió en un referente provincial, y algunos regidores y técnicos fueron invitados a compartir su experiencia en Chile y Bolivia. Tal como señala Grompone (2006): “la descentralización es una construcción institucional que requiere conocer la realidad del Estado, las organizaciones políticas, las sociedades regionales y la participación ciudadana [...] advertir los riesgos no implica una actitud renuente al cambio”.

La reforma del Estado durante la transición democrática y la introducción del presupuesto participativo a partir de 2002 generaron grandes expectativas en algunos sectores de la sociedad peruana. Sin embargo, en las áreas rurales la propuesta de la nueva reforma fue recibida con escepticismo, debido a las experiencias previas de reformas fallidas, como el proceso de descentralización interrumpido que dejó a las comunidades rurales frustradas (Koechlin, 2017).

A pesar de las dudas, las nuevas leyes y disposiciones fueron formalizadas, orientando a los gobiernos locales a planificar, concertar, gestionar y priorizar las necesidades de sus ciudadanos. En la municipalidad distrital de Anco Huallo, la implementación del presupuesto participativo reveló desafíos significativos. Las autoridades municipales, muchas de las cuales eran nuevas en sus cargos, no recibieron capacitación adecuada sobre la descentralización, la participación ciudadana y el propio presupuesto participativo. Esto contrasta con el entusiasmo inicial promovido por el Consejo Nacional de Descentralización (Banda, 2018).

En un contexto donde las organizaciones sociales como los Clubes de Madre y Vaso de Leche aún estaban marcadas por prácticas clientelares, la desconfianza era palpable. Como reflejó una residente: “cuando terminó el mandato del presidente Fujimori, creíamos que ya no habría apoyo para los pobres, pero luego nos dijeron que habría más apoyo para nuestras comunidades, lo que nos dio algo de tranquilidad”. Este desencanto y la falta de confianza en el nuevo sistema

reflejan la dificultad de superar la herencia de prácticas políticas previas y la necesidad de una implementación más efectiva y transparente del presupuesto participativo.

Cuando el presupuesto participativo se implementó en 2004 en la municipalidad distrital de Anco Huallo, las autoridades comunales y organizaciones sociales de base, acostumbradas a la lógica clientelar del gobierno fujimorista, se mostraron escépticas. En el pasado, el gobierno había ejecutado obras en las comunidades a través de los Núcleos Ejecutores de Foncodes, sin mediación ni participación comunitaria real. Ahora, con el nuevo enfoque del presupuesto participativo, se esperaba que el municipio asignara fondos a las comunidades y organizaciones sociales, promoviendo la participación, la concertación y la planificación. Esta transición generó descontento y confusión entre los residentes. Este testimonio señala: “Cuando el municipio comenzó a planificar las prioridades del pueblo a través del presupuesto participativo, la gente pensó que repartiríamos dinero en efectivo para que lo distribuyeran entre ellos. Tuvimos que explicar que los fondos eran para obras específicas”.

Aunque los primeros talleres de presupuesto participativo fueron bien recibidos debido a incentivos como comida y pequeños obsequios, los organizadores enfrentaron dificultades para lograr una participación significativa. No había una clara distinción entre los participantes potenciales y los asistentes, y al momento de priorizar proyectos, surgieron múltiples demandas conflictivas. Cada representante solicitaba obras para su comunidad u organización, mientras que el monto limitado del Foncomún no era suficiente para satisfacer todas las necesidades; un ex integrante de la gestión menciona:

Aunque el instructivo del presupuesto participativo indicaba que la elaboración debía ser con la participación de líderes y representantes de la comunidad, en los talleres asistieron muchos comuneros. No podíamos decirles que era sólo para autoridades. A la hora de priorizar, casi todos querían opinar sobre la construcción de una iglesia evangélica o la casa comunal. La falta de consenso nos quitaba tiempo para colectivizar las demandas.

Desde la perspectiva de los funcionarios y organizadores, la participación masiva en los talleres de presupuesto participativo generaba costos imprevistos en alimentación y materiales, los cuales no estaban contemplados en la planificación inicial. Debido a estas dificultades financieras, el equipo técnico decidió restringir la convocatoria en futuros talleres, limitando la participación a unas pocas autoridades comunitarias. “Cuando participaron muchos comuneros, no habíamos previsto gastos para alimentación. El municipio no podía asumir estos imprevistos, ya que el financiamiento para el presupuesto participativo debía ser cubierto con el dinero del Foncomún.”

Asimismo, las autoridades municipales encontraron que el presupuesto participativo se volvía una fuente de malestar debido a las constantes quejas y reclamaciones de los ciudadanos. Este ambiente no fue bien recibido por los funcionarios y se manejó de manera inadecuada.

El presupuesto participativo generaba mucho gasto en traslado de participantes, alimentación y, a veces, hospedaje. Por eso, en los siguientes talleres distritales sólo se convocó a las autoridades. Ellos preferían que sólo asistieran ellos, ya que se sentían incómodos con las preguntas sobre la ejecución de obras como la construcción de la casa comunal o la carretera. La presión de los comuneros para obtener respuestas y la cantidad de demandas no era bien recibida por las autoridades.

