

Presupuesto participativo con enfoque intercultural: ¿realidad o simbolismo? Caso subnacional de Morona Santiago

Landys Taisha

Instituto de Altos Estudios Nacionales
lily_taisha@hotmail.com
<https://orcid.org/0009-0007-3064-4156>

Irma Jara-Iñiguez

Instituto de Altos Estudios Nacionales
irma.jara@iaen.edu.ec
<https://orcid.org/0000-0002-6342-4068>

Resumen

Este estudio analiza el proceso de construcción e implementación del presupuesto participativo con enfoque intercultural en el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Morona Santiago. Se adoptó una investigación cualitativa, que se complementa con datos cuantitativos y combina el análisis documental con la aplicación de entrevistas semiestructuradas a líderes comunitarios. Los hallazgos revelan que la conformación de las Asambleas Ciudadanas Zonales se ajusta a los marcos legales previstos para garantizar la participación activa de las comunidades en la formulación presupuestaria, reflejando las demandas de cada agrupación. Sin embargo, se identificó que los proyectos propuestos atraviesan procesos de priorización y ajustes durante su incorporación en los planes operativos, lo que conlleva, en algunos casos, a la exclusión o modificación sustancial de ciertas iniciativas. Estos resultados sugieren la existencia de tensiones entre el discurso de inclusión intercultural y las prácticas institucionales, cuestionando si el presupuesto participativo es un mecanismo de participación real o responde a un ejercicio simbólico.

Palabras clave: Asambleas Ciudadanas, control social, interculturalidad, participación ciudadana, presupuesto participativo.



Fecha recepción: 14-02-2025

Fecha aceptación: 23-06-2025

Participatory budget construction with an intercultural approach: reality or symbolism? Subnational case of Morona Santiago

Abstract

This study analyses the process of constructing and implementing the participatory budget with an intercultural focus in the Decentralized Autonomous Provincial Government of Morona Santiago. A qualitative investigation was adopted, which is complemented with quantitative data and combines documentary analysis with the application of semi-structured interviews with community leaders. The findings reveal that the conformation of the Zonal Citizen Assemblies conforms to the legal frameworks provided to guarantee the active participation of the communities in the budget formulation, reflecting the demands of each group. However, it was identified that the proposed projects go through processes of prioritization and adjustments during their incorporation into the operational plans, which leads, in some cases, to the exclusion or substantial modification of certain initiatives. These results suggest the existence of tensions between the discourse of intercultural inclusion and institutional practices, questioning whether the participatory budget is a real participation mechanism or responds to a symbolic exercise.

Keywords: Citizen Assemblies, social control, interculturality, citizen participation, participatory budget.

Declaración de autorías

Landys Taisha: Conceptualización, metodología, análisis formal, investigación, curación de datos, validación, visualización.

Irma Jara-Iñiguez: Metodología, supervisión, administración del proyecto, validación, redacción revisión y edición.

Cómo citar este artículo

Taisha, L. y Jara-Iñiguez, I. (2025). Presupuesto participativo con enfoque intercultural: ¿realidad o simbolismo? Caso subnacional de Morona Santiago. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 23(44), 80-117. <https://doi.org/10.5354/0717-8980.2025.77800>

Este artículo examina la participación ciudadana en contextos plurinacionales e interculturales, tomando como caso de estudio el presupuesto participativo en la provincia de Morona Santiago, Ecuador, entre los años 2014 y 2019. Su objetivo es analizar cómo se ha construido e implementado dicho mecanismo desde una perspectiva intercultural, considerando el sistema normativo nacional, la diversidad sociocultural del territorio y los procesos institucionales desarrollados por el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Morona Santiago (GADPMS).

Para tal efecto, se considera que la participación ciudadana tiene como propósito incorporar las necesidades y expectativas de la población en la gestión pública y, entre sus diversos mecanismos, se destaca el presupuesto participativo como una herramienta orientada a fortalecer la democracia local e incluir la diversidad cultural y étnica en los procesos de toma de decisiones (Cabannes, 2004). En este sentido, su implementación debería traducirse en una institucionalidad y cultura política que garanticen la participación efectiva de distintos sectores de la sociedad, incluidos los pueblos y nacionalidades indígenas.

Al respecto, en Ecuador, la Constitución de la República (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art.95) reconoce el derecho de la ciudadanía a participar en todos los asuntos de interés público, ejerciendo esta facultad mediante los mecanismos propios de la democracia representativa, directa y comunitaria. Bajo este precepto, como país plurinacional e intercultural, se han desarrollado marcos normativos para garantizar la participación ciudadana, tales como la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010) y el Código Orgánico de Organización Territorial (COOTAD, 2010). Estas normativas establecen y regulan los mecanismos para la participación en la construcción de políticas públicas a nivel local y nacional, ampliando así las posibilidades de involucrar a un mayor número de actores en la gestión pública.

Particularmente, el COOTAD (2010) establece que los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) deben crear sistemas de participación ciudadana que garanticen el ejercicio de derechos y fortalezcan la gestión democrática a nivel. En este marco, el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Morona Santiago (GADPMS) expidió en 2016 la ordenanza que regula la conformación del sistema de participación ciudadana y control social “*Tarimiat Pujuta*” (en español, Mandar Obedeciendo). Este sistema busca promover un modelo de gobernanza participativa y horizontal, en contraste con las estructuras tradicionales de poder (Castells, 2015). Esta normativa dio lugar a la implementación de procesos de presupuesto participativo y rendición de cuentas con el objetivo de incrementar la incidencia ciudadana en la gestión pública.

No obstante, a pesar de que el Estado ecuatoriano ha desarrollado un conjunto de leyes y normativas para promover la participación ciudadana en los espacios de decisión y control social, con el objetivo de mejorar la calidad de vida y mitigar la corrupción, aún no está claro su grado de eficacia. Se requiere analizar si estos mecanismos han logrado generar impactos tangibles en la resolución de problemáticas sociales.

En este contexto, la interculturalidad se entiende como un proyecto de transformación estructural que abarca dimensiones políticas, sociales, epistemológicas y éticas, orientado a generar cambios significativos en la organización de la sociedad y promover la construcción colectiva de un modelo equitativo e incluyente. Este proceso no debe limitarse a declaraciones formales, sino que exige una intervención activa en todos los ámbitos de la vida pública (Walsh, 2010). A su vez, esto implica reconocer tanto los antecedentes históricos como las experiencias emergentes en contextos de negociación y conflicto (Rodríguez, 2017).

A partir de lo anterior, resulta pertinente examinar si la participación ciudadana en Morona Santiago ha incorporado un enfoque intercultural, en concordancia con lo dispuesto en el art. 4 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010), considerando que las poblaciones indígenas representan el 48.36 % de la población, las mestizas el 46.58 %, las personas autodefinidas como blancas el 3.09 %, afroecuatorianas (negros, mulatos, afrodescendientes) el 1.24 %, y otros grupos el 0.75 % (GADPMS, 2019).

El estudio aplica un enfoque metodológico cualitativo y se complementa con datos cuantitativos. El análisis se basó en la revisión documental de fuentes bibliográficas, artículos científicos, presupuestos participativos, planes operativos, informes de ejecución presupuestaria y procesos de rendición de cuentas del período 2014-2019. Asimismo, se realizaron entrevistas a actores sociales, políticos/as y servidores/as públicos/as del GADPMS, para complementar y contrastar la información. Se busca contribuir al debate académico sobre el presupuesto participativo con enfoque intercultural, así como ofrecer insumos para fortalecer los mecanismos de participación ciudadana en el marco de una gobernanza más inclusiva y corresponsable.

El artículo se estructura en cinco secciones. La primera desarrolla el marco teórico y referencial sobre participación ciudadana e interculturalidad. La segunda detalla el diseño metodológico. La tercera presenta el contexto normativo y territorial de Morona Santiago. La cuarta expone los resultados y el análisis. Finalmente, la quinta sección ofrece conclusiones sobre los alcances, limitaciones y aprendizajes del proceso de presupuesto participativo con enfoque intercultural.

