

<https://doi.org/10.69639/arandu.v12i4.1802>

Presupuesto participativo y desarrollo barrial en Cuenca: un enfoque de gobernanza local y participación ciudadana

Participatory budgeting and neighbourhood development in Cuenca: a focus on local governance and citizen participation

María Auxiliadora Campuzano Rodríguez

mcampuzanor@unemi.edu.ec

<https://orcid.org/0000-0003-2915-8197>

Universidad Estatal de Milagro
Milagro – Ecuador

Javier Antonio Benítez-Astudillo

jbeniteza@unemi.edu.ec

<https://orcid.org/0000-0002-6821-6073>

Universidad Estatal de Milagro
Ecuador - Milagro

Víctor Andrés Zárate Enríquez

vzaratee@unemi.edu.ec

<https://orcid.org/0009-0008-6120-9592>

Universidad Estatal de Milagro
Milagro – Ecuador

Artículo recibido: 18 septiembre 2025 -Aceptado para publicación: 28 octubre 2025

Conflictos de intereses: Ninguno que declarar.

RESUMEN

El presente estudio examina el presupuesto participativo como un instrumento clave de gobernanza democrática y fortalecimiento del desarrollo barrial en la ciudad de Cuenca, Ecuador. Se sostiene que la implicación ciudadana en la definición y distribución de los recursos públicos contribuye a consolidar la cohesión social, mejorar la transparencia institucional y optimizar la eficiencia en la gestión municipal. A partir de un enfoque cualitativo-descriptivo sustentado en revisión documental y entrevistas a dirigentes comunitarios, se identifican avances significativos y limitaciones persistentes en la aplicación de mecanismos participativos locales. Los hallazgos revelan que la planificación barrial concertada ha favorecido la priorización de obras menores, la inclusión de colectivos vulnerables y la rendición de cuentas, aunque subsisten desafíos relacionados con la sostenibilidad financiera y la continuidad institucional. En conjunto, se concluye que el presupuesto participativo constituye una herramienta eficaz para impulsar la gobernanza local y promover un desarrollo territorial equitativo y sostenible.

Palabras clave: presupuesto participativo, desarrollo barrial, gobernanza local, participación ciudadana, Cuenca

ABSTRACT

This paper explores participatory budgeting as a strategic mechanism for democratic governance and neighbourhood advancement in Cuenca, Ecuador. It argues that active citizen involvement in allocating public resources enhances social cohesion, fosters accountability, and promotes efficiency within local administration. Employing a qualitative–descriptive design grounded in documentary analysis and interviews with community representatives, the study identifies both achievements and persistent shortcomings in the implementation of participatory schemes. The findings highlight that neighbourhood planning based on citizen dialogue has facilitated better prioritisation of small-scale projects, strengthened inclusion of disadvantaged groups, and improved fiscal transparency. Nonetheless, financial sustainability and institutional continuity remain significant challenges. Overall, the analysis contends that participatory budgeting, when aligned with decentralisation initiatives and civic education programmes, serves as a pivotal tool for reinforcing local governance and achieving equitable territorial development in intermediate urban contexts.

Keywords: participatory budgeting, neighbourhood development, local governance, citizen engagement, Cuenca

Todo el contenido de la Revista Científica Internacional Arandu UTIC publicado en este sitio está disponible bajo licencia Creative Commons Atribution 4.0 International. 

INTRODUCCIÓN

La planificación participativa constituye un eje central en los procesos contemporáneos de gobernanza democrática. En América Latina, el presupuesto participativo (PP) se ha consolidado como un mecanismo institucional que otorga a la ciudadanía la posibilidad de intervenir directamente en la definición y asignación de los recursos públicos locales (Cabannes, 2021). Este enfoque promueve una relación más horizontal entre el Estado y la sociedad civil, al tiempo que fomenta la transparencia y la corresponsabilidad en la gestión de los bienes comunes (Wampler & Hartz-Karp, 2012). En Ecuador, los municipios han adoptado gradualmente este modelo como parte de las estrategias de descentralización y fortalecimiento de la autonomía territorial, en consonancia con las disposiciones de la Constitución de 2008 y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD).

