

# Participación decepcionante: una evaluación de quince años de la Ley Nacional del Presupuesto Participativo<sup>+</sup>

STEPHANIE MCNULTY\*  
Franklin and Marshall College  
stephanie.mcnulty@fandm.edu

<https://doi.org/108800/rcpg.201901.001>

## RESUMEN

Después de más de quince años de la ratificación de la primera Ley Nacional del Presupuesto Participativo (PP) en el Perú, la sensación de optimismo sobre el potencial de la «democracia participativa» como un mecanismo para involucrar a la ciudadanía en los procesos de gobernanza ha disminuido a un sentido generalizado de pesimismo. Con algunas excepciones, el PP se ha convertido, en gran medida, en una formalidad. Por ejemplo, los representantes de la sociedad civil asisten a las reuniones en las que las autoridades locales y regionales presentan proyectos para su aprobación sin un debate sólido o deliberación. En el Perú, son pocos los que argumentan que el PP está resolviendo problemas sociopolíticos, económicos o sociales en sus comunidades, ciudades, o regiones. Por tanto, este artículo analiza el PP en el país a partir de dos dimensiones —el proceso y los resultados— y discute algunas de las razones por las que este proyecto está desilusionando a activistas y a sus promotores en el Perú. Se expone el argumento de que los resultados limitados pueden vincularse a tres factores: el diseño problemático del programa, que restringe la participación de la sociedad civil; los bajos niveles de apoyo político de las autoridades locales y de los gobiernos regionales y nacional; y su origen como una herramienta neoliberal de formulación de políticas públicas.

**Palabras clave:** democracia participativa, participación ciudadana, presupuesto participativo, Perú.

---

+ Recibido el 03 de noviembre de 2019; aceptado el 28 de mayo de 2020.

\* Doctora en Ciencia Política por la Universidad George Washington. Actualmente, se desempeña como profesora asociada en Franklin and Marshall College.



## Frustrated Participation: Evaluating Fifteen Years of the National Participatory Budgeting Law

### **ABSTRACT**

Fifteen years after the world's first national participatory budgeting (PB) law was passed in Peru, the sense of optimism about participatory democracy's potential to involve average citizens in governance has turned into a more generalized sense of pessimism. With some exceptions, PB has become a formality. Civil society representatives go to meetings where authorities present projects to be approved without solid debate or discussion. Few would argue that PB is resolving economic or social problems in their communities, cities, or regions. This article documents Peru's PB process along two dimensions —process and results—then also explores the reasons why this project has become so disappointing for activists and advocates in Peru. The results are due to three factors: a problematic design that restricts civil society's participation; low levels of political support among local, regional, and national leaders; and its origin as a neoliberal public policy tool.

**Keywords:** participatory democracy, citizen participation, participatory budgeting, Peru.

## INTRODUCCIÓN

Cuando el Perú regresó a un régimen más democrático después de diez años de gobierno de Alberto Fujimori (1990-2000), hubo un gran optimismo respecto al potencial de cambio. Activistas de todas partes del país presionaban para que se efectuaran diversas reformas y el momento de implementarlas parecía perfecto. Hubo cambios importantes en el sistema político, como descentralizar el poder, garantizar un gobierno más transparente y permitir que los ciudadanos de todo el país —no solo de Lima— participen en las políticas públicas. El gobierno de transición, liderado por Valentín Paniagua (2000-2002), nombró a activistas de la sociedad civil con experiencia en abogar por un Perú más democrático en puestos políticos clave. Varios políticos regionales con reconocida trayectoria en el diseño de innovaciones democráticas participativas en ciudades como Ilo y Cajamarca fueron electos como congresistas y comenzaron a trabajar en el marco legal para delegar el poder a los gobiernos subnacionales y, al mismo tiempo, capacitar a los ciudadanos de todo el país para participar más activamente en la esfera política. La reforma más importante que surgió durante este periodo de transición fue lo que se ha llamado una «reforma de descentralización participativa», que transfirió el poder y los recursos a las regiones, provincias y distritos, y también creó varias instituciones participativas en estos gobiernos recientemente empoderados.

Este artículo explora una de las iniciativas participativas: la Ley del Presupuesto Participativo (PP) peruano, ratificada en 2003. Esta norma ordena el presupuesto participativo en todos los gobiernos subnacionales del país. Como resultado de esta iniciativa, los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil (OSC) están invitados a participar anualmente en cientos de procesos de PP en todo el mundo. Cuando el Perú emprendió este experimento por primera vez, muchos elogiaron el esfuerzo. Hubo una sensación de optimismo en relación con los mecanismos participativos en general y con su potencial de mejorar la democracia en una manera que las instituciones representativas no lo estaban logrando.

Después de más de quince años de la ratificación de la ley, la sensación de optimismo sobre el potencial de la «democracia participativa» como un mecanismo para involucrar a la ciudadanía en el Perú ha disminuido a un sentido generalizado de pesimismo. Con algunas excepciones, el PP se ha convertido, en gran medida, solamente en una formalidad. La mayoría de las autoridades locales y regionales organizan foros y presentan proyectos para su aprobación sin un debate sólido o una deliberación. Asimismo, las propuestas de proyectos

se aprueban mediante procesos formalistas y tardan en ejecutarse. Pocos en el Perú argumentan que el PP está resolviendo problemas sociopolíticos, económicos o sociales en sus comunidades, ciudades, o regiones. Por tanto, este artículo documenta algunas de las razones por las que este proyecto se ha vuelto tan decepcionante para activistas y sus promotores en el Perú.

En resumen, este trabajo explora dos preguntas: (a) ¿en qué medida el proceso y los resultados del PP en el Perú están logrando sus objetivos de participación, equidad, eficacia, y efectividad (entre otros)? y (b) ¿qué factores explican los resultados documentados? Aquí se expone el argumento de que los resultados decepcionantes pueden vincularse a tres factores: el diseño problemático del programa, que restringe la participación y genera desconfianza; los bajos niveles de apoyo político, tanto de los líderes nacionales como subnacionales; y su origen basado en políticas neoliberales, que últimamente pone parámetros ideológicos restringidos en todo el proyecto de participación.

Los datos y los argumentos mencionados de este artículo presentan una imagen general del PP en el Perú y no pueden capturar las microexperiencias o los matices puntuales que existen en todo el país ni en el tiempo. En efecto, el texto proporciona una visión general de las tendencias nacionales. No obstante, se necesitan más investigaciones para documentar la rica variación de experiencias que existen en todo el país y para documentar aún más las experiencias locales y los factores que pueden mitigar las tres variables mencionadas anteriormente para conducir a procesos de PP más exitosos.

## METODOLOGÍA

Para entender las preguntas de investigación central, el estudio utiliza el «método mixto», usado para explorar preguntas complejas con múltiples mecanismos causales (Cresswell, 2015). En este estudio hay datos cuantitativos que nos permiten entender el número de participantes y algunos aspectos de la calidad de reuniones en algunos distritos y regiones. Pero también es necesario incorporar la experiencia de los reformadores, los líderes y los participantes en los procesos. Así que los datos cualitativos recogidos de entrevistas también sirven para entender el proceso de implementación de la ley de PP en el país. En términos de resultados, también hay datos cuantitativos existentes y se pueden entender aún más los resultados complejos con la adición de datos cualitativos, que son importantes cuando hay que entender mecanismos causales porque, como señalan Collier y Elman (2008), la comprensión de los fenómenos sociopolíticos complejos requiere la riqueza o la densidad que ofrecen estos datos en las ciencias sociales.

