

# UCUENCA

## Universidad de Cuenca

Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Políticas y sociales

Carrera de Derecho

### Participación ciudadana en la distribución del gasto público local, dentro de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales


Trabajo de titulación previo a la  
obtención del título de Abogada.

**Autor:**

Martha Glendys Sevillano Chila

**Director:**

David Fernando Torres Rodas

**ORCID:**  0009-0006-2555-8707

Cuenca, Ecuador

2025-10-10

## Resumen

La participación ciudadana en la distribución del gasto público local dentro de los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales es un aspecto clave para garantizar la transparencia, eficiencia y equidad en el uso de los recursos públicos, y la priorización de las necesidades fundamentales de los ciudadanos, como la salud, la educación, seguridad, pavimento entre otras. Los gobiernos parroquiales, al ser entidades autónomas en el ámbito local, tienen la responsabilidad de gestionar recursos para el desarrollo de sus comunidades. La participación de los ciudadanos en este proceso busca dar voz a las necesidades y prioridades de la población, asegurando que las decisiones sobre la asignación de recursos reflejen las verdaderas necesidades del territorio. En este contexto, los mecanismos de participación ciudadana, como asambleas, presupuestos participativos y consultas populares, permiten que los habitantes de las parroquias influyan directamente en la toma de decisiones sobre el gasto público. Esto no solo mejora la rendición de cuentas, sino que también fortalece la confianza de la ciudadanía en sus Autoridades locales. Además, la participación activa contribuye a una mayor cohesión social y a la construcción de un sentido de pertenencia y responsabilidad compartida. Al involucrarse en el proceso de planificación y asignación de recursos, los ciudadanos pueden identificar proyectos que favorezcan el bienestar común y el desarrollo sostenible de sus comunidades. Sin embargo, es esencial que estos procesos sean inclusivos, accesibles y efectivos, para evitar la exclusión de sectores vulnerables o minoritarios y garantizar que la distribución del gasto público sea verdaderamente equitativa y justa.

*Palabras clave del autor:* prioridad social, necesidades del territorio, autoridades



El contenido de esta obra corresponde al derecho de expresión de los autores y no compromete el pensamiento institucional de la Universidad de Cuenca ni desata su responsabilidad frente a terceros. Los autores asumen la responsabilidad por la propiedad intelectual y los derechos de autor.

**Repositorio Institucional:** <https://dspace.ucuenca.edu.ec/>

### Abstract

Citizen Participation in the Distribution of Local Public Spending within Parish Decentralized Autonomous Governments. Citizen participation in the distribution of local public spending within parish decentralized autonomous governments is a key aspect in ensuring transparency, efficiency, and equity in the use of public resources, such as health, education, security, paving, among others. Parish governments, as autonomous entities at the local level, are responsible for managing resources to support the development of their communities. The involvement of citizens in this process seeks to give voice to the needs and priorities of the population, ensuring that decisions regarding resource allocation reflect the real needs of the territory. In this context, mechanisms of citizen participation—such as assemblies, participatory budgeting, and popular consultations—allow residents of the parishes to directly influence decision-making on public spending. This not only improves accountability, but also strengthens citizens' trust in their local authorities. Moreover, active participation contributes to greater social cohesion and the building of a shared sense of belonging and responsibility. By engaging in the planning and allocation process, citizens can identify projects that promote the common good and the sustainable development of their communities. However, it is essential that these processes are inclusive, accessible, and effective, in order to prevent the exclusion of vulnerable or minority sectors and to ensure that the distribution of public spending is truly equitable and fair.

*Author Keywords:* social priority, needs of the territory, authorities



The content of this work corresponds to the right of expression of the authors and does not compromise the institutional thinking of the University of Cuenca, nor does it release its responsibility before third parties. The authors assume responsibility for the intellectual property and copyrights.

**Institutional Repository:** <https://dspace.ucuenca.edu.ec/>

## Índice de contenido

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>4</b>
<b>CAPÍTULO I:</b>	<b>6</b>
<b>Fundamentos Jurídicos y Administrativos de la Participación Ciudadana en el Gasto Público Local.</b>	<b>6</b>
1.1. Definición y alcances de la participación ciudadana en el contexto local.	6
1.2. El gasto público local como herramienta de desarrollo territorial.	7
1.3. Marco normativo ecuatoriano sobre participación ciudadana y presupuesto participativo.	9
1.4 Estrategias de Distribución Económica en el Territorio Local Implementadas por los Gobiernos Autónomos Descentralizados.	10
<b>CAPÍTULO II:</b>	<b>12</b>
<b>Restricciones y Oportunidades de la Participación Ciudadana en el Gasto Público: Impacto en el Bienestar de la Comunidad</b>	<b>12</b>
2.1. Obstáculos sociales, institucionales y técnicos en el ejercicio de la participación	12
2.2. Cultura política, formalismo institucional y exclusión territorial.	14
2.3. Instrumentos Participativos en la Planificación del Gasto Público: Herramientas para la Inclusión Ciudadana	17
2.4. Oportunidades de mejora e impacto de la participación en el bienestar comunitario	19
2.5. Buenas prácticas en planificación participativa en GADs parroquiales	22
<b>CAPÍTULO III:</b>	<b>25</b>
<b>Transparencia, Rendición de Cuentas y Control Social en los GAD Parroquiales</b>	<b>25</b>
3.1. Impuestos locales y fuentes de financiamiento territorial	25
3.2. Políticas de transparencia y rendición de cuentas hacia la ciudadanía	26
3.3. Participación ciudadana como instrumento de control democrático del gasto	29
3.4. Evaluación ciudadana de la gestión presupuestaria local	31
3.5. Propuestas para fortalecer la cultura de transparencia y participación activa	34
<b>CONCLUSIÓN</b>	<b>37</b>



## Agradecimientos

Quiero expresar mi más profundo agradecimiento a mi querido hijo, quien ha sido mi motor, mi inspiración y mi razón para seguir adelante. Gracias por tu amor incondicional, tu paciencia y por enseñarme cada día el verdadero significado de la fuerza y la perseverancia. Tu presencia ha sido mi mayor motivación y me ha impulsado a seguir persiguiendo mis sueños, incluso en los momentos más difíciles.

De igual manera, quiero dar gracias a Dios, quien me ha dado la sabiduría, la fortaleza y la guía necesaria para completar este proceso.

Gracias a mí director por su incondicional apoyo, dedicación y orientación a lo largo de este proceso. Su paciencia, experiencia y valiosos consejos fueron fundamentales para la realización de este trabajo.

## INTRODUCCIÓN

En el marco del Estado constitucional de derechos y justicia proclamado en la Constitución del Ecuador de 2008, la participación ciudadana dejó de ser una aspiración abstracta para convertirse en un principio rector del ordenamiento jurídico y administrativo. Esta participación, entendida como la posibilidad real de incidir en las decisiones públicas, encuentra un espacio particularmente relevante en la planificación y control del gasto público local, donde se materializa el vínculo más directo entre ciudadanía e institucionalidad. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), especialmente a nivel parroquial, son los encargados de canalizar las demandas sociales mediante mecanismos que garanticen el ejercicio de este derecho en condiciones de equidad, transparencia y corresponsabilidad. Sin embargo, a pesar del respaldo normativo, la práctica revela profundas asimetrías entre el diseño legal y la realidad del territorio.

Esta investigación analiza el ejercicio de la participación ciudadana en el gasto público local, enfocándose en sus fundamentos jurídicos, los obstáculos que enfrenta y las oportunidades de mejora para su fortalecimiento. Para ello, el Capítulo I se dedica a revisar los fundamentos jurídicos y administrativos de este derecho en el ámbito local. Se examina la definición y alcance de la participación ciudadana, el rol estratégico del gasto público para el desarrollo territorial, el marco normativo ecuatoriano que respalda estos procesos, y las estrategias económicas adoptadas por los GAD parroquiales como formas de democratización del presupuesto.

En el Capítulo II se abordan los límites, restricciones y oportunidades que enfrenta la participación ciudadana en contextos locales. A través del análisis de barreras sociales, institucionales y técnicas, así como de fenómenos como el formalismo institucional o la exclusión territorial, se evidencia cómo ciertos modelos autoritarios y centralistas aún persisten en la cultura política ecuatoriana. No obstante, también se presentan herramientas participativas como los presupuestos participativos y las consultas públicas, así como experiencias exitosas y propuestas que han demostrado tener un impacto positivo en el bienestar comunitario y la equidad en la distribución del gasto.

El Capítulo III profundiza en el eje de la transparencia, la rendición de cuentas y el control social, elementos esenciales para garantizar la participación activa y efectiva de la ciudadanía. Se estudian las fuentes de financiamiento local, las políticas de acceso a la información pública, el papel de la ciudadanía como agente de control democrático del gasto, y los mecanismos mediante los cuales se evalúa la gestión presupuestaria en los

GAD. Finalmente, se plantean propuestas orientadas a fortalecer la cultura de participación, apostando por una institucionalidad más abierta, inclusiva y cercana a las comunidades.

A través de este enfoque, la presente tesis busca demostrar que la participación ciudadana no es únicamente una obligación legal para los gobiernos locales, sino una herramienta transformadora capaz de generar decisiones más justas, transparentes y alineadas con las necesidades reales de la población. En especial, se sostiene que una participación bien implementada no solo mejora la gestión pública, sino que contribuye de manera decisiva al fortalecimiento democrático, la justicia territorial y el bienestar colectivo.

## CAPÍTULO I

### Fundamentos Jurídicos y Administrativos de la Participación Ciudadana en el Gasto Público Local

#### 1.1.- Definición y alcances de la participación ciudadana en el contexto local

La participación ciudadana constituye uno de los pilares fundamentales de la democracia contemporánea, especialmente en el ámbito local, donde la cercanía entre el Estado y la ciudadanía permite una interacción directa y significativa. En el contexto ecuatoriano, esta participación se concibe como el derecho de los ciudadanos a intervenir en la toma de decisiones públicas, en el seguimiento de la gestión estatal y en la planificación de políticas que afectan su entorno. Tal como lo señala Díaz Aldret (2017), la participación no solo fortalece la legitimidad institucional, sino que también promueve una gobernanza más inclusiva y transparente, al facilitar el diálogo entre gobernantes y gobernados.

En el nivel local, la participación ciudadana adquiere especial relevancia, ya que permite a las comunidades intervenir en la definición de prioridades territoriales, en el diseño de presupuestos participativos y en el monitoreo de la ejecución de los recursos públicos. De acuerdo con Cordourier Real (2015), esta forma de involucramiento constituye un mecanismo de control democrático que trasciende el simple acto de votar, posicionando a la ciudadanía como agente activo en la gestión del desarrollo.