Como resultado, las autoridades empezaron a ver el espacio del presupuesto participativo más como una instancia técnica y menos como un espacio deliberativo para el buen gobierno y la participación ciudadana. La intención original del presupuesto participativo era fortalecer la relación entre el gobierno local y la ciudadanía, promoviendo un enfoque democrático basado en compromisos y responsabilidades compartidas. Sin embargo, esta visión se vio erosionada por la falta de preparación y el descontento generalizado.

La primera gestión del presupuesto participativo, bajo el liderazgo del alcalde Virgilio Aquise y finalizada en diciembre de 2006, enfrentó numerosos desafíos. A pesar de las dificultades, se observó una cierta apertura política hacia la gestión local. Un miembro del equipo técnico del presupuesto participativo durante ésta, señaló que en el último año de gestión se mejoró la relación con las comunidades campesinas y las organizaciones sociales, lo que otorgó mayor legitimidad al proceso. Sin embargo, también expresó su preocupación sobre la continuidad de los compromisos asumidos por las nuevas autoridades entrantes, ya que cada administración tiene sus propias prioridades. “Al finalizar la gestión municipal en 2007, el nuevo alcalde trae consigo un equipo diferente y una visión distinta del desarrollo del distrito.”

En las zonas rurales las autoridades municipales suelen ser elegidas con bajos porcentajes de votos debido a la cantidad de listas candidatas. Esto genera una falta de representación efectiva y dificulta la garantía de un buen gobierno, ya que las gestiones se ven afectadas por las disputas entre adversarios políticos. En este contexto, las promesas electorales y el cumplimiento de los ofrecimientos suelen tener más peso que las políticas estatales establecidas, ya que el nuevo alcalde priorizará satisfacer a sus electores o alinearse con las políticas del gobierno nacional.

En la municipalidad distrital de Anco Huallo, la nueva administración que asumió en 2007 decidió priorizar obras no contempladas en el presupuesto participativo del año fiscal 2006, y no continuó con los proyectos de la gestión anterior. El alcalde justificó esta decisión señalando que, durante su campaña, había prometido la construcción de un gran “coliseo municipal” para promover el deporte y la juventud en el distrito:

Es difícil ser alcalde debido a las expectativas y las críticas. Cumplir con las promesas electorales es complicado, especialmente cuando la ley requiere perfiles específicos para las obras y hay necesidades urgentes. Sin embargo, la gente quiere ver resultados concretos, y el coliseo es una obra significativa que está beneficiando a los jóvenes.

Durante su mandato, el alcalde cumplió su promesa de iniciar la construcción de un coliseo municipal. Sin embargo, la ejecución de este proyecto se extendió por aproximadamente tres años. A pesar de estos antecedentes, la gestión del coliseo municipal se convirtió en un símbolo de las prioridades del alcalde. Lo cuestionable es que, durante la implementación del presupuesto participativo se desviaron recursos del Foncomún para financiar proyectos no incluidos en la lista de prioridades establecidas por los presupuestos participativos. Esto resultó en la postergación de obras previamente priorizadas por la ciudadanía, como los proyectos de electrificación en barrios marginales y la construcción de la represa.

En un cabildo abierto realizado el 9 de junio de 2007, los asistentes expresaron su descontento con la gestión: “solicitaron un informe sobre el presupuesto participativo [...] exigieron que se respeten los proyectos priorizados [...] preguntaron sobre el coliseo y sugieren priorizar otras obras en beneficio de la población, como piscigranjas [...]”

El poco compromiso por parte de la nueva gestión para cumplir con los acuerdos del presupuesto participativo evidenció una escasa voluntad para desarrollar el proceso participativo. Esta desatención y el incumplimiento de las prioridades establecidas generaron un creciente descontento y desconfianza entre los ciudadanos, afectando negativamente la participación en futuros presupuestos participativos y reflejando una brecha creciente entre las expectativas de la población y la realidad de la gestión pública local.

Ausentismo de la participación ciudadana en el marco del presupuesto participativo

Los proyectos priorizados a través del presupuesto participativo se convirtieron en una extensa lista de ideas sin ejecución real, lo que dejó a la población con expectativas frustradas. Para que el presupuesto participativo tenga legitimidad y para que los acuerdos firmados sean efectivos, es fundamental que las iniciativas ciudadanas se realicen y que los compromisos de las autoridades se cumplan. La nueva gestión edilicia que comenzó en 2007 se enfrentó al desafío de desarrollar el presupuesto participativo para 2008. Para ello, contrataron a dos facilitadores externos con experiencia en el tema para capacitar a los funcionarios municipales recién llegados y a las autoridades comunitarias. Los facilitadores orientaron a los participantes en una asamblea informativa sobre la importancia del presupuesto participativo, el plan de desarrollo concertado, la descentralización, y los mecanismos de priorización de proyectos. También se abordaron temas como el presupuesto institucional de apertura, la transparencia y la fiscalización, así como la relevancia de la Ordenanza Municipal que legitimaba el desarrollo del presupuesto participativo y la necesidad de su difusión a través de los medios de comunicación local.

En el marco del presupuesto participativo, la primera asamblea informativa del año 2007 en el distrito de Anco Huallo no contó con la presencia de un funcionario público experimentado ni de un representante del Consejo de Descentralización. En cambio, se contó con un facilitador externo encargado de interpretar y explicar las directrices del Consejo Nacional de Descentralización a una audiencia que, en gran medida, desconocía el tema. La asamblea, en lugar de aclarar las dudas, pudo haber generado confusión debido a la complejidad de las normas y leyes relacionadas con el desarrollo del presupuesto participativo a nivel local.

