

La descentralización como factor explicativo de la ampliación y estabilización de los mecanismos de participación ciudadana: Estudio de caso del presupuesto participativo en el distrito de San Juan de Lurigancho, Perú (2004-2010)

Gabriela Sotelo

FLACSO, sede Ecuador

Resumen

Este artículo analiza la descentralización como factor coadyuvante de la ampliación y estabilización de los espacios y mecanismos de participación ciudadana como el presupuesto participativo. Se realiza una aproximación desde el análisis de políticas públicas entendiendo a la descentralización y a la participación como problemas institucionales. Se emplea como método de inferencia causal, el seguimiento de procesos de comprobación de la teoría para trazar y analizar el mecanismo causal que vincula la descentralización como proceso que coadyuvó a la ampliación y estabilización de los mecanismos de participación ciudadana. Se emplean los instrumentos de políticas basados en los recursos del Estado planteado en la tipología NATO (Hood 2007) entendido como recursos de nodalidad (información), autoridad, tesoro y organización teniendo en cuenta que los instrumentos se constituyen como observaciones empíricas del mecanismo causal que vincula el factor causal y el resultado. Para seleccionar el caso de estudio se empleó la técnica del Qualitative Comparative Analysis (QCA) para evidenciar las condiciones insuficientes pero necesarias para explicar un resultado.

Palabras clave: instrumentos de política, presupuesto participativo, mecanismo causal, seguimiento de procesos, Perú.

Decentralization as an explanatory factor for the expansion and stabilization of citizen participation mechanisms: Case study of the participatory budget in the district of San Juan de Lurigancho, Peru (2004-2010)

Abstract

This article analyzes decentralization as a contributing factor in the expansion and stabilization of spaces and mechanisms for citizen participation such as the participatory budget. An approximation is made from the analysis of public policies, understanding decentralization and participation as institutional problems. It is used as a method of causal inference, the follow-up of processes of verification of the theory to trace and analyze the causal mechanism that links decentralization as a process that contributed to the expansion and stabilization of citizen participation mechanisms. The policy instruments based on the state resources proposed in the NATO typology (Hood 2007) are used, understood as resources of nodality (information), authority, treasure and organization taking into account that the instruments are constituted as empirical observations of the causal mechanism that links the causal factor and the result. To select the case study, the Qualitative Comparative Analysis (QCA) technique was used for evidence of insufficient but necessary conditions to explain a result.

Keywords: policy instruments, participatory budget, causal mechanism, process monitoring, Peru.

<p>*Dirección de correspondencia [Correspondence address]: Gabriela Sotelo, FLACSO, sede Ecuador E-mail: gassotelofl@flacso.edu.ec</p>
--

Introducción

La presente investigación parte desde el análisis de políticas públicas hacia los espacios y mecanismos de participación ciudadana que se implementaron como parte del proceso de democratización en los países de América Latina, a partir de los años ochenta, los cuales permitieron la participación de los actores no estatales en la toma de decisiones en el espacio público y reconfiguró de este modo el vínculo y las relaciones entre la sociedad civil y el Estado.

Esta emergencia de los mecanismos de democracia participativa y de deliberación pública, ha llamado el interés investigativo desde disciplinas como las ciencias políticas y la sociología; así como la institucionalización de los procesos participativos y el análisis de los diseños institucionales que permiten la implementación de estas experiencias participativas. Constituyéndose como el caso más analizado el Presupuesto Participativo en Porto Alegre, (Cabannes, 2004; Goldfrank y Schneider, 2006; Souza, 2004, Avritzer, 2006) considerando a los presupuestos participativos como una forma de voz institucionalizada no electoral que afecta las agendas y las políticas públicas (Cameron *et al.*, 2012).

Desde el análisis de políticas públicas se plantea abordar la descentralización como un problema institucional a partir de la definición como la transferencia de poderes y recursos desde el nivel central hacia los gobiernos subnacionales y la incidencia de este proceso sobre la ampliación y estabilización de mecanismos de participación que reconfiguren el centralismo característico de varios países latinoamericanos, así como el estudio de la participación de actores no estatales en el proceso de diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas. Además de generar esta participación “mecanismos de rendición de cuentas transversal” que permiten formas de cogestión entre el Estado y la sociedad civil (Isunza Vera, 2006).

La pregunta en torno a la cual gira la investigación es: ¿Por qué la descentralización coadyuva a la ampliación y estabilización de espacios y mecanismos de participación ciudadana? La hipótesis sostiene que la descentralización crea las instituciones necesarias que coadyuvan a la ampliación y estabilización de los espacios y mecanismos de participación ciudadana. En este sentido, tanto la descentralización y la participación ciudadana son analizados como problemas institucionales, por tal motivo la aproximación institucionalista cobra especial relevancia para el presente análisis.