El presupuesto participativo, además de ser un instrumento técnico de planificación, es una herramienta política que transforma las relaciones de poder en el territorio (Sintomer et al., 2013). En el caso de Cuenca, su implementación ha buscado democratizar la toma de decisiones sobre obras barriales y proyectos comunitarios, garantizando una distribución más equitativa del gasto municipal. Este proceso, aunque consolidado institucionalmente, enfrenta tensiones entre la participación efectiva y la representación formal, especialmente en barrios periféricos donde persisten asimetrías de información, bajos niveles de asociatividad y dificultades para sostener los espacios deliberativos (Goldfrank, 2011).

A nivel regional, la literatura sobre presupuestos participativos ha demostrado su potencial para mejorar la calidad de la democracia local, promover la inclusión social y reducir la desigualdad (Baiocchi & Ganguza, 2017). Experiencias en Brasil, Colombia y Perú evidencian que la deliberación ciudadana en torno al gasto público fortalece la confianza en las instituciones y genera capital social duradero (Avritzer, 2019; Cabannes & Lipietz, 2018). Sin embargo, su sostenibilidad depende de factores institucionales como la voluntad política, la capacidad técnica de los gobiernos locales y la articulación con los planes de desarrollo y ordenamiento territorial (PDOT). Cuando estos elementos no se alinean, los presupuestos participativos tienden a convertirse en ejercicios formales con escaso impacto redistributivo (Ganguza & Baiocchi, 2012).

En el contexto ecuatoriano, Cuenca se distingue por su trayectoria de participación comunitaria y planificación colaborativa. Desde principios de la década de 2000, el municipio ha impulsado instancias de concertación ciudadana para priorizar obras de infraestructura barrial, espacios públicos y programas sociales (Municipio de Cuenca, 2023). La Dirección de Participación y Gobernabilidad ha institucionalizado metodologías de diagnóstico participativo, asambleas barriales y veedurías sociales, lo que ha permitido consolidar una cultura de corresponsabilidad en la gestión pública local. No obstante, la reducción presupuestaria y la fragmentación política representan desafíos para la continuidad del modelo.

El análisis del presupuesto participativo en Cuenca adquiere relevancia por su capacidad para articular la gobernanza multinivel: integra las demandas de base con los planes estratégicos municipales, y vincula la participación vecinal con la planificación técnica. De esta forma, el PP no solo responde a las necesidades inmediatas de los barrios, sino que también se convierte en un canal para expresar visiones colectivas de desarrollo urbano sostenible (UN-Habitat, 2020). La perspectiva de gobernanza colaborativa sugiere que los resultados más sólidos emergen cuando los actores locales gobiernos, organizaciones comunitarias y academia comparten responsabilidades y mecanismos de evaluación conjunta (Ansell & Gash, 2008).

En la actualidad, los procesos participativos enfrentan un nuevo reto: adaptarse a las dinámicas digitales y a la creciente demanda ciudadana de transparencia y rendición de cuentas. La incorporación de plataformas tecnológicas y sistemas de información abiertos puede mejorar la trazabilidad del gasto y ampliar la participación, especialmente entre jóvenes y sectores tradicionalmente excluidos (OECD, 2021). Sin embargo, la brecha digital y la desigual capacidad de los barrios para acceder a herramientas tecnológicas podrían reproducir desigualdades si no se acompañan de estrategias de alfabetización cívica y digital (Pape et al., 2023).

El presente estudio examina cómo el presupuesto participativo contribuye al desarrollo barrial en Cuenca desde un enfoque de gobernanza local. Se busca identificar las condiciones institucionales, sociales y financieras que influyen en su efectividad, así como los mecanismos de participación que favorecen la equidad y la sostenibilidad territorial. La hipótesis central sostiene que los presupuestos participativos fortalecen la gobernanza democrática cuando se articulan con políticas de descentralización, planificación inclusiva y educación cívica. Por consiguiente, el análisis se orienta a evaluar el grado de institucionalización del modelo, su impacto en la cohesión social y su contribución al desarrollo barrial equitativo.

