

Artículo de Investigación

Presupuesto participativo rural: virtual vs presencial

Rural participatory budgeting: virtual vs face-to-face

Yezelia Caceres Cabana: Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa, Perú.
ycacerescab@unsa.edu.pe

Fecha de Recepción: 14/06/2024

Fecha de Aceptación: 08/09/2024

Fecha de Publicación: 04/02/2025

Cómo citar el artículo:

Caceres Cabana, Y. (2025). Presupuesto participativo rural: virtual vs presencial [Rural participatory budgeting: virtual vs face-to-face]. *European Public y Social Innovation Review*, 10, 1-15. <https://doi.org/10.31637/epsir-2025-1421>

Resumen:

Introducción: El artículo analiza dos procesos de presupuesto participativo, uno virtual y otro presencial, en dos zonas rurales peruanas similares, reflexionando sobre las características prevalentes tras 20 años de la ley de elaboración obligatoria del presupuesto participativo en condiciones de crisis, y el impacto de la virtualidad versus la presencialidad en la realización de talleres. **Metodología:** Se realizaron 25 entrevistas en profundidad con participantes y autoridades, procesadas con el software Nvivo. **Resultados:** Indican que, independientemente del formato, la participación se ve limitada por la falta de credibilidad, confianza y legitimidad, ya que los acuerdos no son legalmente obligatorios. **Discusión:** Sugiere que la presencialidad es preferible incluso en contextos de lejanía territorial, debido a las limitaciones de acceso y uso de internet. **Conclusiones:** Destacan que la falta de credibilidad en el cumplimiento de los acuerdos y la legitimidad de las autoridades afecta los procesos tanto presenciales como virtuales. Además, la implementación de un modelo generalizado, sin considerar las disparidades territoriales y la virtualidad, ha dificultado la adaptación en zonas rurales, concentrando decisiones y limitando la participación efectiva.

Palabras clave: presupuestos participativos; Tuti; Coporaque; participación; democracia; virtual; presencial; presupuesto.

Abstract:

Introduction: The article analyzes two participatory budgeting processes, one virtual and one in-person, in two similar rural Peruvian areas. It reflects on the characteristics that have prevailed after 20 years of mandatory participatory budgeting law under crisis conditions and the impact of virtual versus in-person workshops. **Methodology:** 25 in-depth interviews were conducted with participants and authorities, processed using Nvivo software. **Results:** They indicate that, regardless of the format, participation is limited by a lack of credibility, trust, and legitimacy, as the agreements are not legally binding. **Discussion:** It suggests that in-person workshops are preferable even in contexts of territorial remoteness due to internet access and usage limitations. **Conclusions:** They highlight that the lack of credibility in fulfilling agreements and the legitimacy of authorities affects both in-person and virtual processes. Furthermore, implementing a generalized model without considering territorial disparities and virtuality has hindered adaptation in rural areas, concentrating decisions and limiting effective participation.

Keywords: participatory budgeting; Tuti; Coporaque; participation; democracy; virtual; presential; budget.

1. Introducción

A más de dos décadas de la implementación del presupuesto participativo (PP) en diversas partes del mundo, es relevante reflexionar sobre la medida en que este proceso afianza la participación y la deliberación sostenida, así como su desempeño en contextos de crisis, como la pandemia del Covid-19. Es un proceso que se sigue implementando en varios países en el mundo, y sin duda la relevancia del PP radica en la posibilidad de que ciudadanos no elegidos puedan intervenir en la planificación y distribución de los fondos públicos (Sintomer *et al.*, 2008).

La vigencia del PP es particularmente más relevante en situaciones en las cuales la dotación de recursos económicos es escasa y se tienen desafíos en la eficiencia de la gestión pública, en estos contextos se pone en evidencia la verdadera capacidad institucional que tienen los actores públicos y privados para facilitar la ejecución de procesos participativos democráticos.

Durante la pandemia, la mayor parte de gobiernos optaron por suspender este proceso participativo en respeto a los acuerdos de distanciamiento social prevalentes en todo el mundo, no obstante, ello, se han realizado algunos procesos de PP, generalmente en contextos urbanos, como el realizado por el Civictech en Francia (Cho *et al.*, 2021). En estos procesos, se aprecian experiencias que combinan la participación virtual y presencial utilizando la internet para facilitar la participación ciudadana en aspectos de planteamiento de ideas, debates e incluso la votación digital, este último, en el caso de Chicago, Estados Unidos (Goel *et al.*, 2019).

En muy pocas experiencias, el uso de internet ha contemplado el desarrollo de todo el proceso de PP. El caso que se presenta en este artículo es un ejemplo notable, ya que no solo incluye todo el proceso, sino que también se desarrolla en un contexto rural. A nivel territorial, las zonas rurales suelen tener más limitaciones y dificultades que las zonas urbanas, debido a la distancia geográfica, las características socioeconómicas y algunas particularidades en la gestión pública, tales como la complejidad de integrar requisitos a largo plazo en la planificación, así como casos en los que las presiones externas a menudo impulsan la ejecución de planes que no siempre consideran las necesidades reales de la comunidad (Buele *et al.*, 2020).

El enfoque de este artículo se centra en la implementación de presupuestos participativos en zonas rurales peruanas para explorar ¿cuáles son las características de los procesos de PP en zonas rurales que han prevalecido en condiciones de crisis? y, ¿cómo la virtualidad y presencialidad han afectado la elaboración de los talleres de PP?