El primer taller zonal del presupuesto participativo 2007 se realizó el 10 de junio en el centro poblado de Totorabamba, una comunidad agrícola ubicada al norte de la capital del distrito. Según el acta del taller, asistieron sólo cuatro representantes de los seis anexos que pertenecen a dicha comunidad y dos directores de instituciones educativas. A pesar de la baja asistencia, el taller se llevó a cabo con los presentes, que no superaron los ocho participantes, como lo indican las firmas de los asistentes que aprobaron los proyectos priorizados en la mesa zonal.

Durante el taller, el consultor de la municipalidad distrital de Anco Huallo destacó que el presupuesto participativo debía contar con la participación activa de la población y que el presupuesto (Foncomún) debía distribuirse conforme a los ejes estratégicos establecidos en el Plan de Desarrollo Concertado Local. No obstante, uno de los asistentes expresó su descontento por el incumplimiento de los compromisos asumidos:

[...] el director de la I.E. 54225 manifestó que los proyectos seleccionados en el presupuesto participativo de 2006 no habían sido ejecutados en el presente año. Además, solicitó que se priorizaran proyectos que beneficiaran a los niños, y los participantes exigieron que se cumplieran los compromisos de priorización de los proyectos señalados.

Este episodio ilustra la falta de compromiso y el ausentismo en la participación ciudadana, subrayando la necesidad de una mayor transparencia y cumplimiento de los compromisos en el marco del presupuesto participativo para mantener la confianza de la población.

El malestar y la insatisfacción generados por el incumplimiento de los proyectos priorizados son evidentes. Ante esta situación, el gerente municipal, miembro del Equipo Técnico del Presupuesto Participativo, intentó mitigar la situación, recurriendo a una táctica común, culpar a la gestión anterior. Menciona que “la gestión anterior no presentó el 27 de diciembre (2006) el PIA (Presupuesto Institucional de Apertura) firmado por el alcalde anterior y el equipo técnico”. Sin embargo, esta estrategia parece más un intento de eludir responsabilidades que una solución real, ya que el ex alcalde, en una audiencia pública de rendición de cuentas realizada un día antes, declaró: “hasta el día 30 de diciembre del 2006 se estuvo firmando documentos para la entrega de cargo, dando a conocer las obras ejecutadas”.

Esta declaración pone de manifiesto las incertidumbres de un proceso que, en lugar de buscar medidas correctivas para fortalecer las relaciones entre el gobierno local y la ciudadanía, genera desconfianza. En este contexto, los ciudadanos verán reducida su credibilidad en las autoridades, y, como consecuencia, el presupuesto participativo perderá legitimidad en el futuro.

Un asistente señaló que los participantes en el taller zonal no asistieron por su acuerdo con el presupuesto participativo ni por expectativas positivas respecto a este proceso. En realidad, su asistencia se debió a la intención de reclamar a las autoridades municipales por el incumplimiento en la ejecución de las obras priorizadas y por el recorte del presupuesto proveniente del Foncomún. Este descontento no fue un caso aislado, sino una constante en el resto de las mesas zonales, lo que obligó a las autorida-

des municipales y al equipo técnico a justificar la falta de ejecución de los proyectos del presupuesto participativo de años anteriores.

Un ejemplo de esta situación se evidenció en el taller zonal del centro poblado de Chuparo, donde, apenas iniciado el evento, al que asistieron sólo 11 participantes, se explicó que

[...] no se han priorizado los proyectos definidos en el presupuesto participativo 2007 debido a que la gestión anterior no presentó el presupuesto institucional de apertura (PIA) con los proyectos priorizados. La nueva gestión, que asumió el cargo el 3 de enero de 2007, mejoró el PIA, considerando el cofinanciamiento con proyectos en los diversos centros poblados.

Mientras que los primeros talleres solían durar hasta seis horas, dedicadas a orientar y explicar sobre estrategias de priorización de proyectos y la importancia de la participación ciudadana, los talleres sucesivos en las restantes mesas zonales duraban menos de dos horas. Esto indicaba que ya no había espacio ni tiempo para atender los reclamos de los ciudadanos. Las sesiones se volvieron monótonas y técnicas, convirtiendo poco a poco a los ciudadanos en oyentes pasivos de un proceso cuyo propósito inicial era empoderar la participación ciudadana.

El facilitador expresó su inconformidad ante la escasa concurrencia de la población para la priorización de proyectos. Según el acta del presupuesto participativo de 2007, se priorizaron cuatro proyectos por centro poblado, sumando un total de 28 a nivel distrital. Estos proyectos, orientados a mejorar la infraestructura productiva, el saneamiento básico, la educación, la salud y el fortalecimiento de capacidades, representaban una lista extensa de sueños y aspiraciones ciudadanas, cuya realización era incierta. Lo

paradójico era que sólo en el taller central se daba a conocer el presupuesto disponible para la priorización de proyectos.

Tras la lectura de la lista de proyectos priorizados para su ejecución en el año 2008 y la aclaración del presupuesto disponible, los 36 asistentes al taller procedieron, como dicta la norma y directiva, a la conformación del Comité de Vigilancia Ciudadana. En teoría, este comité debía fiscalizar y monitorear el avance de los proyectos priorizados, además de informar a la ciudadanía. Se conformó con nueve integrantes, todos varones, que representaban a las diferentes comunidades del distrito de Anco Huallo, con la estrategia de que cada uno supervisara y diera seguimiento a los acuerdos establecidos en sus respectivas zonas.

