

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Asuntos Públicos

Convocatoria 2015-2017

Tesis para obtener el título de maestría de Investigación en Políticas Públicas

La descentralización como factor coadyuvante de la institucionalización de la participación:
Estudio de caso del presupuesto participativo en San Juan de Lurigancho, Perú (2002-2015)

Gabriela Sofía Sotelo Quispe

Asesor: Guillaume Fontaine

Lectores: Franklin Ramírez y Vanessa Montenegro

Quito, febrero de 2018

Dedicatoria

A mis queridos padres Víctor Sotelo y Petronila Quispe, por su apoyo y amor incondicional.

Tabla de contenidos

Resumen	VII
Agradecimientos	VIII
Introducción	1
Capítulo 1	8
Marco teórico y método	8
1.1. Fundamentos teóricos	8
1.1.1. Aproximaciones desde la ontología filosófica realista crítica.....	8
1.1.2. Aproximaciones desde el institucionalismo	9
1.1.3. Diseño de política	11
1.2. Fundamentos metodológicos	14
1.2.1. Seguimiento de procesos	14
1.2.2. Instrumentos de políticas como observables empíricos	17
1.2.3. Selección del caso de estudio	20
1.2.4. Análisis de congruencia	25
1.2.5. Razonamiento bayesiano para la formalización del seguimiento de procesos ...	25
Capítulo 2	31
Descentralización en el Perú	31
2.1. La política de descentralización en Perú	31
2.1.1. Inicios del proceso de descentralización en el Perú (1970-2000).....	31
2.1.2. Reformas favorables a la descentralización: Transición a la democracia y.....	33
gobierno de Alejandro Toledo (2000-2006)	33
2.1.3. Reimpulso a la descentralización: “Shock descentralista” (2006-2011)	43
2.1.4. La descentralización asociada a la modernización del Estado: Gobierno.....	45
de Ollanta Humala (2011-2016)	45
Capítulo 3	49
Aplicación de la formalización bayesiana al seguimiento de procesos	49
3.1. Operacionalización del mecanismo causal	49
3.1.1. Detonante	49
3.1.2. Entidad uno	50
3.1.3. Entidad dos.....	50
3.1.4. Resultado de política	50
3.2. Supuestos contextuales	51

3.3. Formalización bayesiana aplicada al mecanismo causal de la institucionalización.....	51
de la participación.....	51
3.3.1. Detonante: Adopción de nuevos objetivos de política.....	52
3.3.2. Entidad A: Reforma administrativa que fortalece a los gobiernos subnacionales ..	54
3.3.3. Entidad B: Implementación de política que privilegia el presupuesto.....	58
participativo	58
3.3.4. Resultado de política: Institucionalización de la participación.....	63
Conclusiones	67
Anexos	70
Anexo 1. Matriz de evidencia encontrada para el caso de estudio	70
Anexo 2. Análisis Bayesiano aplicado al mecanismo causal de la institucionalización.....	71
de la participación.....	71
Lista de referencias	72

Ilustraciones

Figuras

Figura 2.1. Plan Nacional de Descentralización 2012-2016	48
--	----

Tablas

Tabla 1.1. Modos de restricción institucional: Características clave	11
Tabla 1.2. Componentes del diseño de política	13
Tabla 1.3. Países de América Latina por población y número de gobiernos locales	22
Tabla 1.4. QCA de países que adoptaron leyes del presupuesto participativo	23
Tabla 1.5. Pruebas de seguimiento de procesos para la inferencia causal	29
Tabla 3.1. Mecanismo causal de la institucionalización de la participación	49
Tabla 3.2. Formalización bayesiana del detonante del mecanismo causal	53
Tabla 3.3. Formalización bayesiana de la entidad A del mecanismo causal	55
Tabla 3.4. Formalización bayesiana de la entidad B del mecanismo causal	59
Tabla 3.5. Monto asignado en soles al presupuesto participativo en San Juan de Lurigancho (2007-2015)	61
Tabla 3.6. Formalización bayesiana del resultado de política	63
Tabla 3.7. Número de agentes participantes en el presupuesto participativo (2007-2015)	64
Tabla 3.8. Número de proyectos priorizados en el presupuesto participativo	64
Tabla 3.9. Rubros de proyectos de inversión pública priorizados (2007-2015)	65
Tabla 3.10. Número de participantes que son miembros del comité de vigilancia	65

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, Gabriela Sofía Sotelo Quispe, autora de la tesis titulada “La descentralización como factor coadyuvante de la institucionalización de la participación: Estudio de caso del presupuesto participativo en San Juan de Lurigancho, Perú (2002-2015)” declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría de Investigación en Políticas Públicas concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, febrero del 2018



Gabriela Sofía Sotelo Quispe

Resumen

La presente investigación parte desde el análisis de políticas públicas para analizar la descentralización como factor coadyuvante de la institucionalización de la participación ciudadana y de específicamente los mecanismos de innovación democrática como el presupuesto participativo. Ambos factores se analizan a partir del marco analítico del diseño de políticas y del neoinstitucionalismo sociológico que permite el análisis de instituciones tanto formales como informales para una mejor explicación del caso de estudio en San Juan de Lurigancho, Perú (2002-2015).

Teóricamente, la investigación parte desde una postura realista crítica que permite el análisis de fenómenos sociales que no pueden ser observados directamente, pero se pueden evidenciar a través de los instrumentos de políticas basado en los recursos del Estado, para lo cual se privilegio la tipología NATO (Hood 2007) entendido como recursos de nodalidad (información), autoridad, tesoro y organización. Asimismo, estos instrumentos se constituyen como observaciones empíricas del mecanismo causal que vincula el factor causal y el resultado y cobran especial importancia en el análisis de congruencia y en el proceso de inferencia causal.

Metodológicamente, 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 institucionalización de la participación ciudadana. También se aplica la formalización bayesiana para incrementar el grado de confianza sobre el mecanismo causal teorizado.

En el caso de estudio, se concluyó que el mecanismo causal teorizado se encuentra presente lo cual se pudo determinar a partir de la conceptualización, operacionalización y el levantamiento de evidencias sobre el caso de estudio usando como insumo principal los instrumentos de política que se formularon para los test de fortaleza inferencial de tipo aro. Estos test permitieron que se incrementara el nivel de confianza sobre la presencia del mecanismo y la confirmación de la teoría planteada en la investigación.

Agradecimientos

A FLACSO, a Guillaume Fontaine, mi estimado asesor de tesis por su valioso aporte a mi labor en la investigación y en mi formación académica.

A mis padres y familia por su apoyo en mi formación académica y las decisiones tomadas en el proceso.

A mis queridos amigos que conocí en la maestría: Carlos Rodríguez, Diana Figueroa, Danny Ramírez y Jesús Zúñiga por su apoyo y amistad incondicional estos dos años, los recordaré siempre con mucho cariño.

A mis lectores Franklin Ramírez y Vanessa Montenegro, por sus valiosos comentarios para la mejora de esta investigación.

Introducción

La justificación del problema de investigación parte desde una aproximación desde el análisis de políticas públicas hacia las experiencias de innovación democrática que se implementaron como parte del proceso de democratización en los países de América Latina a partir de los años ochenta, las cuales permitieron la participación de 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.

En esta línea se desarrollaron investigaciones sobre el surgimiento de las nuevas instituciones de participación popular y directa diferentes a las instituciones representativas y electorales, como la de Cameron, Hershberg y Sharpe, la cual las definen como “estas nuevas formas de voz no solo permiten la inclusión de perspectivas legítimas- pero con frecuencia marginadas-, también crean la posibilidad de fomentar una mayor deliberación entre los ciudadanos y la ciudadanía y los oficiales electos” (Cameron, Hershberg y Sharpe 2012, 14).

Esta emergencia de los mecanismos de democracia participativa y de deliberación pública, ha llamado el interés investigativo desde disciplinas como la ciencia política 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; Sousa 2004; Avritzer 2006; Goldfrank 2006) considerando a los presupuestos participativos como una forma de voz institucionalizada no electoral que afecta las agendas y las políticas públicas (Cameron, Hershberg y Sharpe 2012).

La descentralización como factor explicativo de la institucionalización de la participación ocupa un lugar clave en la discusión teórica de la presente investigación, en este sentido, los estudios sobre la descentralización desde la sociología se caracterizan por tener dos elementos en común: “a) la descentralización y la participación como medios de fortalecimiento democrático de la sociedad civil; 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).

Se retoma la definición de descentralización planteada por Rondinelli, el cual la caracteriza como “la transferencia de responsabilidades de planificación, gerencia y recaudación y asignación de recursos, desde el gobierno central y sus agencias a unidades territoriales” (Rondinelli 1989, citado en Finot 2001, 34).

Borja hace referencia a que la descentralización se encuentra íntimamente ligada a la democracia y al proceso de democratizar al Estado, en tanto contribuye a la: “a) ampliación del campo de los derechos y libertades, b) progresiva incorporación de los sectores excluidos o marginados a las instituciones representativas y c) mayor control y participación populares en la actuación de las administraciones públicas” (Borja 1984, 5). A partir de este análisis, el autor establece una relación entre la descentralización municipal y la participación e indica que este proceso ha permitido un acercamiento entre la administración y la ciudadanía para contribuir a la mejora de la calidad de servicios brindados y la instrumentación de la participación ciudadana en este proceso.

Finot (2001), por su parte, señalará que la descentralización en América Latina va de la mano con la participación política entendida como la capacidad de los gobiernos locales y el ejercicio del voto por la ciudadanía. Hará referencia a que “si bien en algunas legislaciones están contempladas otras formas de participación política, en la mayoría de los casos ésta aún se reduce a elegir representantes y ejecutivos” (Finot 2001, 23).

A partir de la revisión de la literatura teórica sobre la participación se señalará en primera instancia, que no se ha llegado a un consenso entre los académicos sobre una definición de participación al ser este término polisémico, y abordado desde disciplinas como la sociología y la ciencia política (Cunill 1991; Ziccardi 2010; Canto 2010) por lo cual en la presente investigación se retoma al concepto de participación ciudadana en relación con las políticas públicas.

Se retoma la definición planteada por Ziccardi (2010) quien conceptualiza 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. También esta autora hace referencia a los fundamentos de la participación ciudadana, los cuales son de tres tipos: legales, instrumentales e ideológicos. Las funciones de la participación en este sentido apuntan a tres ejes medulares:

(...) 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).

Goldfrank (2006) define al presupuesto participativo como un proceso a través del cual los ciudadanos, ya sea de forma individual o a través de asociaciones civiles, pueden voluntariamente contribuir en la toma de decisiones sobre una parte del presupuesto público mediante una serie de reuniones programadas con las autoridades del gobierno.

Montecinos (2012) agrupó la literatura sobre presupuesto participativo a partir de dos criterios: a) histórico y b) en relación al objeto de estudio. Sobre el criterio histórico se encuentra la investigación de Cabannes (2004) quien señala que hay tres etapas en el estudio del presupuesto participativo: primera fase de experimentaciones (1989-1997), segunda fase de masificación brasileña (1997-2000) y la tercera fase de expansión y diversificación (2000 hasta la fecha). En esta última fase la innovación se expande hacia otras ciudades latinoamericanas y de Europa con sus particularidades (Cabannes 2004, 42-43).

Sobre el criterio de clasificación que se encuentra en relación al objeto de estudio se encuentran las siguientes: a) las investigaciones de primera generación centradas en demostrar las bondades del presupuesto participativo (coincidente con la etapa de experimentación); b) las investigaciones de segunda generación que se centran en el diseño institucional y las condiciones de éxito (coincidente con la etapa de expansión y masificación); y c) las investigaciones de tercera generación (coincidente con la masificación) que agrupan los estudios que explican las relaciones entre instituciones participativas y representativas, las cuales se centran en estudiar los contextos y condiciones en los que se desarrollan y producen dichas dinámicas (Montecinos 2012, 1-2).

La institucionalización de la participación ciudadana es analizada como resultado de política para lo cual se parte de las investigaciones desde la sociología y del análisis organizacional. En esta discusión, Jepperson (1999) sostiene que “la institución representa un orden o patrón social que ha alcanzado cierto estado o propiedad; la institucionalización indica el proceso para alcanzarlo” (Jepperson 1999, 195). Asimismo, asocia la institucionalización con la estabilidad.

Para definir y medir la institucionalización de la participación ciudadana como sostiene la investigación se plantea a partir de tres entidades teorizadas en el mecanismo causal propuesto en la investigación: a) la participación de actores no estatales en la identificación de problemas y propuesta de soluciones; b) los actores no estatales participan en la priorización de proyectos; y c) la participación de actores no estatales en la fiscalización de la ejecución de los proyectos priorizados.

Acerca de la relación entre la participación ciudadana y las políticas públicas, diversos autores han señalado que las incidencias de estos dos factores han contribuido a la apertura de los espacios de democratización mediante los cuales los ciudadanos tienen la capacidad de incidir en la arena pública y sobre las instituciones públicas; este es un punto clave en la investigación.

El caso de Perú se posiciona como un caso relevante de estudio a partir de las investigaciones previas como la del Banco Mundial (2011), en la que se señala que el presupuesto participativo en el Perú y su implementación en varios gobiernos locales ha permitido la priorización de proyectos en temas de infraestructura como agua y electricidad; y la de Goldfrank (2006), quien señala que durante los gobiernos liderados por los municipios de izquierda se registró un incremento en los niveles de participación.

Montecinos (2012), a partir del análisis de los presupuestos participativos en América Latina, señala que Perú y República Dominicana son los que cuentan con más experiencias implementadas a nivel subnacional. Además, ambos países destinan entre el 30% y el 70% del total de la inversión municipal.

El propio Montecinos (2012, 6) hace referencia al grado de institucionalización como “la formalización del mecanismo tanto en el municipio como a escala nacional, se pueden distinguir tres grupos”. En el primer grupo se encuentran los países con formalización e institucionalización nacional muy baja y que no cuentan con legislación que promueva la descentralización y la participación ciudadana en la toma de decisiones a nivel nacional, local y regional; en el segundo grupo se encuentran países con institucionalidad intermedia que promueve la participación y en especial el presupuesto participativo; y finalmente, en el tercer grupo se encuentran los países con grado de institucionalización más alta dado que cuentan con legislación nacional que obliga a los gobiernos locales y regionales a decidir una parte de

la inversión a través del presupuesto participativo, tal es el caso de Perú (Montecinos 2012, 6).

El distrito de San Juan de Lurigancho se caracteriza por ser un caso de institucionalización del presupuesto participativo al contar con el 25% del presupuesto del total que se le distribuye para el proceso en sí mismo, de acuerdo a los datos del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y con respecto del número de participantes que forman parte del comité de vigilancia como agencia de *accountability* social desde el 2004 registra 18 miembros que se han mantenido constantes durante el tiempo. Por último, de acuerdo al MEF y a la investigación de McNulty (2012) cuenta con el número más alto a nivel nacional de proyectos ejecutados en el marco del presupuesto participativo, con una cifra de 20 proyectos por año y los rubros a los cuales se ha destinado son básicamente “pro- pobres”, es decir, proyectos de infraestructura como pistas, veredas, construcción de muros de contención, así como medioambiente como proyectos vinculados al reciclaje y construcción de áreas verdes.

Desde el análisis de políticas públicas, se plantea el estudio del proceso de descentralización como la transferencia de poderes y recursos desde el nivel central hacia los gobiernos subnacionales y la incidencia de este proceso sobre la apertura 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 en el Estado y la sociedad civil (Isunza 2006).

La pregunta sobre la cual gira la investigación es ¿Por qué la descentralización coadyuva a la institucionalización de la participación? La hipótesis sostiene que la descentralización permitió la creación de instituciones que contribuyeron a la institucionalización de la participación ciudadana y específicamente del presupuesto participativo.

Los principales objetivos de la investigación son los siguientes:

General

- Determinar y analizar la descentralización como factor que contribuyó a la institucionalización de la participación ciudadana, específicamente el caso del presupuesto participativo en el distrito de San Juan de Lurigancho, Perú.

Específicos

- Analizar el proceso de descentralización y la creación de instituciones participativas y de descentralización y su incidencia sobre la apertura de espacios de participación y deliberación de la sociedad en los asuntos públicos.
- Teorizar y analizar el mecanismo causal a través del cual la descentralización causó la institucionalización del presupuesto participativo.
- Teorizar y analizar la institucionalización del presupuesto participativo a través de la tendencia en el tiempo y su irreversibilidad.

El marco analítico y metodológico de la presente investigación toma como punto de partida la metodología planteada por Fontaine, Narváez y Paz (2017), en la cual se combina el diseño de política como marco explicativo para el análisis de políticas públicas y el método de seguimiento de procesos, el cual ha sido también aplicado y desarrollado en las investigaciones de Paz (2016) y Alvarado (2017), dentro del Grupo de Políticas Públicas Comparadas de FLACSO Ecuador.

Metodológicamente, la investigación parte del método de seguimiento de procesos de comprobación de la teoría el cual permite inferir la presencia del mecanismo causal teorizado para el caso que se busca analizar, lo cual se complementará con la lógica bayesiana que contribuye a incrementar la confianza sobre el mecanismo teorizado. Asimismo, se empleará como técnica de selección de caso el *Qualitative Comparative Analysis* (QCA) para justificar el caso de estudio elegido para la investigación y dotar de mayor rigurosidad a este proceso. Los instrumentos de política cobran especial importancia dado que son analizados en el rastreo lineal de la política de descentralización y también son empleados como evidencias para los test de inferencia causal.

La investigación consta de tres capítulos, las conclusiones y anexos. El capítulo uno presenta el marco analítico y metodológico que guía la investigación; el capítulo dos incluye un análisis de congruencia de la política de descentralización en el Perú y la inclusión de los

mecanismos de participación ciudadana durante este proceso. Por último, el capítulo tres consiste en la aplicación del seguimiento de procesos de comprobación de la teoría y la formalización bayesiana de inferencias causales para confirmar la teoría planteada y asegurar la presencia de las cuatro entidades del mecanismo causal teorizado.

Capítulo 1

Marco teórico y método

El capítulo uno de esta investigación contiene el marco analítico, metodológico y las técnicas que son aplicadas en la investigación. En primera instancia, se parte desde una posición ontológica realista crítica. El marco analítico elegido es el resultado de la metodología trabajada por Fontaine, Nárvaez y Paz (2017) y Paz (2016), dentro del Grupo de Investigación de Políticas Públicas Comparadas, en el cual se aplica el marco analítico de diseño de política y el seguimiento de procesos como método para el análisis de políticas públicas. Además, esta sección presenta el método y la formalización bayesiana para incrementar el grado de confianza en el mecanismo causal teorizado en el caso de estudio.

