



**UNIVERSIDAD DE CUENCA**  
**FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS**  
**Y ADMINISTRATIVAS**

**ESCUELA DE SOCIOLOGIA**

“Presupuestos Participativos una estrategia para la participación ciudadana: Caso Gobiernos Parroquiales Rurales del Cantón Cuenca 2012”

**TESIS PREVIA A LA OBTENCION  
DEL TITULO DE MAGISTER  
EN SOCIOLOGÍA Y DESARROLLO  
CON MENCIÓN EN  
CIENCIAS POLÍTICAS**

**DIRECTOR:** Magister Jaime Patricio Carpio Benalcazar

**AUTOR:** Econ. Alejandro Miguel Lazo Zurita

**CUENCA-ECUADOR**

**2013**



## **RESUMEN**

La presente investigación se orienta a analizar y reflexionar sobre los presupuestos participativos como una estrategia para la participación ciudadana, desarrollados por los veintiún Gobiernos Parroquiales Rurales del Cantón Cuenca. La importancia de esta investigación está dada por la necesidad de determinar si el proceso de presupuestación participativa contribuye o no a la participación ciudadana local y en qué medida los Gobiernos Parroquiales están articulando este proceso con la ciudadanía.

El conocimiento sobre los presupuestos participativos y la participación ciudadana por los Gobiernos Parroquiales Rurales, es importante para establecer las dinámicas locales relacionadas con el ejercicio de la participación ciudadana.

La organización social, la planificación participativa, la veeduría ciudadana y control social, demanda comprender cuál es el nivel de conocimiento y vinculación con el presupuesto participativo y de qué manera los Gobiernos Parroquiales vienen actuando en sus territorios parroquiales, un tema que está articulado al marco constitucional vigente en el Ecuador.

El análisis de los datos de la investigación nos ha permitido conocer sobre los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales como expresión política del Estado y su relación con la sociedad rural, a través del ejercicio de los presupuestos participativos y su incidencia en la democracia local.

### **PALABRAS CLAVE**

Organización, participación, planificación, veeduría, ciudadanía, constitución, políticas, democracia.



## **ABSTRACT**

This research aims to analyze and reflect on participatory budgeting as a strategy for citizen participation, developed by the twenty-one Governments parish rural of the Canton Cuenca. The importance of this research is given by the need to determine if the process of participatory budgeting contributes or not to the local citizen participation and to what extent the parish Governments are articulating this process with citizenship.

Knowledge about participatory budgeting and participation by rural parish Governments, is important for establishing the local dynamics related to the exercise of citizen participation.

Social organization, participatory planning and the watching public and social control, demand to understand what is the level of knowledge and connection with the participatory budget and parish Governments how you are acting within their parish territory, a subject that is articulated to the existing constitutional framework in the Ecuador.

The analysis of research data has allowed us to learn about Governments autonomous decentralized parish as a political expression of the State and its relationship with the rural society, through the exercise of participative budgets and their impact on local democracy.

### **KEY WORDS**

Organization, participation, planning, oversight, citizenship, Constitution, politics, democracy.



## **INDICE**

RESUMEN .....	1
ABSTRACT .....	2
INDICE .....	3
AGRADECIMIENTOS .....	9
DEDICATORIA .....	10
INTRODUCCION .....	11
CAPÍTULO I .....	13
1.1 Ubicación Geográfica .....	13
1.1.1 Parroquia Baños .....	14
1.1.2 Parroquia Chaucha .....	14
1.1.3 Parroquia Checa .....	15
1.1.4 Parroquia de Chiquintad .....	16
1.1.5 Parroquia de Cumbe .....	16
1.1.6 Parroquia El Valle .....	17
1.1.7 Parroquia de Llacao .....	18
1.1.8 Parroquia de Molleturo .....	19
1.1.9 Parroqui de Nulti .....	21
1.1.10 Parroquia Octavio Cordero .....	22
1.1.11 Parroquia de Paccha .....	22
1.1.12 Parroquia de Quingeo .....	23
1.1.13 Parroquia de San Joaquín .....	24
1.1.14 Parroquia de Santa Ana .....	25
1.1.15 Parroquia de Sayausi .....	25
1.1.16 Parroquia de Sidcay .....	26
1.1.17 Parroquia de Sinincay .....	27
1.1.18 Parroquia Tarqui .....	28
1.1.19 Parroquia Turi .....	29
1.1.20 Parroquia Victoria del Portete .....	30



1.1.21 Parroquia de Ricaurte .....	31
1.2 Características socioeconómicas .....	33
1.2.1 Población .....	33
1.2.2 Crecimiento de la población .....	34
1.2.3 Componente social .....	40
1.2.4 Educación .....	40
1.2.4.1 Analfabetismo .....	40
1.2.4.3 Nivel de instrucción .....	41
1.2.4.4 Salud .....	42
1.2.5 Actividades económicas .....	43
1.2.6 Infraestructura .....	46
1.2.7 Potencialidades económicas productivas parroquiales .....	47
CAPÍTULO II .....	52
2. Justificación Epistemológica .....	52
2.1 El Buen vivir y presupuestos participativos en la nueva constitución .....	52
2.1.1 El Buen vivir .....	52
2.1.2 Presupuestos participativos en la nueva constitución.....	56
2.2 Descentralización .....	66
2.3 Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales .....	70
2.4 Gobernanza y gerencia publica .....	74
2.5 Lo público y esfera publica .....	79
2.6 Democracia y participación política.....	82
2.6.1 La democracia .....	82
2.6.2 Participación política .....	90
2.7 Planificación del desarrollo y ordenamiento territorial .....	92
CAPÍTULO III .....	96
3. Análisis del modelo de gestión estratégico territorial en los Gads parroquiales del Cantón Cuenca .....	96
3.1 Sistema de participación ciudadana .....	98
3.1.1 ¿Cómo Junta Parroquial que nivel de impor le da a la organi y participación ciudadana? .....	98



3.1.2 ¿Qué proyectos y/o acciones ha implementado para fortalecer la organización y participación ciudadana entorno a los presupuestos participativos? .....	99
3.1.3 ¿Qué mecanismos de participación ciudadana se aplican para el ejercicio del presupuesto participativo? .....	100
3.1.4 ¿Cuenta el Gad Parroquial con un reglamento en torno al sistema de participación ciudadana y presupuesto participativo? .....	101
3.1.5 ¿Qué porcentaje de la población estima usted que participa en el proceso de presupuesto participativo? .....	101
3.1.6 ¿Las comunidades y organizaciones locales cuentan con algún instrumento reglamentado en torno a la organización y participación? .....	102
3.1.7 ¿Desde el punto de vista de género e intergeneracional, quienes participan con mayor frecuencia en el proceso de presupuestos participativos? .....	103
3.1.8 ¿Qué organizaciones e instituciones funcionales locales participan activamente en el proceso de presupuestos participativos? .....	104
3.1.9 ¿A su criterio, en qué etapas de la presupuestación participativa con mayor frecuencia participa la ciudadanía? .....	105
3.2 Sistema de planificación ciudadana .....	106
3.2.1 ¿Cuenta el Gad Parroquial con plan de desarrollo y ordenamiento territorial parroquial? .....	106
3.2.2 ¿La Junta Parroquial que nivel de importancia le da a la planifi parroquial?.....	107
3.2.3 ¿A su criterio, el nivel de participación de los líderes comunitarios y organizaciones locales en la elaboración del PDOT fue? .....	108
3.2.4 ¿En la actualidad como Junta Parroquial ha actualizado o está actualizando el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Parroquial? .....	109
3.2.5 ¿El accionar de la Junta Parroquial está enmarcada en el PDOT parroquial? .....	110
3.3 Sistema de veeduría y control social .....	111
3.3.1 ¿A su criterio, cual es el nivel de importancia de la veeduría y control social para la administración y gestión pública del Gad Parroquial? .....	111
3.3.2 ¿Cuenta la parroquia con alguna estructura ciudadana formal para el ejercicio de la veeduría y control social? .....	112
3.3.3 ¿Cuenta el Gad Parr con un reglamen en torno a la veeduría y control social? .....	113
3.3.4 ¿Qué instancias informales ejercen la veeduría ciudadana en torno a los presupuestos participativos? .....	113
3.3.5 ¿Las instancias informa en que aspectos realiza "reclamos" - veeduría social? .....	115



CAPÍTULO IV .....	117
4. Gobiernos parroquiales y presupuesto participativo en Cuenca .....	117
4.1 De que se trata el presu. participativo, plan de desarro y ordenamiento territorial. ....	117
4.1.1 Presupuesto participativo .....	117
4.1.2 Plan de desarrollo y orden territorial parroquias rurales del Cantón Cuenca ....	123
4.2 Gobierno Municipal y presupuesto participativo .....	125
4.3 Propuesta de fases para la implementación del presupuesto participativo Gads Parroquiales del Cantón Cuenca .....	134
4.3.1 Primera Fase: Sistema de organización y participación ciudadana parroquial ...	135
4.3.2 Segunda Fase: Sistema de planificación y presupuestación participativa Gads parroquiales rurales del Cantón Cuenca .....	144
4.3.3 Tercera Fase: Asamblea parroquial - validación del plan operativo anual.....	153
4.3.4 Cuarta Fase: Ejecución participativa de proyectos y obras.....	154
4.3.5 Quinta Fase: Entrega recepción de proyectos y obras.....	154
4.3.6 Sexta Fase: Rendición de Cuentas y veeduría ciudadana .....	155
5 Conclusiones y recomendaciones .....	160
5.1 Conclusiones .....	160
5.2 Recomendaciones .....	162
BIBLIOGRAFÍA.....	164
ANEXOS .....	168
Anexo 1 .....	168
Anexo 2 .....	172
Anexo 3 .....	176



## **UNIVERSIDAD DE CUENCA**

Fundada en 1867

Yo, Miguel Lazo Zurita, autor de la tesis "Presupuestos Participativos una estrategia para la participación ciudadana: Caso Gobiernos Parroquiales Rurales del Cantón Cuenca 2012", certifico que todas las ideas, opiniones y contenidos expuestos en la presente investigación son de exclusiva responsabilidad de su autor.

Cuenca, 12 de Diciembre del 2013.

Alejandro Miguel Lazo Zurita

0602649030

---

*Cuenca Patrimonio Cultural de la Humanidad. Resolución de la UNESCO del 1 de diciembre de 1999*

Av. 12 de Abril, Ciudadela Universitaria, Teléfono: 405 1000, Ext.: 1311, 1312, 1316

e-mail [cdjbv@ucuenca.edu.ec](mailto:cdjbv@ucuenca.edu.ec) casilla No. 1103

Cuenca - Ecuador





## UNIVERSIDAD DE CUENCA

Fundada en 1867

Yo, Miguel Lazo Zurita, autor de la tesis "Presupuestos Participativos una estrategia para la participación ciudadana: Caso Gobiernos Parroquiales Rurales del Cantón Cuenca 2012", reconozco y acepto el derecho de la Universidad de Cuenca, en base al Art. 5 literal c) de su Reglamento de Propiedad Intelectual, de publicar este trabajo por cualquier medio conocido o por conocer, al ser este requisito para la obtención de mi título de Magister en sociología y desarrollo con mención en ciencias políticas. El uso que la Universidad de Cuenca hiciere de este trabajo, no implicará afección alguna de mis derechos morales o patrimoniales como autor.

Cuenca, 12 de Diciembre del 2013.

Alejandro Miguel Lazo Zurita

0602649030

---

*Cuenca Patrimonio Cultural de la Humanidad. Resolución de la UNESCO del 1 de diciembre de 1999*

Av. 12 de Abril, Ciudadela Universitaria, Teléfono: 405 1000, Ext.: 1311, 1312, 1316

e-mail [cdjbv@ucuenca.edu.ec](mailto:cdjbv@ucuenca.edu.ec) casilla No. 1103

Cuenca - Ecuador



## **AGRADECIMIENTOS**

Un especial agradecimiento a los Gobiernos Parroquiales Rurales del Cantón Cuenca, al Gobierno Municipal, a los líderes comunitarios que de una manera directa e indirecta han contribuido para que sea posible la realización de este trabajo investigativo.



## **DEDICATORIA**

A mis padres, Elvia que siempre me llena de bendiciones y Miguel que dios lo tenga en su gloria, porque creyeron en mí y porque me sacaron adelante, dándome ejemplos dignos de superación y entrega, porque en gran parte gracias a ustedes, hoy puedo ver alcanzada mi meta, ya que siempre estuvieron impulsándome en los momentos más difíciles. A mí querida familia Viviana, Pier, Miguel, Sadma, Yuliana, hermanas y amigos. Gracias por haber fomentado en mí el deseo de superación y el anhelo de triunfo en la vida.

Mil palabras no bastarían para agradecerles su apoyo, su comprensión y sus consejos en los momentos difíciles.

A todos, espero no defraudarlos y contar siempre con su valioso apoyo, sincero e incondicional.



## **INTRODUCCIÓN**

La nueva normativa constitucional en el Ecuador ha significado varios cambios trascendentales para los Gobiernos Autónomos descentralizados especialmente en el área rural. El presente trabajo de investigación se orienta al conocimiento del presupuesto participativo y los procesos de participación ciudadana practicadas por los Gobiernos Parroquiales Rurales del Cantón Cuenca.

En el capítulo I se hace un análisis de las principales características de las parroquias rurales y se realiza una caracterización desde el punto de vista demográfico, social, económico, educación, salud, infraestructura, además se identifica las fortalezas, debilidades, oportunidades, amenazas que tienen actualmente los Gads parroquias rurales en la aplicabilidad de los presupuestos participativos.

En el capítulo II se reflexiona sobre el Buen Vivir y los presupuestos participativos en la nueva constitución, se realiza un análisis en torno de las inversiones en las parroquias rurales de cuenca. Se analiza el proceso de descentralización, el rol de los Gads parroquiales, democracia y participación política y la planificación del desarrollo y ordenamiento territorial parroquial.

El capítulo III se centra en el análisis del presupuesto participativo y la participación desde los Gads parroquias rurales del Cantón Cuenca, se analiza sobre el sistema de planificación ciudadana, veeduría y control social. En el análisis también se indaga sobre el desenvolvimiento de los actores sociales y políticos, sobre los mecanismos de participación, sobre las formas de organización y participación de las comunidades.



Para el desarrollo de este capítulo se contó con entrevistas a grupos focales y la aplicación de una encuesta dirigida a los dirigentes de los gobiernos parroquiales como fuentes directas.

En el capítulo IV se profundiza el análisis de los presupuestos participativos y participación ciudadana en el área rural, de qué manera es la relación con el Gad Municipal, un análisis desde el punto de vista presupuestario, y se realiza una propuesta para el ejercicio de los presupuestos participativos dinamizando la organización social, la construcción de democracias, la planificación, veeduría y control social.

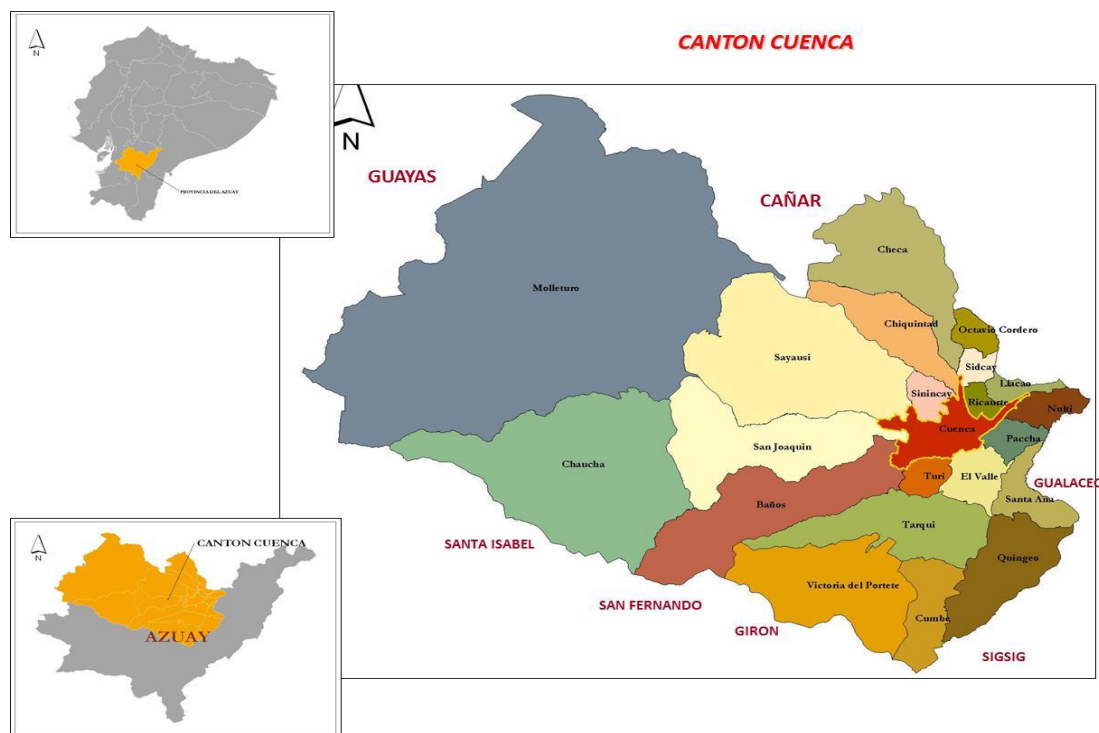
En el capítulo V se establece las principales conclusiones y recomendaciones fruto de la investigación y análisis de los presupuestos participativos como una estrategia para la participación ciudadana en el área rural del Cantón Cuenca.

## CAPÍTULO I

### 1.1 Ubicación Geográfica

El Cantón Cuenca se ubica en la parte meridional de la cordillera de los Andes ecuatorianos, goza de un clima mesotérmico que oscila entre los 8°C hasta los 21°C, pertenece a la Provincia del Azuay y se ubica en la Región Centro Sur de la República del Ecuador. Políticamente, el territorio está formado por 15 parroquias urbanas y 21 rurales dentro de un área de 375.443,11 hectáreas.

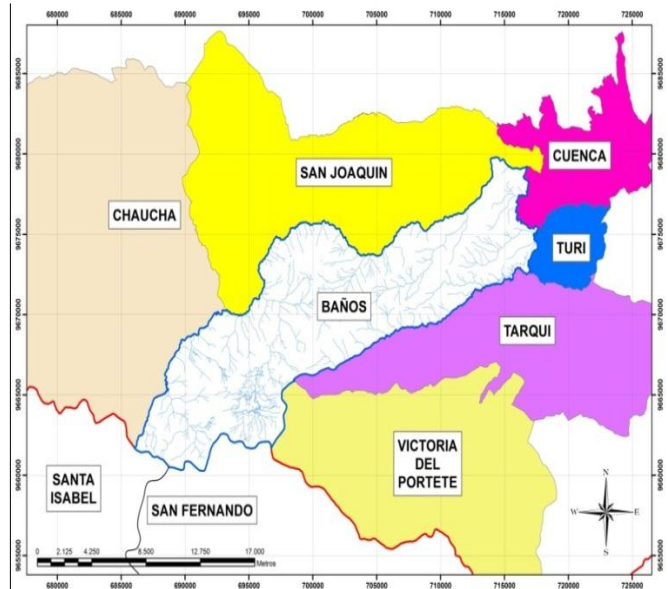
Mapa N°. 1.1.1



Fuente: I. Municipalidad de Cuenca– PDOT 2011.

### 1.1.1 Parroquia Baños

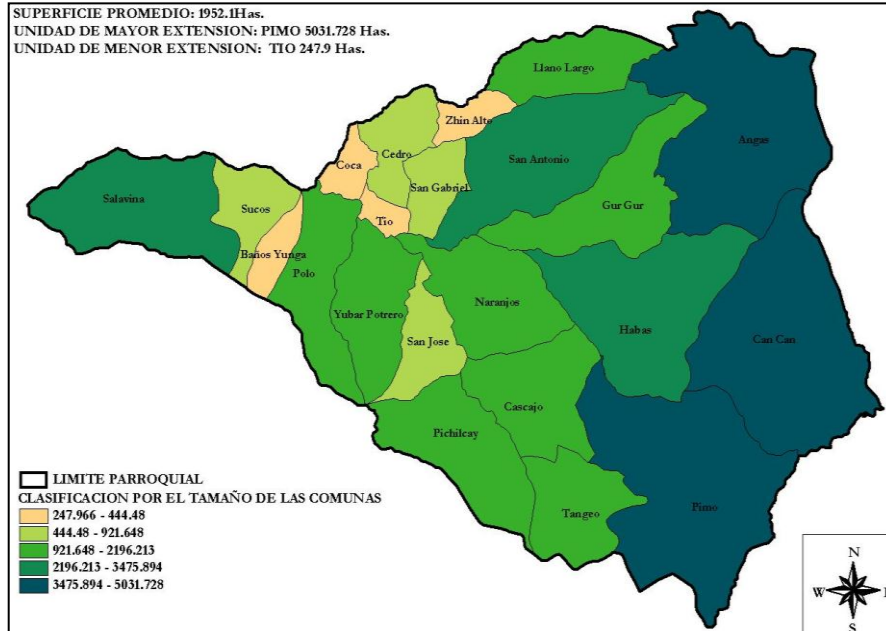
Desde el centro de la Ciudad de Cuenca (Parque Calderón) hasta llegar a la Cabecera Urbano Parroquial de Baños, existe 9 kilómetros de recorrido. Sus **límites** son: al **Norte** con la Parroquia San Joaquín; **Sur** con la Parroquia Tarqui, Victoria del Portete y los Cantones San Fernando y Santa Isabel; **Este** con Cuenca y Turi, y **Oeste** con la Parroquia Chaucha.



### 1.1.2 Parroquia Chaucha

Está ubicada en la zona suroeste de la Ciudad de Cuenca; Chaucha forma parte de la zona subandina de la cordillera occidental de los Andes de la ciudad de Cuenca se accede a la cabecera parroquial San Gabriel, mediante un carretero de segundo orden, cuya distancia es de 80Km.