Marco Teórico y Referencial

La participación ciudadana se entiende como la capacidad de incidir en la toma de decisiones públicas, su ejecución y seguimiento, estableciendo así una relación entre el Estado y la sociedad civil (Mujiica, 2020). Este proceso constituye una vía para delimitar y controlar el poder delegado a los representantes a través de mecanismos institucionalizados, fortaleciendo la vida democrática (Morales, 2020).

En esta interacción entre Estado y sociedad, la ciudadanía puede intervenir en problemáticas públicas diversas, configurando nuevas formas de abordaje (Isunza, 2018). La participación es clave para crear condiciones de gobernabilidad mediante la intervención de diferentes actores individuales y colectivos, incluidos pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y montubios, en la formulación de políticas públicas y en la toma de decisiones.

No obstante, su aplicación en la práctica institucional enfrenta desafíos. El proceso participativo, al estar normado legalmente y sujeto a decisiones locales, puede volverse condicionado o incluso neutralizado, operando como una fachada de democracia, convirtiéndose en una herramienta cooptada para crear consensos artificiales y legitimar desigualdades (Castellanos, 2020).

Niveles de Participación

Existen varias clasificaciones que analizan los niveles de participación ciudadana, como la escalera de participación, el *continuum* y el *spectrum* propuesto por la Asociación Internacional para la Participación Pública (Ortiz, 2018). Según la escalera de participación (Arnstein, 1969; Burns et al., 1994), la “no participación” refleja la manipulación institucional para legitimar su actuación en la administración pública, restringiendo la participación activa del ciudadano en el diseño y gestión de programas (Tonitto, 2018). Mientras que, en la

“participación simbólica” la ciudadanía tiene acceso a la información, escucha y se le otorga voz, pero sin poder de decisión para que sus ideas sean tomadas en cuenta (Ruibal, 2019). En contraste, el nivel de “poder ciudadano” o “control ciudadano”, busca autonomía para la toma de decisiones en la creación de programas y su posterior ejecución (Merino, 2018).

El modelo de *continuum* de participación explica el papel que juega el Estado y la sociedad civil, su nivel de involucramiento y participación (Bishop y Davis, 2002; Brager y Specht, 1973). Por su parte, el modelo denominado *spectrum* de participación ciudadana propone cinco niveles: informar, consultar, involucrar, colaborar y empoderar, evidenciando diferentes grados de apertura en los procesos (Carrasco, 2019).

Todos los modelos coinciden en que la participación efectiva debe orientarse a la planificación conjunta con capacidad de incidencia real. La consulta ciudadana, en tanto proceso deliberativo, puede institucionalizarse como práctica democrática si permite que los ciudadanos expresen sus perspectivas y escuchen a otros, con la finalidad de aprender sobre los valores culturales del entorno en el que se encuentran (Páez, 2019). No obstante, en muchos contextos, se trata de una participación simbólica, salvo que se vincule a mecanismos como el voto popular y por lo tanto incida en la toma de decisiones.

Así, la intervención de la sociedad civil en los procesos participativos es crucial, debido a que estos permiten fortalecer las acciones y decisiones que se vayan a tomar en beneficio de la colectividad cumpliendo los derechos que emana la norma *ut supra* (según lo señalado más arriba).

Participación a Nivel Local

La participación local se concibe como el derecho y la oportunidad de las personas, tanto de forma individual como colectiva, de

expresar sus intereses y demandas mediante acciones legales que influían en la formulación y toma de decisiones públicas en los distintos niveles de gobierno; contribuyendo así a mejorar la gestión pública y la calidad de vida de la ciudadanía (Montecinos y Contreras, 2019). Puede manifestarse en acciones específicas, como reuniones comunitarias o en prácticas institucionalizadas, tales como audiencias públicas o procesos consultivos. En un sentido más amplio, se trata de un proceso continuo dentro de la gobernanza, que articula demandas e involucra actores diversos en la gestión de asuntos públicos (Quick y Bryson, 2022).

La gobernanza implica la intervención directa o indirecta de las partes interesadas con la capacidad de incidir o verse afectadas por decisiones públicas, quienes pueden demandar atención, recursos o resultados (Bryson, 2004; Freeman, 2010). Estos actores se relacionan con entidades públicas, organizaciones sin fines de lucro y actores privados en la formulación o implementación de políticas y programas públicos (Quick y Bryson, 2022). En contextos democráticos, la ciudadanía es un actor clave en la gobernanza, y su participación es esencial para fortalecer la relación entre Estado y sociedad (Bryson et al., 2013; Jacobs et al., 2009; Roberts, 2004).

Interculturalidad en Procesos Participativos en Ecuador

El término interculturalidad supera el solo reconocimiento de la diversidad; se trata de un proceso político orientado a transformar las relaciones sociales, promover nuevas condiciones de vida y superar estructuras de exclusión (Escarabajal, 2018). Es una perspectiva enfocada en crear armonía dentro de una sociedad compuesta por diversas poblaciones étnicas, que reconoce que la diversidad cultural enriquece el tejido social (Lalander, 2010, 2018; Walsh, 2009).

Desde esta visión, la interculturalidad se plantea como un proyecto político, social y ético que complementa a la plurinacionalidad.

Implica la convivencia de pueblos afrodescendientes, indígenas, blancos y mestizos, y promueve relaciones sociales aún en construcción (Soriano, 2020). Es así que el denominado “Buen Vivir”, como propuesta de los pueblos indígenas, representa una alternativa civilizatoria que requiere la descolonización del poder.

Construir ciudadanía intercultural implica no solo aprender a comunicarse, sino también promover una mayor justicia social y reconocer los aportes de todos los grupos al bien común (Giménez, 2020). La participación social, por su naturaleza sistémica, implica la interacción de múltiples actores. Se trata de un proceso en el que diversos grupos comunitarios, organizaciones, instituciones, y demás actores sociales, en distintos niveles dentro de un territorio determinado, participan en la identificación de sus problemáticas y colaboran en la construcción de soluciones (Krainer, 2019).

En el caso de Morona Santiago, ello implica analizar la participación ciudadana a lo largo de distintas etapas: planificación, conformación de sistemas participativos, formación institucional y fortalecimiento de capacidades locales con enfoque intercultural.

Presupuesto Participativo (PP)

El presupuesto participativo ha sido analizado como una herramienta para democratizar la asignación de recursos públicos mediante la intervención directa de la ciudadanía. Estudios como los de Avritzer (2002) y Wampler (2010) destacan su potencial para fortalecer la gobernanza local, mejorar la rendición de cuentas y empoderar a sectores tradicionalmente excluidos. Sin embargo, investigaciones más recientes advierten sobre sus limitaciones, particularmente cuando se institucionaliza sin mecanismos reales de incidencia o cuando se convierte en una práctica formalista que reproduce desigualdades existentes (Baiocchi y Ganguza, 2014; Sintomer et al., 2008).

Desde una perspectiva crítica, el presupuesto participativo debe ser comprendido como un campo de disputa entre la promesa de democratización y las estrategias de cooptación o neutralización. Su efectividad depende del diseño institucional, del contexto político y del grado de movilización social. En territorios con diversidad cultural, como Morona Santiago, cobra especial relevancia la inclusión de saberes y prácticas propias de los pueblos y nacionalidades en el proceso deliberativo y distributivo.

En la práctica, el presupuesto participativo se integra en y resulta de modelos de gestión local que impulsan la democracia participativa como uno de sus fundamentos esenciales para guiar el desarrollo local. Habitualmente, este enfoque surge a partir de experiencias anteriores de planificación participativa, como los planes de desarrollo y la planificación estratégica participativa, y va seguido por un proceso de control social (Guerrero y Savall, 2020).

El PP no puede ser analizado fuera del contexto de la planificación local, de allí surgen los planes plurianuales y la planificación operativa anual cuyo presupuesto, es también participativo; para la inclusión se deben considerar sectores alejados del territorio provincial, por los voceros de cada comunidad en representación de los ciudadanos en sus respectivas jurisdicciones atendiendo las necesidades.