1.1. Fundamentos teóricos

1.1.1. Aproximaciones desde la ontología filosófica realista crítica

La discusión teórica que se propone en este acápite parte desde la ontología filosófica realista crítica propuesta por Jackson (2016). La ontología es concebida como el discurso acerca de la conexión entre el mundo y el investigador. En este sentido, la ontología filosófica se refiere a cómo se ubica el investigador frente al mundo y al dualismo mente-mundo. Lo que plantea fundamentalmente Jackson es separar en dos ontologías el mundo y la humanidad.

Jackson sostiene que la ontología filosófica denominada realismo crítico asume dos compromisos primordiales: a) el dualismo mente-mundo: el cual se alinea con el positivismo y argumenta que el mundo existe independientemente del investigador; y b) la metodología transaccionalista: que asume que se puede conocer el mundo a través de fenómenos no observables directamente para explicar los fenómenos de la realidad social.

En la presente investigación se asume, por un lado, la ontología filosófica realista crítica debido a que se admite que la descentralización como factor explicativo o causal y la participación son procesos e instituciones que existen independientemente del investigador como parte de las nuevas formas de interacción entre el Estado y los actores no estatales y que han sido implementadas en varios países de América Latina.

Por otro lado, se asume una metodología transaccionalista dado 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 partir de los instrumentos de políticas públicas. El realismo crítico asume que, a través de la codificación de los fenómenos no observables directamente, se pueden recoger datos que se observan directamente a través de una institución, por lo cual se procederá en la investigación a recopilar información de las instituciones involucradas en la institucionalización de la participación.

1.1.2. Aproximaciones desde el institucionalismo

A partir de la hipótesis sostenida en la investigación se señala que la descentralización contribuyó a la creación de instituciones, tanto formales como informales, que permitieron la institucionalización de mecanismos de participación ciudadana. En este sentido, se conciben a la descentralización y a la participación como problemas institucionales lo que implica que las instituciones restringen la conducta de los actores a través de normas diseñadas, como los instrumentos de autoridad diseñados por el Estado.

El institucionalismo es un enfoque teórico que tiene sus raíces en la ciencia política y en los últimos años ha sido muy útilmente empleado en el análisis de políticas públicas para analizar las políticas. Esta aproximación planteada por March y Olsen (1984) parte del argumento principal de que las instituciones políticas influyen sobre el comportamiento de los individuos a través de normas, valores, intereses, identidades y creencias.

El institucionalismo sociológico, como señala Peters (2003), resulta más útil para analizar el proceso de creación de las instituciones, mientras que las aproximaciones desde la ciencia política tienen una constante preocupación por explicar los efectos de las instituciones. Asimismo, cabe resaltar que no hay una distinción clara entre las instituciones como entidades y el proceso de institucionalización mediante el cual se crean.

El institucionalismo sociológico en primer lugar permite aproximarse desde una perspectiva institucional de las organizaciones. Asimismo,

(...) la idea de que las instituciones deben moldear el comportamiento es la perspectiva dominante dentro del estudio sociológico de las instituciones, con un énfasis sobre la manera

en que los individuos se acostumbran a aceptar las normas y los valores de su organización.
(Peters 2003, 161)

Lowndes y Roberts (2013), por su parte, hacen hincapié en que el concepto de institución actualmente se usa para definir a todas las formas de organización social; en este sentido, se puede usar para hacer referencia a los fenómenos sociales en sus diferentes niveles como los códigos informales de conducta, contratos escritos y organizaciones complejas. Esto amplió la definición de instituciones al incluir dentro de esta categoría a las prácticas y narrativas. En su investigación, estos autores analizan cómo las instituciones políticas influyen en el comportamiento de los actores y señalan que estos modos de restricción institucional se dan en tres modos: reglas, prácticas y narrativas (tabla 1.1). Además, realizan una revisión sobre la elección racional, el institucionalismo histórico y sociológico para establecer puntos de convergencia.

En la presente investigación, el modo de restricción institucional que se tomará en cuenta para el análisis son las reglas que han sido formalmente construidas en los instrumentos de autoridad como las leyes y la Constitución Política, los cuales restringen la conducta de los actores sociales y políticos e intervienen en el proceso de institucionalización de la participación ciudadana.

La relevancia del estudio de las instituciones reside en que el análisis de los marcos institucionales dentro de los cuales los actores políticos operan moldean el comportamiento político y los resultados son mejor entendidos a través del estudio de las normas y prácticas que caracterizan a las instituciones y las formas en que los actores se relacionan entre ellos. (Lowndes y Roberts 2013, 7).

En la investigación se plantea como resultado de la política la institucionalización de la participación. En este sentido y retomando lo planteado por Peters (2003), quien señala que en el institucionalismo sociológico existe un fuerte interés por el proceso de institucionalización, el cambio es un factor relevante que se produce a través de la institucionalización o desinstitucionalización. Al respecto, “la institucionalización aumenta agregando más roles y características a la institución, por ejemplo, compromisos más firmes con los marcos cognitivos imperantes en la institución, o bien debilitando tales compromisos” (Peters 2003, 162).

Tabla 1.1. Modos de restricción institucional: Características clave

	Reglas	Prácticas	Narrativas
¿Cómo lo reconocemos?	Formalmente construido y registrado	Demostrado mediante la conducta	Expresado a través de la palabra
Ejemplos empíricos	Clausulas en una Constitución, términos de referencias, leyes nacionales e internacionales	Cómo los miembros elegidos se comportan en el parlamento, asamblea o consejos locales	Discursos de los políticos explicando la necesidad de cambio
Promulgación de parte de los actores	Escritura e interpretación formal, ejemplo ley hacia los documentos de política para guiar	El ensayo consistente de formas en las cuales podemos hacer las cosas aquí	La unión entre sí y la expresión hablada de ideas dentro de una explicación o persuasión
Impacto sobre los actores a través de	Representaciones de lectura e interpretaciones de reglas	Observar las rutinas de las acciones de miembros de un grupo y buscar recrear estas acciones	Oír historias familiares y reconocer los entendimientos compartidos hacia el punto donde las implicaciones normativas son tomadas por supuesto
Sancionado por	Acción coercitiva mediante recompensas o castigos	Muestra de desaprobación, aislamiento social o amenaza de violencia	Incomprensión y ridículo, e intento de socavar la reputación o credibilidad del inconformista
Interconexión entre modos	Narrativas son usadas a veces para justificar la existencia de reglas; reglas a veces formalizan practicas bien establecidas	Practicas a veces forman la base de la narrativa, las reglas pueden especificar las practicas a través de las cuales los actores promulgan las reglas	El caso para cambiar las reglas es usualmente hecho en forma de narrativa; las narrativas pueden presentar practicas prevalentes en una forma negativa o positiva.
Indicadores de investigación metodológica	Análisis de documentos, estudios de laboratorio, estudios incluyendo el uso de juegos y modelos matemáticos	Observación de conducta en reuniones formales y detrás de escena, aproximaciones etnográficas.	Entrevistas a los actores y grabaciones de sus historias, análisis narrativo de los discursos y entrevistas

Fuente: adaptado de Lowndes y Roberts (2013, 52-53).

1.1.3. Diseño de política

Peters (2015) argumenta que las políticas públicas se pueden analizar a través de una perspectiva de diseño 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. El marco de diseño de

política según lo planteado por Peters tiene tres componentes: el modelo de causalidad; el modelo de intervención; y el modelo de evaluación. En el modelo de intervención se observa la coincidencia entre Howlett (2011) y Peters (2013) al señalar que los gobiernos tienen una caja de herramientas que pueden usar para generar cambios durante el proceso de implementación. Estas herramientas 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. El diseño está presente tanto en la formulación como en la implementación e involucra intereses, ideas y actores en el proceso de las políticas (Howlett, Ramesh y Perl 2009; Howlett 2011). El diseño de políticas tiene dos componentes medulares: el componente sustantivo, se refiere al conjunto de arreglos alternativos que buscan resolver un problema de política; y el componente procedimental, referido al conjunto de actividades relacionadas con formular, decidir y administrar dicha alternativa.

El diseño de la política se refiere a los medios y mecanismos mediante los cuales se aplican las metas y objetivos. Los niveles en los que se desarrollan los medios y objetivos parten desde un nivel más general de un modo de gobernanza abstracto hasta el nivel de régimen de políticas y finalmente a la configuración de un programa específico (Howlett y Cashore 2009; Howlett 2011).

Howlett (2009) señala que un diseño de política exitoso requiere el cumplimiento de tres condiciones:

- i) Que todos los niveles de propósitos, objetivos y metas sean coherentes entre sí;
- ii) Que las preferencias de implementación, las herramientas de políticas y la calibración de estas herramientas sean consistentes entre sí; y
- iii) Que dentro de los tres niveles -propósitos y preferencias de implementación; objetivos y herramientas; y metas y calibración- haya congruencia y convergencia.

Tabla 1.2. Componentes del diseño de política

		Niveles de política		
		Paradigmático	Estratégico	Operativo
Componentes de política	Objetivos de política	Son los objetivos y ambiciones del gobierno en un área de política específica a largo plazo	Las áreas específicas a mediano plazo que las políticas deben atender para lograr los objetivos	El micro-requisito sobre el terreno, necesario para lograr los objetivos a corto plazo
	Medios de política	Las preferencias de largo plazo del gobierno en términos de tipos de dispositivos organizativos	La selección de instrumentos o herramientas para alcanzar los objetivos de nivel programático	La calibración de instrumentos y los ajustes para lograr las metas de política

Fuente: adaptado de Howlett (2009, 75).

En el nivel paradigmático se ubican los arreglos de gobernanza y se determinan los propósitos generales y las preferencias de implementación. El modo de gobernanza involucra el conjunto de ideas, actores y reglas prevalecientes en la sociedad, los cuales son estables en el tiempo. La gobernanza determina que el diseño de política se define dentro de un contexto histórico e institucional establecido.

En el nivel estratégico se determinan los objetivos y las herramientas de política; los modos de gobernanza determinan las preferencias por tipos particulares de herramientas de política e influyen sobre los objetivos de política. Las herramientas de implementación son clave para el diseño de políticas dado que son instrumentos de política que afectan tanto al contenido como a los procesos de implementación de políticas, es decir, que alteran el modo en que se entregan los bienes y servicios al público o la forma en que se llevan a cabo dichos procesos de aplicación (Howlett 2011).

El estilo de implementación suele ser una combinación de instrumentos sustantivos y procedimentales. Los instrumentos sustantivos son aquellos mecanismos que afectan directa o indirectamente el comportamiento de quienes participan en la producción, consumo y distribución de los bienes y servicios en la sociedad. Los instrumentos procedimentales son aquellos que afectan solo indirectamente a los procesos de producción, consumo y

distribución de bienes y servicios. Los diseños de políticas típicamente contienen paquetes o mezclas de herramientas de implementación sustantivas y de procedimientos (Howlett 2011).

En el nivel operativo se determinan las metas y las calibraciones de política. La calibración es un proceso para convertir las herramientas en planes operativos ejecutables a nivel del terreno y está influenciada por el estilo de implementación. Se busca articular las metas específicas con los medios específicos y su variación está sujeta a los propósitos generales y los objetivos del programa, dado que las metas se ubican en el último nivel de operacionalización en los objetivos de la política.

Hall sostiene que el proceso de aprendizaje puede tomar diferentes formas dependiendo del tipo de cambios en la política que están involucrados. En este sentido, el aprendizaje social puede ser desagregado. Se puede pensar la formulación de la política como proceso que involucra tres variables centrales: a) el objetivo general que guía la política en un campo particular; b) las técnicas o instrumentos de política usados para alcanzar esos objetivos; y c) los ajustes precisos de esos instrumentos (Hall 1993, 278).

A partir de la hipótesis propuesta se utilizará el marco del diseño de política planteado por Howlett para identificar los instrumentos sustantivos y procedimentales 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.

1.2. Fundamentos metodológicos

1.2.1. Seguimiento de procesos

El *process tracing* o seguimiento de procesos es un método que 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. La presente investigación emplea como método el seguimiento de procesos, el cual permite examinar los mecanismos causales, hacer inferencias fuertes dentro del caso de estudio acerca del proceso causal que produce un resultado dado y, de este mismo modo, aumentar el grado de confianza sobre el mecanismo causal teorizado.

El mecanismo causal es definido como un sistema de partes interconectadas que transmite fuerzas causales de X a Y. El mecanismo causal está compuesto por entidades (que pueden ser individuos, grupos o fenómenos estructurales) que realizan actividades que son los productores de cambios, o los que transmiten las fuerzas causales a través de un mecanismo. La conceptualización teórica de las entidades utiliza sustantivos, mientras que las actividades deben incluir verbos que definen la transmisión de las fuerzas causales. En este sentido, cada parte del mecanismo es una parte insuficiente pero necesaria del conjunto (Beach y Pedersen 2013, 49-50).

Una de las ventajas que otorga el estudio de los mecanismos causales usando el método del seguimiento de procesos es que el investigador puede hacer inferencias fuertes dentro de los casos acerca del proceso causal que produce un resultado y de este modo incrementar el grado de confianza en la validez del mecanismo causal teorizado.

Beach y Pedersen (2013) hacen referencia a tres variantes del seguimiento de procesos en las ciencias sociales: la comprobación de la teoría, la elaboración de la teoría y la explicación de resultados. El seguimiento de procesos de comprobación de la teoría 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).

En el seguimiento de procesos de comprobación de la teoría el mecanismo causal es la hipótesis que debe estar presente en una población de casos de un fenómeno. El investigador selecciona un solo caso donde la variable independiente (X) y la variable dependiente (Y) estén presentes e identifica el contexto que permite que el mecanismo opere. Se busca ir más allá de las correlaciones entre el factor causal y el resultado abriendo la caja negra de la causalidad para estudiar más directamente el mecanismo causal mediante el cual X contribuye a producir Y. Esta variante del seguimiento de procesos deduce una teoría desde 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.

En la presente investigación se plantea el uso del método del seguimiento de procesos en su variante de comprobación de la teoría, para trazar el mecanismo causal que vincula el proceso de descentralización con la institucionalización de los mecanismos de participación ciudadana. Para ello, se emplea información proveniente de los instrumentos de políticas públicas dado que representan la materialización de la política como la creación de instituciones, promulgación de normativa, la asignación de recursos financieros y la información disponible.

Los tres pasos que se deben seguir para aplicar el *process tracing* de comprobación de la teoría son los siguientes:

- i) Conceptualizar el mecanismo causal entre X e Y basado en la teoría existente y explicitar el contexto en el cual funciona;
- ii) Operacionalizar el mecanismo causal, es decir hacer predicciones específicas de cada manifestación observable de cada parte del mecanismo; y
- iii) Recoger evidencia empírica para hacer inferencias causales que permitan incrementar el grado de confianza en el mecanismo causal para probar si la evidencia indica si una o todas las partes del mecanismo estaban presentes (Beach y Pedersen 2013, 49-51).

Beach y Pedersen (2013) hacen referencia a que hay dos formas de entender la naturaleza de las relaciones sociales: a) la comprensión de la causalidad como patrones de asociación empírica regular, muy frecuente en las relaciones sociales y b) la comprensión mecanicista de la causalidad que está interesada en analizar el proceso teórico donde X produce Y, en particular en la transmisión de las fuerzas causales de X a Y.

En la presente investigación se adopta la ontología mecanicista de la causalidad que concibe principalmente a los mecanismos causales como una serie de partes formadas por entidades que realizan actividades. En este sentido, para este caso se teorizó un mecanismo causal para explicar cómo la descentralización produjo la institucionalización de la participación ciudadana, el cual se desarrollará con mayor detalle en el capítulo 3.

Se adopta la terminología de condiciones necesarias y suficientes para entender la relación lógica entre el mecanismo causal y sus partes, en una comprensión mecanicista que ha sido retomada de los métodos comparativos, en la cual las condiciones explicativas consideradas como necesarias, suficientes o la combinación de ambas como las condiciones INUS. Las condiciones necesarias son aquellas que deben estar presentes para que un resultado ocurra y donde la ausencia de X resulta en la ausencia del resultado. Por el contrario, la suficiencia describe una condición que es capaz de producir un resultado. Si X está presente entonces siempre está presente el resultado Y. A partir de la teoría planteada en la presente investigación se adoptarán las condiciones necesarias y suficientes para seleccionar el estudio de caso a través del uso de la técnica del QCA, el cual será explicado con mayor detalle más adelante.

1.2.2. Instrumentos de políticas como observables empíricos

Desde la sociología, Lascoumes y Le Galès definen los instrumentos de políticas como instituciones en un sentido sociológico. El término institución se usa para referirse a un conjunto de normas y procedimientos que rigen las interacciones y comportamientos entre los actores y organismos (Powell y DiMaggio 1991, citado en Lascoumes y Le Galès 2007). Los instrumentos son vistos como instituciones puesto que determinan la forma en que se comportan los actores, crean incertidumbre sobre los efectos de la balanza del poder y privilegian a algunos actores e intereses y excluyen a otros.

Howlett (2011) define los instrumentos de políticas retomando lo planteado por Linders y Peters como,

(...) las técnicas o medios a través de los cuales los Estados 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, citado en Howlett 2011, 22)

Howlett (2011) hace referencia también a que estas herramientas ocupan un lugar central en el diseño de políticas debido a que son el contenido de la caja de herramientas de la cual los gobiernos deben escoger para la creación de políticas públicas. En este sentido, representan la materialización de las decisiones políticas de los gobiernos. Los instrumentos de política están presentes en todas las etapas del proceso político y para los diseñadores de política, los

instrumentos claves son los que se encuentran relacionados con la implementación, en primera instancia y con la formulación de políticas, en segunda instancia.

Hood (2007) propuso una taxonomía de instrumentos 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 NATO, planteada por este autor, agrupa estas herramientas en cuatro categorías: los instrumentos de nodalidad (información), autoridad, tesoro y organización.

Fontaine (2015) argumenta que, a pesar de que la tipología de Hood (2007) presenta un número reducido de categorías, tiene como aporte que abarca todos los aspectos instrumentales de las políticas públicas, dado que no existe una política pública sin información debido a que no se puede decidir sin tener información sobre el problema a resolver. Tampoco hay política pública que no esté regulada por el marco legal, ni tampoco puede existir esta sin una contraparte económica; y, por último, “no existe una política pública cuya formulación, ejecución y seguimiento no dependa de un equipo o de una persona” (Fontaine 2015, 83-84).

Los tipos de instrumentos de acuerdo con Howlett (2011) son los siguientes:

- i) **Instrumentos de organización:** incluyen las herramientas de gobierno que se basan en el uso de las instituciones y el personal del gobierno para influir en la política. Los instrumentos organizativos sustantivos implican el uso de personal de gobierno para el logro de objetivos que operan en estructuras creadas y controladas por los gobiernos, la mayoría son organizaciones gubernamentales directas, pero también puede incluir organizaciones indirectas o cuasi paraestatales. Los instrumentos organizativos de procedimientos implican el uso de recursos de la organización de la administración para afectar los procesos de políticas en función de cumplir los objetivos específicos del programa.
- ii) **Instrumentos de autoridad:** El uso del poder coercitivo del Estado para lograr los objetivos del gobierno a través del control o la alteración del comportamiento social (y gubernamental) es la esencia de la regulación, el tipo más común de instrumento entre los instrumentos de autoridad (Howlett 2011). Entre los principales instrumentos de

autoridad se encuentran las leyes, las comisiones reguladoras independientes y la regulación indirecta del gobierno que es compatible con los modos corporativos de gobernanza. Los instrumentos de autoridad de procedimientos implican el ejercicio de la autoridad gubernamental para reconocer o proporcionar un trato preferencial a ciertos actores y no reconocer a otros en el proceso de políticas o exigir ciertos requisitos para su participación.