MATERIALES Y MÉTODOS

El estudio adopta un diseño cualitativo-descriptivo con enfoque analítico, orientado a comprender los efectos del presupuesto participativo en el desarrollo barrial del cantón Cuenca. Se aplicó una revisión documental sistematizada de fuentes primarias y secundarias, incluyendo informes municipales, normativa vigente y literatura académica indexada en bases como Scopus, Web of Science y RedALyC, siguiendo criterios de rigor metodológico sugeridos por Snyder (2019).

El corpus documental se seleccionó con base en tres criterios: (i) relevancia temática en participación ciudadana y gobernanza local; (ii) cobertura geográfica vinculada a América Latina y Ecuador; y (iii) disponibilidad de datos verificables. Complementariamente, se realizaron entrevistas semiestructuradas a dirigentes barriales y técnicos municipales, con el fin de triangular la información y contrastar la percepción ciudadana sobre el proceso participativo (Tracy, 2010).

La información recolectada fue analizada mediante una codificación temática, identificando categorías vinculadas a transparencia, inclusión social, sostenibilidad y corresponsabilidad institucional. Este procedimiento permitió construir una interpretación integrada entre los marcos teóricos de la gobernanza participativa (Ansell & Gash, 2008) y los resultados empíricos locales. Se garantizó la validez del análisis mediante la triangulación metodológica y la revisión cruzada de fuentes, siguiendo las recomendaciones de Flick (2018) sobre calidad en investigación cualitativa.

RESULTADOS

El análisis empírico permitió identificar los avances, limitaciones y factores determinantes del presupuesto participativo (PP) en el desarrollo barrial del cantón Cuenca. La información se sistematizó en cuatro ejes: planificación participativa, equidad territorial, transparencia institucional e impacto comunitario.

Tabla 1

Dimensiones del presupuesto participativo y su contribución al desarrollo barrial

Dimensión	Descripción	Impacto observado	Limitaciones
Planificación participativa	Espacios de decisión vecinal sobre obras y proyectos	Mayor corresponsabilidad y apropiación ciudadana	Participación desigual por barrio
Equidad territorial	Distribución de recursos según necesidades locales	Mejora en barrios periféricos y rurales	Asignaciones aún concentradas en zonas urbanas
Transparencia	Publicación de resultados y rendición de cuentas	Fortalecimiento de la confianza institucional	Procesos informativos poco sistemáticos
Impacto social	Obras comunitarias, equipamiento y cohesión	Refuerzo del tejido social y liderazgo barrial	Falta de evaluación posterior al gasto

La planificación participativa se consolida como la dimensión más influyente en la gestión barrial, al fomentar deliberación y control social. Sin embargo, la desigualdad en la asistencia a las asambleas evidencia brechas de representatividad. La equidad territorial mejora, aunque los sectores urbanos siguen captando mayor financiamiento. Estos resultados coinciden con los hallazgos de Cabannes (2021) y Avritzer (2019), quienes advierten que la justicia espacial en los presupuestos participativos depende de la sostenibilidad institucional y del monitoreo ciudadano permanente.

Tabla 2*Factores de sostenibilidad del presupuesto participativo en Cuenca*

Factor	Indicadores empíricos	Nivel de avance	Observación
Institucionalización	Reglamentos, manuales, asignaciones anuales	Alto	Normativa vigente y continuidad administrativa
Financiamiento	Porcentaje del presupuesto municipal destinado a PP	Medio	Asignaciones varían entre 2% y 4% anual
Formación ciudadana	Capacitaciones y liderazgo barrial	Medio	Necesita fortalecerse en zonas rurales
Evaluación participativa	Mecanismos de seguimiento y control	Bajo	Falta sistematización y evaluación ex post

El análisis evidencia que la sostenibilidad del PP depende de su grado de institucionalización y de la estabilidad presupuestaria. Aunque el marco normativo está consolidado, la variabilidad financiera y la falta de seguimiento técnico limitan su impacto. La evidencia empírica coincide con Wampler & Hartz-Karp (2012) y Goldfrank (2011), quienes sostienen que la persistencia del PP requiere apoyo político y mecanismos de aprendizaje colectivo.

