

CASOS Y SISTEMAS COMPARADOS

El proceso de presupuesto participativo ¿adhesión o decepción ciudadana? Caso: Gobierno Autónomo Descentralizado de la Concordia (Ecuador)

Carola Rodríguez Benavides¹

Instituto de Altos Estudios Nacionales
Ecuador

Irma Jara Iñiguez²

Instituto de Altos Estudios Nacionales
Ecuador

RECIBIDO: 12 de mayo de 2020

ACEPTADO: 4 de septiembre de 2020

RESUMEN: El estudio presenta el análisis del ejercicio del presupuesto participativo en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón La Concordia de la provincia Santo Domingo de los Tsáchilas en Ecuador, con el objetivo de identificar si esta ha sido una herramienta efectiva para promover la participación ciudadana y si ha cumplido con sus propósitos, procesos y resultados. A partir de una investigación con enfoque cuali-cuantitativo, con un diseño de estudio de caso, se identificó el nivel de cumplimiento de la normativa, la ejecución presupuestaria, y la inclusión de las propuestas planteadas en las asambleas para determinar la incidencia de estos resultados en la asistencia y adhesión a las mismas, en contraste con los perfiles y niveles de conocimiento de los asistentes a las asambleas ciudadanas.

¹ Magister en Gestión Pública del Instituto de Altos Estudios Nacionales. Ingeniera en Administración Pública de la Universidad Técnica Luis Vargas Torres. Experiencia en área financiera y tributaria en la gestión local

² PhD en Administración Pública por la Universidad Andina Simón Bolívar. Docente-Investigadora en la Escuela de Gobierno y Administración Pública del Instituto de Altos Estudios Nacionales. Coordina el Proyecto Gestión Pública y Transparencia en la Región Andina.

PALABRAS CLAVE: Asambleas Ciudadanas, Empoderamiento ciudadano, Gobierno Local, Participación ciudadana, Presupuesto Participativo.

CONTENIDOS: 1. Introducción. – 2. Marco Teórico y Normativo. – 3. Metodología. – 4. Resultados y Discusión. – 5. Conclusiones. – 6. Bibliografía.

The participatory budgeting process: adherence or citizen disappointment? Case: Decentralized Autonomous Government of La Concordia

ABSTRACT: The study presents the analysis of the participatory budgeting exercise in the Municipal Decentralized Autonomous Government of the Canton La Concordia of the Santo Domingo de los Tsáchilas province in Ecuador, with the objective of identifying if this has been an effective tool to promote citizen participation and if it has fulfilled its purposes, processes and results. Based on an investigation with a qualitative-quantitative approach, with a case study design, the level of compliance with the regulations, budget execution, and the inclusion of the proposals made in the assemblies to determine the incidence of these results were identified in attendance and adherence to them, in contrast to the profiles and levels of knowledge of those attending the citizen assemblies.

KEYWORDS: Citizen Assemblies, Citizen empowerment, Local Government, Citizen Participation, Participatory Budget.

1. INTRODUCCIÓN

La participación ciudadana en la administración pública puede definirse como un conjunto de mecanismos e instancias mediante los cuales los ciudadanos y las ciudadanas ejercen incidencia en la toma de decisiones respecto a los asuntos públicos. Pero, aunque los gobiernos la adoptan normativa y discursivamente, su implementación no siempre la realizan de forma óptima debido a que existe la preocupación por parte de políticos y administrativos sobre la pérdida del control que esta práctica les genera (Sánchez González, 2015), así como, por la renuncia al ejercicio del poder absoluto de su administración al ceder algunas potestades a los ciudadanos (Molina, 2011); por lo que, al no percibir el beneficio generado en términos de confianza ciudadana, estos tienden a establecer restricciones.

Con más precisión, se puede indicar que esta intervención ciudadana, se traduce en la posibilidad de incidir en la formulación, la ejecución y el control de políticas públicas (González Marregot, 2005) y que un óptimo ejercicio de la participación puede considerarse como una herramienta válida para vigilar las atribuciones de los gobernantes de turno y para lograr empoderar a la ciudadanía como co-responsable de los resultados públicos (Ajangiz y Mendoza, 2008). Por ello, no solo es importante, sino estratégico que los diferentes mecanismos alcancen un desarrollo técnico y legislativo para que su ejercicio sea eficaz y eficiente.

Pero, para el ejercicio pleno de la participación ciudadana es necesario que se cumplan algunas condiciones, entre otras: un marco institucional que la sustente y promueva; transparencia; voluntad y compromiso político; programas educativos o formativos para fortalecer las capacidades cívicas; y, facilitar recursos de distinta índole (González Marregot, 2005; Mayor Balsas, 2016). Es necesario, también, que la ciudadanía asuma un rol activo en la definición de políticas públicas, en la búsqueda de acuerdos y en el aprendizaje colectivo (Ajangiz y Mendoza, 2008).

Con estas características, cuando la gestión del gobierno está basada en la participación se viabiliza el empoderamiento, a través de aspectos claves como: el acceso a la información, la inclusión y diversidad de participantes, la responsabilidad y el desarrollo de capacidades (Mayor Balsas, 2016). De esta forma, se redefinen las relaciones entre el Estado y la sociedad civil y se fortalece el contrato social.

En el caso de Ecuador, la Constitución del 2008³ reconoce al pueblo como mandante y primer fiscalizador del poder público, y establece como principio la participación protagónica de la ciudadanía en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular. A su vez, se prescribió la

³ Emitida por la Asamblea Constituyente y publicada en el Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008.

participación en todos los niveles de gobierno con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social.

En concordancia con lo indicado, a partir de la promulgación de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana⁴ se instituyó a las asambleas locales como un espacio para la deliberación pública entre ciudadanos y, para fortalecer las capacidades colectivas con el propósito de incidir en lo público. Además, se dispuso la obligatoriedad de establecer instancias para la elaboración del presupuesto participativo (PP), como un debate público sobre el uso de los recursos del Estado, en el que los participantes tienen poder de decisión para definir la orientación de las inversiones públicas, hacia el logro de la justicia redistributiva en las asignaciones.

Adicionalmente, el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización⁵ en su artículo 29 prescribe que el ejercicio de un gobierno autónomo descentralizado (GAD) se realiza a través de tres funciones integradas, una de las cuales es la de participación ciudadana y control social. A su vez, según se indica en el artículo 31, entre sus responsabilidades se encuentra la de implementar un sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos que permita avanzar en la gestión democrática de la acción regional.

Ahora bien, conforme un análisis exploratorio previo a esta investigación, a nivel cantonal la participación ciudadana no se ha desarrollado cabalmente en los GAD y, no se evidencia un número suficiente de estudios de casos a nivel nacional, con el propósito de relevar las lecciones aprendidas de la implementación de las diferentes instancias y mecanismos. Por ello, cada abordaje suma como una aproximación a la realidad y es una contribución a la construcción de experiencias sobre la materia (Dias et al, 2019), en este sentido, se determinó como interés investigativo analizar el ejercicio del PP a nivel cantonal, en específico del cantón La Concordia en la Provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas.

La Concordia con una población de 42 924 habitantes fue creada como cantón apenas el 26 de noviembre del 2007, después de más de 50 años de fundación; tiempo en el cual, careció de administración pública local, de modo que se generaron formas de representación y administración desde la organización ciudadana, denominadas Juntas Pro-mejoras, cuyos representantes eran elegidos por un grupo de ciudadanos.

Estas Juntas Pro-mejoras, sin recursos públicos provenientes del Estado, lograban articular la atención por parte de los organismos del gobierno central en limitada medida. Con la cantonización y la administración del Gobierno Autónomo

⁴ Aprobada por la Asamblea Nacional y publicada en el Registro Oficial Suplemento 175 de 20 de abril de 2010.

⁵ Aprobado por la Asamblea Nacional y publicado en el Registro Oficial Suplemento 303 de 19 de octubre de 2010.