- iii) **Instrumentos de tesoro o financieros:** Los instrumentos de implementación financiera sustantivos involucran la transferencia de recursos hacia o desde otros actores con la finalidad de alentarlos a emprender alguna actividad deseada por el gobierno a través de la provisión de incentivos financieros o desalentarlos a través de la imposición de costos financieros. Entre los instrumentos se encuentran las subvenciones y tasas de usuario, las transferencias indirectas mediadas por el sistema tributario o el uso de sistema de regalías, los impuestos sobre el consumo. Los instrumentos financieros de procedimiento se dividen en dos tipos: los que se usan para crear o ayudar a la formación de grupos de interés y los que ayudan a activarlos o movilizarlos.
- iv) **Instrumentos de información:** los instrumentos de información sustantivos son aquellas 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 los bienes y servicios en la sociedad (Howlett 2011). El instrumento más usado es la campaña de información gubernamental. Los instrumentos de información de procedimientos buscan afectar el proceso de políticas a través del control y suministro selectivo de información, entre los cuales se encuentran las herramientas de libertad de información y de prevención de la liberación de información como la censura y los secretos oficiales.

En la presente investigación, los instrumentos de política cobran vital importancia dado que constituyen los observables empíricos a través de los cuales se analizarán los instrumentos de política de acuerdo a la tipología NATO, para realizar el rastreo de la política de descentralización en el caso de estudio, así como los instrumentos que se diseñaron para implementar el presupuesto participativo. Además, la información proveniente de los

instrumentos se tomó como evidencia para diseñar los test empíricos en la formalización bayesiana e incrementar así el grado de confianza en la teoría planteada.

1.2.3. Selección del caso de estudio

Goertz y Mahoney (2012) señalan que existen dos formas diferentes de preguntar y direccionar preguntas causales. El primer procedimiento se llama “causa de efectos”: cuando se comienza con un resultado, por ejemplo Y, y entonces el trabajo consiste en ir hacia atrás para buscar las causas. El segundo procedimiento se denomina “efectos de causas” en el cual se trabaja en la otra dirección; se parte con una causa potencial y se pregunta sobre el impacto o resultado sobre Y.

En la cultura cuantitativa, los académicos se muestran a favor de la aproximación de los efectos de causas como forma estándar de hacer ciencia social. En particular están a favor de estimar los efectos de variables particulares dentro de poblaciones o muestras. En la cultura cualitativa, los académicos están interesados en explicar resultados en casos individuales como estudiar los efectos de factores causales particulares dentro de casos individuales.

Mientras, en la cultura cualitativa los académicos están interesados en explicar resultados en casos individuales, así como estudiar los efectos de los factores causales dentro de los casos individuales, incluyen también las combinaciones de condiciones necesarias pero insuficientes para producir un resultado (Goertz y Mahoney 2012, 42). Los académicos cualitativos usan el análisis dentro del caso para hacer inferencias sobre eventos específicos y procesos que generan resultados.

En el ámbito cuantitativo, los investigadores buscan desarrollar argumentos para identificar factores conjuntamente suficientes para producir los resultados. El objetivo central es desarrollar una explicación del resultado específico de cada caso dentro del ámbito de aplicación de la investigación. Asimismo, quieren asegurarse de que el modelo causal está operando en sus casos individuales, los investigadores quieren verificar que el modelo causal funciona como explicación de Y en todos o casi todos los casos de investigación. Mientras que los académicos cualitativos usan el análisis dentro del caso para hacer inferencias sobre los eventos específicos y procesos que generan resultados. El análisis dentro del caso va mano a mano con el esfuerzo de decir algo sobre los factores que causaron los resultados en los casos específicos de estudio (Goertz y Mahoney 2012, 48).

En este sentido, la presente investigación tiene como objetivo estudiar las causas de los efectos, debido que la teoría plantea el análisis sobre el proceso de descentralización como un factor explicativo de la institucionalización de la participación, por tanto, el centro de la investigación es dilucidar acerca del proceso mediante el cual se produce el resultado. En este punto se observa una concordancia entre *el process tracing*, el uso de la técnica del QCA para justificar la selección del estudio de caso y la consideración de las condiciones INUS.

El método comparado en el análisis de políticas públicas propone como técnica de investigación comparativa el *Qualitative Comparative Analysis* (QCA) el cual está orientado al caso y recoge técnicas basadas en la teoría de conjuntos y el álgebra de Boole, asimismo combina las fortalezas de los métodos de investigación cualitativos y cuantitativos (Marx, Rihoux y Ragin 2014). El QCA puede emplearse para lograr cinco objetivos diferentes: a) resumir datos a través de la tabla de verdad, b) comprobar la coherencia analítica en un conjunto de casos, c) evaluar las teorías existentes, d) evaluar nuevas teorías y e) elaborar nuevas teorías.

Rihoux, Rezöhazi y Boll (2011) hacen referencia a que el QCA desarrolla un concepto de causalidad que acopla dentro de sí la complejidad denominada la causalidad múltiple coyuntural, la cual implica: a) una combinación de condiciones que eventualmente producen un fenómeno, b) varias combinaciones de condiciones que producen un mismo resultado y c) en función del contexto, una condición dada puede producir diferentes impactos en el resultado. El método comparativo introdujo dentro del análisis las categorías de condiciones necesarias y suficientes a través del QCA. Se dice que una condición es necesaria cuando debe estar presente para que un resultado se produzca, mientras que una condición es suficiente cuando por sí misma puede producir un resultado dado.

Para seleccionar el caso de estudio, como primer paso se identificaron los casos pertinentes para someterse a evaluación, así como las condiciones necesarias y suficientes, en relación a los casos en los cuales ha tenido lugar el proceso de descentralización, entre los cuales se puede hacer referencia a los países de América Latina que implementaron reformas descentralizadoras.

A partir del *Crisp Set Qualitative Comparative Analysis* (csQCA) que es la versión original del QCA, las variables son dicotómicas y se codifican con “0” cuando está ausente y “1” cuando está presente. La tabla 1.3 presenta los países de América Latina y sus datos relacionados con la población y el número de gobiernos locales.

Tabla 1.3. Países de América Latina por población y número de gobiernos locales

País	Población (en miles de habitantes) al año 2008	Número de gobiernos locales (municipios)
Brasil	190.127	5.562
México	107.537	2.439
Colombia	47.078	1.099
Argentina	38.971	2.223
Perú	30.000	2.070
Venezuela	27.031	335
Chile	16.436	345
Ecuador	13.408	219
Guatemala	13.018	332
Cuba	11.400	169
Bolivia	9.627	327
República Dominicana	9.240	152
Honduras	7.518	298
Salvador	6.991	262
Paraguay	6.365	231
Nicaragua	5.594	152
Costa Rica	4.399	81
Panamá	3.284	75
Uruguay	3.478	

Fuente: adaptado de Rosales y Valencia Carmona (2008, 108).

Entre los países de Latinoamérica que adoptaron las reformas descentralizadoras se encuentran: Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela, Uruguay, Paraguay, Guatemala, Nicaragua, Honduras, El Salvador, Costa Rica, Panamá y República Dominicana. El primer filtro que se aplicó para seleccionar a los países partió de dos condiciones previas: a) que la población mínima sea de 30 millones de habitantes y b) que el número de gobiernos subnacionales supere los 2 mil. Esto revela que el país seleccionado concentra un número significativo de habitantes y que existan más de dos mil gobiernos subnacionales muestra la importancia de la descentralización política, a nivel de transferencia de funciones y competencias hacia los gobiernos locales, que implica también acciones de fortalecimiento de capacidades.

La tabla 1.4 presenta tres condiciones causales en la fila horizontal y siete casos pertinentes (seleccionados por el primer filtro) para analizar la teoría planteada en la investigación.

Tabla 1.4. QCA de países que adoptaron leyes del presupuesto participativo

Casos	Y	X1	X2	X3
Perú	1	1	1	1
República Dominicana	1	1	0	0
Argentina	0	0	1	1
México	0	0	1	1
Brasil	0	0	1	1
Colombia	0	1	1	1
Chile	0	0	0	0

Fuente: elaborado a partir de Rosales y Valencia Carmona (2008)

Y= Adoptaron leyes para regular el presupuesto participativo

X1= adoptaron instrumentos legales favorables a la participación ciudadana

X2= Número de gobiernos locales >1,000

X3= Población >25 millones de habitantes

Esta comparación entre países de América Latina se ha realizado a partir de tres condiciones: la adopción de reformas de descentralización; el número de gobiernos locales mayores a 2 mil; y una población mayor a 30 millones de habitantes. La primera condición sobre la adopción de reformas descentralizadoras cobra vital importancia dado que en la investigación se plantea que este factor fue determinante en el resultado analizado. Se observa que el caso que agrupa las condiciones planteadas es Perú, ya que cuenta con una ley dedicada única y exclusivamente al presupuesto participativo como parte de las reformas descentralizadoras, luego de la transición a la democracia del año 2000.

Si bien el caso seleccionado a partir del QCA es Perú, el análisis que se privilegia en la investigación es de un caso a nivel subnacional, es decir un gobierno local o municipio. Debido a que tanto la descentralización como la implementación del presupuesto participativo se desarrollaron de forma diferente en cada departamento del país y dado que la capital del país concentra un tercio de la población nacional, se privilegió la selección del caso de estudio sobre los municipios de Lima.

Dentro del universo de casos se encuentran los 25 departamentos del Perú debido a que la ley de descentralización es una normativa de carácter nacional y obligatorio, el cual cuenta con 2 050 gobiernos locales. Asimismo, en relación con la población causalmente homogénea este universo de casos comparte características en común como el contexto institucional, el sistema político y el marco normativo general.

Asimismo, la capital peruana fue escenario de las primeras experiencias de presupuesto participativo y es el departamento en el cual se observa un mayor número de experiencias participativas, de acuerdo a los datos del aplicativo del presupuesto participativo de la Dirección Nacional de Presupuesto Público del MEF.

El departamento de Lima agrupa 42 distritos y una provincia constitucional que es el Callao y, si bien la ley obliga a todos los gobiernos subnacionales a implementar el presupuesto participativo, en la práctica no se ha implementado en todos los distritos. Con la finalidad de proceder a la selección del caso en función del resultado de política se realiza un primer filtro para seleccionar a los distritos que tengan como mínimo diez años de la implementación del presupuesto participativo.

Como producto de este primer filtro, se observan 10 distritos que cumplen esta primera condición entre los cuales se encuentran: San Juan de Lurigancho, Villa el Salvador, Comas, Los Olivos, Ventanilla, Barranco, Chorrillos, San Juan de Miraflores y Puente Piedra. En función de seleccionar el caso de estudio típico se escogió el distrito de San Juan de Lurigancho en tanto constituye un ejemplo de ampliación de experiencias del presupuesto participativo debido a que se incrementó el número de participantes en el proceso, así como del presupuesto sometido a deliberación en el presupuesto participativo de acuerdo a los datos del MEF.

Asimismo, el número de participantes que forman parte del comité de vigilancia como agencia de control social desde el 2007 registra dieciocho miembros que se han mantenido constantes durante el tiempo. Por último, de acuerdo al MEF y a la investigación de McNulty (2012) cuenta con el número más alto a nivel nacional de proyectos ejecutados en el marco del presupuesto participativo, con una cifra de veinte proyectos por año y los rubros a los cuales se ha destinado son básicamente “pro-pobres”, es decir, proyectos de infraestructura como pistas, veredas, construcción de muros de contención, así como proyectos vinculados al medioambiente como proyectos de reciclaje y construcción de áreas verdes.

De acuerdo a estos factores, se observa que el distrito de San Juan de Lurigancho cumple las condiciones de ser un caso típico de institucionalización de la participación, específicamente del presupuesto participativo en las tres dimensiones que se operacionalizó el resultado de política.

1.2.4. Análisis de congruencia

George y Bennett (2005) argumentan que la característica esencial del método de la congruencia es que el investigador plantee una teoría y luego intente evaluar su capacidad para explicar o predecir el resultado en un caso particular. La teoría plantea una relación entre la varianza de la variable independiente y la varianza de la variable dependiente, esto puede ser deductivo o tomar la forma de una generalización empírica (George y Bennett 2005, 499).

En el método de la congruencia, el investigador no traza el proceso causal que vincula la variable independiente con la variable dependiente debido a que el uso de este método no requiere una gran cantidad de datos sobre el caso que se estudia. Sin embargo, el *process tracing* puede combinarse con el método de la congruencia 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.

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 institucionalización de los mecanismos de participación ciudadana es causal e identificar las variables espurias o intervinientes que han incidido en este proceso que será analizado con mayor detalle a través del *process tracing* para comprobar la teoría planteada.

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 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.

1.2.5. Razonamiento bayesiano para la formalización del seguimiento de procesos

El razonamiento bayesiano aplicado a la comprobación de la teoría se centra en actualizar el grado de creencia en la verdad de las explicaciones alternativas (Bennett 2008, 708). La lógica bayesiana contribuye a incrementar el grado de confianza sobre el mecanismo causal hipotético, la cual es complementaria al seguimiento de procesos dado que permite evaluar de

forma transparente y sistemática la confianza que se puede poner sobre cada evidencia para confirmar la presencia del mecanismo causal.

Bennett argumenta que el bayesianismo ayuda al entendimiento de la fuerza de los métodos de estudio de caso, incluyendo su potencial para desarrollar y probar explicaciones con evidencia limitada trazada de uno o algunos casos, y sus límites, incluyendo la naturaleza provisional de las explicaciones históricas y los desafíos de generalizar desde pocos casos (Bennett 2008, 703).

El seguimiento de procesos y la inferencia bayesiana son muy similares en sus aserciones que algunas piezas de evidencia son mucho más discriminatorias entre explicaciones competitivas que otras, y están de acuerdo sobre el criterio que determina el valor probatorio de la evidencia y sobre la importancia de reunir diversa evidencia. Además, ambos métodos proceden a través de evidencia afirmativa sobre algunas hipótesis y la inducción eliminativa de otras explicaciones hipotéticas que fallan hacia el ajuste de la evidencia (Bennett 2008, 708).

Fairfield y Charman (2017) plantean que para aplicar la lógica bayesiana al seguimiento de procesos se deben seguir tres pasos clave:

- i) Especificar las hipótesis y asignar las probabilidades previas teniendo en cuenta el conocimiento previo.
- ii) Identificar la evidencia.
- iii) Evaluar las probabilidades de las hipótesis.

Asimismo, agregan dos pasos complementarios orientados a explicar la razón para emplear la escala logarítmica al asignar valores numéricos a las probabilidades e ilustrar cómo derivar una inferencia agregada de múltiples piezas de evidencia (Fairfield y Charman 2017, 4). La ecuación del teorema de Bayes indica que la probabilidad posterior es igual a la probabilidad logarítmica anterior más el peso de la evidencia.

Cada test empírico contribuye a actualizar la teoría dada la evidencia disponible y se calcula a través del teorema de Bayes con la siguiente ecuación:

$$P(h/e) = \frac{p(h) p(e/h)}{p(h)p(e/h) + p(\neg h) p(e/\neg h)}$$

Para invalidar una teoría cuando no se encuentra la evidencia, el teorema de Bayes usa la siguiente ecuación:

$$P(h/e) = \frac{p(h) p(\neg e/h)}{p(h)p(\neg e/h) + p(\neg h) p(\neg e/\neg h)}$$

La hipótesis se refiere a la suposición sobre la existencia de cada parte de un mecanismo causal teorizado (Beach y Pedersen 2013, 83). En este sentido, se formula en la presente investigación una hipótesis de investigación para cada parte del mecanismo causal, tanto para el detonante, el resultado y las dos entidades que vinculan ambas partes.

Collier señala que es muy importante especificar la hipótesis en la selección e interpretación de piezas de evidencias para sopesarlas unas con otras. El conocimiento previo del investigador es medular porque influye en la decisión de tratar una pieza de evidencia como la base para uno de los test, además depende también de las suposiciones que subyacen al estudio y la formulación específica de las hipótesis. Para finalizar señala que la decisión en relación a qué prueba es apropiada para una pieza de evidencia incluye diferentes suposiciones e interpretaciones (Collier 2011, 825-826).

Fairfield y Charman (2017) aconsejan que se planteen hipótesis de investigación e hipótesis alternativas que contengan su negación lógica. Además, plantean que se identifiquen una o más hipótesis rivales y que de preferencia sean hipótesis mutuamente excluyentes. La hipótesis alternativa plantea la no existencia en la realidad de la hipótesis. En este sentido, se plantearán hipótesis de investigación junto a hipótesis que plantean su negación lógica.

En la lógica bayesiana se necesita como pieza clave fundamental la evidencia en sí misma para poder calcular la probabilidad posterior. Primero se necesita comenzar con una confianza

previa, o una probabilidad que exprese nuestra confianza inicial en que la teoría es cierta antes de buscar nueva evidencia (Bennett y Checkel 2015, 278).

El proceso para incrementar el nivel de confianza en la validez de las partes del mecanismo inicia con la confianza previa sobre la presencia del mecanismo como un conjunto (Beach y Pedersen 2013, 98). En este sentido, se asumirá que la confianza previa para todo el mecanismo es el mismo para el detonante, las dos entidades teorizadas y el resultado de política que se plantea analizar.

Autores como Fairfield y Charman argumentan que se debe partir de un estado inicial de máximo ignorancia, asumir el principio de la indiferencia y usar las mismas probabilidades para evitar sesgar la valoración inicial a favor de cada una de las hipótesis (Fairfield y Charman 2017, 4). En este sentido, en el presente caso se seguirá una postura conservadora para asignar la confianza previa de un 50% de probabilidad de que la teoría sea cierta y 50% de probabilidad de que la teoría sea falsa, evitando así los sesgos.

Las predicciones empíricas son definidas como las huellas que deberían encontrarse en la realidad, si las partes del mecanismo causal fuesen ciertas. Para probar el mecanismo causal teorizado se deben formular predicciones específicas del caso, es decir, predecir las manifestaciones observables de cada parte del mecanismo causal que se espera encontrar si se encuentra presente en la realidad (Beach y Pedersen 2013, 95).

Las ideas básicas sobre aplicar el seguimiento de procesos para la inferencia causal pueden ser resumidas en términos de cuatro test empíricos adaptando la formulación de Bennett (2010) quien trabaja sobre el planteamiento de Van Evera (1997), autor que clasificó estas pruebas de acuerdo a si la aprobación del test es necesario y/o suficiente para aceptar la inferencia (Collier 2011, 825).

