



REVISTA PRISMA SOCIAL N° 45

FORMACIÓN INICIAL DE LA DOCENCIA Y EDUCACIÓN LINGÜÍSTICA: FACTORES DE CAMBIO SOCIAL EN EL HORIZONTE 2030

2° TRIMESTRE, ABRIL 2024 | SECCIÓN ABIERTA | PP. 136-164

RECIBIDO: 30/6/2023 – ACEPTADO: 20/4/2024

EVALUAR LA CALIDAD DEMOCRÁTICA DE PROCESOS DE PRESUPUESTACIÓN PARTICIPATIVA EN EDUCACIÓN SUPERIOR

UN INSTRUMENTO EMANADO DEL CASO DE ESTUDIO DE LA UNIVERSIDAD DE CUENCA, ECUADOR

EVALUATE THE DEMOCRATIC QUALITY OF PARTICIPATORY BUDGETING PROCESSES IN HIGHER EDUCATION

AN INSTRUMENT EMERGED FROM THE CASE STUDY OF THE UNIVERSITY OF CUENCA, ECUADOR

PABLO PAÑO YÁÑEZ / PABLO.PANOY@UCUENCA.EDU.EC

DOCENTE TITULAR E INVESTIGADOR. UNIVERSIDAD DE CUENCA, ECUADOR



prisma
social
revista
de ciencias
sociales

RESUMEN

Ante las muy diversas formas y modelos de presupuestos participativos ejecutados en el mundo en los últimos 30 años, ha existido un importante debate respecto a sus reales aportes al cambio institucional y democrático que se ha centrado especialmente, en evaluar su calidad democrática. En su llegada mucho más reciente a universidades y otras instituciones públicas, y ante la experiencia concreta que se evalúa de la Universidad pública de Cuenca en Ecuador, implementada con base a metodologías participativas de investigación acción, se propone una herramienta de evaluación de la calidad democrática para procesos similares en base a 5 grandes campos genéricos (participación, proposición, reglas-toma de decisiones, gestión intrainstitucional e impactos transformadores), así como se analizan los resultados en base a esos campos tras sus dos primeros años de puesta en marcha.

PALABRAS CLAVE

Presupuestación participativa; calidad democrática; metodologías participativas de investigación acción (IAP).

ABSTRACT

Given the great diversity of forms and models of Participatory budgeting (PB) executed worldwide in the last 30 years, there have been meaningful discussions regarding their actual contributions to institutional and democratic change, which have focused on evaluating their democratic quality particularly. In its much more recent arrival at universities and other public institutions, and given the experience assessed by the public University of Cuenca in Ecuador, implemented based on participatory action research methodologies, a democratic quality evaluation tool is proposed. Similar processes based on five large generic fields (participation, proposal, rules-decision making, intra-institutional management, and transformative impacts) and the results based on those fields after its first two years of operation are analyzed.

KEYWORDS

Participatory budgeting (PB); democratic quality; participatory action research methodologies (IAP).

1. INTRODUCCIÓN

1.1. ANTECEDENTES Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

La presupuestación participativa ya cuenta en el mundo con una trayectoria superior a los 30 años. Con experimentaciones profundamente diversas respecto a sus formatos, procedimientos, localización geográfica (decenas de países y municipios de los 5 continentes) (Allegretti *et al*, 2011) (Dias, 2014), orientación político-ideológica de los gobiernos, recursos decididos, impactos, etc., se sigue confirmando como la política estrella de la democracia participativa, no solo por su número con más de 7.000 experiencias realizadas, si no también por el hecho de permitir la toma de decisiones ciudadana directamente sobre recursos económicos de carácter público y por los impactos transformadores que buenas prácticas han dejado.

Resulta complejo hablar de modelos debido a la particularidad de los casos y contextos. Sintomer (2005) aborda una clasificación para experiencias europeas identificando los siguientes tipos, metodologías y denominaciones: Porto Alegre adaptado para Europa, Representación de intereses organizados, Fondo comunitarios a nivel local y municipal, Mesa de negociación público-privada, Consulta sobre finanzas públicas, y Participación de proximidad que dan cuenta de una gran diversidad de planteamientos bajo el nombre genérico de presupuestos participativos. Resulta especialmente significativo, el denominado como modelo influencia de Porto Alegre. Es conocido como esta ciudad brasilera crea a finales del s.XX esta herramienta y la pone en práctica por primera vez y, más allá de las múltiples variantes a partir de la propuesta de la participación ciudadana incidiendo sobre el presupuesto, su señal ha quedado instalada como referente central, especialmente para experiencias de América Latina y España, principalmente por aún poderse afirmar que se trata del modelo de mayor profundidad e impactos democráticos alcanzado.

Su desarrollo predominante en el ámbito de gobiernos locales permitió a la vez su implementación en otros tipos de instituciones públicas como es el caso de centros educativos de distinto nivel (especial atención merecen experiencias en centros infantiles con la participación abierta de sus niños y niñas). La presente investigación profundiza en el caso de universidades públicas, especialmente del mundo hispanoamericano, donde en la última década se ha ido incrementando su puesta en práctica. Paño *et al.* (2023b) señalan casos especialmente en Argentina, España y Portugal, junto a experiencias incipientes en sendas universidades de Colombia y Venezuela, además de la de la Universidad de Cuenca en Ecuador sobre la que se profundiza en este documento.

La temática para el presente estudio se sitúa en el contexto de las áreas y niveles de participación que se puedan alcanzar en la práctica política. Escaleras de la participación y niveles que avanzan desde autoritarios o poco libres a otros que suman expresiones de un ejercicio libre y dialogado de decisiones públicas fueron ordenados por numerosos autores como Rowe y Frewer, Morgan y Lifshay, Arnstey, Papay, Fung, Burton o Lestrelin *et al.*, tal cual sistematizan Francés y La Parra-Casado (2019). En su interior un tema central específico tratado acerca de las experiencias de políticas en democracia, corresponde a evaluar específicamente su calidad democrática como mecanismo de valorar su incidencia en la profundización del desarrollo democrático que la democracia participativa, deliberativa y directa plantean. La calidad demo-

crática en términos nacionales referidos a prácticas únicamente representativas, ya había sido abordada mediante autores como O'Donnell (1997) o Tusell (2015), tal cual señalan Paño *et al.* (2023a). Sin embargo, las expresiones de la calidad democrática en procesos representativos macro, solamente cuantitativos que básicamente permiten la participación mediante la convocatoria de electores cada cierto número de años (4 o 5), dan muy baja cuenta de ella. No en vano experiencias en democracia directa, deliberativa y participativa aparecen precisamente para potenciar la capacidad democrática en procesos que fueron planteados en base a que no tienen por qué limitarse exclusivamente a la representación. Santos y Avritzer (2004) o Brugué (2009) se han referido a la calidad democrática en procesos de democracia participativa, así como autores como Parés (coord.) lo abordan explícitamente en obras como *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa* en lo que constituye un despliegue para identificar la evaluación y mejora de los múltiples procesos que la ampliación democrática está mostrando (Parés, 2009).

A partir de esta búsqueda que otorgue referentes e indicadores de cómo evaluar los procesos hacia su mejora (más o menos centrados en la calidad democrática) se encuentran diversas propuestas ordenadoras de políticas basadas en democracia y participación que se analizan a continuación. Partiendo desde una identificación más inicial Anduiza y de Maya (2005) situaban los campos de evaluación de la calidad de la participación en torno a: i) quién participa, ii) sobre qué se participa, iii) cómo se participa y, iv) cuáles son las competencias del proceso; ello en la búsqueda de identificar unos indicadores que orienten la evaluación sobre esos aspectos centrales de un proceso participativo. En cercana relación con esta ordenación, posteriormente Parés y Castilla (2009) referidos a criterios de calidad democrática para evaluar procesos participativos, identifican hasta 5 grandes ámbitos de los que, a su vez, señalan los criterios y aspectos a evaluar. En concreto proponen: coordinación (acuerdo, transversalidad, coliderazgo, integración en el sistema participativo, claridad, planificación y recursos); participantes (expansión, diversidad, representatividad, grado de apertura); temática (relevancia, procedencia, capacidad de intervención); forma cómo se participa (grado de participación, calidad de la información, calidad de la deliberación) y resultados (impacto, seguimiento, devolución, mejora de relaciones, aprendizaje y evaluación) (Parés, 2009).

Otro ejemplo es el que plantean Francés y La Parra-Casado (2019) como componentes y criterios para la evaluación de procesos participativos, en su caso desde procesos de salud pública, aunque generalizable a cualquier proceso mediante participación de la ciudadanía. Especifican estos 6 grandes campos de evaluación con sus respectivos criterios: Inclusión (apertura a la autoselección, inclusión efectiva, igualdad de acción en el proceso para todos/as, diversidad de canales de inclusión); Flujo de información (aprendizaje, comprensión, gestión de la información, rendición de cuentas, mecanismos de auditoría); Deliberación (tiempo de discusión, pluralismo, modificación de posiciones iniciales, resolución de conflictos, apoyo de expertos en salud); Toma de decisiones (criterios de decisión, transparencia, pasos antes de decisiones, tipos de acuerdo, viabilidad de decisiones); Compromiso institucional (voluntad política, sincronidad, coordinación interinstitucional, marcos legales, financiamiento y logística); y Capacidad de la comunidad (control de comunidad sobre distribución de recursos, sustentabilidad, Cogestión en la implementación, incidencia ciudadana en definir agenda y temas de salud,

autorregulación del proceso). Como herramienta operativa proponían cuantificar de 1 a 5 cada ámbito y criterio para obtener evaluaciones periódicas de la marcha de los procesos.

En un análisis sobre sistemas de participación en Ecuador, Paño *et al.* (2023a) evalúan para 2020 la implementación de los sistemas de participación (entre los que podían estar incluidos presupuestos participativos) a nivel de los gobiernos locales en el marco de la puesta en vigencia de la última Constitución del país (2008) que planteaba importantes innovaciones también en campos de participación y democracia; para ello también recurren a evaluaciones de calidad democrática. Ordenan en 7 categorías: Grado de autonomía de la participación; Tipo y formas de participación; Toma de decisiones; Transparencia; Reglas de los procesos; Existencia y tipo de deliberación; y, finalmente, Impactos transformadores; este último se desagregaba en otros 6 cuáles eran: mejora de la cultura política; mejora de la cultura organizativa; distribución de recursos; grados y tipos de empoderamiento - poder popular; y, criterios de justicia social. Referido al mismo caso de estudio, en otro documento se señala como resultado la diferenciación cuando los procesos y políticas participativas implican una institucionalización de bajo perfil democrático, o cuando esa institucionalización es instituyente y democratizadora con mayores índices de calidad democrática en base a los criterios e indicadores anteriormente señalados (Paño, 2019).