La experiencia peruana en la ejecución del Presupuesto Participativo (PP) comenzó en 2003. Pocos años después, se hizo legalmente obligatoria en los niveles de gobierno distrital, provincial y regional. Sin embargo, el entusiasmo inicial dio paso al escepticismo, ya que la norma no establece explícitamente que los acuerdos sobre la priorización de proyectos sean vinculantes; es decir, no existe la obligatoriedad de cumplir con los acuerdos. Consecuentemente, con el paso del tiempo, las motivaciones y el entusiasmo iniciales por los procesos de PP han disminuido, dando lugar al pesimismo.

Además, el carácter deliberativo y participativo de los presupuestos participativos se ha ido perdiendo al convertirse en un proceso multianual y meramente informativo. Consecuentemente, los proyectos pueden fragmentarse, lo que dificulta la priorización de obras de impacto regional, probablemente incrementando las burocracias. Adicionalmente, la centralización en las zonas urbanas de Perú también afecta la participación y la toma de decisiones, generando un sesgo urbano.

1.1. El PP en zonas rurales en el contexto de crisis

Considerando que los presupuestos participativos van de la mano con el empoderamiento de la población y su comprensión de la importancia del proceso y los beneficios que conlleva, es necesario priorizar claramente la conciencia y educación cívica popular (Cabannes, 2004). Las características de los procesos participativos en zonas rurales son coherentes con el capital social existente, el cual puede cambiar con los procesos migratorios hacia las zonas urbanas o a las capitales, sin obviar el hecho de que las zonas rurales se ven influenciadas por aspectos culturales y demandas sociales generalmente poco atendidos.

En este sentido, en contextos de crisis, las decisiones gubernamentales escalares en las zonas rurales peruanas han mostrado signos de improvisación y se han basado en la rutinización previa, tanto por parte del gobierno como de la sociedad civil, dando lugar a la recentralización de las decisiones en el gobierno central (Cáceres *et al.*, 2021)

Por otro lado, debido a aspectos culturales, no está clara la efectividad de los PP en la toma de decisiones en zonas rurales. Jaramillo y Wright (2015) sugiere que aún prevalecen las instituciones informales en el territorio peruano y, al comparar los espacios de reunión formales e informales, concluye que la obligatoriedad del PP conlleva más costos que los espacios de reunión informales o voluntarios, y no necesariamente mejores resultados. Cuando menor es el desarrollo y la justicia social, mayor es el interés por la participación ciudadana (Leśniewska-Napierała y Napierała 2020).

1.2. La virtualidad y presencialidad en zonas rurales PP

Se ha hablado mucho de las ventajas obtenidas por la rápida virtualización que ha traído la pandemia y de cómo las tecnologías han demostrado facilitar muchos aspectos de la vida cotidiana. No obstante, antes de la pandemia, la mayor parte de las áreas rurales de países en desarrollo enfrentaban limitaciones significativas en cuanto al acceso a tecnologías de la información y comunicación. Sin duda, hay factores como los altos costos de conectividad y tecnología, junto con características etnográficas específicas, que dificultan el acceso y la utilización de plataformas virtuales.

Los indicadores de acceso a internet en los hogares rurales peruanos en base a datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI, 2017) indican que solamente el 34,4% de la población accede a internet. En consecuencia, los distritos estudiados evidencian brechas digitales muy importantes, específicamente la falta de equipos adecuados, la deficiente señal de internet y el limitado manejo de aparatos tecnológicos. Además, generalmente en zonas rurales, debido a que el nivel educativo es bajo y la capacidad económica es limitada, se intensifica la brecha digital entre áreas rurales y urbanas.

2. Metodología

Se siguió el método Delphi para la identificación de los distritos a estudiar, ya que permite una selección coherente con los requerimientos de relevancia y las características organizacionales necesarias (Callorda *et al.*, 2017). En este marco, la investigación promovió la ejecución del Presupuesto Participativo (PP) en dos distritos rurales peruanos: uno realizó el proceso de manera completa en modalidad virtual y el otro en modalidad presencial. Para ello, se contrató una entidad especializada en la elaboración del PP en la zona de estudio, que se encargó de los procesos de coordinación con los alcaldes y la facilitación de los talleres.

La entidad especializada contratada fue la ONG DESCOSUR, que tiene más de 50 años de trabajo en la zona de estudio con proyectos de desarrollo rural. En este contexto, se consultó a los alcaldes sobre su disposición para desarrollar el Presupuesto Participativo (PP) en el contexto de la pandemia, y, en caso de que estuvieran de acuerdo, se les ofreció la posibilidad de contribuir con la facilitación de los talleres. También se les preguntó sobre la modalidad en la que deseaban realizar el proceso, ya fuera presencial o virtual. El proceso se llevó a cabo durante los primeros seis meses de 2021, en el contexto de la pandemia.

Se llevó a cabo en los distritos de Tuti, en modalidad presencial, y Coporaque, en modalidad virtual. Cabe mencionar que, pocos meses antes del desarrollo del PP, el distrito de Coporaque tuvo un evento virtual de participación y vigilancia ciudadana denominado "Cabildo Abierto", que tuvo muchas visualizaciones en internet. Es posible que esto haya motivado la realización virtual de su PP.

En cada distrito, el equipo de investigación acompañó y recopiló información a través de entrevistas en profundidad con los convocados en cada una de las etapas de: preparación, concertación, coordinación y formalización del presupuesto participativo, tanto en modalidad presencial como virtual, para identificar los factores distintivos.

Asimismo, en el caso del distrito de Coporaque, donde el PP se llevó a cabo de manera virtual, se evidenció que, en la convocatoria del taller, se ofreció la posibilidad de asistir a una sala de internet ubicada en las instalaciones del municipio distrital, lo que permitió a quienes no tenían acceso a internet desde sus hogares conectarse desde ese lugar.