Descentralizado Municipal (GADM) del cantón La Concordia, el cambio de la matriz de cobertura de servicios del periodo de estudio 2010 al 2017 fue positivo, siendo posible evidenciar el aporte de la gestión pública al desarrollo local. Por otro lado, la ordenanza que regula el sistema de participación ciudadana y el presupuesto participativo en dicho cantón se expide en el año 2014, siendo así relativamente reciente su ejercicio del PP y pertinente la determinación de oportunidades de mejora.

El GADM, como administrador de los recursos y responsable de la ejecución de obra y servicios en el área urbana, es el organismo con el cual los ciudadanos y las ciudadanas deben estar vinculados, a través de herramientas que permitan intervención, vigilancia y toma de decisiones en la gestión de los recursos. Por lo que, debe demostrar el cumplimiento de la normativa en cuanto a la participación ciudadana y su rol en la administración pública, así como responder a los pedidos de revisión sobre la ejecución de los recursos; y, por ende surgen interrogantes: ¿El presupuesto participativo en el GADM La Concordia ha sido utilizado como un proceso efectivo de participación ciudadana?, ¿cuál es el nivel de participación ciudadana en La Concordia? y ¿cuándo el ejercicio deja de ser participación ciudadana y se convierte en decisiones de los funcionarios o de las autoridades de elección popular?.

Con sustento en lo afirmado por Francés García y Carrillo Cano (2008:134) que indican que "el Presupuesto Participativo constituye una herramienta de redistribución de recursos a través de la acción colectiva"; y, que según Goldfrank (2006: 4) es "el proceso a través del cual los ciudadanos pueden contribuir en la toma de decisiones acerca del presupuesto gubernamental", además de ser un requisito obligatorio para la aprobación del presupuesto municipal anual; este proceso, se constituye en un pertinente objeto de análisis como herramienta de participación ciudadana.

El desconocimiento de los alcances de la praxis de la participación ciudadana en el ejercicio de la administración pública, o la no aplicación de las propuestas ciudadanas en los presupuestos participativos, se plantean como conjeturas de la falta de adhesión ciudadana en participar en el proceso de asambleas cantonales; y motiva el presente análisis, desde los supuestos planteados y centrados al ejercicio del PP realizado en el 2017, con el fin de conocer si la norma vigente fue aplicada correctamente, o si a pesar de su aplicación correcta el resultado esperado es diferente.

En entrevista, previa al estudio, que fue realizada al director de participación ciudadana del GADM La Concordia, este manifestó evidenciar desinterés y desilusión ciudadana respecto de los resultados de asistir a las asambleas (Director PC GADM La Concordia, 2018); lo que limitaría el ejercicio de "democracia participativa" (Cajas y Nanna, 2013: 24), para ser solo actores pasivos en la acción

pública; por tanto, se precisa determinar las razones que deriven recomendaciones a fin de estimular la participación ciudadana.

La falta de adhesión ciudadana en ser parte de los procesos de asambleas cantonales ya sea por el desconocimiento de los alcances de la participación en los resultados de la administración pública, o por la no aplicación de sus propuestas en los presupuestos, es una válida preocupación en relación con los conceptos de control y contrato social entre el GADM La Concordia y sus ciudadanos y ciudadanas. Por lo expuesto, el objetivo de la investigación es analizar el ejercicio del PP en el GADM La Concordia realizado en el año 2017 y correspondiente al periodo 2018, como una herramienta de la participación ciudadana.

El enfoque de la investigación es cuali-cuantitativo. Se realizó un análisis comparativo del PP aprobado con el ejecutado y en qué medida se acogieron las propuestas en este proceso. Se analizaron los niveles de conocimiento y los perfiles de los asistentes a las asambleas ciudadanas. El estudio también es del tipo descriptivo. Como técnicas de recolección de la información se utilizaron fuentes primarias y secundarias, a partir de archivos y una encuesta aplicada a los miembros de la Asamblea Ciudadana que actuaron en el año 2017.

2. MARCO TEÓRICO Y NORMATIVO

2.1. Marco Teórico

2.1.1. Participación Ciudadana

Entre las diferentes conceptualizaciones de la participación ciudadana, se pueden distinguir aquellas que la definen como una forma complementaria de la democracia representativa, por la cual el gobierno es informado de las prioridades de la ciudadanía y a su vez este es requerido a atenderlas (Canto Chac, 2012; Verba, 1996; Welp, 2016); otras, que la conciben desde la deliberación y su contribución al civismo (Caddy y Verguez, 2003; Elster, 1998); las que la entienden desde un nivel de intervención directa en la definición y regulación de los asuntos públicos (Arnstein, 1969; De Sousa Santos, 2004; Canto Chac, 2012); y, las que la asocian directamente con la toma de decisiones desde la ciudadanía (Arnstein, 1969; IAP2, 2007; Pateman, 1970; Calderón, 2012; Ortiz, 2012; Sánchez González, 2015).

Para el estudio, se parte del supuesto de que la participación ciudadana es fundamental para el fortalecimiento de la democracia, ya que permite la construcción del espacio público y la recuperación de lo público para el ejercicio ciudadano (Sánchez González, 2015), en aplicación de varios mecanismos. Si bien, los mecanismos no pueden asegurar siempre que se cumplan todos los objetivos de la participación y de una sociedad democrática plena, no obstante, se establece que pueden contribuir a la promoción de la participación efectiva, al fomento del

discernimiento informado de los asuntos públicos, y al control de la agenda (Welp, 2016).

Así mismo, se parte de que la democracia participativa es posible, pero requiere de institucionalidad, voluntad política y un entorno social favorable (Canto Sáenz, 2017). Por ello, se requiere fortalecer las relaciones entre las instituciones públicas y los ciudadanos, el compromiso de los servidores públicos como factores de éxito (Sánchez González, 2015). En ese sentido es posible lograr una mayor participación de la ciudadanía, pero requiere de un modelo de gestión orientado al cumplimiento de este objetivo.

Otra forma de interpretar la participación es desde sus propósitos, por un lado, como un medio, en el que su objetivo primordial es mejorar el proceso de la política pública, donde se puede contribuir a lograr una mayor eficacia, eficiencia, y legitimidad sobre la base de los conocimientos y experiencias con las que aporten los ciudadanos. Por otro lado, se puede distinguir como un fin, en la medida que su objetivo sea redistribuir el poder público hacia la ciudadanía con mecanismos de democracia participativa y directa. Sobre dicha base, los ciudadanos adquirirían el poder de tomar decisiones de carácter vinculante y cumplimiento obligatorio para el Gobierno y su administración (Canto Sáenz, 2017).

En otro enfoque, se puede indicar que la participación ciudadana tiene una doble representación, ya que puede ser desarrollada como un proceso en el que las acciones de los diversos actores están orientadas a la incidencia en el Estado para la inclusión social; y, también, como un resultado, ya que el Estado se obliga a incluir en su institucionalidad los mecanismos que han sido moldeados por la sociedad para la atención de sus demandas favoreciendo la equidad y la confianza. En cualquier caso, se contribuye a reforzar el espacio público con la incidencia de los ciudadanos, no dejando únicamente a las élites políticas (Ortiz, 2012; Sánchez González, 2015).

En los procesos de reforma, cambio o mejora institucional una forma de lograr incidencia en la toma decisiones de los asuntos públicos es por medio de mecanismos o dispositivos de democracia participativa; así, por ejemplo, los denominados PP que se constituyen en la puerta de entrada de la ciudadanía para intervenir en las decisiones de la administración pública y así direccionar la misma hacia los intereses sociales e incidir en los resultados.

En este sentido, dado que el ejercicio de participación utiliza mecanismos que suelen ser regulados para su canalización formal, la evaluación de estos debe realizarse a partir del cumplimiento de sus objetivos o según la solución obtenida para el problema que se busca resolver (Welp, 2016), y asimismo es necesario tener en cuenta si el análisis se aplica desde las perspectivas como medio - fin, o la de proceso - resultado.