Sin embargo, uno de los integrantes del Comité de Vigilancia Ciudadana de 2007 relata que el comité fue, en la práctica, sólo un nombre en papel. No se reunieron ni una sola vez después de su conformación, y tampoco se elaboró un reglamento que estableciera las funciones a cumplir. Además, como las obras propuestas no se ejecutaron, no hubo necesidad de realizar el seguimiento. Salvo la construcción de tres losas deportivas en tres anexos, de los 28 proyectos priorizados, el Comité pasó desapercibido y sin acción alguna.

Por otro lado, las organizaciones sociales de base tampoco realizaron el seguimiento de los acuerdos, quedándose a la espera de la buena voluntad de las autoridades. Esta inacción refleja una visión clientelar, como señala Grompone (2006), donde el clientelismo y la cooptación son una amenaza latente. No es raro encontrar que el 90% de las obras ejecutadas en la provincia de Chincheros llevan una placa con el nombre de la autoridad política que las realizó, y sus inauguraciones se convierten en un festín y un regocijo para la autoridad ante los beneficiarios.

A pesar de la experiencia acumulada, el equipo técnico convocó a la primera asamblea informativa el 6 de junio de

2008, la cual se vio afectada por la inasistencia de las autoridades y funcionarios responsables de legitimar el proceso. Esta falta de compromiso debilitó la continuidad del presupuesto participativo, agravada por conflictos políticos entre algunos regidores y el alcalde, quienes se enfrentaron por el incumplimiento en la ejecución de obras prioritarias en sus respectivas comunidades. Dado que los regidores actuaban como intermediarios entre los vecinos y la administración municipal, la frecuente ausencia del alcalde de la ciudad exacerbó el desencanto y la falta de coordinación.

Como resultado, el presupuesto participativo de 2008 no se concretó. No se establecieron compromisos ni prioridades claras, y la autoridad municipal continuó ejecutando proyectos a su discreción. En este contexto, el presupuesto participativo de 2008 quedó reducido a una mera asamblea informativa, como consta en el cuaderno de actas del año. Esto refleja una falta de continuidad en el proceso y subraya el creciente desencanto ciudadano, que se traduce en un mayor ausentismo en las futuras ediciones del presupuesto participativo.

En el año 2008, en el distrito de Anco Huallo, se crearon dos instituciones clave: la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza y el Frente de Defensa. Estas organizaciones nacieron con el objetivo de fortalecer la participación ciudadana, y en un inicio contaron con un respaldo significativo de la población, que veía en ellas una oportunidad para asumir un rol protagónico en la toma de decisiones locales. Sin embargo, con el paso del tiempo estas instituciones no lograron el impacto esperado en la convocatoria de las organizaciones sociales de base, principalmente debido a las disputas internas entre sus dirigentes, algunos de quienes eran ex candidatos municipales que buscaban controlar las organizaciones.

Este conflicto interno fue rápidamente aprovechado por la autoridad municipal, que optó por coordinar directamente con los alcaldes de los centros poblados, quienes habían

ascendido políticamente en forma reciente. La autoridad municipal, al confiar más en estos alcaldes que en los dirigentes de las organizaciones sociales de base, fomentó una relación de dependencia a través de la Ley de Incentivo Económico implementada en 2008. Este incentivo, destinado a los centros poblados, fue manejado y condicionado por el alcalde distrital, otorgando ciertos privilegios a los alcaldes de los centros poblados, quienes se convirtieron en aliados incondicionales, obligados a firmar documentos en favor de la gestión municipal.

En cuanto al desarrollo del presupuesto participativo en el distrito, el proceso mostró una clara tendencia al desinterés por parte de las autoridades municipales. Según el cronograma del Ministerio de Economía y Finanzas, el proceso debía realizarse entre mayo y julio, pero esto fue variando con los años. En 2007, los talleres de priorización se llevaron a cabo en las fechas previstas; sin embargo, en 2008, aunque el proceso se inició en junio, no se completaron los talleres en los centros poblados. Para 2009 el presupuesto participativo se intentó retomar, pero los talleres de priorización comenzaron recién en octubre, incumpliendo así los plazos establecidos por el MEF. Este retraso evidencia que el presupuesto participativo no era una prioridad para la gestión municipal, limitándose a cumplir con el proceso de manera formal y fuera de plazo.

En 2009 el presupuesto participativo en el distrito de Anco Huallo se llevó a cabo de manera meramente formal, cumpliendo con la normativa, pero sin un verdadero compromiso con la participación ciudadana. Según un integrante del equipo técnico, los fondos del Foncomún se destinaron principalmente como contrapartida para la construcción del local de la Universidad “Micaela Bastidas” en el anexo de Ccollpampa, que a la fecha no ha sido funcional. Además, se continuaron obras como el Coliseo Municipal “Amador Venegas” y la remodelación de la Plaza Mayor “Alan García”, lo

que minimizó la necesidad de involucrar a la ciudadanía en el proceso participativo.

El nombre “Alan García” dado a la plaza en remodelación no respondía a un reconocimiento por obras del gobierno, sino a una estrategia para asegurar financiamiento estatal, lo cual no se concretó, dejando la obra inconclusa. A pesar de la convocatoria para el presupuesto participativo 2009, las autoridades locales, como el ex alcalde del centro poblado de Totorabamba, mencionan que la participación fue limitada, ya que muchos asistieron más para agradecer por obras no priorizadas que por un verdadero interés en el proceso.