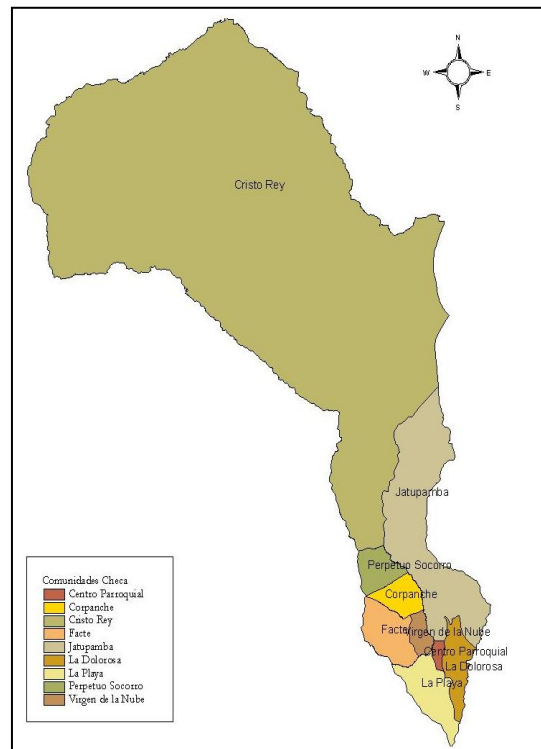
### Mapa N°. 1.1.2.1



Fuente: I. Municipalidad de Cuenca- PDOT 2011.

### 1.1.3 Parroquia Checa

Sus **límites** son: al **norte**: Parroquia Gualleturo cantón Biblian provincia del Cañar; **Sur**: Parroquia Chiquintad, Parroquia Sidcay; **Este**: Parroquia Jerusalén cantón Biblian provincia del Cañar, Parroquia Nazón cantón Biblian Provincia del Cañar, Parroquia Deleg cantón Deleg provincia del Cañar, Parroquia Octavio Cordero P. cantón cuenca provincia del Azuay; **Oeste**: Parroquia San Antonio cantón Biblian Provincia del





Cañar, Parroquia Chiquintad cantón Cuenca provincia del Azuay

### 1.1.4 Parroquia de Chiquintad

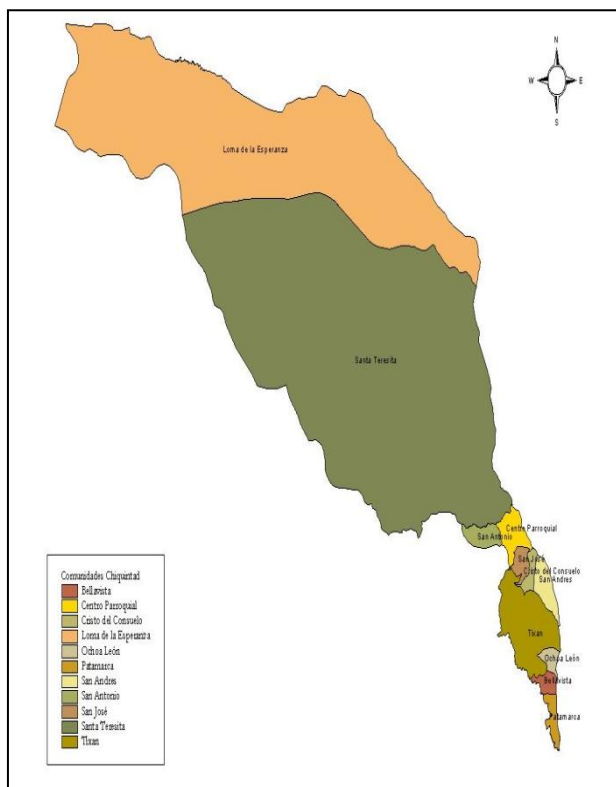
En relación al Cantón, se encuentra localizada al noreste, posee una superficie de 9358,92 Has., que representa el 2,52% de la superficie del Cantón, con una altitud media de 3300.n.s.n.m. sus **límites** son:

**Norte:** Parroquia Checa del cantón Cuenca.

**Sur:** Parroquias Sinincay y la ciudad de Cuenca del cantón Cuenca.

**Este:** Parroquias Checa, Sidcay y la ciudad de Cuenca del cantón Cuenca.

**Oeste:** Parroquia San Antonio del cantón Cañar, provincia del Cañar y Parroquia Sayausí del cantón Cuenca.

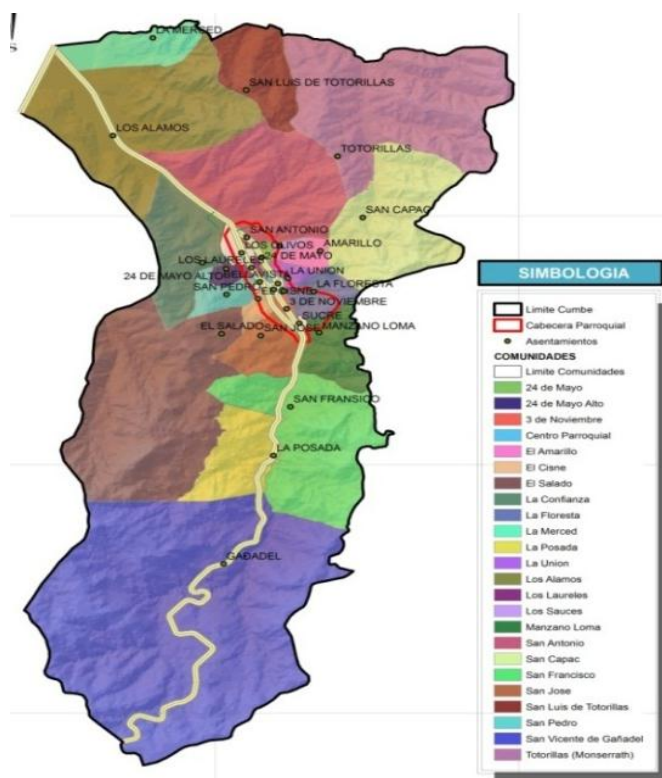


### 1.1.5 Parroquia de Cumbe

La Parroquia Cumbe está ubicada al sur del Cantón Cuenca, provincia del Azuay. Forma parte de la zona subandina de la cordillera occidental de los Andes, en la Región Interandina del Ecuador. El Centro Parroquial está situado a 27 kilómetros de Cuenca, en la carretera Cuenca-Loja. Sus **límites** son: **Al norte:** con la parroquia Tarqui, **Al sur:** con la parroquia Jima

y el cantón Nabón, **Al este:** con las parroquias San José de Raranga y Quingeo, y **Al oeste:** con la parroquia Victoria del Portete.

#### Mapa Nº. 1.1.5.1

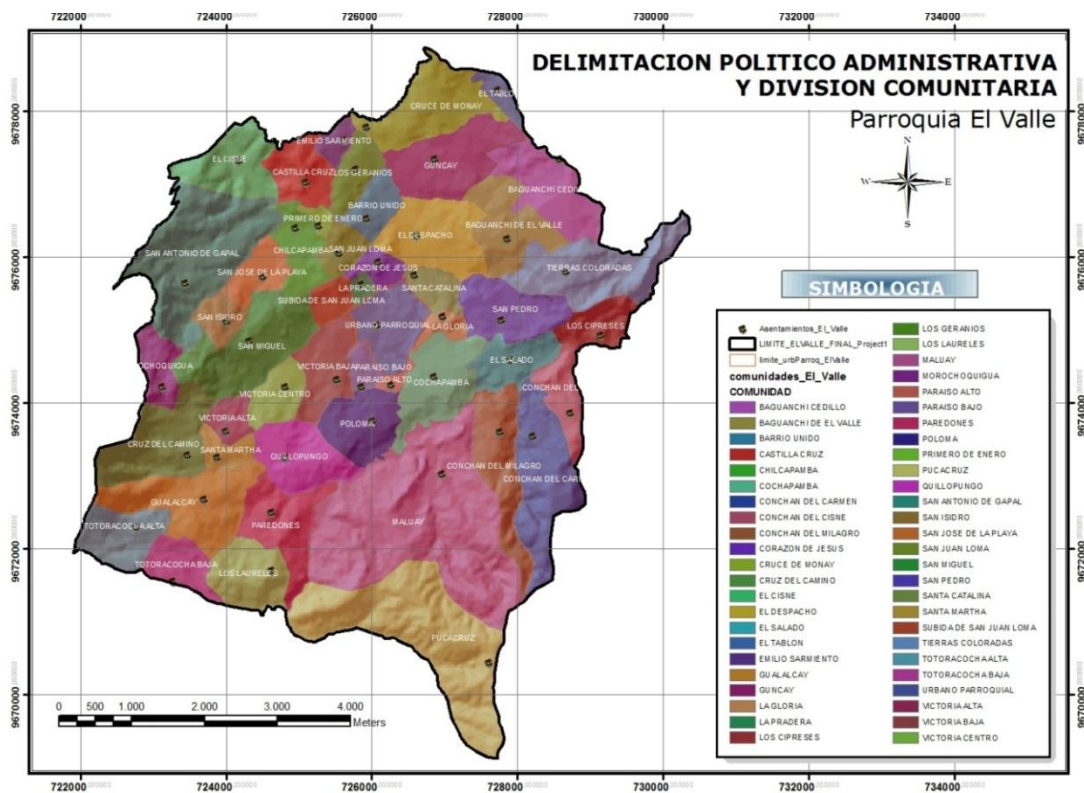


**Fuente:** I. Municipalidad de Cuenca– PDOT 2011.

#### 1.1.6 Parroquia El Valle

Se encuentra ubicada en la parte sureste del Cantón, colindando con el límite urbano de la ciudad de Cuenca, a una altura aproximada de 2600 metros sobre el nivel del mar; su centro parroquial se ubica a 5 kilómetros de distancia de la ciudad de Cuenca; comprende una superficie de 4404.1 Has, equivalentes al 1.2 % del territorio cantonal y es la parroquia rural con más población del cantón Cuenca. Sus **límites** son: al **Norte:** con el límite urbano del cantón Cuenca; **Sur:** con las parroquias de Tarqui y Quingeo; **Este:** con las parroquias Santa Ana y Paccha; **Oeste:** Con la parroquia Turi.

Mapa N°. 1.1.6.1

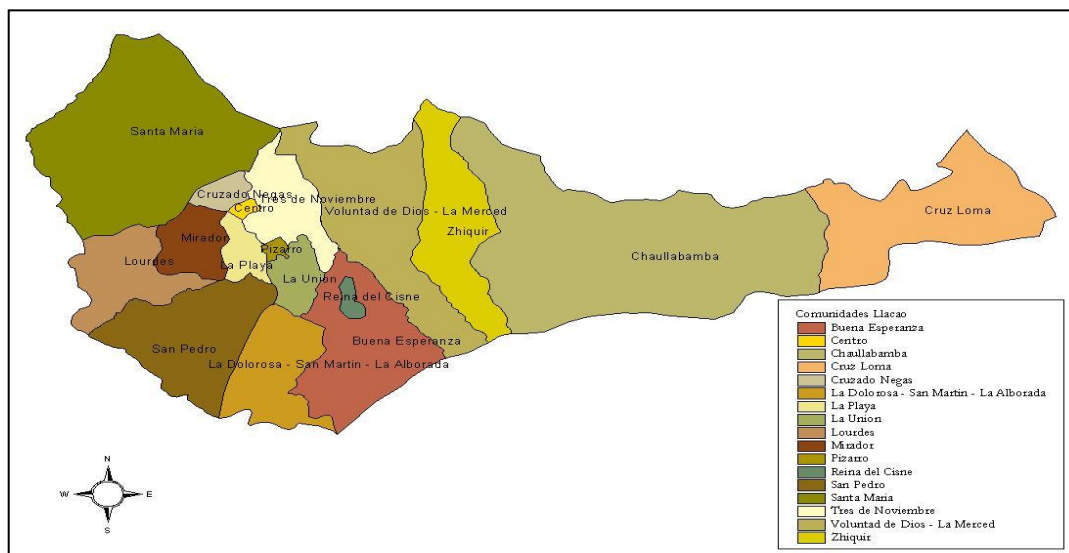


Fuente: I. Municipalidad de Cuenca- PDOT 2011.

### 1.1.7 Parroquia de Llacao

Sus **límites** son: al **Norte**: con el Cantón Déleg y el Cantón Azogues de la Provincia del Cañar; **Sur**: con la Ciudad de Cuenca y la Parroquia Nulti; **Este**: con el Cantón Paute; **Oeste**: con las Parroquias Ricaurte y Sidcay.

Mapa N°. 1.1.7.1

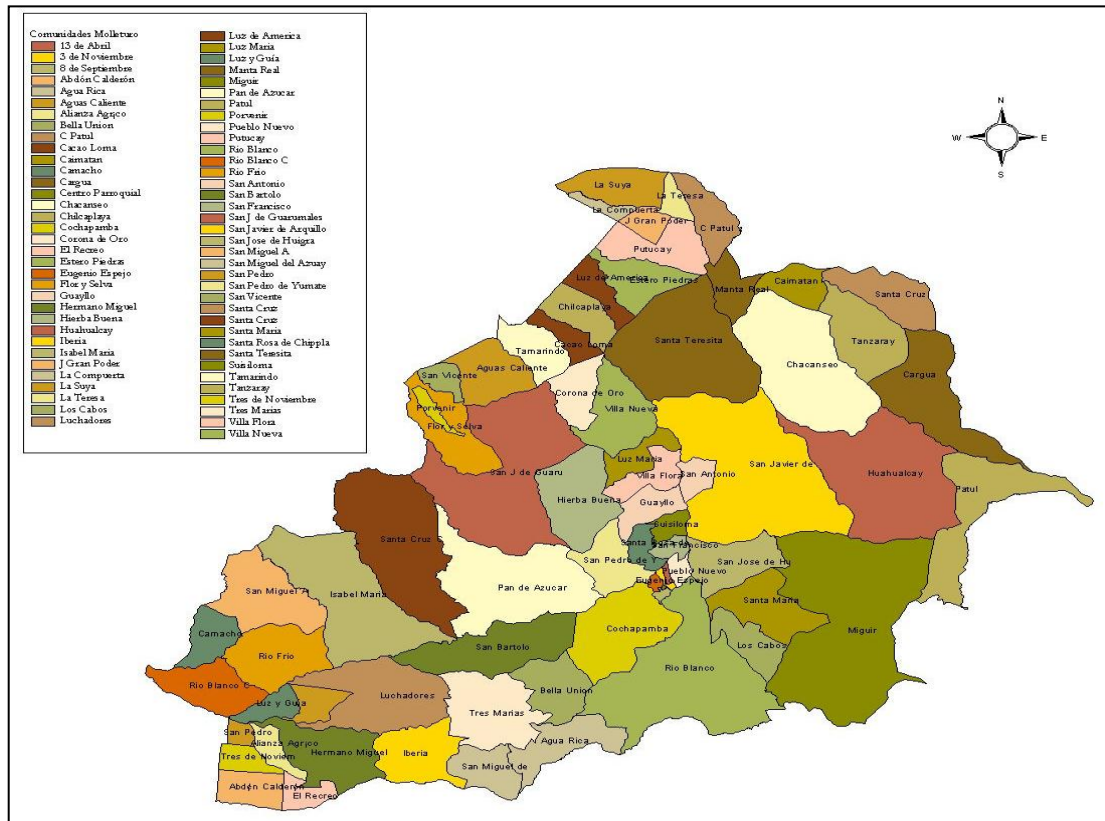


Fuente: I. Municipalidad de Cuenca– PDOT 2011.

### 1.1.8 Parroquia de Molleturo

Se encuentra ubicada al noroeste del cantón Cuenca, provincia del Azuay, en las estribaciones de la cordillera occidental de los Andes. Tiene una superficie de 132.791,91 Ha; es la parroquia más extensa de la provincia, representa el 36% aproximadamente de la superficie del cantón Cuenca. Sus **límites** son: al **Norte**: Parroquia Pancho Negro del cantón Troncal y parroquia San Antonio del cantón Cañar; **Sur**: Parroquia Carmen de Pijilí del cantón Santa Isabel y parroquia Chaucha del cantón Cuenca, parroquias de la provincia del Azuay; **Este**: Parroquias de San Joaquín y Sayausí del cantón Cuenca de la provincia del Azuay; **Oeste**: Parroquias de San Carlos, Jesús María, Naranjal del cantón Naranjal y parroquia Balao del cantón Balao, parroquias de la provincia del Guayas.

### Mapa N°. 1.1.8.1



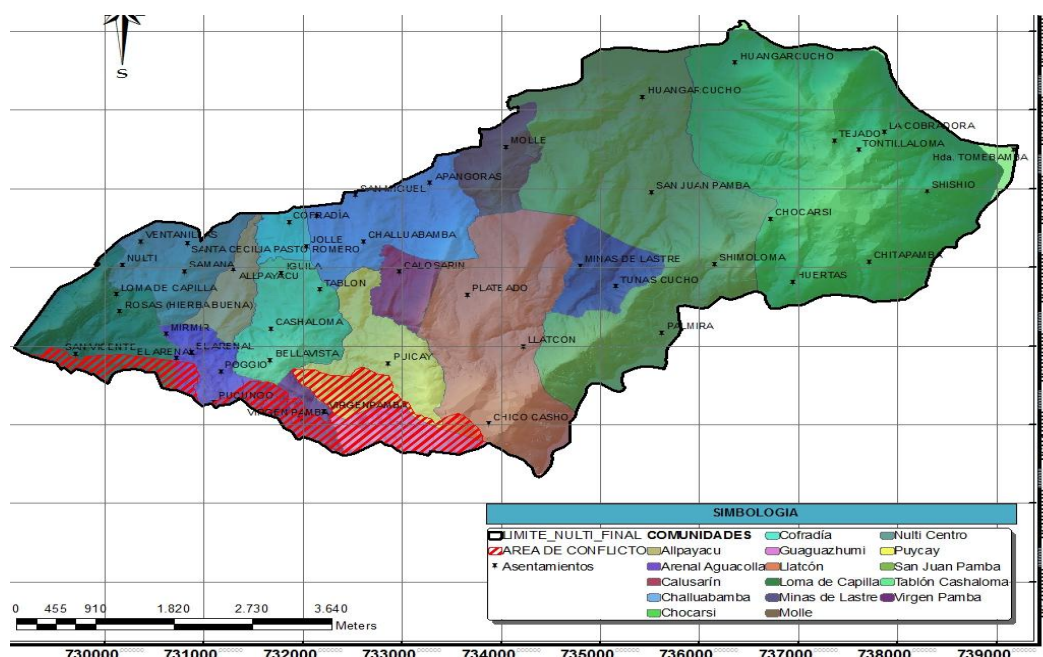
**Fuente:** I. Municipalidad de Cuenca– PDOT 2011.



### 1.1.9 Parroqui de Nulti

Ubicada al noroeste del cantón Cuenca, provincia del Azuay, tiene una extensión de 2.883,42ha; ocupa el 1,0 por ciento del territorio cantonal. Localizada a una distancia de 11,5 km desde la ciudad de Cuenca, con una altitud que va desde los 2.300 a los 2.830 msnm, con una temperatura media de 15,6 grados centígrados. Sus **límites** son: al **Norte**: el Río Cuenca y San Cristóbal del cantón Paute; **Sur**: Paccha del cantón Cuenca y Jadán del cantón Gualaceo; **Este**: la parroquia Jadán del cantón Gualaceo; **Oeste**: Llaico y Cuenca del cantón Cuenca<sup>1</sup>.

Mapa Nº. 1.1.9.1



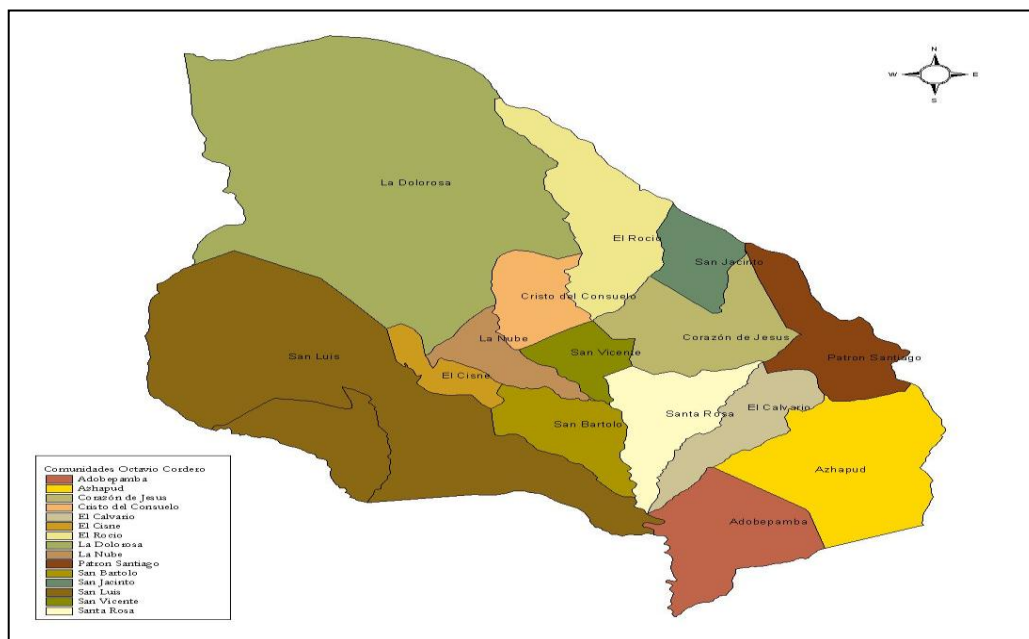
Fuente: I. Municipalidad de Cuenca– PDOT 2011.

<sup>1</sup>Diagnóstico Ambiental Parcial de las 21 Parroquias Rurales del Cantón Cuenca, Noviembre del 2006

### 1.1.10 Parroquia Octavio Cordero

La Parroquia Octavio Cordero Palacios se encuentra a 22 Kilómetros al norte de la ciudad de Cuenca. Sus **límites** son: al **Noroeste**: con el cantón Déleg de la provincia del Cañar; al **Sur**: con la parroquia Sidcay, del cantón Cuenca; al **Este**: con la parroquia Solano, del cantón Cañar; al **Oeste**: por la parroquia Checa del cantón Cuenca.