En resumen, es posible indicar que el tema de la participación apunta a incluir no solo la voz de la ciudadanía, en términos instrumentales (Unda y Ramírez, 2003), sino a los ciudadanos como artífices de su destino y desarrollo. Se plantea que esta, con el apoyo de aplicación de los diversos mecanismos: a) sea capaz de cumplir con sus objetivos e influir en los asuntos públicos; b) permita la deliberación y comunicación, a la vez que los ciudadanos incrementen sus competencias, civismo y capital político; y, c) sea capaz de incrementar el número de participantes y/o pueda ser activada cuando sea necesaria (Serdült y Welp, 2015; Welp, 2016).

De una forma esquemática es posible caracterizar y entender a la participación ciudadana a partir de etapas o fases de un ciclo. En este sentido, de acuerdo con Unda y Ramírez (2003) se las describe como:

- Informativa: Hace referencia a brindar los recursos informativos a los actores para que puedan participar
- Deliberativa: En la que los actores dialogan, argumentan, discuten y deliberan sobre problemas
- Decisional/ Negociaciones: Hace referencia la formación de consensos entre los actores
- Resolutiva: Tiene que ver con la toma de decisiones respecto a la intervención.
- Ejecutiva: Hace referencia a la etapa de realización de los programas, proyectos y acciones previamente comprometidos.
- Evaluativa: Es transversal y hace referencia al control social de la gestión y del desarrollo de la acción pública.

Finalmente, para poder analizar los distintos niveles de participación, existen también varios modelos, entre los cuáles se destaca el del espectro de participación pública que muestra diferentes niveles que define como: información, consulta, involucramiento, colaboración y empoderamiento. En este caso, el involucramiento tiene como meta asegurar que las necesidades del público sean entendidas y consideradas; y, además, se espera que estas sean reflejadas en las acciones implementadas para verificar la influencia en la decisión. La colaboración, en cambio, implica el rol de la ciudadanía en el desarrollo de las alternativas para solucionar el problema. El empoderamiento, por otro lado, se refiere a dejar en manos de la ciudadanía la toma de decisiones e implementar lo que esta decida (IAP2, 2007).

2.1.2. Presupuesto Participativo

El PP es un mecanismo abierto en el que se define el destino de al menos una parte de los recursos públicos. Es una forma de toma de decisiones que involucra activamente a la ciudadanía, implica deliberación y persigue la redistribución a través de la priorización del gasto de los recursos públicos (Cabannes, 2015; Cabannes y Lipietz, 2015; Goldfrank, 2006; Molina, 2011). La participación está dirigida por una combinación de reglas de democracia directa y representativa (Pineda, 2004).

Sintomer y Ganuza (2008:18) indican que "A grandes trazos, el presupuesto participativo es un dispositivo que permite a ciudadanos no elegidos participar en la distribución del dinero público". Resaltan también, que durante su ejercicio se debe realizar una retroalimentación entre ciudadanos, representantes elegidos y funcionarios en lugar de solo en instancias como los consejos consultivos, en los que se orientan las políticas públicas y luego se resuelve de manera vertical, como sucede en los tipos de participación tradicional.

Este proceso involucra la participación de la ciudadanía en la gestión de la ciudad, en el que se establecen y priorizan las principales necesidades locales y se las incluye en el presupuesto público municipal, y posteriormente se realiza un seguimiento de los compromisos alcanzados (Francés y Carrillo, 2008). Se enfoca en el desarrollo basado en las capacidades y recursos locales y se financian principalmente a través de recursos endógenos; sin embargo, las ciudades ocasionalmente movilizan recursos adicionales de los gobiernos centrales para financiar o cofinanciar requisitos específicos de un PP (Cabannes, 2015).

Para el análisis y deliberación, se pueden definir varias tipologías, por un lado aquellas que se relacionan con la forma de asignación: una que abarca a todas las áreas sobre las cuales la ciudad tiene competencia y en la que se involucra y/o beneficia a todos los habitantes; un segundo tipo, en el que se debaten los recursos que se asignarán a sectores específicos; y, un tercer tipo, en el que se discuten y asignan recursos para grupos vulnerables o actores específicos. Otra tipología, basada en la utilidad del mecanismo, lo destaca como una herramienta: de gestión presupuestaria que permite mejorar la efectividad y el uso óptimo de los recursos; de gobernanza social, para forjar vínculos sociales y construir comunicación y confianza entre los ciudadanos y el gobierno; y, para democratizar y desarrollar el poder ciudadano, así como el aprendizaje de los ciudadanos para tomar decisiones sobre la asignación de los recursos públicos (Allegretti et al., 2011; Cabannes, 2015; Martínez y Arena, 2013; López y Pineda, 2014, Pineda 2004).

Del análisis de procesos de PP, en varios países, son varios los beneficios que podrían obtenerse, entre los que se destacan: la profundización del ejercicio de la democracia, el fortalecimiento de la sociedad civil, una acción pública más cercana a las necesidades de la ciudadanía (Cabannes, 2015; Cabannes, 2004; García-Leiva y Paño, 2012; Molina, 2011, Parés, 2011, Pineda, 2004); transparencia en la gestión y

responsabilidad del gobierno (Cabannes, 2004; García-Leiva y Paño, 2012; Pineda, 2004); la promoción de la legitimización de las acciones públicas (Villoria, 2014); la generación de confianza entre gobiernos locales y ciudadanos y, la mejora de la gobernabilidad (Cabannes, 2004; Cabannes y Lipietz, 2015; Molina, 2011).

Por otro lado, para referir a la forma de participación, siguiendo a Parés (2011) se pueden identificar los siguientes modelos de participación: a) individual directa, en la que los sujetos son los ciudadanos a título personal buscando una amplia inclusión en el proceso; b) individual indirecta, en la que si bien la participación es a título individual se seleccionan a los representantes; y, c) organizada, en la que los sujetos son asociaciones y distintas formas de ciudadanía organizada.

Con estas características, el mecanismo que tiene más de 30 años en ejecución, desde sus primeras iniciativas que se desarrollaron en la ciudad brasileña de Porto Alegre, se ha impulsado en un gran número de ciudades y ha evolucionado de forma considerable hasta considerarse una buena práctica (Francés y Carrillo, 2008; Goldfrank, 2006). En Ecuador, este mecanismo se encuentra definido para el ejercicio del derecho de participación ciudadana en la normativa que regula a los GAD.

2.2. Normativa relevante

En Ecuador la normativa aplicable al ejercicio de la participación ciudadana en los GAD está dada por el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)⁶. En cuanto a los principios, el artículo 3 indica que:

La participación es un derecho cuya titularidad y ejercicio corresponde a la ciudadanía. El ejercicio de este derecho será respetado, promovido y facilitado por todos los órganos del Estado de manera obligatoria, con el fin de garantizar la elaboración y adopción compartida de decisiones, entre los diferentes niveles de gobierno y la ciudadanía, así como la gestión compartida y el control social de planes, políticas, programas y proyectos públicos, el diseño y ejecución de presupuestos participativos de los gobiernos. En virtud de este principio, se garantizan además la transparencia y la rendición de cuentas, de acuerdo con la Constitución y la ley.

El mismo cuerpo normativo dispone la conformación de un sistema de participación ciudadana por parte de los GAD e indica que "se regulará por acto normativo del correspondiente nivel de gobierno, tendrá una estructura y denominación propias" (Art. 304) y se constituye para elaborar PP de los gobiernos.

Es así como, en su normativa específica, GADM La Concordia emite la Ordenanza que regula su Sistema de Participación Ciudadana⁷ para garantizar el derecho de la

⁶ Aprobado por la Asamblea Nacional y publicado en el Registro Oficial Suplemento 303 de 19 de octubre de 2010.

ciudadanía a participar de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y lo define como "el conjunto de organismos, instrumentos y procesos que interactúan y operan con el objeto de asegurar la participación de los ciudadanos y ciudadanas del Cantón La Concordia en decisiones, planificación y gestión de asuntos públicos orientados a alcanzar el Buen Vivir" (Art. 4).