Aunque se observó un ligero incremento en la participación en algunas mesas zonales en comparación con años anteriores, la convocatoria se hizo de manera tardía y sin la debida difusión. Este hecho, sumado a que la convocatoria se realizó en octubre, un mes crítico para las actividades agrícolas, llevó a que muchos comuneros no asistieran o vieran la invitación como informal. En algunas zonas la baja asistencia fue tan notable que los talleres se realizaron en el despacho del alcalde, lo que evidencia el desinterés y la desorganización en el proceso.

El proceso del presupuesto participativo en Anco Huallo fue perdiendo credibilidad a lo largo de los años debido al incumplimiento de los acuerdos establecidos, lo que generó desconfianza entre los ciudadanos. Durante el taller central de 2009, varios participantes expresaron su frustración ante la falta de ejecución de proyectos previamente priorizados, como lo muestra una de las intervenciones, quien sugirió cumplir primero con los presupuestos de años anteriores antes de considerar nuevos proyectos.

A pesar de que en 2009 se priorizaron 38 proyectos, muchos de ellos ya habían sido considerados en el presupuesto participativo de 2007 y continuaban sin ser ejecutados. El alcalde distrital, en lugar de priorizar la participación ciudadana, centró sus esfuerzos en culminar

obras como el Coliseo Municipal “Amador Venegas” y la remodelación de la Plaza de Armas “Alan García”, utilizándolas como plataformas para su campaña política en las elecciones de 2010.

El alcalde organizó su primera rendición de cuentas de 2009 en el nuevo Coliseo Municipal, buscando resaltar el cumplimiento de sus promesas de campaña y ganar apoyo electoral. Sin embargo, su enfoque en las elecciones y la actualización del plan de desarrollo concertado distrital, con la ayuda de simpatizantes, evidenció que el proceso participativo fue relegado a un segundo plano, reduciendo aún más su legitimidad y efectividad.

En 2011 Américo Chávez Elguera asumió la alcaldía, habiéndose ganado el apoyo popular a través de su emisora radial y actividades sociales, lo que le permitió ser elegido con el respaldo de un movimiento político regional. Sin embargo, una vez en el cargo se distanció de quienes lo apoyaron inicialmente, incluyendo al partido político que lo llevó a la alcaldía, y comenzó a colaborar con ex alcaldes, generando la percepción de un “cogobierno” entre ambos. Esta relación, junto con la falta de experiencia en su equipo y la contratación de familiares y amigos en la municipalidad, provocó descontento entre los ciudadanos.

Durante los primeros meses de su gestión se enfocó en proyectos financiados por el gobierno regional, como la construcción del mercado Modelo de Uripa y la pavimentación de calles. Aunque estas obras eran importantes para la visibilidad política, no estaban alineadas con las prioridades establecidas en los procesos de presupuesto participativo anteriores, lo que reflejaba una desconexión entre la gestión municipal y las demandas ciudadanas.

El presupuesto participativo de 2011 se limitó a un único taller central con sólo 26 participantes, sin llevar a cabo los talleres zonales que eran fundamentales para la participación ciudadana, especialmente en las comuni-

dades rurales. Este enfoque refleja la falta de promoción y apoyo a la participación ciudadana en el proceso, lo que contribuyó al ausentismo y a la pérdida de confianza en la gestión municipal.

Durante el proceso del presupuesto participativo, la gestión municipal de Anco Huallo priorizó 21 proyectos, principalmente de infraestructura. Sin embargo, la poca participación de las principales autoridades, como el alcalde y los regidores, reveló un desinterés general en profundizar este sistema de gestión local. En 2012 este desinterés se tradujo en cuestionamientos crecientes por parte de la población, que criticó la ineficacia administrativa, la poca transparencia y la ejecución de obras que no respondían a las verdaderas prioridades comunitarias.

La municipalidad, consciente de las críticas, aprobó una ordenanza para mejorar el proceso del presupuesto participativo, introduciendo el enfoque de “presupuesto por resultados” y contratando facilitadores externos para guiar el proceso. Este nuevo enfoque generó una mayor expectativa entre los ciudadanos, especialmente en las zonas rurales, debido a la oportunidad de promover proyectos concursables con el apoyo de diferentes ministerios. A pesar de estas mejoras, el proceso aún enfrentaba desafíos, reflejando la compleja relación entre las autoridades municipales y la comunidad.

La baja participación ciudadana en el cercado de Uripa, a pesar de ser una de las comunidades más grandes y organizadas, destaca como un problema crítico. El poco compromiso de las autoridades locales y la deficiente comunicación con la población han contribuido a esta situación. Los ciudadanos de Uripa están al tanto de las irregularidades de la gestión a través de medios locales y la opinión pública, mientras que en la zona rural la autoridad intenta mantener una imagen positiva mediante la promoción de programas gubernamentales, aunque estos beneficios no siempre se reflejan en una gestión transparente.

En contraste, la comunidad urbana se enfrenta a un ambiente de desconfianza y corrupción, evidenciado por panfletos anónimos que denuncian los problemas en la administración municipal. Un vecino, al descubrir nepotismo y corrupción en la ejecución de obras, solicitó la vacancia del teniente alcalde, quien fue destituido por peculado. A pesar de estos esfuerzos, la falta de acción por parte de organizaciones sociales como el Frente de Defensa, debido a su proximidad con la autoridad, limita el impacto de estas demandas.