Metodológicamente, se utiliza el *process-tracing* de la variante de comprobación de la teoría para

analizar el mecanismo causal que vincula la descentralización como factor causal y la ampliación y estabilización de los espacios y mecanismos de participación como el resultado de la política. Asimismo, se emplearán los instrumentos de políticas, a partir de la tipología de instrumentos (NATO), entendiéndolos como observaciones empíricas que permitan analizar el diseño de la política de descentralización y los espacios y mecanismos de participación ciudadana.

Se realizará un estudio de caso del distrito limeño de San Juan de Lurigancho, durante los años 2004 hasta el 2010, este caso fue seleccionado con la técnica de investigación comparativa Qualitative Comparative Analysis (QCA) el cual permite identificar las condiciones necesarias, pero insuficientes que permiten evidenciar la complejidad de la causalidad que pueden producir un mismo resultado. San Juan de Lurigancho es un distrito que agrupa más de 1 millón de habitantes¹ y que implementó el presupuesto participativo desde el 2004 tras la promulgación de la Ley Marco del Presupuesto Participativo, además de articularlo con los planes de desarrollo concertado y continuar con el proceso hasta la actualidad.

Discusión teórica

La presente investigación toma como punto de partida la posición ontológica filosófica realista crítica planteada por Jackson (2010) dado que se entiende que tanto la descentralización como factor explicativo o causal y la participación ciudadana son procesos e instituciones que existen independientemente del investigador como parte de las nuevas formas de interacción entre el Estado y la sociedad civil. Asimismo se asume una metodología transfactualista puesto que se reconoce que la descentralización y la participación son procesos que no se pueden observar directamente pero sí se puede recoger evidencia empírica de su implementación a través de los instrumentos de política.

Los estudios sobre la descentralización desde la sociología se caracterizan por tener dos elementos comunes: “a) la descentralización y la participación como medios de fortalecimiento democrático de la sociedad civil; y b) la descentralización y participación como mecanismos de asignación y provisión de bienes públicos y de control para la gestión más eficiente del Estado” (Montecinos, 2005: 77).

Finot argumenta que “la descentralización políti-

¹Lima tiene aproximadamente 10 millones de habitantes, en este sentido San Juan de Lurigancho es el distrito más grande y poblado a nivel nacional.

ca debería contribuir sustancialmente al logro de dos objetivos adicionales que también son esenciales para la gobernabilidad democrática: la participación ciudadana en la gestión pública y la reducción de la corrupción” (Finot, 2001: 16). Este autor vincula el proceso de descentralización y la apertura de espacios de participación para el logro de una estabilidad democrática lo cual pone en relieve el rol de las instituciones sobre la participación.

Ziccardi (2010) define a la participación ciudadana como las formas mediante las cuales se incorpora a la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones; así como también a intereses particulares, pero no individuales. Las funciones de la participación ciudadana son tres medularmente, a partir de lo propuesto por Ziccardi (2010): “a) otorgar legitimidad y capacidad de generar consensos en el gobierno democrático; b) poseer un valor pedagógico y ser un escalón en la construcción de una cultura democrática; y c) contribuir a hacer más eficaces la decisión y la gestión públicas” (Ziccardi, 2010: 212).

En la presente investigación al considerarse la descentralización y la participación como problemas institucionales, toma relevancia la aproximación institucionalista para explicar la ampliación y estabilización de los mecanismos de participación ciudadana no solo como proceso de establecer normativas que permitan su implementación, sino también para profundizar el análisis de las instituciones tanto formales como informales que han incidido en el proceso que permite vincular el factor causal y el resultado.

Si bien se argumenta que la creación de instituciones tanto formales como informales inciden en el proceso de participación ciudadana es medular señalar el rol de las instituciones a partir de lo planteado por March y Olsen (1983) quienes señalan que las instituciones políticas influyen sobre el comportamiento de los individuos a través de normas, valores, intereses, identidades y creencias. Asimismo, en concordancia con Peters (2003) quien señala que las instituciones se convierten en el componente central que ayudan a explicar la vida política de forma más directa.

Peters (2015) argumenta que las políticas públicas se pueden analizar a través de una perspectiva de diseño² lo cual contribuye a establecer y analizar la conexión entre las causas del problema que se aborda, los instrumentos usados para remediar esta situación y la comprensión de cuál sería el resultado esperado de la política pública. En el modelo de in-

²El marco de diseño de política planteado por Peters (2015) consta de tres componentes: el modelo de causalidad, el modelo de intervención y el modelo de evaluación.

tervención se observa la coincidencia entre Howlett y Wellstead (2011) y Peters (2003) al señalar que los gobiernos tienen una caja de herramientas que puedan usar para generar cambios durante el proceso de implementación, los cuales son los instrumentos de políticas públicas a través de sus componentes sustantivos y procedimentales.