Entre las funciones del sistema, la ordenanza define las de: participar en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación del plan de desarrollo y ordenamiento territorial y, en la definición de propuestas de inversión pública; participar en la definición de políticas públicas; impulsar mecanismos de formación ciudadana para la ciudadanía activa; elaborar el presupuesto participativo del GADM La Concordia, mediante el proceso metodológico definido; y, designar a los representantes de la ciudadanía en las empresas públicas municipales, de la terna que presente el Alcalde (Art. 6).

A la máxima instancia de participación dentro del Sistema Cantonal de Participación Ciudadana del Cantón La Concordia se la define como la Asamblea Cantonal (Art. 7), cuyas reuniones deben realizarse de manera obligatoria dos veces al año (Art. 12). Las decisiones se adoptan por consenso y en el caso de que esto no sea posible, se requerirá el voto conforme de una mayoría simple (Art. 17).

Se establece también la conformación de mesas temáticas, en las que se pueden integrar los asambleístas ciudadanos de acuerdo con la realidad de sus sectores y también deben asistir los servidores públicos de las áreas involucradas. Los servidores actúan como facilitadores y sistematizadores de las prioridades de inversión que luego sirven para la formulación del anteproyecto de inversión y gastos anuales del GAD.

Además, dentro del subsistema de gobernabilidad se incluyen como componentes, el consejo de planificación, presupuestos participativos y de cogestión (Art. 23). La asignación de recursos se realiza conforme las prioridades de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial (PDOT) sobre la base de la disponibilidad financiera del GADM, de donde se desprenden el porcentaje para los proyectos comunitarios (Art. 30).

3. METODOLOGÍA

Para responder a las preguntas planteadas acerca de si ¿El presupuesto participativo en el GADM La Concordia ha sido utilizado como un proceso efectivo de participación ciudadana?, ¿cuál es el nivel de participación ciudadana en La Concordia? y ¿cuándo el ejercicio deja de ser participación ciudadana y se convierte en decisiones de los funcionarios o de las autoridades de elección

⁷ Ordenanza No. 161-216 que fue aprobada en el año 2014 y que regula el Sistema de Participación Ciudadana GADM -La Concordia.

popular?, se realizó un análisis a partir de un enfoque cuali-cuantitativo con un diseño de estudio de caso, de corte transeccional al ejercicio del PP realizado durante el año 2017, y de tipo descriptivo.

En el estudio, se abordaron las dimensiones relacionadas con la aplicación del PP, a través de la diferencia entre el PP aprobado con el ejecutado, y la aplicación de la normativa, por medio de la identificación de las actividades efectivamente cumplidas. Se identificó también, para el periodo indicado, el nivel de inclusión de las propuestas ciudadanas en el presupuesto. Para analizar el ejercicio, en relación con sus fines, se indagó respecto al conocimiento que fue desarrollado por los participantes sobre la participación ciudadana y los derechos; y, para evaluar las condiciones previas de estos, se identificaron sus perfiles a partir de su nivel académico. Además, se determinó el nivel de asistencia ciudadana a las asambleas en representación de los barrios.

Como técnicas de recolección de la información se utilizaron fuentes primarias y secundarias, como fueron la documentación referida al proceso de consecución del PP y presupuesto aprobado en el año 2017 del GADM y, la encuesta, a fin de obtener resultados medibles, susceptibles de ser interpretados y que permitan delinear la respuesta a las preguntas planteadas. La encuesta se aplicó a los 23 representantes designados ante las asambleas ciudadanas según lo determinado en la ordenanza municipal, y de esta fuente se obtuvo información referida a su nivel académico, y su conocimiento respecto de los conceptos y alcances de la participación ciudadana, PP, y de sus derechos derivados.

En el análisis se encuentran involucrados los componentes de la tríada documento – sujeto – procesos, los cuales se afectan mutuamente y generan un entramado de relaciones en las que intervienen las características y particularidades de cada uno de estos. La documentación revisada en el GADM consistió en: actas, registros y documentos concernientes a las asambleas ciudadanas, listado de asistentes, presupuesto aprobado, presupuesto ejecutado; información que fue sujeta a revisión, organización, procesamiento y análisis. Finalmente, a partir de los datos e información levantada se exploran un grupo de condiciones que podrían explicar mejores o peores resultados, mediante la discusión de las prácticas.

4. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

4.1. Aplicación normativa del presupuesto participativo

Con el propósito de identificar si el ejercicio del PP aplicado en el año 2017 cumplió con la norma, a partir del análisis de las fuentes primarias y secundarias se realizó un contraste entre lo que dispone la Ordenanza No.161-2016, que regula el Sistema de Participación Ciudadana en el cantón La Concordia, y lo ejecutado. El resultado del análisis de cumplimiento normativo se lo describe en la Tabla 1.

Tabla 1. Análisis del cumplimiento normativo

Normativa	Análisis
<p>Participación</p> <p>Los PP permiten que comunidades y organizaciones de carácter territorial sean parte del debate público para definir la orientación de las inversiones públicas hacia el logro de la justicia redistributiva en las asignaciones y así contribuyan voluntariamente a la toma de decisiones respecto al presupuesto anual del GADM La Concordia (Art. 27).</p>	<p>No se evidencia un proceso que viabilice la mayor participación de miembros en la asamblea</p>
<p>Articulación</p> <p>El debate del presupuesto se llevará a cabo en el marco de los lineamientos del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) elaborado por el Consejo de Planificación del GADM La Concordia (Art. 28).</p>	<p>Se registra articulación. El 85% de los asambleístas indican que los PP si están articulados al Plan de Desarrollo</p>
<p>Procedimiento</p> <p>Le corresponde al nivel Ejecutivo del GADM La Concordia, a través de su estructura administrativa iniciar y coordinar el proceso de elaboración del PP (Art. 29).</p>	<p>Se evidencia que el Alcalde (Ejecutivo) es quien motiva las asambleas ciudadanas, y a través de la jefatura de Participación Ciudadana, se articulan cada una de las reuniones</p>
<p>Recursos</p> <p>La asignación de los recursos se hará conforme a las prioridades del PDOT para propiciar la equidad territorial sobre la base de la disponibilidad financiera del GADM La Concordia. De estas prioridades se desprenden los proyectos comunitarios, lo cual constituye el proceso de elaboración del presupuesto participativo (...)</p> <p>Se incentivará el rol de apoyo financiero o técnico que pueden brindar diversas organizaciones sociales, centros de investigación o universidades al desenvolvimiento del proceso (Art. 30)</p>	<p>Los miembros de la asamblea son informados sobre los planes, proyectos y plazos del PDYOT.</p> <p>No se evidencia apoyo técnico o financiero de otras organizaciones al proceso.</p>
<p>Método</p> <p>Las reuniones de consulta del PP se articulan al Plan de Desarrollo. De este plan se desprenden los proyectos comunitarios y el presupuesto asignado a ellos. Con estos dos elementos se procede a realizar los talleres y en esos se prioriza y decide sobre los proyectos comunitarios a implementar.</p> <p>Las reuniones de Presupuesto Participativo requieren de una zonificación previa, identificación de actores, proyectos comunitarios del Plan, agenda, convocatoria, preparación logística, implementación y documentación (Art. 31).</p>	<p>No se evidencia que las reuniones de consulta de Presupuesto Participativo se articulan directamente al Plan de Desarrollo (sí específicamente al PDOT); ni preparación previa oportuna respecto a la convocatoria, y documentación.</p>

Conformación

La conformación de la Asamblea Ciudadana Local deberá garantizar: pluralidad, interculturalidad e inclusión de las organizaciones sociales y de la ciudadanía, así como las diversas identidades territoriales y temáticas, con equidad de género y generacional, alternabilidad de sus dirigentes y rendición de cuentas periódicas.