Para utilizar el método mixto se recolectó información de varias fuentes y se utilizaron datos cuantitativos de fuentes existentes (el portal público de PP gestionado por el Ministerio de Economía y Finanzas-MEF, encuestas existentes y estudios cuantitativos publicados, por ejemplo). Por su parte, los datos cuantitativos de la calidad de reuniones provienen de las observaciones de reuniones de PP en cuatro distritos donde se documentaron patrones de participación por un total de 867 minutos en 2017. Durante la observación se documentó quién habló, por cuánto tiempo, así como su género y función en la reunión (ver tabla 2).

La información de los datos cualitativos proviene de investigaciones propias sobre el PP peruano desde 2004 hasta 2017 en seis regiones y docenas de distritos en todo el país. Las entrevistas han incluido a activistas de las comunidades y la sociedad civil, donantes, funcionarios gubernamentales en oficinas municipales, regionales y nacionales, autores de la ley de PP y académicos. En total se ha entrevistado a más de 150 expertos en el tema mediante el método «bola de nieve» (Patton, 2007 para identificarlos. Durante las conversaciones, se usó un formato de preguntas semiestructurado y abierto. También hay información valiosa y documentos secundarios publicados por organizaciones importantes como el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), Flora Tristán, ProDescentralización y Grupo Propuesta Ciudadana.

## **INSTITUCIONES PARTICIPATIVAS Y SU DIFUSIÓN GLOBAL**

El concepto de democracia participativa tiene una larga historia y en el pensamiento occidental se remonta a los debates teóricos sobre la naturaleza de la democracia que tuvo lugar en los siglos XVII y XVIII. Por ejemplo, Jean-Jacques Rousseau y John Stuart Mill argumentaron que se necesitaban formas directas de participación en la esfera política moderna. Sin embargo, durante la primera mitad del siglo XIX, las teorías dominantes de democracia y democratización enfatizaron la participación por medios electorales (por ejemplo, Dahl, 1956; Huntington, 1991; Shumpeter, 1942). En América Latina, las poblaciones originarias trabajaron en formas que abarcaban una participación comunitaria generalizada, como la toma de decisiones comunitarias en los «ayllus» tradicionales (centros económicos basados en el parentesco y la reciprocidad).

En el contexto contemporáneo, a medida que los movimientos sociales exigen la entrada al sistema político, los teóricos democráticos como Leonardo Avritzer (2002), Boaventura de Sousa Santos (1998, 2005), Carol Pateman (1970, 2012) y Jane Mansbridge (1983) revivieron los argumentos sobre

la necesidad de formas más participativas de democracia. Lentamente, mientras las formas de democracia «de élite», que dependen de instituciones representativas, les fallaban a cada vez más constituyentes, nuevas voces hablaban de la necesidad de sistemas democráticos que involucraran a sus ciudadanos más allá de la cabina de votación (Avritzer, 2002; Barber 1984; de Sousa Santos 2005; Elster, 1998; Habermas, 1996; Pateman, 2012).

A medida que los esfuerzos por democratizar barrieron el mundo, especialmente a fines del siglo XX, la participación y la planificación participativa también se arraigaron mucho más en el léxico del desarrollo internacional. Los donantes y las organizaciones no gubernamentales comenzaron a promover la participación directa en la toma de decisiones en casi todos los ámbitos y foros de políticas. Por ejemplo, a principios de la década de 1990, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés) lanzó su Iniciativa de Participación, y el Banco Mundial comenzó a experimentar con las evaluaciones participativas de la pobreza, que incluyeron las voces de las partes interesadas en los documentos de antecedentes de los países. La estrategia de Democracia, Derechos Humanos y Gobernanza de USAID abarca la participación y la inclusión como un resultado deseado para todos los programas (USAID, 2013). Las prácticas participativas se han ido arraigando firmemente en casi todos los aspectos del desarrollo internacional. Las instituciones participativas como PP representan un tipo particular de enfoque que ha generado mucho interés entre académicos y profesionales.

Dos debates activos sobre instituciones participativas son relevantes para la ley de PP en el Perú. Primero, en el entorno de los expertos se ha pensado mucho sobre el potencial de reformas «desde arriba» (gobierno nacional) «hacia abajo» (gobiernos subnacionales) en contraste con los que surgen de las mismas autoridades sociales y políticos locales, como el famoso caso de PP en Porto Alegre, Brasil (Altmann, 2011; Mansuri & Rao, 2013). El Perú es el primer país en aprobar una ley nacional para ordenar el PP en todos los gobiernos subnacionales. Esta norma respondió a un momento particular en la historia del país (la caída de Alberto Fujimori) y a un debate internacional particular sobre la sostenibilidad de las instituciones participativas. Muchos activistas internacionales estaban luchando por comprender la mejor manera de garantizar que el PP fuera sostenible después de que un funcionario electo en particular, generalmente alcaldes, renunciara. En ese momento se pensaba que una ley nacional podría hacer que este experimento fuera más difícil de erradicar si la oposición ganaba poder. Cabe mencionar que el Perú también es el primer país en probar esta hipótesis. Aunque este artículo no profundiza

mucho en ello, es importante señalar que el PP en el Perú ha sido una referente muy importante para el debate internacional sobre instituciones participativas.

En segundo lugar, una literatura emergente cuestiona los resultados de las instituciones participativas en América Latina, a medida que se vuelven cada vez más frecuentes. Cuando dichas instituciones empezaron a surgir en el mundo, la literatura a principios de la década de 2000 se enfocaba en cuestiones de procesos y no tanto en los resultados de mediano y largo plazo. Actualmente, los estudios se enfocan más en los resultados del PP en el mundo, con varios diseños de investigación (incluyendo análisis de casos como este artículo, comparaciones entre países y estudios con muchas observaciones, es decir, «large-n»). Aunque las experiencias han dado resultados mixtos, existe un consenso académico de que estos resultados generalmente se deben a varios factores, incluido el diseño del proceso, el nivel de apoyo de los líderes elegidos y la naturaleza de la sociedad civil en el contexto particular (Baiocchi, Heller, & Silva, 2011; Garrido & Montecinos, 2018; Goldfrank, 2011; Mayka, 2019; McNulty, 2011; Montambeault, 2016; Montecinos, 2014; Wampler, 2007). Explorar el estudio de caso de PP en el Perú, con miras a documentar la efectividad de la ley de PP, contribuye sustancialmente a este debate. Sin embargo, antes de evaluar el proceso que se ha desarrollado en el Perú, la siguiente sección describe detalladamente el surgimiento de este esfuerzo.

## **EL PROCESO «DESDE ARRIBA HACIA ABAJO» Y EL MARCO LEGAL DEL PP EN EL PERÚ**

La reforma de descentralización participativa del Perú surgió después de diez años de gobierno autoritario de Alberto Fujimori, un régimen caracterizado por la concentración gradual del poder en el Ejecutivo, la corrupción extrema y la falta de transparencia. Después de que salieron a la luz los escándalos nacionales, que involucraban corrupción de alto nivel y vínculos con el tráfico de drogas, los reformadores tuvieron que lidiar con la forma de abordar problemas profundamente arraigados en la corrupción y con la calidad de la democracia. Como se indicó anteriormente, muchos de los políticos y activistas de izquierda y de centroizquierda de todo el país habían ascendido a cargos elegidos y nombrados a escala nacional, tanto en el Congreso como en el Poder Ejecutivo.