La Constitución de la República del Ecuador establece, en su artículo 100, que se garantizará la participación ciudadana en los diferentes niveles de gobierno para la planificación, control y evaluación de la gestión pública (Asamblea Nacional, 2008). Esta disposición normativa no solo otorga un sustento jurídico a los mecanismos de participación, sino que reconoce la corresponsabilidad ciudadana en el diseño de políticas públicas y en la fiscalización del accionar estatal. Así, la participación ciudadana se convierte en una herramienta estratégica para mejorar la eficacia del gasto público, prevenir actos de corrupción y consolidar un modelo de desarrollo territorial centrado en las necesidades reales de la población.

Desde una perspectiva práctica, esta participación puede manifestarse a través de audiencias públicas, cabildos abiertos, veedurías, observatorios ciudadanos o la ya mencionada planificación participativa. Sin embargo, el verdadero alcance de la participación dependerá no solo del marco normativo, sino también de factores sociales,

culturales e institucionales que influyen en su implementación efectiva. Es decir, el derecho a participar debe ir acompañado de condiciones materiales y simbólicas que garanticen su ejercicio pleno, tales como el acceso a la información, la formación cívica y la voluntad política de los actores estatales para abrir espacios de diálogo.

En suma, la participación ciudadana en el contexto local debe entenderse no como una concesión del poder político, sino como un derecho constitucional y una herramienta vital para la construcción de un Estado democrático, transparente y equitativo. Su adecuada implementación permite avanzar hacia un modelo de gestión pública más inclusivo, donde las decisiones no se toman únicamente desde las élites institucionales, sino con base en un diálogo horizontal con la comunidad.

## **1.2.- El gasto público local como herramienta de desarrollo territorial**

El gasto público local constituye una de las principales herramientas con las que cuentan los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) para fomentar el desarrollo territorial de manera equitativa y sostenible. Este gasto no se limita únicamente a la ejecución de obras o la provisión de servicios, sino que representa una expresión concreta de las prioridades políticas y sociales que orientan la acción gubernamental. En este sentido, el manejo adecuado de los recursos públicos incide directamente en la calidad de vida de los habitantes, particularmente en zonas rurales y periféricas donde las condiciones estructurales suelen ser más desfavorables (Díaz Aldret, 2017).

La Constitución de la República del Ecuador establece que el Estado debe garantizar una distribución equitativa del presupuesto para garantizar el desarrollo armónico del territorio, priorizando a las poblaciones históricamente excluidas y con mayores niveles de vulnerabilidad (Asamblea Nacional, 2008, art. 276 y 277). En ese marco, los GAD parroquiales tienen la responsabilidad de diseñar y ejecutar planes de inversión que respondan a las necesidades concretas de sus comunidades, lo cual implica no solo capacidad técnica y administrativa, sino también un profundo conocimiento del contexto territorial.

La planificación del gasto público en el ámbito local se operacionaliza a través del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) y el Plan Operativo Anual (POA), instrumentos que permiten identificar las prioridades comunitarias, programar las inversiones y evaluar sus resultados. Tal como lo señala la Secretaría Nacional de Planificación (2022), estos planes deben elaborarse con base en diagnósticos participativos, garantizando la inclusión

de actores sociales diversos y respetando los principios de transparencia y corresponsabilidad.

En la práctica, el gasto público local puede enfocarse en áreas como infraestructura básica, salud, educación, fomento productivo, protección ambiental y fortalecimiento institucional. La clave está en que estos recursos se asignen con criterios técnicos y sociales, de manera que atiendan tanto las urgencias inmediatas como las metas de desarrollo a largo plazo. Sandoval (s.f.) destaca que cuando existe articulación entre los gobiernos locales y la ciudadanía, el gasto público no solo se vuelve más eficiente, sino que también promueve cohesión social y sentido de pertenencia comunitaria.

No obstante, diversos estudios han evidenciado que la gestión del gasto local enfrenta múltiples desafíos, entre ellos la limitada capacidad administrativa de algunos GAD, la politización de las decisiones presupuestarias y la escasa participación ciudadana efectiva. Estas limitaciones no solo obstaculizan la ejecución de obras prioritarias, sino que también generan desconfianza en la población, debilitando el vínculo entre el Estado y la comunidad (Derecho, s.f.).

Por todo ello, es fundamental que los GAD fortalezcan sus capacidades institucionales, promuevan la transparencia en la gestión de los recursos y profundicen los mecanismos participativos. Solo así el gasto público local podrá consolidarse como un verdadero motor del desarrollo territorial, capaz de responder a las demandas sociales con equidad, eficiencia y sostenibilidad.

### **1.3.- Marco normativo ecuatoriano sobre participación ciudadana y presupuesto participativo**

El marco normativo ecuatoriano reconoce la participación ciudadana como un principio estructural del Estado y la consagra como un derecho transversal en todos los niveles de gobierno. En este sentido, la Constitución de la República del Ecuador establece que la soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad pública (Asamblea Nacional, 2008, art. 1). De manera complementaria, el artículo 95 señala que la participación es un derecho de las personas, en forma individual o colectiva, a intervenir en los asuntos de interés público, siendo su ejercicio un elemento esencial para el fortalecimiento de la democracia.

El artículo 100 del mismo texto constitucional especifica que los distintos niveles de gobierno deben garantizar la participación ciudadana en la planificación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública. Esta disposición ha permitido el desarrollo de normativas

específicas, como el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), que en su artículo 302 establece la obligación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados de promover la participación efectiva de la ciudadanía en la formulación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial y en la elaboración de los presupuestos participativos (Asamblea Nacional, 2010).

El presupuesto participativo, en particular, es un mecanismo mediante el cual los ciudadanos pueden incidir de forma directa en la asignación de recursos públicos, priorizando obras y proyectos de acuerdo con las necesidades reales de su comunidad. Este instrumento se fundamenta en los principios de equidad, corresponsabilidad y transparencia, y ha sido promovido por diversas organizaciones e instituciones públicas como un modelo innovador de gestión democrática (Páginas Preliminares, s.f.).

A nivel institucional, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) desempeña un rol clave en la promoción de estos procesos. Según el CPCCS (2008), la rendición de cuentas y la participación deben ser consideradas herramientas complementarias para fortalecer la relación entre el Estado y la sociedad, garantizando el acceso a la información y la corresponsabilidad en la gestión pública. Esta visión se refleja también en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, la cual regula los mecanismos de consulta, deliberación, control social y rendición de cuentas, estableciendo procedimientos claros para su aplicación.

Pese a este andamiaje legal, la implementación efectiva de los presupuestos participativos sigue siendo desigual en el territorio nacional. En muchos casos, los GAD parroquiales enfrentan limitaciones técnicas, presupuestarias y culturales que impiden un involucramiento ciudadano profundo. Cordourier Real (2015) advierte que, si bien el diseño institucional permite la participación, su ejecución efectiva depende de la voluntad política de las autoridades y del empoderamiento social de la comunidad.

Por tanto, si bien el Ecuador cuenta con un marco jurídico robusto que respalda la participación ciudadana en el manejo del presupuesto, el desafío radica en traducir esas disposiciones legales en prácticas cotidianas, sostenibles y transformadoras. Fortalecer la institucionalidad, capacitar a la ciudadanía y generar canales de diálogo continuo son pasos indispensables para consolidar una verdadera democracia participativa en el ámbito local.

#### **1.4.- Estrategias de Distribución Económica en el Territorio Local Implementadas por los Gobiernos Autónomos Descentralizados**

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) parroquiales juegan un papel determinante en la gestión del desarrollo territorial, especialmente en zonas rurales del Ecuador donde históricamente se han concentrado altos índices de pobreza y desigualdad. En este contexto, la implementación de estrategias de distribución económica no solo responde al mandato constitucional de equidad territorial, sino que constituye una vía concreta para mejorar las condiciones de vida de la población y fortalecer la gobernanza democrática desde la base (Derecho, s.f.).

Una de las estrategias más relevantes ha sido la aplicación de los presupuestos participativos, mecanismo que permite a la ciudadanía incidir en la asignación de recursos públicos de forma directa. A través de asambleas comunitarias, cabildos o mesas técnicas, los GAD convocan a representantes barriales, organizaciones sociales y ciudadanía en general para identificar las principales necesidades del territorio y establecer prioridades de inversión. Esta herramienta ha sido utilizada, por ejemplo, en el cantón Cuenca, donde la ordenanza municipal promueve la planificación participativa junto a las 21 parroquias rurales, buscando una distribución justa del gasto público y garantizando la transparencia del proceso (Concejo Cantonal de Cuenca, 2010).

En el caso de Quito, se han desarrollado estrategias similares mediante asambleas barriales y comunales, destinando un porcentaje considerable de inversión pública a proyectos definidos por la ciudadanía. Para el año 2019, se asignaron aproximadamente USD 28 millones a este tipo de iniciativas, lo cual representó el 70 % del monto de inversión de las nueve administraciones zonales (Zonales Quito, 2019). Estas experiencias revelan que cuando los GAD parroquiales integran activamente a la ciudadanía en la planificación económica, se mejora la eficacia del gasto, se atienden las necesidades reales del territorio y se fortalece la legitimidad institucional.

Otra estrategia clave ha sido la priorización de obras comunitarias de alto impacto social, tales como sistemas de agua potable, saneamiento, electrificación, pavimentación de vías rurales, centros de salud comunitarios, apoyo a emprendimientos locales y mejora de infraestructura educativa. Estas inversiones no solo responden a las demandas urgentes de las comunidades, sino que generan empleo, movilidad productiva y cohesión territorial. Según la Secretaría Nacional de Planificación, estas acciones deben estar articuladas con el Plan Nacional de Desarrollo y alineadas a los objetivos de desarrollo sostenible (Secretaría Nacional de Planificación, 2022).

Sin embargo, no todos los GAD parroquiales logran implementar estas estrategias de manera efectiva. Muchas autoridades enfrentan barreras como la escasa formación técnica del personal, limitaciones presupuestarias, baja institucionalidad y débil acceso a tecnologías de gestión. A esto se suma, en algunos casos, la falta de voluntad política para abrir espacios de participación real o el uso del presupuesto con fines clientelares. Estos obstáculos comprometen los principios constitucionales de equidad y corresponsabilidad, y limitan el impacto positivo que estas estrategias podrían tener sobre el desarrollo local.