Tabla 3*Resultados comparados de participación ciudadana (2018–2023)*

Indicador	2018	2020	2023	Variación (%)
Barrios participantes	82	105	123	+50%
Proyectos priorizados	140	176	210	+50%
Mujeres participantes (%)	38	45	51	+34%
Asistencia total (personas)	4.500	5.800	7.100	+57%

Los datos muestran un crecimiento sostenido de la participación barrial y una notable incorporación de mujeres en los espacios de deliberación. Este aumento se asocia con la descentralización administrativa y las políticas de inclusión aplicadas desde 2019. Según Cabannes & Lipietz (2018) y Baiocchi & Ganuza (2017), la diversidad de actores fortalece la legitimidad y calidad deliberativa de los procesos participativos. Cuenca, por tanto, avanza hacia un modelo de gobernanza más representativo, aunque aún enfrenta desafíos para incorporar a jóvenes y migrantes.

Tabla 4

Efectos del presupuesto participativo en la cohesión y el desarrollo local

Efecto	Evidencia empírica	Beneficiarios	Tipo de impacto
Mejora de infraestructura básica	Construcción de parques, calles y sistemas de agua	40 barrios	Económico y social
Fortalecimiento del liderazgo comunitario	Formación de comités de seguimiento	25 barrios	Institucional
Reducción de conflictos vecinales	Mecanismos de mediación barrial	30 barrios	Social
Transparencia y control social	Veedurías ciudadanas activas	18 barrios	Democrático

Los proyectos ejecutados mediante PP contribuyen a mejorar la infraestructura básica y fortalecer la gobernanza barrial. La creación de comités y veedurías fomenta la corresponsabilidad y reduce tensiones sociales. Estos resultados concuerdan con la literatura de Sintomer et al. (2013) y UN-Habitat (2020), que destacan la capacidad del PP para generar capital social y cohesión territorial cuando se sustenta en transparencia y liderazgo compartido.

DISCUSIÓN

Los hallazgos evidencian que el presupuesto participativo (PP) en Cuenca constituye una práctica consolidada de gobernanza democrática que amplía la legitimidad institucional, mejora la distribución de recursos y fortalece la cohesión social. Esta dinámica coincide con la literatura sobre gobernanza colaborativa, que destaca la necesidad de estructuras participativas sostenidas en reglas claras, diálogo público y corresponsabilidad entre Estado y ciudadanía (Ansell & Gash, 2008). Experiencias internacionales confirman que el PP, cuando se institucionaliza con continuidad, puede generar impactos positivos en bienestar social, transparencia y eficiencia del gasto (Gonçalves, 2014; Touchton & Wampler, 2014).

En el plano distributivo, el caso de Cuenca refleja la capacidad del PP para redirigir los recursos hacia sectores históricamente excluidos, fortaleciendo la equidad territorial. Investigaciones previas muestran que los municipios que adoptan este modelo priorizan obras de infraestructura, saneamiento y servicios básicos en zonas vulnerables, con efectos medibles sobre la reducción de desigualdades locales (Boulding & Wampler, 2010; Sintomer, Herzberg, & Röcke, 2008). Estas mejoras dependen, sin embargo, de la articulación efectiva entre los ciclos de diagnóstico, priorización, ejecución y evaluación (Fox, 2015), lo que aún requiere fortalecerse en Cuenca mediante mayor institucionalización y seguimiento de resultados.

Desde una perspectiva política, el PP actúa como mecanismo de aprendizaje democrático, al promover la coproducción de decisiones y reforzar los lazos entre sociedad civil y gobierno

(Speer, 2012). Estudios comparados en América Latina evidencian que la calidad de la deliberación pública incide directamente en la legitimidad y sostenibilidad de las decisiones (Baiocchi, 2001). En Cuenca, los procesos deliberativos han logrado incorporar diversas voces, aunque el desafío principal radica en garantizar la inclusión plena de grupos rurales y generacionales que aún enfrentan limitaciones tecnológicas y educativas (Quick & Feldman, 2011).

La inclusión social constituye un componente crítico del éxito participativo. Se observa un avance significativo en liderazgo femenino y representación barrial, en consonancia con las experiencias latinoamericanas donde las mujeres han adquirido un papel central en la gestión comunitaria (Wampler, 2004). No obstante, las brechas digitales y territoriales persisten; por ello, la formación ciudadana y la educación cívica digital se presentan como ejes estratégicos para democratizar el acceso a la información y reducir la desigualdad participativa (Gilman & Wampler, 2019).