Cabe destacar que el Perú ya tenía una historia de iniciativas democráticas directas (como la revocatoria) y participativas (como el PP en Ilo y las «mesas de coordinación» en Cajamarca). Aunque no se puede elaborar mucho sobre los procesos históricos, es importante anotar que la reforma se construyó sobre

la base de décadas de experiencias participativas en el país (ver, por ejemplo, Grompone, 2004; Remy, 2005).

Al mismo tiempo, un improbable defensor, la Oficina de Presupuesto Público del MEF, comenzó a promover la idea de un proceso de PP nacional. Después de un programa piloto de un año en 2002, el Comité de Presupuesto y Cuentas Generales del Congreso trabajó estrechamente con el MEF para desarrollar la legislación que institucionalizaría anualmente el proceso en todos los niveles subnacionales de gobierno. El papel del MEF es importante y resalta el contexto sociopolítico de la reforma. La ley se introdujo en un momento en el que el paradigma económico político prevaleciente era el neoliberalismo y Fujimori había puesto en marcha uno de los programas de ajuste estructural más radicales en la región. Entretanto, el presidente Alejandro Toledo (2001-2006), quien aprobó la ley, no hizo nada para cuestionar ese paradigma en particular. El MEF estaba inmerso en las reformas y procesos estructurales —descentralizar el país para hacer la gobernanza más eficaz— que encarnaban el neoliberalismo. Por tanto, los actores de un rango de izquierda, derecha y centro acordaron que el PP podría lograr varios objetivos.

El consenso entre los líderes nacionales llevó a la Ley Marco del Presupuesto Participativo de 2003 (ley 28056), que ordena que todas las regiones, capitales de provincia y distritos municipales emprendan presupuestos participativos anualmente. La ley incorpora una variedad de objetivos que reflejan el consenso de muchas posiciones ideológicas que veían al PP como una institución participativa importante. Entre los «principios rectores» de la norma podemos mencionar: participación, transparencia, igualdad, tolerancia, eficacia y eficiencia, equidad, competitividad, y respeto a los acuerdos. Este artículo no pretende evaluar en qué medida los resultados consideraron *a todos* los principios, sino solo a algunos, como: participación, igualdad, eficacia y eficiencia, equidad, y respeto a los acuerdos. Tampoco es posible analizar cada principio en profundidad. No obstante, en las siguientes dos secciones se discute sobre los cinco principios rectores que fueron considerados sucintamente.

En términos de implementación, el MEF supervisa con regularidad el proceso y proporciona orientación (o instrucciones) a todos los gobiernos subnacionales respecto a los detalles del PP. La ley original describió ocho fases que se produjeron durante el año, incluidos una convocatoria de participación, un registro de participantes, un periodo de capacitación para los participantes —llamados «agentes participativos» o AP—, la formación de un equipo técnico y varias reuniones durante las cuales los agentes participantes priorizan y seleccionan proyectos de inversión. La fase final consistió en establecer un

comité de supervisión, formado por organizaciones de la sociedad civil, para monitorear el gasto y el progreso de los proyectos preponderantes.

En 2009, el gobierno peruano reformó la Ley del Presupuesto Participativo original para reducir a cuatro los pasos. La ley 29298 describe las fases para el PP en los niveles de gobierno regional, provincial y distrital; el MEF especifica el proceso en sus instrucciones de 2010, enviadas a todos los gobiernos subnacionales (MEF, 2010). Esta reforma también modificó ligeramente el proceso de aprobación del proyecto, al otorgarle más poder al equipo técnico, conformado casi exclusivamente por funcionarios gubernamentales de presupuesto y planificación (Remy, 2011).

Mientras se siga el proceso legalmente obligatorio, cada gobierno subnacional puede organizar su proceso de PP autónomamente. La mayoría de los procesos siguen esta fórmula:

- Después de invitar y registrar a los «agentes participantes» (AP), se desarrollan actividades para involucrarlos. En su mayoría consisten en talleres durante los cuales los agentes participantes reciben capacitación, repasan el plan de desarrollo regional o local para priorizar los esfuerzos de gasto y enterarse de lo que se aprobó y financió en años anteriores («rendición de cuentas»).
- Después de los talleres de capacitación y priorización, el gobierno subnacional solicita propuestas de proyectos a los participantes. Estos proyectos se presentaron y debatieron por primera vez en una sesión plenaria con los AP antes de que se publicaran las nuevas instrucciones. Actualmente, se aceptan las propuestas y el equipo técnico las califica primero y luego presenta una lista a los agentes participantes en la reunión final de priorización.
- En un taller final, los participantes revisan y discuten los proyectos de inversión propuestos y los aprueban. En realidad, los gobiernos generalmente presentan los proyectos con los puntajes más altos y los participantes los aprueban. Finalmente, en esta última reunión, los AP deben priorizar los proyectos de inversión de capital para el siguiente año fiscal y elegir un comité de vigilancia.

Los agentes participantes se definen formalmente como representantes de la sociedad civil, miembros de los consejos de coordinación locales o regionales y funcionarios del gobierno. En este sentido, un ejemplo de lo que María Isabel Remy (2005) llama «participación por invitación» es que los invitados son representantes de las organizaciones, pero no los ciudadanos comunes.

Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) se registran de antemano en la oficina del gobierno subnacional que administra el proceso y cada gobierno regional, provincial y distrital puede determinar la naturaleza exacta del proceso de registro. Se supone que los procesos regionales incluyen OSC con alcance regional, o al menos provincial y distrital; en su mayoría, involucran representantes de organizaciones vecinales. Cada gobierno también determina cuánta información debe enviarse en la ficha de la propuesta. Parte de la información requerida en estas fichas exige antecedentes en la elaboración de presupuestos para proyectos de obras públicas con el fin de realizar estimaciones de costos razonables. El equipo técnico las revisa mediante una matriz de puntuación, también desarrollada por cada oficina gubernamental (aunque generalmente usan el ejemplo que el MEF ha proporcionado en sus instrucciones). En general, en el taller final de priorización se presentan a los participantes las propuestas que hayan alcanzado el mayor puntaje.

Sin embargo, una vez que una propuesta llega a la lista de proyectos priorizados y aprobados, todavía hay un largo proceso antes de que se financie y ejecute el proyecto de obras públicas. Cuando un proyecto avanza, el gobierno tiene que realizar un estudio de viabilidad previo a la inversión con expertos contratados (generalmente ingenieros) que deben pasar por una fase de licitación pública. Según muchos funcionarios, estos estudios deberían incluirse en los presupuestos de las propuestas; no obstante, los agentes participantes casi nunca los incorporan correctamente. Así, se reelabora el presupuesto del proyecto casi de inmediato. En algunos casos, el proyecto se estanca en este punto porque el estudio puede descubrir costos o problemas adicionales. Si avanza después de este estudio, debe agregarse al sistema de seguimiento de proyectos de inversión del gobierno nacional (formalmente, el Sistema Nacional de Inversiones Públicas o SNIP, que desde 2017 se denomina Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones o *Invierte.pe*). Esto implica un proceso largo y complejo que es difícil de entender sin entrenamiento en presupuesto público, un tema que emerge en la evaluación del siguiente paso.