Howlett señala que el diseño de políticas comprende la actividad mediante la cual se formula la política y los resultados de las políticas y que está presente tanto en la formulación como en la implementación de políticas e involucra intereses, ideas y actores en el proceso de las políticas (Howlett, 2009 en Howlett y Wellstead, 2011: 22).

El diseño de políticas es definido como el conjunto de actividades para formular la política pública el cual está determinado por el contexto histórico e institucional. El diseño de políticas tiene dos componentes medulares: a) el componente sustantivo: se refiere al conjunto de arreglos alternativos que buscan resolver un problema de política y b) el componente procedimental: se refiere al conjunto de actividades relacionadas a formular, decidir y administrar dicha alternativa.

A partir de la hipótesis planteada en la investigación se aplicará el marco de diseño de política y el uso de la tipología de instrumentos NATO para identificar los instrumentos de políticas que fueron diseñados para implementar los mecanismos de participación a partir de la identificación del objetivo general de la participación como política pública y los instrumentos que se diseñaron para lograr la implementación teniendo en cuenta el contexto histórico e institucional en el cual se iniciaron la serie de reformas que permitieron la participación de actores no estatales en la toma de decisiones en el espacio público.

Método

El problema de investigación gira en torno a la importancia del análisis de la participación porque contribuye a la comprensión de esta nueva forma de interacción entre el Estado y la sociedad civil, lo cual ha permitido su inmersión en la toma de decisiones sobre lo público. En la presente investigación se busca analizar la descentralización como factor coadyuvante de la ampliación y estabilización de los mecanismos de participación ciudadana, especialmente del presupuesto participativo.

La pregunta que guía la investigación es ¿Por qué la descentralización coadyuva a la ampliación y estabilización de espacios y mecanismos de participa-

ción ciudadana? La hipótesis sostiene que la descentralización crea las instituciones necesarias que coadyuvan a la ampliación y estabilización de los espacios y mecanismos de participación ciudadana.

Se emplea como método de inferencia causal el *process-tracing* o seguimiento de procesos de tipo de comprobación de la teoría el cual se centra en el estudio de los mecanismos causales de un solo caso y la esencia de este método radica en ir más allá de la identificación de correlaciones entre las variables independientes y los resultados. El mecanismo causal es definido por Beach y Pedersen (2013) como un sistema de partes interconectado que transmite fuerzas causales de X a Y. Cada una de las partes del mecanismo causal está compuesta por entidades que realizan actividades; las entidades son los factores que intervienen en las partes del mecanismo donde las actividades son productores de cambios, o lo que transmite las fuerzas causales a través de un mecanismo (Beach y Pedersen, 2013: 29).

Beach y Pedersen (2013) hacen referencia a 3 variantes del *process-tracing*³ en las ciencias sociales y en esta investigación se empleará el *process-tracing* de comprobación de la teoría, el cual deduce una teoría a partir de la literatura existente y luego comprueba si la evidencia muestra cada parte de un mecanismo causal hipotético en un caso dado, lo que permite inferir dentro de los casos si el mecanismo funciona según lo esperado y si el mecanismo estaba presente en su conjunto (Beach y Pedersen, 2013: 14).

En la presente investigación se plantea el uso del método del *process-tracing* de variante de comprobación de la teoría, para trazar el mecanismo causal que vincula el proceso de descentralización con la ampliación y estabilización de espacios y mecanismos de participación ciudadana, para ello se empleará información proveniente de los instrumentos de política pública.

Howlett y Wellstead (2011) define los instrumentos de políticas retomando lo planteado por Linders y Peters como “las técnicas o medios a través de los cuales los Estado buscan alcanzar sus metas. Son objeto de deliberación y actividad en todas las etapas del proceso normativo y afectan tanto al proceso de formulación de la agenda como a los procesos de formulación de políticas” (Howlett, 2005 en Howlett y Wellstead, 2011: 22). Los instrumentos de políticas son la caja de herramientas de la cual los gobiernos eligen para el diseño de las políticas públicas.