Finalmente señalar como al interior de este marco de la participación y la democracia participativa, también han sido propuestos mecanismos específicos para la evaluación de procesos de presupuestación participativa. Allegretti, García-Leiva y Paño (2011) se refieren a principios rectores y objetivos de PPvo especificando en: dinamizar el tejido social, democratizar la democracia, garantizar la diversidad social del territorio reflejada en el PPvo, proporcionar espacios de inclusión social, relegitimar las instituciones representativas, lograr mayor justicia social en la distribución de los recursos públicos, redescubrir el territorio donde habitan los actores del PPvo, modernizar la máquina, e incrementar la autonomía financiera de las institución promotora. El mismo año Lopes Alves y Allegretti (2011) realizan un acercamiento a la evaluación de éstos abordando la temática desde 3 enfoques: i) los elementos relacionados con el impacto del PPvo sobre la ciudadanía en general, ii) aquellos elementos específicos que se pueden tratar con la ciudadanía, e iii) indicadores pertinentes a la evaluación del proceso en sí mismo. Del primer enfoque señalan los siguientes como grandes características a ser medidas y sus aspectos principales: Información (conocimiento acerca del PPvo; si la persona sabe qué son; dónde y cuándo se realiza; y formas de conocimiento); Cobertura (posibilidad de acceder al PPvo; y Representatividad); Participación (si ya ha participado en el PPvo y cómo); Confianza (confianza en el proceso; y si el individuo se siente capaz de participar en el PPvo). El segundo enfoque respecto a los indicadores a nivel de los participantes es ordenado de la siguiente forma: Perfil del participante (características del participante); Información (cómo conoció el PPvo; conocer las reglas; cómo las conoció; sabe para qué sirve el PPvo); Participación anterior (si y cómo ha participado en los PPvo anteriores); Tipo de participación (participación activa vs pasiva); Métodos de interacción, eficiencia y atractivo de los métodos de interacción) y finalmente, Confianza y reconocimiento (confianza en el proceso; y si el individuo se siente capaz de participar en el PPvo). Finalmente, desde el punto de vista ciudadano, determinan la siguiente ordenación: Cobertura (cantidad y locales de realización de asambleas; horarios, días de realización duración); Modelo (consultivo o deliberativo); Valores (opinión sobre el porcentaje de presupuesto

disponible); Divulgación (diversidad de métodos de divulgación; antelación de divulgación) y, como último campo, Votación (modelo de votación; tiempo de votación). Encabezado por el mismo investigador en 2012 un equipo realiza una sistematización empírica en 40 municipios de América Latina y España en la que aplicando parcialmente los datos de la propuesta de evaluación tratada, se profundiza sobre aspectos económicos, de participación, de las propuestas y de la percepción democrática de los participantes respecto a esos procesos de PPvo (Allegretti *et al.* 2012).

Ganuzo y Francés (2012) focalizando en mayor medida en la calidad democrática del PPvo proponen 5 grandes campos con sus respectivas categorías que son específicamente: Participación (sujeto de participación; cómo se participa; creación de estructuras de participación); Relación de PsPs¹ con la Administración (Relación de arriba a abajo o de abajo a arriba; margen de maniobra de las y los participantes); Reglas del proceso (cómo se elaboran las reglas; quién participa en las formulación; grado de autonomía que concede a la ciudadanía; posibilidad de modificar el funcionamiento de los PsPs); Deliberación (nivel de deliberación; quién puede participar en deliberaciones; en qué momentos se puede deliberar) y finalmente, Proceso de toma de decisiones (carácter público o privado de ese proceso; reglas claras de decisión, empleo de criterios de distribución para tomar decisiones).

En tiempos más recientes y con mayor perspectiva temporal sobre el desarrollo de experiencias de PPvo Esteban-Carbonell *et al.* (2021) y Tomás del Río *et al.* (2023) proponen un mecanismo que denominan como sintético de evaluación de los presupuestos participativos con 4 dimensiones, 15 criterios, 35 ámbitos y 105 indicadores. Las dimensiones y criterios propuestos son: Diseño y planificación (pertinencia, coherencia, viabilidad del diseño, y calidad del diseño); Despliegue y desarrollo del proceso (capacidad de propuesta, implementación, calidad del proceso en la ejecución); Participantes movilizados (grado de apertura, cantidad, diversidad y representatividad); y Efectos y resultados (capacidad propositiva, órgano de decisión, eficacia de ejecución presupuestaria, eficiencia en uso de remanentes, implementación de las propuestas). Estos últimos se desagregan en ámbitos de evaluación que, a su vez, derivan en indicadores cuantitativos y cualitativos ordenados como altos, medios y bajos. En el segundo documento lo aplican directamente a la experiencia de PPvo de la ciudad de Zaragoza entre 2017 y 2019. El instrumento aborda, tanto el diseño como el proceso real del PPvo analizado, arrojando un resultado de evaluación con puntuación media que osciló entre media-alta respecto al diseño y los participantes, y media-baja respecto al desarrollo.

Propuesta de instrumento de evaluación

Con base a los antecedentes revisados para procesos participativos, políticas públicas de participación, incluidos los ejemplos para procesos de presupuestos participativos a nivel municipal, para el presente ejercicio se propone un instrumento específico de evaluación para presupuestos participativos en universidades públicas inspirado en la experiencia de la propia práctica bajo la lógica de adaptarse al contexto político, social y cultural del caso (Tomás del Río *et al.* 2023). Para ello se recogen múltiples elementos del rico debate y elaboración precedente, a la vez que se contextualiza al marco concreto de universidades públicas en este caso hispa-

¹ Presupuestos participativos.

noamericanas, con el objetivo de proponer un instrumento simplificado y asertivo que guíe su implementación con base en el desarrollo de su calidad democrática.

Cabe precisar que el modelo en el que se inspira el proceso de la Universidad de Cuenca es, sin duda, el de Porto Alegre; ser el principal referente de estas experiencias en términos de profundidad democrática, su énfasis en la inclusión y justicia social, y haber sido realizada en América Latina determinan que sea el modelo inspirador. Ello a la vez explica para el instrumento de evaluación que se propone la presencia de aspectos más precisos de calidad democrática y su énfasis en elementos como justicia social, pluralidad, inclusión, deliberación, entre otros. Los campos generales y específicos trabajados y las respectivas fuentes se especifican a continuación.

Tabla 1. Campos principales, específicos y fuentes para su construcción para la evaluación de la participación y presupuestos participativos

Cam po principal	Fuente	Cam po específico	Fuente
PARTICIPACIÓN	<i>Ganuz a - Francés</i>	Diversidad	<i>Ganuz a - Francés</i>
	<i>Lopes - Allegretti</i>		<i>Lopes - Allegretti</i>
	<i>Pa ño- Pacheco- Sucozhañay</i>		<i>Parés - Castilla</i>
	<i>Esteban et al</i>		<i>Pa ño - Pacheco - Sucozhañay</i>
PROPOSICIÓN	<i>Tomás del Río et al- Esteban et al</i>	Inclusión	<i>Tomás del Río et al. Ganuz a - Francés</i>
			<i>Lopes - Allegretti</i>
			<i>Parés - Castilla</i>
			<i>Pa ño - Pacheco - Sucozhañay</i>
	<i>Lopes - Allegretti</i>	Oportunidades Amplitud cam pos de proposición	<i>Tomás del Río et al. Propia Ganuz a - Francés</i>
	<i>Esteban et al</i>	Deliberación	<i>Lopes- Allegretti Ganuz a - Francés</i>
REGLAS - TOMA DECISIONES	<i>Tomás del Río et al</i>		<i>Lopes- Allegretti</i>
	<i>Ganuz a - Francés</i>	Arraigo decisio nal del proceso	<i>Pa ño- Pacheco- Sucozhañay Ganuz a - Francés</i>
	<i>Lopes- Allegretti</i>		<i>Francés - La Parra</i>
	<i>Pa ño- Pacheco- Sucozhañay</i>		<i>Lopes- Allegretti</i>
		Estructura formal	<i>Pa ño- Pacheco- Sucozhañay Ganuz a - Francés</i>
		Reglamentación	<i>Pa ño - Pacheco - Sucozhañay Ganuz a - Francés</i>
		<i>Pa ño - Pacheco - Sucozhañay</i>	

GESTION INTRA INSTITUCIONAL	Ganuzo -Francés	Relevancia	Parés - Castilla
	Lopes- Allegretti	Transparencia	Ganuzo - Francés
	Paño-Pacheco- Sucozhañay	Eficiencia	Paño - Pacheco - Sucozhañay Ganuzo -Francés
IMPACTOS TRANSFORMADORES	Paño-Pacheco- Sucozhañay	Cultura organizativa y democrática	Lopes- Allegretti Paño - Pacheco - Sucozhañay
		Calidad de soluciones Formativos	Propia Paño - Pacheco - Sucozhañay
		Hacia la sociedad y el territorio	Esteban et al Paño - Pacheco - Sucozhañay
			Tomás del Río et al.- Esteban et al.

El instrumento de evaluación creado enfatiza en aspectos que desde la sistematización de otras prácticas, como especialmente desde la propia experiencia en marcha se consideran los más relevantes para una práctica innovadora de presupuesto participativo con énfasis en la calidad democrática en universidades, especialmente públicas. En particular recoge de todos los modelos revisados para concretar en esta con énfasis en aspectos democratizantes como son la toma de decisiones, las propuestas y, las y los participantes. Además, se asume, junto a analizar la gestión intrainstitucional, los que en genérico son denominados como impactos transformadores relacionados especialmente con aquellos respecto a la cultura organizativa y democrática, con la calidad de diagnóstico y de las soluciones planteadas desde la comunidad universitaria, así como los impactos del presupuesto participativo hacia la sociedad local, regional y nacional. En concreto los campos específicos que se proponen son: Reglas - toma de decisiones, Participación, Proposición, Gestión intrainstitucional, Impactos transformadores, con los campos específicos y criterios que se detallan a continuación.

Tabla 2. Instrumento para evaluación de calidad democrática en procesos de presupuesto participativo en universidades

CAMPO PRINCIPAL	CAMPOS ESPECÍFICOS	CRITERIOS
PARTICIPACIÓN	Diversidad	Pluralidad
	Inclusión	Universalidad
PROPOSICIÓN	Oportunidades	Grado de igualdad roles participantes
	Amplitud campos de proposición	Diversidad de ámbitos y propuestas
REGLAS - TOMA DE DECISIONES	Deliberación	Espacios y calidad para ella
	Arraigo decisional del proceso	Vinculante – consultivo
	Estructura formal	Existencia y características de órganos
GESTIÓN INTRA INSTITUCIONAL	Reglamentación	Existencia y tipo de reglamento
	Relevancia	Montos
	Transparencia	Rendición de cuentas
IMPACTOS TRANSFORMADORES	Eficiencia	Ajuste temporal en cumplimiento
	Cultura organizativa y democrática	Descentralización – autonomía – inclusión
	Calidad de soluciones	Recursos institucionales y técnicos
	Formativos	Creación de cultura democrática
	Hacia la sociedad y territorio	Referencia territorial

De ella se deducen las variables genéricas y específicas (campos principales y específicos) que se emplearán para la evaluación, que, mediante su traducción a criterios o indicadores, permitirán la obtención de resultados.