## LA EVOLUCIÓN LIMITADA DEL PP EN EL PERÚ

En general, la implementación del PP en el Perú ha variado desde la aprobación de la ley de 2003. Algunos municipios han adaptado este proceso para involucrar a nuevos actores en la toma de decisiones sobre políticas públicas locales con innovaciones interesantes. Un ejemplo es el distrito limeño de Villa El Salvador, donde el PP se lleva a cabo anualmente desde la década de 1990;

aquí, durante muchos años, ha habido énfasis en el género respecto al proceso (Rodríguez, 2010). Otro ejemplo es Miraflores, también en Lima, donde los funcionarios municipales han abierto la votación en línea para alentar la participación de los residentes locales (León, 2010). Desde un inicio, algunos gobiernos regionales, como el de Lambayeque, en 2004 y 2005, involucraron activamente a actores de la sociedad civil para promover una experiencia participativa sólida (McNulty, 2011).

Sin embargo, el promedio de los gobiernos regionales, provinciales y distritales no ha dedicado tiempo ni recursos para comprometer a la mayoría de residentes y organizaciones en una experiencia altamente participativa. Debido a que más de dos mil gobiernos subnacionales han estado realizando PP anualmente desde 2004, es difícil proporcionar un análisis detallado sobre el proceso en términos agregados. Aquí se presentan algunos datos específicos disponibles que ilustran la implementación. Asimismo, se reportan los datos según dos dimensiones: indicadores de proceso (el número de participantes, la naturaleza de las organizaciones que participan y la calidad de participación en los foros) y los resultados del proceso en términos de los proyectos ejecutados.

### Proceso: reuniones de PP

Lo positivo es que la mayoría de analistas y observadores están de acuerdo con que el PP en el Perú está institucionalizado (Grupo Propuesta Ciudadana, 2009; Secretaría de la Descentralización, 2012). Cientos de miles de personas (ciudadanos individuales o representantes de organizaciones de la sociedad civil) participan en la toma de decisiones sobre políticas públicas (Banco Mundial, 2010). Por su parte, Remy (2011) estima que hasta 320 000 agentes participantes han estado involucrados durante algunos años.

**Tabla 1**  
**Participación en presupuestos participativos regionales**

Año de presupuesto	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2019
Número de participantes	2592	3596	3129	2818	3213	3088	3120	2554	2987	2838	2057
Porcentaje de AP de la sociedad civil	63	59	59	59	57	56	54	55	51	55	51
Porcentaje de mujeres	27	28	29	30	22	26	24	27	24	24	32
Porcentaje de OSC que representan a organizaciones de mujeres	N/A	3	3	2	3	3	3	2	4	3	3

Año de presupuesto	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2019
Porcentaje de mujeres en el equipo técnico	N/A	20	20	20	23	24	26	25	25	N/A	23
Porcentaje de mujeres en el comité de vigilancia	N/A	26	18	25	22	24	21	24	24	30	29

Fuente: Elaboración propia con datos del portal de presupuesto participativo. [http://dnpp.mef.gob.pe/app\\_participativo/login.zul](http://dnpp.mef.gob.pe/app_participativo/login.zul)

Nuestra investigación sobre los procesos regionales documenta que la participación bordea las tres mil personas anualmente en las 24 regiones desde 2007 hasta 2019 (ver la tabla 1). Al menos el 50% pertenece a la sociedad civil y no a los gobiernos, aunque ese porcentaje ha ido disminuyendo lentamente desde 2012. Esta cifra es importante porque indica que por lo menos una mayoría de los participantes (con algunas excepciones) provienen de la sociedad civil. En varios distritos del país, decenas de participantes se presentan anualmente, en su mayoría en representación de organizaciones vecinales. Por lo tanto, el PP en el Perú parece estar cumpliendo los principios escritos en la ley sobre la «participación de la sociedad civil».

Por otro lado, si se considera que otro principio de la ley es la «equidad» —es decir «igual acceso a las oportunidades e inclusión de grupos y sectores sociales»—, también es importante ver algunos datos demográficos de los mismos agentes participantes. El escenario ideal sería que los agentes participantes representen la diversidad de sus comunidades para promover la igualdad (entre otros principios establecidos). El único dato demográfico accesible es sobre el género y el banco de datos del MEF tiene información recolectada en dos categorías: masculino o femenino. ¿Están participando las mujeres en niveles representativos? Tal como se indica en la tabla 1, entre 22% y 32% de las AP son mujeres, porcentajes muy bajos comparados con la población general. Asimismo, entre 18% y 29% de los miembros de los comités más importantes (vigilancia y técnico) son mujeres. Nuevamente, no son porcentajes representativos (ver también ProDescentralización, 2016).

Además, en términos generales, los procesos de PP en todo el país no involucran a las organizaciones o a la población que representa a la diversidad de sus comunidades. Esto se refleja en los datos de la encuesta de LAPOP desde 2008 hasta 2014 (véase <https://www.vanderbilt.edu/lapop/interactive-data.php>), en la que se pregunta a los encuestados si han participado en un proceso de presupuesto municipal. Durante estos años, solo entre el 3% al 5% de los encuestados informaron que sí. No solo son pocos los ciudadanos que conocen

del proceso o participan en él, sino que los actores que intervienen en las decisiones presupuestarias regionales no representan los diversos tipos de OSC ni de residentes regionales y locales. En los procesos regionales, la mayoría de los representantes de las OSC viven en áreas urbanas, lo que genera un sesgo urbano (Grupo Propuesta Ciudadana, 2009). Varios tipos de organizaciones tienden a no participar, como las organizaciones empresariales y las universidades (Remy, 2011). En las entrevistas con expertos regionales, muchos sugirieron que las asociaciones empresariales y los grupos profesionales tienen medios más directos para negociar recursos locales, por tanto, no encuentran que las reuniones sean necesarias o útiles.

Los gobiernos provinciales y distritales, por otro lado, incluyen principalmente a organizaciones vecinales que existen alrededor de las ciudades. Debido a que estas agrupaciones han existido durante décadas, su participación tiende a ser más regular. Sin embargo, en las zonas rurales, estas organizaciones vecinales a menudo solo se reúnen una vez al año para prepararse para el PP, lo que sugiere que no son ni fuertes ni institucionalizadas en zonas no urbanas. Por ejemplo, cuando se entrevistó a un expresidente de una organización vecinal en El Carmen, distrito de la región de Ica, dijo: «Siempre he participado en el PP a través de la organización de mi vecindario; pero no estoy seguro de que esté activo cuando no es hora del PP». La mayoría de los expertos, incluyendo académicos, activistas y funcionarios gubernamentales, están de acuerdo en que el PP se ha institucionalizado como un proceso de élites.

El número de organizaciones de mujeres sirve como otro indicador de los tipos de agrupaciones que participan usualmente y de hasta qué punto se cumple con el principio de equidad en la ley. El segundo indicador —el número de organizaciones de mujeres representadas en las reuniones— es mucho menor. Únicamente del 2% al 4% de las AP que asistieron a estas asambleas representaban oficialmente a organizaciones de mujeres. Esto se ha mantenido en el tiempo. Por lo tanto, las propias mujeres y las organizaciones de mujeres están subrepresentadas en el proceso del PP peruano (Banco Mundial, 2010; McNulty, 2014; Miloslavich, 2013).