Cristopher Hood propuso una tipología de instru-

³Beach y Pedersen (2013) hacen referencia a 3 variantes del *process-tracing*: comprobación de la teoría, elaboración de la teoría y explicación de resultados.

mentos de política bajo la premisa de que los gobiernos tienen cuatro recursos disponibles que pueden usar para realizar cambios en su entorno o detectarlos. La tipología de instrumentos del modelo NATO, planteado por Hood y Margetts (2007), los cuales agrupan en cuatro categorías los recursos del Estado: los instrumentos de nodalidad (información), autoridad, tesoro y organización.

Los instrumentos de organización se refieren a las herramientas de gobiernos que se basan en el uso de las instituciones y el personal de gobierno para influir en la política, los instrumentos de autoridad son la materialización del uso del poder coercitivo del Estado para lograr los objetivos del gobierno a través del control o la alteración del comportamiento social es la esencia de la regulación. Los instrumentos de recursos o financieros se refiere a la transferencia de recursos del Estado hacia otros actores con el fin de emprender alguna actividad deseada por el gobierno mediante incentivos o imposiciones para desalentar y los instrumentos de información son las técnicas o mecanismos de políticas que dependen del uso de la información para afectar directa o indirectamente el comportamiento de quienes participan en la producción, consumo y distribución de bienes y servicios en la sociedad. (Howlett y Wellstead, 2011).

En este artículo, se emplea el análisis de congruencia planteado por George y Bennett (2005) como un método que puede combinarse con el *process-tracing* para evaluar si la congruencia entre la variable independiente y dependiente es causal o espuria y también enriquecer teorías que solo establecen una relación entre las variables dependientes y no hacen referencia a las variables intervinientes y el proceso que las conecta.

El método de la congruencia puede usarse dentro del caso, o bien combinarse con un caso contrafactual como forma de controlar la comparación. Un estándar importante para las pruebas de congruencia es la congruencia: similitudes en la fuerza relativa y duración de las causas hipotéticas y los efectos observados (George y Bennett, 2005: 503). El método de la congruencia permite a los investigadores probar si la predicción sobre el resultado que debe surgir de la teoría es congruente con lo que se encontró en el caso.

En este sentido, el método de la congruencia será empleado en la presente investigación para evaluar si la relación entre la descentralización como factor causal de la ampliación y estabilización de los espacios y mecanismos de participación ciudadana es causal e identificar las variables espurias o intervinientes que han incidido en este proceso, el cual será analizado con mayor detalle a través del

process-tracing para comprobar la teoría planteada. Se analizarán también los instrumentos de política planteado por Hood para realizar el análisis de congruencia.

Análisis de congruencia del caso de estudio

Inicios del proceso de descentralización en el Perú

Los inicios del proceso de descentralización en el Perú se pueden rastrear desde finales de la década de los setentas, lo cual se observa en la Constitución Política de 1979 dado que “formuló las bases para un Estado descentralizado, cuyas instituciones empezaron a avanzar con los gobiernos municipales desde 1980 y hasta la elección de gobiernos regionales, en 1990, los que fueron disueltos en 1992” (Dammert, 2003: 244).

Entre los años 1980 y 1992 se definieron los tres niveles de gobierno: nacional, regional y local; y durante ese periodo se realizaron las primeras elecciones a nivel subnacional, producto de las cuales se eligieron 11 gobiernos regionales, sin embargo estos no funcionaron en la práctica.

Tras el autogolpe de Alberto Fujimori, el 5 de abril de 1992 se disolvieron instituciones medulares para el funcionamiento democrático como el Congreso de la República y todo el poder se concentró en el poder Ejecutivo. En este sentido, los gobiernos regionales fueron intervenidos y se crearon los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR), los cuales estaban presididos por el Ministerio de la presidencia, lo cual evidencia con claridad un retroceso en cuanto a los avances descentralizadores que se propulsaban desde fines de los años setentas.

Sin embargo, cabe mencionar que la Constitución Política del Perú de 1993 señala en el artículo 31^o que “es derecho y deber de los vecinos participar en el gobierno municipal de su jurisdicción; siendo que la ley norma y promueve los mecanismos directos e indirectos de su participación”. Los mecanismos de participación que se incluyeron en la Constitución fueron de democracia directa tales como el referéndum, la revocatoria de autoridades y la demanda de rendición de cuentas.

Asimismo en el Capítulo XIV del Título IV de la Constitución Política de 1993, se hace referencia al proceso de descentralización el cual se define como la transferencia de facultades y competencias del

gobierno central y de los recursos del Estado a las instancias descentralizadas como los gobiernos regionales y locales; en la práctica, el poder ejecutivo concentró todo el poder.