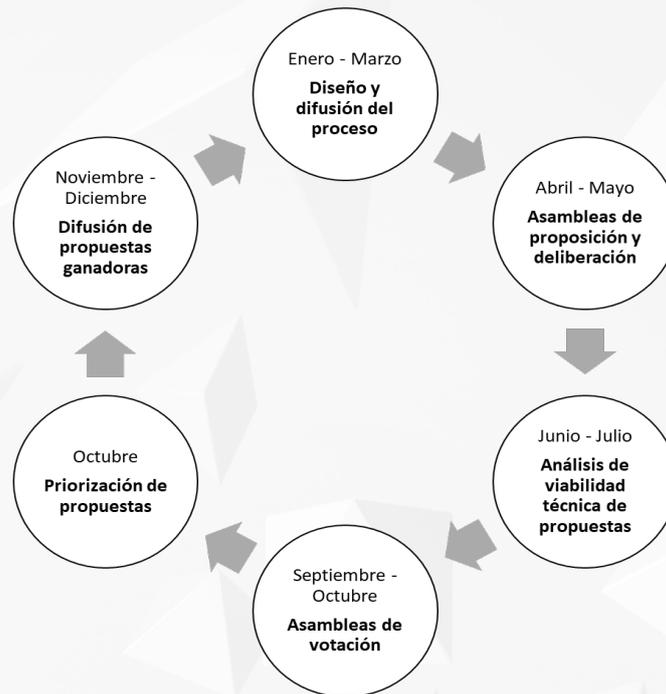
Campos como la participación (que se plantea igualitaria en una institución con roles estratificados), la calidad de la proposición y sus soluciones, el impacto sobre la cultura democrática, la toma de decisiones o impacto sobre el territorio, entre otros, dan la particularidad para evaluar la presupuestación participativa que se ejerce en un centro universitario.

1.2. CASO DE ESTUDIO

La presente investigación se centra en el proceso de presupuesto participativo iniciado con la experiencia piloto en la Universidad de Cuenca, Ecuador desde enero 2022 con vigencia hasta la actualidad (enero 2024) en su expansión a otras 6 nuevas facultades, y con la planificación de convertirse en 2025 ya en política de toda la institución. Resulta relevante señalar que su implementación como procedimiento se realiza a partir de metodologías participativas de investigación y acción poniendo el énfasis en aspectos como la transparencia, la inclusión, la deliberación, el impacto democratizador y la eficiencia del proceso que se traduzca en mejoras constatables. Este enfoque se traduce en múltiples elementos cuales son: los espacios asamblearios para la toma de decisiones, la presencialidad buscando las relaciones cara a cara, la conformación de órganos representativos plurales con un carácter facilitador, o la aplicación de criterios de bien común a las propuestas más votadas como complementación al resultado en las urnas.

En la actualidad dicha experiencia reúne a 7 facultades con un potencial de participantes de aproximadamente 10.000 personas de los diferentes roles: estudiantes, trabajadores, investigadores y docentes (incluidas las autoridades). La experiencia piloto otorgó 50.000\$ para el primer año, y para la ampliación al segundo, ahora en 7 facultades, ascendió a una cantidad de 140.000\$. Los campos de proposición e intervención son abiertos y los recursos se obtienen básicamente de gastos de inversión y recursos externos de las distintas unidades. Se trata de un proceso reglamentado, aprobado desde el rectorado de la institución y que, gracias a ello, ha contado con apoyo logístico para su realización. Aun así, la propuesta inicial proviene de un docente e investigador sin que se pueda identificar con una propuesta clara de arriba hacia abajo ni a la inversa, en la medida que tampoco provino de la base estudiantil u otra. El proceso se ha planteado con un carácter anual para el proceso de proposición, deliberación y votación, así como el posterior para la ejecución de las propuestas aprobadas el año anterior. Asimismo, se definió desde un principio con un carácter vinculante en que, tras el proceso informado con carácter transparente, el resultado emanado de las urnas y tras la aplicación de criterios de bien común y justicia social, se debe realizar por encima de cualquier voluntad particular.

A modo de contextualización cabe precisar el calendario anual seguido ambos años de proceso de presupuesto participativo y que se representan en el siguiente gráfico.

Figura 1. Calendario anual

Partiendo cada año de procesos de diseño, preparación institucional y formación a grupos motores en cada facultad, así como de difusión explicativa de qué era y cómo iba a funcionar el PPvo en cada facultad que ocupó los tres primeros meses, el proceso se centra en los procesos assemblearios de democracia directa: asambleas de proposición en abril y mayo, y asambleas de votación en octubre de cada año. El número de estas asambleas ha variado en función del número que conforma la comunidad universitaria de cada facultad oscilando entre 1 asamblea (Odontología) de cada tipo u 8 (Medicina). Junto a estos momentos centrales, otros momentos destacados son, tras su conformación plural (con representantes de cada rol universitario) y rotativa cada año, las reuniones del Consejo del Presupuesto participativo de cada facultad que tras cada asamblea se reúnen específicamente para: evaluar la viabilidad de las propuestas definiéndolas como viables, no viables y de gestión, y tras las de votación, para aplicar los criterios de bien común sobre las propuestas más votadas, surgiendo de ella el listado final de propuestas aprobadas a ejecutar durante el año posterior. Por su carácter cíclico anual, el siguiente año es el plazo para la ejecución de las propuestas aprobadas el año anterior, así como a la vez se inicia un nuevo proceso de proposición y decisión de propuestas a ejecutar el año posterior.

1.3. OBJETIVOS

Para este documento de sistematización e investigación del proceso de presupuesto participativo de la Universidad de Cuenca 2022-23 se plantean los siguientes objetivos

- Proponer un modelo de evaluación de la calidad democrática para procesos de presupuestación participativa en universidades.
- Evaluar la calidad democrática de la experiencia de presupuesto participativo de la Universidad de Cuenca en base al modelo planteado.

- Exponer cómo la metodología participativa utilizada para la presupuestación participativa en la Universidad de Cuenca aportó a elevar la calidad democrática de la gestión respecto al modelo tradicional.

1.4. JUSTIFICACIÓN

Tal cual se ha señalado, existe un desarrollo de la reflexión y mecanismos que permitan evaluar la calidad democrática para procesos participativos de origen institucional, entre ellos de presupuestación participativa. Sin embargo, estos últimos son muy recientes en ámbitos universitarios, incluidos los de universidades públicas del mundo hispanoamericano. Ante la diversidad de cómo los presupuestos participativos son realizados en las múltiples experiencias, resulta de primera relevancia acercarnos a poder evaluar su calidad democrática entendida como su capacidad de profundizar en prácticas democráticas inclusivas, plurales, transparentes, que impacten en la distribución de la toma de decisiones y los recursos.

Como se ha visto, en la amplia literatura acerca de experiencias de presupuesto participativo en localidades del mundo entero un debate central se ha centrado en la calidad democrática. Con importante potencialidad respecto a tratar sobre la decisión sobre recursos monetarios públicos, poder ser vinculantes, incidir sobre el territorio de forma diferencial, apostar por muy diversos elementos de inclusión social, una parte de ellos no han resultado en absoluto transformadores por problemáticas como su procedimentalización o trabajar sobre montos muy bajos que no resultaban impactantes; asimismo se han sistematizado razones por las que fracasaron, entre ellas motivos relacionados con baja calidad democrática (Paño, 2015). En ese sentido evaluar su calidad democrática se convierte en aspecto fundamental para lograr evaluar sus impactos, especialmente desde la perspectiva de permitir expansión democrática y, de hecho, aportar a la generación/afianzamiento de cultura democrática al interior también, de universidades públicas.

Que se tenga conocimiento, no existen modelos evaluativos de la calidad democrática en procesos de presupuestación participativa en universidades. La particularidad de realizarlos como campo de ampliación y transparentación de las decisiones institucionales, encuentra en un mecanismo de evaluarlos para su mejora, un aporte significativo para su seguimiento. La particularidad de implementarlos con una comunidad universitaria que se pueden caracterizar como con múltiples, diversos e innovadores conocimientos y capacidades científicas entre otras, tratándose de una institución pública histórica de alta relevancia y reconocimiento en la región y la ciudad, entre otras razones, otorga importante expectativa de que se convierta en una política orientadora en términos de democratización y eficiencia para la gestión de recursos públicos. La existencia de presupuestos participativos en Ecuador por ley y contemplados en la Constitución vigente, pero sin embargo, con bajo impacto democratizador y transformador, constituye otra razón relevante de esta investigación y propuesta hacia promover y aumentar su calidad democrática.

Finalmente, una alusión a la innovación metodológica que este estudio y proceso también implican. Corresponde al hecho que se profundizará en el documento de que, implementado con metodologías participativas de investigación y acción, estas permitieron a la vez la ejecución del proceso institucional, como la investigación en sí, de la que deriva este mismo estudio.

2. DISEÑO Y MÉTODO

2.1. OBJETO DE ESTUDIO Y TIPO DE INVESTIGACIÓN

La investigación se centra en el proceso de presupuesto participativo puesto en marcha en la Universidad de Cuenca como experiencia de democracia participativa poniendo el énfasis, tanto en la calidad democrática, como en las metodologías que lo hicieron posible. Estos énfasis se relacionan con aquel enfoque de la ciencia política y sociales en general, orientado hacia el desarrollo democrático incluido el planteamiento de mecanismos para su evaluación y mejora.

Conviene desde un inicio recalcar como particularidad el doble vínculo respecto a la metodología que el proceso estudiado tiene. Corresponde al hecho de que el proceso de presupuesto participativo estudiado fue construido e implementado mediante la adaptación de metodologías participativas de investigación e intervención social, las mismas que en el plano investigativo permitieron la obtención de la información de primera mano. Su fundamento en la indisociabilidad de la investigación y la acción, ofreció ambos tipos de resultados: unas propuestas democráticamente obtenidas para la presupuestación de la institución (plano de gestión pública, política y social), así como la información para sistematizar y evaluar dicho proceso (plano investigativo). Desde el inicio ambas orientaciones fueron contempladas y planteadas conscientemente de esa manera. Por lo demás, han existido experiencias anteriores de aplicación y ajuste de estas metodologías a procesos de presupuestos participativos tal cual señalan Ganuza *et al.* (2011). De hecho, se recalca como el éxito democratizador de buenas prácticas de PPvo en España y Europa habrían tenido un factor fundamental en la metodología participativa utilizada (Baiocchi y Ganuza, 2017).