Van Evera (1997) clasificó cuatro tipos de pruebas o evidencia que distingue sobre cuatro tipos de test que representan combinaciones de exclusividad (medida por la probabilidad de encontrar la evidencia si la teoría es falsa) y certeza (la probabilidad de encontrar la evidencia si la teoría es cierta). Los cuatro tipos de prueba son: paja en el viento (*straw in the wind*), aro (*hoop*), pistola humeante (*smoking gun*) y doblemente decisivo (*doubly decisive*).

La prueba de paja en el viento significa que si la evidencia pasa la prueba no confirma la hipótesis planteada, pero si falla solo debilita ligeramente la hipótesis alternativa. La prueba del aro incorpora evidencia que es altamente cierta, pero tiene baja exclusividad, lo cual significa que el fracaso de esta prueba descalifica una explicación, pero pasarla no incrementa mucho la confianza en esta explicación. En este sentido, las pruebas del aro a veces son usadas para eliminar las hipótesis alternativas.

Las pruebas de pistola humeante son altamente exclusivas, pero tienen baja certeza. Esto significa que pasarla afirma fuertemente una explicación, pero fallarlo no la debilita fuertemente. Por último, las pruebas doblemente decisivas son altamente exclusivas y ciertas, lo cual significa que confirma la hipótesis e invalida al mismo tiempo la hipótesis alternativa; son los test más difíciles de hacer en ciencias sociales debido a la complejidad de los fenómenos sociales que son objeto de estudios en esta área.

El seguimiento de procesos involucra diferentes tipos de test empíricos, centrándose sobre la evidencia con diferentes tipos de valor probatorio (Bennett 2010, 210). En la tabla 1.5, tomada de Bennett, se puede identificar el aporte de los test en términos de necesidad y suficiencia para confirmar la inferencia causal.

Tabla 1.5. Pruebas de seguimiento de procesos para la inferencia causal

		Suficiente para confirmar la inferencia causal	
		No	Sí
Necesario para confirmar la inferencia causal	No	Paja en el viento Pasar afirma la relevancia de la hipótesis, pero no la confirma Fallar sugiere que la hipótesis puede no ser relevante, pero no la elimina	Pistola humeante Pasar confirma la hipótesis Fallar no elimina la hipótesis
	Sí	Aro Pasar afirma la relevancia de la hipótesis, pero no la confirma Fallar elimina la hipótesis	Doblemente decisivo Pasar confirma la hipótesis y elimina las otras Fallar elimina la hipótesis

Fuente: adaptado de Bennett (2010, 210) quien se basa en lo planteado por Van Evera (1997, 31-32).

A modo de conclusión, en este primer capítulo se argumenta la pertinencia del neoinstitucionalismo como marco analítico para analizar la institucionalización de la participación, así como las ventajas que trae consigo el seguimiento de procesos para analizar el mecanismo causal teórico que permita explicar y vincular el proceso de descentralización con la institucionalización de la participación. Asimismo, la formalización bayesiana permite actualizar el grado de confianza no solo sobre el mecanismo causal sino sobre cada parte del mecanismo, lo cual permite saber con certeza si estuvieron involucradas todas las partes del mecanismo causal, tal como fueron teorizadas.

Capítulo 2

Descentralización en el Perú

2.1. La política de descentralización en Perú

La descentralización en Latinoamérica se caracterizó por la presencia de dos corrientes, al respecto Coraggio (2004) señala las siguientes: a) la corriente neoliberal, bajo la dirección de organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) el cual condicionó estas políticas a los créditos internacionales y, por otro lado, b) la corriente democratizadora: la cual resalta la descentralización territorial del Estado, así como la apertura de ámbitos de gestión local.

En el caso peruano, la descentralización estuvo influenciada por ambas corrientes dado que a inicio de los años noventa se implementan las políticas económicas neoliberales en el país y las reformas descentralizadoras, luego de la transición a la democracia, brindan el marco normativo para consolidar el proceso de descentralización y la incorporación de los mecanismos de participación ciudadana, bajo los principios de modernización del Estado orientado a la optimización de los recursos públicos y atender las demandas ciudadanas.

En el presente acápite, se señalan los aspectos medulares de la política de descentralización en el Perú desde las iniciativas para descentralizar las transferencias y competencias a nivel político, económico y fiscal, así como la consolidación de la política con la modernización del Estado a través de la implementación de instrumentos de política. Este recorrido se realiza a partir del rastreo de los instrumentos de política planteada por la tipología NATO y el análisis del contexto sobre el cual se implementa la política.

2.1.1. Inicios del proceso de descentralización en el Perú (1970-2000)

Perú se ha caracterizado por ser un país centralista históricamente, lo cual conllevó a que a fines de la década de los setenta se combinen esfuerzos para iniciar el proceso de descentralización, la cual fue incorporada en un instrumento medular como la Constitución Política de 1979 y que dedicó un capítulo exclusivamente a la regulación de la descentralización y los niveles de gobierno regionales y locales en el cual se les señala a estos últimos como órganos con autonomía administrativa y económica, así como el establecimiento de su composición y competencias.

La Constitución de 1979 introdujo la definición de tres niveles de gobierno: nacional, regional y local; y durante ese periodo se llevaron a cabo también las primeras elecciones a nivel subnacional, en las que se eligieron 11 gobiernos regionales a nivel nacional. Esto última evidencia los inicios de la descentralización política y la capacidad de la sociedad civil de elegir y ser elegido en un cargo político.

En 1990 ganó las elecciones presidenciales Alberto Fujimori, un líder outsider, en un contexto político marcado por la hiperinflación económica, el incremento del conflicto armado interno y la crisis de los partidos políticos. En este sentido, las condiciones económicas, políticas y sociales del país se encontraban en una situación crítica. Este descontento fue uno de los factores que influyó en el triunfo de un candidato antipartidos y con una posición abierta en contra de la política tradicional.

Entre las medidas que implementó Fujimori para reactivar la economía se encuentra el alza estrepitosa de los precios conocida como el “Fujishock”. En materia de medidas asociadas a la descentralización se encuentran la intervención de los gobiernos regionales y la creación de los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR), a través del Decreto Ley N° 25432, los cuales dependían directamente del Ministerio de la Presidencia y tenían la función de ejecutar el gasto público. Además, estas agencias contaban con autonomía administrativa, técnica y presupuestal.

En 1993, producto de una Asamblea Constituyente se elaboró una nueva Constitución Política la cual incluyó un capítulo referido exclusivamente al proceso de descentralización el mismo que es definido como la transferencia de facultades, competencias y recursos del Estado desde el gobierno central hacia las instancias descentralizadas como los gobiernos regionales y locales. En este sentido, de acuerdo a lo señalado por Guerra-García (2008) la descentralización se consolidó a nivel jurídico en 1993 mediante la Constitución Política de ese mismo año.

En febrero de 1998, se aprobó la Ley N° 26922: Ley Marco de Descentralización, la cual otorgó un marco normativo de acuerdo con el Capítulo XIV del Título IV de la Constitución Política de 1993, para la implementación gradual de la descentralización. Entre los objetivos del proceso de descentralización se encuentran la promoción del desarrollo armónico de las localidades del país, la promoción de la cobertura y abastecimiento de servicios e

infraestructura básica en el territorio nacional y el fortalecimiento del Estado a través de la distribución eficiente y ordenada de las competencias públicas y los ámbitos del gobierno y la administración central.

Sobre los CTAR, la ley marco de descentralización resalta su dependencia del Ministerio de la Presidencia el cual tenía como competencias la aprobación de metas y estrategias de los CTAR y la evaluación de sus resultados. En este sentido, se observa un estancamiento en las iniciativas de descentralización debido a que las funciones se volvieron a centralizar en manos del Ministerio de la Presidencia.

En junio del 2000, se creó el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), mediante la Ley N° 27293, el cual tenía como objetivo medular la optimización del uso de los recursos públicos destinados a la inversión a través de la estipulación de principios y metodologías relacionadas con las fases de los proyectos de inversión. El ámbito de aplicación de la ley regía para todas las entidades y empresas del sector público de los tres niveles de gobierno: nacional, regional y local. En este sentido, la descentralización fiscal pasó a ser regulada por un sistema del Estado a cargo de fiscalizar la ejecución del gasto público y su optimización en los gobiernos subnacionales.

A modo de conclusión acerca de los instrumentos diseñados desde fines de la década de los setentas hasta el año 2000, se observa que, si bien la descentralización política fue uno de los aportes medulares en beneficio de la sociedad, la desactivación de los gobiernos regionales y la creación de instancias como los CTAR que recentralizaron las funciones y competencias en manos del Ejecutivo, condujeron a que el proceso de descentralización se estancara durante esos años.

2.1.2. Reformas favorables a la descentralización: Transición a la democracia y gobierno de Alejandro Toledo (2000-2006)

El régimen de Fujimori no solo debilitó las instituciones políticas por los escándalos de corrupción que caracterizaron su gobierno, sino también porque concentró todo el poder en manos del Ejecutivo y fue de carácter centralista, lo que se evidencia en la desactivación de las regiones y la creación de una nueva instancia como los CTAR.

La caída de Fujimori se produjo tras la difusión de los denominados “vladivideos”,¹ en el año 2000, en los cuales se observa a Montesinos, asesor presidencial de Fujimori, sobornando con 15 mil dólares a Alberto Kouri, congresista de la oposición, para que apoye al partido político “Perú 2000”, con el que pretendía Fujimori obtener la mayoría en el Congreso. Luego de la publicación del video por los medios de comunicación, Fujimori convocó a nuevas elecciones generales y huyó del país hacia Japón ese mismo año y mediante un fax envió una carta al Congreso a través de la cual renunciaba al cargo de Presidente de la República.

El Congreso no aceptó su renuncia y destituyó del cargo de presidente a Fujimori por incapacidad moral y Valentín Paniagua asumió la Presidencia del Congreso por unos días y luego, en noviembre del 2000, fue juramentado como Presidente de la República. Entre sus primeras acciones se encuentran la reconstitución de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas. En abril del 2001, Paniagua convocó a elecciones presidenciales de las cuales resultó elegido Alejandro Toledo.

El proceso de democratización en el Perú tuvo lugar a fines del año 2000, tras la caída del gobierno autoritario de Alberto Fujimori, el cual fue definido por Levitsky y Way (2002) como un “autoritarismo competitivo” caracterizado como un régimen híbrido en el cual las instituciones democráticas se convierten en medios para ejercer y obtener la autoridad política. En este contexto los funcionarios violan las reglas frecuentemente hasta llegar a un punto en el cual el régimen no funciona en base a los estándares mínimos para la democracia.

Entre los actores involucrados en el diseño de la política de descentralización se encontraban instituciones representativas de los gobiernos locales como la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE) y la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales (REMURPE) las cuales tenían como objetivo el fortalecimiento de las capacidades de gestión locales, la promoción del desarrollo local, la canalización de las demandas municipales y la articulación de las redes territoriales y regionales para incidir en el diseño de las políticas públicas (Contraloría General de la República 2014, 92). En este sentido, las reformas de descentralización se comienzan a asociar íntimamente al desarrollo de los gobiernos locales y regionales y a

¹ Los “vladivideos” tienen esa definición en alusión a Vladimiro Montesinos, asesor presidencial de Fujimori quien grababa todas las reuniones donde se observa sobornando políticos, medios de comunicación para que apoyen al gobierno fujimorista.

consolidar la participación de los actores subnacionales para fortalecer el proceso de descentralización.

Instrumentos de información

Entre los primeros instrumentos de autoridad que reglamenta la autoridad se encuentra la Ley N° 27806: Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobada el 13 de julio del 2002, en concordancia al numeral 5 del artículo 2 de la Constitución Política la cual estipula que “toda información que posea el Estado se presume pública”, además de que el Estado adoptará las medidas necesarias para garantizar y promover la transparencia en la actuación de las entidades de la Administración Pública y del Estado. Adicionalmente, se estipula que, bajo el principio de publicidad, las instituciones públicas deben entregar la información requerida por los ciudadanos.

Sobre la información presupuestal señala la ley de transparencia, en el artículo 5, inciso 2 que se debe incluir en los portales web de las instituciones públicas la “información presupuestal que incluya datos sobre los presupuestos ejecutados, proyectos de inversión, partidas salariales y los beneficios de los altos funcionarios y el personal en general, así como sus remuneraciones”. Este constituye un avance importante para el fomento de la transparencia en la gestión pública en el Perú, después de un contexto caracterizado por los altos niveles de corrupción en las instituciones durante el gobierno de Fujimori. Por ello, el acceso a la información es una medida adoptada para combatir la corrupción e incrementar los niveles de confianza en el sistema político tras este contexto de debilitamiento institucional.

Uno de los primeros instrumentos de información del gobierno de Alejandro Toledo es el Acuerdo Nacional que agrupaba un conjunto de políticas de Estado que fueron diseñadas y aprobadas a través del diálogo y el consenso en una serie de talleres y consultas a nivel nacional con el objetivo de definir una ruta para el desarrollo sostenible y la gobernabilidad democrática. El Acuerdo Nacional fue suscrito el 22 de julio del 2002 por Alejandro Toledo, presidente de la República durante ese período, el Presidente del Consejo de Ministros y representantes de la sociedad civil y de organizaciones políticas convocados en marzo de ese mismo año.

En este documento se fijaron 31 políticas de Estado y se dedica la política 8 exclusivamente al proceso de descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo

integral, armónico y sostenido del Perú a través de la transferencia de recursos y competencias desde el gobierno nacional hacia los gobiernos subnacionales con el objetivo de eliminar el centralismo. En este sentido, la descentralización ocupa un lugar medular en los objetivos que se plantean como referentes de las políticas nacionales.

La política 8 dictamina que el Estado realizará las siguientes acciones pertinentes para consolidar el desarrollo del país:

- i) apoyará el fortalecimiento administrativo y financiero de los gobiernos regionales y locales;
- ii) institucionalizará la participación ciudadana en las decisiones políticas, económicas y administrativas;
- iii) promoverá la eficiencia y transparencia en la regulación y provisión de servicios públicos, así como en el desarrollo de infraestructura en todos los ámbitos territoriales;
- iv) establecerá una clara delimitación de funciones, competencias y mecanismos de coordinación entre los tres niveles de gobierno;
- v) desarrollará plataformas regionales de competitividad orientadas al crecimiento de las economías locales y regionales;
- vi) desarrollará una estructura de captación de recursos fiscales, presupuestales y del gasto público que incluya mecanismos de compensación para asegurar la equitativa distribución territorial y social, en un marco de estabilidad macroeconómica y de equilibrio fiscal y monetario;
- vii) incorporará los mecanismos necesarios para mejorar la capacidad de gestión, la competencia y la eficiencia de los entes públicos y privados, así como la competitividad de las empresas y las cadenas productivas en los niveles nacional, regional y local;

- viii) favorecerá la conformación de espacios macro regionales desde una perspectiva de integración geoeconómica;
- ix) favorecerá el asociacionismo intermunicipal e interregional para el tratamiento de temas específicos;
- x) fomentará el acceso al capital en los niveles regional y local, particularmente para la micro, pequeña y mediana empresa; y
- xi) fomentará mecanismos de compensación presupuestal para casos de desastre natural y de otra índole, de acuerdo al grado de pobreza de cada región (Secretaría Ejecutiva del Acuerdo Nacional 2002).

Instrumentos de autoridad

Entre las iniciativas para modernizar el Estado asociadas a la descentralización se encuentran las reformas orientadas a promover la eficiencia del Estado y la optimización de los recursos públicos, la cual se concretó a través de la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, promulgada en enero del 2002, la cual declara al Estado peruano en proceso de modernización de todas sus instituciones públicas con el objetivo de mejorar la gestión pública y contribuir con ello a la construcción de un Estado descentralizado, democrático y al servicio de la ciudadanía. Este documento es clave dado que establece los fundamentos y el marco legal para dar inicio a la modernización del Estado con énfasis en consolidar un Estado descentralizado.

El objetivo medular del proceso de modernización de la gestión del Estado apunta a obtener mayores niveles de eficiencia del aparato estatal para contribuir a la mejora de la provisión de servicios a la ciudadanía y la optimización del uso de los recursos públicos. En este sentido, la modernización se asocia fundamentalmente a la eficiencia en la provisión de servicios públicos hacia la ciudadanía, en la cual subyace la lógica de la nueva gestión pública de lograr la eficiencia y eficacia de los servicios públicos y tomar en cuenta a los ciudadanos como clientes.

Sobre los esfuerzos para consolidar la descentralización administrativa se encuentran la transferencia de funciones y competencias a los gobiernos regionales y locales, lo cual se

reguló mediante dos leyes medulares: la Ley N° 27867: Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, promulgada en noviembre del 2002 y la Ley N° 27972: Ley Orgánica de Municipalidades, promulgada en mayo del 2003. En estos instrumentos se establecieron las funciones, estructura y competencias de las entidades subnacionales, basados en la visión del Estado descentralizado, desconcentrado y democrático, así mismo se les dotó de autonomía económica, administrativa y política con el objetivo de promover el desarrollo del país.

La transferencia de recursos se incrementó desde el 2002 según lo presentado en el análisis de Azpur (2006) quien señala que la distribución del Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) del sector público durante los años 2002 al 2005 registró que los gobiernos locales fueron responsables de un 5% en el 2002, 5% en el 2003, 8% en el 2004 y 7% en el 2005. Esta información sirve como punto de apoyo para observar que la descentralización fiscal permitió el incremento de presupuesto en los gobiernos subnacionales, lo cual contribuye a una mayor capacidad de gasto de los recursos públicos.

Al respecto, el Plan Bicentenario al 2021 señala que la participación de los gobiernos descentralizados en el presupuesto nacional aumentó de 25% en el 2003 al 27% en el 2006; al mismo tiempo el presupuesto del gobierno nacional disminuyó del 75% al 73%. Ambos datos permiten concluir que el presupuesto para los gobiernos subnacionales se incrementó desde las reformas descentralizadoras implementadas a partir del 2002, lo cual permite una mayor capacidad de ejecución del gasto público por parte de los gobiernos subnacionales.

Un instrumento importante de las reformas descentralizadoras lo constituye la Ley N° 27783: Ley de Bases de Descentralización, promulgada el 17 de julio del 2002, la cual se encontraba en correspondencia con el capítulo de la Constitución Política referente a la descentralización y define la regulación en torno a la descentralización económica, financiera, productiva, fiscal y tributaria para fortalecer a los tres niveles de gobierno. Esta ley cobra vital importancia debido a que anteriormente se produjo la reforma a nivel constitucional para continuar con el proceso de descentralización a través de la transferencia de competencias y funciones hacia los gobiernos subnacionales.