La participación social evoca al tema de ciudadanía y democracia, un espacio de acercamiento de las formas de gobierno a la sociedad civil para garantizar sus derechos individuales y colectivos, a través del ejercicio de una democracia (Pilay, 2018). En este sentido, según el art. 64 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010) en cuanto a la participación local indica que se establecerán mecanismos de participación con el objetivo de optimizar la calidad de la inversión pública, establecer agendas de desarrollo y, diseñar presupuestos participativos para los gobiernos autónomos descentralizados.

Es decir, la ciudadanía toma un rol protagónico en la toma de decisiones dentro la administración pública, como es el caso de los presupuestos participativos que rompen con el esquema tradicional de la elaboración de un presupuesto institucional y se pasa a la asignación de recursos cuya utilización será deliberada en asambleas ciudadanas (Riveros y Luque, 2018). De hecho, se puede afirmar que el presupuesto participativo es uno de los métodos más completos para aumentar la participación ciudadana y promover el desarrollo local (De Sousa, 2019).

Mandar Obedeciendo

El principio de “mandar obedeciendo” proviene de tradiciones de organización comunitaria de los pueblos indígenas latinoamericanos, y ha sido conceptualizado como una forma alternativa de ejercicio del poder que subvierte la lógica jerárquica occidental. Según Burguete Cal y Mayor (2010) y Dávalos (2013), se trata de una forma de autoridad que emana de la asamblea comunitaria y que vincula el liderazgo al cumplimiento del mandato colectivo, promoviendo horizontalidad, reciprocidad y responsabilidad colectiva.

En el contexto amazónico, “mandar obedeciendo” ha sido re-significado como práctica organizativa, orientada a fortalecer la autonomía y la soberanía local desde marcos culturales propios. En el caso del GADPMS, esta categoría ha sido adoptada formalmente mediante una ordenanza que busca establecer un sistema participativo coherente con esta visión. Sin embargo, su implementación requiere analizar hasta qué punto el discurso institucional se traduce en transformaciones reales en los mecanismos de toma de decisiones, asignación de recursos y control social.

Desde el enfoque intercultural, “mandar obedeciendo” representa no solo un lema simbólico, sino una propuesta ética y epistémica de gobernanza desde los pueblos originarios, que puede contribuir

a redefinir los marcos de la participación y la representación en los gobiernos locales. Este principio está íntimamente relacionado con el concepto de autonomía indígena, entendido como el derecho colectivo a ejercer el autogobierno, administrar sus territorios, y definir sus prioridades políticas, sociales y económicas de acuerdo con sus propios sistemas normativos y cosmovisiones (Burguete Cal y Mayor, 2010).

Desde esta perspectiva, “mandar obedeciendo” materializa en la práctica cotidiana la autonomía como paradigma alternativo al Estado centralizado y jerárquico. Se trata de una forma de ejercer el poder que no reproduce la lógica de mando vertical, sino que la subvierte mediante la horizontalidad, la deliberación comunitaria, la rotación del liderazgo y la obligación de rendir cuentas a la base. En este sentido, el principio no solo expresa una forma cultural, sino también política, de autogobierno indígena. Su incorporación en procesos como el presupuesto participativo interpela los marcos convencionales de planificación estatal, al exigir que las decisiones respondan a mandatos colectivos y no a estructuras técnicas o burocráticas externas (Dávalos, 2013; Walsh, 2010).

Así, “mandar obedeciendo” es un concepto que cobra sentido cuando la intención es el ejercicio de la autoridad al servicio de la colectividad, garantizando el respeto a los derechos ciudadanos y colectivos, a las expresiones culturales de los pueblos y nacionalidades, así como a la construcción sistemática del bien común (Torre, 2000).

Metodología

Se desarrolló un estudio de carácter cualitativo, orientado a examinar desde un enfoque intercultural cómo se formuló e implementó el presupuesto participativo en el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Morona Santiago (GADPMS), en el marco de las normativas nacionales sobre participación ciudadana entre 2014 y 2019. Cabe indicar que este periodo incluye el análisis de los presupuestos de los periodos 2015 hasta 2018. El diseño metodológico se basó en una triangulación de técnicas cualitativas y cuantitativas para garantizar un análisis comprensivo.

Para el análisis documental, se revisaron registros oficiales relacionados con la construcción el presupuesto del GAD Provincial de Morona Santiago, la normativa aplicable, los instrumentos de planificación participativa y los registros de participación ciudadana en las asambleas zonales y otras instancias deliberativas. Este examen se realizó en el marco del enfoque intercultural y plurinacional que caracteriza la provincia de Morona Santiago.

Desde la perspectiva cuantitativa, se analizaron las resoluciones adoptadas en las asambleas ciudadanas para examinar la proporción del presupuesto asignado en relación con las demandas ciudadanas y el grado de implementación de lo planificado. En el componente cualitativo, se llevaron a cabo 15 entrevistas semi-estructuradas dirigidas a actores sociales, políticos/as y funcionarios/as públicos/as. Estas entrevistas permitieron recabar información detallada y contextualizada sobre sus percepciones y experiencias en torno a la participación ciudadana y la formulación del presupuesto participativo.

La Tabla 1 indica las referencias geográficas de los actores sociales, políticos y funcionarios públicos que forman parte de la muestra, y sus cargos. La selección de la muestra se realizó de manera intencional,

considerando la representatividad de los diferentes grupos de interés en la provincia de Morona Santiago.

Tabla 1. Muestra de entrevistas por tipo y ubicación geográfica

Tipo Actor	No	Cantón / Zona de Planificación/ Provincia	Cargo/ rol
Social	5	Morona, Sucúa/ Matriz Taisha/Zona 1 Gualaquiza, Limón Indanza y San Juan Bosco/Zona 2 Santiago, Tiwintza, Logroño/ Zona 3 Palora, Huamboya, Pablo Sexto/ Zona 4	Sociedad Civil
Político	5	Gualaquiza/ Zona 2 Limón Indanza/Zona 2 Taisha/Zona 1 Logroño/ Zona 3 Taisha/ Zona 1	Ex Prefecto Consejal Presidente del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social/Presidente de la Confederación de Nacionalidades Índigenas del Ecuador (CONAIE) Concejal Presidente de la NAE
Público	5	Morona Santiago	Director de Participación Ciudadana GAD Provincial Técnico Zona 1 Técnico Planificación de Coordinación de Equidad, Formación y Acción Social (CEFAS), institución adherente al Gad Provincial GAD Provincial Director Planificación GAD Provincial Analista de presupuesto GAD Provincial

Fuente: Elaboración Propia.

El análisis se desarrolló en tres niveles: (i) consistencia normativa y discursiva, (ii) operativización del modelo participativo, y (iii) percepción y apropiación comunitaria del proceso. La triangulación entre

los documentos, los datos cuantitativos y los relatos permitió contrastar la institucionalización formal del presupuesto participativo con su impacto real en la distribución equitativa y culturalmente pertinente de los recursos.

Contexto del Caso

La Constitución de la República del Ecuador (2008) define al país como “un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico” (art. 1). Esta definición responde a una demanda histórica de más de tres décadas de los pueblos y nacionalidades indígenas, quienes han buscado el reconocimiento de sus derechos colectivos y su participación en la vida política y social del país (Valarezo, 2019).

En este marco, la interculturalidad se entiende como un proceso dinámico de interacción, comunicación y aprendizaje mutuo entre personas, grupos y comunidades con conocimientos, valores y tradiciones culturalmente diversas. Su propósito es fomentar el respeto recíproco y el desarrollo pleno de las capacidades individuales, superando las barreras que históricamente han generado exclusión y desigualdad (Valarezo, 2019; Walsh, 2005). Este concepto no se limita a los pueblos indígenas, sino que abarca una perspectiva más amplia de diversidad, incluyendo aspectos como género, edad, cultura, ideología, entorno y territorio, elementos que conforman la identidad humana y social (Núñez et al., 2016; Valarezo, 2019).

Desde esta perspectiva, el papel de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs) es fundamental para promover la interculturalidad en sus respectivas jurisdicciones. El COOTAD en su art. 4 establece los principios de interculturalidad, plurinacionalidad, equidad de género y generacional deben integrarse de manera transversal en la gestión pública, garantizando el respeto y la protección de los derechos

colectivos en concordancia con la Constitución, la legislación nacional vigente y los instrumentos internacionales de derechos humanos (COOTAD, 2010).