Ambos distritos cuentan con abundancia de recursos naturales en flora y fauna, y una economía local centrada en la agricultura y ganadería de subsistencia, así como en el turismo. Esta última actividad ha tenido menor desempeño desde la pandemia. Ambos distritos forman parte del Circuito Turístico conformado por el Geoparque Cañón del Colca y Valle de los Volcanes de Andagua.

A nivel territorial, ambos distritos están situados a más de 3.500 metros sobre el nivel del mar y se encuentran en la provincia de Caylloma, región Arequipa, con una población de menos de 2.000 habitantes (INEI, 2017). En detalle, el distrito de Tuti tiene 598 habitantes, está ubicado a 3.790 metros sobre el nivel del mar, y el 22,9% de su población se encuentra en pobreza

monetaria total. El distrito de Coporaque tiene 1.126 habitantes, está ubicado a 3.575 metros sobre el nivel del mar, y el 32% de su población se encuentra en pobreza monetaria total (INEI, 2017). Basado en los datos de los montos a presupuestar participativamente en los distritos estudiados, el presupuesto gubernamental distrital anual es menor a 200 mil dólares, que deben ser distribuidos entre los gastos de mantenimiento, tales como personal, y los de inversión.

En ambos municipios se llevaron a cabo acciones de comunicación y convocatoria para el desarrollo de los talleres de PP, mediante el envío de cartas de invitación impresas a los domicilios de los representantes de las organizaciones distritales que habían participado en procesos anteriores o que se habían registrado en la municipalidad. Además, se difundió información de manera amplia, como propaganda en los medios de comunicación de la capital del distrito, tales como radios, avisos visuales masivos colocados en lugares de gran afluencia, y perifoneo de avisos con parlantes que se escuchaban en gran parte del centro poblado. Cabe mencionar que los asistentes son representantes de organizaciones: en Coporaque, se entrevistó al 60% de los convocados (8 representantes), y en Tuti, al 70% (8 representantes), además de los dos alcaldes distritales. Se adoptó la estrategia de saturación de datos para determinar la cantidad adecuada de entrevistas. Se realizaron tres sesiones de discusión de resultados del proceso con el facilitador.

Adicionalmente, se revisaron los acuerdos formales de los proyectos priorizados (documentos de gestión) y los acuerdos informales del proceso de presupuesto participativo. Para el procesamiento de la información obtenida, se utilizó el software NVIVO.

Por lo tanto, habiéndose desarrollado en este estudio dos experiencias, una de manera presencial y otra de manera virtual, podemos obtener información sobre el desempeño de la virtualidad y la presencialidad en el desarrollo del PP, en particular en los talleres.

Figura 1.

Mapa de la zona de estudio



Fuente: ubicación de los distritos peruanos de Tuti y Coporaque. Mapa elaborado por Aaron

Malone 11 marzo 2024. Fuente de datos: Sistema georeferenciado de mapas del Perú. <https://www.geoidep.gob.pe/servicios-idep/visor-nacional-idep>

3. Resultados

Los resultados del proceso de desarrollo del PP se organizan en dos partes: en la primera, se presentan los resultados de las actividades de convocatoria y participación en los talleres; en la segunda, se analiza la modalidad virtual o presencial en la realización de los talleres.

3.1. Resultados sobre la convocatoria y participación en los talleres del PP

Los resultados muestran que, en el proceso presencial (distrito de Tuti), asistió al primer taller prácticamente el 95% de los convocados, mientras que en el proceso virtual que corresponde al distrito de Coporaque asistió el 40%. En ambos casos, la participación de mujeres fue menor al 30%. Por las entrevistas realizadas, se infiere que la asistencia está vinculada directamente con el apoyo popular y la legitimidad del alcalde, y también con la diferenciación entre la modalidad virtual o presencial. En el caso del distrito de Coporaque, se impulsó un proceso de revocatoria para destituir al alcalde dos meses antes de los talleres del PP. Este proceso, aunque no tuvo éxito, puede haber influido en la relación entre la autoridad y la población. Por otro lado, el alcalde de Tuti está en su segundo periodo de gobierno con una aprobación parcial, como lo indica un dirigente social: "No todo está mal, aunque se puede mejorar". En los siguientes talleres la participación fue proporcionalmente mayor en ambos distritos, en ambos casos se reafirma la importancia del liderazgo para fortalecer la credibilidad y confianza necesarias para la participación.

Los resultados muestran que, en el proceso presencial (distrito de Tuti), asistió al primer taller prácticamente el 95% de los convocados, mientras que, en el proceso virtual, que corresponde al distrito de Coporaque, asistió el 40%. En ambos casos, la participación de mujeres fue menor al 30%. A partir de las entrevistas realizadas, se infiere que la asistencia está vinculada directamente con el apoyo popular y la legitimidad del alcalde, así como con la modalidad virtual o presencial. En el caso del distrito de Coporaque, se impulsó un proceso de revocatoria para destituir al alcalde dos meses antes de los talleres del PP. Este proceso, aunque no tuvo éxito, puede haber influido en la relación entre la autoridad y la población. Por otro lado, el alcalde de Tuti está en su segundo periodo de gobierno, con una aprobación parcial, como lo indica un dirigente social: "No todo está mal, aunque se puede mejorar". En los siguientes talleres, la participación fue proporcionalmente mayor en ambos distritos, reafirmandose en ambos casos la importancia del liderazgo para fortalecer la credibilidad y la confianza necesarias para la participación.