En ese sentido, se vuelve imprescindible avanzar en la profesionalización de los equipos técnicos parroquiales, implementar sistemas de información abiertos y accesibles, y promover una cultura de transparencia y rendición de cuentas. Solo así será posible consolidar estrategias económicas que no solo distribuyan recursos, sino que construyan ciudadanía, fortalezcan el tejido social y promuevan un desarrollo territorial verdaderamente inclusivo.

## CAPÍTULO II

**Restricciones y Oportunidades de la Participación Ciudadana en el Gasto Público: Impacto en el Bienestar de la Comunidad****2.1.- Obstáculos sociales, institucionales y técnicos en el ejercicio de la participación**

El ideal de la participación ciudadana como fundamento del poder público ha sido defendido desde los albores del pensamiento constitucional moderno. Alexander Hamilton, uno de los padres fundadores del constitucionalismo liberal, señaló que “el origen de todos los funcionarios del gobierno, justamente establecidos, debe ser un pacto voluntario entre los gobernantes y los gobernados”, y que ese pacto debe estar sujeto a “limitaciones necesarias para la seguridad de los derechos absolutos de estos últimos” (Hamilton, 1788). En este sentido, la participación no es una concesión del Estado, sino una expresión directa de la soberanía del pueblo, que debe ser garantizada tanto en la norma como en la práctica. Sin embargo, aunque el Ecuador ha dado importantes pasos normativos para reconocer este principio, la implementación efectiva de la participación enfrenta numerosos desafíos de carácter social, institucional y técnico, los cuales impiden que el ciudadano se convierta en un actor pleno dentro del sistema democrático.

Uno de los principales obstáculos en el ejercicio real de la participación es la carencia de información accesible y comprensible para la ciudadanía. Si bien existen normas como la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP) que obligan a las entidades públicas a difundir datos sobre su gestión, lo cierto es que en la práctica esta información muchas veces es fragmentada, técnica, poco actualizada o difícil de interpretar. Según un informe de la Fundación Ciudadanía y Desarrollo (2022), más del 60% de los sitios web institucionales evaluados no cumplen con los estándares mínimos de accesibilidad y claridad en la presentación de información pública, lo que limita la posibilidad de ejercer un control social informado. Esta situación genera una brecha entre el derecho formal a la participación y la capacidad real de ejercerlo, especialmente entre las poblaciones rurales, de escasos recursos o con menor formación técnica.

A ello se suma la limitada capacidad técnica de muchas organizaciones sociales, especialmente en sectores históricamente excluidos como mujeres, pueblos indígenas, jóvenes o personas con discapacidad. La participación no puede ser efectiva si las personas no comprenden el proceso presupuestario, si no conocen sus derechos o si no dominan los

lenguajes y procedimientos utilizados por las instituciones públicas. En muchos casos, estas organizaciones carecen de apoyo técnico o financiero para sostener su intervención en procesos largos y complejos como la planificación, el seguimiento o la evaluación de políticas públicas. Esta debilidad técnica reduce su incidencia real y perpetúa la asimetría entre los ciudadanos y el Estado. Tal como lo señala el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2023), “la participación requiere capacidades: conocer, entender, debatir, incidir; y si no se garantizan estas capacidades, el proceso participativo se convierte en un ritual vacío” (p. 59).

En el plano institucional, se observa una resistencia persistente por parte de algunos actores públicos a compartir el poder decisonal con la ciudadanía. Aunque los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) están legalmente obligados a convocar procesos participativos en la elaboración de presupuestos y planes de desarrollo, muchos de ellos lo hacen solo para cumplir formalidades. En diversas parroquias del país, las audiencias públicas convocadas por los GAD se han convertido en eventos simbólicos donde las decisiones ya están tomadas y lo que se busca es validar de manera superficial una planificación cerrada. Tal como se ha identificado en diversas investigaciones locales, cuando los funcionarios invitan a la ciudadanía a “decidir” sobre el gasto público, muchas veces lo hacen con decisiones previamente definidas, y la supuesta participación es solo una forma de cumplir con requisitos legales sin generar cambios reales.

Este problema se agrava por una cultura institucional jerárquica y poco democrática, en la que muchas autoridades siguen percibiendo a la ciudadanía como un estorbo: una masa ignorante que debe ser escuchada por obligación, pero no tomada en cuenta realmente. Esta visión reproduce prácticas clientelares, discursos tecnocráticos y exclusión sistemática de los sectores más vulnerables. Además, el hecho de que muchas instituciones públicas no cuenten con unidades especializadas en participación ciudadana, ni con personal formado en metodologías de diálogo, mediación y facilitación, debilita aún más la calidad de los procesos participativos.

Por otro lado, los obstáculos sociales son igual de relevantes. En muchas comunidades, especialmente rurales o urbano-marginales, persiste un alto nivel de desconfianza hacia las autoridades, alimentado por años de promesas incumplidas, obras mal ejecutadas y ausencia del Estado. Esta desconfianza genera apatía, desinterés o incluso rechazo a los procesos participativos, porque la ciudadanía siente que “nada va a cambiar”. Además, factores como el machismo, el racismo o la discriminación socioeconómica también condicionan quiénes pueden hablar, quiénes son escuchados y quiénes pueden incidir. En reuniones comunitarias, por ejemplo, muchas veces las mujeres no toman la palabra, o los

jóvenes no son tomados en serio, lo que reproduce desigualdades dentro del mismo espacio participativo.

A pesar de estas barreras, existen prácticas y experiencias que demuestran que es posible superar estos obstáculos cuando hay compromiso institucional, recursos adecuados y voluntad política. Por ejemplo, en algunos cantones de la Sierra Sur, como Nabón y Saraguro, los GAD han implementado procesos de capacitación comunitaria en derechos ciudadanos, análisis presupuestario y control social, con resultados positivos en la calidad del diálogo entre autoridades y población (Crespo & Martínez, 2021, p. 91). Estas experiencias demuestran que la participación no se construye de la noche a la mañana, sino que requiere procesos pedagógicos sostenidos, construcción de confianza y reconocimiento del saber comunitario como válido y legítimo.

Desde una perspectiva jurídica y humanizada, el Estado no puede limitarse a enunciar el principio de participación en sus leyes; debe crear las condiciones para que este derecho sea ejercido en condiciones de igualdad, eficacia y dignidad. Esto implica garantizar acceso a la información clara, formación ciudadana permanente, institucionalidad abierta al diálogo y respeto a la diversidad cultural, lingüística y territorial. De lo contrario, se corre el riesgo de que la participación se convierta en una fachada, en una excusa formal para legitimar decisiones verticales. Considero que nuestro reto no es solo defender la norma, sino cuestionar su aplicación y exigir su coherencia con la vida real de las personas, especialmente de quienes más necesitan ser escuchados.

## **2.2.- Cultura política, formalismo institucional y exclusión territorial**

Aunque el Ecuador se autodefine como un Estado constitucional de derechos y justicia, donde prevalecen la participación, la equidad y la descentralización, la realidad sociopolítica refleja profundas contradicciones entre la democracia formal y las prácticas autoritarias todavía arraigadas en varios niveles del poder público. Esta tensión se manifiesta con claridad en la cultura política de algunos Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), en especial a nivel parroquial y municipal, donde el ejercicio del poder sigue siendo vertical, cerrado y poco transparente. En muchos casos, la toma de decisiones sobre el uso del gasto público se realiza sin la participación real de los ciudadanos, y las convocatorias a procesos participativos se reducen a simples formalidades sin incidencia efectiva. Así, el Estado, aunque ha reconocido jurídicamente el principio de participación, ha generado también barreras estructurales, institucionales y culturales que restringen su ejercicio pleno.

Esta situación responde, en parte, a lo que Michael Rossman (1973) denominó como el control del cambio para preservar el *status quo* del poder. Según el autor, “el sistema autoritario controla la energía y controla el cambio para preservar el *status quo* del poder y, sobre todo, asegurar que su propia naturaleza y forma no sean cambiadas” (Rossman, 1973, pp. 119–120). Esta reflexión es pertinente para comprender cómo, en muchos GAD del país, se resiste a democratizar la toma de decisiones, a pesar de los mandatos constitucionales que promueven la participación ciudadana como un principio y derecho. Se mantienen estructuras opacas, procesos burocráticos complejos y prácticas excluyentes que, lejos de fomentar la corresponsabilidad, perpetúan la desconfianza y la pasividad ciudadana.

El artículo 100 de la Constitución de la República del Ecuador establece que los distintos niveles de gobierno deben garantizar la participación de la ciudadanía en la formulación de políticas públicas, en los procesos de planificación y en el control de la gestión pública (Asamblea Nacional, 2008). Sin embargo, en la práctica, estas disposiciones enfrentan múltiples restricciones. Por un lado, muchos ciudadanos, en especial aquellos que habitan en zonas rurales o marginales, no han tenido acceso a una formación que les permita comprender los mecanismos técnicos relacionados con el gasto público, la planificación, la contabilidad gubernamental o el funcionamiento del presupuesto participativo. Esta limitación, derivada de la exclusión educativa y del abandono institucional, impide que amplios sectores sociales ejerzan su derecho a participar de forma activa e informada en la gestión pública.

A esto se suma el uso reiterado de un lenguaje técnico-formalista por parte de las autoridades durante los procesos de rendición de cuentas y socialización del presupuesto. Esta práctica genera una desconexión directa entre el Estado y la ciudadanía. Cuando los informes se presentan en términos jurídicos, financieros o administrativos complejos, sin traducción al lenguaje cotidiano, se impide el acceso efectivo a la información y se excluye, de hecho, a quienes más deberían involucrarse. El acceso a la información pública no consiste únicamente en publicar documentos, sino en garantizar que esa información sea comprensible, pertinente y útil para el ejercicio de derechos ciudadanos (Fundación Ciudadanía y Desarrollo, 2022, p. 77). En caso contrario, el principio de transparencia se convierte en una formalidad vacía.

Otro aspecto central es la exclusión territorial, que afecta principalmente a las comunidades rurales, dispersas o de difícil acceso. En estos lugares, los GAD parroquiales suelen carecer de canales de comunicación adecuados, infraestructura técnica o presupuesto suficiente para implementar procesos participativos eficientes. La falta de conectividad, de medios de

transporte y de espacios adecuados para reuniones comunitarias dificulta la organización y reduce las oportunidades de diálogo entre la autoridad y la comunidad. Como señala el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2023), “la participación no es solo una cuestión de voluntad política, sino también de infraestructura institucional que garantice la inclusión territorial y social” (p. 64). Cuando el Estado no llega con mecanismos de participación adaptados al territorio, reproduce la marginalidad y refuerza el centralismo.