Otra dimensión del proceso que debe explorarse es la calidad de las reuniones. Al respecto, mis investigaciones pueden explicar qué tan «participativos» son los procesos de PP en algunos distritos. Muchos entrevistados e informes notan que el PP ha adquirido un carácter formalista, «un saludo a la bandera», como lo llamó un participante en Iquitos. Como señala López Ricci, «las autoridades electas que están obligadas a implementar el PP lo asumen sin la convicción e interés que se requiere. Entonces tenemos procesos muchas

veces en “piloto automático” ...» (2014, p. 65). Los gobiernos cumplen con los requisitos básicos, según lo estipula la ley, pero nunca van más allá para mejorar la naturaleza de la participación (ver Contraloría de la República, 2014).

Algunos entrevistados sostienen que los funcionarios gubernamentales de las oficinas subnacionales manipulan el proceso para obtener los resultados que desean. Un entrevistado en la región de las tierras altas de Ayacucho señaló: «Con el PP hay mucho espacio para la manipulación. Se supone que el gobierno debe impartir capacitación durante tres días, por ejemplo, y en realidad solo dura un día». Otro representante de una organización de la sociedad civil en Pucallpa, una ciudad de la región amazónica, dejó de asistir a las reuniones y declaró: «Los gobiernos municipales manipulan a las OSC. Para nosotros, no tenía sentido seguir perdiendo el tiempo».

Otra forma de explorar el proceso y la calidad de las reuniones del PP y el tema de la inclusión es preguntar quién participa en los debates y en las discusiones. En 2017 se documentaron los padrones en diez reuniones distritales. La tabla 2 demuestra que, en términos de patrones de participación hablada real, las reuniones de PP están dominadas por los hombres, quienes hablan el 61% de las veces. Sin embargo, es importante desagregar este porcentaje según el rol de una persona en la reunión. Los dos roles son los de representantes de las organizaciones vecinales y funcionarios municipales. Cuando participaron los AP, los hombres del vecindario hablaron el 64% del tiempo. Además, los funcionarios municipales masculinos concentraron el 84% del tiempo total que hablaron todos los funcionarios municipales. Pero también es llamativo que los funcionarios municipales hayan hablado el 73% del tiempo; es decir, 600 de los 827 minutos observados. En suma, los hombres hablan más y los funcionarios municipales masculinos están dominando las reuniones.

**Tabla 2**  
**Número (y porcentaje) de minutos en que los participantes hablaron**  
**en una reunión, por género y cargo**

Cargo	# Minutos	M	F
Funcionarios municipales	600	502 (84%)	98 (16%)
Representantes de juntas de vecinos	227	145 (64%)	82 (36%)
Total	827	647 (79%)	180 (21%)

En síntesis, los actores que participan en los foros no representan a la comunidad ni en cantidad ni en discurso. Como se señaló, es un proceso

relativamente elitista según los diversos indicadores evidenciados cuando se examina el proceso de PP en el país.

### **Resultados: proyectos de infraestructura ejecutados**

¿Qué hay de los resultados? ¿Los proyectos que se aprueban sirven a sus comunidades y protegen a los más vulnerables? Al examinar esta dimensión del PP es posible comprender mejor de qué manera la reforma ha considerado a sus principios rectores, como la eficiencia, la eficacia, la equidad y el respeto a los acuerdos. Hay datos cuantitativos y cualitativos (de entrevistas) que nos ayudan entender mejor los resultados.

En la última década se han efectuado algunos análisis estadísticos «large-N». Según un estudio del Banco Mundial, con datos de 2007 a 2009, «los agentes participantes en el PP dan prioridad a proyectos de inversión en infraestructura social y a aquellos orientados a atender las necesidades de la población más pobre» (2010, p. 8). Por otro lado, los economistas Lorena Alcázar, Miguel Jaramillo y Glen Wright han analizado los proyectos de infraestructura para desentrañar la relación entre la efectividad del gobierno municipal y el presupuesto participativo en el Perú. Han explorado, asimismo, cambios en dos áreas de políticas (servicios de agua y políticas agrícolas) desde que comenzó el PP. Al comprobar la relación entre el presupuesto participativo y la provisión de servicios de agua y saneamiento, Jaramillo y Alcázar (2013, 2016) encuentran que el presupuesto participativo tiene poco o ningún efecto sobre la cobertura o la calidad del agua. Al estudiar su repercusión en la política agrícola, Jaramillo y Wright (2015) llegan a una conclusión similar. De hecho, argumentan que la elaboración de presupuestos participativos está llevando a los servicios gubernamentales a ser *menos* efectivos. Entonces, los proyectos parecen ser «pro-pobre», pero, una vez ejecutados, no conducen a mejores servicios públicos.

Estos proyectos tampoco empoderan a las mujeres. Miloslavich (2013) realizó un análisis exhaustivo de género en el proceso de presupuesto participativo, centrado en los proyectos de inversión desde 2008 hasta 2011. La autora encuentra que el porcentaje de gasto de los proyectos que están orientados a mejorar la vida de las mujeres en las regiones y municipios es inferior a 1 %. Sostiene, además, que los presupuestos participativos «no han sido una oportunidad para las mujeres ni han sido un mecanismo que ayude a reducir las brechas de género... [en cambio] han terminado siendo un mecanismo discriminatorio» (2013, p. 9). Esto sugiere que los gobiernos no están mejorando su capacidad de respuesta ante las necesidades de los ciudadanos como resultado de esta reforma (véase López Ricci, 2014).

LAPOP ha seguido dos indicadores de la efectividad del gobierno municipal desde 1998 (la fecha más cercana disponible al año de la reforma del Perú). Los datos de la encuesta muestran que las percepciones de los peruanos sobre los servicios gubernamentales han cambiado de manera bifurcada, pero vemos una ligera disminución desde la reforma (ver tabla 3).

**Tabla 3**  
**Evaluación de servicios municipales**

¿Diría que los servicios que el municipio brinda a la gente son ...? (porcentaje de respuestas)		
Año	1998	2017
Muy buenos	2	2
Buenos	11	20
Ni buenos ni malos	64	43
Malos	19	23
Muy malos	4	12

Fuente: <http://lapop.ccp.ucr.ac.cr/cgi-bin/LapopDummiesFile.pl>, margen de error aproximadamente  $\pm 3$ .

La confianza de los ciudadanos en sus gobiernos municipales ha disminuido más claramente con el tiempo (ver tabla 4). Por lo tanto, aunque no se puede argumentar que el propio PP esté *causando* estos cambios, es importante señalar que estos datos sugieren que tampoco está conduciendo a servicios más efectivos o generando más confianza en estos.

**Tabla 4**  
**Confianza en los servicios municipales**

En una escala del 1 al 7, ¿cuánto confía en su gobierno municipal? (porcentaje de respuestas)		
Año	1998	2014
Nada (1-2)	25	40
Un poco (3-5)	62	50
Mucho (6-7)	13	10

Fuente: <http://lapop.ccp.ucr.ac.cr/cgi-bin/LapopDummiesFile.pl>, margen de error aproximadamente  $\pm 3$ .

En resumen, aunque el proceso está institucionalizado en todo el país, existen problemas respecto a la calidad de las reuniones y la inclusión de diversos actores en los procesos de toma de decisiones. La diversidad de organizaciones de la sociedad civil no está bien representada. Las reuniones, muchas veces, son bastantes formales y hay poco debate o discusión. Además, los funcionarios municipales, en su mayoría hombres, dominan las reuniones. Y los proyectos que finalmente se ejecutan no mejoran la calidad de vida de los ciudadanos a través de una prestación más idónea de servicios o del empoderamiento de género. Es decir, hay pocos resultados que nos sugieren que esta institución participativa realmente puede involucrar a los ciudadanos peruanos en la toma de decisiones en la esfera pública.