En este contexto normativo, se establece la obligación de desarrollar sistemas de participación ciudadana y control social, dentro de los cuales los presupuestos participativos juegan un rol esencial en la democratización de la gestión pública. De acuerdo con el artículo 304 del COOTAD, estos sistemas deben garantizar espacios en los que la ciudadanía pueda: a) deliberar sobre las prioridades de desarrollo en sus respectivas circunscripciones, b) participar en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo, y c) elaborar presupuestos participativos (COOTAD, 2010). Además, el art. 312 indica que el incumplimiento de estas disposiciones puede acarrear sanciones de carácter político y administrativo, que incluyen la remoción del cargo del dignatario responsable o la revocatoria del mandato (COOTAD, 2010).

Bajo esta normativa, el GADPMS expidió en 2016 la ordenanza que regula la conformación del Sistema de Participación Ciudadana y Control Social “Mandar Obedeciendo”, mismo que define a la participación ciudadana como “el proceso permanente de organización e inclusión a través del cual la población puede incidir en la vida pública provincial, con visión de los intereses de todos los sectores y trabajando de forma asociada con el gobierno local” (Ordenanza s/n, 2016, art. 5). Este sistema se estructura en las siguientes instancias de participación: 1) el Consejo de Participación Provincial, 2) el Consejo de Participación ciudadana y Control Social, compuesto por asambleas zonales, la Cumbre Plurinacional Provincial y las asambleas de rendición de cuentas, 3) Mecanismo de Silla Vacía, que permite la intervención directa de la ciudadanía en la gestión pública local (Ordenanza s/n, 2016, art.8).

Así, el GADPMS relaciona el concepto de “Mandar Obediendo” al sistema de participación ciudadana. Los delegados en las diferentes instancias del sistema debes representar y transmitir la voz de quienes lo eligieron, asumiendo la responsabilidad generacional de la conciencia de vida en el marco del Tarimiat/buen vivir amazónico. Esto implica gobernar, coordinar, administrar y gestionar lo público, sirviendo a la comunidad bajo principios, tradiciones y acuerdos ancestrales, para impulsar un desarrollo con visión intercultural (Ordenanza s/n, 2016). Se persigue así introducir los elementos de una participación local con enfoque intercultural.

Previo a la entrada en vigor de la Ley Orgánica de Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica (LOPICTEA), el GADPMS disponía de un presupuesto de inversión relacionado aproximado de 16 millones de dólares (GADPMS, 2018), con expectativas de incremento tras la entrada en vigencia de dicha ley. En este contexto, resulta relevante analizar que porcentaje de estos fondos ha sido sometido a deliberación ciudadana, y si los mecanismos utilizados respondieron a un enfoque intercultural efectivo.

El presupuesto participativo es un mecanismo clave que debería permitir a la ciudadanía incidir directamente en la asignación de recursos públicos, fomentar la inclusión y el empoderamiento comunitario, contribuyendo a la cohesión social y promoviendo la confianza en las instituciones públicas (Sintomer et al., 2008; Wampler y Touchton, 2019). En este sentido, el presente estudio se orienta a analizar el grado de cumplimiento de las normativas vigentes sobre la participación ciudadana en la construcción del presupuesto del GADPMS, poniendo especial énfasis en el reconocimiento de la diversidad cultural en la planificación y gestión de los recursos públicos.

La elección de la provincia de Morona Santiago como caso de estudio responde a su configuración sociopolítica particular: es una de las jurisdicciones con mayor presencia de nacionalidades indígenas

amazonásicas en Ecuador (Shuar y Achuar), las cuales representan más del 48% de la población total (GADPMS, 2019). Esta composición demográfica convierte a la provincia en un escenario estratégico para analizar la implementación de mecanismos de participación ciudadana con enfoque intercultural, debido a la necesidad de articular formas tradicionales de organización comunitaria con herramientas normativas modernas como el presupuesto participativo.

A diferencia de otras provincias, Morona Santiago ha institucionalizado formalmente la categoría “mandar obedeciendo” como principio rector de su sistema de participación, lo que ofrece una oportunidad única para examinar las tensiones y potencialidades de un modelo de gobernanza territorial plurinacional.

El período 2014–2019 fue seleccionado debido a que coincide con la implementación sostenida del modelo “*Tarimiat Pujutai*”, posterior a la expedición de la ordenanza de participación del GADPMS en 2016, y antes de la promulgación de la LOPICTEA. Esta ventana temporal permite observar la evolución de la participación ciudadana en condiciones institucionales relativamente estables, y evaluar si los procesos de planificación y ejecución presupuestaria avanzaron hacia esquemas más incluyentes y culturalmente pertinentes.

Resultados y Discusión

Marco Normativo e Institucional

El Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Morona Santiago (COOTAD, 2010), institucionalizó el Sistema de Participación Ciudadana bajo el principio ‘Mandar Obedeciendo’. Este modelo se operacionaliza a través de una ordenanza que define las instancias de participación, los criterios para priorizar inversiones y las responsabilidades de los actores sociales. La Figura 1 muestra el ciclo de ejecución de la Normativa Presupuesto Participativo.

Figura 1. Ciclo – ejecución de la Normativa Presupuesto Participativo

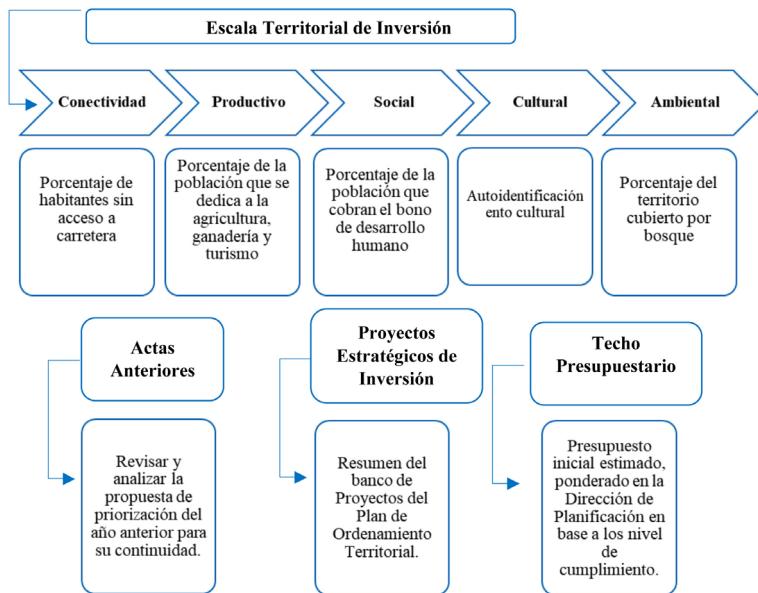


Fuente: Entrevistas realizadas el 2022; Ordenanza sin número de 2016; COOTAD (2010).

Para este sistema se consideran como sujetos de participación a: personas jurídicas, asociaciones, organizaciones sociales, grupos de atención prioritaria, domiciliadas en la Provincia de Morona Santiago.

El GADPMS, a través de sus direcciones operativas realizaba una propuesta previa de prioridades de inversión para cada cantón y parroquia de las zonas donde se desarrollaron las asambleas zonales, de acuerdo a los criterios técnicos que se explican en la Figura 2.

Figura 2. Criterios técnico-sociales para la priorización del Presupuesto Participativo



Fuente: Entrevistas realizadas el 2022; Ordenanza sin número de 2016.

Posterior a aquello se efectúa el ciclo presupuestario (Figura 3) en conjunto con los actores del Sistema de Participación Ciudadana y Control Social (SPCCS):

Figura 3. Ciclo presupuestario con actores del sistema de Participación Ciudadana y Control Social



Fuente: Entrevistas realizada el 2022; Ordenanza sin número de 2016.

Finalmente, para la aprobación del PP actuaban con voz y voto los representantes de los ciudadanos que conforman el Sistema de Participación Ciudadana (presidente y un representante de cada zona), quienes eran elegidos en la cumbre para una permanencia de dos años en funciones.