Estos problemas de corrupción y falta de transparencia han obstaculizado el avance hacia una participación ciudadana efectiva y la consolidación de las organizaciones sociales de base. La ausencia de fiscalización por parte de la sociedad civil y la falta de liderazgo comprometido con la democratización agravan la situación. Estos temas serán abordados con mayor profundidad en las siguientes secciones.

Desafíos en la gestión para el desarrollo local

Durante la investigación, al ingresar al segundo piso del “Palacio Municipal” de Anco Huallo, la primera impresión es encontrar una computadora apagada con el letrero “Módulo ciudadano”. Este módulo, que debía proporcionar información sobre transparencia, gestión municipal y participación ciudadana, no estaba operativo. A pesar de que el módulo prometía acceso a información sobre transparencia, permitía realizar preguntas al alcalde y abordaba la gestión de proyectos, un funcionario confirma que no ha funcionado durante un tiempo y que los ciudadanos no mostraban interés en su uso, indicando que no cumplió con su propósito. Esta iniciativa de comunicación digital formaba parte del proyecto USAID-Perú, Comunas, impulsado durante el segundo gobierno aprista bajo el lema “El Perú avanza” y

fue implementada en el año 2007. Sin embargo, se dejó de usar debido a los altos costos de mantenimiento.

Además, el portal municipal creado en esa misma gestión no está actualizado. Aunque Uripa ha tenido acceso a internet durante los últimos 10 años, la comuna no ha utilizado eficazmente esta herramienta para transparentar sus acciones. En los últimos ocho años la municipalidad ha recibido más de 90 millones de nuevos soles de diversos fondos, según el Ministerio de Economía y Finanzas. La Ley de Transparencia y la Ley Orgánica de las Municipalidades requieren que se realicen audiencias públicas al menos dos veces al año para rendir cuentas a los ciudadanos. Sin embargo, en la municipalidad distrital de Anco Huallo, la rendición de cuentas se realiza de manera informal y es vista como un trámite menor. Durante una rendición de cuentas en junio de 2013, se distribuyeron documentos con cifras y conceptos financieros difíciles de interpretar para los ciudadanos. Además, el expositor de esta rendición no era el alcalde, los regidores, ni el gerente municipal, sino un asesor externo, lo que contraviene el reglamento del MEF.

Una muestra evidente del mal estado de la municipalidad es el poco conocimiento por parte de las autoridades sobre la ejecución de obras, los proyectos en marcha y las gestiones realizadas. Además, desde la sociedad civil hay una notable desmotivación para participar en las audiencias públicas de rendición de cuentas. Esto se debe a que los ciudadanos no se sienten escuchados ni considerados por la gestión municipal. La tabla 1 ilustra claramente esta ausencia de participación ciudadana en los procesos de rendición de cuentas.

Tabla 1. Participantes en audiencia pública de la municipalidad distrital de Anco Huallo

<i>Audiencia pública</i>	<i>Fecha de realización</i>	<i>Participantes</i>
Audiencia pública 2007	09 de junio de 2007	30
Audiencia pública 2008	20 de diciembre de 2008	50
Audiencia pública 2009	22 de agosto de 2009	10
Audiencia pública 2009	05 de setiembre de 2010	38
Audiencia pública 2010	30 de enero de 2010	15
Audiencia pública 2011	No se realizó	-
Audiencia pública 2012	13 de junio de 2013	10
Total participantes		11

Fuente: elaboración propia a partir de las actas de audiencia pública de rendición de cuentas.

La primera rendición de cuentas se llevó a cabo el 9 de junio de 2007 en la Plaza de Armas del municipio. Esta audiencia contó con la presencia de 30 asistentes, entre ciudadanos interesados y dirigentes, según el acta correspondiente. Durante la sesión, el representante del Frente de Defensa solicitó una justificación por el retraso en la realización de la audiencia pública y la no ejecución de obras previstas en el presupuesto participativo del año anterior. La respuesta del alcalde fue que la primera convocatoria, programada para el 2 de junio, no se pudo llevar a cabo por problemas de disponibilidad de avión.

Desde el inicio de la gestión en 2007 se evidenció una notable ausencia de participación ciudadana en las audiencias públicas de rendición de cuentas. Un poblador expresó el desinterés generalizado con la siguiente observación: “¿Para qué ir, si lo que decidimos en los presupuestos participativos no se toma en cuenta? ¿Qué vamos a escuchar del alcalde?”

En 2007, a pesar de los reclamos de dirigentes y vecinos, sólo se realizó una audiencia pública. En el año siguiente la audiencia se llevó a cabo casi al final del año y con escasa asistencia ciudadana. El informe del 20 de diciembre de 2008 detalla que, debido a la baja concurrencia, la audiencia se trasladó al salón consistorial de la municipalidad. Se sugirió que los informes se difundieran por radio o se enviaran copias a los pobladores, ya que la participación fue mínima.