### **LIMITACIONES DEL PROCESO NACIONAL DE PP EN EL PERÚ**

¿Por qué el proceso del PP peruano, que originalmente generó mucho entusiasmo dentro y fuera del país, no logró involucrar efectivamente a los ciudadanos o mejorar el gasto público en los últimos quince años? Como veremos, tres factores afectan el proceso.

Primero, varios aspectos del diseño del PP en el Perú han impedido que haya una fuerte participación. Un problema grave es que los gobiernos subnacionales no son obligados a ejecutar los proyectos priorizados (López Ricci, 2014). Por ejemplo, según el Banco Mundial, «En 2007 la mitad de los proyectos del PP nunca fueron ejecutados, o no se ejecutaron durante ese año» (2010, p. 9). Según a quién se entrevistó, el problema de la falta de ejecución varía. Las autoridades locales señalan que el inconveniente radica en los sistemas de supervisión de infraestructura del gobierno nacional (como el SNIP que ahora es Invierte.pe). Los entrevistados en las municipalidades, por ejemplo, se quejan de que no siempre se financian los proyectos priorizados debido a los estrictos controles técnicos del gobierno nacional. El reclamo más común es que el MEF ha hecho que sea muy difícil cumplir con los estándares de financiamiento y que los proyectos tardan mucho tiempo en considerarse «viables». No obstante, los exfuncionarios del MEF indican que esto es inexacto y que los gobiernos subnacionales simplemente no respetan el proceso participativo por razones políticas. Aunque hay opiniones diferentes en torno a por qué algunos proyectos no se ejecutan, el resultado final es claro. Los participantes se desilusionan con el proceso, experimentan fatiga de participación y los ciudadanos continúan desconfiando de los gobiernos subnacionales (Grupo Propuesta Ciudadana, 2009; Vincent, 2012).

Otro inconveniente es el rol tan poderoso que tiene el equipo técnico en las instrucciones de 2010 del MEF. Los funcionarios gubernamentales y los equipos técnicos tienen gran parte del poder sobre la toma de decisiones en proyectos de infraestructura (Remy, 2016). Los proyectos se presentan a los participantes en una reunión y, casi siempre, hay poca o ninguna discusión sobre ellos (con algunas excepciones). En las reuniones observadas en 2017, los oficiales no tenían interés en debatir o discutir los proyectos una vez priorizados por el equipo técnico. Solamente presentaron la lista de proyectos (priorizados según unas matrices de puntos) y pidieron que los participantes levantaran las manos para aprobarlos.

Otro problema relacionado con el diseño es la decisión de invitar a organizaciones formales de la sociedad civil (Remy, 2005). Los peruanos diseñaron un proceso que incluye a las OSC, pero no a los individuos (aunque algunos ciudadanos pueden participar como individuos en algunos lugares cuando los funcionarios municipales son flexibles respecto a los requisitos). Esta decisión de diseño se complica porque la sociedad civil en el Perú es bastante débil (Aragón, 2016; Panfichi & Tussie, 2002; Rousseau, 2006; Sagasti, Patrón, Hernández, & Lynch, 1999). Detallar las razones que subyacen detrás de este problema trasciende el alcance de este artículo. Sin embargo, es justo decir que esta estructura de invitación relativamente cerrada, combinada con organizaciones sociales débiles en el país, impide aún más la fuerte participación del PP.

Un segundo factor que ha afectado al proceso del PP se deriva de la falta de voluntad política de los líderes nacionales y subnacionales. Por ejemplo, desde la reforma, ningún presidente nacional ha priorizado la gobernanza participativa de ninguna manera. Tampoco los líderes del MEF han promovido o mejorado activamente el proceso de PP. Aunque ningún líder ha estado en contra de contar con presupuestos participativos, tampoco han hecho nada para fortalecer el proceso a escala nacional. Por lo tanto, no hay voces nacionales que argumenten que el proceso del PP debería mejorarse.

Tampoco hay mucho interés o voluntad de impulsar el PP entre funcionarios gubernamentales locales y regionales. La discusión anterior avala, hasta cierto punto, las quejas que los entrevistados tienen sobre sus funcionarios locales. El hecho es que los funcionarios nacionales desarrollan y supervisan un proceso que pocos funcionarios locales consideran valioso. Como indicó el líder de una oficina de presupuesto del gobierno local: «Honestamente, no siempre veo el valor agregado en este proceso. Tengo años de experiencia y sé lo que el distrito debe hacer para mejorar su infraestructura. Sería mucho más eficiente si nuestra oficina pudiera hacer el presupuesto». Los entrevistados seña-

laron que muchos funcionarios locales están simplemente desinteresados en un proceso verdaderamente participativo o también están aquellos que manipulan el proceso para recompensar a sus seguidores. Se observaron algunos de estos problemas en reuniones llevadas a cabo en el distrito limeño de Pueblo Libre, las cuales consistieron principalmente en presentaciones de las autoridades y casi no hubo debate o discusión. En la primera reunión, los funcionarios presentaron datos sobre delincuencia y seguridad y quedó claro que pensaban que los proyectos para aumentar la seguridad serían los más importantes para la comunidad. Probablemente esto sea cierto, ya que esto es fundamental para la mayoría de los ciudadanos; sin embargo, fue interesante notar que la mayoría de los proyectos aprobados eran cámaras y bicicletas para los funcionarios. Al final quedó la pregunta de si todo el proceso estaba predeterminado.

Hay un factor final relevante que ha afectado al proceso del PP en el Perú. Cabe destacar que la reforma de descentralización se aprobó en el contexto de un discurso neoliberal hegemónico que dominaba el país. A diferencia de algunos procesos de PP en América Latina, como el del Partido de los Trabajadores en Porto Alegre, Brasil, la ley no surgió del deseo de promover lo que los expertos llaman «reglas de justicia social» (Wampler & Touchton, 2019; Wampler, McNulty, & Touchton, 2018). Cuando se privilegia la justicia social, es decir, la redistribución de recursos en las reglas y diseño del PP, el proceso generalmente prioriza el gasto en comunidades marginadas. En el Perú, la ley nacional del PP se aprobó, en parte, como una solución técnica, profundamente arraigada en los principios neoliberales, y destinada a responsabilizar a los políticos por sus gastos. López Ricci, en su evaluación de once años de PP, señala: «En rigor, el PP es un desafío principalmente de gestión pública, de capacidades para gobernar bien, con claridad y disposición para alinear e innovar los diversos instrumentos de gestión y procesos administrativos a objetivos estratégicos del desarrollo de su territorio...» (2014, p. 65). Además, los peruanos están debatiendo proyectos de infraestructura locales más pequeños, no estrategias de desarrollo a largo plazo. Esta forma estrecha de definir la participación finalmente ha restringido los resultados (Vincent, 2012).

En este sentido, el PP en el Perú confirma los argumentos similares de autores como Baiocchi y Ganuza (2017) respecto a otros casos en el mundo. Ellos indican que, cuando se lleva a cabo en entornos neoliberales, que enfatizan la libertad individual y la eficiencia del gobierno, el presupuesto participativo puede perder su «potencial emancipatorio» para empoderar plenamente la participación inclusiva y sólida.