La Ley N° 27783 señala que el objetivo de la descentralización apunta al desarrollo armónico, a través de la separación de funciones y competencias y el equilibrio en el ejercicio de poder por los tres niveles de gobierno. En cuanto a la descentralización administrativa señala que:

(...) el territorio nacional está formado por regiones, departamentos, provincias, distritos y centros poblados en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el Estado y gobierno a nivel nacional, regional y local, conforme a sus competencias y autonomía propias, preservando la unidad e integridad del Estado y la nación. (Ley de Bases de Descentralización 2002, art. 7)

Esta ley incluye explícitamente un capítulo sobre la descentralización y su vinculación con la participación ciudadana. En este sentido señala en el artículo 17 que los gobiernos locales y regionales deben promover la participación de la sociedad civil en la formulación, concertación y debate de los planes de desarrollo y presupuestos y en la gestión pública. En este punto se observa la vinculación entre descentralización como factor medular para la inclusión y promoción de la participación ciudadana en la gestión pública, lo cual sirve de punto de apoyo para la teoría planteada en la presente investigación que asocia la descentralización como factor que contribuye a otorgar el marco normativo para la inclusión de la participación en la toma de decisiones relacionados a la gestión pública.

En el artículo 14° de la Ley N° 27783 se señalaron los criterios para la asignación y transferencia de competencias:

- i) **Criterios de subsidiaridad:** El gobierno más cercano a la población es el más idóneo para ejercer la competencia o función, por consiguiente, el gobierno nacional no debe asumir competencias que pueden ser cumplidas más eficientemente por los gobiernos regionales, y éstos, a su vez, no deben hacer aquello que puede ser ejecutado por los gobiernos locales, evitándose la duplicidad y superposición de funciones.
- ii) **Criterio de selectividad y proporcionalidad:** La transferencia de competencias tomará en cuenta la capacidad de gestión efectiva, que será determinada por un procedimiento con criterios técnicos y objetivos. Será gradual y progresiva, empezando con las relativas a inversión pública a nivel regional y la ejecución del gasto social a nivel local.
- iii) **Criterio de provisión:** Toda transferencia o delegación de competencias deberá ser necesariamente acompañada de los recursos financieros, técnicos, materiales y

humanos, directamente vinculados a los servicios transferidos, que aseguren su continuidad y eficiencia.

- iv) **Criterio de concurrencia:** En el ejercicio de las competencias compartidas, cada nivel de gobierno debe actuar de manera oportuna y eficiente, cumpliendo a cabalidad las acciones que le corresponden y respetando el campo de atribuciones propio de los demás.

La reforma constitucional aprobada en marzo del 2002, mediante la Ley N° 27680 modificó el capítulo XIV sobre la descentralización; en el artículo 188° se define a la descentralización como un “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”. Esta reforma representa un hito importante para las iniciativas favorables a la descentralización y la inclusión de mecanismos de participación ciudadana en la gestión de los gobiernos locales y regionales.

La reforma constitucional modificó los contenidos desde el artículo 188° hasta el 196° y dictaminó que los gobiernos regionales cuentan con autonomía administrativa, política y económica, además señala que 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 concertado con las municipalidades y la sociedad civil.

Entre las iniciativas descentralizadoras favorables a la participación ciudadana se encuentra básicamente el instrumento de autoridad diseñado para regular el mecanismo del presupuesto participativo, ello se concreta en el 2003 con la promulgación de una ley dedicada única y exclusivamente a regular el presupuesto participativo: 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” (Ley Marco del Presupuesto Participativo 2003, art. 1).

La Ley Marco del Presupuesto Participativo permite la coordinación de las organizaciones de la sociedad civil con los gobiernos subnacionales y al mismo tiempo que sea de carácter obligatorio coadyuva a su consolidación como política de Estado (Colectivo Interinstitucional del Presupuesto Participativo 2006, 7). Asimismo, este instrumento fortalece las relaciones de los gobiernos subnacionales con el gobierno central, dado que el diseño, implementación y evaluación se encuentra en permanente coordinación con el MEF, lo cual contribuye no solo a una optimización de los recursos sino también a mejorar los niveles de transparencia en la información presupuestal.

Instrumentos de organización

Una de las principales agencias que se crean como entes coordinadores del proceso de descentralización es el Consejo Nacional de Descentralización (CND), fundado a través de la Ley N° 27783 “como organismo independiente y descentralizado, adscrito a la Presidencia de Consejo de Ministros (PCM), y con calidad de Pliego Presupuestario, cuyo titular es el Presidente de dicho Consejo”. Entre las funciones de esta agencia se señala la conducción, ejecución, monitoreo y evaluación de la transferencia de competencias y recursos a los gobiernos locales y regionales. Esta institución estuvo conformada por nueve miembros: cinco representantes del Gobierno Nacional y cuatro de los gobiernos regionales y locales.

También la descentralización contribuyó a la creación de instancias de coordinación y concertación a nivel subnacional con el objetivo de diseñar los instrumentos de planificación y de gestión, tales como los planes de desarrollo y el presupuesto participativo, lo cual se encuentra estipulado en la Ley Orgánica de Municipalidades que hace referencia en el artículo 7° a que los órganos de coordinación están formados por el Consejo de Coordinación Local Provincial, el Consejo de Coordinación Local Distrital y la Junta de Delegados Vecinales.

En este sentido, la descentralización permitió el establecimiento de transferencias y funciones a los tres niveles de gobierno y creó agencias de coordinación entre los niveles de gobierno para diseñar los instrumentos de planificación en los gobiernos locales y regionales para mejorar la eficiencia de los servicios públicos y permitir el acercamiento del Estado con la

sociedad civil, a fin de responder a las demandas de la ciudadanía y permitir su participación en la toma de decisiones en la esfera pública.

Instrumentos de tesoro

Un instrumento para promover la inversión de forma descentralizada con el objetivo de lograr un desarrollo sostenible, armónico e integral para las regiones en alianza con los gobiernos locales y regionales, así como con la sociedad civil y el sector privado, fue formalizado el 12 de agosto del 2003 mediante la Ley N° 28059: Ley Marco de Promoción a la Inversión Descentralizada. A través de este instrumento se fijan las funciones para la promoción de la inversión privada del nivel de gobierno nacional, local y regional y de esta forma contribuir a la descentralización productiva, a la vez que se crean agencias para que los gobiernos subnacionales coordinen con el sector privado.

La descentralización fiscal se materializa a través del Decreto Legislativo N° 955, aprobado el 4 de febrero del 2004, mediante la cual el Congreso de la República delegó al Poder Ejecutivo la capacidad de dictar normas que regulen la descentralización fiscal y determinen cuáles son las instituciones públicas encargadas de dirigir el proceso de descentralización. El objetivo de la descentralización fiscal contemplada en el decreto legislativo apunta a la regulación de la asignación de recursos a los gobiernos locales y regionales para el cumplimiento de funciones y servicios, el establecimiento de incentivos y mecanismos de gestión para lograr mayor eficiencia en el uso de recursos públicos.

La Ley Orgánica de Municipalidades del 2003 estipula 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 Orgánica de Municipalidades 2003, art. 53)

Este instrumento alinea la elaboración del presupuesto del gobierno local a los objetivos de los instrumentos de administración que guían las metas y acciones a seguir por la administración a nivel subnacional.

2.1.3. Reimpulso a la descentralización: “Shock descentralista” (2006-2011)

En el 2006 fue reelegido como presidente de la República, Alan García² quien se manifestó desde su campaña a favor de reimpulsar el proceso de descentralización. Con ese objetivo en octubre del 2006 materializó su voluntad política, mediante el anuncio de 20 medidas que formaron parte del “shock descentralista” orientadas al fortalecimiento institucional, las transferencias de funciones y competencias, la descentralización fiscal y económica y la conformación de regiones. Entre las medidas planteadas se encuentran la transferencia de 185 funciones sectoriales a los gobiernos regionales incluyendo recursos presupuestales y humanos, la ejecución de un plan de fortalecimiento de capacidades y evaluación por resultados, el diseño de un plan de regionalización y la implementación de un proyecto piloto en el 2007.

Instrumentos de autoridad

Entre los instrumentos de información diseñados durante el gobierno de García se encuentran las Políticas Nacionales de Obligatorio Cumplimiento para las Entidades del Gobierno Nacional, aprobadas mediante el Decreto Supremo N° 027- 2007- PCM en marzo del 2007. Sobre la descentralización se enumeran las siguientes:

- i) Asegurar la pronta y adecuada transferencia de las competencias, funciones y recursos a los gobiernos regionales y locales, respetando los principios de subsidiariedad, gradualidad, complementariedad y neutralidad entre los niveles de gobierno nacional, regional y local.
- ii) Delimitar con precisión las funciones, competencias y esquemas adecuados de coordinación entre los niveles de gobierno con el fin de determinar la responsabilidad administrativa y funcional en la provisión de servicios, lo que debe redundar en el fortalecimiento administrativo y financiero de los gobiernos regionales y locales. Esta política se enmarca dentro de la Cuarta y la Séptima Política comprendida en la Octava Política de Estado del Acuerdo Nacional.
- iii) Capacitar sectorialmente a los gobiernos regionales y locales a fin de generar y consolidar una conveniente capacidad de gestión. Esta política se enmarca dentro de la

² Alan García fue presidente por primera vez desde 1985 hasta 1990.

Primera y la Séptima Política comprendida en la Octava Política de Estado del Acuerdo Nacional.

- iv) Desarrollar plataformas regionales de competitividad que permitan el desarrollo, crecimiento y fortalecimiento de las economías regionales y locales. Esta política se enmarca dentro de la Quinta Política comprendida en la Octava Política de Estado del Acuerdo Nacional.
- v) Institucionalizar la participación ciudadana en las decisiones políticas, económicas y administrativas. Esta política se enmarca dentro de la Segunda Política comprendida en la Octava Política de Estado del Acuerdo Nacional.

También se encuentra el Plan Anual de Transferencias de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2009 y otras disposiciones para el desarrollo del proceso de descentralización que fue aprobado en julio del 2009 mediante el Decreto Supremo N° 047-2009-PCM, en el cual se introduce el desarrollo de la gestión descentralizada como nuevo enfoque para continuar con la descentralización administrativa para el pleno ejercicio de las competencias y funciones transferidas, el cual parte de un enfoque territorial de servicio público al ciudadano mediante el seguimiento de la gestión administrativa de las funciones transferidas.

Como consecuencia del establecimiento de las medidas del “shock descentralista” relacionado con la formulación del Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades como una estrategia que contribuya a la sostenibilidad del proceso de descentralización, se aprobó en enero del 2010, mediante el Decreto Supremo N° 004-2010-PCM, el Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades para la Gestión Pública y Buen Gobierno de los Gobiernos Regionales y Locales, el cual tenía objetivo fortalecer las capacidades en los gobiernos locales y regionales bajo el marco de la gestión pública descentralizada. La institución clave para dar soporte a la implementación de este plan es la Secretaría de Descentralización.

En diciembre del 2007 se promulgó la Ley N° 29158: Ley Orgánica del Poder Ejecutivo la cual establece las funciones, competencias y estructura del Poder Ejecutivo y su relación con los gobiernos regionales y locales de acuerdo a la Ley de Bases de Descentralización y la Constitución Política. La principal función que asume el Poder Ejecutivo es el diseño y

supervisión de las políticas nacionales y sectoriales, las cuales son de obligatorio cumplimiento para todos los niveles de gobierno.

Instrumentos de organización

Como parte de las medidas del “shock descentralista”, mediante el Decreto Supremo 007-2007-PCM en enero del 2007 se aprobó la fusión por absorción del CND con la PCM como entidad incorporante, con lo cual se buscaba eliminar la duplicidad de funciones y mejorar la estrategia descentralizadora. De igual modo, se creó la Secretaría de Descentralización como el órgano encargado de conducir y dirigir el proceso de descentralización.

Instrumentos de tesoro

En febrero del 2006 se realizó la transferencia de recursos a los gobiernos subnacionales a través del Plan de Transferencias del Quinquenio 2006-2010 el cual fijó un cronograma de transferencias de funciones sectoriales, programas, proyectos, activos y fondos desde el gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales hasta el 2010. Tomando como base este documento se aprobó el “Plan Anual de Transferencias de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales al año 2006” mediante el Decreto Supremo N° 021-2006-PCM.

Mediante este plan se estableció la transferencia de 31 nuevas funciones sectoriales a los gobiernos regionales, además de “91 funciones programadas en los planes de los años 2004 y 2005, sumaron 129 funciones de un total de 185 a ser transferidas durante el proceso de descentralización, representando el 69,7% del conjunto a transferirse” (Centro Nacional de Planeamiento Estratégico 2011, 190).

2.1.4. La descentralización asociada a la modernización del Estado: Gobierno de Ollanta Humala (2011-2016)

Ollanta Humala asume el cargo de presidente en julio del 2011, con un discurso de campaña favorable a la promoción del rol de los gobiernos locales y regionales para alcanzar como objetivo la inclusión social. Su gobierno estuvo marcado por el alto nivel de protestas sociales en contra de proyectos de industrias extractivas debido a los impactos ambientales provenientes de estos proyectos sobre su entorno y su modo de vida. Dos proyectos mineros llegaron a un álgido punto durante su gestión: Tía María y Conga.

Instrumentos de información

El Plan Bicentenario al 2021: Perú hacia el 2021, que contiene las políticas nacionales de desarrollo que dirigirán el rumbo del país desde el 2011 hasta el 2021, fue aprobado en el 2011. Recogió las 31 políticas nacionales planteadas en el Acuerdo Nacional del 2002, y agrupó estas políticas en cuatro ejes temáticos: a) Democracia y Estado de Derecho; b) Equidad y justicia social; c) Competitividad del país; y d) Estado eficiente, transparente y descentralizado, las cuales orientaron la definición de políticas, objetivos, metas y acciones.

El eje estratégico 5, denominado “desarrollo regional e infraestructura”, apunta a “cerrar las diferentes brechas de desigualdad de recursos y capacidades entre Lima y las regiones, y entre las propias regiones. Desarrollar una infraestructura económica y productiva suficiente y adecuada, descentralizada y de uso público es un objetivo estratégico fundamental” (Centro Nacional de Planeamiento Estratégico 2011, 181).

Durante el gobierno de Humala continuaron los esfuerzos por consolidar la modernización del Estado, a través de la aprobación de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021 mediante el Decreto Supremo N° 004-2013-PCM, en enero del 2013. Este documento, que rige para todas las agencias que forman parte de la administración pública, estipula los lineamientos para lograr la eficacia del sector público que esté al servicio ciudadano y contribuya al desarrollo del país. La implementación de esta política está a cargo de la Secretaría de la Gestión Pública como ente rector de la modernización de la gestión pública.

En mayo del 2013 se aprobó el Plan de Implementación de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública 2013-2016, el cual establece los plazos, indicadores e instituciones encargadas de la implementación de la política. También hace referencia a que la función de articular, seguir y evaluar la implementación de la política recae sobre la Secretaría de Gestión Pública.

Uno de los principales insumos que permitió la elaboración de la política de modernización de la gestión pública proviene del diagnóstico de la gestión pública en el país, en la cual se identifica la débil articulación intersectorial e intergubernamental. Esto evidencia, que si bien la descentralización transfiere funciones políticas y administrativa hacia los gobiernos

regionales y locales, la debilidad radica en la ausencia de articulación a causa del diseño legal y el costo de la coordinación entre los tres niveles de gobierno.

En este sentido, el proceso de descentralización se mantiene como un objetivo medular del Estado en la provisión de servicios hacia los ciudadanos. La visión de la política de modernización apunta a la consolidación de un Estado unitario y descentralizado. La promoción de la descentralización se realiza a través de funciones, capacidades y recursos en los tres niveles de gobierno para que la provisión de bienes y servicios públicos se realice de manera eficiente, transparente y eficaz hacia la ciudadanía y atendiendo sus demandas.

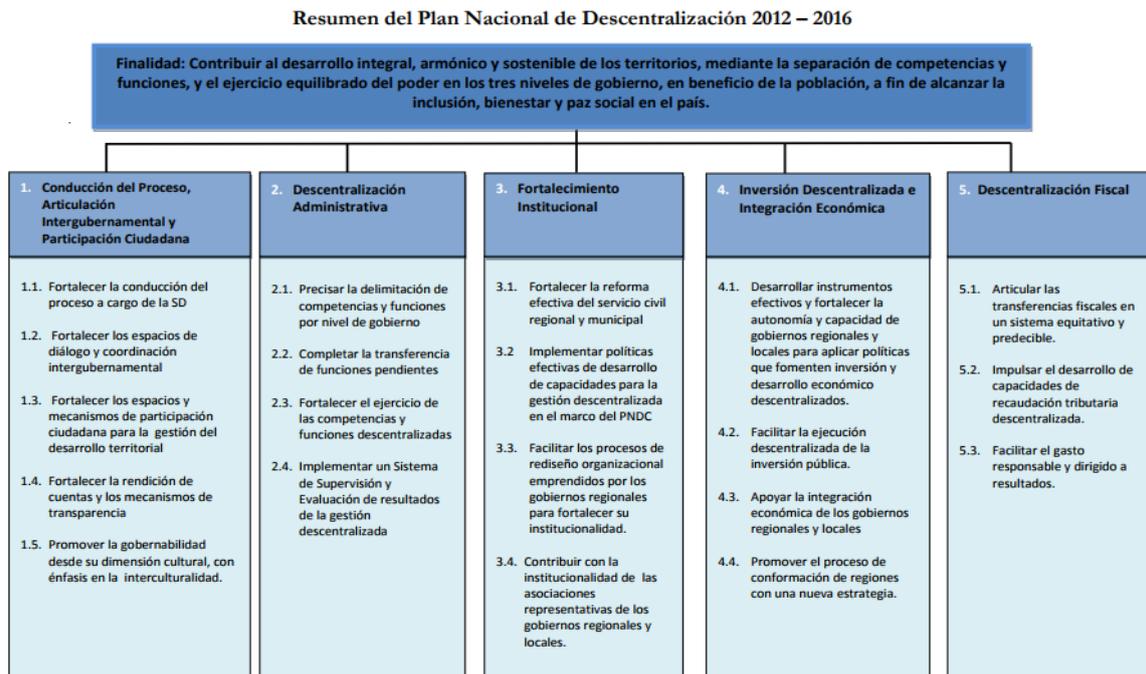
En noviembre del 2012 se aprobó el Plan Nacional de Descentralización 2012- 2016 con el objetivo de continuar con el proceso de descentralización y contribuir al desarrollo integral de los territorios a través de la separación de funciones y competencias y el ejercicio de poder de los tres niveles de gobierno para lograr la inclusión y bienestar del país. Entre los objetivos que busca alcanzar se encuentran: la concertación entre los niveles de gobierno; la promoción de un Estado eficiente e inclusivo en los servicios públicos; y el fortalecimiento de los gobiernos subnacionales y de la Secretaría de Descentralización como ente rector del proceso de descentralización. Los cinco ejes sobre los cuales gira el plan son presentados en la figura 1.1.