Mapa Nº. 1.1.10.1



**Fuente:** I. Municipalidad de Cuenca– PDOT 2011.

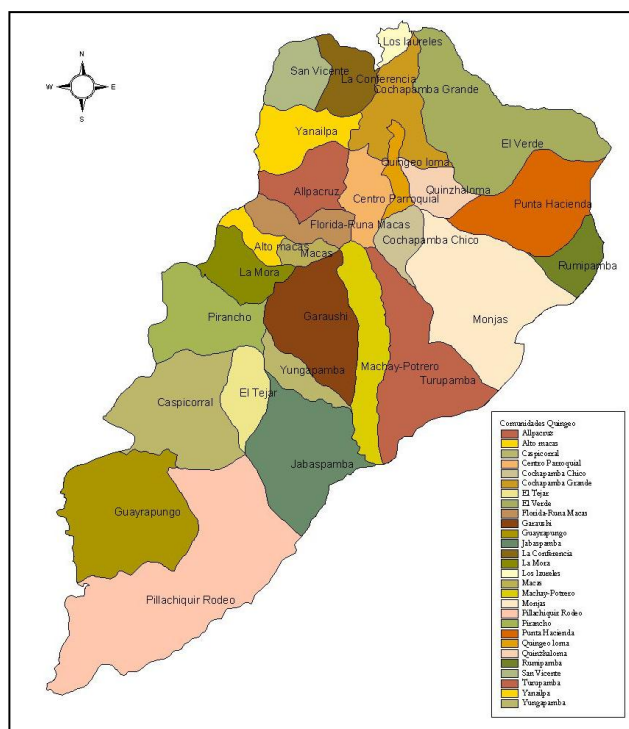
### 1.1.11 Parroquia de Paccha

Sus **límites** son: al **Norte**: Limita con la Parroquia Nulti; **Sur**: limita con la Parroquia el Valle; **Este**: el río Quingeo; **Oeste**: limita con la Ciudad de Cuenca, y particularmente con la Parroquia de Monay en la que se encuentra también emplazada la autopista Cuenca Azogues.

[illegible]

**Fuente:** I. Municipalidad de Cuenca– PDOT 2011.

La Parroquia de Quingeo se encuentra ubicada al Sureste del cantón Cuenca, provincia del Azuay, está atravesada por un río del mismo nombre Quingeo y por el río Salado, afluentes del río Jadán. Tiene una superficie de 11649,39 Ha; esta parroquia representa el 3,23%





aproximadamente de la superficie del cantón Cuenca.

El Centro Parroquial de Quingeo se encuentra a 27km de la Ciudad de Cuenca. Sus **límites** son: al **Norte**: con las Parroquias de El Valle y Santa Ana; **Sur**: las Parroquias de San José de Raranga y Jima del Cantón Sigsig; **Este**: las Parroquia de San Bartolomé y Ludo del Cantón Sigsig; **Oeste**: las Parroquias de Cumbe y Tarqui.

### 1.1.13 Parroquia de San Joaquín

Se encuentra situada al Oeste de la ciudad de Cuenca, a una distancia de 5.2 Km. del centro histórico de la ciudad. Sus **límites** son: **Al Norte**: con la Parroquia Sayausí (Río Tomebamba); **Sur**: con la Parroquia Baños (Río Yanuncay); **Este**: con la Ciudad de Cuenca; **Oeste**: la Parroquia de Chaucha y Molleturo.

Mapa Nº. 1.1.13.1

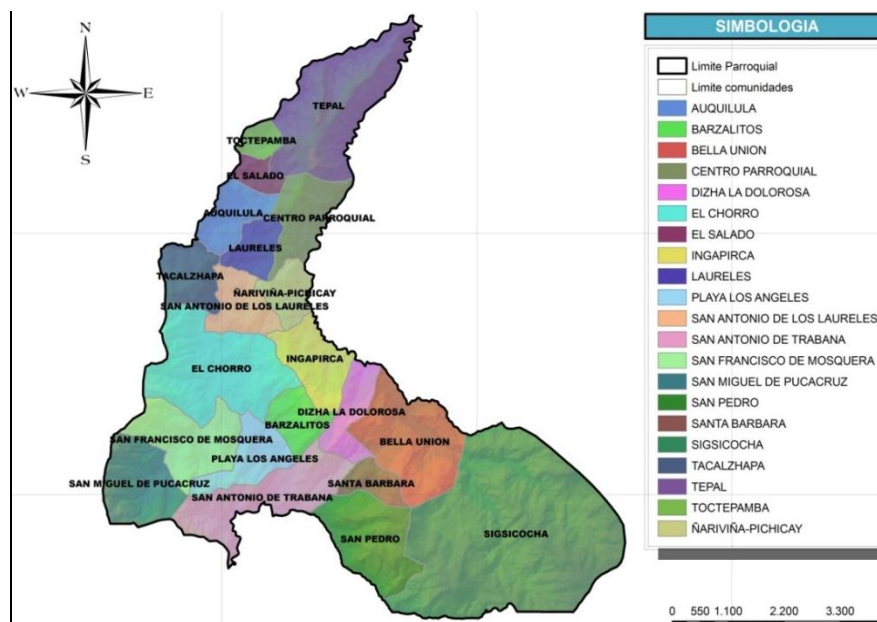


**Fuente:** I. Municipalidad de Cuenca– PDOT 2011.

### 1.1.14 Parroquia de Santa Ana

La Parroquia Santa Ana está ubicada al suroeste de la cabecera cantonal, aproximadamente a 20 kilómetros de la Ciudad de Cuenca. Sus **límites** son: al **al Norte**: con las Parroquias Paccha y Zhidmad; **Al Sur**: con Quingeo y San Bartolomé; **Este**: Zhidmad, San Juan y San Bartolomé; **Oeste**: con El Valle y Paccha.

Mapa Nº. 1.1.14.1

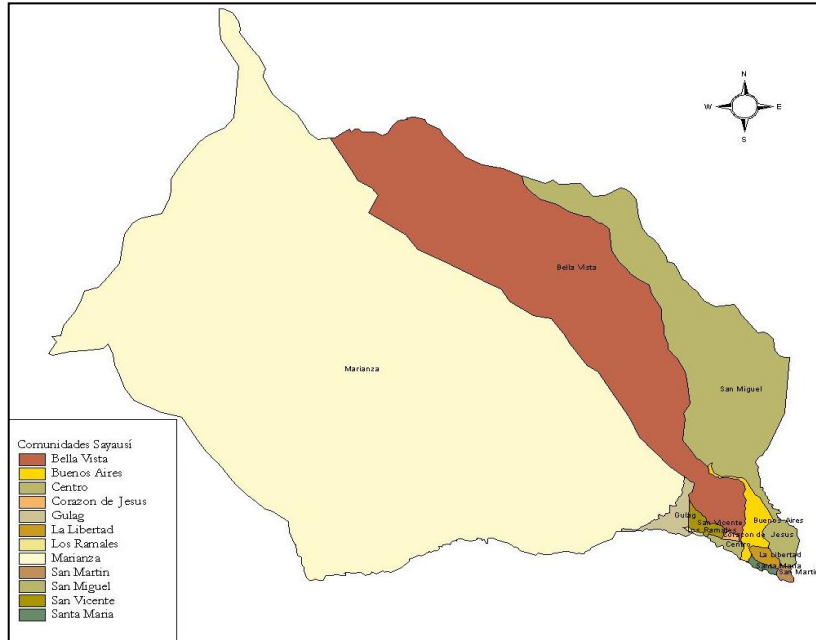


**Fuente:** I. Municipalidad de Cuenca– PDOT 2011.

### 1.1.15 Parroquia de Sayausi

Sus **límites** son: **al Norte**: las Parroquias de Molleturo, Chiquintad y parte de la Parroquia San Antonio que pertenece a la Provincia del Cañar; **Sur**: la Parroquia de San Joaquín y parte del área urbana de Cuenca; **Este**: la Parroquia de Sinincay; **Oeste**: la Parroquia de Molleturo.

Mapa N°. 1.1.15.1

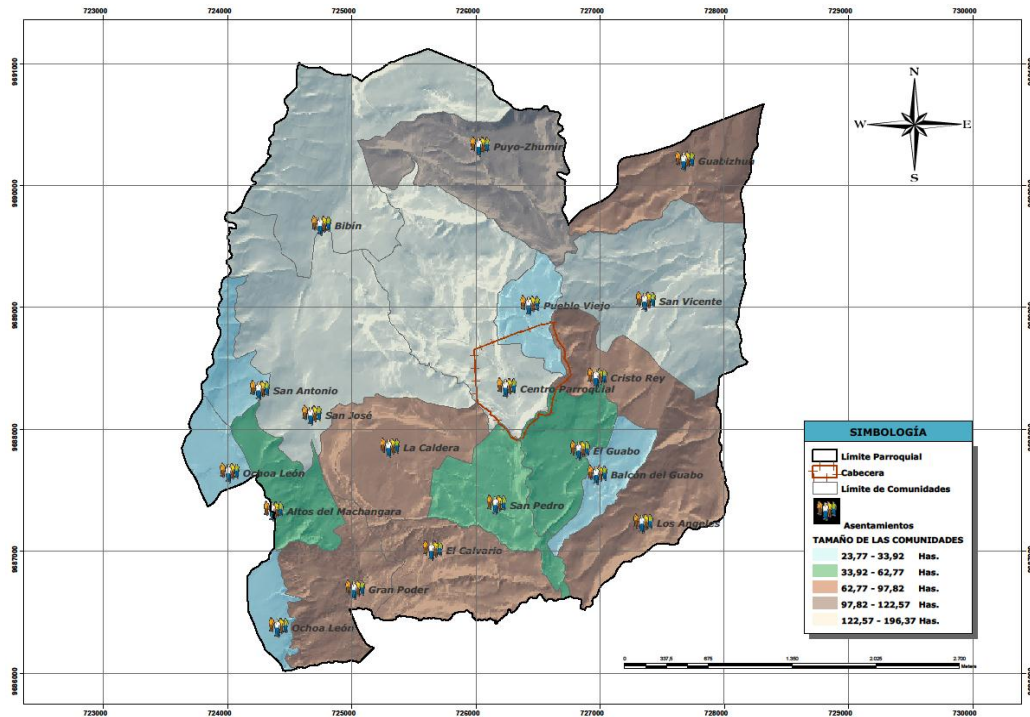


Fuente: I. Municipalidad de Cuenca– PDOT 2011.

## 1.1.16 Parroquia de Sidcay

Se encuentra situada al Noreste de la ciudad de Cuenca a 12 kilómetros de distancia y está a 2600 metros de altura sobre el nivel del mar, su extensión es de 17,6 km<sup>2</sup>. Sus **límites** son: al **Norte**: con la Parroquia Octavio Cordero Palacios (Santa Rosa); **Al Sur**: con la Parroquia Ricaurte; **Este**: con la Parroquia Llacao; **Oeste**: con las Parroquias de Chiquintad y Sinincay.

Mapa N°. 1.1.16.1

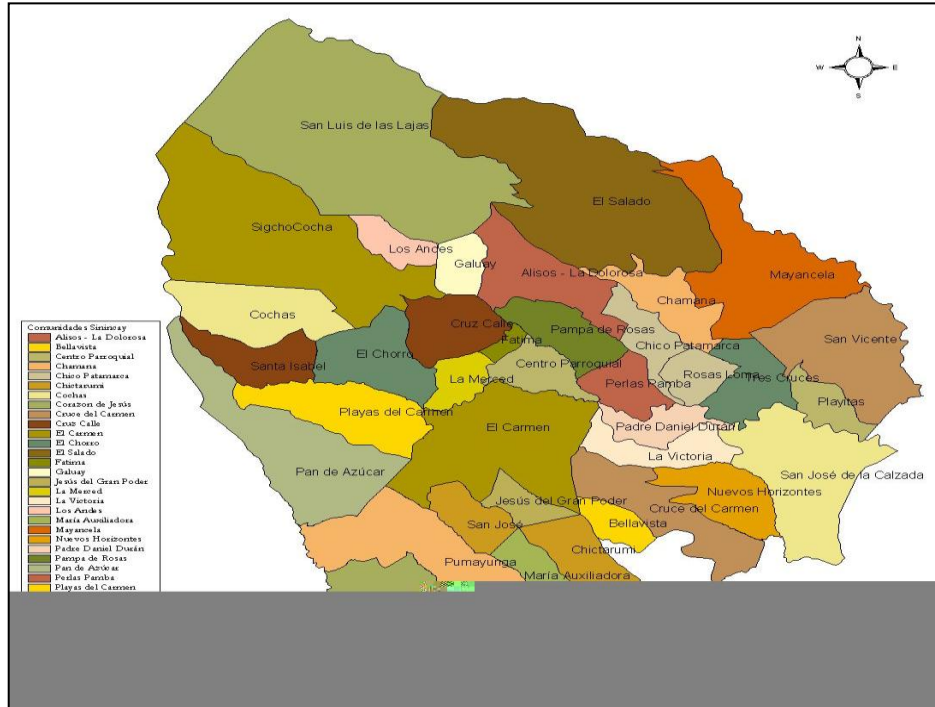


Fuente: I. Municipalidad de Cuenca– PDOT 2011.

### 1.1.17 Parroquia de Sinincay

Se encuentra ubicada en el Cantón Cuenca al noroeste del territorio. Su cercanía a la ciudad de Cuenca incide notablemente en su territorio siendo considerado en gran parte de su extensión como “área de expansión urbana”. Su centro parroquial se localiza a unos 6 km del centro de la ciudad de Cuenca. Sus **límites** son: al **Norte**: Con la parroquia Chiquintad; **Sur**: Con las parroquias urbanas Bellavista y El Vecino de la ciudad de Cuenca; **Este**: Con la parroquia urbana Hermano Miguel; **Oeste**: Con la parroquia Sayausí.

### Mapa N°. 1.1.17.1

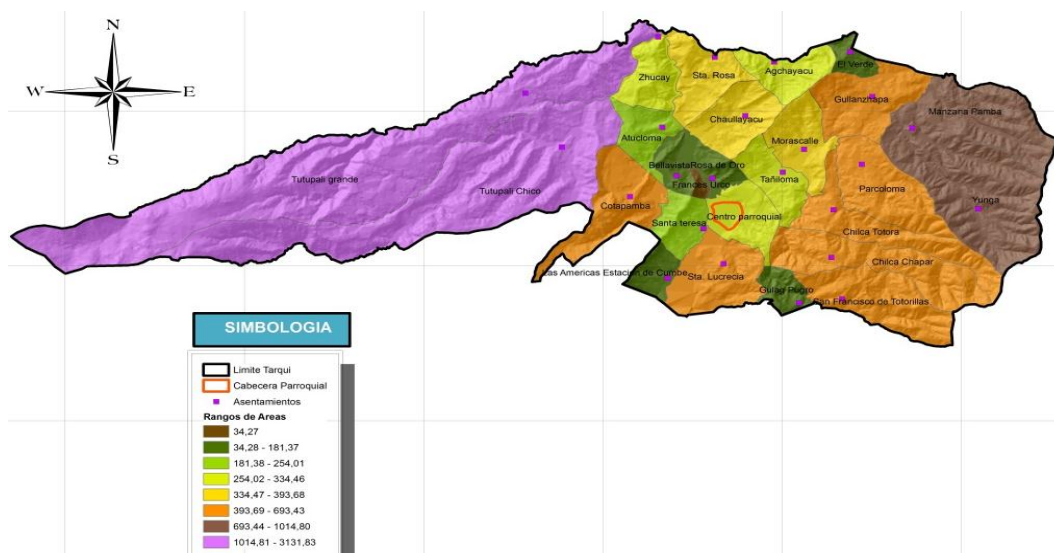


**Fuente:** I. Municipalidad de Cuenca– PDOT 2011.

### 1.1.18 Parroquia Tarqui

La parroquia Tarqui se encuentra ubicada en el suroeste del cantón Cuenca, de la provincia del Azuay, en la cordillera oriental de los Andes. Tiene una superficie de 15 098,61 hectáreas. El centro urbano parroquial se encuentra a 17Km. Del centro de Cuenca. Sus **límites** son: al **Norte**: Baños, Turi y el Valle; **Al Sur**: Victoria del Portete y Cumbe; **Este**: Quingeo y Santana; **Oeste**: Baños y Victoria del Portete.

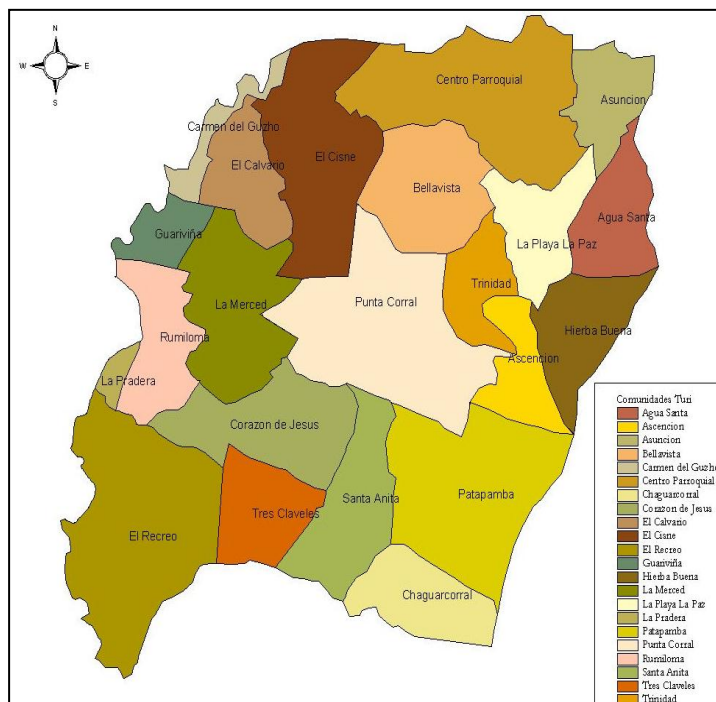
Mapa N°. 1.1.18.1



Fuente: I. Municipalidad de Cuenca– PDOT 2011.

### 1.1.19 Parroquia Turi

La parroquia Turi se encuentra ubicada al sur del área urbana de la ciudad de Cuenca, situada en la parte austral de la región interandina del País, ocupa la parte norte de la provincia del Azuay. Sus límites son: al **Norte:** Limita con la ciudad de Cuenca (área Urbana del Cantón,



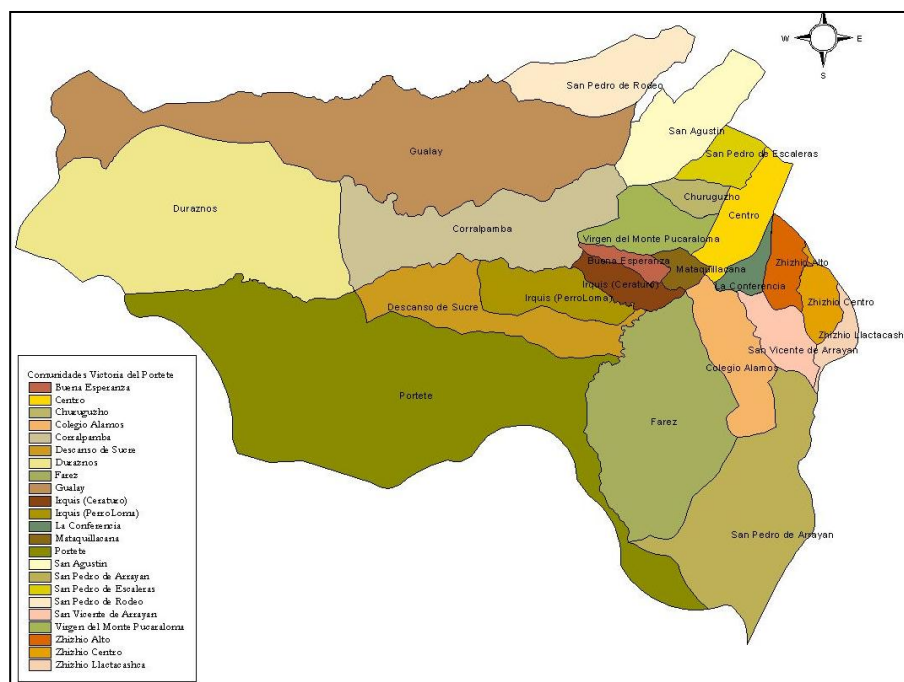


parroquias urbanas de Yanuncay y Huayna Capac); **Sur:** Limita con la Parroquia Rural de Tarqui; **Este:** Limita con la Parroquia Rural de El Valle; **Oeste:** Limita con la Parroquia Rural de Baños.

### 1.1.20 Parroquia Victoria del Portete

Se encuentra ubicada al Sur del cantón Cuenca, provincia del Azuay. Tiene una superficie de 203,77 Km<sup>2</sup>; esta parroquia representa el 5,67% aproximadamente de la superficie del cantón Cuenca. Está ubicada a 25 kilómetros de distancia siguiendo la panamericana sur desde Cuenca, hasta llegar al centro parroquial. Sus **límites** son: al **Norte:** Parroquia Tarqui y Baños; **Sur:** Parroquias San Gerardo y Girón del Canto Girón; **Este:** Parroquia de Cumbe; **Oeste:** Parroquias de Baños.

Mapa N°. 1.1.20.1

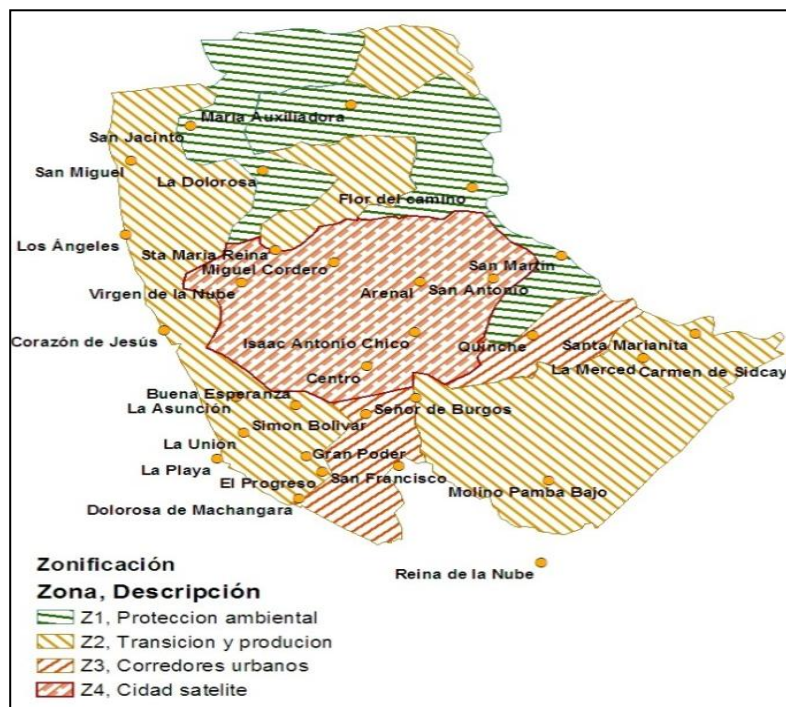


Fuente: I. Municipalidad de Cuenca– PDOT 2011.

### 1.1.21 Parroquia de Ricaurte

Sus **límites** son: al **Al Norte**: con la parroquia Sidcay; **Sur**: con la ciudad de Cuenca; **Este**: con la parroquia LLacac; **Oeste**: con la ciudad de Cuenca.