Las audiencias públicas deberían ser espacios donde las autoridades rindan cuentas de sus gestiones y justifiquen públicamente sus acciones, mientras que los ciudadanos tienen el derecho de recibir información clara y transparente. Sin embargo, en la municipalidad distrital de Anco Huallo estas audiencias a menudo carecen de legitimidad. La población percibe que las autoridades comunican sólo lo que les conviene y que la información proporcionada es difícil de verificar debido a la falta de herramientas y conocimientos para interpretar los datos. Esto lleva a que muchas personas consideren estas audiencias como una pérdida de tiempo, sin beneficios tangibles.

Los ciudadanos prefieren asistir a asambleas comunales convocadas por el presidente de la comunidad, en lugar de las audiencias públicas de rendición de cuentas organizadas por el alcalde de la municipalidad. Este fenómeno se refleja en el siguiente extracto del cuaderno de actas de rendición de cuentas:

Al iniciar la audiencia pública, el Presidente del Frente de Defensa de Uripa, y el Presidente de la comunidad, convocaron a una asamblea comunal para el mismo día y hora, a pesar de que se había programado una audiencia pública. Esto llevó a que se provocara a la población para que asistiera primero a la asamblea. El Alcalde, al tomar la palabra, aclaró que la convocatoria a la audiencia se había hecho con anticipación. El Gobernador propuso someter a votación si se debía realizar primero la audiencia o la asamblea, y el resultado fue a favor de la asamblea comunal.

¿Por qué la población prefiere asistir a una asamblea comunal en lugar de a una audiencia pública de rendición de cuentas? Aunque el gobierno local es una de las instituciones más importantes en el ámbito rural, y la rendición de cuentas debería ser prioritaria, en Anco Huallo esta percepción es diferente. A partir de la investigación se solicitó información sobre las actas de asistencia y se descubrió que en la asamblea comunal del 22 de agosto de 2009, convocada el mismo día que la audiencia pública, firmaron 290 comuneros. Las agendas tratadas en esta asamblea incluían temas cruciales como tierras comunales, venta de forestación comunal y administración del agua. En contraste, en la audiencia pública de la misma fecha organizada por la municipalidad, sólo asistieron 38 personas.

En las asambleas comunales, varones y mujeres interactúan directamente con sus autoridades, debatiendo agendas y respetando las opiniones de todos los participantes. Las decisiones sobre recursos comunales, como el agua y las tierras, se toman de manera transparente y en un contexto de solidaridad y reciprocidad. Además, las asambleas se realizan en quechua, el idioma predominante en el área rural, lo que facilita la participación.

En cambio, las audiencias públicas de rendición de cuentas presentan barreras significativas. Los ciudadanos deben registrarse con anticipación y esperar su turno para hablar, mientras que las autoridades dominan el tiempo con informes técnicos en castellano. Esto crea una separación entre las normas establecidas y las prácticas locales, haciendo que las audiencias sean percibidas como menos relevantes y útiles para la comunidad.

La escasa participación ciudadana en las audiencias públicas de rendición de cuentas, a pesar de las reprogramaciones y convocatorias anticipadas, es una muestra clara de la desconexión entre las autoridades municipales y las necesidades de la población.

En 2011, la nueva gestión municipal optó por no realizar la audiencia pública de rendición de cuentas, priorizando en su lugar la ejecución de obras de gran envergadura. La rendición de cuentas correspondiente al año fiscal 2012 se llevó a cabo recién en junio de 2013.

La poca participación ciudadana no se limita sólo a los procesos de rendición de cuentas, sino que también se manifiesta en la fiscalización y el control de los proyectos ejecutados en el distrito de Anco Huallo. Esta ausencia de supervisión ha podido contribuir a una ejecución deficiente de varias obras. Por ejemplo, el proyecto “Ampliación del sistema de alcantarillado y educación sanitaria en el distrito de Anco Huallo”, que recibió más de tres millones de nuevos soles, colapsó en pocos años. De igual manera, el proyecto de pavimentación de las calles, con un presupuesto de siete millones de nuevos soles, muestra rajaduras y desperfectos antes de su finalización.

Conclusiones

La investigación revela que los mecanismos de participación ciudadana impulsados por el Estado y la descentralización en la municipalidad distrital de Anco Huallo no lograron consolidarse como herramientas efectivas de gestión municipal. En lugar de generar un proceso participativo innovador, se evidenció un creciente desencanto y decepción entre los actores sociales, quienes no vieron reflejadas sus expectativas en la práctica del presupuesto participativo. Las autoridades locales utilizaron este espacio de manera clientelar, limitándolo a un simple recogimiento de demandas sin un verdadero impacto en la institucionalidad del gobierno local, lo que contribuyó al distanciamiento entre las autoridades y los ciudadanos.

Además, la participación ciudadana se vio afectada por la creación de nuevas instituciones como los Centros Poblacionales.

dos, que fueron manejados directamente por los alcaldes, excluyendo a las organizaciones sociales y líderes locales del proceso de descentralización. El poco interés y la escasa participación en las rendiciones de cuentas reflejan una percepción de desconfianza hacia las autoridades y una falta de herramientas para interpretar la información presentada. A pesar de los esfuerzos realizados, la investigación muestra que el proceso de descentralización y participación ciudadana en Anco Huallo ha tenido dificultades para adaptarse a las realidades locales y cumplir con sus objetivos, subrayando la necesidad de un enfoque más inclusivo y contextualizado. ☹

Autor no especificado. (2002). *Ley de Bases de la Descentralización*. <https://www.mef.gob.pe/es/normatividad/por-temas/descentralizacion/6833-ley-n-27783-3/file#:~:text=ley%20n%C2%BA%2027783>