Cabe mencionar que, por decisión de las autoridades de ambas municipalidades, no se enviaron invitaciones ni comunicaciones a los centros poblados ubicados en zonas más lejanas. De acuerdo a las entrevistas realizadas, no se han llevado a cabo acciones de preparación ni sensibilización, ni de parte de los representantes hacia su grupo, ni por parte del municipio hacia las organizaciones.

La normativa peruana sobre el PP requiere la asistencia exclusiva de representantes acreditados de organizaciones, lo cual excluye a gran parte de la población debido a los procedimientos legales necesarios para la acreditación. Estos procedimientos incluyen viajes a la capital provincial y el pago de trámites para mantener la vigencia legal de la organización, lo que resulta costoso y poco accesible, desincentivando y complicando el desarrollo del proceso de PP. Se ha encontrado que las normas vigentes para la selección de representantes

no se ajustan a la realidad de los distritos estudiados, donde históricamente las decisiones sobre el desarrollo distrital se toman con la participación de toda la comunidad, incluyendo familias y hasta niños.

Por lo tanto, en ambos distritos, las autoridades decidieron obviar los requerimientos legales y considerar el criterio de acreditación mediante la identificación de los representantes conocidos por su desempeño a nivel comunitario para la participación en los talleres. Asimismo, también ha sido necesario ajustar los formatos y los criterios de priorización de proyectos para adaptarse a las necesidades locales. Este aspecto es importante porque evidencia cómo la regulación normativa puede decidir quiénes y cómo participan, y esta decisión se convierte en un elemento de construcción de poder entre los actores, ya que condiciona la planificación local. En suma, a partir de los distritos estudiados, podemos afirmar que la normativa no ha contemplado la dinámica real y las condiciones locales tradicionales de participación.

Aunque en ambos distritos las condiciones para realizar el PP, ya sea virtualmente o presencialmente, han estado influenciadas por las condiciones políticas, sociales, tecnológicas y de acceso a internet, los resultados han tomado caminos distintos en cuanto a la participación, deliberación y priorización de proyectos. Por ejemplo, en Tuti se tuvieron 16 propuestas de proyectos sugeridos por los diferentes participantes, mientras que en Coporaque no se tuvieron propuestas de las organizaciones y solo se consideraron 4 proyectos sugeridos por la municipalidad.

La priorización de proyectos se inclina hacia los proyectos productivos, lo cual es inesperado dado que se esperaba un enfoque en proyectos relacionados con la salud, especialmente porque la pandemia ha provocado mortalidad y desconcierto en la zona. No obstante, es importante resaltar que la apuesta por proyectos productivos está orientada a incrementar los ingresos familiares. En un contexto de olvido histórico por parte de los gobiernos centrales, que ha resultado en un aumento de la desigualdad, la economía en los distritos de estudio depende de la agricultura y la ganadería. Es lógico que, con recursos escasos, se haya priorizado un solo proyecto por distrito, y que este haya sido de naturaleza productiva para aumentar los ingresos familiares.

La supervisión y control de los acuerdos del PP podrían ser encargados a personas cercanas al municipio, lo que significa que la vigilancia puede no ser efectiva en todos los casos. Asimismo, el carácter no vinculante de la norma de cumplimiento de los acuerdos del PP genera desinterés en los asistentes a los talleres y desvirtúa la naturaleza de su participación.

Un desincentivo para la participación es el incumplimiento de acuerdos por parte de las autoridades en los PP. Incluso, un entrevistado indicó: “Todo se hace de manera dictatorial, las propuestas trabajadas no son consideradas ni ejecutadas” (regidor municipal). Otra entrevista señala: “No vamos a participar porque igual no nos van a dar nada a nuestra organización” (Benito). Otro entrevistado dice: “Es un formalismo; dicen presupuesto para tal cosa y, al final, no hay ese presupuesto, lo destinan a otras cosas sin consultar a la población” (regidor). Además, la presión de cumplir con los compromisos políticos asumidos en la campaña electoral genera demandas que no han pasado por el PP: “Nos han prometido hacer tal obra y al año siguiente ya quieren que se haga esa obra. Hay una exigencia social que no ha pasado por el PP” (facilitador), y está supeditada a la voluntad política: “Los proyectos tienen su propia imagen” (facilitador).

La centralización en la asignación de los recursos prioriza a los centros poblados más cercanos al distrito capital. Como señala Rodolfo, de la Asociación Nueva Esperanza: “Nuestras

autoridades optan por las nuevas asociaciones que están centralizadas”. La legitimidad y el apoyo popular también influyen en la asistencia a los talleres. Por ejemplo, en el distrito de Coporaque se impulsó un proceso de revocatoria para separar al alcalde de su cargo dos meses antes de los talleres del PP. Aunque este proceso no tuvo éxito, afectó la relación entre la autoridad y la población. Por otro lado, el alcalde de Tuti está en su segundo período de gobierno, con una aprobación parcial, como indica un dirigente social: “No todo está mal, aunque se puede mejorar”. En ambos casos se reafirma la importancia de los liderazgos para fortalecer la credibilidad y la confianza necesarias para la participación.

3.2. Resultados comparativos de los talleres virtuales y presenciales del PP

Es importante destacar que, en el procesamiento de las entrevistas, se identifica la palabra clave "cobertura" como un elemento crucial. Esta se refiere específicamente a la cobertura de internet, la cual desempeña un papel fundamental en la efectividad de los talleres realizados en la zona de estudio.