Mapa N°. 1.1.21.1

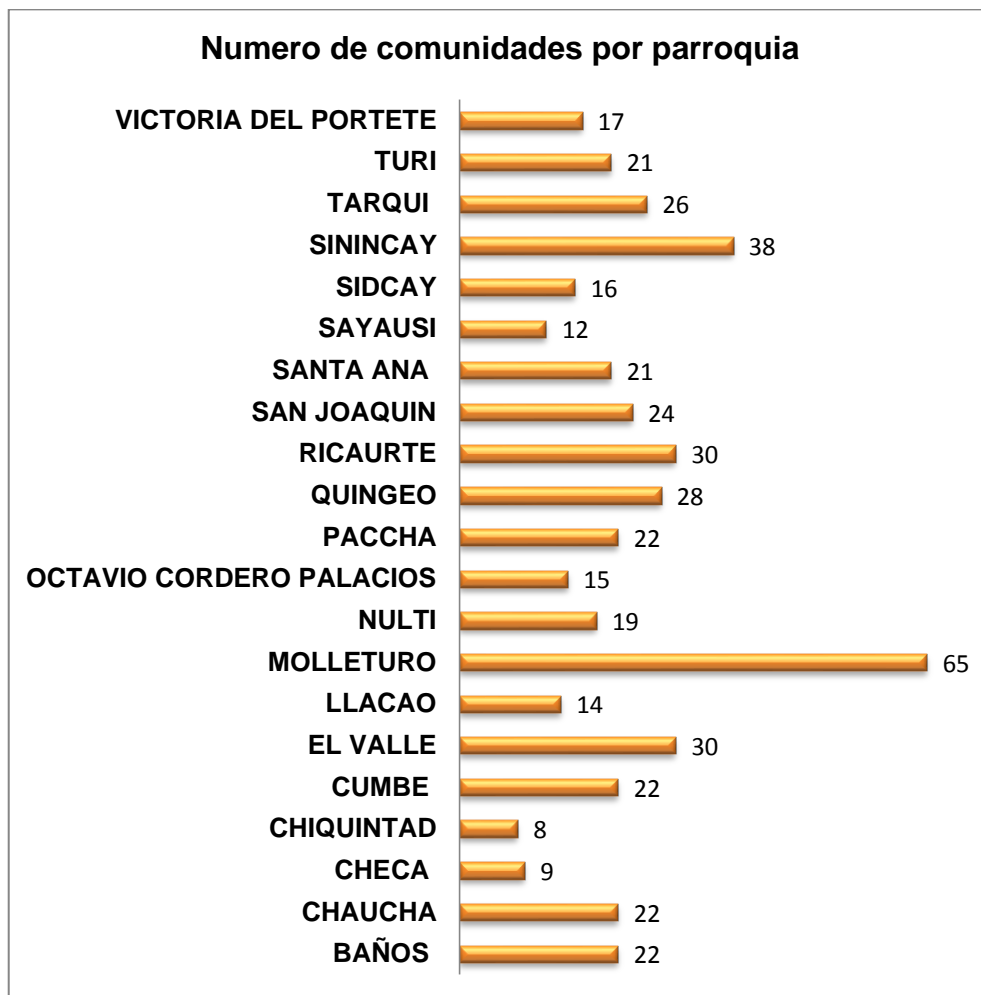


**Fuente:** I. Municipalidad de Cuenca– PDOT 2011.

Las veintidós parroquias rurales están conformadas por 481 comunidades, destacándose la parroquia de Molleturo quien cuenta con mayor cantidad de comunidades 65, la parroquia Sinincay con 38 comunidades, El Valle 30 comunidades, la parroquia que menos comunidades cuenta es Chiquintad con 8. Como podemos ver en el siguiente gráfico.



Gráfico N°. 1.1



**Fuente:** Encuesta

**Elaboración:** Miguel Lazo



## **1.2 Características socioeconómicas**

### **1.2.1 Población**

El Cantón Cuenca cuenta con una población de 505 585 habitantes<sup>2</sup>; la misma que se encuentra distribuida territorialmente de una manera inequitativa entre la ciudad y las 21 parroquias rurales; la ciudad alberga el 66% de la población, el 34 % restante se encuentra ubicada de forma desigual entre las 21 parroquias. El Valle es la parroquia que mayor población tiene, que representa el 4,8% del total del cantón y la parroquia de menor población es Chaucha con un 0,25%. La mayor parte de la población (el 98%) reside en el valle interandino, lugar que, según la historia fue el sitio de los primeros asentamientos cañarís.

La población del cantón Cuenca es joven, ya que la edad media es de 25 años. El análisis poblacional por género determina que en el cantón, el 47,3 % de los habitantes son hombres y el 52.7 % son mujeres.

Para el 2030 el cantón tendría una población de 773107 habitantes, de los cuales el 63% residiría en el área urbana y el 37% en el área rural<sup>3</sup>. Comparando estos porcentajes de población urbana y rural con respecto a los datos de 2001 y 2010, observamos que la población rural en porcentaje crece y la población urbana decrece. Entre otros factores, este fenómeno obedece a que el precio del suelo en la ciudad de Cuenca es muy elevado y las nuevas familias prefieren emplazar o construir sus viviendas en el área rural en donde el precio del suelo es más bajo.

---

<sup>2</sup> Censo de Población y Vivienda realizado por el INEC en el año 2010.

<sup>3</sup> Según una proyección basada en los datos de los Censos de Población y Vivienda del INEC de los años 2001 y 2010.



El Cantón Cuenca es una de las zonas de la región austral tiene una alta emigración al exterior, sobre todo a Estados Unidos, España e Italia; y la principal razón es la búsqueda de trabajo<sup>4</sup>.

Entre los territorios del Cantón con mayor emigración tenemos: la ciudad de Cuenca que tiene 10.419 emigrantes es decir el 61% de la población migrante; luego la parroquia rural Sinincay con 748 migrantes, que representa el 4.38 % del total de la población migrante, le sigue la parroquia El Valle con 742 migrantes que representa el 3.34 % de los migrantes y la parroquia Baños con 735 migrantes, lo que representa el 4.3% de la población migrante del cantón Cuenca.

### **1.2.2 Crecimiento de la población**

La población ha tenido diferentes tasas de crecimiento en las parroquias rurales del cantón y en dos, Nulti y Chaucha ha habido un decrecimiento. El mayor crecimiento ha sido para la parroquia San Joaquín con una tasa de crecimiento de su población en el período intercensal entre los años 2001 y 2010 de 4.25% anual, a continuación está la parroquia de Ricaurte con el 3.66% anual y en tercer lugar está Baños con el 3.59% anual<sup>5</sup>.

En cuanto a las parroquias con decrecimiento es necesario mencionar en primer lugar a la de Chaucha con el mayor decrecimiento intercensal con -2.53% anual, situación que se puede atribuir a las condiciones particulares de su aislamiento con respecto a la cabecera cantonal y la escasa disponibilidad de servicios y oportunidades de mejores condiciones de vida para su población.

---

<sup>4</sup> Censo de Población y Vivienda realizado por el INEC en el 2010.

<sup>5</sup> Censo de Población y Vivienda, INEC, 2010.



El mayor crecimiento para el 2030 será la de San Joaquín debido a que prácticamente es conurbana de la ciudad por su cercanía al casco urbano está recibiendo en forma acelerada a población de la misma ciudad, y la parroquia rural que al mismo año de referencia según las proyecciones y si las tendencias de crecimiento poblacional se mantienen como en los últimos diez años, será la de El Valle que se aspira sea la cabida de 43615 hab., seguida muy de cerca de la parroquia Ricaurte, otra de las que presta las mismas características de conurbana, que albergará a 39756 habitantes, como podemos ver en el cuadro de proyección de la Población en el territorio del cantón Cuenca (área urbana y rural) según los censos del 2001-2010.

#### **Cuadro Nº. 1.2.2.1**



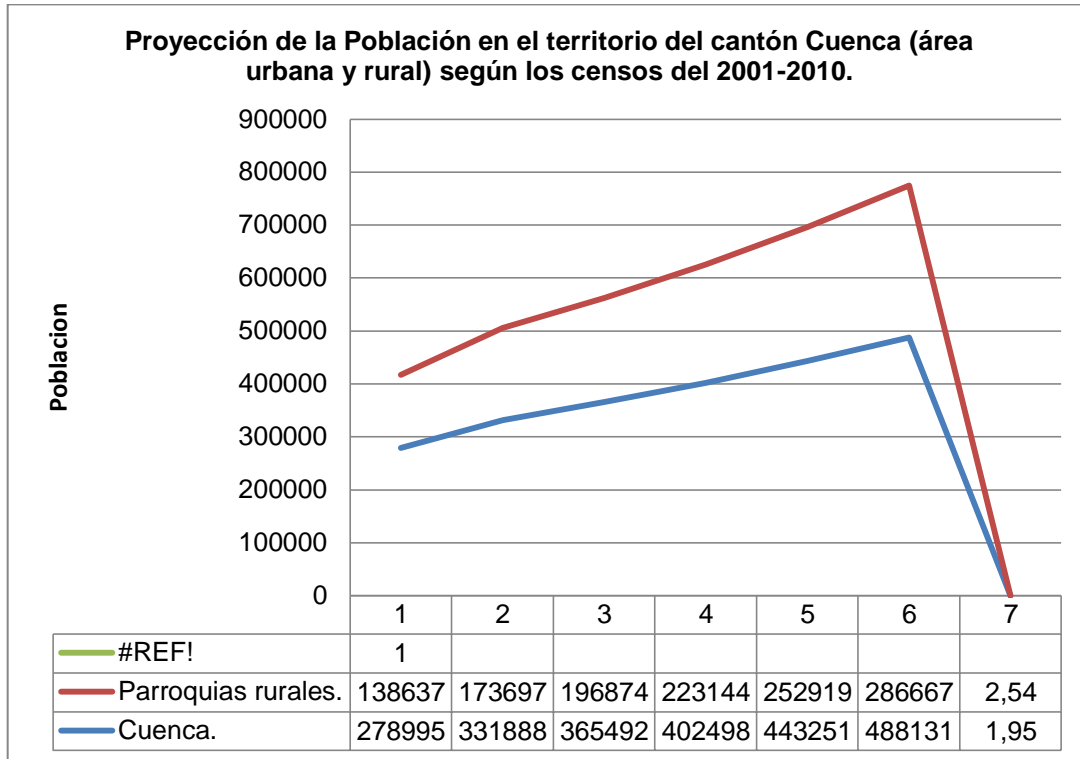
Territorio cantonal (área urbana y rural)	Censo.		Proyecciones				Tasa crecimiento
	2001	2010	2015	2020	2025	2030	
Cuenca.	278995	331888	365492	402498	443251	488131	1,95
El Valle.	18692	24314	28139	32565	37687	43615	2,96
Ricaurte.	14006	19361	23176	27744	33211	39756	3,66
Sinincay.	12650	15859	17981	20388	23116	26210	2,54
Baños.	12271	16851	20098	23970	28589	34098	3,59
Tarqui.	8902	10490	11492	12589	13791	15108	1,84
Turi.	6692	8964	10545	12404	14591	17163	3,30
Sayausí.	6643	8392	9556	10880	12389	14107	2,63
Quingeo.	5646	7450	8691	10138	11826	13796	3,13
Paccha.	5311	6467	7215	8049	8979	10018	2,21
Molleturo.	5221	7166	8544	10188	12147	14484	3,58
San Joaquín.	5126	7455	9180	11303	13918	17137	4,25
Cumbe.	5010	5546	5868	6209	6570	6951	1,14
Santa Ana.	4739	5366	5750	6160	6601	7072	1,39
Victoria del Portete.	4617	5251	5640	6058	6507	6989	1,44
Nulti.	4589	4324	4183	4047	3916	3789	-0,66
Llacao.	4501	5342	5875	6462	7107	7817	1,92



Chiquintad.	4073	4826	5303	5827	6403	7036	1,90
Sidcay.	3439	3964	4290	4642	5023	5436	1,59
Checa.	2698	2741	2765	2790	2814	2839	0,18
Octavio Cordero Palacios.	2178	2271	2324	2379	2435	2492	0,47
Chaucha.	1633	1297	1141	1004	883	777	-2,53
<b>Total</b>	<b>417632</b>	<b>505585</b>	<b>562219</b>	<b>625197</b>	<b>695230</b>	<b>773107</b>	<b>2,15</b>
<b>Fuente:</b> INEC 2010. <b>Elaboración:</b> Miguel Lazo							



**Gráfico Nº. 1.2.2.1**



**Fuente:** Encuesta

**Elaboración:** Miguel Lazo

Como podemos ver en el gráfico, la población del área rural del Cantón Cuenca proyectada hasta el 2030 va a crecer a una tasa de crecimiento del 2,54% mucho más que el crecimiento de la población en el área urbana del Cantón.



### 1.2.3 Componente social

La población, en el tema social, se organiza por rangos de edad que permite identificar cinco principales grupos<sup>6</sup>:

- 1) Población de niños-niñas, de 0 a 11 años, que en el cantón representa el 23%
- 2) Población de adolescentes entre 12 a 18 años, este grupo en el cantón representa el 14%
- 3) Población joven entre 19 a 29 años, en el cantón este grupo representa el 21%
- 4) Población adulta, de 30 a 64 años, que en el cantón representa el 34%
- 5) Población adulta mayor entre 65 años y más, este grupo en el cantón representa el 7%.

### 1.2.4 Educación

#### 1.2.4.1 Analfabetismo

El porcentaje de la población analfabeta de 15 años y más en el cantón Cuenca desciende de 6.60 % en el 2001 a 4,33% en el 2010<sup>7</sup>. Este índice se encuentra entre los más bajos a nivel provincial y nacional, en donde la media es de 7%. El índice de analfabetismo en el área rural del cantón es más alto que en el área urbana, el 9,90 % de la población rural mayor a 15 años, es analfabeta, en tanto que en el área urbana este índice se ubica en 2.45%.

El analfabetismo afecta más a las personas adultas mayores; el 51,68% de las personas analfabetas pertenecen a este grupo.

---

<sup>6</sup> Código de la Niñez y adolescencia.

<sup>7</sup> Censo de Población y Vivienda, INEC, 2010.





El análisis del analfabetismo con respecto al género permite evidenciar que afecta tres veces más a las mujeres que a los hombres; de la población analfabeta en el cantón el 74% son mujeres y el 26% hombres.

#### **1.2.4.2 Escolaridad**

El análisis de este indicador<sup>8</sup> en el cantón, el nivel escolaridad, en el área urbana alcanza a 10,97 años mientras que en el área rural a 7,52 años. El nivel de escolaridad en relación con el género muestra inequidad aunque baja, mientras que los hombres alcanzan a 10,97 años, las mujeres llegan a 9.55 años de educación.

#### **1.2.4.3 Nivel de instrucción**

Observamos una disminución del porcentaje de estudiantes en los niveles primario, secundario y educación básica. En el 2001, en este sector se encontraba el 70,74% de estudiantes, para el 2010, se redujo al 58,42%. Contrario a esto, en los sectores de educación media (Bachillerato), Post Bachillerato, Superior y postgrado, los porcentajes aumentaron en 16 puntos porcentuales. Lo que indica que cada vez más personas se integran a la educación superior<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> El nivel de escolaridad (grado promedio de escolaridad) según el SIISE es el número promedio de años lectivos aprobados en instituciones de educación formal por la población, desde el primer año de primaria hasta postgrados, por las personas de 15 años y más (Ficha metodológica del SIISE).

<sup>9</sup> Según datos del INEC y comparando los resultados de 2001 y de 2010.



El 16,63% de la población mayor a 24 años tiene educación superior con títulos de ciclo corto, post bachillerato, superior o posgrado. Las mujeres son las que más acceden (51,15%). El 90,40% radica en la zona urbana y el 9,60% en la rural.

#### **1.2.4.4 Salud**

Las enfermedades de vigilancia epidemiológica que tuvieron mayor número de atenciones fueron: las infecciones respiratorias aguda (IRA), entre ellas, la amigdalitis aguda, y las enfermedades diarreicas agudas (EDA), entre ellas, la gastroenteritis, éstas prevalecen sobre todo en niños, niñas y adolescentes<sup>10</sup>.

En el área 4 se encuentran las parroquias de Chaucha y Molleturo, que tienen el mayor índice de necesidades básicas insatisfechas del cantón.

Las infecciones de transmisión sexual (ITS) se reportan en mujeres en el 98,7% de los casos, especialmente en las edades de 15 a 35 años. Un total de 1053 de estos casos los reportan las áreas 1 y 4.

De acuerdo con las categorías de ocupación el 5,69% es de trabajador familiar no remunerado, esta población se concentra en el centro urbano y en las parroquias de El Valle, Baños y Ricaurte.

Según datos del Hospital Vicente Corral Moscoso, el 22% de partos de 2010, fueron de adolescentes. Según datos de atención prenatal, en Molleturo se dio el mayor porcentaje de atenciones a adolescentes, el 34,18% del total de las primeras atenciones prenatales, seguido de Checa con un 25,49% y El Valle

---

<sup>10</sup> Según datos de la Dirección de Salud del año 2010.



con 21,36%. En las visitas subsecuentes se registra mayor porcentaje de atención en San Joaquín con 48,58%.

Del total de la población, el 7% son adultos mayores, 73% mujeres y 27% hombres, concentrándose en la zona urbana con el 76% y en la rural con 24%. Esta población se concentra en Octavio Cordero Palacios 15,98; Sidcay 13,7; Chaucha 11,64 y Checa 11,57. El índice de dependencia es alto en Octavio Cordero Palacios 30%; Sidcay 23%, Chaucha 22% y Checa y Victoria del Portete con 20%. Los programas de seguridad social en cualquiera de sus niveles no cubren al 81%, estando en desventaja la mujer adulta mayor.

El cantón tiene el 7,08 de tasa de envejecimiento. Octavio Cordero Palacios con 51,93 y Sidcay con 50,46 representan los índices de envejecimiento más altos y los de sobre envejecimiento demuestran que hay 13 habitantes mayores de 85 años por cada 100 habitantes de 65 años y más.

### **1.2.5 Actividades económicas**

El aporte económico del cantón Cuenca representa el 4,69% de la producción nacional. Históricamente la ciudad de Cuenca es el centro administrativo y de intercambio de bienes y servicios en el contexto de su micro región y tanto su posición geográfica (aislamiento físico – geográfico) como la limitada capacidad agrícola de buena parte del territorio cantonal, han contribuido al desarrollo de los sectores secundarios (industria) y terciarios (servicios) en su estructura económica. En la actualidad la ciudad de Cuenca concentra alrededor del 97% de la actividad económica provincial y existe un importante número de empresas en las ramas de comercio, transporte, servicios, industria manufacturera, servicios personales y construcción.



La población económicamente activa (PEA) del cantón es de 231.072 habitantes, que representa 45,7% de la población total del cantón. El 55,6 % de la PEA son hombres y el 44,4% son mujeres. Un indicador importante con respecto a la PEA es la tasa de desempleo, el cantón registra una tasa de desempleo de 3,39<sup>11</sup>.

**Las parroquias: Chaucha y Molleturo** de acuerdo con la ocupación de la mano de obra, se encuentran dentro de una “moderada especialización primaria”, es decir que hay un mayor predominio de la actividades agrícolas y pecuarias; esto se debe a que estas parroquias están más alejadas de la ciudad de Cuenca y disponen de mayores extensiones de terrenos óptimas para las actividades agro productivas. Cuentan con mayor diversificación de productos agropecuarios debido a la diversidad de pisos altitudinales, pero al tener dificultades de acceso a la ciudad de Cuenca y por la distancia, sus circuitos de mercado se dirigen hacia las ciudades de Naranjal, Troncal y Guayaquil<sup>12</sup>.

**Las parroquias: de Checa, Octavio Cordero Palacios, Quingeo y Victoria del Portete** tienen una “moderada diversificación”, con predominio de las actividades primarias. Las parroquias de este grupo se encuentran más próximas a la ciudad de Cuenca con respecto al grupo anterior y la mayor parte de su territorio agro productivo se ubica en el valle interandino; en estos territorios se observa un alto grado de fraccionamiento del suelo. Estos factores influyen en la especialización de la mano de obra; además del predominio de las actividades primarias, aparecen como importantes las del sector secundario

---

<sup>11</sup> Censo de población y vivienda INEC 2010.

<sup>12</sup> Plan De Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca. Ilustre Municipalidad De Cuenca. Universidad Del Azuay. 2011.



(sobre todo la actividad industrial y manufacturera), esto demuestra un cierto grado de dependencia con las actividades económicas de la ciudad de Cuenca, ya que en esta, se asienta la mayor parte de las industrias y manufacturas.

**Las parroquias: Baños, Santa Ana, Tarqui, Sayausí, Sinincay, Chiquintad, Cumbe y San Joaquín** de acuerdo con el análisis de las actividades a las que se dedica la PEA, tienen una “moderada diversificación” con predominio del sector terciario (construcción, comercio al por mayor y menor, hoteles y restaurantes e intermediación financiera), esto se debe a la proximidad de estas a la ciudad de Cuenca, la misma que atrae personas que migran de las parroquias más alejadas, así como de otros cantones y provincias en busca de mejores oportunidades laborales y que por la especulación del suelo urbano en la Ciudad<sup>13</sup>. A este grupo de parroquias, se suma el crecimiento poblacional de la ciudad, que por la misma razón especulativa, asienta su residencia en estas áreas rurales, esto ha originado un excesivo fraccionamiento del suelo y la insostenibilidad de las actividades agropecuarias. Por estas razones, la mayor parte de la población económicamente activa de estas parroquias, labora en la ciudad de Cuenca en diversas actividades del sector terciario.

**La parroquia Sinincay** tiene una “alta diversificación de las actividades productivas”. Esta parroquia está muy próxima a la ciudad de Cuenca, existe un equilibrio de la distribución de la mano de obra en los diferentes sectores productivos, esto para la parroquia sería positivo si las actividades del sector secundario y terciario se ubicaran en la misma parroquia, pero esta mano de obra presta sus servicios en la ciudad de Cuenca.

---

<sup>13</sup>Ibídem.



**La ciudad de Cuenca, junto a las parroquias rurales de El Valle, Turi, Paccha, Nulti, Llacao, y Ricaurte,** tiene una “moderada especialización de actividades terciarias”. Las actividades predominantes son el comercio y servicios, seguido por la industria y manufactura (sector secundario)<sup>14</sup>.

### **1.2.6 Infraestructura**

Las parroquias que presentan el mayor déficit del sistema de red de agua para el consumo humano por parroquia son: Victoria del Portete (61,13%), Molleturo (57,61%), Quingeo (56,12%), Nulti (54,66%), Chaucha (52,19%), Octavio Cordero (51,70%), Paccha (44,63%). En el área urbana del cantón Cuenca se presenta un déficit del (3,46%) de la red de agua para consumo humano.