Instrumentos de autoridad

La Directiva N° 001-2016-PCM/DS: Directiva para el desarrollo de la gestión descentralizada de los servicios públicos orientada a resultados, aprobado en enero del 2016, planteaba como objetivo el establecimiento de pautas para el desarrollo de la gestión descentralizada que coadyuven a la formulación e implementación de modelos específicos mediante la gestión de los tres niveles de gobierno.

El objetivo de esta directiva es el fortalecimiento de la gestión descentralizada para brindar servicios públicos a favor de los ciudadanos con un enfoque territorial de acuerdo a los principios de subsidiaridad, corresponsabilidad y complementariedad de acuerdo a las pautas metodológicas estipuladas por la Secretaría de Descentralización y la Secretaria de Gestión Pública, ambas instituciones dependientes de la PCM.

Figura 2.1. Plan Nacional de Descentralización 2012-2016



Fuente: Secretaría de Descentralización (2012, 11).

Capítulo 3

Aplicación de la formalización bayesiana al seguimiento de procesos

3.1. Operacionalización del mecanismo causal

El mecanismo causal teórico de la presente investigación incluye 2 entidades (A y B) partiendo de un detonante (T) y un resultado (O). El mecanismo sostiene que la adopción de nuevos objetivos de política (T) produjo una reforma administrativa que fortaleció a los gobiernos subnacionales (A), lo cual contribuyó a la implementación de una política que valoró la participación a través del presupuesto participativo (B) lo cual produjo una fuerza causal suficiente para producir como resultado la institucionalización de la participación (O).

El periodo de análisis definido para el mecanismo causal de este caso de estudio es de 13 años. Los límites parten desde la reforma constitucional del año 2002, hasta los cambios en la política de descentralización que permitieron la institucionalización de los mecanismos de participación ciudadana en 2015.

Tabla 3.1. Mecanismo causal de la institucionalización de la participación

Teoría	Adopción de nuevos objetivos de política (T)	Reforma administrativa fortalece a los gobiernos subnacionales (A)	Implementación de una política que privilegia la participación a través del presupuesto participativo (B)	Institucionalización de la participación (O)
Operacionalización	El gobierno asume nuevos objetivos de descentralización (T)	El gobierno impulsa una reforma administrativa que valora el presupuesto participativo (A)	El gobierno diseña un instrumento normativo exclusivo al presupuesto participativo (B)	Institucionalización del presupuesto participativo (O)

Fuente: adaptado a partir de Paz (2016); Fontaine, Narváez y Paz (2017); Alvarado (2017).

3.1.1. Detonante

El detonante en el mecanismo causal cumple la función de dar inicio a la fuerza causal que a través de las entidades produce un resultado de política. Para el mecanismo causal de la institucionalización de la participación con origen en la adopción de nuevos objetivos, el detonante teórico denominado “adopción de nuevos objetivos de política” se traduce operativamente como “el gobierno asume nuevos objetivos de descentralización” (T).

Si se plantea que el gobierno asume nuevos objetivos de descentralización se espera encontrar pruebas de estos objetivos en los tres órdenes de cambio planteados por Hall (1993): cambios de primer orden, segundo orden y tercer orden, los cuales permiten explicar los cambios en las políticas públicas.

3.1.2. Entidad uno

El detonante definido como la adopción de nuevos objetivos de política transmite fuerzas causales para desencadenar una reforma administrativa que fortalece a los gobiernos subnacionales. Esta entidad se ha operacionalizado como “el gobierno impulsa una reforma administrativa que valora el presupuesto participativo” (A).

La reforma administrativa hace referencia a los procesos o mecanismos organizacionales que permiten la entrega de servicios; en la presente investigación se hace referencia a la reforma administrativa que deriva directamente de la descentralización administrativa, la cual transfiere funciones desde el gobierno central hacia los órganos periféricos para que de este modo asuman y cumplan funciones y brinden servicios públicos a la comunidad (Borja 1984).

3.1.3. Entidad dos

En este lugar la reforma administrativa ha transmitido fuerza causal para que se produzca la implementación de una política que valora la participación mediante el presupuesto participativo. Esta entidad se ha operacionalizado como “El gobierno implementa una política que valora la participación a través del presupuesto participativo” (B).

3.1.4. Resultado de política

La parte final del mecanismo es básicamente el resultado a explicar, en este caso es la institucionalización de la participación, el cual se ha operacionalizado como “la institucionalización del presupuesto participativo” (O).

Para efectos de evaluar el resultado de la teoría planteada como la institucionalización del presupuesto participativo se analizará la participación de actores no estatales en la identificación de problemas y la propuesta de soluciones, la participación en la priorización de los proyectos de inversión pública y la fiscalización sobre la ejecución de los proyectos priorizados.

3.2. Supuestos contextuales

Para analizar el mecanismo causal es importante especificar el contexto sobre el cual funciona, en este sentido el contexto es definido como los aspectos relevantes en los cuales las condiciones iniciales contribuyen a producir un resultado mediante la operación de un mecanismo causal (Falletti y Lynch 2009, citado en Beach y Pedersen 2013, 54).

Para el presente caso de estudio se han definido dos supuestos contextuales que son medulares para que funcione el mecanismo causal de ampliación de experiencias de políticas participativas con origen en la adopción de nuevos objetivos de política. El primer supuesto está constituido por la valoración de la transición democrática en el país, tras el régimen autoritario caracterizado por el centralismo de funciones y recursos durante los años noventa, lo cual conllevó a que a inicios del año 2000 se impulsaran reformas descentralizadoras y que se incorporaran mecanismos de participación ciudadana para optimizar la ejecución de los recursos públicos y facilitar la participación de actores no estatales, con el objetivo de fortalecer la débil institucionalidad democrática producto del régimen autoritario y mejorar los niveles de transparencia (Panfichi 2007).

El segundo supuesto contextual parte de los efectos producidos por los altos niveles de corrupción producto del gobierno autoritario de Fujimori, los cuales permearon dentro de todas las instituciones políticas y desacreditaron de paso a la clase política, lo cual contribuyó a que en el contexto de la transición democrática se impulsaran reformas para promover la transparencia y acceso a la información pública, así como la activación de agencias de control social para fiscalizar el uso de los recursos públicos.

3.3. Formalización bayesiana aplicada al mecanismo causal de la institucionalización de la participación

El grado inicial de confianza en cada parte del mecanismo causal parte de una postura conservadora por lo cual se asignará como confianza previa de 50%, lo cual se traduce como $p(h) = 0,5$. Debido a que cada test que se aplicará emplea la tipología de instrumentos de nodalidad, autoridad, tesoro y organización bajo lo cual se justifica que son independientes, dado el tipo de información del que proveen como evidencias, en este sentido el posterior grado de confianza del primer test aplicado será usado como confianza previa para el siguiente test, de acuerdo a la tabla de formalización bayesiana.

Las predicciones empíricas o test empíricos a partir de lo desarrollado por Beach y Pedersen (2013) se refieren a las huellas que deberían encontrarse en la realidad si las partes del mecanismo fuesen ciertas para probar que el mecanismo causal ocurre tal y como fue teorizado. En este sentido, el primer paso es formular predicciones específicas, es decir, anunciar las manifestaciones observables esperadas de cada parte del mecanismo causal.

En la presente investigación se plantea una predicción empírica de tipo aro (*hoop test*) el cual se caracteriza por combinar alta certeza [$p(e|h)$] y baja exclusividad [$p(e|\neg h)$], lo cual significa que el fracaso de esta prueba descalifica una explicación, pero si lo pasa el nivel de confianza no incrementa mucho la confianza en esta explicación. Estas pruebas se usan para eliminar hipótesis alternativas. Se seleccionó este tipo de test para adoptar una postura conservadora respecto de las evidencias, que en este caso provienen medularmente de los instrumentos de política.

3.3.1. Detonante: Adopción de nuevos objetivos de política

La hipótesis del detonante del mecanismo causal sostiene que el gobierno asume nuevos objetivos de descentralización a nivel normativo, estratégico y operacional, para la cual se plantearon tres predicciones empíricas. La primera predicción empírica formula un test tipo aro debido a que este tipo de test tiene un alto grado de certeza, en este sentido sostiene que los nuevos objetivos de descentralización son asumidos en la Constitución (P_T1). La evidencia recoge información sobre la adopción de los objetivos de descentralización en la Constitución.

En este sentido, la Constitución Política de 1993 asume los nuevos objetivos de la política de descentralización mediante la reforma constitucional, aprobada en el 2002, a través de la Ley N° 27680 la cual modificó el capítulo XIV relacionado con la descentralización, y la define en el artículo 188° como un “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”. Esto permite observar que la evidencia coincide con la predicción para la hipótesis H_T y permite señalar que esta hipótesis superó el test del aro.

Tabla 3.2. Formalización bayesiana del detonante del mecanismo causal

Teórico	Adopción de nuevos objetivos de política (T)		
Hipótesis	El gobierno asume nuevos objetivos de descentralización a nivel normativo, estratégico y operacional (H_T)		
Test empíricos	Objetivos normativos: los nuevos objetivos de descentralización son asumidos en la Constitución (P_{T1})	Objetivos estratégicos: los nuevos objetivos de descentralización son asumidos en los Planes de desarrollo (P_{T2})	Objetivos operacionales: los nuevos objetivos de descentralización son asumidos en los planes sectoriales (P_{T3})
$pr(h)$	0,50	0,67	0,80
$pr(\neg h)$	0,50	0,33	0,20
$pr(e h)$	0,80	0,80	0,80
$pr(\neg e h)$	0,20	0,20	0,20
$pr(e \neg h)$	0,40	0,40	0,40
$pr(\neg e \neg h)$	0,60	0,60	0,60
$Pr(h e)$	0,67	0,80	0,89
$pr(h \neg e)$	0,25	0,40	0,57
$C=Pr(p e)-pr(h)$	0,17	0,13	0,09

Fuente: adaptado a partir de Paz (2016); Fontaine, Narváez y Paz (2017); Alvarado (2017).

La segunda predicción empírica formula un test de tipo aro y sostiene que los nuevos objetivos de descentralización son asumidos en los planes de desarrollo (P_{T2}). La evidencia recoge información sobre la adopción de los nuevos objetivos de descentralización en el Acuerdo Nacional. En esta línea, el “Acuerdo Nacional” es un documento que agrupaba objetivos de desarrollo en torno a un conjunto de políticas de Estado y que fue suscrito en julio del 2002 mediante el cual se fijaron 31 políticas de Estado.

La política 8° se refiere exclusivamente a la descentralización política, económica y administrativa para lograr el desarrollo integral y armónico del país. Entre las acciones para consolidar la descentralización se hace referencia al fortalecimiento financiero y administrativo de los gobiernos subnacionales, así como la delimitación de funciones y competencias de los tres niveles de gobierno y la promoción de la transparencia y eficiencia en la provisión de los servicios públicos. Esto permite observar que la evidencia coincide con la predicción para la hipótesis H_T y permite concluir que esta hipótesis superó el test del aro.

La tercera predicción empírica formula también un test de tipo aro y sostiene que los nuevos objetivos de descentralización son asumidos en los planes sectoriales. La evidencia recoge

información sobre la adopción de los nuevos objetivos de descentralización en el Plan Nacional de Descentralización 2004-2006. La descentralización fue asumida como una política pública transversal a todos los sectores y áreas de política lo cual se incorporó en los planes sectoriales.

En esta línea, a través del Plan Nacional de Descentralización 2004-2006 aprobado por el consejo directivo del CND se adoptaron los nuevos objetivos de política de descentralización y se señaló en el documento específicamente como objetivo general sentar las bases estructurales del proceso de descentralización a través de una estrategia territorial de desarrollo a nivel nacional que recoja las iniciativas de los gobiernos subnacionales y las incluya como objetivos generales de desarrollo.

Los objetivos específicos de este plan 2004-2006 apuntan a lo siguiente: el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos subnacionales para promover el desarrollo y la prestación de servicios a los ciudadanos, asegurar que la descentralización se financie mediante la transferencia de recursos a los gobiernos subnacionales y la transferencia de programas, proyectos, competencias y fondos a los gobiernos subnacionales. Esto permite observar que la evidencia coincide con la predicción para la hipótesis H_T y permite concluir que esta hipótesis superó el test del aro.

La evidencia de que el gobierno asumió nuevos objetivos de política de descentralización fue encontrada en los tres niveles normativo, estratégico y operacional lo cual confirma fuertemente la hipótesis del detonante, es decir la confianza previa pasa de 0,50 a 0,89. El incremento de la confianza previa contribuye a robustecer el detonante.

3.3.2. Entidad A: Reforma administrativa que fortalece a los gobiernos subnacionales

La evidencia de que la reforma administrativa fortalece a los gobiernos subnacionales fue encontrada en tres tipos de instrumentos de nodalidad, autoridad y organización lo cual permitió que la confianza posterior subiera de 0,50 a 0,73. La hipótesis de la entidad A del mecanismo causal sostiene que el presupuesto participativo es un mecanismo primordial de la reforma administrativa, para la cual se plantearon cuatro predicciones empíricas. La primera predicción empírica formula un test tipo aro y sostiene que el gobierno se basa en

experiencias participativas previas (P_{A1}). La evidencia recoge información en base a los instrumentos de información.

Tabla 3.3. Formalización bayesiana de la entidad A del mecanismo causal

Teórico	Reforma administrativa que fortalece a los gobiernos subnacionales (A)			
Hipótesis	El presupuesto participativo es un mecanismo primordial de la reforma administrativa para fortalecer a los gobiernos subnacionales (H_A)			
Test empíricos	Nodalidad: el gobierno se basa en experiencias participativas previas que fueron exitosas (P_{A1})	Autoridad: la reforma produce instrumentos para regular la reforma administrativa (P_{A2})	Tesoro: Incremento de mayor presupuesto para la reforma administrativa (P_{A3})	Organización: creación de agencias que coordinen la reforma administrativa (P_{A4})
$pr(h)$	0,50	0,67	0,80	0,57
$pr(\neg h)$	0,50	0,33	0,20	0,43
$pr(e h)$	0,80	0,80	0,80	0,80
$pr(\neg e h)$	0,20	0,20	0,20	0,20
$pr(e \neg h)$	0,40	0,40	0,40	0,40
$pr(\neg e \neg h)$	0,60	0,60	0,60	0,60
$Pr(h e)$	0,67	0,80	0,89	0,73
$pr(h \neg e)$	0,25	0,40	0,57	0,31
$C=Pr(p e)-pr(h)$	0,17	0,13	0,09	0,16

Fuente: adaptado a partir de Paz (2016); Fontaine, Narváez y Paz (2017); Alvarado (2017).

Esta evidencia proviene de investigaciones académicas como las de Cabannes (2004) y Llona y Soria (2004) quienes argumentan que los casos exitosos de presupuesto participativo se remontan a la década de los noventa en el distrito de Villa El Salvador (Cono Sur de Lima), Limatambo (Cusco) y el Proyecto Piloto de Presupuesto Participativo que fue desarrollado a nivel de 9 regiones y fue promovida por el Gobierno y la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza (MCLCP) en el año 2001. "Todos estos procesos tienen como particularidad el haber empezado antes de la promulgación de la Ley Marco del Presupuesto Participativo y por tanto el haber contribuido a que este instrumento de gestión se convierta en una política de Estado" (Llona y Soria 2004, 5).

En Villa El Salvador, el primer presupuesto participativo fue realizado en el año 2000. El monto del presupuesto municipal asignado para tal fin fue el 35% del FONCOMUN, es decir, aproximadamente 2 millones de nuevos soles. Cabannes señala que Villa El Salvador es un distrito con una población de 350 000 habitantes, era un distrito pobre con una fuerte tradición

de participación y empresas de pequeña escala, en el área metropolitana de Lima. Es la experiencia pionera de presupuesto participativo en el Perú que fue concebida como parte del plan de desarrollo del distrito, aprobada en un referéndum. También analiza el caso de Ilo en un puerto y una ciudad minera (con 70% del cobre nacional) en el sur de Perú, con 63 744 habitantes. Este desarrolló un relativamente autónomo modelo de presupuesto participativo (Cabannes 2004, 30).

Las MCLCP fueron las primeras experiencias de participación ciudadana creadas a nivel nacional el 18 de enero del 2001 a través del 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 2006, 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. A este respecto el informe del 2011 del Banco Mundial señala que la ley promulgada para regular el presupuesto participativo tomó como referencia la experiencia de los proyectos pilotos realizados por el MEF a través de la Dirección Nacional de Presupuesto Público y las Mesas de Concertación de Lucha contra la Pobreza en el 2002 en 9 regiones del país.

Asimismo, en el reglamento de la Ley N° 28056: Ley Marco del Presupuesto Participativo se señaló que la Operación Piloto de Planeamiento y Programación Participativa del presupuesto 2003 llevado a cabo en el 2002 en los departamentos de Junín, Amazonas, Huánuco, Huancavelica, Moquegua, Tacna, Puno y San Martín permitió observar el impacto de los mecanismos de participación sobre la democracia en el país, así como el aporte de las metodologías inclusivas en la toma de decisiones para fortalecer la relación entre la sociedad y el Estado. Esto permite observar que la evidencia coincide con la predicción para la hipótesis H_{A1} y permite concluir que esta hipótesis superó el test del aro.

La segunda predicción empírica formula un test tipo aro y sostiene que la reforma administrativa produce instrumentos para regular la reforma administrativa (P_{A2}). La evidencia recoge información sobre la reforma administrativa mediante los instrumentos de autoridad. El primer instrumento hallado es 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 pública.

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 convocan a actores estatales y no estatales. En esto se observa la valoración del presupuesto participativo como un instrumento medular de la descentralización y la apertura de los espacios de participación ciudadana para fortalecer a los gobiernos subnacionales.

El proceso de modernización de la gestión del Estado se reguló a través de la Ley N° 27658: Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, la cual tenía como objetivo modernizar a todas las instituciones públicas estatales para mejorar la gestión pública y contribuir de este modo a la construcción de un Estado descentralizado, democrático y al servicio de la ciudadanía.

En el capítulo 3 de la Ley N° 27658 se hace referencia a las relaciones del Estado con el ciudadano y en el artículo 8° hace referencia a la democracia participativa señalando 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”. En este punto ambos instrumentos de autoridad, como parte de la reforma administrativa, valoran el presupuesto participativo sobre otros mecanismos de participación, así como su articulación a instrumentos de planificación como los planes de desarrollo concertado para fortalecer la relación del Estado con la sociedad civil. Esto permite observar que la evidencia coincide con la predicción para la hipótesis H_A y permite concluir que esta hipótesis superó el test del aro.

La tercera predicción empírica formula un test tipo aro y sostiene que hubo un incremento de presupuesto para la reforma administrativa (P_{A3}). No se encontró evidencia que sostenga la predicción empírica esperada lo cual permite concluir que esta hipótesis no superó el test del aro.