Además, la falta de voluntad política y la escasez de recursos financieros en los GAD muchas veces se convierten en excusas para no promover procesos participativos genuinos. En lugar de invertir en formación ciudadana, en metodologías inclusivas o en equipos técnicos para facilitar la participación, se priorizan obras visibles o de interés político. Así, la participación termina reducida a un trámite sin consecuencias reales, y la ciudadanía percibe que su intervención no tiene impacto alguno. Este desencanto alimenta el retraimiento social, la pérdida de confianza institucional y, en consecuencia, el debilitamiento de la democracia local.

A pesar de estos obstáculos, es posible convertir las restricciones estructurales en oportunidades sociales si se adopta un enfoque propositivo desde los GAD. Por ejemplo, si los gobiernos locales fortalezcan sus mecanismos de transparencia, utilizan canales accesibles para informar a la ciudadanía y promueven espacios de deliberación inclusivos, podrían lograr una mayor legitimidad en sus decisiones y una distribución más justa del gasto público. Además, permitir que las comunidades conozcan, evalúen y controlen el uso de los recursos públicos fomenta una cultura de vigilancia ciudadana que puede prevenir actos de corrupción, mejorar los resultados de las obras ejecutadas y fortalecer la cohesión social.

La inclusión efectiva de los ciudadanos en la gestión del gasto, especialmente en proyectos de interés colectivo como agua potable, alcantarillado, vialidad, salud y educación, contribuye de manera directa al bienestar comunitario. No se trata de satisfacer intereses individuales, sino de generar soluciones integrales que mejoren las condiciones de vida de todos. Cuando la ciudadanía percibe que sus prioridades son tomadas en cuenta, y que sus demandas se traducen en acciones concretas, se genera un círculo virtuoso de confianza, participación y corresponsabilidad. Esto permite romper con el modelo autoritario y elitista de gestión pública y avanzar hacia una democracia más sustantiva.

En síntesis, la cultura política autoritaria, el formalismo institucional y la exclusión territorial son factores que obstaculizan la participación ciudadana en el Ecuador. No obstante, estas limitaciones pueden transformarse en oportunidades si los gobiernos locales asumen su rol

como promotores de ciudadanía y garantes del derecho a participar. Para ello, se requiere voluntad política, inversión en capacidades comunitarias, simplificación de procesos y un cambio de paradigma que ponga a las personas —y no solo a las estructuras— en el centro de la gestión pública. Solo así se podrá avanzar hacia una administración verdaderamente democrática, transparente y orientada al bienestar colectivo.

### **2.3.- Instrumentos Participativos en la Planificación del Gasto Público: Herramientas para la Inclusión Ciudadana**

Los instrumentos participativos son mecanismos implementados por el Estado con el objetivo de incluir a la ciudadanía en la gestión pública. Existen diversos mecanismos de participación ciudadana, los cuales se encuentran reconocidos y regulados en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana. A continuación, se detallan los más relevantes:

Las audiencias públicas son espacios habilitados por las autoridades, ya sea por iniciativa propia o por solicitud ciudadana, con el fin de pronunciarse sobre temas de interés común o atender peticiones ciudadanas. Este mecanismo es de carácter obligatorio en todos los niveles de gobierno. Por esta razón, los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) tienen la responsabilidad de establecer estos espacios para que los ciudadanos informen sobre sus necesidades, emitan opiniones y vigilen la gestión pública, buscando eficacia y prevención de la corrupción (Ley Orgánica de Participación Ciudadana, 2010, art. 73).

El cabildo popular es otro mecanismo de participación, que se realiza mediante sesiones públicas abiertas a nivel cantonal. Estas deben establecer claramente su objetivo, procedimiento y lugar de realización, y se centran en discutir asuntos específicos vinculados a la gestión municipal (Ley Orgánica de Participación Ciudadana, 2010, art. 76).

Uno de los mecanismos más relevantes para este estudio es la silla vacía, regulada en el artículo 77 de la misma ley. Su importancia radica en que, durante las sesiones públicas de los GAD, debe habilitarse un espacio para que uno o varios representantes de la comunidad participen en la toma de decisiones sobre asuntos públicos. Los GAD están obligados a realizar la convocatoria con anticipación, garantizando así la participación informada. En las asambleas locales, cabildos populares o audiencias públicas, se designará a la persona que intervendrá en la sesión según el tema de interés, quien deberá acreditarse ante la secretaría del cuerpo colegiado. La ciudadanía tendrá voz y, en ciertos casos, voto, salvo cuando haya conflictos de interés, en cuyo caso sólo se otorgará voz (Ley Orgánica de Participación Ciudadana, 2010, art. 77).

Según un estudio del diario *El Comercio* (2020), apenas el 27,34% de las juntas parroquiales, alcaldías y prefecturas del país utilizan efectivamente el mecanismo de la silla vacía. Este dato refuerza la idea de que algunas instituciones aplican estos mecanismos como meras formalidades y no como verdaderos derechos ciudadanos, lo que desincentiva a la población de intervenir en el gasto público u otros instrumentos participativos. Los GAD parroquiales son, además, las entidades que menos reportan su uso, a pesar de que deben registrar a los ciudadanos que participan en dichos espacios.

Las Veedurías Ciudadanas constituyen una modalidad de control social destinada a monitorear la gestión pública y las actividades de autoridades electas y organizaciones. Sus finalidades incluyen informarse, observar, presentar observaciones y exigir rendición de cuentas. El veedor debe ser imparcial y no tener conflictos de interés. Toda veeduría debe notificarse previamente al GAD correspondiente, especificando las personas participantes y el ámbito o proceso a observar (Ley Orgánica de Participación Ciudadana, 2010, art. 78).

Por otro lado, los observatorios ciudadanos son conformados por grupos sin conflictos de interés respecto al objeto observado. Su tarea es vigilar el cumplimiento de políticas públicas y elaborar informes y diagnósticos con criterios técnicos (Ley Orgánica de Participación Ciudadana, 2010, art. 79).

Los Consejos Consultivos son mecanismos conformados por ciudadanos que brindan asesoría a las autoridades. Tienen una función exclusivamente consultiva, sin carácter vinculante (Ley Orgánica de Participación Ciudadana, 2010, art. 80).

La Ley también reconoce el derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas, afroecuatorianos y montubios sobre programas relacionados con la explotación de recursos no renovables en sus territorios. Asimismo, el Estado está obligado a consultar asuntos ambientales que puedan afectar a las comunidades, garantizando su derecho a incidir en la toma de decisiones (Ley Orgánica de Participación Ciudadana, 2010, art. 81).

Con el avance de la tecnología y su penetración en zonas rurales, las instituciones públicas pueden implementar mecanismos de participación electrónica conforme a sus necesidades. En particular, la Función Ejecutiva está obligada a cumplir con el Acuerdo Ministerial Nro. 015-2020, que establece la “Norma Técnica que Regula los Medios Electrónicos para Procesos de Participación Ciudadana” (2020). Las entidades que no pertenecen a esta función pueden aplicar esta norma para mejorar sus procesos. Este acuerdo, en sus artículos 9 y 10, define medios electrónicos para participación consultiva y decisoria, y permite a cada institución seleccionar el nivel de participación y medio más adecuado.

Finalmente, cabe destacar la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, que promueve la participación activa de la ciudadanía en los asuntos públicos en los países de Iberoamérica. Su objetivo es fortalecer prácticas como el presupuesto participativo, la transparencia y el control ciudadano del gasto público (Piana, 2010).

## **2.4.- Oportunidades de mejora e impacto de la participación en el bienestar comunitario**

Existen oportunidades significativas para fomentar un mayor involucramiento ciudadano en la toma de decisiones públicas, especialmente cuando el Estado y la sociedad civil trabajan en conjunto para fortalecer una cultura de corresponsabilidad. Esta corresponsabilidad no debe entenderse como una simple colaboración ocasional, sino como una relación sostenida y estructurada en la que tanto autoridades como ciudadanos reconocen que la gestión pública no es competencia exclusiva del aparato estatal, sino una construcción colectiva del bien común. De ahí que el reto no sea únicamente ampliar los canales formales de participación, sino hacerlos verdaderamente eficaces, incluyentes y adaptados a las realidades territoriales y culturales de cada comunidad.

La promoción de una cultura participativa encuentra su anclaje en la Constitución de la República del Ecuador, particularmente en su artículo 95, que establece el derecho de los ciudadanos a participar “en forma individual o colectiva, en la toma de decisiones públicas, en la planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control social de las instituciones del Estado” (Asamblea Nacional, 2008). Este mandato constitucional reconoce que el ejercicio de la participación tiene un valor político, jurídico y social, y que su pleno desarrollo puede generar impactos tangibles en la calidad de vida de las personas. En efecto, cuando se amplían y consolidan canales efectivos de comunicación entre el gobierno y la ciudadanía —como cabildos, audiencias públicas, veedurías y presupuestos participativos— se abre la posibilidad de orientar el gasto público hacia las verdaderas necesidades colectivas, favoreciendo así el desarrollo con equidad.

Uno de los mecanismos participativos más relevantes en el contexto ecuatoriano es el presupuesto participativo, que permite a las comunidades deliberar y decidir sobre la asignación de una parte del presupuesto municipal. Este instrumento, cuando es bien implementado, no solo promueve la inclusión de sectores históricamente excluidos —como mujeres, pueblos indígenas o juventudes rurales—, sino que también mejora la eficiencia del gasto público al reducir el riesgo de inversiones innecesarias o clientelares. Un estudio del PNUD (2022) concluye que “los municipios que aplican presupuestos participativos con

alta incidencia ciudadana presentan niveles más altos de satisfacción comunitaria con la obra pública y mayor percepción de transparencia en la gestión local” (p. 47). Así, se demuestra que la participación no es un fin en sí mismo, sino una herramienta concreta para mejorar la vida cotidiana de la gente.

Las oportunidades de mejora en este ámbito son amplias. En primer lugar, es necesario fortalecer las capacidades técnicas y sociales de los actores comunitarios. Para que la participación tenga impacto real, los ciudadanos deben estar informados, capacitados y organizados. Esto implica invertir en procesos de formación continua sobre temas como planificación, presupuestos públicos, derechos ciudadanos y herramientas de incidencia política. Las universidades, las organizaciones de la sociedad civil y los propios GAD pueden desempeñar un rol clave en este proceso. Según Jiménez (2017), “una ciudadanía empoderada no nace del decreto, sino de la pedagogía democrática cotidiana” (p. 114). Sin estos procesos formativos, los espacios de participación pueden terminar siendo dominados por élites locales o utilizados de manera superficial por las autoridades.