En el sistema de alcantarillado la ciudad de Cuenca tiene la mayor cobertura, del 93,91%, en tanto que parroquias como: Sidcay (4,11%), Quingeo (3,06%), Chaucha (11,20%), Victoria del Portete (12,98%), presentan bajas coberturas de este servicio.

A nivel cantonal la cobertura de recolección de basura a través de carro recolector es del (87,97%) del total de las viviendas del cantón Cuenca.

---

<sup>14</sup>Ibídem.



### 1.2.7 Potencialidades económicas productivas parroquiales

El territorio urbano y rural del Cantón Cuenca tiene varias potencialidades económicas productivas, que de acuerdo al plan de desarrollo y ordenamiento territorial del Cantón Cuenca, se ha definido a través de Áreas de desarrollo y/o nodos, que articulan las vocaciones, capacidad de acogida y potencialidades territoriales que contribuyan de una manera sinérgica al desarrollo cantonal. En este marco las potencialidades económicas y productivas están divididas de la siguiente forma en el territorio.

Al área urbana del Cantón Cuenca en donde se asienta la Ciudad, esta categorizada como una **Área administrativa y de servicio**, siendo su rol fundamental el de la vinculación local y regional.

Las parroquias de Molleturo, Chaucha, Sayausí, San Joaquín y Baños cuentan con una alta potencialidad en torno al **patrimonio y turismo especializado**, la parroquia Baños cumpliría un rol articulador que garantice el funcionamiento ecosistémico.

Las parroquias de Checa, Chiquintad y Sinincay, cuentan con una potencialidad en torno al **aprovisionamiento de agua para consumo humano y desarrollo artesanal**, siendo la parroquia de Sinincay el nodo articulador en el asentamiento poblacional y su rol fundamental es el de aprovisionamiento de agua.

Las parroquias de Cumbe, Victoria del Portete y Tarquicuentan con un alto potencial en **ganadería**, siendo la parroquia de Tarqui que se destaca y a la



vez cumplirá un rol articulador con las demás parroquias, siendo entre sus roles fundamentales el de garantizar la producción de leche y el desarrollo ganadero.

Las parroquias de Santa Ana, Quingeo, Paccha, Nulti y El Valle conforman un área territorial con alta potencialidad en la producción **agropecuaria**, siendo la parroquia de El Valle el nodo articulador que cumpliría un rol fundamental el de dinamizar y contribuir a la soberanía alimentaria del Cantón Cuenca.

Las parroquias de Octavio Cordero Palacios, Sidcay, Llacao y Ricaurte conforman un área territorial con alta potencialidad en la producción **agrícola**, siendo la parroquia de Ricaurte el nodo articulador, cumpliendo un rol fundamental el de la conformación de huertos familiares basados en una producción agroecológica.

Por sus características geológicas y de cercanía a la ciudad de Cuenca, la parroquia de Turi cuenta con una potencialidad **de protección y turismo cultural**, cumpliendo como nodo articulador la ciudad de Cuenca.





### 1.3 Análisis FODA a los Gads parroquias rurales en torno a los presupuestos participativos

FORTALEZAS	DEBILIDADES
<ul style="list-style-type: none"><li>• Existe una práctica de 12 años de presupuestos participativos</li><li>• Los Gads parroquiales son reconocidos por la ciudadanía cuentan con poder de convocatoria.</li><li>• Las comunidades son reconocidas por el Gad P, y están definidas</li><li>• Las comunidades son las instancias de organización ciudadana, representadas por los comités pro mejoras.</li><li>• Cuentan con mecanismos de participación como las asambleas comunitarias y reuniones parroquiales.</li><li>• Las mingas son formas de participación que están activas</li><li>• Los Gad P, cuentan con una estructura orgánica funcional</li><li>• Los Gad P, cuentan con un equipo técnico.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Los Gads P, le dan baja importancia al proceso de presupuestos participativos.</li><li>• Débil conocimiento del marco constitucional</li><li>• Débil conocimiento de procesos de planificación, organización, participación y veeduría ciudadana.</li><li>• Los Gads P, no cuentan con reglamentos en torno a la participación y organización social, entre otros temas.</li><li>• La tendencia de la participación de la ciudadanía en el proceso de presupuestos participativos es media tendiendo a la baja.</li><li>• No cuenta con acciones, proyectos, estrategias definidas para impulsar y fortalecer los procesos participativos locales.</li></ul>



<ul style="list-style-type: none"> <li>• Niveles de gobierno cantonal, provincial, nacional reconocen a la Juntas Parroquial.</li> <li>• Cuentan con organizaciones e instituciones locales.</li> <li>• La población participa activamente en las fiestas parroquiales.</li> <li>• Las mujeres son las que mayormente participan en el proceso de presupuestos participativos.</li> <li>• Alta participación de los beneficiarios en la ejecución de obras y proyectos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Frente a la problemática parroquial cuentan con bajos recursos económicos.</li> <li>• Débil practica de planificación institucional y parroquial.</li> <li>• Débil mecanismos de comunicación, difusión hacia la ciudadanía.</li> <li>• Bajo compromiso por parte de la ciudadanía con los procesos públicos institucionales.</li> <li>• Baja coordinación entre Gads Parroquiales del Cantón.</li> <li>• Débil gestión interinstitucional.</li> <li>• Los Gads P, no cuentan con planificación institucional.</li> <li>• Las parroquias no cuentan con instancias ciudadanas de veeduría.</li> </ul>
<b>OPORTUNIDADES</b>	<b>AMENAZAS</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los Gads P, cuentan con herramientas y mecanismos adecuados de planificación, organización y participación ciudadana.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conflictividad por, protagonismos.</li> <li>• Politiquería</li> <li>• Paternalismo y clientelismo institucional.</li> </ul>



<ul style="list-style-type: none"><li>• Las organizaciones instituciones locales participen activamente en el proceso de presupuestos participativos.</li><li>• Apoyo de instituciones del estado, en programas que fomenten el proceso de organización y participación social.</li><li>• Gestión de recursos internacionales.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Reducción de las asignaciones presupuestarias.</li></ul>
--	--

El presente capitulo se analiza desde un punto de vista contextual la realidad de las parroquias rurales del Cantón Cuenca, a través de la tipificación de indicadores socioeconómicos, así como tener un marco general en torno a la fortalezas, debilidades y amenazas de los Gads parroquiales en torno a los presupuestos participativos y participación ciudadana rural.



## CAPÍTULO II

### 2. Justificación Epistemológica

En los actuales momentos los Presupuestos Participativos se han convertido en una herramienta operativa de la planificación local, y se encuentran directamente fundamentados y ligados a procesos de Democracia, Participación Ciudadana, Descentralización, Gobernabilidad, Gerencia publica, Gobiernos autónomos descentralizados y Planificación. Es por ello que es importante definir y referirse a cada uno de estos temas con la finalidad de comprender, de una manera integral, los objetivos finales que pretenden los Presupuestos Participativos.

#### 2.1 El Buen vivir y presupuestos participativos en la nueva constitución

##### 2.1.1 El Buen vivir

El Sumak Kawsay o el Suma Qamaña son parte de una cosmovisión ancestral que se refleja en prácticas y modos de vida de los pueblos originarios de Abya Yala<sup>15</sup>, José Maria Tortosa, manifiesta que “La idea del Sumak Kawsay o suma Qamaña: nace en la periferia social de la periferia mundial y no contiene los elementos engañosos del desarrollo convencional. (...) la idea proviene del vocabulario de pueblos otrora totalmente marginados, excluidos de la

---

<sup>15</sup> Abya Yala es el nombre que el pueblo Kuna daba al que hoy es conocido como América. Actualmente la expresión fue adoptada por el movimiento indígena de diversos países pues aceptar la denominación “América” sería reconocer que la historia del continente comienza con la llegada de los europeos.



respetabilidad y cuya lengua era considerada inferior, inculta, incapaz del pensamiento abstracto, primitiva”<sup>16</sup>.

Desde un punto de vista filosófico, el Buen Vivir se entiende como una meta que no se halla totalmente vinculada a lo económico, “que irrumpe y cuestiona la lógica capitalista y su individualismo inherente”<sup>17</sup>. De Sousa Santos, manifiesta que se trata de un proceso de descolonizar el desarrollo o incluso dar paso a un epistemicidio, desechar la idea del desarrollo, el concepto de desarrollo, abrir la puerta al post desarrollo (...).

Para Leonardo Boff, el Buen Vivir apunta a una ética de lo suficiente para toda la comunidad, y no solamente para el individuo. El Buen Vivir supone una visión holística e integradora del ser humano, inmerso en la gran comunidad terrenal, que incluye además de al ser humano, al aire, el agua, los suelos, las montañas, los árboles y los animales; es estar en profunda comunión con la Pachamama (Tierra), con las energías del Universo, y con Dios<sup>18</sup>.

Sin embargo es necesario acotar que el buen vivir no se trata de una propuesta “indigenista”, sino tiene diversas influencias externas, según Alberto Acosta, el Buen Vivir es una propuesta en construcción, cuestiona el concepto occidental de bienestar y en tanto propuesta de lucha, enfrenta la colonialidad del poder. Entonces, sin minimizar este aporte desde los marginados, hay que aceptar que la visión andina no es la única fuente de inspiración, Incluso desde círculos de la cultura occidental se han levantado y ya desde tiempo atrás muchas voces que podrían estar de alguna manera en sintonía con esta visión

---

<sup>16</sup>TORTOSA. José María; “Sumak Kawsay, Suma Qamaña”, Buen Vivir, Fundación Carolina, Madrid, 2009.

<sup>17</sup>RAMIREZ, René. La Felicidad como medida del Buen Vivir en Ecuador. Entre la materialidad y la subjetividad, en Documento de Trabajo No.1. SENPLADES, Quito.2008.

<sup>18</sup> <http://alainet.org/active/29839&lang=es>



indígena y viceversa. “El concepto del Buen Vivir no solo tiene un anclaje histórico en el mundo indígena, se sustenta también en algunos principios filosóficos universales: aristotélicos, marxistas, ecológicos, feministas, cooperativistas, humanistas...”<sup>19</sup>

El Plan nacional del Buen vivir plantea un concepto orientador en torno al Buen Vivir es “la satisfacción de las necesidades, la consecución de una calidad de vida y muerte digna, el amar y ser amado, y el florecimiento saludable de todos y todas, en paz y armonía con la naturaleza y la prolongación indefinida de las culturas humanas. El Buen Vivir presupone tener tiempo libre para la emancipación y la contemplación, y que las libertades, oportunidades, capacidades y potencialidades reales de los individuos se amplíen y florezcan de modo que permitan lograr simultáneamente aquello que la sociedad, los territorios, las diversas identidades colectivas y cada uno -visto como un ser humano universal y particular a la vez- valora como objetivo de vida deseable (tanto material como subjetivamente, y sin producir ningún tipo de dominación a otro)”<sup>20</sup>.

En este sentido, el Buen Vivir no es alcanzable en términos individuales. Es por esto que, este concepto debe estar ligado al ejercicio y garantía de los derechos de las personas, pueblos y comunidades, que “reivindica los componentes colectivos de la organización social y de un “sistema de felicidad”

---

<sup>19</sup> ACOSTA, Alberto. El Buen Vivir en el camino del post-desarrollo: Una lectura desde la Constitución de Montecristi. Quito, Fundación Friedrich Eber, 2010, p.13.

<sup>20</sup> Plan Nacional del Buen Vivir. SENPLADES. Ecuador. 2009-2013.



en que la empatía colectiva es un medio y un fin, que busca relaciones de armonía con la naturaleza y de igualdad material”<sup>21</sup>.

El Buen Vivir establece nuevos marcos para pensar, sentir, intuir y actuar desde la cotidianidad y emerge hacia nuevas formas de incidencia, tanto públicas como privadas, este proceso nos “obliga a reconstruir lo público para reconocernos, comprendernos y valorarnos unos a otros -entre diversos pero iguales-, a fin de que prospere la posibilidad de reciprocidad y mutuo reconocimiento, haciendo posible la autorrealización y la construcción de un porvenir social compartido”<sup>22</sup>.

La construcción del Buen Vivir no sólo será real desde la lógica del estado central, se debe construirlo a nivel de los gobiernos autónomos descentralizados, municipios, prefecturas y juntas parroquiales, así como desde las organizaciones sociales, ciudadanas etc.

El Buen Vivir en la constitución del Ecuador ocupa 99 de los 444 artículos que fueron redactados por la Asamblea Nacional. En el Título II, capítulo segundo (Derechos del Buen Vivir), se desarrollan 23 artículos; y en Título VII (Régimen del Buen Vivir) se detallan 76. Abarca cambios integrales en temas tan amplios como salud, educación, equidad, medioambiente.

---

<sup>21</sup>VERDESOTO; Luis. Presentación, en “Quito, un caleidoscopio de percepciones-midiendo la calidad de vida”, Corporación Instituto de la Ciudad de Quito. 2009.

<sup>22</sup>RAMIREZ, René. La Felicidad como medida del Buen Vivir en Ecuador. Entre la materialidad y la subjetividad, en Documento de Trabajo No.1. SENPLADES, Quito. 2008.



### 2.1.2 Presupuestos participativos en la nueva constitución

Cabe señalar, que el ejercicio de los presupuestos participativos vienen ejerciendo varios niveles de los GAD en nuestro país, siendo el Cantón Cuenca uno de los pioneros en este sentido desde el año 2001, una vez que el 27 de octubre del año 2000 se aprobó por ese entonces Congreso Nacional la Ley Orgánica de Juntas Parroquiales. En el marco de la praxis de la diversidad en el ejercicio de los presupuestos participativos tanto internacional como nacional, me permito puntualizar algunos conceptos importantes:

Para Ubiratan de Souza<sup>23</sup> (2001). “el presupuesto participativo es un proceso de democracia directa, voluntaria y universal, en el que la población puede discutir y decidir sobre el presupuesto y las políticas públicas. De modo que el ciudadano no limita su participación a votar cada cuatro años, sino que también toma decisiones y controla la gestión del gobierno”.

Otra definición, más política que la anterior, es la que manifiesta Tarso Genro<sup>24</sup> (1997), la práctica del presupuesto participativo tiene un potencial de transformación radical de las relaciones entre la sociedad civil y el propio Estado.

Fedozzi<sup>25</sup> (1997), define al presupuesto participativo como una “esfera pública activa de co-gestión del fondo público municipal” que combina formas de democracia directa con formas de democracia participativa semidirecta (...).

---

<sup>23</sup>Economista que trabajó en el presupuesto Participativo de Porto Alegre y que pasó posteriormente a trabajar en la puesta en marcha del Presupuesto Participativo en el Estado de Rio Grande do Sul.

<sup>24</sup>GENRO. Tarso, alcalde de Porto Alegre dos veces durante los años 1993-1996 y 2000-2003, gobernador del Estado de Rio Grande do Sul y ex ministro del gobierno del Presidente Lula.

<sup>25</sup>FEDOZZI. Luciano. fue responsable de una de las instancias de gobierno encargadas del presupuesto participativo en el primer gobierno del PT (1989-1992), investigador en la Universidad de Rio Grande do Sul y ha publicado dos libros y varios artículos sobre la experiencia de Porto Alegre (1997 y 2000).





Para Sousa<sup>26</sup> (1998), el presupuesto participativo es una estructura y un proceso de participación basado en tres grandes principios y un conjunto de instituciones que funcionan como mecanismos o canales de participación popular. Los tres principios son: todos los ciudadanos tienen derecho a participar; la participación está dirigida por una combinación de reglas de democracia directa y de democracia representativa, y se realiza a través de instituciones de funcionamiento regular, cuyo régimen interno está determinado por los participantes; y, finalmente, que los recursos son distribuidos de acuerdo a un método objetivo, basado en una combinación de criterios generales y de criterios técnicos (...).

El MEF de Perú<sup>27</sup>, establece que el presupuesto participativo es un Instrumento para la toma de decisiones compartida (Estado-Sociedad) sobre las acciones a implementar (principalmente proyectos) para el logro de la Visión del Desarrollo en el marco de los Planes de Desarrollo Concertado.

Foro Chileno<sup>28</sup>, el presupuesto participativo es un instrumento de planificación anual que ayuda a la priorización de las demandas de la ciudad, permitiendo un acceso universal de toda la población en las decisiones sobre la ciudad. Es un espacio de co-gestión, donde la comunidad y el municipio deciden juntos una parte de las inversiones. Es un programa de trabajo (ordenado, metódico y con reglas claras) para analizar, discutir y decidir entre ciudadanos, cómo invertir una parte de los recursos públicos (y eventuales aportes privados) destinados a concretar proyectos de desarrollo<sup>29</sup>.

---

<sup>26</sup>Boaventura de Sousa Santos, investigador y profesor de la Universidad de Coímbra, ha publicado diversos artículos y libros sobre el presupuesto participativo (1998 y 2002).

<sup>27</sup>Ministerio de Economía y Finanzas. El Presupuesto Participativo en el Perú. Junio 2005.

<sup>28</sup>Centro de Estudios Municipales Cordillera. Foro Chileno de presupuestos participativos. 2003.

<sup>29</sup>SALINAS. Juan. Foro Chileno de presupuestos participativos. 2010.



Para la República Dominicana. Santo Domingo. El Presupuesto Municipal Participativo es un medio de participación de la ciudadanía en la definición del presupuesto municipal; es un proceso a través del cual se establecen consensos acerca de en qué y cómo se gastarán los fondos del gobierno municipal y lo que se prevé recaudar por un período de un año. Es, antes de todo, una forma concreta y directa de participación ciudadana. Este mecanismo está íntimamente vinculado a la democracia, lo institucional, lo político, lo social, lo económico y lo cultural<sup>30</sup>.

Para la ciudad de Alicante - España, los Presupuestos Participativos son una forma de participación de la ciudadanía en la gestión de nuestra ciudad, mediante la cual entre todos los vecinos y vecinas podemos participar en la elaboración del presupuesto público municipal<sup>31</sup>.

En nuestro País existen varias experiencias en presupuestos participativos, así tenemos a:

En el Cantón de Francisco de Orellana, define como una herramienta que permite evidenciar el modelo de gestión y ejecutar los proyectos del Plan de Desarrollo Cantonal, a través de un proceso de democracia directa voluntaria y universal, en el que la población discute y define el presupuesto para las políticas públicas, estableciéndose una relación entre la democracia directa y la democracia representativa.

En el Cantón Montufar, el presupuesto participativo es definido como la herramienta para fomentar la democracia participativa, la distribución equitativa

---

<sup>30</sup> DOVAL. Jorge. ¿Qué es el Presupuesto Participativo? Instituto de Estudios y Formación, Área de Promoción del PP. República Dominicana. Santo Domingo. 2005.

<sup>31</sup> FRANCES. Francisco. Guía metodológica de los Presupuestos Participativos. España. Alicante. 2008.



de los recursos y la búsqueda del desarrollo integral de los habitantes del Cantón. Está orientado a propiciar el uso racional, la eficiencia y transparencia de los recursos municipales, fortaleciendo las relaciones entre el gobierno local y la población, bajo los principios de solidaridad, equidad y unidad.

Provincia de Tungurahua. Gobierno Provincial<sup>32</sup>. El presupuesto participativo mancomunado es una propuesta de articulación interinstitucional para fortalecer la participación ciudadana en la planificación y definición de las inversiones del presupuesto público y del aporte ciudadano; permitiendo decidir juntos las acciones y obras prioritarias para el desarrollo parroquial, cantonal y provincial, con una visión integral, enmarcada dentro de los principios del Nuevo Modelo de Gestión.

Los presupuestos participativos con el **nuevo marco constitucional** y legal en el Ecuador, se da un cambio cualitativo al pasar de la “voluntad política” del gobernante local al ejercicio de derechos, la creación de ciudadanía, el fortalecimiento de la planificación y gestión pública. Es así, que hoy en día el ejercicio del presupuesto participativo es obligatorio para todos los niveles de gobierno, “es deber de todos los niveles de gobierno formular los presupuestos anuales articulados a los planes de desarrollo, en el marco de una convocatoria abierta a la participación de la ciudadanía y de las organizaciones de la sociedad civil (...). El incumplimiento de estas disposiciones generará responsabilidades de carácter político- administrativo<sup>33</sup>”.

El presupuesto participativo, al ser un proceso en construcción en el escenario nacional, tiene mucho camino por recorrer, es un proceso que está tratando de lograr un “empate” con las tendencias gerenciales modernas,

---

<sup>32</sup> Guía metodológica del PPMT. PDDL, 2006.

<sup>33</sup> Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Art. 71.



porque pone la distribución de recursos en armonía con el involucramiento ciudadano y por ende las prioridades sociales.

La LOPC<sup>34</sup>, el COOTAD<sup>35</sup> y el COPFP<sup>36</sup>, dispone y configura un escenario propicio para construir una democracia robusta con procesos de presupuestación y planificación participativa. El presupuesto participativo es entendido como un “proceso mediante el cual las ciudadanas y los ciudadanos, de forma individual o por medio de organizaciones sociales, contribuyen voluntariamente a la toma de decisiones respecto de los presupuestos estatales, en reuniones con las autoridades electas y designadas”<sup>37</sup>.

Adicionalmente se establece ciertas características para su implementación<sup>38</sup>, se trata de un **proceso abierto** a las organizaciones sociales y ciudadanía, que mediante **debate público** sobre el uso de los recursos del Estado se **define la orientación** de las inversiones públicas, otorgando **poder de decisión** a las organizaciones y a la ciudadanía, este proceso debe estar enmarcado en los lineamientos del **Plan de Desarrollo y ordenamiento territorial** del nivel territorial correspondiente.

Los **Gads parroquiales de Cuenca** a través de los presupuestos participativos han incidido en varios ámbitos de desarrollo parroquial y comunitario durante el periodo del año 2009 al 2012 han invertido USD 17.436.630,4.