## CONCLUSIÓN

El presupuesto participativo en el Perú surgió como parte de un experimento destinado a delegar el poder a los gobiernos subnacionales e involucrar a los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil de manera más activa en el proceso de gobierno en estos espacios. Este experimento particular fue informado por debates filosóficos sobre la democracia participativa y una variedad de esfuerzos existentes para innovar con la toma de decisiones de política pública en América Latina. Toda esta experiencia, codificada en un marco legal de descentralización, tuvo lugar en un contexto histórico específico, en el cual los ciudadanos estaban desilusionados de la «política de siempre» emprendida por un régimen extremadamente centralizado, antidemocrático y plagado de corrupción.

Cuando se explora en la esfera macro, los datos sugieren, principalmente, que este experimento no ha podido cumplir con todos sus principios rectores. Por supuesto que hay experiencias muy interesantes y dinámicas que están ocurriendo en todo el país. Pero cuando se documenta respecto a los padrones generales, es difícil argumentar que el PP está creando foros para debates y deliberaciones robustas o produciendo programas de infraestructura que están haciendo una diferencia real para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Sí, hay más participación ciudadana, y este es un hallazgo importante. Este artículo no pretende sugerir que el PP debería desaparecer. Por el contrario, señala que es importante mejorar el proceso y los resultados para poder conducir plenamente a la igualdad, la equidad y la prestación efectiva de servicios.

Los datos muestran que el PP está institucionalizado en todo el país y que un número significativo de organizaciones envían representantes a las reuniones. Sin embargo, estos en su mayoría son hombres, no representan la diversidad de la sociedad civil en sus áreas y no tienen la oportunidad de participar de manera significativa. Irónicamente, el PP se ha vuelto elitista de un modo similar a las instituciones democráticas representativas de «élite» a las que debía contrarrestar.

¿Qué explican estos resultados? El caso también corrobora la mayor parte de estudios anteriores sobre PP que sostienen que varios factores son esenciales para su éxito, los cuales incluyen líderes comprometidos y diseños que promueven la participación activa y los resultados de la «justicia social» (Avritzer,

2002; Baiocchi, 2005; McNulty, 2019; Goldfrank, 2011; Wampler, 2007). El marco legal actual del PP está controlado por el MEF y restringe el poder ciudadano-OSC de varias maneras. Lo más importante es que la mayor parte del poder de decisión recae en el equipo técnico, que generalmente está compuesto por «expertos» gubernamentales. Además, el Congreso, al crear la ley, apuesta por el papel de las organizaciones de la sociedad civil para mediar y canalizar las demandas de los ciudadanos y sus intereses, en lugar de invitar a todos los ciudadanos de una localidad a participar. Esto también ha limitado quién puede participar y proponer proyectos de infraestructura. Sin embargo, los problemas en el diseño del PP sí se pueden resolver. Las ONG peruanas están abogando por estos cambios; es hora de que el liderazgo escuche.

Este caso también ilustra algunas de las debilidades inherentes del proyecto neoliberal para descentralizar el poder y aumentar la participación ciudadana a través de canales de política pública que son relativamente estrechos (en este caso, proyecto de infraestructura) y no conllevan la redistribución de servicios. Aunque muchos de los proyectos que se eligen son «propobres», a menudo no se ejecutan realmente debido a diversas razones técnicas. El MEF, una institución fiscalmente conservadora incorporada en el consenso neoliberal, no ha hecho un esfuerzo por alterar el proyecto de ninguna manera que pueda conducir a servicios públicos y democráticos más sustantivos para la mayoría de los peruanos.

Curiosamente, después de que el Perú emprendió esta iniciativa, varios otros países hicieron lo mismo con las leyes nacionales para ordenar o incentivar formas similares de participación ciudadana en la gobernanza subnacional, incluidos los funcionarios nacionales en la República Dominicana, Kenia, Corea del Sur e Indonesia. Por esta razón, la experiencia peruana aboga por la vigilancia de la democracia participativa de todo el mundo. No obstante, el caso señala que quizá las leyes nacionales de PP no son la mejor manera de incentivar la participación ciudadana.

Finalmente, es importante reiterar que el PP ha dado algunos resultados importantes que no pueden pasarse por alto. Sin embargo, para promover verdaderamente la participación ciudadana —tema de este número especial—, los líderes elegidos y nombrados necesitarán pasar algún tiempo adaptándose y mejorando el proceso nacional del PP. Solo así los ciudadanos tendrán voz respecto a la forma en que los gobiernos subnacionales gastan dinero para mejorar sus vidas.

## REFERENCIAS

- Altman, D. (2011). *Direct Democracy Worldwide*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Aragón, J. (2016). Los sectores populares y su participación política en el Perú: investigaciones previas y pendientes. En A. Fairlie (Ed.), *El Perú visto desde las ciencias sociales* (pp. 151-170). Lima: Fondo Editorial PUCP.
- Avritzer, L. (2002). *Democracy and the Public Space in Latin America*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Baiocchi, G. (2005). *Militants and Citizens: The Politics of Participatory Democracy in Porto Alegre*. Palo Alto, CA: Stanford University Press.
- Baiocchi, G. & Ganuza, E. (2017). *Popular Democracy: The Paradox of Participation*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Baiocchi, G., Heller, P. & Silva, M. K. (2011). *Bootstrapping Democracy: Transforming Local Governance and Civil Society in Brazil*. Stanford, CA: Stanford University Press. <https://doi.org/10.1515/9780804777797>
- Banco Mundial. (2010). *Peru: Evaluación del Presupuesto Participativo y su relación con el presupuesto por resultados*. Washington, DC: autor.
- Barber, B. (1984). *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Collier, D. & Elman, C. (2008). Qualitative and Multi-method research: Organizations, Publication, and Reflections on Integration. En J. M. Box-Steffensmeier, H. E. Brady y D. Collier (Eds.), *Oxford Handbook of Political Methodology* (pp. 780-795). Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199286546.003.0034>
- Contraloría General de la República. (2014). *Estudio de proceso de descentralización en el Perú*. Lima, Peru.
- Cresswell, J. (2015). *A Concise Introduction to Mixed Methods Research*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Dahl, R. (1956). *A Preface to Democratic Theory*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- De Sousa Santos, B. (1998). *Reinventar a democracia*. Segunda edición. Lisboa: Gradiva.
- De Sousa Santos, B. (Ed.) (2005). *Democratizing Democracy: Beyond the Liberal Democratic Canon*. Nueva York, NY: Verso.
- Elster, J. (Ed.) (1998). *Deliberative Democracy*. Cambridge, MA: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139175005>
- Garrido, F. & Montecinos, E. (2018). El Presupuesto Participativo en Chile y República Dominicana. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 27(2), 99-120.
- Goldfrank, B. (2011). *Deepening Local Democracy in Latin America: Participation, Decentralization and the Left*. University Park, PA: Pennsylvania State University Press.
- Grompone, R. (2004). *Posibilidades y límites de experiencias de promoción de la participación ciudadana en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos
- Grupo Propuesta Ciudadana. (2009). *Presupuesto participativo: Boletín de vigilancia #2*. Recuperado de <http://www.descentralizacion.org.pe/vigilaperu-gobiernosregionales.shtml>. Fecha de consulta: 1 de noviembre de 2010.
- Grupo Propuesta Ciudadana. (2011). *Hacia un Presupuesto Participativo basado en Resultados. XVI Ciclo de Formación Módulo 1*. Recuperado de <http://www.propuestaciudadana.org.pe/node/846113>. Fecha de consulta: 19 de febrero de 2013.
- Habermas, J. (1996). *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge, MA: MIT Press. <https://doi.org/10.7551/mitpress/1564.001.0001>
- Huntington, S. (1991). *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman, OK: University of Oklahoma Press.