En segundo lugar, se deben mejorar los marcos institucionales y operativos que regulan la participación. Muchas veces los mecanismos existen formalmente, pero no tienen un reglamento claro, no cuentan con presupuesto, o están supeditados a la voluntad política del gobierno de turno. Para evitar esto, es fundamental que la participación esté institucionalizada mediante ordenanzas, protocolos y cronogramas obligatorios, con responsabilidades específicas asignadas a funcionarios públicos. Además, es crucial que las decisiones tomadas en espacios participativos sean vinculantes, o al menos que las autoridades expliquen públicamente por qué se aceptan o rechazan ciertas propuestas. De lo contrario, se corre el riesgo de generar frustración ciudadana y pérdida de confianza en el sistema democrático local.

Desde una mirada humanizada, no podemos olvidar que el impacto de la participación trasciende lo administrativo. Cuando una comunidad participa en la priorización de sus obras, no solo se está optimizando el presupuesto: se está construyendo cohesión social, autoestima colectiva y sentido de pertenencia. Una mujer que propone una casa comunal para su barrio, un joven que impulsa un centro cultural en su parroquia, o un adulto mayor que pide iluminación para su calle, están ejerciendo ciudadanía activa, reclamando dignidad y sembrando futuro. Estos pequeños actos tienen un impacto profundo en el bienestar comunitario, porque hacen sentir a las personas parte de un proceso, responsables de su entorno y protagonistas del cambio. Tal como sostiene Sen (1999), “el desarrollo es libertad” (p. 36), y participar libremente en las decisiones que afectan nuestra vida es una forma esencial de esa libertad.

En términos jurídicos, la participación ciudadana en la gestión del gasto público también se vincula directamente con el principio de justicia distributiva, entendido como la obligación del Estado de asignar recursos con equidad y prioridad a quienes más lo necesitan. Cuando se incluyen mecanismos participativos en la planificación presupuestaria, se permite que los recursos lleguen a sectores históricamente olvidados, como las zonas rurales, los barrios periféricos o las poblaciones en situación de vulnerabilidad. Este enfoque no solo fortalece la legitimidad de las políticas públicas, sino que promueve la equidad territorial y la cohesión social. Por ello, fortalecer estos espacios no es una opción política, sino una exigencia jurídica y ética en un Estado que se declara democrático y garantista.

## **2.5.- Buenas prácticas en planificación participativa en GADs parroquiales**

Me pregunto con frecuencia, ¿qué tan abiertos están realmente los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) parroquiales a incluir a la ciudadanía en sus procesos de planificación y gasto público? Desde el punto de vista normativo, el Ecuador cuenta con una arquitectura legal robusta que respalda la participación ciudadana: la Constitución, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), el Código de Planificación y Finanzas Públicas (COPLAFIP), y normativas locales como ordenanzas y reglamentos internos. Estas normas exigen que los GAD parroquiales promuevan la planificación conjunta con la ciudadanía, el control social y la transparencia en el uso de los recursos públicos (Asamblea Nacional, 2008; COOTAD, 2021). No obstante, como ocurre muchas veces en el Derecho Administrativo ecuatoriano, la diferencia entre la norma y la realidad es profundamente marcada. La voluntad política, la capacidad institucional, los recursos disponibles y la cultura cívica son elementos que determinan si esta apertura es real, o si permanece en el plano de lo formal.

Es evidente que no todos los GAD parroquiales aplican estos principios con la misma intensidad ni con el mismo nivel de efectividad. En muchas parroquias, la participación se limita a convocatorias poco inclusivas, espacios consultivos sin incidencia real o procesos de rendición de cuentas simbólicos que no generan retroalimentación. Sin embargo, no todo es negativo. Existen experiencias exitosas que demuestran que una planificación participativa auténtica no solo es posible, sino que mejora la calidad de la inversión pública, genera confianza entre autoridades y ciudadanos, y fortalece el tejido comunitario. El caso del GAD municipal de Cuenca es un ejemplo claro de esto. En el año 2010 se expidió una ordenanza que regula la participación ciudadana en la gestión del presupuesto participativo de las 21 parroquias rurales del cantón. Esta normativa tiene como objetivo promover la planificación conjunta entre autoridades y comunidades, priorizando obras esenciales, impulsando proyectos comunitarios y garantizando una distribución territorial equitativa del

gasto público (Consejo Cantonal de Cuenca, 2010). Se trata de una ordenanza que da fuerza legal al principio de corresponsabilidad y que reconoce a las comunidades rurales como sujetos activos en la construcción del desarrollo local.

Una práctica destacada de esta iniciativa es la formación de consejos parroquiales de planificación con representación de distintos sectores: mujeres, jóvenes, organizaciones sociales, adultos mayores y productores locales. Esto no solo asegura diversidad de voces, sino que permite visibilizar las prioridades más sentidas del territorio. Además, se realiza una fase de diagnóstico comunitario participativo, lo que permite fundamentar las decisiones presupuestarias en necesidades reales y consensuadas. Estas prácticas hacen de Cuenca un referente nacional en términos de planificación descentralizada con participación ciudadana efectiva (Ponce & Cueva, 2021, p. 54).

Otro caso inspirador se encuentra en el cantón Quito, donde desde hace más de una década se desarrollan asambleas barriales y comunales para definir el destino de los presupuestos participativos. Según datos del Municipio de Quito, en el año 2019 se destinaron cerca de 28 millones de dólares a este tipo de proyectos, lo cual representó el 70% del total de inversión pública distribuida por las nueve administraciones zonales del cantón desde 2017 (Zonales Quito, 2019). Estas asambleas son espacios abiertos en los que los vecinos priorizan obras de infraestructura, servicios básicos o programas sociales, y se convierten en escenarios donde la ciudadanía siente que su voz tiene un efecto concreto. Este proceso no solo contribuye a una mejor asignación del gasto, sino que educa a la población en ciudadanía activa y crea vínculos directos con la institucionalidad local.

No obstante, para que estas buenas prácticas se multipliquen en los GAD parroquiales, es necesario superar varios obstáculos estructurales. En primer lugar, la escasa formación técnica de los ciudadanos sobre temas como el presupuesto, los mecanismos de participación o el ciclo de inversión pública, limita su capacidad de incidir en las decisiones. Por ello, una de las propuestas más urgentes es que los GAD parroquiales implementen talleres permanentes de educación cívica y fiscal, orientados especialmente a jóvenes, mujeres y habitantes de zonas rurales. Estos talleres podrían incluir temas como el presupuesto participativo, el funcionamiento de la “silla vacía” en los concejos, los derechos de participación y los canales para ejercer el control social. Además, deberían utilizarse metodologías lúdicas, accesibles y en lenguaje claro, evitando el tecnicismo que muchas veces excluye a los sectores populares del debate público (Jiménez, 2017, p. 101).

Otro aspecto relevante es la necesidad de mejorar los canales de comunicación entre los GAD y sus comunidades. Muchos procesos de planificación fracasan no por falta de interés

ciudadano, sino porque la información no llega a tiempo, no se divulga adecuadamente o no está disponible en formatos accesibles. En las zonas rurales del Ecuador, donde el acceso a internet es limitado, los métodos tradicionales como carteles, visitas comunitarias o redes de comunicación local (radio, parlantes comunales) siguen siendo fundamentales. La comunicación institucional debe ser directa, empática y culturalmente pertinente, de modo que las personas se sientan convocadas, comprendidas y valoradas como parte del proceso.

Además, la rendición de cuentas no puede seguir siendo un trámite que los GAD cumplen solo ante sus órganos de control. Debe convertirse en un verdadero acto de encuentro ciudadano, donde las autoridades expliquen qué se hizo, qué no se pudo hacer y por qué, y donde la comunidad pueda hacer preguntas, plantear observaciones y construir propuestas. Me parece indispensable que los GAD comprendan que rendir cuentas no es una debilidad, sino una fortaleza institucional. Una administración que escucha y responde, se legitima, gana respeto y fortalece el contrato social con su población. Así se construye una ciudadanía activa y se dignifica el ejercicio de la función pública.

## CAPÍTULO III

**Impuestos locales y fuentes de financiamiento territorial****3.1.-Transparencia, Rendición de Cuentas y Control Social en los GAD Parroquiales**

Los gobiernos autónomos descentralizados tienen una serie de competencias dentro de las cuales una de las más importantes es sus finanzas, los cuales clasifican sus ingresos en tres grupos, ingresos propios, transferencias del gobierno central y donaciones del sector privado y organismos internacionales.

Primero los ingresos propios son recursos financieros que devienen de fuentes locales, y son gestionados por los gobiernos autónomos descentralizados, los GADs obtienen estos ingresos tributarios y no tributarios (Mencias, 2017).

Según la secretaría de Planificación y Desarrollo los ingresos propios tributarios son el cobro de servicios básicos, cómo el agua potable; también a través de Tasas cómo la recolección de basura; y contribuciones especiales de mejoras. Los ingresos no tributarios son por actividades económicas como el arrendamiento de un bien, venta de productos agrícolas o artesanales, rifas y sorteos (Secretaría de Planificación y desarrollo, 2015).

Los GAD parroquiales rurales cuentan con ingresos propios y son los que provienen de la administración de infraestructura comunitaria y del espacio público parroquial. De igual manera, estos, pueden contar con los ingresos que provienen de la delegación que a su favor realicen otros niveles de gobierno y los de cooperación internacional, legados, donaciones, y actividades de autogestión (Secretaría de Planificación y desarrollo, 2015).

Siguiendo la misma línea, podemos definir a las transferencias del gobierno como aquellas asignaciones que realiza el Gobierno central a los gobiernos autónomos descentralizados con la finalidad que estos puedan financiar sus competencias (Ministerio de finanzas, 2010). Las transferencias del gobierno central a los GADs dependen sustancialmente de las transferencias entregadas por parte del gobierno central la cual siempre va a depender del tamaño de los cantones, entre más pequeños menos necesidades, debido a menor cantidad de habitantes menor diversificación de la estructura productiva, los niveles de formalidad e informalidad (Mencias, 2017).

La última fuente de ingreso son las donaciones, las cuales pueden ser en efectivo o en especies, en efectivo el cual consiste en dinero, para que los GADs puedan realizar cualquier tipo de obra social y por ejemplo una donación de un terreno para beneficio de los GADs, y consecuente la comunidad local, es donación en especie.