De los cuales para el año 2009, el 36% de los recursos han sido invertidos en proyectos de infraestructura, el 25% de los recursos han sido invertidos en proyectos de servicios básicos, el 13% de los recursos han sido destinados a

---

<sup>34</sup> LOPC - Ley Orgánica de Participación Ciudadana

<sup>35</sup> COOTAD - Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización

<sup>36</sup> COPFP - Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas

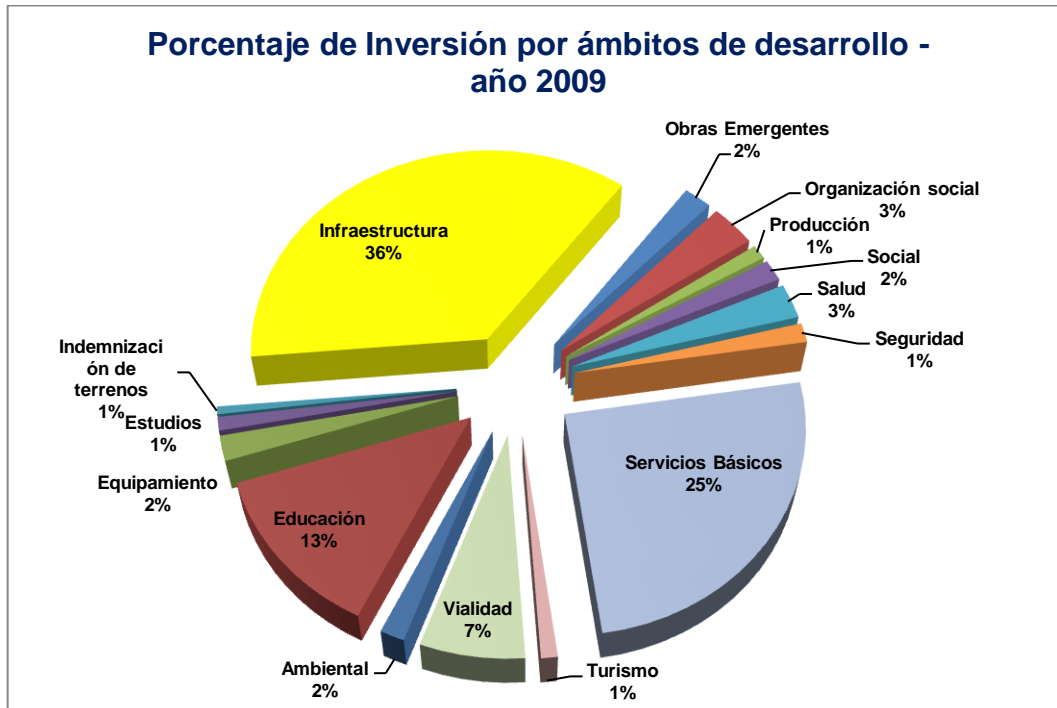
<sup>37</sup> LOPC. Art. 67.

<sup>38</sup> Ibídem. Art. 68.



proyectos en educación, la organización social tienen un nivel de inversión del 3%. Como podemos ver en el siguiente gráfico.

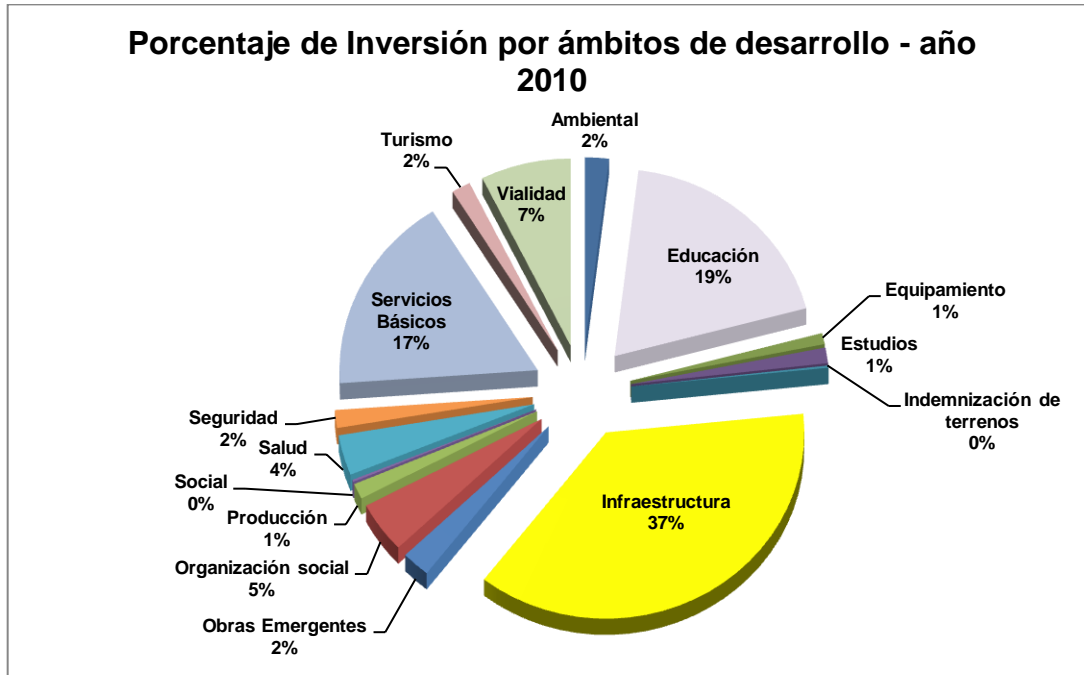
**Gráfico Nº. 2.1.2.1**



**Fuente:** Encuesta

**Elaboración:** Miguel Lazo

Los Gads Parroquiales han invertido los recursos del presupuesto participativo en varios ámbitos de desarrollo parroquial y comunitario durante el año 2010, el 37% de los recursos han sido invertidos en proyectos de infraestructura, el 17% de los recursos han sido invertidos en proyectos de servicios básicos, el 19% de los recursos han sido destinados a proyectos en educación, la organización social tienen un nivel de inversión del 5%. Como podemos ver en el siguiente gráfico.

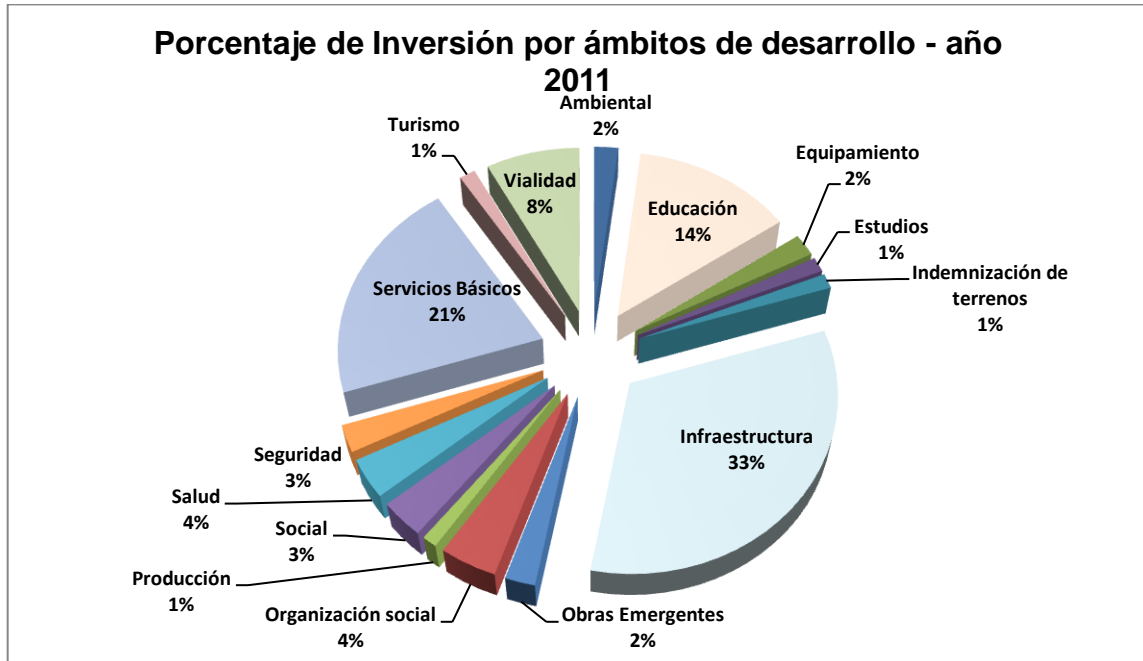
**Gráfico N°. 2.1.2.2**

**Fuente:** Encuesta

**Elaboración:** Miguel Lazo

Los Gads Parroquiales han invertido los recursos del presupuesto participativo en varios ámbitos de desarrollo parroquial y comunitario durante el año 2011, el 33% de los recursos han sido invertidos en proyectos de infraestructura, el 21% de los recursos han sido invertidos en proyectos de servicios básicos, el 14% de los recursos han sido destinados a proyectos de vialidad, la organización social tienen un nivel de inversión del 4%. Como podemos ver en el siguiente gráfico.

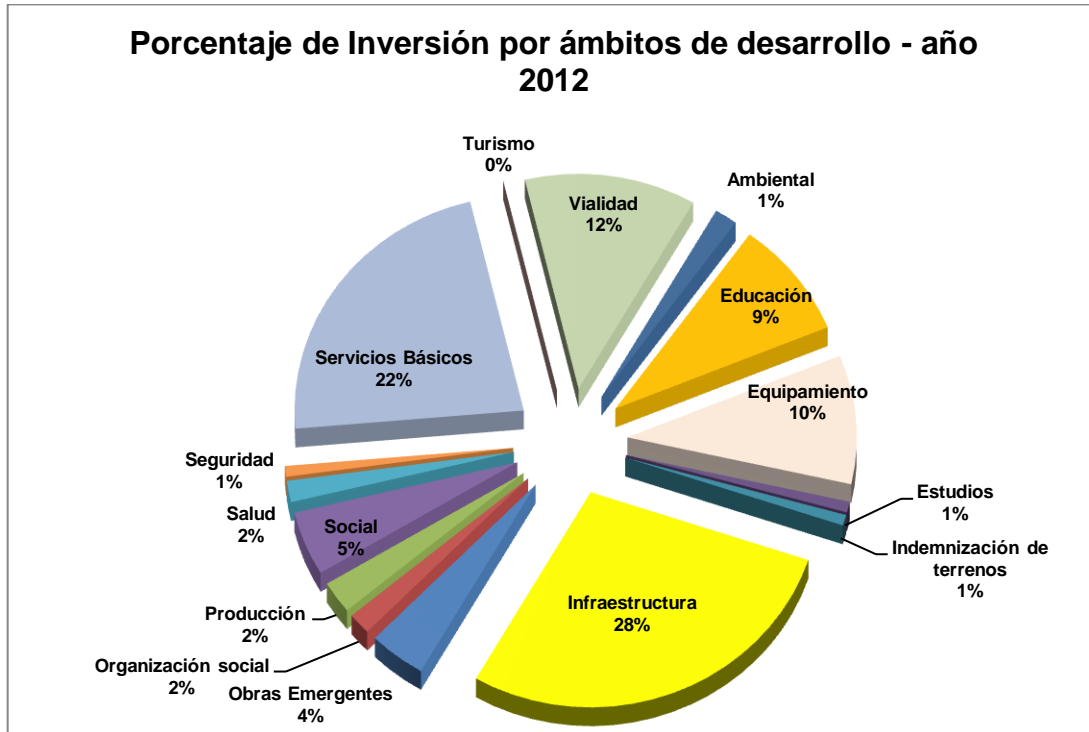
**Gráfico Nº. 2.1.2.3**



**Fuente:** Encuesta

**Elaboración:** Miguel Lazo

Los Gads Parroquiales han invertido los recursos del presupuesto participativo en varios ámbitos de desarrollo parroquial y comunitario durante el año 2012, el 28% de los recursos han sido invertidos en proyectos de infraestructura, el 22% de los recursos han sido invertidos en proyectos de servicios básicos, el 12% de los recursos han sido destinados a proyectos de vialidad, la organización social tienen un nivel de inversión del 2%.

**Gráfico N°. 2.1.2.4**

**Fuente:** Encuesta

**Elaboración:** Miguel Lazo

Podemos decir que este proceso de presupuestación participativa ha incidido notablemente en la satisfacción de necesidades básicas de la población rural, destacándose proyectos de agua potable, alcantarillado, infraestructura y equipamiento de centros educativos, así como de salud, al mantenimiento vial secundaria y terciaria, equipamiento comunitario y en un bajo porcentaje en otros temas de desarrollo local.

Entre las principales limitaciones, riesgos y perspectivas encontradas para el ejercicio de los Gads Parroquiales del presupuesto participativo tenemos los siguientes:





Limitaciones	Riesgos	Perspectivas
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bajos recursos económicos para responder a las demandas ciudadanas.</li> <li>• Débil capacidad institucional para gestionar recursos a nivel internacional y local.</li> <li>• Trámites engorrosos con el Gad Municipal para obtener permisos.</li> <li>• Bajo involucramiento ciudadano a estos proceso participativos.</li> <li>• Poca normatividad interna que permita dinamizar los procesos de PP y participación ciudadana.</li> <li>• Escaso equipo técnico especializado local.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los Gads Parroquiales se conviertan en unidades ejecutoras de proyectos del Gad Municipal.</li> <li>• Que el ejercicio de la presupuestación participativa de vuelva clientelar.</li> <li>• Pérdida de credibilidad ciudadana a la institucionalidad pública.</li> <li>• La participación ciudadana se vuelva un proceso utilitario.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Generar procesos de descentralización de servicios tanto municipales como provinciales hacia los Gads Parroquiales.</li> <li>• Los Gads parroquiales incidan en el desarrollo Cantonal, a través de procesos mancomunados de intervención.</li> <li>• Generen ingresos propios.</li> <li>• Cuenten con un adecuado equipo técnico interno para el ejercicio pleno de sus competencias</li> </ul>



## 2.2 Descentralización

La nueva Constitución del Ecuador reconoce al Ecuador básicamente como un “*Estado constitucional de derechos*”, que permitirá, al menos en teoría, avanzar a un proceso efectivo de descentralización, basado en el ejercicio de competencias exclusivas por niveles de gobierno y de la transferencia complementaria de otras competencias por parte del Gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizados, con lo que se crean condiciones favorables para avanzar en forma “progresiva y obligatoria” de la descentralización administrativa hacia un sistema de autonomías territoriales que incorporen los ámbitos fiscal y político.

El “Estado constitucional de derechos” tiene una perspectiva más amplia y se complementa con el señalamiento del Art. 1: “El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada....”

La importancia de la descentralización en la definición del nuevo tipo de Estado se complementa con el Art. 3 que señala los deberes primordiales del Estado, precisando en su numeral 6 el: “Promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización”. Además, la Constitución establece, en su Art. 227, que la administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación.

En el Art. 239, cuando se indica que el régimen de gobiernos autónomos descentralizados se regirá por la ley correspondiente, que establecerá un



sistema nacional de competencias de carácter obligatorio y progresivo y definirá las políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo.

En este marco con la aprobación del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización -COOTAD impulsa la descentralización y autonomía efectiva, que supone un esquema ordenado de asignación de competencias, con base en el cual cada uno de los niveles de gobierno, debidamente articulados y engranados en conjunto, impulsen un modelo de Estado inteligente e integrado, encaminado a lograr el bienestar colectivo. Es imprescindible vincular el proceso de descentralización y autonomía a la dinámica de desarrollo local y nacional como las dos caras de una misma moneda, para lograr un desarrollo territorial equilibrado, que, mediante la gestión coordinada de todos los niveles de gobierno, consolide distintos polos territoriales de impulso al desarrollo del País.

Existen iniciativas esporádicas en el País en torno a procesos de descentralización hacia los Gads Parroquiales, por ejemplo los Gads P, del Cantón Gualaceo vienen administrando lo referente a avalúos y catastros de su territorio, existen otras iniciativas en el País como son en los temas ambientales. La implementación de los presupuestos participativos en las parroquias rurales, parte de un principio de descentralización de competencias por los demás niveles de gobierno hacia los Gads parroquiales para que puedan ejecutar las competencias propias y las competencias concurrentes con los demás niveles de gobierno, en este marco el Estado Ecuatoriano asigna recursos económicos a los Gads Parroquiales para que ejecuten sus competencias exclusivas.



En el caso de los presupuestos participativos en Cuenca, si bien varios Gads Parroquiales lo vienen ejerciendo en el Ecuador, solamente el Gad Municipal de Cuenca ha establecido un modelo de asignación de recursos directos a los Gads Parroquiales, que les permite ejercer sus competencias, así como algunas competencias Municipales y Provinciales a través de convenios de concurrencia. Los Gads parroquiales de Cuenca cuentan con **autonomía Administrativa** ya que tienen la capacidad para contratar, realizar adquisiciones, administrar bienes, establecer su estructura y nombrar el personal necesario para el desarrollo de su actividad. De igual forma cuentan con **autonomía económica**, tienen capacidad para administrar y destinar recursos, adquirir bienes y contratar servicios y obligaciones en el marco de sus competencias, y cuentan con **autonomía Financiera** ya que cuentan con capacidad para recibir recursos del Gobierno Central y del Gad Municipal de Cuenca.

Dadas las diferencias estructurales económicas y sociales entre los Gads Parroquiales que conforman el Ecuador, la implementación de procesos de “descentralización<sup>39</sup>” demanda el fortalecimiento de capacidades desde la institucionalidad pública en procesos de gestión y de mejoramiento de la capacidad administrativa-financiera.

---

<sup>39</sup>Se entiende pro descentralización por un proceso de reorganización administrativo-política del Estado que incluye la transferencia de competencias, funciones y recursos hacia los Gads parroquiales rurales.



Limitaciones	Riesgos	Perspectivas
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Poca claridad y sobre posición de responsabilidades y funciones (roles) que se encargarían a los Gads parroquiales para la descentralización</li> <li>• Falta de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno</li> <li>• Capacidades institucionales limitadas para asumir responsabilidades y competencias</li> <li>• Fuerte dependencia de las asignaciones del gobierno central y del Gad Municipal de Cuenca y limitada capacidad de autofinanciamiento por los Gads P.</li> <li>• Débil ejercicio de control social de la gestión de Gads parroquiales, Municipales y Provinciales.</li> <li>• La planificación debe enfatizar en las</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los Gads Parroquiales se conviertan en unidades ejecutoras de proyectos del Gad Municipal y Provincial.</li> <li>• No exista voluntad política de los demás niveles de gobierno en descentralizar procesos.</li> <li>• No se asigne recursos para la efectiva descentralización.</li> <li>• Los Gads parroquiales no cuenten con capacidad institucional para cumplir con eficiencia y eficacia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La experiencia de descentralización en torno a los presupuestos participativos en cuenca, pueden ser aprovechadas como aprendizajes para la aplicación en otros contextos y podrían contribuir a la conformación de modelos capaces de replicarse en otros niveles de gobierno.</li> <li>• fortalecer los mecanismos de mancomunidad y las experiencias de formas alternativas de gestión gubernamental.</li> <li>• Articulación del proceso de descentralización, planificación y participación</li> </ul>



potencialidades y posibilidades reales de su aplicación.		ciudadana.
--	--	------------

## 2.3 Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales

En la Constitución de la República del Ecuador se establece la Organización del territorio en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales (...) <sup>40</sup>, en donde cada parroquia rural tendrá una junta parroquial conformada por vocales de elección popular (...) <sup>41</sup>.

Por su parte, el COOTAD establece las regulaciones específicas para cada uno de los gobiernos correspondientes a cada nivel territorial, al respecto se definen los órganos de gobierno, sus fines, composición, funciones, atribuciones y prohibiciones, así como los marcos y características específicas que tendrán las funciones ejecutiva, legislativa y de participación ciudadana, procurando el equilibrio y la armonía entre los mismos. Este Código desarrolla un modelo de descentralización obligatoria y progresiva a través del sistema nacional de competencias, la institucionalidad responsable de su administración, las fuentes de financiamiento y la definición de políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios en el desarrollo territorial <sup>42</sup>.

Los Gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera <sup>43</sup>. Entre las principales **funciones** <sup>44</sup> que debe desempeñar está el de:

---

<sup>40</sup> Constitución de la República del Ecuador. Art. 242.

<sup>41</sup> Ibídem. Art. 255.

<sup>42</sup> COOTAD. Art. 1.

<sup>43</sup> COOTAD. Art. 63. Naturaleza jurídica.



- a) Promover el desarrollo sustentable de su circunscripción territorial parroquial, para garantizar la realización del buen vivir a través de la implementación de políticas públicas parroquiales, en el marco de sus competencias constitucionales y legales;
- b) Diseñar e impulsar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio, en el marco de sus competencias constitucionales y legales;
- c) Implementar un sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos y avanzar en la gestión democrática de la acción parroquial;
- d) Elaborar el plan parroquial rural de desarrollo; el de ordenamiento territorial y las políticas públicas; ejecutar las acciones de ámbito parroquial que se deriven de sus competencias, de manera coordinada con la planificación cantonal y provincial; y, realizar en forma permanente, el seguimiento y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas establecidas;
- e) Ejecutar las competencias exclusivas y concurrentes reconocidas por la Constitución y la ley;
- f) Vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos y propiciar la organización de la ciudadanía en la parroquia;
- g) Fomentar la inversión y el desarrollo económico especialmente de la economía popular y solidaria, en sectores como la agricultura, ganadería, artesanía y turismo, entre otros, en coordinación con los demás gobiernos autónomos descentralizados;
- h) Articular a los actores de la economía popular y solidaria a la provisión de bienes y servicios públicos;

---

<sup>44</sup>Ibídem. Art. 64. Funciones.



- i) Promover y patrocinar las culturas, las artes, actividades deportivas y recreativas en beneficio de la colectividad;
- j) Prestar los servicios públicos que les sean expresamente delegados o descentralizados con criterios de calidad, eficacia y eficiencia; y observando los principios de universalidad, accesibilidad, regularidad y continuidad previstos en la Constitución;
- k) Promover los sistemas de protección integral a los grupos de atención prioritaria para garantizar los derechos consagrados en la Constitución, en el marco de sus competencias;
- l) Promover y coordinar la colaboración de los moradores de su circunscripción territorial en mingas o cualquier otra forma de participación social, para la realización de obras de interés comunitario;
- m) Coordinar con la Policía Nacional, la sociedad y otros organismos lo relacionado con la seguridad ciudadana, en el ámbito de sus competencias; y,
- a) Las demás que determine la ley.

Las **Competencias** exclusivas que ejercerán los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales<sup>45</sup>, están:

- a. **Planificar el desarrollo parroquial** y su correspondiente ordenamiento territorial, en coordinación con el gobierno cantonal y provincial.
- b. **Planificar, construir y mantener la infraestructura física**, los equipamientos y los espacios públicos de la parroquia, contenidos en los

---

<sup>45</sup>COOTAD. Art. 65.





planes de desarrollo e Incluidos en los presupuestos participativos anuales.