Otro elemento clave identificado es la transparencia. La rendición de cuentas, acompañada de auditorías sociales y portales de acceso público, ha demostrado ser un pilar para fortalecer la confianza y prevenir la captura política del proceso (de Azevedo & Matias-Pereira, 2022; Fox, 2015). Cuenca ha avanzado con la creación de veedurías barriales y la publicación de resultados, aunque persisten vacíos en la sistematización de datos, lo que limita la evaluación de impacto y la retroalimentación del aprendizaje institucional (Souza, 2001).

Asimismo, la literatura reciente indica que el PP contribuye al capital social y a la resiliencia comunitaria, en tanto promueve redes de cooperación y responsabilidad compartida (Touchton, McNulty, & Wampler, 2023). La experiencia cuencana se alinea con estos hallazgos, demostrando que la deliberación constante genera confianza y cohesión entre actores sociales. En paralelo, el enfoque de inclusión colaborativa subraya que la diversidad y la reciprocidad son esenciales para sostener los acuerdos colectivos y convertir la participación en transformación efectiva (Ansell, Sørensen, & Torfing, 2020).

En términos de sostenibilidad, los estudios coinciden en que los presupuestos participativos perduran cuando están respaldados por marcos financieros estables y ciclos de evaluación plurianual (Touchton & Wampler, 2014). Cuenca ha mostrado avances en institucionalización, pero requiere garantizar estabilidad presupuestaria y fortalecer la educación cívica para mantener la participación activa en el largo plazo (Speer, 2012). De igual modo, la incorporación de tecnologías cívicas como plataformas digitales de votación o seguimiento de obras puede ampliar la cobertura participativa, siempre que se combine con mediaciones presenciales que eviten excluir a sectores sin acceso digital (Souza, 2001).

Finalmente, el PP de Cuenca representa un ejemplo relevante de innovación democrática local, capaz de servir de modelo para otros municipios que buscan consolidar la gobernanza participativa. La evidencia demuestra que cuando la ciudadanía incide de forma informada y el

gobierno actúa con apertura, el PP se convierte en un instrumento de justicia social, cohesión territorial y desarrollo sostenible (Boulding & Wampler, 2010; Fox, 2015; Baiocchi, 2001). Su consolidación requerirá continuar institucionalizando el modelo, fortaleciendo la rendición de cuentas y ampliando los mecanismos de inclusión. De este modo, Cuenca puede seguir avanzando hacia una democracia más deliberativa, equitativa y sostenible.

CONCLUSIONES

El presupuesto participativo en Cuenca constituye una experiencia consolidada de gobernanza democrática, corresponsabilidad ciudadana y gestión pública inclusiva, que ha contribuido a redefinir la relación entre las autoridades locales y la sociedad civil. Su aplicación ha fortalecido la cohesión social, al propiciar espacios de diálogo donde la ciudadanía puede expresar sus necesidades, priorizar obras y fiscalizar la ejecución de los recursos públicos. A través de este mecanismo, se han logrado avances concretos en infraestructura comunitaria, accesibilidad urbana, servicios básicos y fortalecimiento de las organizaciones barriales, lo que demuestra su capacidad para traducir la participación en resultados tangibles. Además, ha impulsado la transparencia institucional, al incorporar mecanismos de rendición de cuentas y control social que fortalecen la confianza en la gestión municipal.

No obstante, el mantenimiento y consolidación de este modelo dependen de garantizar condiciones estructurales de sostenibilidad, entre ellas, un financiamiento estable, una formación cívica permanente y mecanismos de evaluación participativa que permitan medir el impacto real de las decisiones colectivas. La experiencia de Cuenca muestra que la participación ciudadana no solo mejora la calidad de las políticas públicas, sino que también incrementa la legitimidad del gobierno local y genera un sentido de pertenencia entre los habitantes. Cuando la ciudadanía incide de manera informada y el gobierno actúa con apertura, el presupuesto participativo se convierte en un instrumento transformador del territorio, capaz de reducir desigualdades, fomentar la inclusión y fortalecer la cohesión social.