Ubicados desde el paradigma actual de la complejidad que, regido por la falta de certidumbre para determinar realidades sociales siempre complejas, dinámicas y que necesariamente están compuestas por múltiples planos, se planteó una metodología procesual que lograra contemplar y combinar el mayor número posible de planos y fuentes, asumiendo, aun así, la incompletud para aprehender una realidad de este tipo. Para ello la metodología utilizada se basa en la identificación de tres grandes campos de la realidad social por lo demás profundamente imbricados, los cuales son las dimensiones descriptiva, discursiva y movilizadora, que entregan respectivamente información cuantitativa (hechos sociales), cualitativa (posicionamientos) y participativa (acción) (Martí; 2005). Desde esa perspectiva de la investigación acción participativa y las metodologías participativas de investigación y acción, la investigación realizada conjugó en su proceso estos tres campos de información, incluida aquella vinculada a acción (Ganuza *et al.*, 2011), mostrando por ello un carácter mixto compuesto.

Con base a este planteamiento de pluralismo metodológico dicha investigación se planteó además como: longitudinal, explicativa, empírica, documental, con un carácter microsociológico y/o micropolítico, así como con un carácter principalmente inductivo. La temporalidad del caso estudiado corresponde a dos años desde enero 2022 a finales de diciembre de 2023 y, por tanto, tuvo un carácter diacrónico relativo a ese proceso. Toma un carácter preferentemente explicativo más allá de los aspectos descriptivos a los que también recurre. Analiza una realidad social abierta y empírica, en la medida que no se trató de situaciones experimentales exclusivamente generadas para ser investigadas. Referente a un caso al interior de una institución,

se identifica como microsociológica y micropolítica, aunque cabe aclarar que potencialmente observaba a más de 10.000 individuos al interior de ella; sin olvidar, además, que el proceso fue observado desde el resto de la ciudad y la sociedad en que dicha universidad se ubica.

2.2. HIPÓTESIS Y PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

Tal cual otros estudios lo demostraron para casos de presupuestación participativa en municipios (Ganuja y Francés; 2012), para el presente estudio en una universidad pública, la hipótesis formulada plantea que: la utilización de metodologías de investigación - acción participativa adaptada para la implementación de presupuestos participativos en universidades públicas, entendidos como una política de democracia participativa, permitió alcanzar altos niveles de calidad democrática en diferentes aspectos, por lo demás, muy superior a los niveles y características tradicionalmente utilizados en la gestión anterior de la propia institución.

Los objetivos y, a su vez la hipótesis, guardan directa relación con las preguntas guía de la investigación que se plantean como: (i) ¿de qué forma la implementación de presupuestos participativos en la Universidad de Cuenca adaptados mediante metodologías participativas de investigación y acción social aportaron a la mejora democrática de la gestión institucional? y (ii) ¿qué mecanismo y criterios de evaluación de su calidad democrática se pueden obtener de esa práctica?

El ámbito de estudio abordado corresponde espacialmente a la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad pública de Cuenca, en Ecuador, en su primer año que en el segundo se amplió a 6 facultades más lo que implicó un campo de trabajo en ambas escalas. En términos temporales se centra en la experiencia piloto que se desarrolló a lo largo de todo el año 2022, así como el año 2023 como tiempo de expansión del proceso; asimismo se alude a momentos previos para su definición y diseño que corresponden al año 2021. En definitiva, se puede centrar este aspecto temporal entre julio de 2021 y diciembre de 2023 con énfasis en el año 2022. Las unidades de trabajo fueron los diferentes espacios creados para el proceso (asambleas, reuniones de consejo, otros espacios), junto a elementos relacionales más dinámicos vinculados al impacto en el funcionamiento ampliado de esta institución y sus agentes.

Del universo de trabajo que constituyó la implementación de presupuestos participativos hacia la totalidad de la comunidad universitaria de esta facultad y otras, los ámbitos de participación, reglamentación, roles, propuestas, mecanismos institucionales constituyeron el foco de observación y análisis.

De ellos se derivan las variables principales expresadas en la tabla de evaluación que se propone como instrumento de evaluación de la calidad democrática, y que se sistematizaron en: roles de las y los participantes (autoridades, docentes, estudiantes, trabajadores, técnicos investigadores), su sexo, edad, carrera de desempeño, propuestas (ámbito, deliberación sobre ellas, votación); Aspectos organizacionales del proceso (instancias del proceso, procedimiento, criterios de justicia social); finalmente, también aspectos institucionales (ejecución, montos).

Cabe especificar que en la medida que el proceso de presupuesto participativo analizado, trabajó con el universo potencial total de miembros de la institución (facultades), o sea, la totali-

dad de personas vinculadas de forma directa a ellas (trabajadores/as, docentes, estudiantes e investigadores/as), no requirió la elaboración ni sujeción a muestras estadísticas.

2.3. TÉCNICAS

Refiriéndonos a las técnicas investigativas utilizadas para la recogida de información, sin poder perder de vista su estrecha vinculación con el proceso de intervención de la realización del propio presupuesto participativo, se sintetizan en: la recogida, sistematización y análisis de la información documental tanto cuantitativa y cualitativa, técnicas participativas de deliberación y aplicación de criterios, así como, observación participante y no participante, las cuales se detallan a continuación.

Recogida, sistematización y análisis de material documental cuantitativo y cualitativo.

El proceso de implementación del presupuesto participativo en su experiencia piloto a lo largo de 2022 y su ampliación en 2023 generó numeroso material tanto cuantitativo como cualitativo. Del primer tipo los registros de proposición como de votación que arrojó información diversa respecto a: rol de las y los participantes, carrera, edad, sexo, si presentó propuestas y si acudió o no a la asamblea. Asimismo, se registraron datos cuantitativos de la difusión en los diferentes espacios (centros docentes, aulas, reuniones de trabajadores, estudiantes) para cuantificar cuántas personas fueron informadas. De forma similar se obtuvo el material cualitativo que corresponde a las propuestas presentadas a través de fichas específicas para ello. Esta última fue sistematizada y analizada mediante análisis temático. Esa información material se obtuvo del material documental surgido del proceso, especialmente a través del Informe de la experiencia piloto del PPvo² en la FCEA³, como de actas del Consejo del PPvo FCEA, como del Procedimiento del PPvo FCEA.

Técnicas participativas de deliberación y aplicación de criterios

Más allá de los espacios participativos más propios del proceso del presupuesto participativo como las asambleas y las reuniones del consejo del PPvo, existieron dos instancias específicas identificables por el trabajo con técnicas participativas en su interior; en concreto fueron espacios de deliberación para la sintetización de propuestas, por una parte, y por otra, un taller participativo de aplicación de criterios de bien común a las propuestas aprobadas. Ambos fueron espacios colectivos de construcción; el primero promovió sintetizar entre sus proponentes, propuestas que inicialmente tenían una temática común; el segundo, aplicó los 7 criterios (urgencia-necesidad, número de beneficiarios, tipo de beneficiarios, aporte a la asociatividad e identidad, aporte medioambiental, coste) preestablecidos para evaluar las propuestas ([UCU], 2023) y, tras discusión en subgrupos en un taller participativo, otorgó una puntuación por cada criterio a cada propuesta. Del primero surgieron propuestas sintetizadas que se pudieron presentar a la votación, y del segundo, la evaluación cualitativa y cuantitativa de las propuestas evaluadas según esos criterios.

Observación participante y no participante

² Presupuesto Participativo.

³ Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas

Desde esta lógica múltiple y compleja de comprender y abordar la realidad social mediante la implementación de este mecanismo de democracia participativa que fue el presupuesto participativo, también jugó un papel clave la observación desde las y los investigadores/facilitadores, especialmente de los espacios colectivos que el proceso participativo brindó. Por una parte, las asambleas de proposición y votación, y reuniones del Consejo del PPvo donde se pudo poner en práctica una observación participante en la medida que los investigadores asumían el rol de facilitadores de la implementación de esa política y, en particular, de la organización y dirección de esos espacios/reuniones colectivas. En concreto se sistematizaron mediante una ficha de observación aspectos como: interacción de los participantes según roles y grupos, preguntas y dudas planteadas, actitud (activa-pasiva), planteamiento de innovaciones, los niveles de deliberación, los argumentos sobre el proceso, la cultura democrática de los participantes, la comprensión y ecuanimidad en la aplicación de esos criterios, entre otros. Y por otro, una observación no participante, respecto a espacios informales en cuanto al comportamiento de las y los participantes (aulas, entornos de asambleas, construcción de propuestas, espacios informativos, espacios de votación). En concreto, la receptividad en las aulas y otros espacios sobre el proceso y la posibilidad de proponer, la atención prestada, reacciones, preguntas planteadas y otros espontáneos surgidos en estas interacciones, opiniones y comportamientos sobre el proceso que aportaron información sobre la percepción de los participantes. La sistematización mediante una ficha de las observaciones realizadas se vinculó y trianguló con el resto de material recogido.

En el siguiente cuadro se sintetizan los momentos del proceso participativo, las fuentes de información y técnicas utilizadas

Tabla 3. Fuentes de información y técnicas para su recogida a lo largo del proceso

Momento del proceso	Fuente de información	Técnicas	Detalle
Proceso de Difusión	Visita a aulas y reuniones de profesores y trabajadores.	Observación no participante.	Antes de cada asamblea se convocó aula por aula y otros espacios para invitar a todos los roles a la proposición y asistencia a asambleas.
	Elaboración de tik toks por estudiantes	Análisis de contenidos y expresión sobre el proceso y la participación en ellos	Mecanismos de difusión audiovisual elaborados por iniciativa de estudiantes.
Reuniones de conjunción de propuestas similares Proposición y Asamblea de Proposición	Propuestas iniciales y finales conjuntadas	Reunión participativa	Entre propositores de propuestas relacionadas se promueve deliberación hacia conjuntar una única propuesta
	Propuestas recogidas	Registro cuantitativo con datos de Sexo, edad, carrera, rol.	Listado de participantes a la entrada a las asambleas
	Registros de participación	Observación participante	Mediante fichas virtuales o presencialmente en las asambleas los participantes plantean propuestas. Respecto a propuestas, preguntas, actitudes, entre otras.

Asambleas de Votación	Resultados de votación	Cómputos cuantitativos de votación de propuestas.	Cada participante más allá de su rol tiene derecho de 1 a 3 votos (según el número de propuesta a votación).
Reuniones de consejos del presupuesto participativo	Interacción en desarrollo de asambleas. Evaluación de las propuestas ganadoras.	Observación participante	Preguntas, comentarios, comportamiento en grupos ante la votación.
	Interacción en desarrollo de reuniones.	Taller participativo de aplicación de criterios	Los y las participantes (representantes electos) aplican los criterios tras deliberación en grupos y posterior exposición en plenarios.
		Observación participante y no participante	Equipo facilitador observa y sistematiza aspectos respecto al proceso democrático, las opiniones y actitudes de participantes ante él.