- c. **Planificar y mantener**, en coordinación con los gobiernos provinciales, la vialidad parroquial rural.
- d. **Incentivar el desarrollo** de actividades productivas comunitarias, la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente.
- e. **Gestionar, coordinar y administrar los servicios públicos** que le sean delegados o descentralizados por otros niveles de gobierno.
- f. **Promover la organización** de los ciudadanos de las comunas, recintos y demás asentamientos rurales, con el carácter de organizaciones territoriales de base.
- g. **Gestionar la cooperación internacional** para el cumplimiento de sus competencias.
- h. **Vigilar la ejecución de obras** y la calidad de los servicios públicos.

Los Gads parroquiales de cuenca han venido ejerciendo los presupuestos participativos, sin embargo en este caminar han tenido varias limitaciones, riesgos y perspectivas:

Limitaciones	Riesgos	Perspectivas
<ul style="list-style-type: none"><li>• Escasos recursos económicos para responder a las demandas ciudadanas</li><li>• Bajo involucramiento ciudadano en los procesos</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Baja credibilidad del Gad parroquial, deficiente gobernabilidad local</li><li>• La acción de los Gads se politicen,</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Cuenten con instrumentos de planificación, participación y gerencia pública definidos.</li></ul>



<p>de decisión pública</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno.</li> <li>• Limitada capacidad técnica</li> <li>• Dependencia de las asignaciones del gobierno central y del Gad Municipal de Cuenca y limitada capacidad de autofinanciamiento.</li> <li>• Débiles procesos de planificación institucional y territorial.</li> </ul>	<p>procesos clientelares.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los Gads Parroquiales se conviertan en unidades ejecutoras de proyectos del Gad Municipal y Provincial.</li> <li>• No generar procesos de desarrollo equitativo, participativo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Generar procesos de democracia participativa</li> <li>• Asumir competencias de los demás niveles de gobierno</li> <li>• Implementar procesos descentralizados de gestión pública.</li> <li>• fortalecer los mecanismos de mancomunidad y las experiencias de formas alternativas de gestión gubernamental.</li> </ul>
--	---	--

## 2.4 Gobernanza y gerencia pública

Al referirnos a la **Gobernanza** esta interrelacionado con el tema de gobierno, este último se refiere básicamente a las organizaciones y/o instituciones que garantizan que las decisiones relacionadas con asuntos públicos cuenten con los medios necesarios para ser realizadas en forma exitosa, reflejando además que estas respondan a un cierto equilibrio de intereses.

En este marco la gobernabilidad hace referencia a la “capacidad del gobierno para cumplir con sus funciones, ejercer su autoridad y controlar las acciones de sus gobernados. De alguna manera, la gobernabilidad aparece



como condición previa para una gobernanza democrática como también en la medida en que las maneras de expresión de gobernanza democrática existan, fortalecerán a la gobernabilidad<sup>46</sup>”.

Gonzalo Delamaza plantea a la gobernanza como<sup>47</sup>:

- a) La ampliación y pluralización de los actores de lo público, a causa de las transformaciones sociales e institucionales como el Estado y lo público no estatal;
- b) El conjunto de procesos y arreglos institucionales conducentes a la coordinación de dichos actores;
- c) La construcción de metas comunes, definidas colectivamente sin pre determinación por alguno de los actores involucrados;
- d) Un tipo de respuesta efectiva y coherente a la complejidad del entorno.

Por tanto, la Gobernanza aparece como “una forma de gobierno en la que la coherencia de la acción pública no pasa por la acción aislada de una elite político, administrativa, relativamente homogénea y centralizada, sino por la adopción de formas de coordinación a distintos niveles y multiactorial, cuyo resultado siempre incierto, depende de la capacidad de actores públicos y privados para definir un espacio común, de su capacidad para movilizar expertos de orígenes diversos y de implantar modos de responsabilización y de legitimación de las decisiones<sup>48</sup>”, constituyéndose la participación de la población en los asuntos públicos y concretamente en las decisiones que

---

<sup>46</sup> JORQUERA. Daniela. Gobernanza para el desarrollo local. Documento de Trabajo N° 6. Proyecto Conocimiento y Cambio en Pobreza Rural y Desarrollo. Rimisp, Santiago, Chile. 2011.

<sup>47</sup> DELAMAZA, Gonzalo. Flores, D. Santiago de Chile. Gestión Municipal Participativa. Universidad de Los Lagos – Corporación Innovación y Ciudadanía. Marzo, 2009.

<sup>48</sup> RUANO. José. La Gobernanza como forma de Acción pública y como concepto analítico: Portugal. CLAD. 2002. VII Congreso CLAD sobre reforma del Estado y de la Administración Pública 8.11 octubre 2002.



impactan a los territorios, en uno de las condiciones fundamentales para la nueva gobernanza.

Por consiguiente, para el ejercicio de la gobernanza la sociedad debe tener ciertas características que presenta modelos de estructura, red o instituciones que posibilitan las interacciones y estilos horizontales de intercambio y cooperación entre el gobierno y los diversos actores que intervienen en los procesos de políticas públicas, en este marco podemos identificar algunas características como<sup>49</sup>:

- Presencia de actores públicos y privados como también de nuevos actores.
- Contempla asuntos colectivos e intenta una nueva coordinación entre estos asuntos.
- Permite tanto relaciones formales (institucionales) como informales (interinstitucionales).
- Alude a la comunicación y coordinación de nuevos actores.
- Es producto de una acción de distintos actores que comparten intereses comunes y actúan en coherencia con estos.
- Permite la sustentabilidad de los proyectos e iniciativas.
- Genera una capacidad actualizada para enfrentar cambios complejos.
- Apela al dominio público incluyendo al Estado, pero también abarca un espacio público civil y ciudadano.
- Es una nueva forma de legitimización procedimental.

---

<sup>49</sup> JIMÉNEZ. William. Conocimiento, poder y democracia, Bogotá, ESAP Publicaciones. 1998.



- Es una relación especial entre gobernantes y gobernados, sustentada en la participación y con la idea de disminuir las brechas entre las demandas y las ofertas.
- Es una manera moderna de asegurar el control social y la transparencia de la gestión pública.

Un sistema de gobernanza está integrado por las reglas y procedimientos (formales e informales) que configuran un marco institucional en el que los diversos actores implicados tienen que operar. Este sistema tendrá más gobernabilidad cuánto más previsible, transparente y legítimo sea. Tanto los elementos identitarios, como la identificación de una necesidad común insatisfecha o una amenaza identificada de forma colectiva, son catalizadores de procesos de gobernanza al estimular la interacción entre los actores sociales.

Previo a abordar la **Gerencia pública**, parto del hecho que la **gerencia** en rigor, como muy bien señalaron los clásicos de la administración<sup>50</sup> es una actividad distinta que requiere de habilidades especiales diferentes de las “habilidades técnicas”, y que tiene más que ver con el manejo de las personas que de las cosas, de ahí la definición generalmente aceptada de llevar a cabo actividades para alcanzar determinados objetivos a través y mediante la acción de las personas.

La **gerencia pública** principalmente se enmarca en dos corrientes del pensamiento, por un lado de las escuelas de políticas públicas y por otro lado,

---

<sup>50</sup>Ver por ejemplo: Fayol, Henri: Administración Industrial y General (1956), Buenos Aires: Editorial El Ateneo; y Gulick, Luther & Urwick Lyndall (1937) en: Papers on the Science of Administration, New York: Institute of Public Administration.



de las escuelas de administración de negocios orientadas hacia la gerencia pública, esta última se diferencia de la disciplina de la administración pública en que se focaliza más en los procesos estratégicos que en los procesos gerenciales; en las relaciones inter organizacionales más que en las intra organizacionales y en la intersección de la política pública y la gerencia.

Con la vigencia de la nueva constitución de la República del Ecuador, las políticas de modernización del Estado se conciben como un conjunto de procesos acumulativos que se despliegan por la vía de metas, con indicadores específicos y verificables<sup>51</sup>, en este marco todas las funciones del Estado, están obligadas a incorporar nuevos procesos y herramientas de mejora administrativa, que les permita interactuar y dar respuesta a las demandas ciudadanas.

En este contexto, la gerencia pública en su definición más amplia, es la actividad de administrar recursos para lograr un fin determinado<sup>52</sup>, se destaca la importancia de la organización de calidad como respuesta a los problemas sociales y la continua evaluación del bien o servicio que presta.

En este marco conceptual, podemos decir que la actuación de los Gads Parroquiales del Cantón Cuenca, si bien existen procesos positivos en torno a la gobernanza local, sin embargo, aún es un proceso embrionario, que se refleja en un bajo nivel de participación de la ciudadanía como de los actores públicos y privados, esto repercute para una débil coordinación interna y externa, así como, escasos procesos de control social y transparencia de la gestión pública. Al momento los Gads parroquiales vienen ejerciendo de alguna manera un proceso de administración pública, que todavía no se da el salto cualitativo para actuar en torno a la gerencia pública.

---

<sup>51</sup>SILVA. Francisco. Gerencia Pública Integral. Primera edición. Quito. Noviembre del 2009.

<sup>52</sup> Ibídem.



## 2.5 Lo público y esfera publica

Lo Público: “es el lugar donde todo sucede, donde se prueba el amor, la identidad se afirma; la justicia es destino, la verdad horizonte; compromiso la libertad. Allí nace la tolerancia, luce la solidaridad, florece el diálogo, crece la fortaleza, acontece la responsabilidad<sup>53</sup>”.

Parto del hecho de que lo público viene de pueblo, desde un comienzo la palabra se relaciona con la inclusión, por tanto lo público es lo contrario de lo secreto. En principio corresponde a lo que llega a ser de conocimiento del pueblo. La tecnología de las comunicaciones y el acceso masivo a la educación ha ampliado y seguirán ampliando de manera radical la esfera de los asuntos que son objeto de conocimiento, preocupación y debate públicos. Lo público es, al menos si uno se remite al origen de la palabra, una versión de lo popular<sup>54</sup>.

Históricamente lo público ha sido impulsado y encarnado por el Estado – productor privilegiado de bienes públicos y portador privilegiado del interés general. En su transformación más reciente resulta el Estado perdiendo el monopolio lo público y convirtiéndose en el primer y principal actor que se somete al escrutinio público.

Para el ejercicio del presupuesto participativo, la construcción de lo público es entonces vista como una tarea que vincula entre sí a muy diversos actores, y que pasa necesariamente por la transformación de hábitos y prejuicios. Sobre todo hábitos y prejuicios que reproducen o justifican la exclusión o el mantenimiento de puntos de vista o reglas que no resisten un debate abierto. A su vez hoy en día cualquier cambio cultural voluntario, cualquier transformación

---

<sup>53</sup> JARAMILLO, Juan Camilo; BELTRÁN, Gladys. El lugar donde todo sucede. Las aventuras de los caballeros del Mandala. Ed. Norma Comunicaciones S. A. Bogotá. 1998. p. 121.

<sup>54</sup> RODRIGUES. Jahir. Defendiendo lo público y construyendo Ciudadanía. Risaralda. Colombia. 2003.



consciente y concertada de hábitos y creencias sólo son viables, sostenibles, si pretende y logra una validación pública. Lo público se construye en los espacios para la deliberación, el debate y la concertación. En los lugares en donde se toman las decisiones, en los espacios educativos y de producción del saber, en los medios de comunicación y en las industrias culturales<sup>55</sup>.

Cabe indicar que la ciudadanía se expresa participando y la participación se produce en "lo público", entendido lo público como "todo espacio social no privado ni privatizable que tiene que ser compartido o compartible por todos los ciudadanos, y que se encuentra regulado por los mutuos derechos y obligaciones<sup>56</sup>".

Habermas<sup>57</sup> en torno al concepto de esfera pública, manifiesta que se refiere a un espacio que se encuentra fuera del Estado y en el cual, los actores privados de la sociedad se reúnen e interactúan con el objetivo de debatir y convencerse entre sí mediante un discurso argumentativo racional. En este sentido se trata simplemente recuperar la idea fundamental sobre la existencia de un espacio público que no se encuentra dentro del Estado.

Es en la esfera pública política donde se forma una opinión pública que presione al Estado para satisfacer las necesidades de la sociedad. La sociedad civil es vital para crear una ciudadanía activa y participativa; y la esfera pública es esencial para establecer un vínculo entre la sociedad y el Estado.

---

<sup>55</sup>Ibídem.

<sup>56</sup>OSORIO. Diego. Delegado de la comunidad en el municipio de Marsella. Entrevista. Junio. 2003.

<sup>57</sup>HABERMAS, Jürgen. La transformación de la estructura pública. Madrid. 1989. Pág. 15.





En este sentido Gladys Cifuentes<sup>58</sup>, manifiesta que, "...es precisamente en la esfera pública donde la democracia participativa adquiere gran importancia. Dada la fuerte burocratización de los partidos políticos, se necesitan nuevas instituciones de mediación política".

Estas nuevas instituciones, ubicadas fuera de la esfera del Estado, se convierten en los vehículos de expresión de la opinión pública y de las demandas de la sociedad y combinan la participación de los representantes de las asociaciones civiles con la directa participación de la ciudadanía. Es evidente que la esfera pública no estaría limitada a instituciones de participación popular directa. Debe haber un conjunto mucho más variado de instituciones políticas y, en especial, culturales. Y entre ellas son fundamentales las instituciones públicas de prensa y medios que no estén controladas ni por el Estado ni por grupos económicos.

Por eso, la democracia participativa se transforma en un elemento central para la definición de una concepción viable de democracia directa. Pero el espacio para la participación pasa del terreno del Estado al terreno de la sociedad. El Estado seguirá siendo el principal espacio de la democracia formal y representativa. La sociedad civil será el espacio destinado a un variado conjunto de organizaciones voluntarias y movimientos sociales.

La esfera pública será el espacio, a través del cual se pondrán de manifiesto las demandas de la sociedad con el objetivo explícito de influir, conducir y controlar al Estado. En otras palabras, la participación de la ciudadanía activa es posible y puede ejercer influencia de manera contundente

---

<sup>58</sup>CIFUENTES A. Elsa Gladys. El gobernante como facilitador de la democracia. Presentación de la experiencia de Risaralda en presupuesto participativo. Río negro abril 10 y 11 de 2003



en los asuntos públicos sin ser incompatible con la especialización de funciones ni con las instituciones representativas.

En este contexto, el ejercicio de los presupuestos participativos se convierte en una estrategia que crea un nuevo espacio público, en el cual los ciudadanos, organizados y movilizados por entidades de la sociedad civil, -a título individual y/o colectivo- se reúnen con el gobierno parroquial para debatir y ejercer influencia sobre las decisiones en materia de asuntos públicos.

Finalmente la transferencia de poder a la sociedad civil y su expresión a través del nuevo espacio público permitirá incidir en las instituciones del Estado. Este proceso de toma de decisiones, permite una negociación popular, que aumenta su legitimidad.

## **2.6 Democracia y participación política**

### **2.6.1 La democracia**

Etimológicamente, la palabra democracia proviene de raíces griegas “demos” (pueblo) y “cratos” (gobierno, poder) y significa gobierno del pueblo. Pero también la democracia es la forma de organización social y política que mejor garantiza el respeto, el ejercicio y promoción de los derechos humanos<sup>59</sup>.

Son principios esenciales de la democracia la autodeterminación del pueblo o soberanía popular -que es el reconocimiento efectivo de que el pueblo, es decir, el conjunto de los ciudadanos electores, tiene la capacidad y el poder para elegir a sus autoridades políticas, con total independencia y libertad- y el respeto, promoción y garantía de los derechos humanos.

---

<sup>59</sup>NOGUEIRA. Humberto. “Manual de Educación Cívica”, Ed. Andrés Bello, Santiago, 1993, pág. 137



En la actualidad, se entiende que la democracia es un sistema que permite organizar un conjunto de individuos, en el cual el poder no radica en una sola persona, sino que se distribuye entre todos los ciudadanos. También se entiende como democracia al conjunto de reglas que determinan la conducta para una convivencia ordenada política y socialmente. Se podría decir que se trata de un estilo de vida cuyas bases se encuentran en el respeto a la dignidad humana, a la libertad y a los derechos de todos y cada uno de los miembros, en este sentido, Norberto Bobbio manifiesta que la democracia es “un conjunto de reglas que establece quien está autorizado a tomar decisiones y bajo que procedimientos”.

Discutir sobre la democracia significa discutir sobre la política<sup>60</sup>, la política no existe siempre y en cualquier lugar; la verdadera política es la resultante de una creación histórico-social. Lo que existe en toda sociedad es el político: la dimensión -explícita, implícita o quizá casi imperceptible que tiene que ver con el poder, esto es, la instancia o las instancias instituidas, que pueden emitir mandatos con autoridad, y que, al menos, deben incluir siempre, de forma explícita, lo que denominamos un poder judicial y un poder de gobierno<sup>61</sup>. Democracia es el poder supremo del pueblo decidiendo y regentando su propio destino político, cultural, económico, social, etc.

La Constitución de la República del Ecuador establece cuatro dimensiones de democracia:

---

<sup>60</sup>Ver: Lecturas recomendadas. TORO, Bernardo. Principios básicos de la democracia. Viva La Ciudadanía – FOREC. Armenia. 2000.

<sup>61</sup>Cfr. CASTORIADIS, Cornelius. La democracia como procedimiento y como régimen. En: Iniciativa socialista. Barcelona. No. 38. 2000.



## 1. Democracia participativa:

- Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la **toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos**, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. (...). La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria<sup>62</sup>.
- Se reconocen todas las formas de organización de la sociedad, como expresión de la soberanía popular para desarrollar procesos de autodeterminación e **incidir en las decisiones y políticas públicas y en el control social** de todos los niveles de gobierno, así como de las entidades públicas y de las privadas que presten servicios públicos (...) <sup>63</sup>.
- (...) **formular propuestas** y reivindicaciones económicas, políticas, ambientales, sociales y culturales; y las demás iniciativas que contribuyan al buen vivir<sup>64</sup>.
- Los individuos y los colectivos podrán ejercer el **derecho a la resistencia** frente a acciones u omisiones del poder público o de las personas naturales o jurídicas no estatales que vulneren o puedan vulnerar sus derechos constitucionales, y demandar el reconocimiento de nuevos derechos<sup>65</sup>.

---

<sup>62</sup>Constitución del Ecuador. Art. 95.

<sup>63</sup>Ibídem. Art. 96.

<sup>64</sup>Ibídem. Art. 97.

<sup>65</sup>Ibídem. Art. 98.



- La **acción ciudadana** se ejercerá en forma individual o en representación de la colectividad, cuando se produzca la violación de un derecho o la amenaza de su afectación (...) <sup>66</sup>.
- En todos los niveles de gobierno se conformarán instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno, (...). La participación en estas instancias se ejerce para <sup>67</sup>:
  1. Elaborar planes y políticas nacionales, locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía.
  2. Mejorar la calidad de la inversión pública y definir agendas de desarrollo.
  3. Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos.
  4. Fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social.
  5. Promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación.
- Las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados serán públicas, y en ellas existirá la silla vacía que ocupará una representante o un representante ciudadano (...), con el propósito de participar en su debate y en la toma de decisiones <sup>68</sup>.

---

<sup>66</sup>Ibídem. Art. 99.

<sup>67</sup>Ibídem. Art. 100.

<sup>68</sup>Ibídem. Art. 101.



- Las ecuatorianas y ecuatorianos, incluidos aquellos domiciliados en el exterior, en forma individual o colectiva, podrán presentar sus propuestas y proyectos a todos los niveles de gobierno, (...) <sup>69</sup>.
- **El pueblo es el mandante y primer fiscalizador del poder público**, en ejercicio de su derecho a la participación (...) <sup>70</sup>.
- El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social promoverá e incentivará el ejercicio de los derechos relativos a la participación ciudadana, impulsará y establecerá mecanismos de control social en los asuntos de interés público, y designará a las autoridades que le corresponda (...) <sup>71</sup>.

## 2. Democracia directa

- La **iniciativa popular normativa** se ejercerá para proponer la creación, reforma o derogatoria de normas jurídicas ante la Función Legislativa o cualquier otro órgano con competencia normativa (...) <sup>72</sup>.
- El organismo electoral correspondiente convocará a consulta popular por disposición de la Presidenta o Presidente de la República, de la máxima autoridad de los gobiernos autónomos descentralizados o de la iniciativa ciudadana (...). La ciudadanía podrá solicitar la convocatoria a consulta popular sobre cualquier asunto (...) <sup>73</sup>.
- Las personas en goce de los derechos políticos podrán revocar el mandato a las autoridades de elección popular. La solicitud de

---

<sup>69</sup>Ibídem. Art. 102.

<sup>70</sup>Ibídem. Art. 204.

<sup>71</sup>Ibídem. Art. 207.

<sup>72</sup>Ibídem. Art. 103.

<sup>73</sup>Ibídem. Art. 104.



revocatoria del mandato podrá presentarse una vez cumplido el primero y antes del último año del periodo para el que fue electa la autoridad cuestionada. Durante el periodo de gestión de una autoridad podrá realizarse sólo un proceso de revocatoria del mandato (...) <sup>74</sup>.

### **3. Democracia representativa**

- Las personas en goce de derechos políticos tienen derecho al voto universal, igual, directo, secreto y escrutado públicamente (...) <sup>75</sup>.
- Los partidos y movimientos políticos o sus alianzas podrán presentar a militantes, simpatizantes o personas no afiliadas como candidatas de elección popular. (...) quienes postulen su candidatura presentarán su programa de gobierno o sus propuestas <sup>76</sup>.
- Se prohíbe realizar reformas legales en materia electoral durante el año anterior a la celebración de elecciones (...) <sup>77</sup>.

### **4. Democracia comunitaria**

En el marco de la organización político administrativa podrán conformarse circunscripciones territoriales indígenas o afro ecuatorianas, que ejercerán las competencias del gobierno territorial autónomo correspondiente, y se regirán por principios de interculturalidad, plurinacionalidad y de acuerdo con los derechos colectivos. Las parroquias, cantones o provincias conformados

---

<sup>74</sup>Ibídem. Art. 105.

<sup>75</sup>Ibídem. Art. 62.

<sup>76</sup>Ibídem. Art. 112.

<sup>77</sup>Ibídem. Art. 117.



mayoritariamente por comunidades, pueblos o nacionalidades indígenas, afroecuatorianos, montubios o ancestrales podrán adoptar este régimen de administración especial, luego de una consulta aprobada por al menos las dos terceras partes de los votos válidos (...)<sup>78</sup>.

La actuación de los **Gads Parroquiales del Cantón Cuenca** en torno a la construcción de democracias y de acuerdo a la investigación realizada, podemos decir que: El ejercicio de los presupuestos participativos implica la construcción de democracias a diferentes niveles organizacionales y territoriales, por tanto, a mi criterio, no es solamente un proceso de democracia participativa, sino que se conjuga con la democracia directa, comunitaria y representativa.