Entre los instrumentos de autoridad que incorporan mecanismos de democracia directa se encuentran los derechos de participación ciudadana como la iniciativa de reforma constitucional, la iniciativa en la formación de las leyes, el referéndum, la iniciativa en la formación de dispositivos municipales y regionales y otros mecanismos de participación. Entre los derechos de control de los ciudadanos: revocatoria de autoridades, remoción de autoridades, demanda de rendición de cuentas y otros mecanismos de control establecidos por la presente ley. Estos mecanismos fueron incorporados mediante la Ley N° 26300 denominada Ley de derechos de participación y control ciudadanos promulgada en el 2004.

Asimismo en 1998 se promulgó la Ley N° 26922: Ley Marco de Descentralización la cual contiene el marco legal para la implementación de forma gradual de la descentralización a través de una coordinación interinstitucional en el marco del gobierno descentralizado, en este sentido señala en el artículo 2 que entre sus objetivos se encuentra “lograr adecuados niveles de participación de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos de su localidad”.

Si bien las reformas durante el gobierno de Fujimori contribuyeron al proceso de descentralización como la Ley Marco de Descentralización, la creación de instituciones centralizadoras como el Ministerio de la Presidencia y la intervención de los gobiernos regionales se constituyen como trabas al proceso de transferencia de recursos y poder a los gobiernos subnacionales.

Reformas descentralizadoras favorables a la participación ciudadana

El año 2000 se constituye como un año clave para el proceso de transición a la democracia en el Perú, esto tras la renuncia de Fujimori desde Japón, la cual sentó las bases para el gobierno de Valentín Paniagua en el año 2000. “A partir del Gobierno de Transición la concertación se convirtió en política oficial al crearse legalmente en enero del año 2001 la Mesa de Concertación de la Lucha contra la Pobreza y luego legislarse la participación local vía los CCLs y PPs” (Arroyo e Irigoyen, 2004: 15).

En el 2000, Paniagua convocó a elecciones generales resultando como ganador de la presidencia Alejandro Toledo, candidato que tuvo entre sus propuestas de campaña las reformas de descentra-

lización y es importante mencionar que durante su gobierno se crearon instituciones para cumplir este propósito como la Secretaría de la Descentralización como organismo adscrito al Ministerio de la Presidencia y el Consejo Nacional de Descentralización.

Las Mesas de Concertación de Lucha contra la Pobreza (MCLCP) fueron creadas a nivel nacional el 18 de enero del 2001 por Decreto Supremo N° 001-2001- Promudeh, “la mesa surgió del convencimiento de que se requería la participación concertada de la sociedad civil y el Estado en la lucha para superar los graves problemas de pobreza y desigualdad que vivía el país” (Panfichi y Dammert, 2005, 256). Estas Mesas de Concertación son el antecedente inmediato del presupuesto participativo en el Perú dado que fueron experiencias de concertación entre el Estado y la sociedad civil para tomar medidas de lucha contra la pobreza.

Asimismo se adoptaron nuevos objetivos de política de descentralización a partir de la Reforma Constitucional aprobada en el 2002, a través de la Ley 27680, que modificó el capítulo XIV sobre la descentralización, el cual señala en la modificación del artículo 188° que el “proceso que se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada conforme a criterios que permitan adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales”⁴. Esta reforma representa un hito importante para las iniciativas a favor de la descentralización y la participación ciudadana en los gobiernos locales y regionales.

La modificación del artículo 191° señala que los gobiernos regionales cuentan con autonomía administrativa, política y económica, asimismo la estructura orgánica de estos gobiernos consta del Consejo Regional, el Presidente y el Consejo de Coordinación Regional integrada por los alcaldes provinciales y representantes de la sociedad civil como órgano consultivo y de coordinación con las municipalidades. En el artículo 192° hace referencia a las municipalidades provinciales y locales como órganos del gobierno local. La reforma de descentralización dictaminó también que los gobiernos regionales y locales estaban encargados de formular y aprobar sus planes de desarrollo concertados con las municipalidades y la sociedad civil.

Asimismo entre los esfuerzos por modernizar el Estado se encuentran las reformas orientadas a promover la eficiencia del Estado y la optimización de los recursos públicos lo cual se concretizó a través de la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado promulgada en el 2002,

⁴Artículo 188° de la Ley 27680.

en este sentido el artículo 4 señala “el proceso de modernización de la gestión del Estado tiene como finalidad fundamental la obtención de mayores niveles de eficiencia del aparato estatal, de manera que se logre una mejor atención a la ciudadanía, priorizando y optimizando el uso de los recursos públicos”⁵. Esta ley también señala que entre las principales acciones del proceso de modernización de la gestión del Estado se encuentran: “Descentralización, a través del fortalecimiento de los Gobiernos Locales y Regionales y la gradual transferencia de funciones”⁶.