Planificación y Elaboración del Presupuesto

Durante esta fase, las direcciones técnicas del GADPMS presentan sus propuestas preliminares en las Asambleas Zonales, donde se habilitan mesas temáticas participativas. La ordenanza s/n, (2016) establece una métrica diferenciada de prioridades de inversión por territorios (Tabla 2), la cual se encuentra basada en criterios de la realidad social, establecidos a través de la dirección de planificación, información que debe ser utilizada como insumo para el desarrollo de las Asambleas Zonales:

Tabla 2. Escala territorial de inversión

Escalas	Indicadores
Conectividad	Porcentaje de habitantes sin acceso a carretera.
Productivo	Porcentaje de la población que se dedica a la agricultura, ganadería y turismo.
Social	Porcentaje de la población, que cobran el bono de desarrollo humano.
Cultural	Auto identificación etno cultural.
Ambiental	Porcentaje del territorio cubierto por bosque primario y recurso hídrico.

Fuente: Ordenanza sin número de 2016.

Cada mesa corresponde a un eje sectorial. Según la ordenanza, se reconoce como delegados oficiales con voz y voto a los diez representantes electos por cada mesa temática de las asambleas zonales:

- Mesa I: Comunicación y transporte multimodal
- Mesa II: Desarrollo productivo y turismo
- Mesa III: Gestión Ambiental riego y drenaje
- Mesa IV: Inclusión social, cultura y deporte
- Mesa V: Nuevas mesas de debate de acuerdo a necesidades
- Mesa VI: Otros Temas de interés provincial

Para comprender de manera más integral las condiciones institucionales y sociales que inciden en el diseño, legitimidad y eficacia del proceso participativo, en esta fase es importante conocer, desde los mismos actores, cómo se garantiza el derecho a la participación política y ciudadana de los distintos sectores, qué mecanismos se utilizan para informar a la ciudadanía, cómo se convoca y organiza la participación en las asambleas zonales, y qué criterios rigen la elección de representantes. Asimismo, es fundamental explorar cómo se incorpora el enfoque de interculturalidad desde los actores involucrados, identificando tanto avances como limitaciones en el reconocimiento de la diversidad cultural para la planificación presupuestaria.

La Interculturalidad de “Mandar Obedeciendo” desde los Actores

La ordenanza de presupuesto participativo en la Provincia de Morona Santiago, Ecuador, se desarrolló en conjunto con más de 30 Asambleas, cuyo principal objetivo fue expresar los principios ideológicos de *Pachakutik*¹, particularmente “Mandar Obedeciendo”. Este enfoque distingue que la autoridad actúa como catalizador de los mandatos del pueblo, enfatizando mecanismos participativos y la transparencia en el manejo de los fondos públicos.

La política pública postula abrir espacios para que las personas decidan el destino del presupuesto asignado, basado en las necesidades presentadas por las comunidades. Por tanto, “Mandar Obedeciendo” predispone a la autoridad a cumplir con las exigencias del pueblo a través del Sistema de Participación Ciudadana, no solo siguiendo los mandatos constitucionales.

Para el caso, Morona Santiago, provincia amazónica, es reconocida por la coexistencia de dos nacionalidades, Shuar y Achuar, y el Pueblo Mestizo. En la conformación de las Asambleas se identificaron diversos actores territoriales, como asociaciones de ganaderos, artesanales, sociales y transportistas, entre otros, con el fin de establecer una diversidad en los conceptos de equidad, solidaridad e inversión en territorios no priorizados por el Estado. Cabe destacar que la mayor participación por densidad población la tiene el pueblo de nacionalidad Shuar quienes representan el 80% de la población indígena de la provincia.

Entonces, la interculturalidad del “Mandar Obedeciendo” se basa en el diálogo entre los diferentes actores de las comunidades, quienes, mediante consenso, tienen la responsabilidad de identificar las necesidades de cada sector y transmitirlas a las autoridades para la formulación del presupuesto participativo. Sin embargo, de acuerdo

1 El Movimiento *Pachakutik* es un movimiento político ecuatoriano conformado en 1995, con el propósito de representar los intereses del movimiento indígena liderado por la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE).

con el criterio de los entrevistados, se evidenció que la interculturalidad no se trabaja como enfoque, debido a la falta de estrategias transversales de inclusión, aunque las ideas y sugerencias de la población son aceptadas en las asambleas.

En este contexto, la ordenanza es acertada al considerar que al acatar las sugerencias del pueblo se otorga a la población el lugar que le corresponde como mandante, dado que las necesidades surgen desde las comunidades. De esta manera, los líderes deben apegarse a ellas y ejecutar proyectos que aseguren los beneficios sociales requeridos.

No obstante, a pesar de que el enfoque intercultural está plasmado en los cuerpos legales que rigen el territorio, se evidencia que existe informalidad en las convocatorias para la conformación de las mesas de trabajo. Además, se identifica segregación y falta de información, lo que se refleja en la poca participación de las mujeres, impidiendo la visibilización de las diversas realidades de las comunidades.

La Información acerca de los Derechos Políticos y de Participación Ciudadana en el GADPMS

En determinadas comunidades, la forma de promover los derechos políticos y la participación ciudadana se formaliza mediante la formación de jóvenes líderes, así como el involucramiento de mujeres y personas con discapacidades. A estos grupos se les brinda apoyo en capacitación o formación profesional para que puedan posicionarse como dirigentes de las comunidades, asegurando que sus necesidades sean realmente escuchadas.

Un aspecto a destacar es que existen comunidades muy distantes, lo que limita las posibilidades de presentar sus necesidades. Esto se agrava debido a la limitada conectividad y acceso a medios de comunicación, lo que genera incomodidades en la población. Por tanto, los dirigentes se reúnen con los habitantes de cada sector para informarse

sobre sus necesidades y así poder transmitir la información a la prefectura.

Al mismo tiempo, la Dirección de Participación se concibe como la columna vertebral del GAD Provincial de Morona Santiago, operando a través del diálogo entre el Prefecto y la comunidad para comunicar los avances realizados en respuesta a los requerimientos de la población y rendir cuentas mediante las Asambleas, manteniendo así informada a la ciudadanía. Además, se creó la Escuela de Gobierno de Políticas Públicas, a través del Instituto IDEL, para formar a la ciudadanía en políticas públicas.

También son utilizados los medios de comunicación, y la Dirección de Participación Ciudadana hace las socializaciones mediante los representantes zonales. Por otra parte, desde la Dirección de Gobernabilidad se trabaja con las organizaciones sociales para su fortalecimiento. Se firmaron convenios de cooperación con diferentes universidades para la formación política de la ciudadanía, involucrando a 120 personas.

Se promueve una socialización directa con la ciudadanía para darles a conocer sus derechos y permitir que sean ellos quienes tomen decisiones basadas en las necesidades de cada comunidad.

La Promoción de la Participación en las Asambleas Ciudadanas

La conformación de las asambleas ciudadanas es un medio para acercar a la autoridad a la población, permitiendo que esta última exprese sus necesidades sin distinción de etnia, clase social o género, y rinda cuentas sobre los proyectos ejecutados en beneficio de la ciudadanía. No obstante, las acciones de los mandatarios se realizan de manera burocrática y, a menudo, no son percibidas por la comunidad.

Un aspecto a destacar es que, al momento de crear las zonas a nivel provincial, se designaron representantes de la autoridad para recabar información acerca de las necesidades de las comunidades, evitando que

los dirigentes comunales incurrian en gastos logísticos. Pero, aunque estas acciones se llevan a cabo en cumplimiento de la normativa, es evidente que no se cumple con la totalidad de la planificación. Además, las convocatorias para la conformación de las asambleas no se realizan de manera masiva y, en muchos casos, no se formalizan, lo que impide una verdadera apertura participativa.

Un factor condicionante es que la autoridad a cargo da mayor énfasis a la convocatoria de líderes, síndicos y presidentes de asociaciones alineados políticamente, con el fin de asegurar una futura reelección.