### 3.2.- Políticas de transparencia y rendición de cuentas hacia la ciudadanía

Las políticas de transparencia y rendición de cuentas hacia la ciudadanía se han convertido en elementos esenciales para garantizar una gestión pública ética, participativa y eficaz. En el contexto ecuatoriano, la necesidad de implementar estas políticas no solo responde a un mandato legal, sino también a una demanda social que exige instituciones abiertas, responsables y sensibles al control ciudadano. En una sociedad democrática, no es suficiente que las autoridades actúen con legalidad; deben también rendir cuentas de sus decisiones, explicar sus motivaciones, justificar sus acciones y asumir responsabilidades cuando existan fallas. En palabras del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), “la rendición de cuentas es un proceso mediante el cual quienes toman decisiones sobre la gestión de lo público, cumplen su deber y responsabilidad de explicar, dar a conocer o responder a la ciudadanía sobre el manejo de lo público y sus resultados” (CPCCS, 2008, p. 5).

El objetivo de estas políticas es garantizar que la ciudadanía no solo acceda a información, sino que tenga la posibilidad real de incidir en la toma de decisiones y en el control del uso de los recursos públicos. Para ello, se deben crear mecanismos efectivos que faciliten el acceso directo y comprensible a los informes, proyectos y decisiones institucionales, especialmente en los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), universidades, medios de comunicación y autoridades electas. Según el CPCCS, el espacio de rendición de cuentas debe ser comprensible, accesible y útil, y debe fomentar el ejercicio del derecho ciudadano al control social como parte de una cultura democrática activa (CPCCS, 2008, p. 6). Esto implica que la rendición de cuentas no debe reducirse a un evento anual con exposición de diapositivas o lectura de cifras, sino que debe constituirse en una oportunidad para el diálogo, la retroalimentación crítica y la construcción de confianza entre autoridades y ciudadanos.

El principio de transparencia, reconocido ampliamente en la legislación ecuatoriana e internacional, cumple una función preventiva frente a la corrupción y la mala administración pública. Su importancia radica en que permite que los ciudadanos conozcan el qué, cómo, cuándo y por qué de las decisiones que afectan su entorno y bienestar. Como señala Jiménez (2017), “la transparencia es el medio mediante el cual los ciudadanos intervienen en el sistema público y en la toma de decisiones referentes al bienestar social, de una

manera nítida, sin ningún tipo de adversidades ni complicaciones” (p. 89). No obstante, este principio ha sido desvirtuado en muchos casos, ya que se ha limitado a la publicación formal de datos o al cumplimiento superficial de obligaciones, sin garantizar el verdadero acceso a la información ni su comprensión por parte de la ciudadanía. Este vacío funcional genera que muchas personas perciban la rendición de cuentas como un acto simbólico, vacío de contenido o incluso manipulado con fines políticos.

En el plano institucional, la transparencia debería ser un principio transversal que impregne todos los niveles del Estado, desde los ministerios hasta las juntas parroquiales. Sin embargo, la realidad demuestra que existen serias deficiencias en su aplicación: muchas instituciones publican sus informes fuera de plazo, en formatos técnicos difíciles de entender, o simplemente no los socializan adecuadamente con la comunidad. A esto se suma la limitada capacidad técnica y jurídica de muchos ciudadanos para interpretar esta información, así como una creciente desconfianza en las instituciones públicas, generada por casos de corrupción, promesas incumplidas y falta de seguimiento a las decisiones colectivas. Tal desconfianza actúa como un freno a la participación ciudadana y debilita la legitimidad del Estado (Fundación Ciudadanía y Desarrollo, 2022, p. 73).

La Constitución de la República del Ecuador reconoce expresamente la importancia de la transparencia y la rendición de cuentas como principios de gobernabilidad democrática. En su artículo 96 establece que se garantiza la democracia interna, la alternabilidad de sus dirigentes y la rendición de cuentas para todas las formas de organización de la sociedad, asegurando que toda gestión pública esté sujeta a escrutinio ciudadano (Asamblea Nacional, 2008). Además, el artículo 204 reafirma que el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social es el órgano encargado de promover e impulsar el control social, la transparencia y la lucha contra la corrupción, velando por que las instituciones respondan ante la ciudadanía por su accionar.

Desde una perspectiva operativa, las instituciones públicas —y también aquellas privadas que administran fondos públicos— tienen la obligación de establecer un sistema claro de planificación y evaluación anual. Para ello deben presentar informes detallados sobre los logros, actividades y recursos ejecutados, en el marco de su Plan Operativo Anual (POA). Este documento es una herramienta de gestión que permite al ciudadano conocer, anticipadamente, cuáles son los compromisos institucionales para el año en curso, y luego verificar si estos se cumplieron. La elaboración y publicación de los POA debería estar acompañada por jornadas de socialización con la comunidad, mecanismos de consulta previa y procesos de seguimiento continuo que permitan el ejercicio efectivo del control social (SENPLADES, 2020, p. 34).

Lamentablemente, en muchos contextos locales la elaboración del POA y los procesos de rendición de cuentas se han convertido en simples requisitos administrativos sin implicación real. En visitas realizadas a distintos GAD por parte de organizaciones como Grupo FARO y la Fundación Esquel, se ha constatado que en muchas ocasiones estos procesos no incluyen participación efectiva, no se difunden los informes en lenguaje accesible y no se retroalimentan con las observaciones de la comunidad (Grupo FARO, 2021, p. 41). Esta situación refleja una desconexión profunda entre lo normativo y lo real, donde el derecho a la transparencia existe en el papel, pero no siempre en la experiencia ciudadana.

Frente a este panorama, es necesario revalorizar la rendición de cuentas como una herramienta de construcción democrática, no como un trámite burocrático. Esta debe ser entendida como un acto de humildad institucional, en el que los funcionarios públicos reconocen que su autoridad deriva del mandato ciudadano, y que por tanto están en la obligación moral y legal de explicar su accionar. Asimismo, se requiere un cambio de paradigma en la administración pública, en el que se valore la transparencia no como un riesgo sino como una fortaleza, y en el que la ciudadanía deje de ser vista como un obstáculo o un espectador pasivo, para convertirse en protagonista del control, la vigilancia y la propuesta.

Las políticas de transparencia y rendición de cuentas hacia la ciudadanía constituyen una dimensión esencial del derecho a participar en la vida pública. Su correcta implementación no depende únicamente de normas o de informes técnicos, sino de la voluntad política, la cultura organizacional y la capacidad ciudadana para ejercer sus derechos. Desde mi punto de vista, considero que uno de los grandes retos jurídicos de nuestro tiempo es traducir estos principios constitucionales en prácticas cotidianas que sean comprensibles, accesibles y efectivas para todos los ciudadanos. Solo así podremos avanzar hacia una gestión pública verdaderamente democrática, donde rendir cuentas no sea una excepción, sino una regla de convivencia entre el Estado y la sociedad.

### **3.3.- Participación ciudadana como instrumento de control democrático del gasto**

La participación ciudadana es uno de los mecanismos más significativos de control democrático del gasto público, no sólo porque permite a la población intervenir activamente en la asignación de recursos, sino también porque fortalece la transparencia, la confianza institucional y la equidad en el uso del presupuesto. En sociedades como la ecuatoriana, donde la administración pública ha sido históricamente opaca y centralizada, la incorporación de la ciudadanía en la toma de decisiones presupuestarias representa un

avance hacia una gobernabilidad más cercana, horizontal y legítima. Según el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), “el control social permite a la ciudadanía vigilar, monitorear y evaluar la gestión pública, desde un enfoque de corresponsabilidad en la construcción del bien común” (CPCCS, 2019, p. 8).

En el marco jurídico ecuatoriano, la Constitución de 2008 establece claramente que la participación ciudadana es un principio fundamental del Estado y un derecho de todas las personas. En su artículo 95, se reconoce que las ciudadanas y ciudadanos tienen el derecho y el deber de participar de manera protagónica en las decisiones de interés público, de forma directa o a través de sus representantes (Asamblea Nacional, 2008). Este principio se complementa con el artículo 100, que obliga a los niveles de gobierno a institucionalizar espacios de participación en la planificación y presupuesto, y también en el seguimiento y evaluación de políticas públicas. Estas disposiciones confirman que el control democrático del gasto no debe limitarse a entes técnicos o de control interno, sino que debe abrirse a la comunidad como una expresión viva de soberanía popular.

Una de las herramientas más visibles de participación en la distribución del gasto es el presupuesto participativo, una metodología que permite a la ciudadanía definir prioridades de inversión dentro de su territorio. Cuando este mecanismo se aplica de forma seria y transparente, no solo mejora la asignación de los recursos, sino que promueve el aprendizaje cívico, la confianza institucional y el empoderamiento comunitario. Investigaciones realizadas en ciudades como Cuenca, Ibarra y Loja han demostrado que la implementación de presupuestos participativos ha contribuido a mejorar la eficiencia del gasto, ya que las obras ejecutadas responden a demandas reales y no a intereses clientelares o electorales (Ponce & Cueva, 2020, p. 58). Este tipo de prácticas también permite visibilizar a seres históricamente excluidos, como mujeres, jóvenes y comunidades rurales, quienes en muchos casos no tienen acceso a los espacios formales de decisión.

Además del impacto en la distribución del gasto, la participación ciudadana influye de manera directa en la calidad de vida. Esto se debe a que los ciudadanos conocen mejor que nadie las necesidades urgentes de su territorio, y cuando son parte del proceso de priorización del gasto, se genera una asignación más justa y eficiente de los recursos. Según un estudio del PNUD en América Latina, “cuando la ciudadanía incide en el gasto público, se incrementa la satisfacción con los servicios, mejora la calidad de la obra pública y se fortalece el sentido de pertenencia con los proyectos ejecutados” (PNUD, 2022, p. 43). En el caso ecuatoriano, experiencias de participación en salud, agua potable y educación han demostrado que el involucramiento ciudadano reduce los conflictos sociales, mejora el mantenimiento de las obras y fortalece la corresponsabilidad en la gestión pública.

Sin embargo, a pesar de los avances normativos, la participación efectiva de la ciudadanía en el control del gasto enfrenta importantes desafíos. En muchos municipios del país, la elaboración del presupuesto participativo se limita a una consulta simbólica, sin seguimiento ni retroalimentación; en otros casos, la información no se entrega de forma clara o no se socializa adecuadamente. Según la Fundación Ciudadanía y Desarrollo (2022), “la falta de capacitación ciudadana, la baja institucionalización de los procesos y la escasa voluntad política siguen siendo los principales obstáculos para una participación incidente en el uso de los recursos públicos” (p. 64). Esto genera frustración, desconfianza y desinterés por parte de la ciudadanía, lo que a su vez debilita la calidad del control democrático y perpetúa las prácticas de exclusión.