3. TRABAJO DE CAMPO

El proceso sociopolítico e investigativo seguido se atiene a tres grandes fases que se indetifican como: diseño, experiencia piloto y ampliación-ejecución, de las que el trabajo de campo predomina en la segunda y tercera. La experiencia de ambos años se extendió a lo largo de todo 2022 y 2023, y en su interior hubo momentos de intenso trabajo de campo que correspondió a los momentos de difusión (marzo-abril y septiembre, proposición (pre-asambleas y asambleas), reuniones del Consejo del presupuesto participativo FCEA (junio y noviembre) y las asambleas de votación (octubre). Las convocatorias de estos espacios del proceso de presupuesto participativo fueron a su vez, espacios de recolección de información tanto cuantitativa (registro de participantes), cualitativa (propuestas, debates), participativa (resultados de talleres de deliberación y priorización); en todos ellos también de observación participante y no participante. La sistematización y revisión documental, tanto inicial como durante, también se inscriben en esta etapa.

La etapa de ampliación y ejecución corresponde a dos procesos paralelos. La primera relacionada con la decisión institucional de ampliar el presupuesto participativo a 6 facultades más, además de la inicial. La ejecución, corresponde al proceso de la facultad de la experiencia piloto, de implementar a lo largo del año 2023 las propuestas aprobadas el año anterior, situación que se cumplió a inicios de 2024.

Surgida del trabajo de campo, la información cuantitativa fue procesada con el sistema SPSS, así como la cualitativa y participativa mediante análisis temático. La información observacional sistematizada se trianguló con la anterior para el análisis e interpretación.

4. RESULTADOS

La exposición de los resultados obtenidos del proceso de presupuesto participativo piloto y su ampliación en la Universidad de Cuenca, se realiza a través del instrumento de evaluación de la calidad democrática elaborado (pág., 5) a partir de la reflexión de la experiencia y la literatura especializada. Así, frente a los campos centrales que se proponen cuáles son participación,

proposición, reglas y toma de decisiones, gestión intrainstitucional e impactos transformadores, se procede a desagregarlos en campos más acotados los cuales, a su vez, se someten a criterios que permitan su evaluación. A continuación, se exponen campo a campo.

4.1. PARTICIPACIÓN

Para la experiencia piloto la comunidad universitaria convocada estuvo compuesta por estudiantes, docentes (entre ellos autoridades), trabajadoras/es (administrativos/as y otros como conserjes) y técnicos/as de investigación cuyos universos responden proporcionalmente al 93, 5, 1, y 0,6% respectivamente de la comunidad universitaria de la facultad piloto que asciende a algo más de 2.000 personas.

En términos de inclusión, se comprueba en el planteamiento el carácter universal del proceso que convocó a todos sus roles directamente vinculados (quedaron fuera solo personas de los servicios de limpieza o seguridad pero que no están vinculados a la universidad sino a empresas externas). A partir de esa convocatoria de alta inclusión la respuesta de participación fue la siguiente: 65% las y los trabajadores/as, 63.7% las y los docentes, el 50,7% las y los estudiantes, y el 16,5 de los técnicas y técnicos investigadores (Paño *et al.*, 2023b). Como dato específico del segundo año ampliado a 7 facultades, la participación fue de 5.058 personas solo en las asambleas de votación sobre un universo aproximado de 10.000; ello supera un 50% de la participación potencial, muy superior a cualquier índice de presupuestos participativos municipales, aunque no resulten plenamente comparables.

En cuanto a diversidad que se complementa con inclusión, se observó que más allá de la totalidad de los roles convocados, esta también se buscó y encontró respecto a las carreras convocadas, la edad, el sexo, el origen étnico y otros, cumpliendo de una forma clara el criterio de pluralidad de voces que pudieran participar. Refiriéndonos con precisión sólo al criterio de género, los resultados otorgaron una mayoría de participación femenina en todas las carreras y roles. Si bien, en prácticamente en todos esos roles y carreras la mayoría son de sexo femenino (a excepción del rol de docentes), se confirmó una presencia mayoritaria de mujeres en las asambleas de votación. De forma proporcional en el colectivo de estudiantes esa tendencia se incumplió en dos carreras (Sociología y Contabilidad) en que los hombres participaron en mayor proporción que las mujeres. Se detallan algunos datos en la siguiente tabla en base a Paño *et al.* (2023b).

Tabla 4. Proporción de participación de hombres y mujeres en función de los roles de la FCEA

CARRERAS	SEXO	REGISTRADOS/AS	PARTICIPANTES	PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN (%)
Estudiantes	M	1067	571	54
	H	719	336	47
Docentes	M	40	33	83
	H	62	32	52
Trabajadores/as y personal administrativo	M	12	9	75
	H	8	4	50
Técnicos/as de investigación	M	7	1	14
	H	5	1	20

Fuente: Paño *et al.* (2023b)

Finalmente, se avalúa el campo de las que se denominan como oportunidades de participación ante esta diversidad e inclusión, que se verifica a través de un criterio del grado de igualdad de los roles participantes en el proceso. Al respecto el planteamiento y ejecución del PPvo en FCEA y UCU⁴ promueve un ejercicio de igualdad plena de oportunidades tanto en la proposición como en la votación, además de elementos como la conformación de representantes del Consejo del PPvo que acoge a todos los roles. No obstante, en este último campo dividido en representantes de 4 tipos cuales fueron: autoridades, docentes, estudiantes y trabajadores/as, se puede observar que se da una mayoría de docentes debido a que son ellos el único rol que puede asumir cargos de autoridad. Aunque este órgano no toma decisiones, sino que éstas (proposición y votación) se adquieren en asambleas universales, y por el contrario sólo asume tareas técnicas de facilitar el proceso, la composición de este órgano permite observar una diferencia de oportunidades por roles en este aspecto con una sobrerrepresentación de docentes. En ese sentido la igualdad de oportunidades se cumpliría y es alta para los espacios asamblearios de decisión, pero en grado más bajo, para su órgano de gestión ([FCEA], 2022a).

4.2. PROPOSICIÓN

Para este campo de la proposición estrechamente vinculado a las propuestas que se construyen y que se deciden al interior del presupuesto participativo, se establecen dos campos específicos a evaluar: la amplitud de campos de proposición, así como, la promoción y existencia de deliberación para la construcción de las propuestas.

Respecto a la primera, el procedimiento planteado para el presupuesto participativo de la FCEA y que también se contempla en la Guía del PPvo de la UCU, no orienta ni restringe a nivel temático los campos de proposición. Desde esta pauta el resultado de la experiencia piloto deparó hasta 6 campos diferentes de proposición que se ordenaron como: infraestructura, formación, gestión documental, reciclaje, género-cuidados y movilidad. Frente a campos que se pueden denominar como más habituales por ser donde tradicionalmente el presupuesto había destinado recursos cuáles fueron las infraestructuras o la formación, surgieron otros que se denominan como emergentes cuales fueron reciclaje, transporte sustentable, género-cuidados e, incluso, la propuesta sobre mejora de la gestión documental (Paño *et al.*, 2023b). A modo de resultados de las votaciones sobre las propuestas de estos campos, se halla que hubo un reparto equitativo entre las proporciones de votación a uno y otro de ellos identificados como habituales y emergentes. Por todo ello, se observa tanto en la proposición como en la posterior votación un cumplimiento alto de ese criterio de diversidad de las propuestas que se evalúa como asociada también a calidad democrática ([FCEA], 2022a) ([UCU], 2023).

Otro aspecto colateral a tener en cuenta lo constituye que el PPvo ha constituido un canal formal ampliado de proposición hacia la gestión de las facultades que lo han puesto en marcha. En su ampliación a nuevas facultades se han receptado más de 135 propuestas. Todas fueron evaluadas respecto a su viabilidad para poderlas llevar a asambleas de votación y, aunque la mayor parte de ellas se pueden canalizar a través del PPvo, otras no, por desbordar los ámbitos de competencias o presupuestarios de esta política en las ediciones presentes; aun así, es significativo como ha permitido la recepción de demandas desde los diferentes colectivos y de

⁴ Universidad de Cuenca.

muy distintas temáticas que encuentran un eco institucional y social, confirmando la apertura de vías de expresión y resolución de necesidades. La práctica ha conformado un nuevo tipo de propuestas que se denominan como propuestas de gestión que, sin asumirse desde el presupuesto participativo (por no requerir recursos económicos o desbordar las competencias de las facultades), finalmente son abordada desde otras instancias de la facultad o, a escala superior, de la universidad. Ya se han dado varios casos en que las autoridades han podido resolverlas sin que implicara coste monetario, ni, por tanto, se acogieran literalmente en el presupuesto participativo, aunque haya sido esta vía la que permitiera su conocimiento y, en definitiva, su solución. En ese sentido, el PPvo se ha convertido de forma añadida en una apertura a la posibilidad de proposición y deliberación y, en ese sentido, significa también otro aporte a la democratización de la institución respecto a la proposición y toma de decisiones ([FCEA], 2022a). En ese sentido el resultado de la evaluación fue alta.

En cuanto al campo específico de deliberación en el marco de la proposición, se ve en primer lugar que ella aparece planteada y promovida en la formulación del PPvo en la Guía ([UCU], 2023). Más allá de su planteamiento, en la ejecución del proceso se observó su práctica en dos momentos principales; por una parte, en la invitación a reunir propuestas similares entre los proponentes hacia la construcción de una sola en ese campo temático; por otra, en las reuniones del Consejo del PPvo FCEA se invitó a procedimiento similar tanto para estudiar la viabilidad de las propuestas como a la hora de aplicar los criterios de bien común. Como dato añadido en la ampliación del segundo año, se observó en las asambleas de proposición varios momentos de deliberación entre participantes respecto a perfilar propuestas concretas. En ese sentido, el resultado muestra una práctica promovida y ejecutada de deliberación y ello es relevante en términos de calidad democrática, aunque, por otra parte, ésta no se evalúe como muy elevada debido a que se practicó en ciertos momentos del proceso y solo por algunos participantes ([FCEA], 2022a).

4.3. REGLAS Y TOMA DE DECISIONES

Tres son los campos específicos que componen este genérico que vincula la reglamentación del proceso y la forma en que se toman las decisiones en su interior: arraigo decisonal del proceso, existencia o no de estructura formal, y existencia o no de reglamentación.

Respecto al primero cabe señalar que la propuesta institucional del PPvo en la Guía del PPvo de la UCU plantea su carácter vinculante el cual se respetó plenamente en la extensión del proceso a nuevos espacios y en el tiempo. En ese sentido, su calidad democrática es alta, muy superior a si se tratara de un proceso solamente consultivo ([UCU], 2023).