En el capítulo III denominado “De las relaciones del Estado con el ciudadano” hace referencia en el artículo 8° a la democracia participativa y determina que: “El Estado debe promover y establecer los mecanismos para lograr una adecuada democracia participativa de los ciudadanos, a través de mecanismos directos e indirectos de participación”⁷. Asimismo el artículo 9 denominado control ciudadano señala que “el ciudadano tiene el derecho de participar en los procesos de formulación presupuestal, fiscalización, ejecución y control de la gestión del Estado, mediante los mecanismos que la normatividad establezca”⁸.

Como hace referencia Panfichi “la participación ciudadana no debe ser entendida como una política lineal y homogénea sino como resultado de la lucha, tensiones y confluencias entre actores y proyectos políticos enfrentados” (Panfichi, 2007: 30). Los actores principales en la transición democrática del 2000 son los que capitalizan las experiencias participativas a nivel subnacional e impulsan la institucionalización de la participación con el apoyo del sector neoliberal del Estado y los organismos financieros internacionales (Panfichi, 2007).

Un documento medular en este proceso lo constituye la Ley N° 27783.- Ley de Bases de descentralización, la cual incluye en el capítulo IV un apartado sobre la “participación ciudadana” señalando que los gobiernos regionales y locales tienen la obligación de promover la participación ciudadana en la fase de formulación y debate de los planes de desarrollo concertado, presupuestos participativos y en la gestión pública⁹.

Este documento en el capítulo V denominado “Planes de desarrollo y presupuestos” señala que los planes y presupuestos participativos se realizan a nivel territorial y convoca a actores estatales y no estatales. Asimismo en el artículo 20° inciso 1: Presupuestos regionales y locales señalan que “los

⁵Artículo 4° de la Ley 27658.

⁶Artículo 5° de la Ley 27658.

⁷Artículo 8° de la Ley 27658.

⁸Artículo 9° de la Ley 27658.

⁹Artículo 17 de la Ley 27783.

gobiernos regionales y locales se sustentan y rigen por presupuestos participativos anuales como instrumentos de administración y gestión, los mismos que se formulan y ejecutan conforma a Ley, y en concordancia con los planes de desarrollo concertados”.

La creación de instancias de coordinación y concertación que permiten la coordinación de los planes de desarrollo y el presupuesto participativo como la Ley N° 27972: Ley orgánica de municipalidades promulgada en el 2003 menciona en el artículo 7° que “los órganos de coordinación son el Consejo de Coordinación Local Provincial, el Consejo de Coordinación Local Distrital y la Junta de Delegados Vecinales”.

En el título IV denominado el régimen económico municipal señala en el artículo 53° sobre el presupuesto de los gobiernos locales que “las municipalidades se rigen por presupuestos participativos anuales como instrumentos de administración y gestión, los cuales se formulan, aprueban y ejecutan conforme a la ley de la materia, y en concordancia con los planes de desarrollo concertados de su jurisdicción. El presupuesto participativo forma parte del sistema de planificación (Ley 27972, Ley orgánica de municipalidades).

La Ley orgánica de municipalidades “apunta a la institucionalización de la participación ciudadana, a través de la determinación de un conjunto de mecanismos para promoverla. Uno de ellos, el Consejo de Coordinación Local, Provincial o Distrital, concebido como un órgano de coordinación y concertación, integrado por los miembros del Concejo Municipal y representantes de la sociedad civil, para los efectos de participar en la elaboración de los planes de desarrollo local y los presupuestos participativos en el ámbito de obras e inversiones públicas (Secretaría de Descentralización 2012 en Informe de Contraloría General de la República 2014, 58).

El Artículo 102° de la Ley Orgánica de Municipalidades crea y establece la composición y funciones del Consejo de Coordinación local Distrital como una instancia de coordinación y concertación de las Municipalidades Distritales. Este órgano está formado por el alcalde distrital, los regidores distritales, los alcaldes de los centros poblados y los representantes de las organizaciones sociales como los productores, gremios empresariales, juntas vecinales y otras formas de organización vecinal. Asimismo indica que “la proporción de los representantes de la sociedad civil será del 40 % (cuarenta por ciento) del número que resulte de la sumatoria del total de miembros del respectivo Concejo Municipal Distrital y la totalidad de los Alcaldes de

Centros Poblados de la jurisdicción distrital”¹⁰

Asimismo entre sus funciones se encuentra: “Coordinar y concertar el Plan de Desarrollo Municipal Distrital Concertado y el Presupuesto Participativo Distrital”, en este sentido es un importante instrumento de autoridad que da cuenta de la creación del Concejo de Coordinación Local Distrital como instancia de coordinación y concertación del presupuesto participativo, lo cual brinda evidencia significativa sobre el mecanismo causal teorizado¹¹.