Cómo se Informa a la Ciudadanía para las Asambleas Zonales

La Dirección de Planificación se encarga de socializar el método que se aplicará para la elaboración del presupuesto participativo. Mientras que, la Dirección Operativa es responsable de atender los requerimientos del pueblo, durante un período que comprende desde mayo del año anterior hasta agosto del año siguiente, conforme a las competencias del GAD Provincial. Además, verifica que estos requerimientos estén alineados con el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

Las convocatorias son realizadas generalmente en el lugar y fecha designados por el Presidente del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Dentro de estas Asambleas, se trabaja estrechamente con los dirigentes de las organizaciones, los consejos de gobiernos comunitarios y los presidentes interprovinciales (Shuar y Achuar), actores indispensables para la priorización de obras.

Elección/ designación de Representantes de la Ciudadanía dentro de las Diversas Instancias

Los participantes de las Asambleas Zonales incluyen a las autoridades de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), los presidentes de las asociaciones y los síndicos. Estos dos últimos son

elegidos mediante asambleas masivas dentro de cada comunidad y son responsables de transmitir las necesidades de sus respectivas agrupaciones. Sin embargo, no todas las solicitudes cuentan con el apoyo necesario para la asignación presupuestaria.

En la selección de los representantes en las Asambleas Ciudadanas, para el presupuesto participativo, las acciones fueron democráticas, ya que las designaciones se llevaron a cabo mediante votación en las convocatorias realizadas a la ciudadanía por los coordinadores para las Asambleas Zonales, definiendo así un representante por cada zona.

Adicionalmente, mediante una Asamblea General Ciudadana, se realiza la selección de representantes ante el Consejo de Participación Ciudadana, asegurando que cada cantón tenga las mismas oportunidades de participar en el Consejo, considerando la diversidad de los pueblos.

Con la creación de las cinco zonas, se definieron las Asambleas Zonales y una Cumbre Provincial, donde asisten líderes comunitarios, sociales, de asociaciones y de los gobiernos locales. Una vez finalizadas las Asambleas Zonales, se reúnen los presidentes de cada mesa de trabajo con el objetivo de decidir quién representará a la Asamblea en la Cumbre Provincial, seleccionando así al presidente del Consejo de Participación Ciudadana.

Ejecución Presupuestaria

Incorporación de las Necesidades en la Ejecución del Presupuesto

En torno a la ejecución presupuestaria, se evidencia que existen criterios distintos según la zona en la que se hayan ejecutado determinados proyectos. Uno de los temas primordiales tratados es el referente a la red vial provincial. Sin embargo, las comunidades que conforman la provincia poseen múltiples necesidades, y existen proyectos pendientes de ejecución.

Además, hay inconformidades en las comunidades con menor densidad poblacional, ya que los proyectos propuestos basados en sus necesidades no se materializan. Desde el punto de vista político, se da mayor énfasis a las poblaciones con un mayor número de habitantes debido a su peso en época electoral.

Por otra parte, desde el ámbito operativo, y acorde con lo indicado por los funcionarios del GADPMS, las necesidades presentadas por las comunidades se ingresan en una base de datos y se clasifican en ejes temáticos como desarrollo social, obras públicas, productivo, ambiental, entre otros. Se priorizan de manera emergente aquellas que son indispensables, considerando además los recursos disponibles de la institución, para su inclusión en el Presupuesto Participativo.

Para cada eje se conforma una mesa temática, dentro de la cual se priorizan las necesidades propuestas por la comunidad. Un aspecto importante a resaltar es que, acorde con las entrevistas realizadas a los funcionarios, en muchas ocasiones, las necesidades expuestas por las comunidades incluían obras que no causaban un efecto beneficioso para toda la población o que carecían de estudios previos, lo que imposibilitaba su ejecución y, por tanto, no se insertaban todas las necesidades.

Una vez desarrolladas las Asambleas, se elabora un acta que se presenta ante la Cumbre Provincial, donde se define el bosquejo final de lo que se va a ejecutar. Posteriormente, el GADPMS se encarga de presentar a los representantes de la ciudadanía el consolidado de los proyectos incluidos en el Presupuesto Participativo.

Diferencias entre la Asignación Presupuestaria Participativa y su Ejecución

En el caso de las comunidades con menor densidad poblacional, la asignación presupuestaria no es suficiente para cubrir sus necesidades. Proyectos como la apertura de vías principales y secundarias no

han sido ejecutados, aun cuando estas necesidades se han presentado en repetidas ocasiones y se les ha dado el seguimiento respectivo.

Por otro lado, en las comunidades donde los proyectos sí se materializan, existe el criterio de que el presupuesto participativo debe ser estrictamente cumplido. En caso de que un proyecto quede inconcluso al llegar el cambio de autoridades, el gobernante entrante tiene la obligación de dar continuidad y cumplir con la ejecución del presupuesto participativo.

Es importante resaltar que, acorde con los actores sociales, se ha solicitado al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social que los presupuestos participativos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) sean supervisados por la Contraloría, con el fin de que este ente de control verifique el cumplimiento del mandato legal sobre la participación ciudadana.

De acuerdo con la ejecución de obras, se estima que el cumplimiento se sitúa entre el 50% y 80%, según las localidades, y conforme los presupuestos asignados, a este respecto cabe destacar que existen proyectos que no han sido culminados, debido a diferentes reformas que se dieron en los últimos períodos, así como la situación de emergencia, no obstante, cuando un proyecto no es finalizado y en las Asambleas se vuelve a ubicar como prioridad, este es incorporado al Plan Operativo Anual (POA) del siguiente año, para su respectiva ejecución y finalización.

Una vez elaborado el Presupuesto Participativo basado en las necesidades priorizadas por la ciudadanía, esta espera que sus aspiraciones sean cumplidas. No obstante, debido a las condiciones climáticas variables de Morona Santiago, se han declarado emergencias recurrentemente, lo que ha llevado a realizar reformas presupuestarias para disponer de recursos para afrontar dichas eventualidades, tratando de no afectar, en la medida de lo posible, aquellas obras con prioridad uno. Cuando existe una comunicación eficiente, la población es consciente

de la situación. Sin embargo, en los casos donde no se comunica de manera efectiva los motivos de las reformas, se generan discrepancias con la autoridad.

Otra situación en la que se evidencian reformas presupuestarias es cuando se modifican o insertan direcciones afines para alcanzar los objetivos institucionales, como en el caso de obras públicas, para dar cumplimiento al mandato del ‘Mandar Obedeciendo’. También se realizan reformas en el área de cooperación internacional para cumplir con los compromisos de obras públicas, lo que causa malestar en la ciudadanía, ya que las decisiones de reformas emanan directamente del Prefecto.

Análisis del Proceso Presupuestario

Al realizar el análisis del período 2014-2019, que incluye los presupuestos para los períodos 2015 hasta 2018, se puede evidenciar que las Asambleas Zonales, emiten los requerimientos mediante actas, en las que constan, la información referente al cantón, la parroquia donde es necesaria la intervención y el tipo de proyecto con la consideración de priorización. Entre estas solicitudes, se pueden mencionar obras públicas con respecto a la construcción y reconstrucción de vías, así como los estudios necesarios para la construcción de puentes.

En el ámbito ambiental, son solicitadas acciones como los permisos de medio ambiente para la ejecución de obras, así como ordenanzas que prevengan la contaminación del medioambiental. En el sector productivo, se prevé la implementación de programas para el fortalecimiento de la agricultura familiar, así como también capacitación para los emprendimientos, y apoyo de mejoramiento genético para la producción de cacao.

De acuerdo con la cédula presupuestaria de 2015, los proyectos financiados mediante el presupuesto del GAD Provincial de Morona Santiago corresponden a los mencionados en las actas de las Asambleas

Zonales y las matrices de priorización. Sin embargo, se evidencia una variabilidad significativa en la ejecución de estos proyectos:

- **Deporte:** ejecución aproximada del 90%.
- **Gestión Ambiental:** ejecución entre el 33% y el 79%.
- **Fomento Productivo:** ejecución entre el 55% y el 56%.
- **Planificación y Ordenamiento Territorial:** incluye todas las obras de infraestructura y los estudios necesarios, con una ejecución del 39%.