La dinámica en los talleres fue muy diferente. Por ejemplo, en el primer taller, en ambos distritos se motivó la participación y deliberación, pero este proceso se desarrolló de mejor manera en la modalidad presencial que en la virtual. Como lo afirma un representante de Coporaque: “Considero que el taller virtual es importante para estar cerca del avance tecnológico, pero sería mejor si fuera presencial”. Otro representante del distrito de Coporaque dice: “Tuvimos esas ansias de participar pensando que sería todo presencial, pero la mayoría de nuestra junta no cuenta con internet para poder participar virtualmente. Además, no sabemos cómo utilizarlo para reuniones, así que ningún miembro de la asociación ha participado”. Estas declaraciones muestran una actitud de interés por participar, pero de manera tradicional, es decir, presencial.

También es posible que las herramientas virtuales no sean aceptadas por ser impersonales y no permitir la deliberación, sino simplemente la expresión de opiniones. Por ejemplo, una representante del sector ganadero de Coporaque afirma sobre la virtualidad: “Es como si usted hablara y nadie respondiera, no sabes si está bien o mal”. Sobre la dinámica de comunicación en medios virtuales, el facilitador de los talleres indica: “La gente no responde rápidamente, entonces tienes que motivar, tener un espacio para esperar. Al no activar sus cámaras, no sabes si entendieron o no, entonces a veces estás hablando en el aire”.

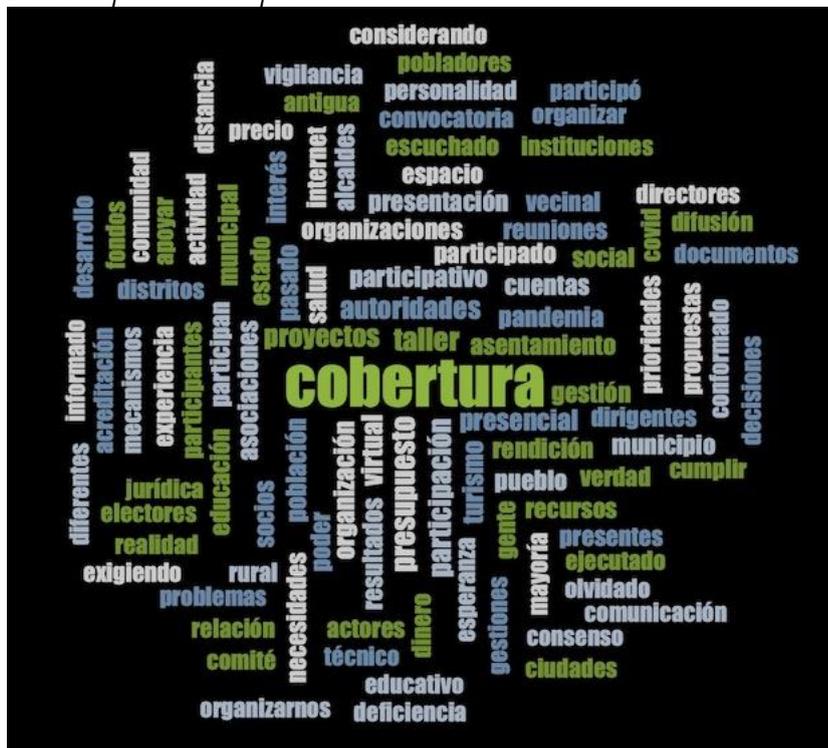
Además, el conocimiento del uso de las herramientas virtuales es importante, como lo sugiere el facilitador: “Yo considero que funcionaría bien, pero sería importante adecuarlo a la realidad de la población, identificar a sus dirigentes y verificar si pueden participar o si están realmente capacitados para manejar esos aplicativos, y también reconocer el papel importante que juega la conexión a internet en el distrito. Por ejemplo, en mi distrito sí tenemos internet, pero no es muy bueno”. En contraste, en el distrito de Tuti, el panorama fue distinto; la participación fue significativa. Según la perspectiva del facilitador del PP: “Al ser presencial, ha sido mucho más rica. Participó el alcalde de manera activa en los talleres, dando pie a una discusión y consenso mucho más nutridos en argumentos y debate”.

Durante los talleres se realizaron las actividades de rendición de cuentas, priorización de proyectos y conformación del comité de vigilancia, que tuvieron una mejor acogida a nivel presencial que virtual. Puede mostrarse una tendencia diferenciada a la participación en función de la apertura a la escucha que tenga el alcalde o la autoridad gubernamental; consecuentemente, puede haber un sesgo en la participación. Incluso en contextos sin crisis, se realiza de manera centralizada, limitando la participación de los centros poblados alejados.

Los elementos que han afectado al PP estudiado son: el diseño centrado en la participación representativa y no amplia de todos los ciudadanos; el poco apoyo de las autoridades en los diferentes niveles de gobierno; los elementos metodológicos en la normatividad que no incorporan la diversidad territorial peruana entre costa, sierra y selva y entre las zonas urbanas y rurales; y, los escasos recursos económicos.

Figura 2.

Nube de palabras del procesamiento de entrevistas durante la convocatoria y los talleres del PP



Fuente: Elaboración propia en base a las entrevistas recopiladas.

4. Discusión

Desde la independencia peruana, han transcurrido más de 202 años, durante los cuales los gobiernos han alternado entre civiles y militares. Solo desde el año 2000 se observa continuidad en los periodos de gobiernos electos democráticamente, aunque estos han estado marcados por problemas de comunicación y escándalos de corrupción, lo que ha llevado a tener 6 presidentes en los últimos 7 años. En este contexto, las ofertas de cambio y transformación surgen ante la desconfianza de los peruanos hacia los actores políticos del poder ejecutivo y del Congreso, mientras aumentan la pobreza, las demandas sociales y la inseguridad. La gobernabilidad peruana requiere de arreglos institucionales para un mejor entendimiento entre el gobierno, las instituciones y la sociedad civil. Este asunto es multidimensional y depende de la interrelación entre el sistema y del fortalecimiento de las capacidades de los actores en favor del ciudadano.