No se evidencia un proceso de identificación e incorporación de miembros de la asamblea, que garantice cumplir con la pluralidad, interculturalidad e inclusión de las organizaciones

La asamblea local podrá organizarse en varias representaciones del territorio, de acuerdo con la extensión o concentración poblacional y podrá efectuarse en cualquier sitio del cantón La Concordia, las mismas que serán presididas por el Alcalde (...) (Art. 37).

Reglamento del procedimiento

Se elaborará un reglamento para el procedimiento del presupuesto participativo, el mismo que será aprobado por la máxima autoridad (Disposición Quinta)

Con Resolución GADMLC-RA-WAM-2017-0451, fue expedido el Reglamento que Regula el Procedimiento del Presupuesto Participativo GADM La Concordia.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ordenanza No.161-2016 que regula el Sistema de Participación Ciudadana en el cantón La Concordia.

Del análisis de las actas del ejercicio del PP realizado durante el 2017, se determinó que si bien en la experiencia en La Concordia se realizaron dos asambleas previo a la aprobación del PP; sin embargo, en ninguna de éstas se ha definido la orientación de las inversiones públicas hacia el logro de la justicia redistributiva en las asignaciones, para que así contribuyan a la toma de decisiones respecto al presupuesto anual del GADM. No se permite una verdadera deliberación sobre los temas, ni el tiempo suficiente para que los asambleístas se instruyan del proceso para viabilizar su empoderamiento, con el fin de contribuir activamente en el mismo. Con lo que es posible afirmar que el ejercicio no se constituyó cabalmente con sus características principales (medio-fin; proceso-resultado) y los beneficios, conforme lo definido por Cabannes (2015), Francés y Carrillo (2008) y Pineda (2004); además, este particular reduce la efectividad en la aplicación del mecanismo.

No se evidencian esfuerzos para incentivar el rol de apoyo financiero o técnico que pueden brindar diversas organizaciones sociales, centros de investigación o universidades al desenvolvimiento del proceso, lo que sería de mucha ayuda para la asignación de los recursos o elaboración de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial. De igual manera, se incumplió en la utilización del método para el presupuesto participativo, porque no se detalló la realización de talleres en los que se debía priorizar y decidir sobre los proyectos comunitarios a implementar. Estos talleres requieren de una zonificación previa, identificación de actores, proyectos comunitarios del Plan, agenda, convocatorias, preparación logística,

implementación y documentación; lo que no se evidenció como realizado en el levantamiento de la información.

Además, del estudio se desprende el hecho de que no se está cumpliendo adecuadamente con el proceso de conformación de la Asamblea Local, la misma que debería garantizar pluralidad, interculturalidad e inclusión de las organizaciones sociales y de la ciudadanía, con equidad de género y generacional, alternabilidad de sus dirigentes y rendición de cuentas periódicas. Finalmente, aunque exista la normativa y el reglamento que regula el Procedimiento del Presupuesto Participativo del GADM La Concordia, el nivel registrado de participación ciudadana en la elaboración de presupuestos participativos es de mediana medida. En ese sentido, la aplicación de la normativa vigente no está generando los resultados esperados.

4.2 Nivel de aplicación del presupuesto participativo

El ejercicio del PP realizado en el 2017, en el que se elabora el presupuesto anual 2018 del GADM La Concordia ascendió a US\$ 31'982.464,91, del cual la asamblea cantonal se pronunció priorizando los proyectos comunitarios y sus asignaciones; adicionalmente, en el consejo cantonal de planificación, que incluye a tres representantes de la ciudadanía designados desde su asamblea respectiva, se aprobó la totalidad del presupuesto. Con el propósito de valorar el nivel en el que se acogió el producto del ejercicio de presupuesto participativo, en la Tabla 2 se ilustra la diferencia y relación entre el presupuesto aprobado con el ejecutado.

Existen rubros que han sido incrementados y superan el 29% de diferencia del presupuesto ejecutado respecto al presupuesto aprobado en asamblea ciudadana, como los siguientes: Comunicación social, gestión tecnológica, planificación, gestión ambiental, abastecimiento de agua potable y alcantarillado. Esto se da, porque el presupuesto se aprueba, pero posterior a aquello amparados en lo que permite la ley, el mismo se somete a reformas, y los rubros son traspasados de partidas, que es una de las atribuciones del Ejecutivo, con la aprobación del pleno del Concejo. Es decir, que en este punto el presupuesto participativo deja de responder a la participación ciudadana y se convierte en una toma de decisiones de los funcionarios del GADM La Concordia, en este caso del Ejecutivo.

También se observa que algunos rubros disminuyeron en el presupuesto ejecutado en relación con el aprobado, así se registra el -49.14% del rubro de obras públicas, el -21.40% en talento humano, el -21.71% en los gastos comunes de la entidad y el -10.77% de la procuraduría síndica, entre los más representativos en los que, de acuerdo con la normativa, la aplicación del PP es obligatoria, generando una diferencia total del -36.98% (de todos los rubros). Esto implica que acorde con lo indicado por Unda y Ramírez (2003) no se están desarrollando con precisión las etapas ejecutiva y evaluativa del ciclo de la participación ciudadana; ya que, aunque acorde con la normativa, los talleres de la asamblea cantonal se realizan

para priorizar y decidir sobre los proyectos comunitarios a implementar, estos sufren modificaciones.

Tabla 2. Comparación del PP periodo 2018 aprobado con el ejecutado.

Egresos	Relación [PE / PPA]⁸ %	Diferencia [PPA- PE] \$	Diferencia [PPA- PE] %
Administración general	97.88	-23,321.88	-2.12
Talento Humano	78.60	-65,172.09	-21.40
Procuraduría Síndica	89.23	-12,392.26	-10.77
Comunicación Social	129.56	32,075.69	29.56
Alcaldía, Secretaría, Coordinación	96.87	-13,553.64	-3.13
Gestión Tecnológica	169.00	52,707.61	69.00
Dirección Financiera	95.81	-8,824.22	-4.19
Equidad y Género	111.55	64,726.92	11.55
Planificación	188.67	39,1279.25	88.67
Tránsito, Transporte y Seguridad Vial	99.10	-2,536.14	-0.90
Gestión Ambiental	141.63	387,901.30	41.63
Abastecimiento de agua potable y alcantarillado	153.31	300,329.51	53.31
Registro de la propiedad	101.90	3,425.20	1.90
Obras Públicas	50.86	12,699,753.36	-49.14
Bomberos	0	-70,000.00	-100
Gastos comunes de la entidad	78.29	-164,990.43	-21.71
	63.02	-11,828,098.54	-36.98

Fuente: Elaboración propia a partir de los Datos públicos /Dirección Financiera GADM.

⁸ PE= Presupuesto Ejecutado; PPA= Presupuesto Participativo Aprobado

Además, del estudio se desprendió que el 63% de las propuestas presentadas y priorizadas por los participantes no fueron consideradas; si bien, se debe tener en cuenta en este resultado que es reciente la expedición de la ordenanza que regula el sistema de participación y, por tanto, la corta experiencia del ejercicio del PP. Así, se identifica que, para el periodo indicado, el nivel de inclusión efectiva de las propuestas ciudadanas en el presupuesto final ejecutado es bajo; ya que incluso las propuestas inicialmente consideradas, luego fueron modificadas a través de reformas desde la administración. Por lo que, sigue siendo tarea pendiente que mediante la participación ciudadana se definan actos administrativos sujetos a consulta, programas o proyectos de inversión para cumplir con las normativas vigentes y su reglamento, y así minimizar estas diferencias para beneficio de la ciudadanía.

Complementariamente, estas cifras muestran que no se cumplió con la promesa que acompaña el nivel de involucramiento en la participación ciudadana, en la que se asegura que sus propuestas sean directamente reflejadas en las alternativas desarrolladas y que además se les provea de retroalimentación de esta incidencia (IAP2, 2007); y, por lo tanto, si seguimos el espectro de la participación pública, se puede indicar que, si bien, se ha superado el nivel de consulta ciudadana, aún faltan desarrollar varias acciones y cumplir con la normativa dispuesta para alcanzar mayores niveles de participación que, a su vez, con un efecto positivo incidan en el empoderamiento ciudadano.