Es importante resaltar que los requerimientos presentados se elaboran durante el período 2014 para ser incorporados al presupuesto del año siguiente, es decir, para el período fiscal 2015, y así sucesivamente para los demás períodos.

En 2016, los proyectos administrados por la Coordinación de Equidad, Formación y Acción Social (CEFAS) alcanzaron una ejecución del 100%, mientras que los destinados a protección ambiental oscilaron entre un 42% y un 84%. Los proyectos productivos tuvieron una ejecución del 64% del presupuesto. Los dirigidos al fomento deportivo y cultural bordaron una ejecución del 90%, y la planificación y ordenamiento territorial alcanzó un 38% de ejecución.

Para 2017 y 2018, la ejecución presupuestaria mostró resultados diferenciados entre las áreas de inversión: los proyectos administrados por la Coordinación de Equidad, Formación y Acción Social (CEFAS) nuevamente alcanzaron una ejecución del 100 %, mientras que los destinados al desarrollo productivo registraron una ejecución del 72 %. Las actividades deportivas se aproximaron al 90 % de ejecución, y los programas de planificación y ordenamiento territorial reflejaron una ejecución del 34 %.

Evaluación del Enfoque de Interculturalidad en el Presupuesto Participativo

El enfoque intercultural, si bien se menciona en la normativa, no se evidenció como criterio articulador del ciclo participativo. En ninguna de las fases se utilizaron estrategias metodológicas diferenciadas según cosmovisiones o lenguas. La ausencia de materiales multilingües, facilitadores interculturales o instrumentos de consulta culturalmente pertinentes evidencia una brecha entre el discurso normativo y la práctica institucional.

El análisis de las cédulas presupuestarias del GADPMS, junto con los criterios emitidos en las entrevistas a los actores sociales, políticos y funcionarios públicos de la Provincia de Morona Santiago, sugiere que el enfoque de interculturalidad en la construcción del presupuesto participativo se está cumpliendo parcialmente. Esto indica la necesidad de mejorar los mecanismos de inclusión y participación efectiva para asegurar que todas las comunidades, independientemente de su tamaño o influencia política, sean adecuadamente representadas y beneficiadas por los recursos asignados.

Si se parte de que para construir una ciudadanía intercultural es necesario alcanzar mayor justicia social y reconocer los aportes de todos (Giménez, 2020; Soriano, 2020); en este sentido, la interculturalidad en la construcción del presupuesto participativo no solo se refiere a la inclusión de las diferentes etnias que habitan en la provincia, sino también a lograr un verdadero consenso entre géneros y personas de diferentes edades que conforman las distintas comunidades. Sin embargo, de acuerdo con las entrevistas realizadas, esta inclusión no se está cumpliendo en su totalidad, ya que existe una limitada participación de las mujeres y no se evidencia una participación activa de los/as jóvenes en las Asambleas Zonales.

Un aspecto fundamental del enfoque intercultural en la construcción del presupuesto participativo es que las solicitudes de presupuesto

deben formularse con la intención de beneficiar a todas las comunidades de manera equitativa. No obstante, las cédulas presupuestarias revelan que existen proyectos cuya ejecución presupuestaria no alcanza ni siquiera el 50%, y, además, según los criterios expuestos en las entrevistas, algunas peticiones no proporcionan un beneficio común a la mayoría de la población.

Con base en lo expuesto, se infiere que, aunque la conformación de las Asambleas Zonales para la construcción del presupuesto participativo implica la participación de diferentes actores sociales en representación de las comunidades de Morona Santiago, la interculturalidad se cumple solo parcialmente.

Conclusiones

La participación ciudadana es un pilar fundamental en los Estados democráticos, ya que permite a la ciudadanía intervenir activamente en las acciones y decisiones de las autoridades designadas para gobernar en pro del bienestar común. En Ecuador, el presupuesto participativo se ha consolidado como un mecanismo para canalizar las demandas ciudadanas en la asignación de recursos públicos. No obstante, el análisis del caso del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Morona Santiago (GADPMS) evidencia que, si bien se han establecido marcos normativos y procedimientos formales para la participación ciudadana, persisten desafíos estructurales en su implementación efectiva.

El estudio confirma que, a través de las Asambleas Zonales Ciudadanas, se han generado espacios de deliberación para la construcción del presupuesto participativo, incorporando la participación de comunidades Shuar, Achuar y mestizas. Sin embargo, los hallazgos indican que el proceso enfrenta limitaciones significativas en términos de inclusión real y equidad en la distribución de recursos. La asignación

presupuestaria tiende a favorecer a las comunidades con mayor densidad poblacional, lo que sugiere un desbalance en la representación de grupos menos numerosos.

Asimismo, se identificaron tensiones entre el discurso normativo de interculturalidad y su aplicación práctica. Si bien el GADPMS ha incorporado el principio de “Mandar Obedeciendo” en su sistema de participación, la falta de estrategias transversales de inclusión ha limitado la representatividad plena de mujeres, jóvenes y comunidades rurales de difícil acceso. Esta situación pone en evidencia que la interculturalidad en la gestión pública sigue siendo, en gran medida, una formalidad administrativa más que un mecanismo de transformación real.

Otro hallazgo clave es la existencia de brechas entre la planificación y la ejecución presupuestaria. Los datos analizados reflejan que la ejecución del presupuesto en planificación y ordenamiento territorial se encuentra entre el 34% y el 38%, mientras que en áreas como protección ambiental y desarrollo productivo oscila entre el 42% y el 72%. En contraste, los proyectos administrados por CEFAS y los destinados a deporte y cultura alcanzan una ejecución del 90% al 100%, lo que sugiere diferencias en las prioridades de inversión. Además, la reforma y reasignación de fondos ante emergencias climáticas ha generado incertidumbre en la población y percepción de discrecionalidad en la gestión presupuestaria.

A pesar de que el presupuesto participativo en Morona Santiago se desarrolla dentro de los marcos normativos establecidos, su impacto en la democratización de la gestión pública sigue siendo limitado. La evidencia recopilada sugiere que, aunque las asambleas ciudadanas permiten expresar las necesidades de las comunidades, la asignación de recursos no siempre refleja las prioridades establecidas. Este desajuste pone en duda si el presupuesto participativo opera realmente como una herramienta de gobernanza democrática o si se trata de un mecanismo instrumentalizado con fines administrativos y políticos.

Por lo expuesto, se afirma que aunque el presupuesto participativo en Morona Santiago ha generado avances en la institucionalización de la participación ciudadana, su implementación efectiva requiere un fortalecimiento en los mecanismos de inclusión intercultural y equidad en la asignación de recursos. Para consolidar un modelo de gestión participativa auténtico, es necesario superar las barreras estructurales que limitan la representación equitativa, mejorar la transparencia en la ejecución presupuestaria y garantizar que el principio de interculturalidad no se reduzca a un discurso simbólico, sino que se traduzca en políticas públicas con impacto tangible en la población.

En esta línea, futuras investigaciones podrían profundizar en el análisis comparado de modelos de presupuesto participativo en contextos plurinacionales, explorar metodologías participativas culturalmente pertinentes, o estudiar el rol de las mujeres indígenas en los procesos de planificación pública, a fin de avanzar hacia una gobernanza verdaderamente inclusiva y transformadora.