Territorialmente, los mecanismos de gestión local de los recursos productivos son liderados por alcaldes y gobernadores electos democráticamente, aunque generalmente con ligeras mayorías. Esto pone de manifiesto que la sinergia entre la débil capacidad de los liderazgos y su baja legitimidad provoca una pérdida de credibilidad y confianza en las decisiones y proyectos locales.

En este marco, es necesario prestar atención a las capacidades de los actores. El capital social se construye a lo largo de la historia, donde los procesos de dominación y exclusión son relevantes. Por ello, es fundamental revisar los procesos que condicionan la participación en los talleres de PP. El primer aspecto se refiere a la asistencia de los convocados a los talleres, ya sean presenciales o virtuales. Se observa que la asistencia fue mayor en el taller presencial que en el virtual y que, en ambos casos, la participación de mujeres fue menor al 30%.

En la nube de palabras surge como palabra principal la cobertura, debido a que en las entrevistas muestran que, en ambos distritos, no se contaba con las tecnologías digitales suficientes para llevar a cabo el PP virtual. Sin embargo, el alcalde de Coporaque decidió realizar el PP de manera virtual. Cabe mencionar que en dicho distrito existe el antecedente del uso frecuente de su página de Facebook, en la cual también se transmitió un cabildo abierto con gran cantidad de visualizaciones. Entre las declaraciones de los habitantes de Coporaque, Marco comenta: “Nosotros no tenemos manejo de esas tecnologías (aplicaciones de videoconferencia), además ni internet tenemos”. Existe un débil conocimiento sobre el uso de plataformas digitales en eventos virtuales, como menciona una representante de la asociación de ganaderos de Coporaque: “No contamos mucho con internet, entonces el que menos no va a poder ingresar al programa para hacerlo de manera virtual. Por tal motivo, creo que se debe hacer de manera presencial o también actualizarnos más con el manejo de los equipos y aprender a hacer nuestros presupuestos, reuniones u otras actividades de manera virtual, eso estaría bien”.

De acuerdo con los resultados, el limitado acceso a internet, la desigualdad en las habilidades debido a que los adultos suelen tener menos destrezas que los jóvenes, y el uso de internet han dificultado el proceso de PP virtual. Sin duda la brecha tecnológica afecta negativamente a las mayorías más desfavorecidas. Aspectos como la edad, la residencia, el estatus socioeconómico y el nivel educativo deben ser considerados (Touchton *et al.*, 2019). Los hallazgos obtenidos sugieren que el acceso, disponibilidad y uso de herramientas informáticas contribuyen a la historia de exclusión en los procesos participativos, que son elementos democráticos para gestionar las relaciones de poder y el capital social.

El uso de herramientas digitales en los procesos de PP demanda la aplicación de tecnologías más sofisticadas, además del desarrollo de nuevas capacidades tanto en la población como en el personal de la municipalidad para asegurar su efectividad (Mkude *et al.*, 2014). Además, al reemplazar los encuentros presenciales por instancias virtuales, los PP tienden a orientarse cada vez más hacia las clases medias y zonas urbanas y menos hacia las clases pobres y zonas rurales (Wampler *et al.*, 2018)

Resultados similares son mencionados por Aruleba y Jere (2022), quienes destacan que la brecha digital en las zonas rurales africanas se manifiesta en problemas socioeconómicos como el limitado acceso a educación formal, desigualdad de género, situación de pobreza y limitado acceso a la información.

Además, aspectos tecnológicos como la infraestructura de red de internet deficiente, la limitada dotación de equipos y el escaso conocimiento sobre el manejo de los mismos también contribuyen a esta brecha. Aunque el presente estudio no lo muestra directamente, se infiere que el factor edad también debe ser considerado, dado que en las zonas rurales hay una mayor proporción de población adulta y adulta mayor. Los residentes rurales de más edad tienen un mayor riesgo de estar desconectados digitalmente.

En suma, conforme las sociedades se adaptan al uso de internet, es posible que las relaciones cara a cara y las virtuales converjan en una complementariedad. Los procesos de participación se vuelven más efectivos cuando los participantes han recibido capacitación adecuada en los temas y los organizadores tienen la capacidad de motivar, dinamizar y mantener la apertura. En este sentido, el rol de los facilitadores es crucial para el involucramiento de todos los participantes.

El segundo elemento que condiciona la participación es la credibilidad en la implementación de los acuerdos, y el tercer elemento es el acceso a internet. La participación en ambos procesos se ha visto afectada por la baja credibilidad en el cumplimiento de los acuerdos. Además, las declaraciones en las entrevistas sugieren que los alcaldes tienen la voluntad de equilibrar intereses al promover sus proyectos, como se observa en uno de los distritos donde el total de las propuestas de proyectos fueron sugeridas por el alcalde. Estos hallazgos son similares a los encontrados en otros estudios peruanos sobre participación, que afirman que el desánimo de la población surge porque el PP se redirecciona hacia grupos favoritos, ya sea por cuestiones territoriales o conveniencia política (Remy *et al.*, 2020). La legitimidad de la autoridad, entendida no solo en términos formales o legales, sino como la validación de la representación por parte de la sociedad civil, puede desempeñar un papel crucial en el éxito de los PP. La voluntad política, la competencia del personal, los recursos suficientes y un diseño informal, deliberativo y basado en reglas y necesidades son características relacionadas con mayores probabilidades de éxito en un PP, el carácter deliberativo y participativo se ha ido perdiendo al pasar los presupuestos participativos a un proceso multianual.