El campo referido a la estructura formal se abordó para este proceso mediante la organización de un órgano representativo – Consejo del PPvo de cada facultad— compuesto por representantes voluntarios de todos los roles. Aparece definido en el Procedimiento del PPvo FCEA y también de la Guía del PPvo de la UCU como un órgano de facilitación del funcionamiento del proceso, así como se especifica que en la mayor parte de sus roles (excepto las autoridades) tendrá un carácter rotatorio anual. Sesionó dos veces en el año para dos tareas concretas como fueron: determinar la viabilidad o no de las propuestas, así como la aplicación de los denominados criterios de bien común/justicia social a las propuestas más votadas. En su primera

edición su materialización con 35 representantes correspondió a sectores de autoridades (7), estudiantes (12), trabajadores/as (3) y docentes (12). En ella mostró una falencia en la ausencia de representación de técnicos/as investigadores/as y técnicos/as docentes; aun así, esta situación se rectificó en el año siguiente de ampliación a las otras facultades y segunda edición de FCEA. La calidad democrática sería significativa en la medida que esa instancia estaba instituida y asumió ese rol, aunque como se aprecia, la representatividad de todos los sectores pudiera ser mejorada incorporando al sector no convocado a representación, tal cual se hizo en edición posterior a nivel de los procesos de PPvo de toda la institución ([FCEA], 2022a) ([FCEA], 2022b).

En relación con la existencia o no de reglamentación se confirma que existió desde el inicio de proceso una normativa (denominado como Procedimiento del PPvo FCEA) que fue divulgado y al que, en todo momento, tenían acceso las y los participantes. Asimismo, cabe señalar que las reglas fueron formuladas por el responsable de implementar el proceso y ratificadas por las autoridades, a su vez, inspiradas en otros procesos y reglamentaciones de PPvo con metodologías participativas en otras instancias. Ellas no se han modificado para los procesos posteriores dentro de la misma universidad y en ese sentido, goza de menor calidad democrática respecto a si se hubiera dado un cierto proceso de auto reglamentación con las y los participantes, tal cual sí se ha hecho en algunas otras experiencias diseñadas con estas metodologías.

4.4. GESTIÓN INTRAINSTITUCIONAL

Tal cual los anteriores corresponden al ámbito del proceso participativo en sí y por ello más relacionado con la proposición, decisión y participación, este aspecto supera ese marco para entrar también al campo de la ejecución de las propuestas y otros aspectos de funcionamiento al interior de la institución que permitan su cumplimiento. En concreto los campos generales son los de: relevancia, transparencia y eficiencia. La relevancia se relaciona con la dotación monetaria que se otorga a cada edición del presupuesto participativo en base al vínculo de que, una mayor cantidad dispuesta para la decisión colectiva sería indicador de mayor potencialidad de esta política hacia la decisión democrática. El de transparencia alude a todo lo relacionado con la información sobre el proceso y se centra en aspectos como la difusión y, especialmente, la existencia de rendiciones de cuentas. Finalmente, la eficiencia se refiere al cumplimiento en la ejecución de las propuestas en los plazos y formas establecidos y comprometidos a la hora de comunicar esta política a las y los participantes. Respecto a la evaluación de estos aspectos se aprecian resultados diversos respecto a relacionarla con la calidad democrática del proceso.

Analizando la relevancia dada a la política en términos monetarios, se otorgó en las dos ediciones del PPvo FCEA un monto de 50,000\$. La composición del presupuesto anual de cada facultad es diversa, conformándose de una parte que proviene del rectorado (presupuesto fiscal), otras posibles de autogestión, de las cuales se destinan para gastos fijos, de inversión y otros. De ese total, la FCEA destinó el 100% del total fiscal que constituyó, en cada edición, aproximadamente el 40% del presupuesto total de la facultad. Señalando que el nivel del presupuesto es comparativamente bajo por facultades y que, por ser institución pública, el general de la universidad lleva tres años siendo inferior al de 2018 por reducciones desde el gobierno central, en todos los casos resulta una cantidad relativamente significativa nunca inferior al 25% y en otros aproximándose al 50%. En la primera edición permitió financiar 4 propuestas, alguna

de infraestructura mediana como la mejora de la terraza superior de la facultad con mobiliario incluido. Otro dato que se puede añadir en la segunda edición para observar esa trayectoria son los montos otorgados al PPvo por otras facultades en el proyecto de ampliación del PPvo. Una de ellas lo igualó este monto de la FCEA, mientras los otros fueron claramente inferiores oscilando entre los 5.000 y los 10.000\$; las señaladas 5 facultades disponen todas de un presupuesto inferior a los de las dos que alcanzaron los 50.000\$. Evaluar la calidad democrática desde este campo y criterio remite a interpretar que la cantidad disponible en la primera edición es significativa (y más aún que se haya mantenido en el segundo año), situación que no resulta tan evidente en todas las nuevas experiencias con rango entre los 5.000 y 10.000\$ ([FCEA], 2022a) ([FCEA], 2022b).

La transparencia del proceso corresponde propiamente a la celebración de rendiciones de cuentas. Existió una instancia de rendición de cuentas de toda la facultad de la experiencia piloto y se aludió a los montos destinados al presupuesto participativo y cada una de sus propuestas. Las otras facultades todavía no han debido incurrir propiamente en el gasto del monto disponible. En el campo de la difusión el proceso se divulgó por vías muy diversas como las virtuales (mails, redes, guía de orientación, TikToks, Facebook, otros), así como físicas y presenciales (posters, fichas impresas) y especialmente, una difusión aula a aula y en otros espacios como claustros o reuniones específicas para explicar la existencia y posibilidad de participación en el PPvo de las distintas facultades en sus distintas instancias (asambleas de proposición y de votación, ser parte del consejo del PPvo de cada facultad). En estos sentidos se puede evaluar la calidad democrática como alta, tanto por el despliegue múltiple en dar a conocer el proceso y promover la participación, como por la realización de una primera rendición de cuentas que aparecen expresadas en Procedimiento ([FCEA], 2023a) y Guía de los procesos ([FCEA], 2023b) ([UCU], 2023).

El último aspecto de este ámbito de evaluación de la calidad democrática se centra en la eficiencia asociada al cumplimiento de las propuestas y su ejecución en plazo. El compromiso de ejecutar a lo largo de todo el año posterior, pero sin superar su límite, está significando una agilización significativa para el funcionamiento de la universidad respecto a los plazos tradicionales de propuestas, especialmente vinculadas con infraestructuras. Solo la experiencia piloto ha completado todo el ciclo y esta se cumplió con un retraso de 3 meses en una propuesta, de dos meses en otra, tal cual las otras dos se completaron en plazo. Por otra parte, la voluntad política demostrada desde las autoridades de la institución (facultades y rectorado) parece mostrar una intención clara de cumplimiento de las propuestas en plazo y forma, lo que marcaría una relevancia de calidad democrática en este aspecto fundamental. Aun así, se evalúa como media en la medida que no se ha implementado aún.

4.5. IMPACTOS TRANSFORMADORES

Este campo abarca aspectos diversos sobre el proceso de presupuestación participativa en la universidad, todos relacionados con aspectos más de fondo de calidad democrática que potencialmente puede permitir esta política respecto a ámbitos sociales, culturales, políticos, territoriales, que incluso, trasciendan la propia universidad como institución. En concreto se agrupan en 4 subcategorías que se denominan como: cultura organizativa y democrática, calidad de las soluciones, formativas y, finalmente, impactos hacia la sociedad y territorio. Los subcampos

segundo y tercero guardan especial relación con el hecho de que esta política se haya implementado en una institución de educación superior. La Universidad de Cuenca, como institución pública con más de 150 años de historia, cuenta con un muy amplio espectro de facultades, carreras y profesionales, lo cual se pretende captar con esta evaluación de la calidad democrática del proceso, especialmente mediante aspectos como la formación o la que se denominan como calidad de las propuestas y soluciones.

El primero de estos subcampos se evalúa mediante criterios-indicadores como inclusión y descentralización-autonomía. Aspectos de inclusión aparecen formalmente explicitados en el Procedimiento del PPvo FCEA, a la vez que se han visto traducidos en la práctica del ejercicio del PPvo. Corresponde, por ejemplo, especialmente a establecer criterios explícitos de buscar el reconocimiento de sectores desfavorecidos de la comunidad universitaria. Así, sectores como personas con capacidades diferentes, minorías indígenas o madres solteras aparecen explicitados y tienen prioridad en el sentido de que propuestas que impliquen favorecerlos, obtienen mayor puntuación a la hora de aplicar los criterios de bien común a aquellas más votadas. Por lo demás, en términos más amplios ya se ha señalado la búsqueda de participación de los sectores históricamente más lejanos a la toma de decisiones como son especialmente estudiantes y trabajadoras/es. Los propios resultados de participación de la primera experiencia y la del segundo año en 7 facultades, corroboran un éxito en la participación de estos sectores tanto en la proposición como en la deliberación y asistencia a las asambleas; asimismo se confirma en términos de sexo y edades. En cuanto a la autonomía, se cumple respecto a la capacidad de una sola facultad haya podido iniciar la práctica, a la vez que otras 6 a título individual, hayan decidido sumarse a ella el año posterior; constituyeron decisiones básicamente autónomas de sus autoridades. La existencia de presupuestos específicos para cada una facilitó este aspecto y en ello confirma la existencia de descentralización en la aplicación del PPvo. En ambos aspectos, la calidad alcanzada hasta el momento en este campo específico en sus dos expresiones principales, resulta significativa y se sitúa como media por considerarla en desarrollo.

Respecto a la calidad de las soluciones guarda directa relación con las propias propuestas presentadas y que resultaron ganadoras, así como con la implementación de la ejecución definitiva de éstas. Por una parte, se señala la asertividad de las propuestas presentadas ante necesidades significativas como eran problemas de iluminación y los riesgos consiguientes, o problemas de movilidad y comodidad en ciertas horas respecto a la ubicación de las y los estudiantes en las escaleras. Ambas propuestas resolvieron de manera sencilla y económica problemáticas evidentes. Más significativas en su elaboración resultaron las otras dos ganadoras de la primera edición. Una infraestructura habilitada para usos académicos y recreativos en el piso superior del edificio de la facultad resultó ganadora y optimiza el uso del espacio de acuerdo a necesidades y nuevas proyecciones. Por último, la propuesta de un servicio de acogida a hijas/os de estudiantes madres o padres que lo requieran, constituye una solución a un problema con importantes connotaciones sociales. El estudio diagnóstico de la situación y la elaboración de una propuesta ampliada a la situación a nivel de todo el campus central de la universidad, donde incluso se valoran posibilidades de cogestión, remiten a una capacidad importante de solución ante la compleja problemática señalada. A mediados del segundo año de implementación del PPvo que es cuando se redacta este documento, en pleno proceso de proposición en las 7 facultades, se puede considerar que esa calidad de las propuestas y soluciones ha sido alta e

ingeniosa, lo que redundaría en un elemento que explícitamente se busca con las metodologías participativas para esta política: incentivar la creatividad social. Los recursos institucionales en términos de conocimientos y técnicas, así como de relaciones interinstitucionales y con la sociedad, ofrece por lo demás un amplio espectro de posibilidades de dar respuestas de calidad a las problemáticas y propuestas ganadoras, elemento de alto valor en el funcionamiento de esta política.