Desde una perspectiva humanizada, la participación ciudadana en el gasto público no debe ser entendida solo como una técnica de planificación, sino como un acto de dignidad democrática. Es la posibilidad de que una madre de familia en una zona rural pueda decidir junto a sus vecinos si lo prioritario es un sistema de agua o un centro de salud. Es el derecho de un joven estudiante a cuestionar por qué se ejecutan obras innecesarias mientras su escuela se cae a pedazos. Es también la oportunidad para que los adultos mayores propongan políticas de accesibilidad o programas de salud preventiva. Estos ejemplos, vividos en la cotidianidad de los barrios y comunidades, son los que dan vida real al principio de participación. Tal como afirma Sen (1999), “el desarrollo requiere la expansión de las libertades reales que las personas disfrutan, y entre ellas, la libertad de participar en la vida pública ocupa un lugar central” (p. 24).

En ese sentido, una participación ciudadana auténtica y vinculante puede ser un verdadero contrapeso al poder institucional, previniendo decisiones arbitrarias, obras sin utilidad o gastos excesivos. Pero para que ello sea posible, se necesita crear condiciones favorables: acceso a la información en tiempo real, procesos formativos en control fiscal, metodologías claras para el seguimiento presupuestario, y mecanismos de rendición de cuentas adaptados al contexto local. En resumen, no se trata únicamente de “consultar” a la ciudadanía, sino de convertirla en un actor político capaz de fiscalizar, proponer y decidir.

### **3.4.- Evaluación ciudadana de la gestión presupuestaria local**

En el contexto ecuatoriano actual, la evaluación ciudadana de la gestión presupuestaria local se ha convertido en una herramienta esencial para fortalecer la democracia participativa, garantizar la transparencia en el uso de los recursos públicos y promover la corresponsabilidad entre autoridades y sociedad civil. Esta evaluación, lejos de ser un procedimiento exclusivamente técnico, representa un acto de vigilancia ciudadana que

permite a las personas incidir directamente en la toma de decisiones públicas y exigir cuentas sobre el manejo del presupuesto en los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD). La gestión de los fondos públicos ya no puede concebirse únicamente como una competencia de los técnicos municipales o de las autoridades electas, sino como un proceso compartido en el que la ciudadanía debe tener un rol activo y deliberativo (Ponce, 2021, p. 49).

La base jurídica de esta práctica se encuentra, ante todo, en la Constitución de la República del Ecuador de 2008, la cual consagra la participación ciudadana como un derecho fundamental y un principio transversal del Estado. El artículo 95 establece que “las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual o colectiva, participarán de manera protagónica en las decisiones de interés público” (Asamblea Nacional, 2008). Esta disposición se complementa con el artículo 100, que dispone que los niveles de gobierno fomentarán la participación ciudadana en la formulación de planes y presupuestos, así como en el control social de los mismos. Además, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) refuerza esta exigencia al obligar a los GAD a establecer instancias de participación ciudadana, como los consejos de planificación, los presupuestos participativos y los procesos de rendición de cuentas (COOTAD, 2022, art. 297).

En materia financiera, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPLAFIP) determina los principios y fases del ciclo presupuestario, haciendo énfasis en la necesidad de informar y evaluar de forma transparente el uso de los recursos públicos. Según el artículo 55 de este cuerpo legal, los gobiernos locales deben rendir cuentas semestralmente sobre la ejecución de su presupuesto, lo cual constituye una oportunidad clave para el control social (COPLAFIP, 2021). En este mismo sentido, el Reglamento General del COPLAFIP establece que las unidades de planificación deben garantizar el acceso a información clara, oportuna y comprensible, a fin de que la ciudadanía pueda ejercer su derecho a la evaluación (Ministerio de Finanzas, 2020).

Otra institución fundamental en este proceso es la Contraloría General del Estado, que tiene la responsabilidad de auditar el uso de los fondos públicos y emitir informes sobre la legalidad, eficacia y eficiencia del gasto. Estos informes son públicos y sirven como base para que la ciudadanía exija correctivos o sanciones cuando se detecten irregularidades (Contraloría General del Estado, 2022). Por su parte, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) promueve el ejercicio del control social mediante veedurías, observatorios, audiencias públicas y otras herramientas de seguimiento, fortaleciendo el vínculo entre comunidad y gestión pública (CPCCS, 2021).

Una de las formas más visibles y efectivas de evaluación ciudadana es el presupuesto participativo, una metodología de planificación democrática mediante la cual los habitantes de un territorio definen, junto con sus autoridades, en qué se invertirá parte del presupuesto municipal. En Ecuador, esta práctica ha sido promovida desde los años 2000 con diversos resultados, pero con una constante: el fortalecimiento del tejido social y la corresponsabilidad en la ejecución de obras (Crespo & Martínez, 2020, p. 71). La participación directa de las comunidades en la priorización de proyectos permite que el presupuesto refleje realmente las necesidades locales, y no solo los intereses de los técnicos o de los actores políticos dominantes.

En la práctica, la evaluación ciudadana de la gestión presupuestaria implica más que acceder a datos; requiere que las personas comprendan el lenguaje técnico del presupuesto, que puedan hacer preguntas, contrastar cifras y detectar incoherencias entre lo proyectado y lo ejecutado. En un estudio realizado en el cantón Simón Bolívar (Guayas), se evidenció que la percepción de la ciudadanía sobre la ejecución de obras es más exigente que los informes institucionales, ya que la gente valora no solo los resultados, sino también los procesos y la transparencia con que se informa cada etapa (Rivera & Pincay, 2021, p. 93). Por ejemplo, una obra puede estar técnicamente concluida, pero si la comunidad no fue informada adecuadamente o no se le consultó sobre su utilidad, puede ser percibida como ineficiente o incluso innecesaria.

Asimismo, un informe desarrollado por la Fundación Ciudadanía y Desarrollo (2022) sobre la ejecución presupuestaria en Manabí concluyó que los mecanismos de participación y control social son más efectivos cuando se combinan con campañas de alfabetización fiscal, es decir, cuando se enseña a las personas a leer y analizar el presupuesto público. Sin ese conocimiento básico, la evaluación ciudadana corre el riesgo de convertirse en una mera formalidad sin impacto real. Por tanto, se requiere no solo voluntad política, sino también una inversión sostenida en procesos educativos que conviertan al presupuesto en una herramienta pública accesible y comprensible.

Desde una perspectiva más humanizada, la evaluación presupuestaria no puede entenderse como un simple procedimiento contable. Se trata de un ejercicio de ciudadanía activa en el que hombres y mujeres de todas las edades expresan su visión de lo público, confrontan promesas con realidades y reclaman coherencia ética y política en la administración de los recursos. Como estudiante de Derecho en la Universidad de Cuenca, considero que esta evaluación constituye una forma viva de ejercer el derecho a la participación, pero también un medio para construir legitimidad institucional desde abajo. Imaginemos a una madre de familia de una comunidad rural que, al participar en un cabildo

abierto, pregunta si el presupuesto aprobado para una escuela ya se ha ejecutado. Su pregunta no es sólo técnica, es una manifestación de esperanza, de justicia y de defensa del interés colectivo.

La evaluación ciudadana de la gestión presupuestaria local es un derecho fundamental y una práctica que fortalece el control social, la transparencia y la gobernabilidad democrática. Aunque la normativa ecuatoriana establece marcos claros para su implementación, su efectividad depende del compromiso de las autoridades locales, de la accesibilidad de la información y, sobre todo, de la capacidad de la ciudadanía para ejercer este derecho de forma informada y crítica. Promover esta cultura requiere que las universidades, las organizaciones sociales y los medios de comunicación se conviertan en aliados estratégicos en la construcción de una ciudadanía fiscalmente responsable, capaz de influir de forma real y legítima en las decisiones públicas.

### **3.5.- Propuestas para fortalecer la cultura de transparencia y participación activa**

En el Ecuador contemporáneo, hablar de transparencia y participación ciudadana no puede reducirse a enunciar principios legales, sino que debe entenderse como un proceso cultural, social y político en constante construcción. La cultura de la transparencia y la participación activa se enfrenta a una serie de desafíos estructurales que van desde la desconfianza institucional hasta el desconocimiento generalizado sobre los derechos ciudadanos. En este contexto, proponer estrategias que fortalezcan dicha cultura implica no solo perfeccionar los marcos normativos existentes, sino también repensar las prácticas cotidianas de relación entre el Estado y la sociedad. Tal como afirma Aguilar Villamar (2021), “una democracia solo se legitima cuando la ciudadanía puede incidir efectivamente en la toma de decisiones públicas y conocer cómo se gestionan los recursos que le pertenecen” (p. 77).

Uno de los primeros pilares para fortalecer esta cultura es la educación para la participación y la transparencia, entendida como un proceso continuo que debe ser impulsado desde el sistema educativo y reforzado por las instituciones públicas. No basta con garantizar el acceso formal a la información, si no se generan las capacidades ciudadanas para comprender, analizar y actuar sobre ella. En este sentido, es indispensable introducir en los programas educativos contenidos sobre ética pública, ciudadanía fiscal, análisis de políticas públicas y control social. La educación no debe limitarse a la transmisión de contenidos abstractos, sino que debe incluir ejercicios prácticos de participación y formación de valores democráticos. Como lo señala la UNESCO (2020), “una ciudadanía informada y empoderada es el mayor antídoto contra la corrupción y la apatía” (p. 52). En la práctica,

esto se traduce en promover simulaciones de asambleas locales, debates escolares sobre presupuestos participativos y prácticas estudiantiles en entidades públicas.

Otra propuesta esencial es el fortalecimiento de los mecanismos de acceso a la información pública, tanto desde el marco legal como desde su implementación técnica. Aunque la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP) obliga a todas las instituciones públicas a publicar y actualizar de forma periódica información sobre su gestión, los niveles de cumplimiento siguen siendo desiguales, y la mayoría de portales institucionales presentan limitaciones técnicas, falta de actualización o información en lenguaje técnico inaccesible para la ciudadanía general (Fundación Ciudadanía y Desarrollo, 2022). Por ello, se propone revisar el diseño de estos portales para adaptarlos a criterios de usabilidad, accesibilidad lingüística y pertinencia cultural, incluyendo versiones en idiomas originarios y formatos visuales para personas con discapacidad. Además, se recomienda implementar ventanillas físicas de transparencia en zonas rurales o periféricas, donde el acceso a internet es limitado, garantizando así una cobertura más equitativa.