En los resultados de la priorización, es evidente que los procesos estudiados han sido poco deliberativos, lo cual posiblemente tiene relación con el horizonte temporal de los PP. Koechlin (2017) encuentra que el pasar de un proceso anual a uno multianual afecta esta deliberación. Además, en la deliberación, hay una mayor participación de los grupos dominantes y el estilo de facilitación influye en la participación. También hay limitaciones en la participación de mujeres y niños (McNulty, 2015). Otro elemento que influye notablemente es el desgaste de la credibilidad de los PP, ya sea por el incumplimiento de compromisos, la coyuntura local o las condiciones previas del lugar (Goldfrank, 2006). Los procesos pueden ser manipulativos, representando un intento de persuasión por parte de una élite, o argumentativos, constituyendo un proceso social diseñado para modificar la comprensión de las causas y efectos (Checkel, 2001).

Este problema ha sido recurrentemente señalado en otros casos donde el facilitador opera bajo un contrato con el gobierno local, lo que complica los procesos y los hace susceptibles a ser manipulados en favor de los intereses de los alcaldes, afectando así la participación. En la deliberación, los grupos dominantes tienden a tener mayor influencia, y el estilo de facilitación también juega un papel importante en el nivel de participación.

La ejecución del PP en zonas rurales sugiere un sesgo centralista, lo que limita la participación de los centros poblados alejados, la capacidad de asistir a los talleres varía según la proximidad de los espacios entre sí. Estudios peruanos sugieren que hay trascendencia desde lo local a lo regional, debido a que, en los procesos regionales, la mayoría de los representantes viven en áreas urbanas, generando un sesgo urbano (Remy *et al.*, 2020). En los resultados, se observa una tendencia a priorizar los centros poblados cercanos a Coporaque, mientras que los ubicados en zonas más alejadas son menos considerados.

5. Conclusiones

Los procesos de presupuesto participativo en zonas rurales, estudiados en condiciones de crisis provocada por la pandemia, muestran que, la cobertura de internet fue un factor clave en la dinámica de los talleres, afectando especialmente la modalidad virtual. En Coporaque, la limitada conexión y el desconocimiento del uso de herramientas tecnológicas dificultaron la participación, favoreciendo el deseo por un formato presencial, percibido como más efectivo y participativo. En contraste, el taller presencial en Tuti permitió una interacción más rica, con mayor debate y consenso. La experiencia subraya la necesidad de adaptar la tecnología a las realidades locales y resalta la preferencia por la participación presencial.

Además, considerando las limitaciones de las zonas rurales, la lejanía territorial no facilita la participación virtual, concentrando las decisiones en los centros poblados cercanos a la capital. Entre las fases de los talleres de PP más afectados están aquellos que conllevan fases de deliberación y consenso, los cuales no se han podido desarrollar de manera óptima en los medios virtuales. Otros aspectos que tienen influencia en la participación y la asistencia a los talleres del presupuesto participativo son los bajos montos a presupuestar y el carácter multianual de algunas inversiones públicas que además del liderazgo y la confianza entre los representantes de las organizaciones y las autoridades.

También los resultados sugieren que el éxito del PP depende en gran medida de la legitimidad de los líderes, la adaptabilidad de las normas a las realidades locales y la capacidad de las autoridades para fomentar una participación efectiva y representativa. La falta de mecanismos de supervisión y la centralización de recursos siguen siendo obstáculos importantes para lograr una planificación participativa genuina, que responda a las necesidades y expectativas de toda la comunidad. Independientemente de si los procesos son presenciales o virtuales, la participación y la deliberación en los talleres se han visto afectadas por la credibilidad en el cumplimiento de los acuerdos del PP, especialmente por parte de la autoridad municipal. Habiendo pasado varios años de su implementación aun ahora, los talleres siguen siendo informativos y expositivos, ya sea que se realicen de manera virtual o presencial.

Se aprecia que la implementación de un modelo generalizado peruano de presupuesto participativo, que no distingue situaciones de crisis ni disparidades territoriales, ha dificultado la adaptación del instrumento en las zonas rurales. En la práctica, el proceso se desarrolla a criterio de las autoridades municipales, que pueden optar por la flexibilización de requisitos y fases. Sin embargo, es necesario que la normatividad peruana sea diferenciada territorialmente, considere la virtualidad en sus guías y manuales y prevea opciones y mecanismos para proceder en condiciones de crisis.

6. Referencias

- Aruleba, K. y Jere, N. (2022). Exploring digital transformation challenges in rural areas of South Africa through a systematic review of empirical studies. *Scientific African*, 26, e01190. <https://doi.org/10.1016/j.sciaf.2022.e01190>
- Buele, I., Vidueira, P., Yagüe, J. L., y Cuesta, F. (2020). The participatory budgeting and its contribution to local management and governance: Review of experience of rural communities from the Ecuadorian Amazon rainforest. *Sustainability*, 12(4659), 4659. <https://doi.org/10.3390/su12114659>