La cuarta predicción empírica formula un test tipo aro y sostiene que se crearon agencias para coordinar la reforma administrativa (P_{A4}). La evidencia recoge información en base a los

instrumentos de organización. En este sentido, para la conducción del proceso de descentralización se creó el CND como organismo independiente y descentralizado adscrito a la PCM, de acuerdo al artículo 23° de la Ley N° 27783, el mismo que estaba conformado por dos representantes de la PCM, dos representantes del MEF, dos representantes de los gobiernos regionales, un representante de los gobiernos distritales y un representante de los gobiernos locales.

El CND contaba con autonomía administrativa, económica y técnica y entre sus funciones principales se encontraba la conducción, ejecución y evaluación de la transferencia de funciones y competencias a los gobiernos subnacionales, así como coordinar los planes de desarrollo en los tres niveles de gobierno. En este sentido, se observa una asociación entre la agencia creada para coordinar la descentralización y la transferencia de funciones hacia los gobiernos locales y regionales y la coordinación con los planes de desarrollo.

Esto permite observar que la evidencia coincide con la cuarta predicción empírica para la hipótesis H_A y permite concluir que esta hipótesis superó el test del aro.

3.3.3. Entidad B: Implementación de política que privilegia el presupuesto participativo

La evidencia de la implementación de una política que valora el presupuesto participativo fue encontrada en los cuatros tipos de instrumentos lo cual permitió que la confianza posterior subiera de 0,50 a 0,94. La hipótesis de la entidad B del mecanismo causal sostiene que el gobierno implementa una política que valora la participación a través del presupuesto participativo (H_B), para la cual se plantearon cuatro predicciones empíricas. La primera predicción empírica formula un test tipo aro y sostiene que la información sobre el presupuesto participativo es de libre acceso (P_{B1}). La evidencia e8 recoge información en base a los instrumentos de información.

En este caso, el artículo 10° de la Ley Marco del Presupuesto Participativo dictamina que los gobiernos locales y regionales tienen la obligación de usar los medios para informar oportunamente a los ciudadanos sobre el proceso de programación participativa y cómo se ejecuta el presupuesto público. Todo ello en concordancia con uno de los principios rectores del presupuesto participativo que promueve la transparencia.

Tabla 3.4. Formalización bayesiana de la entidad B del mecanismo causal

Teórico	Implementación de política que privilegia el presupuesto participativo (B)			
Hipótesis	El gobierno implementa una política que valora la participación a través del presupuesto participativo (H_B)			
Test empíricos	Nodalidad: la información del presupuesto participativo es de acceso libre (P_{B1})	Autoridad: Se produjo legislación secundaria para implementar la política (P_{B2})	Tesoro: Incremento de recursos financieros destinados al presupuesto participativo (P_{B3})	Organización: Desarrollo de espacios de discusión del presupuesto participativo (P_{B4})
$pr(h)$	0,50	0,67	0,80	0,89
$pr(\neg h)$	0,50	0,33	0,20	0,11
$pr(e h)$	0,80	0,80	0,80	0,80
$pr(\neg e h)$	0,20	0,20	0,20	0,20
$pr(e \neg h)$	0,40	0,40	0,40	0,40
$pr(\neg e \neg h)$	0,60	0,60	0,60	0,60
$Pr(h e)$	0,67	0,80	0,89	0,94
$pr(h \neg e)$	0,25	0,40	0,57	0,73
$C=Pr(p e)-pr(h)$	0,17	0,13	0,09	0,05

Fuente: adaptado a partir de Paz (2016); Fontaine, Narváez y Paz (2017); Alvarado (2017).

Asimismo, sobre la rendición de cuentas, señala el artículo 11 de la referida ley que los titulares de los gobiernos locales y regionales tienen la obligación de rendir cuentas de forma periódica a las instancias que tienen a cargo la coordinación del presupuesto participativo, así como de los acuerdos tomados y el presupuesto total con el que cuenta la institución.

Este libre acceso a la información se complementó con la creación de agencias de rendición de cuentas formadas por la sociedad civil. A través del Reglamento de la Ley 28056, aprobado mediante Decreto Supremo N° 171- 2003- EF, se hizo referencia a los comités de vigilancia como instancias ciudadanas que tienen la facultad de vigilar a los gobiernos locales y regionales en el cumplimiento de los acuerdos y resultados del presupuesto participativo, y en el caso de encontrar indicios de delitos en los gobiernos subnacionales pueden hacer la denuncia ante instituciones de control horizontal como la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República o el Ministerio Público. Esto permite observar que la evidencia coincide con la primera predicción para la hipótesis H_B y permite concluir que esta hipótesis superó el test del aro.

La segunda predicción empírica formula un test tipo aro y sostiene que se produjo legislación secundaria para implementar la política (P_{B2}). La evidencia recoge información en base a los instrumentos de autoridad y en el caso de Perú, el presupuesto participativo está regulado por una ley dedicada y exclusiva la cual es la Ley N° 28056: Ley Marco de Presupuesto Participativo, que fue promulgada en el 2003, y que lo define 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”.

El objeto y la finalidad de la ley apuntan a asegurar la participación efectiva de la sociedad civil en la programación participativa del presupuesto, así como también recoger las necesidades de la sociedad para priorizarlos en los presupuestos y atenderlos a través de programas y proyectos. Esta ley establece entre los principios rectores del presupuesto participativo: participación, igualdad, transparencia, tolerancia, equidad, competitividad, respeto a los acuerdos y equidad y eficiencia. También menciona a las instancias del presupuesto participativo, las seis fases del presupuesto participativo: 1) Identificación de los agentes participantes, 2) Capacitación de los agentes participantes de las instancias del presupuesto participativo, 3) Desarrollo de talleres de trabajo, 4) Evaluación técnica de prioridades, 5) Formalización de los acuerdos y 6) Rendición de cuentas.

Asimismo, también señala un punto medular donde se articula el presupuesto participativo al proceso de planificación subnacional, en este caso con los planes de desarrollo concertado. Para ello la ley señala que los gobiernos locales y regionales deben tomar como base el plan de desarrollo concertado como instrumento que orienta la inversión, asignación y ejecución de los recursos. Por último, estipulan que los mecanismos de vigilancia de presupuesto participativo contribuyen al acceso a la información, la rendición de cuentas y el fortalecimiento de capacidades.

La legislación secundaria que se produjo para implementar el presupuesto participativo se encuentra en el reglamento de la Ley N° 28056, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 171-2003-EF el cual señala en el artículo 1 que los gobiernos locales y regionales a través de las ordenanzas dispondrán de las acciones necesarias para implementar la política desde el registro de los agentes participantes de la sociedad civil. En el distrito de San Juan de Lurigancho se encuentran como documentos de respaldo las ordenanzas municipales y los

decretos de la alcaldía en los cuales se incluye el cronograma del proceso participativo, el monto asignado para la deliberación en el presupuesto participativo y la metodología que rige el proceso. Esto permite observar que la evidencia coincide con la segunda predicción para la hipótesis H_B y permite concluir que esta hipótesis superó el test del aro.

La tercera predicción empírica formula un test tipo aro y sostiene que hay un incremento de los recursos financieros destinados al presupuesto participativo (P_{B3}). La evidencia recoge información en base a los instrumentos de tesoro. En la ley N° 28056 señala en el artículo 5 que la participación de la sociedad civil en la programación del presupuesto de los gobiernos locales y regionales debe enfatizarse sobre los gastos de inversión de acuerdo a las directivas de la Dirección Nacional de Presupuesto Público (DNPP) y la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público del MEF.

En la tabla 2.5, elaborada a partir de los datos obtenidos en el aplicativo del presupuesto participativo manejado por la Dirección Nacional de Presupuesto Público del MEF, se observa que hubo un incremento constante de recursos financieros asignados al presupuesto participativo desde el 2007 parte con un monto de 1 881 100 soles y al 2015 se observa un monto de 6 445 000 soles, lo cual permite señalar que la evidencia coincide con la tercera predicción para la hipótesis H_B y permite concluir que esta hipótesis superó el test del aro.

Tabla 3.5. Monto asignado en soles al presupuesto participativo en San Juan de Lurigancho (2007-2015)

Año	2007	2009	2010	2012	2013	2014	2015
Monto (en miles de soles)	1 881	3 431	8 999	6 000	6 400	6 640	6 445

Fuente: Datos del aplicativo del MEF (2017).

La cuarta predicción empírica formula un test tipo aro y sostiene que hubo un desarrollo de espacios de discusión del presupuesto participativo (P_{B4}). La evidencia recoge información en base a los instrumentos de organización. Sobre las agencias del proceso de programación participativa se hace referencia a tres instancias: el Consejo de Coordinación Regional, el Consejo de Coordinación Local Provincial y el Consejo de Coordinación Local Distrital. Estas instancias tenían entre sus funciones la coordinación de los planes de desarrollo y del presupuesto participativo, como lo estipula en el artículo 7° de la Ley N° 27972: Ley Orgánica de Municipalidades promulgada en mayo del 2003.

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. (Ley Orgánica de Municipalidades 2003, art. 102)

Entre sus funciones se encuentra “coordinar y concertar el Plan de Desarrollo Municipal Distrital Concertado y el Presupuesto Participativo Distrital” (Ley Orgánica de Municipalidades 2003, art. 102).

La ley N° 27867: Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, promulgada en noviembre del 2002 mediante la cual se establecen las funciones y competencias de los gobiernos regionales, hace referencia a los Consejos de Coordinación Regional como órgano consultivo del gobierno regional con los gobiernos locales. Entre las funciones del consejo se encuentra la aprobación del plan anual y el presupuesto participativo anual, así como la visión del plan de desarrollo concertado regional.

El análisis del Colectivo Interinstitucional del Presupuesto Participativo señala que “en el año 2004, las 24 regiones desarrollan los Planes de Desarrollo Concertado y el Presupuesto Participativo. Paralelamente, 873 municipalidades reportaron sus respectivos procesos de Presupuesto Participativo, donde priorizaron más de 6 000 proyectos” (Colectivo Interinstitucional del Presupuesto Participativo 2006, 3). Del mismo modo, en el 2005 “convierten al país en un laboratorio de prácticas participativas” y el monto registrado en el proceso asciende a 1 030 millones de soles.

3.3.4. Resultado de política: Institucionalización de la participación

La hipótesis del resultado de política (O) del mecanismo causal sostiene que hay un mayor número de presupuestos participativos realizados por los gobiernos subnacionales (Po1), para la cual se plantearon 3 predicciones empíricas. La primera predicción empírica formula un test tipo aro y sostiene que los actores no estatales participan en la identificación de problemas y propuesta de soluciones (Po1). La evidencia e recoge información provista por el Aplicativo del Presupuesto Participativo que es un instrumento informático de la Dirección Nacional de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas.

Tabla 3.6. Formalización bayesiana del resultado de política

Teórico	Institucionalización de la participación (O)		
Hipótesis	Institucionalización del presupuesto participativo (H ₀)		
Test empíricos	Los actores no estatales participan en la identificación de problemas y propuesta de soluciones (P ₀ 1)	Los actores no estatales participan en la priorización de proyectos (P ₀ 2)	Los actores no estatales fiscalizan la ejecución de los proyectos priorizados (P ₀ 3)
pr(h)	0,50	0,67	0,80
pr(¬h)	0,50	0,33	0,20
pr(e h)	0,80	0,80	0,80
pr(¬e h)	0,20	0,20	0,20
pr(e ¬h)	0,40	0,40	0,40
pr(¬e ¬h)	0,60	0,60	0,60
Pr(h e)	0,67	0,80	0,89
pr(h ¬e)	0,25	0,40	0,57
C=Pr(p e)-pr(h)	0,17	0,13	0,09

Fuente: adaptado a partir de Paz (2016); Fontaine, Narváez y Paz (2017); Alvarado (2017).

Las participaciones de los actores de la sociedad civil fueron registradas en la base de datos del Aplicativo del Presupuesto Participativo del MEF, a partir del año 2007 hasta el 2015. En el caso de San Juan de Lurigancho, la participación se constituye como una suerte de foro híbrido en el cual se combina la democracia directa en los talleres del presupuesto participativo y en la fase de acompañamiento del proceso. De parte del comité de vigilancia y control se observa una democracia representativa basada en la comunidad, donde la capacidad de decisión recae sobre los líderes de las asociaciones vecinales.

Para observar los niveles de participación en el presupuesto participativo se han tomado los datos del aplicativo del MEF respecto de la cantidad de agentes participantes por tipo de organización social. Se ha tomado como referencia los años del 2007 al 2015; sin embargo, en el año 2008 no se han registrado datos, por lo cual no está incluido en la tabla 2.7 y gráficos siguientes.

Tabla 3.7. Número de agentes participantes en el presupuesto participativo (2007-2015)

Año	2007	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Número de agentes participantes	420	946	1245	4255	3846	4648	5406	5706

Fuente: Datos del aplicativo del MEF (2017).

Se observa que la participación de los agentes ha aumentado considerablemente desde el año 2007 hasta el 2015 de 420 participantes a más de 5 000 agentes participantes que formaron parte de los talleres del presupuesto participativo. En este sentido, la evidencia coincide con la primera predicción para la hipótesis H_0 y permite concluir que esta hipótesis superó el test del aro.

La segunda predicción empírica formula un test tipo aro y sostiene que hubo participación de actores no estatales en la priorización de los proyectos de inversión pública, lo cual se observa en la diversificación de los rubros temáticos (Po2). La evidencia recoge información provista por el Aplicativo del Presupuesto Participativo que es un instrumento informático de la Dirección Nacional de Presupuesto Público del MEF (tablas 2.8 y 2.9).

Tabla 3.8. Número de proyectos priorizados en el presupuesto participativo

Año	2007	2009	2010	2012	2013	2014	2015
Proyectos priorizados	20	20	20	18	20	20	20

Fuente: Datos del aplicativo del MEF (2017).

Sobre los rubros de proyectos de inversión pública priorizados se resalta que la mayor cantidad han sido relacionados con medioambiente, la infraestructura sobre todo vinculado a la construcción o remodelación de vías como pistas, también la construcción de muros de contención, debido a que San Juan de Lurigancho es un distrito con alto riesgo en caso de desastres naturales.

Tabla 3.9. Rubros de proyectos de inversión pública priorizados (2007-2015)

Año	2007	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Medioambiente	14	2	2	4	2	11	1	10
Educación	6			1				
Salud		4	3					
Infraestructura (vial)		14	15	15	14		19	9
Saneamiento					2			1
Total	20	20	20	20	18	20	20	20

Fuente: Datos del aplicativo del MEF (2017)

La tercera predicción empírica formula un test tipo aro y sostiene que los actores no estatales fiscalizan la ejecución de los proyectos priorizados (Po3). La evidencia recoge información provista por el mismo Aplicativo del Presupuesto Participativo. La fiscalización se realiza a través del Comité de Vigilancia que está conformado por 18 representantes, uno por cada comuna (San Juan de Lurigancho está dividido territorialmente por 18 comunas) los cuales son elegidos para cumplir funciones de vigilancia ciudadana del proceso del presupuesto participativo. Sus funciones tienen una duración de un año.

De acuerdo con el reglamento que regula la formulación del presupuesto participativo, entre las funciones que cumple el Comité de Vigilancia y Control se encuentran las siguientes: a) vigilar el desenvolvimiento de las etapas del presupuesto participativo; b) vigilar que los proyectos priorizados formen parte del PIA; c) vigilar que los recursos municipales y de la sociedad civil que son destinados al presupuesto participativo sean invertidos de conformidad con los acuerdos y compromisos asumidos.

Tabla 3.10. Número de participantes que son miembros del comité de vigilancia

Año	2007	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Número de miembros	41	25	17	18	18	18	18	18

Fuente: Datos del aplicativo del MEF (2017).

En la tabla 3.1 se puede observar que, desde el 2007 hasta el 2015 (con excepción del año 2008 que no presenta registros), el número de actores no estatales que han conformado el Comité de Vigilancia se ha mantenido constante, sin embargo, a partir del 2010 se reordenó

territorialmente el distrito en 18 comunas y por cada comuna se determinó que tendría un miembro del Comité de Vigilancia.

La evidencia confirma que hay un mayor número de presupuestos participativos realizados por los gobiernos subnacionales; esta fue encontrada en tres evidencias empíricas esperadas lo cual permitió que la hipótesis sobre el resultado del mecanismo sea casi con toda seguridad confirmada [$p(h/e) = 0,89$]. El incremento de confianza de 0,50 a 0,89 permitió robustecer el grado de confianza en el resultado de la política como la institucionalización de la participación.

Conclusiones

La pregunta sobre la cual giró la investigación fue la siguiente: ¿Por qué la descentralización coadyuvó a la institucionalización de la participación ciudadana?, como producto de esta investigación se presentan conclusiones a nivel teórico, metodológico, para el caso de estudio seleccionado en la investigación que fue San Juan de Lurigancho durante el período 2002-2015. Asimismo, se presentan conclusiones sobre los límites de este trabajo y su aporte a la agenda de investigación.

La investigación partió, en primera instancia, de una aproximación ontológica realista crítica propuesta por Jackson (2016) la cual asume dos premisas principales: a) el dualismo mente-mundo que permite señalar que la descentralización y la participación, son procesos que existen independientemente del investigador y b) la metodología transfactualista que sugiere que el mundo se puede conocer a través de fenómenos no observables directamente, pero que se puede recabar información medular de ellos, en este caso a través de los instrumentos de política.

El análisis desde las neoinstitucionalismo sociológico fue de medular importancia en la investigación dado que permitió explicar cómo se restringió la conducta de los actores mediante normas e instituciones que facilitaron que se incorporaran mecanismos de participación como el presupuesto participativo para efectos de esta investigación. Asimismo, esta aproximación permitió analizar la creación de instituciones formales e informales que incidieron en la institucionalización de los mecanismos de participación ciudadana.

Asimismo, el diseño de políticas como marco analítico permite el análisis de los medios y mecanismos a través de los cuales se aplican los objetivos y medios de la política, el cual hace referencia a los instrumentos de política sustantivos y procedimentales y los niveles sobre los cuales estos medios y objetivos son desarrollados. En este sentido, este marco analítico permitió la entrada de análisis, a través de los instrumentos de política, dado que estos conforman la caja de herramientas que tienen los diseñadores de política para implementar la política de descentralización y la incorporación de los mecanismos de participación de la sociedad civil.

En el ámbito metodológico, la rigurosidad que implica el uso del método del *process tracing* de variante de comprobación de la teoría permitió establecer el mecanismo causal que vincula la descentralización con la ampliación del presupuesto participativo y se complementó la aproximación con la lógica bayesiana que permitió incrementar el nivel de confianza sobre cada parte del mecanismo causal.

Asimismo, se siguieron los pasos planteados por autores como Beach y Pedersen en cuanto a la conceptualización, operacionalización y recolección de evidencias sobre el mecanismo causal teorizado, así como la definición de supuestos contextuales, predicciones empíricas, hipótesis y los test de fortaleza inferencial que siguen la lógica bayesiana para poder de este modo realizar inferencias causales sobre el mecanismo causal analizado en el presente caso.