- Jaramillo, M. & Alcázar, L. (2013). *Does participatory budgeting have an effect on the quality of public water services? The case of Peru's water and sanitation sector*. Working Paper, 59. Washington, DC: BID.
- Jaramillo, M. & Alcázar, L. (2016). Does participatory budgeting have an effect on the quality of public services? The case of Peru's water and sanitation sector. En G. Perry y R. Angelescu Naqvi's (Eds.), *Improving Access and Quality of Public Services in Latin America* (pp. 105-136). Nueva York, NY: Palgrave Macmillan. [https://doi.org/10.1057/978-1-137-59344-3\\_4](https://doi.org/10.1057/978-1-137-59344-3_4)
- Jaramillo, M. & Wright, G.D. (2015). Participatory democracy and its effective policy: Is there a link? Evidence from rural Perú. *World Development*, 66, 280-292. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2014.08.011>
- León, L. (2010). Reforzando el proceso del presupuesto participativo a través de Internet: el caso de la Municipalidad de Miraflores (Lima, Perú). En Varios autores, *Acorn-Redecom Conference* (pp. 135-146). Brasilia: Acorn-Redecom Conference. Americas Information and Communication Research Network.
- López Ricci, J. (2014). *Presupuesto Participativo 11 años después: ¿cambio de rumbo o más de lo mismo?* Cuadernos Descentralistas 30. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.
- Mansbridge, J. (1983). *Beyond Adversary Democracy*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Mansuri, G. & Rao, V. (2013). *Localizing Development: Does Participation Work?* Washington, DC: The World Bank. <https://doi.org/10.1596/978-0-8213-8256-1>
- Mayka, L. (2019). *Building Participatory Institutions in Latin America: Reform Coalitions and Institutional Change*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108598927>
- McNulty, S. (2011). *Voice and vote: Decentralization and Participation in post-Fujimori Perú*. Palo Alto, CA: Stanford University Press.
- McNulty, S. (2014). Mandating Participation: Exploring Peru's National Participatory Budget Law. En N. Dias (Ed.), *Hope for Democracy: 25 Years of Participatory Budgeting WorldWide* (pp. 203-214). São Brás de Alportel, Portugal: In Loco Association.
- McNulty, S. (2015). Barriers to participation: Exploring gender in Peru's participatory budget process. *Journal of Development Studies*, 51(11), 1429-1443. <https://doi.org/10.1080/00220388.2015.1010155>
- McNulty, S. (2019). *Democracy from Above?* Palo Alto, CA: Stanford University Press.
- Miloslavich Túpac, D. (2013). *Escasa inversión del estado en las mujeres: Observatorio Presupuesto Participativo 2008-2011*. Lima: Flora Tristán.
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2010). *Instructivo para el proceso del Presupuesto Participativo basado en resultados*. Instructivo 001-2010-EF- 76.01. Lima: autor.
- Montambeault, F. (2016). *The Politics of Local Participatory Democracy in Latin America: Institutions, Actors, and Interactions*. Stanford: Stanford University Press. <https://doi.org/10.11126/stanford/9780804795166.001.0001>
- Montecinos, E. (2014). Diseño institucional y participación ciudadana en los presupuestos participativos: los casos de Chile, Argentina, Perú, República Dominicana y Uruguay. *Política y gobierno*, 21(2), 351-378.
- Panfichi, A. & Tussie, D. (2002). *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Andes y Cono Sur*. Lima: Universidad Católica del Perú.
- Pateman, C. (1970). *Participation and Democratic Theory*. Cambridge, Inglaterra: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511720444>
- Pateman, C. (2012). Participatory Democracy Revisited. *Perspectives on Politics*, 10(1), 7-19. <https://doi.org/10.1017/S1537592711004877>

- Patton, M. Q. (2007). Sampling, Qualitative (Purposeful). En G. Ritzer (Ed.), *The Blackwell Encyclopedia of Sociology online*. Recuperado de <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/book/10.1002/9781405165518>
- ProDescentralización. (2010). *Guía del Presupuesto Participativo Basado en Resultados*. Recuperado de [http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1940&Itemid=100288](http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=1940&Itemid=100288).
- ProDescentralización. (2016). *Informe Anual sobre el estado del proceso de Descentralización-a enero de 2016*. Lima: autor.
- Remy, M. I. (2005). *Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Remy, M. I. (2011). *Participación ciudadana y gobiernos descentralizados*. Cuadernos Descentralistas 28. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.
- Remy, M. I. (2016). La participación y representación política desde las regiones. En J. Aragón (Ed.), *Participación, competencia y representación política: contribuciones para el debate* (pp. 147-158). Lima: Jurado Nacional de Elecciones.
- Rodríguez, M. (2010). *Sistema de información, seguimiento y evaluación*. Reporte de vigilancia 4: Presupuesto participativo 2009. Lima: DESCO.
- Rousseau, S. (2006). Women's Citizenship and Neopopulism: Peru under the Fujimori Regime. *Latin American Politics and Society*, 48(1), 117-141. <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2006.tb00340.x>
- Sagasti, F., Patrón, P., Hernández, M., & Lynch, N. (1999). *Democracia y buen gobierno: hacia la gobernabilidad democrática en el Perú*. Lima: Editorial Apoyo.
- Secretaría de la Descentralización. (2012). *Propuesta de Plan Nacional de Descentralización y Regionalización (2012-2016)*. Recuperado de <http://descentralizacion.gob.pe/images/stories/pdf/PNDR.pdf>
- Shumpeter, J. (1942). *Capitalism, Socialism, and Democracy*. Londres: George, Allen, and Unwin.
- Touchton, M. & Wampler, B. (2014). Improving Social Well-being through new Democratic Institutions. *Comparative Political Studies*, 47(10), 1442-1469. <https://doi.org/10.1177/0010414013512601>
- USAID-Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. (2013). *USAID Strategy on Democracy, Human Rights, and Governance*. Washington, DC: autor.
- Van Cott, D. (2008). *Radical Democracy in the Andes*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511790560>
- Vincent, Susan. 2012. *Dimensions of Development: History, Community, and Change in Allpachico, Peru*. Toronto: University of Toronto Press. <https://doi.org/10.3138/9781442660700>
- Wampler, B. (2007). *Participatory Budgeting in Brazil: Contestation, Cooperation, and Accountability*. University Park, PA: Pennsylvania State University Press.
- Wampler, B. (2015). *Activating Democracy in Brazil*. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press.
- Wampler, B., McNulty, S. & Touchton, M. (2018). *Participatory Budgeting: Spreading Across the Globe*. Recuperado de <https://www.opengovpartnership.org/stories/participatory-budgeting-spreading-across-globe>
- Wampler, B. & M. Touchton (2019). Designing Institutions to Improve Social Well-being: Evidence from across Brazil's Participatory Budgeting Programs. *European Journal of Political Research*, 58(3), 915-937. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12313>