Shack (2006) señala que “el Presupuesto Participativo ha sido consagrado como una política pública desde la Constitución Política del Perú e incluido explícitamente en la Ley de Bases de la Descentralización, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley Orgánica de Municipalidades, teniendo incluso su propia ley, la Ley Marco del Presupuesto Participativo” (Shack, 2006: 12).

En el año 2003, se promulgó la Ley N° 28056, Ley Marco del Presupuesto Participativo, mediante la cual se define a este proceso como “un mecanismo de asignación equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos, que fortalece las relaciones Estado ? Sociedad Civil, el cual se realiza en armonía con los planes de desarrollo concertados de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales”.

Dicha ley, asimismo, le otorga a la DNPP¹² un rol central en el establecimiento de los procedimientos y metodologías para llevar a la práctica el presupuesto participativo, hecho consistente con sus funciones de rectoría del proceso presupuestario y con su atribución de “promover el perfeccionamiento permanente de la técnica presupuestaria” (Shack, 2006: 71). La Dirección Nacional de Presupuesto Público es la institución encargada del seguimiento del presupuesto participativo que garantiza la eficiencia del gasto público.

“El proceso de programación del presupuesto participativo 2005 fue el tercero consecutivo que se lleva a cabo en el Perú. Según cifras de la DNPP este proceso movilizó a más de 30 mil personas en calidad de «Agentes Participantes»” (Shack, 2006: 74). El número de participantes en este proceso ha sido significativo y determina un elemento importante en el presupuesto participativo constituido por el número de participantes que diagnostican y priorizan los proyectos de inversión pública.

La Ley N° 29298, promulgada en el 2010, modificó la Ley N° 28056, Ley Marco del Presupuesto

¹⁰ Artículo 102° de la Ley 27972.

¹¹ *Ibidem*.

¹² DNPP son las siglas de la Dirección Nacional de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas.

Participativo, en el cual principalmente se modifican los artículos 4°, 5°, 6° y 7° de esta última ley; entre los principales cambios se encuentran el cambio de 7 fases del presupuesto participativo a solo 4, las cuales son: a) preparación, b) concertación, c) coordinación entre niveles de gobierno y d) formalización, esta última fase se relaciona con la rendición de cuentas sobre la ejecución. Asimismo se obliga también a los gobiernos regionales y locales publicar en su página web cuánto es el monto asignado al presupuesto participativo respecto del total.

Asimismo el Instructivo N° 001- 2010- EF/76.01: Instructivo para el proceso del Presupuesto Participativo se establecieron las pautas para el desarrollo del presupuesto participativo en los gobiernos regionales y locales; entre los cuales se señala el rol de los actores del proceso del presupuesto participativo, el financiamiento del proceso y la especificación de las fases y particularidades del proceso, es decir con mayor detalle se señala en qué consisten las 4 fases del presupuesto participativo. También se hace referencia a que los gobiernos regionales y locales deben registrar los datos sobre el proceso del presupuesto participativo en el Aplicativo interactivo para el proceso participativo, al cual se tiene acceso a través de la página web del Ministerio de Economía y Finanzas.

El instructivo para el proceso del presupuesto participativo incluye, como agencia de accountability social para fiscalizar el proceso, al Comité de vigilancia el cual tiene como función realizar las acciones de vigilancia del presupuesto participativo, entre sus labores se encuentran: a) vigilar el cumplimiento de los acuerdos, b) vigilar que los recursos destinados al presupuesto participativo sean invertidos en conformidad con los compromisos asumidos. Otras instituciones que participan en la vigilancia son la Contraloría General de la República, la Dirección Nacional del Presupuesto Público y el Concejo regional y municipal.

McNulty (2012) señala que el proceso presupuestario participativo de estilo top-down en Perú fue instituido por el gobierno nacional como parte de una reforma de descentralización para mejorar la gobernabilidad democrática después de años de gobierno autoritario. Asimismo argumenta que “el hecho de que más de dos mil gobiernos de todos el país lleven a cabo este proceso anual y que un número significativo de actores de la sociedad civil asistan a las reuniones es una señal de éxito” (McNulty, 2012: 17). Esta investigación académica sirve de apoyo medular a la tesis planteada en la investigación señalando como caso de éxito el presupuesto participativo en Perú a pesar de tener un estilo de implementación top-down y con reglamento específico que proviene de las instituciones estatales.