A su vez, el futuro del presupuesto participativo en Cuenca exige profundizar su institucionalización dentro del marco de la planificación municipal. Integrarlo de forma sistemática en los planes de desarrollo y en la gestión presupuestaria garantiza su continuidad más allá de los ciclos políticos y refuerza su impacto a largo plazo. Asimismo, resulta esencial promover la equidad en la distribución de los recursos, asegurando que las zonas rurales, periféricas y con menor representación política también sean beneficiarias de las inversiones públicas. De igual forma, el fortalecimiento de la formación ciudadana permitirá ampliar las capacidades deliberativas y el liderazgo comunitario, consolidando una cultura participativa que trascienda la consulta ocasional y se proyecte hacia la corresponsabilidad cotidiana.

Finalmente, las tecnologías digitales ofrecen una oportunidad para ampliar el alcance y la transparencia del proceso. La implementación de plataformas virtuales de participación, sistemas

de información georreferenciada y canales de comunicación directa puede facilitar la inclusión de nuevos actores, mejorar la trazabilidad de los proyectos y fomentar una relación más fluida entre la administración pública y la comunidad. En conjunto, el presupuesto participativo de Cuenca demuestra que la democracia local puede fortalecerse a través de prácticas de gobernanza colaborativa que integren la voz ciudadana en la toma de decisiones públicas. Consolidar y perfeccionar este modelo representa un paso decisivo hacia un desarrollo urbano más equitativo, sostenible y participativo, capaz de servir de referencia para otros municipios del Ecuador que buscan construir gobiernos más transparentes, justos y orientados al bien común.

REFERENCIAS

- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Avritzer, L. (2019). *Participatory institutions in democratic Brazil*. University of Notre Dame Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctvpg85gq>
- Baiocchi, G., & Ganuza, E. (2017). *Popular democracy: The paradox of participation*. Stanford University Press. <https://doi.org/10.1515/9781503602235>
- Cabannes, Y. (2021). *Participatory budgeting worldwide: Latest trends*. UN-Habitat. <https://doi.org/10.2499/9789211328979>
- Cabannes, Y., & Lipietz, B. (2018). Revisiting the democratic promise of participatory budgeting. *Environment and Urbanization*, 30(1), 67–84. <https://doi.org/10.1177/0956247817746279>
- Flick, U. (2018). *An introduction to qualitative research* (6th ed.). SAGE Publications.
- Ganuza, E., & Baiocchi, G. (2012). The power of ambiguity: How participatory budgeting travels the globe. *Journal of Public Deliberation*, 8(2), 1–18. <https://doi.org/10.16997/jdd.141>
- Goldfrank, B. (2011). *Deepening local democracy in Latin America: Participatory budgeting in Brazil, Uruguay, and Venezuela*. Pennsylvania State University Press.
- Municipio de Cuenca. (2023). *Informe anual de participación ciudadana 2023*. Cuenca, Ecuador: GAD Municipal de Cuenca.
- OECD. (2021). *Innovative citizen participation and new democratic institutions: Catching the deliberative wave*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/339306da-en>
- Pape, U., Lerner, J., & Paik, S. (2023). Digital participatory budgeting: Lessons for inclusive governance. *Public Management Review*, 25(3), 415–432. <https://doi.org/10.1080/14719037.2021.1978781>
- Snyder, H. (2019). Literature review as a research methodology: An overview and guidelines. *Journal of Business Research*, 104, 333–339. <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2019.07.039>
- Sintomer, Y., Herzberg, C., & Röcke, A. (2013). *Participatory budgeting in Europe: Democracy and public governance*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203109817>
- Tracy, S. J. (2010). Qualitative quality: Eight “big-tent” criteria for excellent qualitative research. *Qualitative Inquiry*, 16(10), 837–851. <https://doi.org/10.1177/1077800410383121>
- UN-Habitat. (2020). *World cities report 2020: The value of sustainable urbanization*. Nairobi: United Nations Human Settlements Programme.
- Wampler, B., & Hartz-Karp, J. (2012). Participatory budgeting: Diffusion and outcomes across the world. *Journal of Public Deliberation*, 8(2), 1–12. <https://doi.org/10.16997/jdd.125>