En paralelo, se plantea la construcción de redes territoriales de veeduría y control social, en donde se articulen universidades, colectivos ciudadanos, juntas parroquiales y organizaciones comunitarias. Estas redes pueden desarrollar observatorios locales de gestión pública, procesos de auditoría ciudadana participativa y seguimiento de proyectos comunitarios, generando una vigilancia activa y sostenida sobre el uso de los recursos públicos. Experiencias como las redes de observación ciudadana implementadas en Azuay y Loja han demostrado que cuando la comunidad se organiza para exigir cuentas, la calidad del gasto público mejora y la corrupción disminuye (Villavicencio & Guamán, 2021, p. 137). Para garantizar su funcionamiento, estas redes deben contar con apoyo técnico y recursos básicos por parte del Estado, pero su independencia debe ser respetada como condición fundamental para su credibilidad.

Asimismo, es necesario repensar los procesos de rendición de cuentas que actualmente se desarrollan en muchos GAD como simples formalidades administrativas. Una verdadera rendición de cuentas debe ir más allá de la exposición de cifras técnicas y convertirse en un diálogo político y ciudadano donde las autoridades expliquen, justifiquen y respondan a las decisiones tomadas, y donde la ciudadanía tenga espacio para evaluar, proponer y reclamar. El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) ha promovido metodologías de rendición de cuentas participativas que incluyen cabildos ciudadanos, audiencias públicas, asambleas intergeneracionales y recorridos de obras con las comunidades (CPCCS, 2021). Estas metodologías deben institucionalizarse mediante

ordenanzas locales que obliguen a incluir procesos de evaluación ciudadana y seguimiento posterior a los compromisos asumidos por las autoridades.

Un componente frecuentemente ignorado en las políticas de transparencia es el acompañamiento técnico y jurídico a los ciudadanos y organizaciones que desean participar o controlar la gestión pública. Muchas veces, las barreras de entrada no son la falta de interés, sino la complejidad legal y administrativa de los procedimientos. Por ejemplo, si una organización de barrio quiere hacer una veeduría sobre la construcción de una obra municipal, debe presentar documentación, coordinar con el CPCCS, conocer aspectos técnicos de contratación pública, etc. Sin el debido acompañamiento, estas iniciativas fracasan o se desmotivan. En este sentido, se recomienda que los municipios y prefecturas creen unidades de acompañamiento ciudadano con personal capacitado que oriente y asesore en procesos de participación, control social y acceso a la información, bajo principios de gratuidad, respeto y colaboración.

Por otra parte, la ética pública institucional debe transformarse en cultura organizacional, no como discurso sino como práctica cotidiana. Fortalecer la transparencia implica también trabajar con los servidores públicos, promoviendo valores de honestidad, respeto, servicio y apertura al diálogo. Para ello, es necesario implementar planes de formación ética, establecer protocolos claros de conducta, crear canales internos de denuncia protegida y evaluar periódicamente la confianza ciudadana en cada dependencia pública. Como señala el PNUD (2023), “la integridad institucional no puede ser impuesta, debe ser cultivada desde dentro, mediante incentivos y coherencia entre lo que se predica y lo que se hace” (p. 60). Además, es fundamental erradicar prácticas clientelares, discrecionales o paternalistas que pervierten la participación ciudadana y convierten los espacios públicos en instrumentos de manipulación electoral.

Desde una perspectiva más humanizada, fortalecer esta cultura también implica reconstruir el vínculo emocional y simbólico entre ciudadanía e instituciones. La transparencia no puede ser solo una obligación legal, debe ser una actitud pública basada en la confianza mutua. Considero que promover propuestas para fortalecer la cultura de transparencia y participación activa en Ecuador implica una transformación integral que articule marcos normativos, prácticas educativas, estructuras institucionales, canales accesibles de información y, sobre todo, relaciones humanas basadas en la confianza y el respeto. La participación no puede seguir siendo un privilegio para pocos, ni la transparencia un simple cumplimiento de formularios. Ambas deben ser el reflejo de una nueva forma de vivir lo público: más cercana, más democrática y más justa.



## CONCLUSIÓN

La presente investigación ha evidenciado que la participación ciudadana en el gasto público local en el Ecuador, si bien se encuentra reconocida como un derecho constitucional y respaldada por un conjunto normativo robusto, aún enfrenta serias limitaciones estructurales, institucionales y culturales que impiden su ejercicio pleno y transformador. A lo largo del trabajo se ha demostrado que existe una clara disonancia entre el marco jurídico que promueve la corresponsabilidad social en la planificación y control del gasto público, y la práctica cotidiana en la que predomina el formalismo institucional, el centralismo y la exclusión territorial.

Uno de los hallazgos más significativos ha sido constatar que los Gobiernos Autónomos Descentralizados parroquiales, pese a estar en contacto directo con la comunidad, muchas veces reproducen dinámicas autoritarias que restringen los canales de deliberación real con los ciudadanos. Procesos como las audiencias públicas, los cabildos, la silla vacía o las veedurías, cuando son aplicados únicamente como una obligación legal y no como una herramienta de democratización, terminan perdiendo su fuerza transformadora y se convierten en rituales vacíos, más cercanos al cumplimiento normativo que al empoderamiento social.

En este sentido, la cultura política autoritaria y el lenguaje técnico-burocrático utilizado en la rendición de cuentas constituyen barreras que perpetúan la desigualdad en el acceso a la información, especialmente para los sectores rurales, indígenas, afroecuatorianos y comunidades históricamente marginadas. La exclusión educativa, la precariedad en infraestructura institucional y la desconfianza acumulada hacia las autoridades contribuyen a que gran parte de la ciudadanía se mantenga al margen del debate sobre la gestión pública, debilitando así los principios de transparencia, eficacia y equidad que deberían guiar el gasto público local.

No obstante, también se han identificado oportunidades claras para transformar esta realidad. Algunas experiencias de GADs que han impulsado procesos de capacitación ciudadana, mecanismos accesibles de participación y espacios de diálogo efectivo, muestran que es posible construir una gestión pública más incluyente, sostenible y legítima. El fortalecimiento de las capacidades comunitarias, el compromiso político real de las autoridades y la simplificación de los procesos participativos son pasos fundamentales para superar las barreras actuales.

En suma, la participación ciudadana no puede seguir siendo tratada como una opción discrecional del Estado, sino como un derecho activo que debe ser garantizado con políticas públicas concretas, voluntad política sostenida y estructuras institucionales que reconozcan a las personas como sujetos de decisión, no como meros receptores de información. La construcción de una democracia sustantiva en el Ecuador exige avanzar hacia un modelo de gestión territorial donde la ciudadanía incide de manera directa y efectiva en la definición de prioridades, en el control del uso de los recursos públicos y en la evaluación del cumplimiento de metas sociales.

Consolidar este enfoque participativo no solo permitirá mejorar la eficiencia del gasto público, sino también recuperar la confianza ciudadana, fortalecer la cohesión social y avanzar hacia un verdadero desarrollo local con justicia y equidad. Como futuros juristas, profesionales o servidores públicos, el compromiso con una participación activa, crítica e informada será el pilar para transformar la gestión pública en una herramienta real de cambio para los territorios más olvidados del país.

## Referencias

Asamblea Nacional. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*.  
<https://www.asambleanacional.gob.ec>

Consejo Cantonal de Cuenca. (2010). *Ordenanza que regula la participación ciudadana en el presupuesto participativo de las parroquias rurales del cantón Cuenca*.

COOTAD. (2021). *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*. Registro Oficial Suplemento 303.

Courdourier Real, C. R. (2015). Participación ciudadana e instituciones: un análisis desde la teoría democrática de Robert A. Dahl. *Estudios Sociológicos*, 33(99), 579–605.  
<https://doi.org/10.24201/es.2015v33n99.1390>

Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS). (2008). *Manual para la rendición de cuentas*.

Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS). (2019). *Guía para el ejercicio del control social*.

Crespo, M., & Martínez, D. (2021). *Participación ciudadana y presupuesto participativo en los GAD rurales del Ecuador*. Universidad Andina Simón Bolívar.

Derecho, Á. (s/f). *La afectación del principio de participación ciudadana en la asignación del gasto público* [Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador].  
<https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/5547/1/T2129-MDA-Jimenez-La%20afectacion.pdf>

Díaz Aldret, A. (2017). Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas. *Gestión y Política Pública*, 26(2), 341–379.  
[https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-10792017000200341](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792017000200341)

Editorial EAFIT. (s/f). *El presupuesto participativo: Páginas preliminares*.

Fundación Ciudadanía y Desarrollo. (2022). *Informe de evaluación de transparencia institucional*.

Fundación Ciudadanía y Desarrollo. (2022). *Informe sobre participación y transparencia en los GAD*.

Fundación Ciudadanía y Desarrollo. (2022). *Informe sobre transparencia institucional en Ecuador*.

Grupo FARO. (2021). *Informe de evaluación de políticas de acceso a la información pública en los GAD*.

Hamilton, A. (1788). *The Federalist Papers*. McLean.

Jeréz Caicedo, L. L. (2013). *Implicaciones del Código de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización en el desarrollo económico local: Caso Cotopaxi* [Tesis de licenciatura, Pontificia Universidad Católica del Ecuador]. <https://repositorio.puce.edu.ec>

Jiménez, R. (2017). *Ciudadanía activa y gestión pública local*. Editorial Jurídica Andina.

Jiménez, R. (2017). *Transparencia y derecho a saber en América Latina*. Editorial Jurídica Andina.

PNUD. (2022). *Informe sobre desarrollo humano en América Latina*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

PNUD. (2022). *Informe sobre participación, presupuesto y gobernanza local en América Latina*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

PNUD. (2023). *Informe sobre gobernanza democrática en América Latina*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

PNUD. (2023). *Informe sobre gobernanza democrática local*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Ponce, M., & Cueva, L. (2020). *Gestión local y presupuesto participativo en Ecuador*. Universidad Andina Simón Bolívar.

Ponce, M., & Cueva, L. (2021). *Presupuesto participativo y democracia local en Ecuador*. Universidad Andina Simón Bolívar.

Rossmann, M. (1973). *Summerhill pro y contra*. Fondo de Cultura Económica.

Sandoval, A. N. A. W. (s/f). *Un elemento estratégico para la Agenda 2030 y el gobierno abierto*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Sen, A. (1999). *Development as freedom*. Oxford University Press.

SENPLADES. (2020). *Guía metodológica para la rendición de cuentas en el sector público*.

Zonales Quito. (2019). *Informe sobre presupuestos participativos en el Distrito Metropolitano de Quito*. Municipio de Quito.