Conclusiones

El análisis de congruencia del caso a partir de la revisión de los instrumentos de política permitió determinar de forma lineal cómo la descentralización contribuyó a la creación de instituciones formales e informales que ampliaron y estabilizaron los mecanismos de participación ciudadana, en este caso del presupuesto participativo, como la ley de bases de descentralización y la ley marco del presupuesto participativo que brindan un marco normativo a estos procesos diseñados tanto por actores estatales como no estatales.

Asimismo, la reforma de descentralización, luego de la transición a la democracia en el Perú constituye un punto clave para la adopción de nuevos objetivos de descentralización que permitió el diseño de instrumentos de autoridad, organización, tesoro e información para reimpulsar la política y privilegiar, al mismo tiempo, el diseño del presupuesto participativo y la creación de una ley exclusiva y dedicada al proceso, lo que dotó de soporte legal y de obligatoriedad al proceso. Además, se crearon agencias de control social liderados por los comités de vigilancia que fiscalizan el proceso participativo, particularmente la ejecución de los proyectos de inversión pública priorizados.

Referencias

- Arroyo, J. e Irigoyen, M. (2004). *Desafíos de la democracia participativa local en la descentralización: una lectura a partir de doce experiencias*. DFID-UNFPA, Lima.
- Avritzer, L. (2006). New public spheres in Brazil: local democracy and deliberative politics. *International Journal of Urban and Regional Research*, 30(3):623–637.
- Beach, D. y Pedersen, R. B. (2013). *Process-tracing methods: Foundations and guidelines*. University of Michigan Press.
- Cabannes, Y. (2004). Participatory budgeting: a significant contribution to participatory democracy. *Environment and urbanization*, 16(1):27–46.
- Cameron, M., Hershberg, E., y Sharpe, K. (2012). *New institutions for participatory democracy in Latin America: voice and consequence*. Springer.
- Dammert, M. (2003). *La descentralización en el Perú a inicios del siglo XXI: de la reforma institucional al desarrollo territorial*, volumen 2. United Nations Publications.

- Finot, I. (2001). *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. ILPES/CEPAL., Santiago de Chile.
- George, A. L. y Bennett, A. (2005). *Case studies and theory development in the social sciences*. mit Press.
- Goldfrank, B. y Schneider, A. (2006). Competitive institution building: The PT and participatory budgeting in Rio Grande do Sul. *Latin American politics and society*, 48(3):1-31.
- Hood, C. C. y Margetts, H. Z. (2007). *The tools of government in the digital age*. Palgrave Macmillan.
- Howlett, M. (2005). What is a policy instrument? Tools, mixes, and implementation styles. *Designing government: From instruments to governance*, pp. 31-50.
- Howlett, M. (2009). Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design. *Policy Sci*, 42:73-89.
- Howlett, M. y Wellstead, A. M. (2011). Policy analysts in the bureaucracy revisited: The nature of professional policy work in contemporary government. *Politics & Policy*, 39(4):613-633.
- Isunza Vera, E. (2006). Para analizar los procesos de democratización: interfaces socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas. *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil. Participación ciudadana y sociedad civil*, pp. 265-292.
- Jackson, P. T. (2010). *The conduct of inquiry in international relations: philosophy of science and its implications for the study of world politics*. Routledge.
- March, J. y Olsen, J. (1983). *Rediscovering institutions: The Organizational Basis of Politics*. Free Press., New York.
- McNulty, S. (2012). An Unlikely Success: Peru's Top-Down Participatory Budgeting Experience. *Journal of Public Deliberation*., 8(4).
- Montecinos, E. (2005). Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática. *Revista eure*, 31(93):77-88.
- Panfichi, A. (2007). Democracia y participación: el fujimorismo y los gobiernos de transición. *Participación ciudadana en el Perú: disputas, confluencias y tensiones*, Lima, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, pp. 17-43.
- Panfichi, A. y Dammert, J. L. (2005). *Oportunidades y limitaciones de la participación ciudadana en el Perú: la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza*. Departamento de Ciencias Sociales, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Peters, B. G. (2015). *Advanced introduction to public policy*. Edward Elgar Publishing.
- Peters, G. B. (2003). *El nuevo institucionalismo*. Gedisa, Barcelona.
- Shack, N. (2006). *Presupuestar en Perú*. Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Souza, C. (2004). Governos locais e gestão de políticas sociais universais. *São Paulo em perspectiva*, 18(2):27-41.
- Ziccardi, A. (2010). Sobre la participación ciudadana en las políticas públicas del ámbito local. En Editores, S. X., editor, *Canto Chac, Manuel, comp. Participación ciudadana en las políticas públicas.*, p. 276. México, D.F.