4.3 Generación de participación ciudadana

Para determinar si en el ejercicio de PP realizado en el 2017 se generó participación ciudadana, en el análisis de las propuestas planteadas en las asambleas se aplicó la técnica de la encuesta obteniéndose como resultado que el 63% de los asistentes manifestó haber recibido inducción previa para participar en las asambleas; sin embargo, no existe evidencia de un instructivo de los lineamientos impartidos, ya que en los documentos existentes solo se les enuncia en términos generales para que está conformada la asamblea.

Por otro lado, la motivación para asistir responde a la iniciativa o a los intereses ya sea del barrio o comunidad o personal. Los participantes no han sido motivados por la administración. El GADM La Concordia debe establecer las formas y procedimientos que permitan a la ciudadanía hacer uso efectivo de este derecho porque, de acuerdo con la normativa vigente, leyes y reglamentos, el PP puede ser utilizado como una herramienta que promueva la participación ciudadana, para que no se convierta en la clásica toma de decisiones desde los funcionarios.

El estudio arrojó que el 85% de los participantes proporcionaron propuestas en la asamblea. Entre los temas, se identificaron los siguientes: mercado central/control

comercio mayorista; alcantarillado y barrios abandonados; limpieza calles y pozos; control de bares y discotecas; obras para los barrios y parroquias; lastrado y adoquinado de calles; apoyo a las mujeres emprendedoras; mejora municipal; organización de barrios y limpieza áreas verdes; socialización de proyectos; apoyo a los adultos mayores; más presupuesto para obras; ordenamiento del comercio; nuevos comercios; y, eliminar barreras arquitectónicas. Como se muestra, el enfoque coincide con el desarrollo basado en las capacidades locales según indica Cabannes (2015).

Se identificó que, como la mayoría de las experiencias, algunas propuestas no se encuentran dentro de la competencia municipal, y esto pone de manifiesto la falta de capacitación o de una adecuada inducción a los participantes, la cual como se indicó en párrafos anteriores abarca solo aspectos generales de la asamblea. Luego de la discusión, las propuestas que se incluyeron como parte del acta de priorización fueron: elaboración de estudio Mercado Municipal; implementación de la nomenclatura urbana; ejecución del plan maestro de alcantarillado sanitario y pluvia; ampliación de redes de agua potable; mejoramiento de transporte terrestre; señalización vial; mejoramiento de infraestructura institucional; capacitación y formación para la generación de nuevos emprendimientos productivos artesanales y buenas prácticas agropecuarias; programa de inclusión y equidad social; implementación de programas de artes, culturas y saberes colectivos; reforestación; organización de barrios; escuelas de participación ciudadana, etc.

Aunque se incluyeron varias de las propuestas de los asambleístas en el acta de priorización, el 63% de los participantes indicaron que las suyas no fueron consideradas según su idea/proyecto; y no indicaron haber recibido argumentos o explicaciones claras al respecto; por lo que, en la práctica no se realizó la contribución esperada en la toma de decisiones acerca del presupuesto en el nivel resolutorio (Goldfrank, 2006; Unda y Ramirez, 2003; IAP2, 2007). En ese sentido, se deben establecer formas y procedimientos que permitan a la ciudadanía hacer uso efectivo de los mecanismos de democracia directa determinados en la Constitución y la ley; así como, los procesos de elaboración, ejecución y control de las políticas, normativas y procedimientos de presentación de propuestas al GADM La Concordia.

4.4 Asistencia ciudadana en las asambleas

Según el Reglamento para el procedimiento del PP del GADM La Concordia, se debieron realizar dos asambleas, la primera hasta el 15 de agosto 2017, para la aprobación de priorización del gasto de inversión, en la que la asamblea territorial definiría la prioridades anuales de inversión considerando el límite presupuestario y en función del PDOT; y, hasta el 27 de octubre de 2017 para la presentación de anteproyecto del presupuesto a la asamblea la misma que emitiría la resolución de que este ha sido elaborado conforme a la priorización.

Según los registros de asistencia, la asamblea para la aprobación del anteproyecto se realizó el 25 de octubre de 2020 y presentó una ausencia superior al 40% por parte de los asambleístas; este porcentaje fue similar al que se registró en la primera asamblea. La ausencia se dio por parte de los representantes de tres Barrios y de los GADs parroquiales. Cabe indicar que, la composición de la asamblea cantonal incluye a representantes del sector público y de la sociedad civil, esta última conforme el modelo de participación individual indirecta y la organizada (Parés, 2011).

La asamblea cantonal se conforma por el Alcalde (preside) y representantes de: la dirección de participación ciudadana del GADM, la dirección de planificación; la dirección de equidad y género; el delegado del legislativo del GADM; el Ministerio de Inclusión Económica y Social distrital; las Ligas Barriales o cantonales; los GADs parroquiales; la ciudadanía (2) de cada GAD Parroquial; de las unidades Básicas de Participación Territorial (5); de cada nacionalidad indígena, pueblo montubio y afro descendientes; las organizaciones juveniles; las mujeres; los adultos mayores (2); las organizaciones de personas con discapacidades; movilidad humana; los profesionales (2); los comerciantes (2); los transportistas; los gremios; y, las comunas del cantón. Para el caso de los representantes de la ciudadanía se nombre un principal y un suplente. Al clasificarlos por tipo, la Tabla 3 muestra los resultados de asistencia:

Tabla 3. Composición de asamblea cantonal

Tipo	Número de miembros	Porcentaje
CIUDADANOS (REPRESENTANTES) ⁹	18	80%
GREMIOS	7	
GRUPO DE ATENCIÓN PRIORITARIA	3	
ESTADO	1	20%
MUNICIPIO	6	
TOTAL	35	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ordenanza No.161-2016.

Del análisis, se desprende que aun falta promover y socializar la participación ciudadana para la elaboración de los PP conforme lo recomendado por Cabannes (2004) y, para que así, este mecanismo sea utilizado como una herramienta efectiva a partir de la contribución y deliberación de los integrantes de la asamblea

⁹ Se incorporan conforme el modelo de participación indirecta de Parés (2011)

cantonal, que debe estar conformada como indica la Ordenanza No.161-2016. Una adecuada asistencia permitirá mayor aprendizaje y aportes en contrapeso con lo público, ya que, aunque la norma expresa que solo el 20% de los miembros corresponden al Estado o Municipio, si los ciudadanos representantes no acuden su contrapeso disminuye, así como, la diversidad de representación de los intereses de gremios, grupos de atención prioritaria u organizaciones debilitando esta condición necesaria (Allegretti et al., 2011).

Para favorecer la asistencia a las asambleas ciudadanas, por parte de los ciudadanos representantes –que responden a un modelo de participación indirecta–, los grupos de atención prioritaria y los gremios – que responden a un modelo de participación organizada, el GADM La Concordia debe instituir mecanismos y procedimientos para la aplicación e implementación de medidas de acción afirmativas, que promuevan la participación igualitaria a favor de titulares de derechos que se encuentren en situaciones de desigualdad, como por ejemplo: nacionalidades indígenas, pueblo montubio y afro descendientes, jóvenes, mujeres, adultos mayores, personas con discapacidades, entre otras.

4.5 Niveles de conocimiento de los asistentes a las asambleas sobre participación ciudadana.

Aunque el 96% de los participantes representantes de la ciudadanía en las asambleas se encuentran al tanto de que tienen la responsabilidad de asistir, presentar propuestas y dar seguimiento a las mismas, conforme se establece en el sistema de participación ciudadana del GADM La Concordia, para coadyuvar al cumplimiento de lo que prescribe la ordenanza es necesario que por parte de las autoridades se ejecuten acciones para favorecer los principios relacionados con la deliberación pública y el de información y transparencia. El GADM debe facilitar el libre acceso a la información, sin ningún tipo de censura y de forma anticipada a los asambleístas, como una condición necesaria (Alegretti et al, 2011; Cabannes, 2004); lo cual implica que sus unidades administrativas deben elaborar talleres previos, recursos edu-comunicacionales y reportes accesibles a los diferentes niveles de conocimiento partiendo de un diagnóstico.