- Cabannes, Y. (2004). Participatory budgeting: A significant contribution to participatory democracy. *Environment and Urbanization*, 16(1), 27-46. <https://doi.org/10.1177/095624780401600104>
- Cáceres, Y., Malone, A., Zeballos, E., Huamani, N., Ttito, M., Gonzales, A., Andia, A., y Pinedo, D. (2021). Pandemic response in rural Peru: Multi-scale institutional analysis of the COVID-19 crisis. *Applied Geography*, 134, 102519. <https://doi.org/10.1016/j.apgeog.2021.102519>
- Callorda Fossati, E., Degavre, F. y Nyssens, M. (2017). How to deal with an "essentially contested concept" on the field? Sampling social innovations through the Delphi method. *European Public y Social Innovation Review*, 2(1), 45-58. <https://epsir.net/index.php/epsir/article/view/56>
- Checkel, J. Y. (2001). Why comply? Social learning and European identity change. *International Organization*, 55(3), 553-588. <http://www.jstor.org/stable/3078657>
- Cho, C., Jérôme, T. y Maurice, J. (2021). "Whatever it takes": First budgetary responses to the COVID-19 pandemic in France. *Journal of Public Budgeting, Accounting y Financial Management*, 33(1), 12-23. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-07-2020-0126>
- Goel, A., Krishnaswamy, A. K., Sakshuwong, S. y Aitamurto, T. (2019). Knapsack voting for participatory budgeting. *ACM Transactions on Economics and Computation*, 7(2), 1-27. <https://doi.org/10.1145/3340230>
- Goldfrank, B. (2006). Los procesos de "presupuesto participativo" en América Latina: éxito, fracaso y cambio. *Revista de Ciencia Política*, 26(2), 3-28. <https://www.scielo.cl/pdf/revcipol/v26n2/art01.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2017). *Sistema de Consulta de Base de Datos REDATAM. Censos Nacionales 2017: XII de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas* (Base de Datos). <https://censos2017.inei.gob.pe/redatam/>
- Jaramillo, M. y Wright, G. D. (2015). Participatory democracy and effective policy: Is there a link? Evidence from rural Peru. *World Development*, 66, 280-292. <http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2014.08.011>
- Koechlin, J. (2017). *Democracia y participación: análisis de los presupuestos participativos en el Perú. Los casos del distrito de San Miguel - Lima y la región Cusco: 2010-2015* [Tesis de grado, Universidad Nacional Mayor de San Marcos]. Cybertesis de la UNMSM. <https://cybertesis.unmsm.edu.pe/handle/20.500.12672/6479>
- Leśniewska-Napierała, K. y Napierała, T. (2020). Participatory budgeting: Creator or creation of a better place? Evidence from rural Poland. *Bulletin of Geography. Socio-Economic Series*, 48, 65-81. <https://doi.org/10.2478/bog-2020-0014>
- McNulty, S. L. (2015). Barriers to participation: Exploring gender in Peru's participatory budget process. *The Journal of Development Studies*, 51(11), 1429-1443. <https://doi.org/10.1080/00220388.2015.1010155>

- Mkude, C. G., Pérez-Espés, C. y Wimmer, M. A. (2014). *Participatory budgeting: A framework to analyze the value-add of citizen participation*. 47th Hawaii International Conference on System Science, 2054-2062. <https://doi.org/10.1109/HICSS.2014.260>
- Novy, A. y Leubolt, B. (2005). Participatory budgeting in Porto Alegre: Social innovation and the dialectical relationship of state and civil society. *Urban Studies*, 42(11), 2023-2036. <https://doi.org/10.1080/00420980500279828>
- Remy, M. I., Urrutia, J. y Veas, A. (2020). *El presupuesto participativo en el Perú: Un estudio de casos*. Instituto de Estudios Peruanos. <https://bit.ly/3Q8A5hC>
- Sintomer, Y., Herzberg, C. y Röcke, A. (2008). Participatory budgeting in Europe: Potentials and challenges. *International Journal of Urban and Regional Research*, 32(1), 164-178. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2008.00777.x>
- Sistema georeferenciado de mapas del Perú. (s.f.). *Visor nacional IDEP*. <https://www.geoidep.gob.pe/servicios-idep/visor-nacional-idep>
- Touchton, M., Wampler, B. y Spada, P. (2019). The digital revolution and governance in Brazil: Evidence from participatory budgeting. *Journal of Information Technology y Politics*, 16(2), 154-168. <https://doi.org/10.1080/19331681.2019.1613281>
- Wampler, B., McNulty, S. L. y Touchton, M. (2018). *Participatory budgeting: Spreading across the globe*. University of Miami, Boise State University y Franklin y Marshall College. <https://bit.ly/3Q5H5Xk>

CONTRIBUCIONES DE AUTORES/AS, FINANCIACIÓN Y AGRADECIMIENTOS

Financiación: Esta investigación recibió el financiamiento de la Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa.

Agradecimientos: La presente investigación es parte del proyecto: Capacidad institucional, capital social y poder en la gestión del territorio en la región de Arequipa " con Nro de contrato: IBA-CS-02-2020-UNSA a quien se agradece. Se agradece a los entrevistados por su participación. Se agradece a Aaron Malone, Eliseo Zeballos Zeballos, Narvy Oshin Huamani Huaranca y Diego Alejandro Melo, por sus revisiones de los borradores iniciales. Se agradece a: José Alejandro Jara Navarro, Miali Shanti Ancco Sullca y Edison Ruddy Anconeira Calla por su asistencia y ayuda en la investigación.

Conflicto de intereses: no existe conflicto de intereses.

AUTORA:**Yezelia Caceres Cabana:**

Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa.

Profesora ordinaria de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa, Doctora en Administración (DBA), Magister en Agronegocios, Economista de profesión con 20 años de trabajo en desarrollo sostenible para zonas altoandinas peruanas, actualmente es investigadora principal del proyecto: Gobernanza, Capacidad Institucional y Capital Social en la región Arequipa. Mediante sus investigaciones contribuye en el conocimiento del sector económico social de las zonas altoandinas peruanas.

ycacerescab@unsa.edu.pe

Índice H: 2

Orcid ID: <https://orcid.org/0000-0002-5027-8081>

Scopus ID: <https://www.scopus.com/authid/detail.uri?authorId=59158735200>