Evaluar impactos formativos del PPvo para una institución educativa resulta altamente significativo. Mucho más allá de propuestas directamente de formación que se han recogido en las experiencias celebradas hasta el momento, apunta como criterio a la creación de cultura democrática. Diversos analistas han destacado su capacidad pedagógica como mecanismo que enseña prácticas de profundización democrática con un carácter regular. Respecto a la experiencia analizada resulta un criterio aún incipiente para ser analizado, aunque se pueden identificar ciertos indicios que remitan a esa afirmación de una cultura democrática de la gestión pública de la universidad. Más allá de los preceptos formales que se le dieron a la política desde un inicio como son la participación igualitaria de todos los sectores o el propio hecho de permitir vinculadamente decidir democráticamente sobre recursos monetarios públicos, en la práctica este arraigo se podría ratificar a través de la alta participación voluntaria en la votación, el significativo crecimiento de la proposición del primero al segundo año, la fiscalización de la comunidad universitaria respecto al cumplimiento de las propuestas aprobadas, o cierto grado de deliberación alcanzado en ciertas asambleas. Remitirnos a la cultura democrática se relaciona con la concepción de la decisión colectiva y transparente como dinámica de gestión, y los indicadores cualitativos alcanzados hasta ahora parecen apuntar un avance hacia ese horizonte.

El último subcampo de este campo de los impactos transformadores somete la evaluación de esta política a sus alcances más allá de la institución hacia la sociedad y el territorio de Cuenca. Con solo dos años de trayectoria, la práctica del PPvo de la UCU no ha sido mayormente difundida hacia fuera de la institución en términos mediáticos. La práctica del PPvo en Ecuador no cuenta con una especial buena imagen debido a los, por lo general, bajos logros alcanzados en experiencias municipales. Aun así, diferentes profesionales, tanto internos como externos, han realizado cierta difusión tanto explícita como implícita y la experiencia va cobrando cierto conocimiento en sectores institucionales y ciudadanos. Así mismo, ha contado con difusiones en el ámbito académico hacia otras entidades nacionales e internacionales de educación superior. Se puede afirmar que las posibilidades de impacto transformador en este aspecto son hasta ahora sobre todo potenciales. Es probable que el asentamiento de una buena práctica del PPvo en la UCU tenga impactos democratizantes hacia el territorio y la ciudadanía (más allá de que personas formadas en la institución puedan ser agentes ejecutores de ella en otros ámbitos) y, de hecho, que incluso, ya en la actualidad constituya un cierto referente al respecto en ámbitos especializados. No obstante, la calidad democrática derivada de este aspecto es aún baja, tanto por el corto tiempo de la experiencia, como por esa limitada expansión aún hacia el exterior.

A modo de síntesis a continuación se grafica el resultado de los indicadores de calidad democrática mediante un modelo cualitativo de baja-media-alta.

Tabla 5. Resultados de la evaluación mediante criterios de calidad democrática en proceso PPvo UCU 2022-23

CAMPO PRINCIPAL	CAMPOS ESPECÍFICOS	CRITERIOS	CALIDAD DEMOCRÁTICA
PARTICIPACIÓN	Diversidad	Pluralidad	ALTA
	Inclusión	Universalidad	ALTA
	Oportunidades	Grado de igualdad de roles participantes	ALTA
PROPOSICIÓN	Amplitud campos de proposición	Diversidad de ámbitos y propuestas	ALTA
	Deliberación	Espacios y calidad para ella	MEDIA
REGLAS - TOMA DE DECISIONES	Arraigo decisional del proceso	Vinculante - consultivo	ALTA
	Estructura formal	Existencia y características de órganos	ALTA
	Reglamentación	Existencia y tipo de reglamento	MEDIA
GESTIÓN	Relevancia	Montos	MEDIA*
	INSTRUMENTACIÓN	Rendición de cuentas	ALTA*
IMPACTOS TRANSFORMADORES	Transparencia	Ajuste temporal en cumplimiento	MEDIA*
	Eficiencia	Descentralización – autonomía – inclusión	MEDIA
	Cultura organizativa y democrática	Recursos institucionales y técnicos	ALTA
	Calidad de soluciones	Fortalecimiento de cultura democrática	MEDIA*
	Formativos	Referencia territorial	BAJA*
	Hacia la sociedad y territorio		

Nota: *Evaluación sobre campos y criterios de los que no se cuenta con toda la información por falta de perspectiva temporal plena

4.6. DISCUSIÓN

Ante los resultados obtenidos se dibujan tres grandes campos de discusión que serán abordados sintéticamente en este punto: i) el modelo de evaluación creado en contraste con otros relacionados con la calidad democrática en políticas y procesos participativos; ii) los indicadores cualitativos-cuantitativos utilizados y sus resultados como reflejo de calidad democrática, así como, finalmente, iii) la reflexión sobre la validez del modelo metodológico de investigación-acción utilizado en esa característica de ser, a la vez, de ejecución del proceso de presupuesto participativo y de investigación sobre este.

El modelo propuesto planteado que se sintetiza a través de la tabla 1 se compone a partir de elementos de varias de las propuestas y autores citados en el estado del arte. Los campos o criterios generales son diversos en cada propuesta, tal cual, en la actual, pero una gran parte de ellos se conservan o adaptan en una u otra manera para la herramienta propuesta. En ese sentido, se van adoptando progresivamente más elementos de propuestas más específicas de políticas de democracia participativa de diferentes campos, especialmente cuando aquellas fueron implementadas con metodologías participativas de investigación y acción. Existen desde esta perspectiva varias constantes centrales que aparecen priorizadas y relacionadas especialmente con la inclusión, la deliberación, la toma de decisiones o la relación con la institución. Es así como la de Francés y La Parra-Casado (2019) para participación en salud, la de Paño *et al.* (2023) y Paño (2019) para evaluar sistemas amplios de participación y, especialmente, la propuesta de Ganuza y Francés (2012), Allegretti *et al.* (2011, 2012) Esteban-Carbonell y Tomás del Río *et al.* (2021 y 2023) específicas para presupuestos participativos, son progresivamente recogidas en mayor medida que las anteriores, pese a que también existen elementos de aquellas.

La propuesta incorpora, sin embargo, elementos que se considera dan la particularidad del hecho de tratarse de procesos de presupuestación participativa en centros de educación superior pública. En ese sentido, más allá del ajuste de adaptar en genérico la presupuestación partici-

pativa a un marco universitario, la propuesta innova especialmente en la incorporación de analizar las formas y características de la proposición, por una parte, así como, en los denominados impactos transformadores, orientados a aspectos específicos de la institución y comunidad universitaria tratando de evaluarlos con criterios apropiados a ellas. Así se considera respecto a la calidad de las propuestas y soluciones, el impacto sobre/hacia la cultura organizativa democrática, los impactos formativos de incidir en una organización más democrática como, por tratarse de una institución específica pero cierto referente local, analizar sus impactos sobre la ciudad y territorio, así como sobre su sociedad y ciudadanía. Asimismo resulta innovador el aspecto de poder evaluar la igualdad de las posibilidades de participación, en todos sus pasos, por parte de los diferentes roles de la comunidad universitaria, aun cuando gozan de responsabilidades y poder claramente asimétrico en el funcionamiento cotidiano de la universidad; inscrita como una política en igualdad de condiciones para todos sus roles de principio a fin y, ante el dato objetivo de que las y los estudiantes constituyen la inmensa mayoría de la totalidad, este aspecto de la participación plenamente igualitaria en la proposición y votación, adquiere una relevancia muy significativa en términos de calidad democrática; de la misma manera aunque en un plano más a nivel simbólico, respecto a la posibilidad de participación de trabajadores/as y administrativos/as.

Respecto al segundo aspecto sobre los criterios-indicadores utilizados y el resultado de evaluación de éstos, el debate se centra en su propiedad, así como sobre la calidad democrática alcanzada en base a ellos. Metodológicamente resulta interesante cómo algunos de estos indicadores son cuantitativos y cualitativos (en concreto los derivados de la participación y de los montos), tal cual, los otros restantes son solo del segundo tipo; asimismo unos surgen del planteamiento normativo de funcionamiento de este mecanismo (pluralidad de roles, vinculante, con órganos, procedimiento, rendición de cuentas, entre otros), mientras otros son directamente resultados surgidos de la realización del proceso (alta participación, diversidad de propuestas, cumplimiento en plazos de la gestión, impacto en la cultura organizativa y democrática, surgimiento de propuestas de gestión, entre otros). Por la perspectiva temporal, los primeros han resultado más claramente evaluables que los segundos.

Algunos de estos indicadores son verificables en el primer año, mientras otros requieren del segundo e incluso más tiempo para ser evaluados en plenitud. Ello puede alterar cierta interpretación de los resultados en la medida que parte de que algunos de ellos tengan solo un nivel medio o bajo, se debe a que no se han podido consumir por una cuestión de tiempo; existe su planteamiento y por eso se evalúan positivamente, pero no de forma óptima en la medida que no ha ocurrido aún (por ejemplo: se anuncian rendiciones de cuentas, pero solo se ha celebrado una porque no es plazo); corresponde al margen de mejora que tienen todas las que aparecen con asterisco (*). En ese sentido, se confirma una mayor utilidad del instrumento de evaluación en sí, que para su aplicación a este caso concreto de evaluación de dos años desde su inauguración donde parcialmente se debilita por cierta falta de perspectiva temporal respecto a algunos indicadores.

Finalmente, el debate respecto al uso de metodologías participativas, conjuntamente tanto para implementar esta política de presupuestación participativa como para sistematizar sus resultados. El debate se enmarca respecto a si la investigación (de hecho, como mayoritariamente se practica en los centros académicos universitarios) debe aparecer desligada de la intervención,

acción en el campo social o, por el contrario, ambos procesos, en lo que se denomina como investigación-acción, pueden ir de la mano. Este último se defiende desde la necesidad de incidencia en los territorios y que el conocimiento generado impacte directamente sobre la realidad social que se trabaja. No obstante, para el caso desarrollado se puede observar, algo así como la inversión de ese orden, en que, aunque la investigación se pensara desde un inicio, en primer lugar, vino la celebración del proceso sociopolítico que constituye el presupuesto participativo y, paralelamente y a posteriori, la investigación, sistematización y evaluación de aspectos de ese proceso. Se confirma cómo de un proceso institucional y social activo, se puede plantear la recogida de información tanto cuantitativa, cualitativa como participativa que permitan la evaluación y mejora del propio proceso a futuro.