Cabe resaltar también la rigurosidad y seguridad que brinda el análisis de políticas públicas a partir de los instrumentos de política planteado por la tipología NATO dado que ofrecen información institucional sobre la política analizada y fue empleada como evidencia para las tres entidades que vinculan el detonante con el resultado de política analizado en la presente investigación, además de estar alineado con la ontología realista crítica bajo la cual se asume que los fenómenos sociales no se pueden observar directamente sino a través de los instrumentos en este caso.

En el caso de estudio, se concluyó además que el mecanismo teórico de ampliación de experiencias de políticas participativas que permite señalar que el mecanismo causal teorizado tiene un alto nivel de confianza, que las partes del mecanismo están presentes y funcionan según lo teorizado. Esto permite concluir que para este caso las partes del mecanismo son suficientes para producir el resultado analizado y bajo el contexto específico sobre el cual se estudió.

La formalización bayesiana aplicada al mecanismo causal teórico en el caso de San Juan de Lurigancho permitió incrementar el nivel de confianza posterior de la teoría de un 0,50 a 0,89, es decir, a 89%, lo que permite confirmar con mayor certeza que las partes del mecanismo estuvieron presentes en el caso analizado, lo cual es sustentado mediante evidencia empírica en base a los instrumentos de política de la tipología NATO.

Las predicciones empíricas del test de tipo aro fueron formuladas para probar las hipótesis del detonante, las entidades y el resultado de política, el cual se caracteriza por tener una alta certeza, que quiere decir la probabilidad de encontrar la evidencia si la teoría es cierta y una baja exclusividad que hace referencia a la probabilidad de encontrar la evidencia si la teoría es falsa. Se privilegió este tipo de test debido a que se partió de una rigurosidad e indiferencia sobre las evidencias encontradas con el objetivo de no sesgar la información a favor de alguna hipótesis en particular.

Los límites de la investigación radican en que, como en todo estudio de caso, no se pueden generalizar las conclusiones halladas en las investigaciones para otros casos investigados, lo cual puede potenciar el análisis de otros casos de estudio sobre participación ciudadana con el uso del seguimiento de procesos como método de investigación.

El aporte de la investigación es la aplicación del marco explicativo del diseño de política y el método del seguimiento de procesos, a partir de lo trabajado por Fontaine, Narváez y Paz (2017) para el análisis de políticas públicas, lo cual permitió abordar el estudio de los mecanismos de participación ciudadana que reconfiguraron las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, dado que la mayoría de investigaciones provienen de las ciencias políticas y sociología donde se privilegian explicaciones centradas en los actores y los intereses, mientras que en el análisis de políticas se parte desde los instrumentos de política.

En la agenda de investigación, el aporte académico de este trabajo radica en el análisis de políticas públicas hacia los mecanismos de innovación democrática, el cual estuvo enmarcado dentro del Grupo de Investigación de Políticas Públicas (GIPP) de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-FLACSO, Sede Ecuador y se espera contribuya a mayores investigaciones sobre la participación ciudadana en las políticas públicas en Perú y en otros escenarios de Latinoamérica.

Anexos

Anexo 1. Matriz de evidencia encontrada para el caso de estudio

Test empíricos	Resultado de los test	Fuente
P _{T1}	+	e1: Ley N° 27680 modificatoria del capítulo XIV sobre la descentralización de la Constitución Política de 1993 (Artículo 188°)
P _{T2}	+	e2: Acuerdo Nacional (2002) Política 8: descentralización
P _{T3}	+	e3: Plan Nacional de Descentralización 2004-2006
H _{A1}	+	Llona y Soria 2004, Cabannes 2004, Informe del Banco Mundial 2011.
H _{A2}	+	Ley N° 27783- Ley de Bases de Descentralización (artículo 17° inciso 17.1), Ley N° 27658: Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado
H _{A3}	-	No se encontró evidencia
H _{A4}	+	Ley N° 27783: Ley de Bases de Descentralización (artículo 20° incisos 20.1, 20.2, 20.3).
H _{B1}	+	Ley N° 28056: Ley Marco del presupuesto participativo.
H _{B2}	+	Resolución Directoral N° 010-2004-EF/76.01: Instructivo para el proceso de planeamiento del desarrollo concertado y presupuesto participativo.
H _{B3}	+	Ley N° 28056: Ley Marco del presupuesto participativo.
H _{B4}	+	Ley N° 28056: Ley Marco del presupuesto participativo.
H _{C1}	+	Resolución Directoral N° 010-2004-EF/76.01: Instructivo para el proceso de planeamiento del desarrollo concertado y presupuesto participativo.
H _{C2}	+	Instructivo N° 001- 2010- EF/76.01: Instructivo para el proceso del Presupuesto Participativo
H _{C3}	-	No se encontró evidencia
H _{C4}	+	Instructivo N° 001- 2010- EF/76.01: Instructivo para el proceso del Presupuesto Participativo
H _{O1}	+	Información del aplicativo del presupuesto participativo del Ministerio de Economía y Finanzas.
H _{O2}	+	Información del aplicativo del presupuesto participativo del Ministerio de Economía y Finanzas.
H _{O3}	+	Información del aplicativo del presupuesto participativo del Ministerio de Economía y Finanzas.

Anexo 2. Análisis Bayesiano aplicado al mecanismo causal de la institucionalización de la participación

Anexo 1. Formalización bayesiana del mecanismo causal de la institucionalización de la participación														
Teórico	Adopción de nuevos objetivos de política (T)			Reforma administrativa que fortalece a los gobiernos subnacionales (A)				Implementación de política que privilegia el presupuesto participativo (B)				Institucionalización de la participación (O)		
Hipótesis	El gobierno asume nuevos objetivos de descentralización a nivel normativo, estratégico y operacional (H_T)			El presupuesto participativo es un mecanismo primordial de la reforma administrativa (H_A)				El gobierno implementa una política que valora la participación a través del presupuesto participativo (H_B)				Institucionalización del presupuesto participativo (H_O)		
Test empíricos	Objetivos normativos: los nuevos objetivos de descentralización son asumidos en la Constitución (P_{T1})	Objetivos estratégicos: los nuevos objetivos de descentralización son asumidos en los Planes de desarrollo (P_{T2})	Objetivos operacionales: los nuevos objetivos de descentralización son asumidos en los planes sectoriales (P_{T3})	Nodalidad: el gobierno se basa en experiencias participativas previas que fueron exitosas (P_{A1})	Autoridad: la reforma produce instrumentos para regular la reforma administrativa (P_{A2})	Tesoro: Incremento de mayor presupuesto para la reforma administrativa (P_{A3})	Organización: creación de agencias que coordinen la reforma administrativa (P_{A4})	Nodalidad: la información del presupuesto participativo es de acceso libre (P_{B1})	Autoridad: Se produjo legislación secundaria para implementar la política (P_{B2})	Tesoro: Incremento de recursos financieros destinados al presupuesto participativo (P_{B3})	Organización: Desarrollo de espacios de discusión del presupuesto participativo (P_{B4})	Los actores no estatales participan en la identificación de problemas y propuestas de soluciones (P_{O1})	Los actores no estatales participan en la priorización de proyectos (P_{O2})	Los actores no estatales fiscalizan la ejecución de los proyectos priorizados (P_{O3})
pr(h)	0,50	0,67	0,80	0,50	0,67	0,80	0,57	0,50	0,67	0,80	0,89	0,50	0,67	0,80
pr(¬h)	0,50	0,33	0,20	0,50	0,33	0,20	0,43	0,50	0,33	0,20	0,11	0,50	0,33	0,20
pr(e h)	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80
pr(¬e h)	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20
pr(e ¬h)	0,40	0,40	0,40	0,40	0,40	0,40	0,40	0,40	0,40	0,40	0,40	0,40	0,40	0,40
pr(¬e ¬h)	0,60	0,60	0,60	0,60	0,60	0,60	0,60	0,60	0,60	0,60	0,60	0,60	0,60	0,60
Pr(h e)	0,67	0,80	0,89	0,67	0,80	0,89	0,73	0,67	0,80	0,89	0,94	0,67	0,80	0,89
pr(h ¬e)	0,25	0,40	0,57	0,25	0,40	0,57	0,31	0,25	0,40	0,57	0,73	0,25	0,40	0,57
C=Pr(p e)-pr(h)	0,17	0,13	0,09	0,17	0,13	0,09	0,16	0,17	0,13	0,09	0,05	0,17	0,13	0,09

Lista de referencias

- Alvarado, Edwin. 2017. "Participación por compensación: theory testing y análisis inferencial bayesiano sobre la participación de los empresarios en política pública". Tesis de maestría, FLACSO Ecuador.
- Avritzer, Leonardo. 2006. "New public spheres in Brazil. Local democracy and deliberative politics". *International Journal of Urban and Regional Research* 30 (3): 623-637.
- Azpur, Javier. 2006. "La descentralización en el Perú: Un balance de lo avanzado y una propuesta de agenda para una reforma imprescindible". Serie Cuadernos Descentralistas 18. Grupo Propuesta Ciudadana.
- Banco Mundial. 2011. *Evaluación del Presupuesto Participativo y su relación con el presupuesto por resultados*. Lima: Banco Mundial.
- Beach, Derek y Rasmus Brun Pedersen. 2013. *Process Tracing Methods: Foundations and Guidelines*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Bennett, Andrew. 2008. "Process Tracing: A Bayesian Perspective". En *The Oxford Handbook of Political Methodology*, editado por Janet Box-Steffensmeier, Henry Brady y David Collier, 702-721. Oxford: Oxford University Press.
- _____. 2010. "Process Tracing and Causal Inference". En *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards*, editado por Henry Brady y David Collier, 207-219. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Bennett, Andrew y Jeffrey Checkel. 2015. *Process Tracing: From Metaphor to Analytic Tool*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Borja, Jordi. 1984. "Descentralización: una cuestión de método". *Revista Mexicana de Sociología* 46 (4): 5-33.
- Cabannes, Yves. 2004. "Participatory budgeting: a significant contribution to participatory democracy". *Environment & Urbanization* 16 (1): 27-45.
- Cameron, Maxwell, Eric Hershberg y Kenneth Sharpe. 2012. "Voces y consecuencias: participación directa y democracia en América Latina". En *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias*, editado por Maxwell Cameron, Eric Hershberg y Kenneth Sharpe, 13-38. México D.F.: FLACSO.
- Canto, Manuel. 2010. *Participación ciudadana en las políticas públicas*. México D.F.: Siglo XXI Editores.

- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. 2011. “Plan Bicentenario: Perú hacia el 2021”. https://www.mef.gob.pe/contenidos/acerc_mins/doc_gestion/PlanBicentenarioversionfinal.pdf
- Colectivo Interinstitucional del Presupuesto Participativo. 2006. “Presupuesto participativo: Agenda Pendiente. Lecciones aprendidas y recomendaciones”. Documento de trabajo.
- Collier, David. 2011. “Understanding process tracing”. *Political Science and Politics* 44 (4): 823-830. <https://doi.org/10.1017/S1049096511001429>
- Contraloría General de la República. 2014. *Estudio del proceso de descentralización en el Perú*. Lima: Contraloría General de la República.
- Coraggio, José Luis. 2004. *Descentralizar: barajar y dar de nuevo. La participación en juego*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Cunill, Nuria. 1991. *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. Caracas: CLAD.
- Fairfield, Tasha y Andrew Charman. 2017. “Explicit Bayesian analysis for process tracing: guidelines, opportunities, and caveats”. *Political Analysis* 25 (3): 363-380.
- Finot, Iván. 2001. “Descentralización en América Latina: teoría y práctica”. Serie Gestión Pública 12. CEPAL. http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7261/1/S01030319_es.pdf
- Fontaine, Guillaume. 2015. *El análisis de políticas públicas: conceptos, teorías y métodos*. Barcelona / Quito: Anthropos Editorial / FLACSO Ecuador.
- Fontaine Guillaume, Iván Narváez y Bayron Paz. 2017. “Explaining public accountability deficit in extractive policies: The Ecuadorian case”. *The Extractive Industries and Society*. Versión en línea: <https://doi.org/10.1016/j.exis.2017.11.005>
- George, Alexander y Andrew Bennett. 2005. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge: MIT Press.
- Goertz, Gary y James Mahoney. 2012. *A Tale of Two Cultures. Qualitative and Quantitative Research in the Social Sciences*. Princeton: Princeton University Press.
- Goldfrank, Benjamin. 2006. “Los procesos de ‘presupuesto participativo’ en América Latina: Éxito, fracaso y cambio”. *Revista de Ciencia Política* 26 (2): 3-28.
- Guerra-García, Gustavo. 2008. “La reforma del Estado en el contexto de descentralización en el Perú”. En *Descentralizar: un derrotero a seguir*, compilado por Fernando Carrión y Brigitta Villaronga, 189-209. Quito: FLACSO Ecuador / Inwent / SENPLADES.
- Hall, Peter. 1993. “Policy paradigms, social learning, and the State: the case of economic policymaking in Britain”. *Comparative Politics* 25 (3): 275-296.

- Hood, Christopher. 2007. "Intellectual Obsolescence and Intellectual Makeovers: Reflections on the Tools of Government after Two Decades". *Governance* 20 (1): 127-144.
- Howlett, Michael. 2009. "Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design". *Policy Sci* 42 (1): 73-89.
- _____. 2011. *Designing Public Policies. Principles and Instruments*. Londres / Nueva York: Routledge.
- Howlett, Michael y Benjamin Cashore. 2009. "The Dependent Variable Problem in the Study of Policy Change: Understanding Policy Change as a Methodological Problem". *Journal of Comparative Policy Analysis* 11 (1): 33-46.
- Howlett, Michael, M. Ramesh y Anthony Perl. 2009. *Studying Public Policy. Policy Cycles & Policy Subsystems*. Ontario: Oxford University Press.
- Isunza, Ernesto. 2006. "Para analizar los procesos de democratización: interfaces socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas". En *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, editado por Ernesto Isunza y Alberto Olvera, 265-292. México D.F.: CIESAS / Universidad Veracruzana / Miguel Ángel Porrúa.
- Jackson, Patrick. 2016. *The Conduct of Inquiry in International Relations: Philosophy of Science and its Implications for the Study of World Politics*. Londres: Routledge.
- Jepperson, Ronald L. 1999. "Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo". En *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, compilado por Walter W. Powell y Paul J. DiMaggio, 193-215. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Lascoumes, Pierre y Patrick Le Galès. 2007. "Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments—From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation". *Governance* 20 (1): 1-21.
- Levitsky, Steve y Lucan Way. 2002. "Elections without Democracy. The Rise of Competitive Authoritarianism". *Journal of Democracy* 13 (2): 51-65.
- Llona, Mariana y Laura Soria. 2004. "Presupuesto Participativo: Alcances y límites de una política pública". Ponencia presentada en la I Conferencia de la Red de Seguimiento, Evaluación y Sistematización en América Latina y el Caribe (ReLAC), Lima, 20-22 de octubre.
- Lowndes, Vivien y Mark Roberts. 2013. *Why Institutions Matter: The New Institutionalism in Political Science*. Londres: Palgrave MacMillan.

- March, James y Johan Olsen. 1984. "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life". *American Political Science Review* 78 (3): 734-749.
- Marx, Axel, Benoît Rihoux y Ragin Charles. 2014. "The origins, development, and application of Qualitative Comparative Analysis: the first 25 years". *European Political Science Review* 6 (1): 115-142.
- McNulty, Stephanie. 2012. "An Unlikely Success: Peru's Top-Down Participatory Budgeting Experience". *Journal of Public Deliberation* 8 (2). Versión en línea: <http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art4>
- MEF (Ministerio de Economía y Finanzas). 2017. "Aplicativo del presupuesto participativo". Base de datos en línea. http://dnpp.mef.gob.pe/app_participativo/login.zul
- Montecinos, Egon. 2005. "Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática". *Revista Eure* 31 (93): 77-88.
- _____. 2012. "Diseños institucionales y participación ciudadana en presupuestos participativos: los casos de Chile, Argentina, Perú, República Dominicana y Uruguay". Ponencia presentada en el XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, 30 de octubre-2 de noviembre. <http://siare.clad.org/siare/abcd2/fulltext/con17/montecin.pdf>
- Panfichi, Aldo. 2007. "Democracia y participación: el fujimorismo y los gobiernos de transición". En *Participación ciudadana en el Perú: disputas, confluencias y tensiones*, editado por Aldo Panfichi, 17-41. Perú: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Panfichi, Aldo y Juan Luis Dammert. 2006. "Oportunidades y limitaciones de la participación ciudadana en el Perú: la mesa de concertación para la lucha contra la pobreza". En *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, coordinado por Evelina Dagnino, Alberto Olvera y Aldo Panfichi, 243-274. México D.F.: Fondo de Cultura Económica / CIESAS / Universidad Veracruzana.
- Paz, Bayron. 2016. "Innovación en el diseño de políticas públicas: formalización bayesiana de process tracing aplicada a la política de regalías en Colombia". Tesis de maestría, FLACSO Ecuador.
- Peters, B. Guy. 2003. *El nuevo institucionalismo: la teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa.
- _____. 2013. *Strategies for Comparative Research in Political Science*. Londres: Palgrave MacMillan.
- _____. 2015. *Advanced Introduction to Public Policy*. Cheltenham: Elgar.

- Rihoux, Benoît, Ilona Rezöhazi y Damien Boll. 2011. "Qualitative comparative analysis (QCA) in public policy analysis: An extensive review". *German Policy Studies Journal* 7 (3): 9-82.
- Rosales, Mario y Salvador Valencia Carmona. 2008. "América Latina". En *La Descentralización y la Democracia Local en el Mundo. Primer Informe Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos*, coordinado por la Red de Investigación sobre Gobiernos Locales en Europa, 25-28. Barcelona: CGLU.
- Secretaría de Descentralización. 2012. "Plan Nacional de Descentralización 2012-2016". http://www2.pcm.gob.pe/Popup_PCM/plandescentralizacion.pdf
- Secretaría Ejecutiva del Acuerdo Nacional. 2002. "Políticas de Estado". <http://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado%E2%80%8B/politicas-de-estado-castellano/>
- Sousa, Boaventura de. 2004. "Presupuesto participativo en Porto Alegre: para una democracia redistributiva". En *Democratizar la democracia*, editado por Boaventura de Sousa, 391-486. México D.F.: Fondo de Cultura Económica
- Van Evera, Stephen. 1997. *Guide to Methods for Students of Political Science*. Ithaca: Cornell University Press.
- Ziccardi, Alicia. 2010. "Sobre la participación ciudadana en las políticas públicas del ámbito local". En *Participación ciudadana en las políticas públicas*, editado por Manuel Canto, 205-221 México D.F.: Siglo XXI Editores.