Tal como indica Pineda (2004), un elemento necesario para la aplicación del presupuesto participativo es la eficiencia administrativa del gobierno local, para establecer un diálogo permanente, entregar información fiable y oportuna incluidas las evaluaciones técnicas y económicas de los planes y proyectos decididos por los individuos y representantes.

De la aplicación de la encuesta, a los miembros de la asamblea ciudadana, se evidenció adicionalmente lo siguiente: el 96% conoce que sus derechos están enunciados en la constitución; 96% reconoce que ser miembro de la asamblea es parte de su ejercicio de participación; 81% reconocen que su participación es obligatoria para responder a su representación en esta instancia; y, 85% sabe que los PP están ligados al plan nacional de desarrollo. No obstante, llama la atención

que sólo el 59% describe y explica en detalle lo que es un presupuesto participativo; 63% explica a lo que se dedica la asamblea; y, el 74% identifica que en las asambleas se decide el PP.

De estos resultados, se identifica la necesidad de la formación y capacitación ciudadana para el ejercicio del mecanismo. En este caso, se podrían realizar dichas actividades con el apoyo de las organizaciones de la sociedad civil, ya que, así se favorecería la independencia de recomendaciones e instrucción para la mejora del proceso deliberativo y el avance hacia niveles de colaboración y empoderamiento ciudadano. Además, se debe considerar que, aunque es posible un aprendizaje permanente a lo largo del desarrollo del proceso, es recomendable la formación inicial (Allegretti et al., 2011).

De la encuesta, se señala como revelador que aquellos que no identificaron que en la asamblea se decide el presupuesto, lo justificaron, explicando que lo decide el Alcalde y los Concejales, que todo lo decide el Concejo Municipal porque este tiene la última decisión; esto aunque sí tienen la posibilidad de participar en su elaboración y discusión, y a través de sus representantes electos se realiza la toma de decisiones. Estas respuestas muestran que esta nueva forma de hacer política requiere que además de la ciudadanía, los técnicos, políticos y servidores públicos también reciban formación y capacitación, lo que conforme indica Allegretti et al. (2011) depende de la voluntad política como una de las condiciones necesarias para la efectividad de este mecanismo de participación. Debe existir la voluntad de las autoridades de ceder potestades a los ciudadanos para que el ejercicio sea viable (Molina, 2011).

4.6 Determinación de los perfiles de los asistentes miembros de la asamblea ciudadana

Entre los representantes a la asamblea ciudadana el 48% son mujeres y el 52% son hombres. De estos, según los resultados de las encuestas se identificó que el 30% de los miembros de esta han cursado un tercer nivel de instrucción académica superior, el 33% tiene estudios de nivel secundario o bachillerato y el 37% únicamente a cursado la educación primaria. Por lo que, se pone de manifiesto que los actores no disponen de conocimientos o recursos similares a la hora de participar.

Como indica Cuenca (2008) no se puede suponer que todos los representantes son ciudadanos con el mismo nivel de formación cívica y política, por lo que no se comportarán, deliberarán o decidirán de la misma forma respecto de los rubros a priorizar; ya que, aquello no es posible debido a las diferencias en términos de educación, de interés y de las estrategias como representantes. La Tabla 4 identifica este particular para el caso de la asamblea cantonal del GADM La Concordia, aunque es necesario anotar que, para este caso de estudio, los

representantes ciudadanos ante la asamblea, en promedio, tienen una escolaridad, en años, ligeramente superior a la que presenta la población del cantón¹⁰.

Tabla 4. Nivel educativo de miembros de la asamblea cantonal. Propuestas y motivación

Cuestiones	Nivel de Educación			
		Primario	Secundario	Superior
Sus propuestas fueron consideradas	Si	40%	33%	38%
	No	60%	67%	62%
Asiste porque: Le interesa participar en asuntos de mi localidad		50%	22%	25%
Asiste porque: Lo decidieron en mi barrio, gremio, asociación		50%	78%	75%

Fuente: Elaboración propia

Se destaca que independientemente del nivel de instrucción, los participantes de bajo nivel educativo presentaron propuestas y estas fueron aceptadas en un porcentaje ligeramente mayor que las presentadas por participantes de mayor nivel educativo. Al mismo tiempo, los participantes de niveles educativos secundario y superior asistieron principalmente porque así lo decidieron sus representados, por lo que, más allá de la respuesta a la designación de los representantes se devela la importancia de trabajar en la motivación. No obstante, se debe tener en cuenta, como herramienta en caso de desinterés, que la normativa establece que en caso de inasistencia injustificada a dos convocatorias los representantes suplentes se principalizan.

Por otra parte, hay que agregar que como indica Verba (1996) cuando las personas carecen de capacidad, su motivación disminuye; y, así mismo cuando tienen poca motivación, no se preocupan de aumentar su capacidad. Entonces, la desmotivación para participar en los asuntos públicos puede conllevar a que los ciudadanos no persigan desarrollar sus habilidades cívicas, las cuáles son una condición para todo ejercicio de participación ciudadana. Adicionalmente, se puede generar frustración debido a varios factores como el de exagerar el alcance real del PP (Fernández-Martínez et al, 2019) En contraste, la participación en un ejercicio pleno del PP podría brindar a los actores una acreditación social y además facilitar su aprendizaje (Pineda y Pinheiro, 2018).

Finalmente, considerando que en las asambleas realizadas existió un marcado nivel de absentismo, se puede relacionar este desinterés con varios aspectos que se desprenden del estudio: el desconocimiento de la utilidad de los presupuestos participativos y que estos se encuentran articulados con el Plan de Desarrollo Cantonal, a la falta de procesos de capacitación y, también por el nivel de

¹⁰ Dato para las personas mayores de 24 años, según el último Censo realizado en el 2010 por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

formación académica de los asistentes por parte de la ciudadanía a la asamblea, de los cuáles el 37% tiene únicamente educación primaria; y, la falta de socialización de las normativas y ordenanzas.

5. CONCLUSIONES

Se analizó el ejercicio del presupuesto participativo en el GAD La Concordia realizado en el año 2017 y correspondiente al periodo 2018 como proceso a partir de un enfoque cuali-cuantitativo, donde se determinó que el ejercicio cumplió en mediana medida con lo establecido en la norma, sin embargo, no resultó efectivo como herramienta para la promoción de la participación ciudadana como fin. En ese sentido, se concluye que son requeridas varias acciones por parte del GADM La Concordia para la correcta aplicación de la normativa vigente, para concretar los aportes ciudadanos y viabilizar los resultados de las contribuciones de la asamblea cantonal.

Los resultados obtenidos presentan una diferencia con lo determinado en la ordenanza del cantón La Concordia, la cual limita la participación a dos grandes asambleas de determinación de priorización del gasto y de aprobación del presupuesto. Mediante el análisis y comparación del presupuesto participativo 2018, se evidenció que en algunos rubros existían diferencias superiores al 29% entre lo aprobado y lo ejecutado; y, también se observaron estas diferencias en los rubros en los que acorde con la normativa es obligatorio la aplicación del presupuesto participativo. En total, se generó una diferencia del -36.98% entre lo aprobado y lo ejecutado y, en la que se resalta la disminución en el rubro de obras públicas.

Esto ocurre porque posteriormente a la aprobación del presupuesto, amparados en lo que permite la ley, este se somete a reformas, y se realizan traspasos de partidas; por lo que, el proceso al final se convierte en una toma de decisiones de los funcionarios del GADM La Concordia, al utilizarse la potestad de realizar reformas para inobservar el PP aprobado que es el que incluye las propuestas presentadas por la ciudadanía y aceptadas inicialmente. Se debe tener en cuenta que conforme indica Parés (2011) cuando las autoridades no cumplen con lo aprobado o su implementación es inefectiva, se resta credibilidad al ejercicio y a la administración.