Referencias Bibliográficas

- Arnstein, S. R. (1969).** A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of planners*, 35(4), 216-224.
- Avritzer, L. (2002).** *Sociedad civil, espacio público y poder local: un análisis del presupuesto participativo en Belo Horizonte y Porto Alegre. Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina*. Fondo de Cultura Económica y Universidad Estadual de Campinas.
- Baiocchi, G. y Ganuza, E. (2014).** Participatory budgeting as if emancipation mattered. *Politics & Society*, 42(1), 29-50.
- Bishop, P. y Davis, G. (2002).** Mapping public participation in policy choices. *Australian journal of public administration*, 61(1), 14-29.
- Brager, G. y Specht, H. (1973).** *Community organizing*. Columbia University Press.
- Bryson, J. M. (2004).** What to do when stakeholders matter: Stakeholder identification and analysis techniques. *Public Management Review*, 6 (1), 21-53.
- Bryson, J. M., Kathryn S., Quick, C., Slatterback, S. y Crosby, B.C. (2013).** Designing public participation processes. *Public Administration Review*, 73 (1), 23-34.
- Burguete Cal y Mayor, A. (2010).** Autonomía: la emergencia de un nuevo paradigma en las luchas por la descolonización en América Latina. En M. González, A. Burguete Cal y Mayor y P. Ortiz-T. (Coords.), *La autonomía a debate: autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina* (pp. 63-94). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador; Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit; Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas; Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social; Universidad Intercultural de Chiapas.
- Burns, D., Hambleton, R., Hoggett, P., Burns, D., Hambleton, R., y Hoggett, P. (1994).** Citizen Participation: Theory and Practice. *The Politics of Decentralisation: Revitalising Local Democracy*, 153-179.
- Cabannes, Y. (2004, marzo).** Tendencias recientes y perspectivas de los Presupuestos Participativos. *Era Urbana Revista de la Ciudad Global*. <https://presupuestoparticipativo.unr.edu.ar/wp-content/uploads/2020/04/Cabbanes-Tendencias-PP-Mundial.pdf>
- Carrasco, M. D. (2019).** *La participación ciudadana como pilar del estado democrático: Posibilidades y límites en el marco de la democracia representativa*. Editorial Thomson Reuters Aranzadi.
- Castellanos, J. (2020).** *Participación ciudadana y buen gobierno democrático. Posibilidades y límites en la era digital*. Editorial Marcial Pons S.L.
- Castells, M. (2015).** *Networks of outrage and hope: Social movements in the Internet age*. John Wiley & Sons.
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, [COOTAD],** Registro Oficial Nro. 303, 19 de octubre de 2010 (Ecuador).
- Constitución de la República del Ecuador [Const], Arts. 1 y 95 de octubre de 2008 (Ecuador).**
- Dávalos, P. (2013).** El buen vivir como alternativa al desarrollo: Crítica epistemológica al desarrollo y sus postulados. En P. Dávalos (Ed.), *Pueblos indígenas, Estado y democracia* (pp. 157-184). Ediciones Abya-Yala.
- De Sousa, B. (2019).** *Democracia y participación: El ejemplo del presupuesto participativo*. Editorial Abya-Yala.
- Escarabajal, A. (2018).** *Comunidades interculturales y democráticas*. Narcea S.A. de Ediciones.
- Freeman, R. E. (2010).** *Strategic Management: A Stakeholder Approach*. Cambridge University Press.
- Giménez, C. (2020).** *Teoría y práctica de la mediación intercultural: Diversidad, conflicto y comunidad*. Editorial Reus S.A.
- Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Morona Santiago. (2018).** *Transparencia institucional*. https://moronasantiago.gob.ec/wp-content/uploads/2022/01/literal_g-presupuesto_LOTAIP_2018-2019.pdf

- Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Morona Santiago. (2019). Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Morona Santiago.** <https://moronasantiago.gob.ec/wp-content/uploads/2021/07/TOMO-II-FASE-DIAGNOSTICO-ESTRATEGICO1.pdf>
- Guerrero, K. G. y Savall, T. (2020).** La economía social como prioridad política. Análisis de los presupuestos participativos en Ecuador. *Revista Iberoamericana de Economía Solidaria e Innovación Socioecológica*, 3, 61-103.
- Isunza, E. (2018).** *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: Participación ciudadana y control social*. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Jacobs, L. R., Lomax Cook, F. y Delli Carpini, M. X. (2009).** *Talking Together: Public Deliberation and Political Participation in America*. University of Chicago Press.
- Krainer, A. E. (2019).** *Interculturalidad: un acercamiento desde la investigación*. Editorial Abya-Yala.
- Lalander, R. (2010).** *Retorno de los Runakuna. Cotacachi y Otavalo*. Ediciones Abya-Yala.
- Lalander, R. (2018).** Indigeneidad y diálogos interculturales en la política local: Una etnografía del Estado sobre los Kichwas de Cotacachi y Otavalo. En A. Arnavat (Ed.), *Imbabura Étnica* (pp. 73-113). Editorial Universidad Técnica Nacional, Universidad Técnica del Norte.
- Ley Orgánica de Participación ciudadana de 2010.** 20 de abril de 2010. Registro Oficial No. 175.
- Merino, M. (2018).** *La participación ciudadana en la democracia*. Servicio de Publicaciones de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Montecinos, E. y Contreras, P. (2019).** Participación ciudadana en la gestión pública: Una revisión sobre el estado actual. *Revista Venezolana de Gerencia*, 24(86), 341-362.
- Morales, E. (2020).** *Información, participación ciudadana y democracia*. Servicio de Publicaciones de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Mujica, P. (2020).** *La igualdad política: El significado actual de la participación ciudadana*. RIL Editores.
- Núñez, K., Molinari, C. y Alba, C. (2016).** Infancias indígenas. Los Centros de Atención a la Niñez en Chiapas y el reto de la educación intercultural frente a la diversidad. *Revista Líminar. Estudios Sociales y Humanísticos*, XIV(1), 106-120.
- Ordenanza s/n de 2016** [Gobierno Provincial de Morona Santiago]. *Regula la Conformación del Sistema de Participación Ciudadana y Control Social “Tirimiat Pujutai o Mandar Obedeciendo”*. 11 de octubre de 2016.
- Ortiz, S. (2018).** *Participación ciudadana: análisis y propuestas para la reforma del Estado*. Ediciones Abya-Yala.
- Páez, P. M. (2019).** *Corrupción, transparencia, participación ciudadana y transición*. Servicio de Publicaciones de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Pilay, F. S. (2018).** *Presupuesto Participativo: Modelo de gestión para Los GAD'S del Ecuador - Hacia una efectiva participación ciudadana*. Editorial Dreams Magnet L.L.C.
- Quick, K. S. y Bryson, J. M. (2022).** Public participation. *Handbook on theories of governance* (pp. 158-168). Edward Elgar Publishing.
- Riveros, L. y Luque, R. (2018).** *Los presupuestos participativos*. Editorial Universidad Villa María.
- Roberts, N. (2004).** Public deliberation in an age of direct citizen participation. *American Review of Public Administration*, 34 (4), 315-353.
- Rodríguez, M. (2017).** Construir la interculturalidad. Políticas, diversidad cultural y desigualdad en Ecuador. *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, 60, 217-236. <https://doi.org/10.17141/iconos.60.2018.2922>
- Ruibal, A. J. (2019).** *Desarrollo social y participación ciudadana*. Editorial El Taller del Poeta S.L.
- Sintomer, Y., Herzberg, C. y Röcke, A. (2008).** Participatory budgeting in Europe: Potentials and challenges. *International journal of urban and regional research*, 32(1), 164-178.

- Soriano, E. (2020).** *Retos Internacionales ante la Interculturalidad*. Narcea S.A. de Ediciones.
- Tonitto, L. (2018).** *Tras las huellas de la participación ciudadana: Promoviendo el capital social para superar la pobreza*. Servicio Editorial de la Universidad Católica Andrés Bello.
- Torre, J. (2000).** Mandar obedeciendo. Poder y democracia desde el iusnaturalismo y personalismo. *Isonomía - Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, 12, 181-193.
- Valarezo, G. R. (2019).** *Territorio, identidad e interculturalidad*. Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador.
- Walsh, C. (2005).** Interculturalidad, conocimientos y (de)colonialidad. *Signo y pensamiento*, 24(46), 39-50.
- Walsh, C. (2009).** *Interculturalidad, Estado, sociedad. Luchas (de) coloniales de nuestra*. Ed. Abya-Yala, 1-2.
- Walsh, C. (2010).** Interculturalidad crítica y educación intercultural. *Construyendo interculturalidad crítica*, 75(96), 167-181.
- Wampler, B. (2010).** *Participatory budgeting in Brazil: Contestation, cooperation, and accountability*. Penn State Press.
- Wampler, B. y Touchton, M. (2019).** The impact of participatory budgeting on health and sanitation: Evidence from Brazil's municipalities. *World Development*, 113, 59-72.