Desde otra perspectiva se podría afirmar que se ha tratado sencillamente de una investigación a posteriori para evaluar una política pública en el marco de una institución. Sin embargo, la perspectiva cambia si se plantea que la política fue planteada desde un inicio para ser realizada mediante metodologías participativas de investigación y acción, en la medida que contemplaba a priori aspectos como: generar y recoger diversos tipos de datos al interior del proceso; que prácticas como la promoción de la deliberación en el proceso fueran diseñadas para generar información colectivamente construida; o incluso, que ese análisis planteara el diseño con base en la práctica de un instrumento de evaluación de la calidad democrática, tal cual el que se expone en este documento. Por tanto, más allá del orden de lo más estrictamente investigativo y la parte como proceso sociopolítico hayan tenido, la idea de concebirlas como un todo que imbrica proceso y resultados sociales e investigativos, ratifica tanto la utilidad de aplicar este tipo de metodología para ambos procesos específicos, como la dificultad de disociar ambos planos en la medida que se retroalimentan imprescindiblemente.

5. CONCLUSIONES

La introducción de una política de presupuesto participativo en la Universidad de Cuenca ha deparado diversos resultados que permiten su evaluación y mejora, especialmente desde la perspectiva de la calidad democrática del proceso. Tras su análisis se obtienen diversas conclusiones centradas tanto en el instrumento construido, los resultados de calidad democrática que surgen de la evaluación del caso de la Universidad de Cuenca, así como otros de tipo metodológico. Se sintetizan a continuación.

- Fundamentado en otras experiencias anteriores de evaluación de la calidad democrática y de la participación, incluida alguna de presupuestación participativa en municipios, se diseñó un instrumento acorde a los insumos de la propia experiencia en sus dos primeros años de realización, y al hecho de realizarse en un centro de educación superior público.
- El instrumento de evaluación propuesto busca conjugar ámbitos de tipo tanto institucional como ciudadano, de resultados concretos como procesuales, del diseño como de la práctica realizada, así como de tipo operativo para su funcionamiento, como desde la perspectiva de las transformaciones que esta política pueda tener para la gestión pública y su profundización democrática.

- Dicho instrumento recurre a categorías universales para cualquier proceso similar y desde ahí su validez para, con o sin adaptaciones contextuales, poder ser replicado en otros casos.
- La calidad democrática observada en base al instrumento, es altamente significativa para el período analizado. Aun así, se confirma una perspectiva insuficientemente amplia en el tiempo para confirmar algunos de esos resultados positivos. Una nueva aplicación transcurridas algunas ediciones más (y, en mayor medida si el proceso se amplifica aún a más facultades y adquiere un carácter general para toda la institución), permitirá evaluar si dicha calidad democrática media-alta se ratifica, así como si se confirma en otros aspectos e impactos.
- En un análisis más detallado la calidad democrática es alta especialmente en lo relacionado con la comunidad (participación y proposición) y, algo menos, en lo estrictamente institucional, sobre todo respecto a la gestión intrainstitucional; no así en el diseño de funcionamiento del proceso que también obtiene cotas mayoritariamente altas (carácter vinculante, reglamentado y con órganos de supervisión). Asimismo, los impactos transformadores que tienen un alcance de medio y largo plazo son aún poco perceptibles y es, precisamente respecto a algunos de ellos donde desciende la calidad democrática.
- La metodología implementada para el ejercicio de esta política basada en investigación-acción participativa ha permitido, tal cual, en otros casos de políticas públicas en democracia participativa, imbricar estrechamente la realización del proceso de presupuestación participativa con el propio proceso investigativo que permite su sistematización, evaluación y mejora. Así, metodológicamente investigación y acción se muestran ligadas desde una lógica democratizante hacia la consumación de actuaciones de mejora en la gestión basadas en la práctica y, a la vez, generando conocimiento e, incluso, instrumentos válidos para su réplica adaptada en otros contextos.
- En una proyección más contextual sobre el impacto de la presupuestación participativa en universidades públicas y su calidad democrática, es preciso enmarcarla como una política que puede alcanzar una relativa trascendencia por su carácter pedagógico de mostrar formas democráticas, transparentes y a la vez, eficientes de gestión, pero tal cual, en experiencias municipales, no resulta por sí sola de un muy alto impacto transformador. Claramente de la mano de una voluntad política sostenida, debe ir alineada a todo un plan más amplio de la gestión que converja hacia la profundización democrática en muy diversos planos.
- No obstante, en el marco actual de tensión en la gestión de las universidades públicas entre su neoliberalización (determinación del mercado en su producción y gestión, prioridad en su gestión financiera más que en la calidad y formas de producción de aprendizaje y conocimiento, tecnocratización, entre otras) y su democratización (inclusión, desmercantilización, descolonización, despatriarcalización, autonomía, impacto local, generación de alternativas), constituye un claro ejemplo de políticas y prácticas hacia esta última por el acento en la lógica democrática y plural en la construcción y ejecución de su gestión.

6. REFERENCIAS

- Allegretti, G., Barragán, V., Chavez, D., García-Leiva, P., Gutiérrez-Barbarrusa, V., Navascués, J., Paño, P., Romero, R. y Sáenz, J. (2012). *Estudio comparativo de los presupuestos participativos en República Dominicana, España y Uruguay*. Diputación de Málaga, proyecto Parlocal.
- Allegretti, G., García, P. y Paño, P. (2011). *Viajando por los presupuestos participativos: buenas prácticas, obstáculos y aprendizajes*. Diputación de Málaga, proyecto Parlocal.
- Anduiza, E; y de Maya, S. (2005). *La qualitat en la participació: una proposta d'indicadors*. Fundació Jaume Bofill.
- Baiocchi, G. y Ganuza, E. (2017). *Popular Democracy: The Paradox of Participation*. Stanford University Press.
- Brugué, J. (2009). Calidad democrática: de la debilidad liberal a la fuerza deliberativa en Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa. En Villasante, Tomás; Canales, Manuel; Duarte, Klaudio; Palacios, Fernanda; y Opazo, Antonino. (Ed.), *Construyendo democracias y metodologías participativas desde el Sur*. (1.Ed.) LOM Ediciones.
- Dias, N. (2013). *Esperança democrática: 25 anos de orçamentos participativos no mundo*. Associação In Loco.
- Esteban-Carbonell, E., Romero-Martín, S., Tomás-del Río, E. y Gómez-Quintero, J. (2021). El reto de evaluar los Presupuestos Participativos: revisión de modelos y planteamiento de una propuesta sintética. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 80(7), 41-72.
- Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas [FCEA]. (2022a). *Procedimiento para el Presupuesto Participativo de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas*. [Reglamento Interno]. Universidad de Cuenca.
- Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas [FCEA]. (2022b). *Informe de la Experiencia Piloto del Presupuesto Participativo de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas* [Informe Interno]. Universidad de Cuenca.
- Francés, F., y La Parra-Casado, D. (2019). *La participación como impulsora de la equidad en salud*. WHO Regional Office for Europe.
- Ganuza, E., Olivari, L. y Paño, P. (2011). La democracia en acción: participación de la ciudadanía en la gestión pública. En Falck, Andrés; y Paño, Pablo. (Eds.), *Democracia participativa y presupuestos participativos. Acercamiento y profundización sobre el debate actual* (pp. 149-178). Proyecto Parlocal.
- Ganuza, E. y Francés, F. (2012). *El círculo virtuoso de la democracia: los presupuestos participativos a debate*. Centro de Investigaciones Sociológicas Montalbán.
- Lopes, M. y Allegretti, G. (2011). Evaluar a los presupuestos participativos: un ejercicio dinámico. En Falck, Andrés; y Paño, Pablo. (Eds.), *Democracia participativa y presupuestos participativos. Acercamiento y profundización sobre el debate actual* (pp. 199-213). Proyecto Parlocal.

Martí, J. (2005). *La realidad que se percibe, se mide y se transforma: Métodos y técnicas para la participación social*. Scribd. <https://www.scribd.com/document/36832357/La-Realidad-Se-Percibe-y-Se-Transforma-joel-Marti>

O'Donnell, G. (1997). *Contrapuntos: ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Paidós.

Paño, P. (2012). Sobre insuficiencias y malas prácticas en la realización de presupuestos participativos. Una reflexión para su mejora tras más de 20 años de implementación. En Villasanté, Tomás; Canales, Manuel; Duarte, Klaudio; Palacios, Fernanda; y Opazo, Antonino. (Ed.), *Construyendo democracias y metodologías participativas desde el Sur*. (1. Ed.) LOM Ediciones.

Paño, P. (2019). Progresismo, Democracia y Participación. Análisis y evaluación de la institucionalización de la participación ciudadana en Ecuador desde 2008. En Paño, Pablo; Rébola, Romina; y Suárez, Mariano. (Ed.) *Procesos y metodologías participativas: reflexiones y experiencias para la transformación social*. Editorial CLACSO-UDELAR.

Paño, P., Minchala, D. y Tenesaca G. (2023a). Introducción de la presupuestación participativa en universidades públicas como proceso de democratización de la gestión pública: la experiencia de la Universidad de Cuenca. *Revista Economía y Política*. En publicación.

Paño, P., Pacheco, F. y Sucozhañay, D. (2023b). Análisis del proceso de institucionalización de la participación ciudadana en Ecuador. *Revista Española de Ciencia Política*, (61), 93-117. <https://doi.org/10.21308/recp.61.04>

Parés, M. (2009). *Participación y calidad democrática: Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Ariel S.A.

Santos, B. y Avritzer, L. (2004). Introducción: para ampliar el canon democrático, en Santos, Boaventura. (coord.), *Democratizar la democracia: los caminos de la democracia participativa*. Fondo de Cultura Económica.

Sintomer, Y. (2005). Los presupuestos participativos en Europa: retos y desafíos. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 31(2), 1-17.

Tomás-del Río, E., Romero-Martín, S., Esteban-Carbonell, E., y Gómez-Quintero, J. (2023). Evaluación de presupuestos participativos en una ciudad mediana de España: revisión de modelos, construcción de indicadores y aprendizajes de la experiencia. *Revista Iberoamericana De Estudios Municipales*, 27, 1-24. <https://doi.org/10.32457/riem27.2046>

Tusell, A. (2015). La calidad de la democracia y sus factores determinantes. Un análisis comparado de 60 países, *Revista Política y Sociedad*, 52 (1): 179-205. https://doi.org/10.5209/rev_POSO.2015.v1.n52.45786

Universidad de Cuenca [UCU]. (2023). *Guía para la implementación del Presupuesto Participativo en la Universidad de Cuenca*. Centro Editorial UCuenca Press.