El 85% de los ciudadanos que hicieron parte de la asamblea presentaron propuestas alineadas al Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT), y aunque varias de estas fueron parte del acta de priorización, la percepción de los miembros fue que en su mayoría sus propuestas no fueron consideradas. Como los resultados inmediatos del proceso participativo contradicen sus expectativas, se produce en los participantes una pérdida de la motivación, poniendo en riesgo su asistencia en el futuro (Allegretti et al., 2011).

Es así que, de las dos asambleas realizadas, la segunda presenta un marcado absentismo denotando desinterés en la participación ciudadana debido, entre otros: a la desmotivación; al desconocimiento de varios aspectos relevantes del presupuesto participativo, posiblemente por la falta de capacitación recibida en el proceso y por la inadecuada formación de los asistentes a la asamblea, en los que se identificó que el 37% es de nivel básico primaria; y, a la falta de socialización de las normativas y ordenanzas.

6. BIBLIOGRAFÍA

- Ajangiz, R., y Mendoza, A. B. 2008. Mapa de experiencias de participación ciudadana en los municipios del País Vasco. Vitoria-Gasteiz: Gobierno Vasco.
- Allegretti, G., García-Leiva, P., y Paño, P. 2011. Viajando por los presupuestos participativos: buenas prácticas, obstáculos y aprendizajes. Málaga: Ediciones de la Diputación de Málaga (CEDMA).
- Arnstein, S. 1969. "A Ladder Of Citizen Participation", Journal of the American Institute of Planners, 35(4): 216-224.
<http://dx.doi.org/10.1080/01944366908977225>
- Caddy, J. y Vergez, C. 2003. Información, consulta y participación ciudadana en la elaboración de políticas: instaurar un gobierno abierto en los países miembros de la OCDE. OCDE.
- Cabannes, Y. 2004. ¿Qué es y cómo se hace el Presupuesto Participativo? 72 respuestas a Preguntas Frecuentes sobre Presupuestos Participativos Municipales. Quito: UN-Hábitat.
- Cabannes, Y. 2015. "Basics tools to navigating the world of participatory budgeting", en Cabannes, Y, y Delgado, C. (Eds.), Another city is possible! Alternatives to the city as a commodity series. Participatory Budgeting, Dossier No. 1. Lisbon: fph, 22-28.
- Cabannes, Y., y Lipietz, B. 2015. "The Democratic Contribution of Participatory Budgeting", Working Paper Series. London School of Economics, 15-16.
- Cajas, V., y Nanna, B. 2013. Participación Ciudadana y Control Social (2 ed.). Quito: IAEN.
- Calderón, C. (2012). "Por qué un gobierno abierto", en Concha, Gastón y Naser, Alejandra (eds.), El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad. Chile: Naciones Unidas, CEPAL.
- Canto Chac, M. 2012. Participación ciudadana en las políticas públicas. Méxco: Siglo XXI ediciones.

- Canto Sáenz, R. 2017. "Participación ciudadana, pluralismo y democracia", *Revista de Ciencias Sociales*, 54 - 75.
- Cuenca Botey, L. 2008. "Acción, decisión y competencias deliberativas en el presupuesto participativo de porto alegre", *Revista de Ciencias Sociales (Cr)*, 3(121): 133-148.
- De Sousa Santos, B. y Avritzer, L. 2008. "Introducción: para ampliar el canon democrático", en De Sousa Santos, B., *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*. México: FCE.
- Dias, N., Henríquez S. & Simone J. (Eds.) (2019). *Participatory Budgeting World Atlas Portugal: Epopeia*.
- Elster, John (ed.). 1998. *Deliberative Democracy*, Cambridge U. P.: Cambridge.
- Fernández-Martínez, J. L., García-Espín, P., y Jiménez-Sánchez, M. (2020). "Participatory frustration: the unintended cultural effect of local democratic innovations". *Administration & Society*, 52(5), 718-748.
- Francés García, F., y Carrillo Cano, A. 2008. *Guía Metodológica de los Presupuestos Participativos*. Alicante: CCS. Madrid.
- Fung, A., y Olin Wrigh, E. 2003. *Democracia profunda*. COLOMBIA: LLILIA SOLANO.
- García-Leiva, P., y Paño, P. 2012. "Construcción de ciudadanía desde la percepción de los actores de los presupuestos participativos", en Allegretti, G. (Ed.), *Estudio comparado de los presupuestos participativos en República Dominicana, España y Uruguay*. Málaga: CEDMA, 259-321.
- Goldfrank, B. 2006. "Los procesos de "presupuesto participativo" en América Latina: éxito, fracaso y cambio". *Revista de Ciencia Política*, 28.
- González Marregot, M. 2005. "La Participación Ciudadana Como Alternativa de Gobierno", *Revista Aportes Andinos*, 14: 5.
- International Association for Public Participation [IAP2]. 2007. *IAP2 spectrum of public participation*. IAP2
- Martínez, C. R., y Arena, E. 2013. *Experiencias y buenas prácticas en presupuesto*. Argentina: UNICEF.
- Mayor Balsas, J. M. 2016. *Presupuesto Participativo de Molina de Segura*. Murcia: Ayuntamiento de Molina de Segura.
- Molina, J. 2011. *Los Presupuestos Participativos. Un modelo para priorizar objetivos y gestionar eficientemente en la administración local* (2nd ed.). Navarra: Editorial Aranzadi.

- López, S., y Pineda, C. 2014. "El Presupuesto Participativo como escuela de ciudadanía: la experiencia de Elche (Alicante)", en Mata, P., Ballesteros, B. y Gil, I. (Eds.), *Aprendizaje de la ciudadanía y la participación. Contextos múltiples de socialización y aprendizaje: un análisis desde la etnografía de la educación*. Madrid: Traficantes de Sueños, 99-106.
- Ortiz Sandoval, L. 2012. "La instancia pública de la gestión. Algunas consideraciones sobre la participación ciudadana en el Estado", *Reforma y Democracia*, Caracas: CLAD, 54.
- Parés, M. 2011. "Fortalezas y debilidades de las experiencias del presupuesto participativo en Barcelona (España)", en Briseño, C. A. (Ed.), *Presupuesto Participativo. Herramienta para la Democracia*. Jalisco: Congreso del Estado de Jalisco, 85-94.
- Pateman, C. 1970. *Participation and Democratic Theory*, Cambridge: University Press.
- Pineda, C. 2004. "Posibilidades y condicionamientos de los Presupuestos Participativos", *Temas para el Debate*, 113:41-44.
- Pineda, C., y Pinheiro, H. C. (2018). "Impacto educativo de la participación ciudadana: el presupuesto participativo de Elche (España)". *Amazônia, Organizações e Sustentabilidade*, 7(2).
- Sánchez González, J. J. 2015. "La participación ciudadana como instrumento del gobierno abierto", *Espacios públicos*, 18(43): 51-73.
- Serdült, U. y Welp, Y. 2015. "How Sustainable is Democratic Innovation? Tracking Neighborhood Councils in Montevideo", *Journal of Politics in Latin America*, 7(2): 131-148.
- Sintomer, I., y Ganuza, E. 2008. *Democracia Participativa y Modernización de Servicios Públicos*. París: TNI.
- Unda, M., y Ramírez, M. 2003. *Participación ciudadana y presupuesto participativo*. Quito: SOBOC GRAFIC.
- Verba, S. 1996. "The Citizen as Respondent: Sample Surveys and American Democracy", *American Political Science Review*, 90:1-7
- Villoria, M. 2014. "La transparencia como política pública en España: algunas reflexiones. Eunomía", *Revista En Cultura de la Legitimidad*, 7:85-103.