Banda, P. (2018). *Ausentismo de la participación ciudadana en la gestión del desarrollo local en la municipalidad distrital de Anco Huallo*. https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/11978/banda_sulca_paulo_rossi_ausentismo_participacion.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Carrión, A. (2004). *Participación ciudadana y descentralización en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos. <https://repositories.lib.utexas.edu/server/api/core/bitstreams/f69a2372-3c04-4cb3-ab29-c754c59ab617/content>

CEPAL. (2009). *Participación ciudadana en la gestión pública*. <https://comunidades.cepal.org/ilpes/es/grupos/discusion/participacion-ciudadana-en-la-gestion-publica>

—. (2019). *Enfoque territorial y análisis dinámico de la ruralidad: Alcances y límites para el diseño de políticas de desarrollo rural innovadoras en América Latina y el Caribe*. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/8a34171e-fe47-468f-aff-3404b329ad1f/content>

CEPLAN. (2023). *Participación ciudadana en políticas nacionales: Situación actual y propuestas para su fortalecimiento*.

Bibliografía

Bibliografía

- <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4267205/ceplan%20-%20Participaci%C3%B3n%20Ciudadana%20en%20Pol%C3%ADticas%20Nacionales.pdf>
- Chirinos, L. (2014). *Participación ciudadana*. <https://plataforma.ipnoticias.com/landing?cac=mjoemxlx6defzu6hguldfa%3d%3d&i=8rjvc38qlfmqn9n3eazhgw%3d%3d&c=-vecjmfntzlrpyz0r5auhbk2n%2fboewdtqpbelld3prcyzlkzokmgme8rdtuzsvptu>
- Díaz, J.Y. (2025). La defensa de los derechos de los pueblos originarios en las cortes superiores del Perú: El rol de los traductores e intérpretes. *GeoCiencias y Humanidades*, 3, e18. <https://doi.org/10.5281/zenodo.15722267>
- Díez, Alejandro. (1995). *Comunidad campesina y Estado en el Perú: Relación estructural de protección, promoción y olvido*. <https://cepes.org.pe/wp-content/uploads/2024/04/DebateAgrario50-1-120-145-Comunidad-campesina-y-Estado-en-el-Peru-relacion-estructural-de-proteccion.pdf>
- Espinosa, M. (2009). La participación ciudadana como una relación socio-estatal acotada por la concepción de democracia y ciudadanía. *Andamios*, 5(10), 71-109. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-00632009000100004&lng=es&tlng=es
- Grompone, R. (2006). *El heterogéneo universo de los presupuestos participativos provinciales y distritales*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos. https://propuestaciudadana.org.pe/sites/default/files/sala_lectura/archivos/_40__el_pp_en_una_sociedad_heterog_nea.iep.pdf
- Koechlin, J. (2017). *Democracia y participación: Análisis de los presupuestos participativos en el Perú*. <https://cybertesis.unmsm.edu.pe/backend/api/core/bitstreams/586cda83-bc67-46d1-97e0-933de2be56c0/content>
- Llona, M. (2004). *Gestión local participativa: Del barrio a la ciudad*. Lima: Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (DESCO). <http://www2.udec.cl/ecos/gestion%20local%20participativa.pdf>

Bibliografía

- . (2018). Las formas de representación de la sociedad civil en los espacios de participación ciudadana: El caso del presupuesto participativo en Villa el Salvador. *Pucp.edu.pe*. <http://hdl.handle.net/20.500.12404/11855>
- López, J. (2014). *Presupuesto participativo 11 años después: ¿Cambio de rumbo o más de lo mismo?* <https://www.propuestaciudadana.org.pe/sites/default/files/publicaciones/archivos/Cuaderno%20Descentralista%2030.pdf>
- López, S. (1998). *Ciudadanos reales e imaginarios: Concepciones y desarrollo y mapas de la ciudadanía en el Perú*. <https://cendoc.caaap.org.pe/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=956>
- Ludwig, H., Apel, K., Aronés, M., Ávila, J., Caro, I., Castillo, L., Hurtado, L., Quinteros, E., y Vargas, C. (2003). *Centralismo y descentralización en Ayacucho*. <https://repositorio.iep.org.pe/items/bce8f3ce-d883-496f-8c45-3a2fad165ca5>
- Panfichi, A. (2006). *La participación ciudadana en el Perú*. <https://www.buscalibre.pe/libro-participacion-ciudadana-en-el-peru/9789972428197/p/53348716>
- Remy, M. (2011). *Participación ciudadana y gobiernos descentralizados*. <https://www.propuestaciudadana.org.pe/sites/default/files/publicaciones/archivos/cd28.pdf>
- Revenz, Bruno. (2006). *Gobernanza, proceso participativo y desarrollo territorial*. Cajamarca: Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA). https://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/agora/files/1245339828.cipca_0.pdf
- Shack, N., & Porras, H. (2023). *Principales desafíos del presupuesto participativo en el Perú a los 20 años de la Ley N° 28056*. Documento de política en control gubernamental. Contraloría General de la República. Lima, Perú. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4187909/Principales%20desaf%3%ADos%20del%20presupuesto%20participativo%20en%20el%20Per%C3%BA%20a%20los%2020%20a%C3%BIos%20de%20la%20Ley%20N%C2%B0%2028056.pdf.pdf>