En este sentido, la parroquia de Santa Ana viene ejerciendo un proceso de **democracia directa**, en donde los representantes de las directivas de desarrollo comunitario, lo realizan mediante listas y votación popular por urnas en coordinación con el consejo nacional electoral y el consejo de participación y control social, los representantes son elegidos por un periodo de dos años, sin embargo las demás parroquias no cuentan con esta práctica.

En torno a la **democracia participativa** podemos decir que en un 60% de las comunidades rurales para la designación de la directiva comunitaria lo realizan a través de asambleas comunitarias y en un 40% de las comunidades las resoluciones, acuerdos y propuestas comunitarias son fruto de las reuniones, asambleas comunitarias, sin embargo es un proceso que hay que

---

<sup>78</sup> Ibídem. Art. 257.





fortalecer en el área rural. Adicionalmente existen espacios de participación ciudadana parroquiales como, asambleas parroquiales, reuniones diligénciales, sesiones solemnes etc., que son parte del proceso de democracia participativa.

Limitaciones	Riesgos	Perspectivas
<ul style="list-style-type: none"> <li>• No cuentan con reglamentación interna entorno a procesos de organización y participación ciudadana</li> <li>• No cuentan con un plan estratégico institucional.</li> <li>• Bajo nivel de gestión.</li> <li>• Débil capacidad técnica de los Gads para emprender presupuestos participativos.</li> <li>• Bajos recursos económicos</li> <li>• Desconocimiento de herramientas metodológicas en planificación, participación ciudadana.</li> <li>• En algunos casos baja voluntad política para emprender procesos participativos.</li> <li>• Bajo interés ciudadano en la función pública.</li> <li>• Bajo nivel de organización social.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• los Gads parroquiales excluyan a los ciudadanos de la toma de decisiones.</li> <li>• baja gobernabilidad local</li> <li>• Se politicen, procesos clientelares.</li> <li>• Que exista corrupción.</li> <li>• Actúen con un solo nivel de democracia representativa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementación de procesos de construcción de democracias.</li> <li>• Cuenten con instrumentos de planificación, participación y gerencia pública definidos.</li> <li>• Asumir competencias de los demás niveles de gobierno.</li> <li>• Proponer a la asamblea parroquial la reglamentación a la ley de participación ciudadana.</li> </ul>



## 2.6.2 Participación política

El concepto participación está estrechamente relacionado con el desarrollo de la teoría democrática. En términos genéricos participación es definida en la ciencia política como “acceso a la toma de decisiones políticas”, en un contexto en donde la actividad política tiende a ser definida como el problema de la articulación de relaciones de poder en la sociedad o como el problema de la imposición de decisiones colectivas.

Cuando se hace referencia a lo político, en el amplio sentido de la palabra, se hace referencia a todo el sistema de relaciones de poder que rigen al ser humano y a la sociedad.

La participación política y en sentido más amplio la participación ciudadana, es la praxis de los sujetos históricos que, individual o colectivamente, intervienen en los procesos de organización de la vida social, política, económica, cultural de su propio contexto, de manera explícita o más o menos reservada<sup>79</sup>. En esta línea, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos define a la participación política como “una noción compleja que involucra diversas facetas relacionadas con toda actividad de los miembros de una comunidad derivada de su derecho a decidir sobre el sistema de gobierno, elegir representantes políticos, ser elegidos y ejercer cargos de representación, participar en la definición y elaboración de normas y políticas públicas y

---

<sup>79</sup>GIORGIS. Liliana. “La problemática del ejercicio pleno de la ciudadanía en situaciones de marginación, desempleo y pobreza. Necesidad de una democratización de la democracia para garantizar la efectiva participación política de todos”. En: Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Edición Especial sobre Participación Política. N° 34-35, San José de Costa Rica.2002.



controlar el ejercicio de las funciones públicas encomendadas a sus representantes”.

La participación política puede clasificarse siguiendo varios criterios<sup>80</sup>. De acuerdo a su inserción o no en el proceso estatal de toma de decisiones puede distinguirse entre participación institucional y no institucional; **La primera** se refiere a aquellas actividades integradas a los mecanismos gubernamentales de toma de decisiones: referendos, elecciones, organismos consultivos, etc. **La segunda** comprende actividades que no forman parte de los canales oficiales para el establecimiento de políticas, y que están dirigidas a ejercer presión sobre ellos, tales como manifestaciones, campañas electorales, peticiones individuales o colectivas a organismos públicos, promoción de intereses de grupos determinados o clases sociales, militancia y actividad dentro de los partidos políticos, etc. La posibilidad de realizar libremente actividades de tipo no institucional está vinculada a los requisitos mínimos para la existencia de un régimen democrático; el florecimiento de la participación institucional forma parte de su proceso de desarrollo y expansión.

La participación política y ciudadana es una de las formas más razonables de tomar parte en toda la cadena de decisiones que hacen a la vida pública, también es una forma de defender el derecho a no ser sometido a la imposición de las políticas de cualquier grupo de poder que actúe al margen de las leyes consagradas para velar por todos los derechos vinculados con el respeto a la dignidad y a la integridad física y moral de todos y cada uno de los seres humanos.

---

<sup>80</sup> MOLINA. J. y H. Vaivads: “Participación de los ciudadanos en el funcionamiento del Estado venezolano”, Cuestiones Políticas, 3, 1987. Pp. 33-40.



## 2.7 Planificación del desarrollo y ordenamiento territorial

En los últimos años se ha impulsado desde el Gobierno Nacional con la aprobación de la nueva constitución un proceso de recuperación de la planificación en el Ecuador, lo que implica a los gobiernos locales estructurar herramientas operativas y procedimientos participativos acordes con una nueva visión orientada al Buen Vivir.

**La Planificación del Desarrollo** es fundamental para el cambio, para organizar la función pública, rescatar su eficiencia y legitimidad y orientar la actividad privada hacia objetivos nacionales. Solo la coordinación integral entre instituciones del estado, gobierno central y organismos seccionales, viabiliza la redistribución de la riqueza que es indispensable para obtener una sociedad más justa, lo que se ha denominado el buen vivir<sup>81</sup>.

Los lineamientos para el desarrollo considerados en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas - COPFP (Art. 2) son:

1. Contribuir al ejercicio de la garantía de derechos de la ciudadanía que en este Código incluye a las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades por medio de las políticas públicas, la asignación equitativa de los recursos públicos y la gestión por resultados;
2. Fomentar la participación ciudadana y el control social en la formulación de la política pública, que reconozca la diversidad de identidades; así como los derechos de comunidades, pueblos y nacionalidades;
3. Aportar a la construcción de un sistema económico social, solidario y sostenible, que reconozca las distintas formas de producción y de

---

<sup>81</sup> SENPLADES. 2010.



- trabajo, y promueva la transformación de la estructura económica primario-exportadora, las formas de acumulación de riqueza y la distribución equitativa de los beneficios del desarrollo;
4. Promover el equilibrio territorial, en el marco de la unidad del Estado, que reconozca la función social y ambiental de la propiedad y que garantice un reparto equitativo de las cargas y beneficios de las intervenciones públicas y privadas;
  5. Fortalecer el proceso de construcción del Estado plurinacional e intercultural, y contribuir al ejercicio de derechos de los pueblos, nacionalidades y comunidades y sus instituciones;
  6. Fortalecer la soberanía nacional y la integración latinoamericana a través de las decisiones de política pública; y,
  7. Propiciar a través de la política pública, la convivencia armónica con la naturaleza, su recuperación y conservación.

En lo que se refiere al **Ordenamiento Territorial** se constituye en el proceso de organización del uso del suelo y la ocupación del territorio en función de sus características biofísicas, socioeconómicas, culturales, ambientales y político – institucionales con el objetivo de promover el desarrollo sostenible.

Los planes de ordenamiento territorial son los instrumentos de la planificación del desarrollo que tienen por objeto el ordenar, compatibilizar y armonizar las decisiones estratégicas de desarrollo respecto de los asentamientos humanos, las actividades económicas productivas y el manejo del ambiente en función de las cualidades territoriales, a través de la definición de los lineamientos para la materialización del modelo territorial de largo plazo, establecido por el nivel de gobierno respectivo.



Por otra parte, la estrecha relación que existe entre la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial lleva a la conclusión de que es un proceso integral y que debe avanzar hasta determinar criterios para la gestión administrativa y financiera coherente que articule la planificación con la gestión.

Los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, son instrumentos técnicos normativos que deben ser aplicados a una determinada unidad territorial, por tal motivo deben ser: participativos, coherentes, prospectivos, flexibles, operativos, estratégicos. La planificación del desarrollo y ordenamiento territorial es competencia de los gobiernos autónomos descentralizados en sus territorios.

A finales del año 2011, el 100% de los Gads Parroquiales de Cuenca obtuvieron un instrumento de planificación denominado plan de desarrollo y ordenamiento territorial, los mismos que fueron apoyados técnicamente por el Gad Municipal en coordinación con los Gads P, y los dirigentes comunitarios, sin embargo este proceso presenta:

Limitaciones	Riesgos	Perspectivas
<ul style="list-style-type: none"><li>• Desconocimiento del PDOT por la ciudadanía.</li><li>• Baja importancia por parte de los Gads parroquiales a este instrumento de planificación.</li><li>• No cuentan con reglamentación interna de operatividad del PDOT.</li><li>• Débil capacidad técnica de los</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• No se operativice la planificación local</li><li>• los Gads parroquiales excluyan a los ciudadanos en los procesos de planificación.</li><li>• Se politice la</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Que se institucionalice la planificación como una herramienta de gestión local y la base para la presupuestación participativa.</li><li>• Cuenten con</li></ul>



<p>Gads para emprender un proceso de planificación participativa.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Bajos recursos económicos</li><li>• Alto nivel técnico de los PDOTs.</li><li>• Baja coordinación en torno a la planificación con los demás niveles de Gobierno.</li></ul>	<p>planificación.</p>	<p>instrumentos de planificación, participación y gerencia pública definidos.</p>
---	-----------------------	---



## CAPÍTULO III

### 3. Análisis del modelo de gestión estratégico territorial en los Gads parroquiales del Cantón Cuenca

Uno de los ámbitos fundamentales que está explicitado en el marco legal Ecuatoriano en donde la Participación Ciudadana y sus herramientas de fortalecimiento de la gestión local constituyen un mandato constitucional y legal para los Gad, por lo que es de vital importancia el generar nuevos procesos que dinamicen la gestión participativa en los territorios locales.

El Buen Vivir exige recuperar y fortalecer el rol del Estado en los distintos niveles territoriales, teniendo algunos desafíos asociados como<sup>82</sup>:

- 1) La territorialización de la política pública, para reducir brechas de inequidad y satisfacer las necesidades básicas de los territorios y su población.
- 2) La planificación y el ordenamiento territorial.
- 3) El reconocimiento y la actuación de las dinámicas regionales que aporten a la concreción de un nuevo modo de acumulación y redistribución para el Buen Vivir.
- 4) El reconocimiento y fortalecimiento del Estado plurinacional e intercultural.
- 5) El diseño de una nueva estructura administrativa que articule la gestión de las intervenciones públicas en todos los niveles de gobierno y que reafirme

---

<sup>82</sup> SENPLADES, Lineamientos para la Planificación del Desarrollo y Ordenamiento Territorial, 2010.





el rol redistributivo del Estado, siguiendo la diferenciación complementaria de competencias.

Por tanto, la nueva gestión de lo público apunta a una gestión integral, participativa y eficiente, que promocióne el desarrollo económico y el diálogo político, en coordinación con los actores locales. El Modelo de Gestión Participativa se trata de un sistema, que integra varios elementos, componentes, enfoques y fases, que se interrelacionan para forjar una administración alternativa en el territorio que contribuya a la construcción del Buen Vivir.

En este marco, se analiza al menos tres sistemas<sup>83</sup> fundamentales: Sistema de participación ciudadana, planificación ciudadana y de veeduría y control social.

La metodología de investigación aplicada, se enmarca en técnicas de investigación cualitativa, como entrevistas con informantes claves, grupos focales, encuestas a los Gads parroquiales entre otras, teniendo los siguientes resultados en cada uno de los sistemas señalados:

---

<sup>83</sup>sistemas porque a mi criterio están interrelacionados.

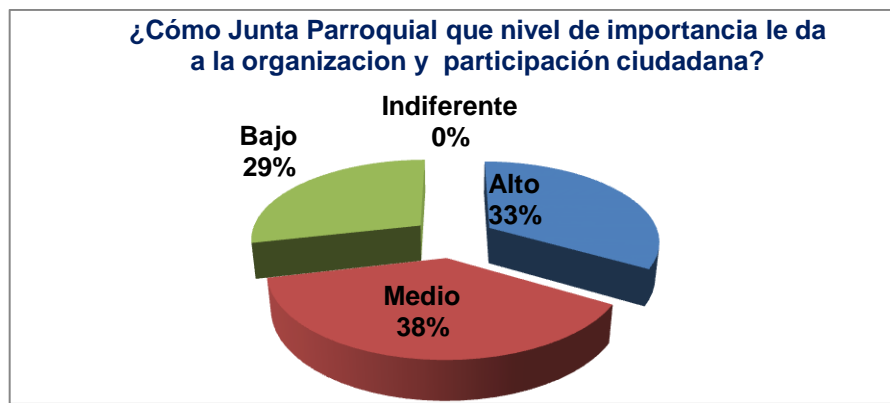


### 3.1 Sistema de participación ciudadana

#### 3.1.1 ¿Cómo Junta Parroquial que nivel de importancia le da a la organización y participación ciudadana?

El **38%** de las Juntas Parroquiales le dan un nivel medio de importancia a la organización y participación ciudadana, un **33%** le las Juntas Parroquiales le da un nivel alto y el **29%** le da un nivel bajo a la organización y participación ciudadana.

**Gráfico N°. 3.1**



**Fuente:** Encuesta

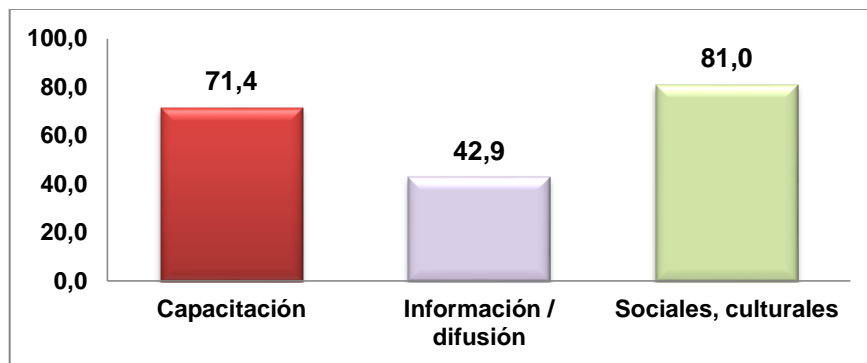
**Elaboración:** Miguel Lazo



### 3.1.2 ¿Qué proyectos y/o acciones ha implementado para fortalecer la organización y participación ciudadana entorno a los presupuestos participativos?

El **81%** de las Juntas Parroquiales manifiestan que han implementado acciones y/o proyectos sociales - culturales con el objetivo de involucrar y fortalecer la organización y participación ciudadana, el **71,4%** de las Juntas contesta que han implementado procesos de capacitación, y el **42,9%** de las Juntas parroquiales realiza procesos de información y difusión parroquial. Cabe indicar, que algunas Juntas Parroquiales realizan dos o más proyectos y/o acciones en torno a la organización y participación ciudadana.

**Gráfico N°. 3.2**



**Fuente:** Encuesta

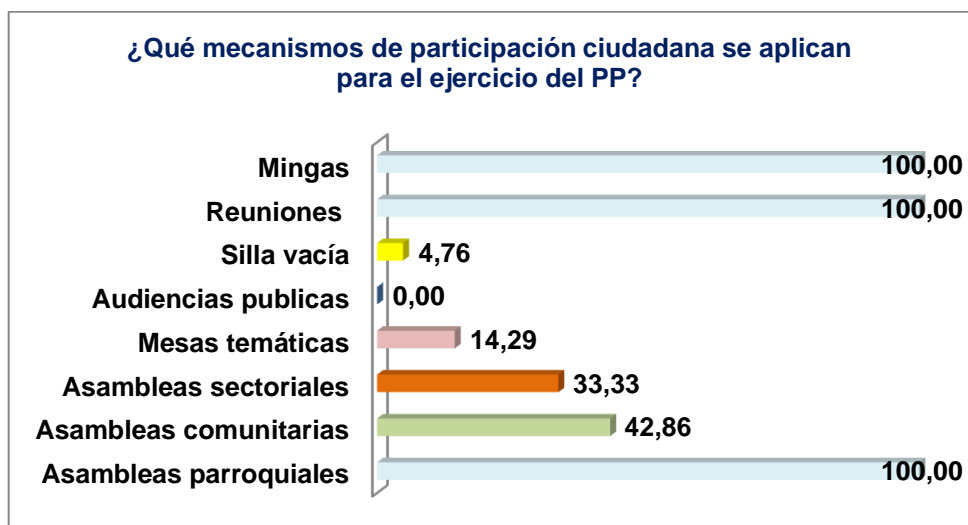
**Elaboración:** Miguel Lazo



### 3.1.3 ¿Qué mecanismos de participación ciudadana se aplican para el ejercicio del presupuesto participativo?

Entre los mecanismos de participación ciudadana que aplican para el ejercicio de los presupuestos participativos, el **100%** de las Juntas Parroquiales contestaron que aplican las Mingas, Reuniones, y Asambleas parroquiales, el **42,86%** de las Juntas realizan Asambleas comunitarias, el **33,33%** de las Juntas aplican Asambleas sectoriales, el **14,29%** de las Juntas parroquiales aplican Mesas temáticas, y el **4,76%** aplica la Silla vacía. Cabe indicar, que algunas Juntas Parroquiales contestaron más de dos opciones en torno a los mecanismos para el ejercicio de los presupuestos participativos.

**Gráfico Nº. 3.3**



**Fuente:** Encuesta

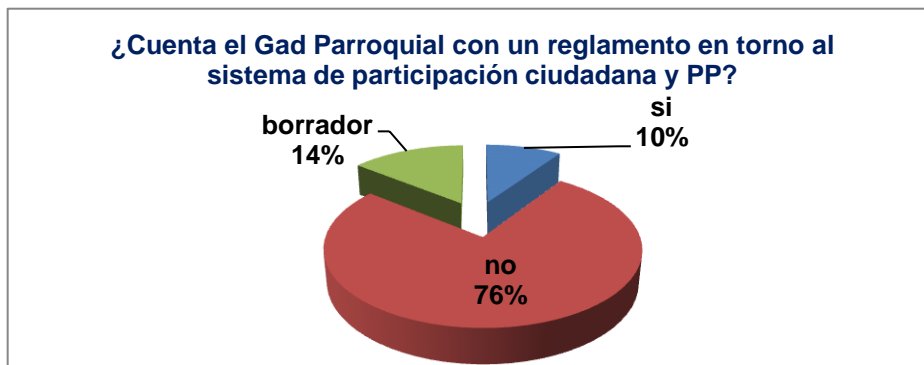
**Elaboración:** Miguel Lazo



### 3.1.4 ¿Cuenta el Gad Parroquial con un reglamento en torno al sistema de participación ciudadana y presupuesto participativo?

El 76% de los Gads Parroquiales manifiestan que no cuentan con ningún reglamento en torno a la participación ciudadana y presupuesto participativo, el 10% de los Gads manifiestan que si cuentan con reglamento, y el 14% de Gads P cuentan con un borrador pero que no está aprobado ni en vigencia.

**Gráfico Nº. 3.4**



**Fuente:** Encuesta

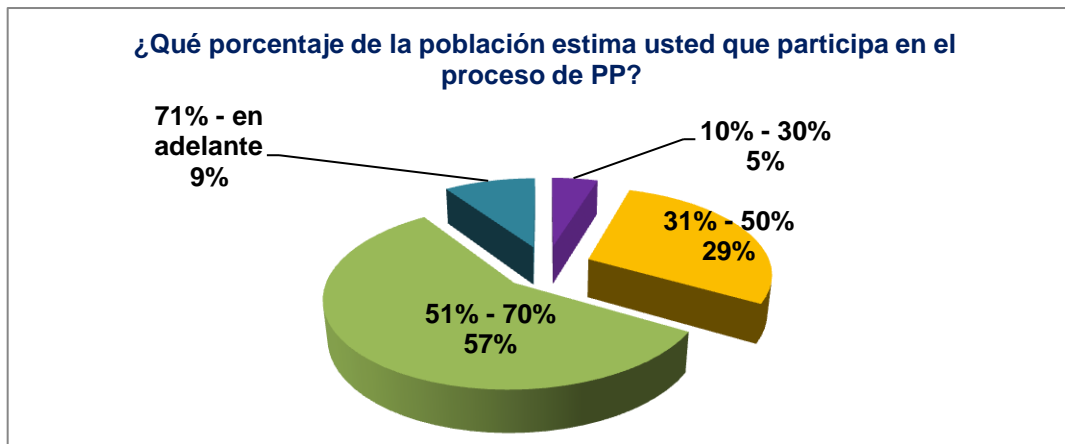
**Elaboración:** Miguel Lazo

### 3.1.5 ¿Qué porcentaje de la población estima usted que participa en el proceso de presupuesto participativo?

Según los rangos porcentuales, los encuestados manifestaron que, entre el rango del 51% al 70% de participación activa de la población se encuentra el **57%** de Juntas Parroquiales, en el rango del 31% - 50% de participación activa

de la población se encuentra el **29%** de las Juntas parroquiales, en el rango porcentual del 71% - en adelante de participación activa de la población se encuentra el **10%** de las Juntas Parroquiales, y en los rangos porcentuales del 10% al 30% de participación de la población se encuentra el **5%** de las Juntas Parroquiales.

**Gráfico Nº. 3.5**



Fuente: Encuesta

Elaboración: Miguel Lazo

### 3.1.6 ¿Las comunidades y organizaciones locales cuentan con algún instrumento reglamentado en torno a la organización y participación?

El **43%** de las Juntas Parroquiales encuestadas manifiestan que las comunidades y organizaciones locales NO cuentan con instrumentos reglamentados relacionado con la organización y participación ciudadana, el **33%** de las Juntas encuestadas No contestan, y el **19%** de las Juntas



encuestadas manifiestan que las comunidades y organizaciones locales SI cuentan con algún instrumentos y reglamentos en torno a la organización y participación ciudadana.

**Gráfico Nº. 3.6**



**Fuente:** Encuesta

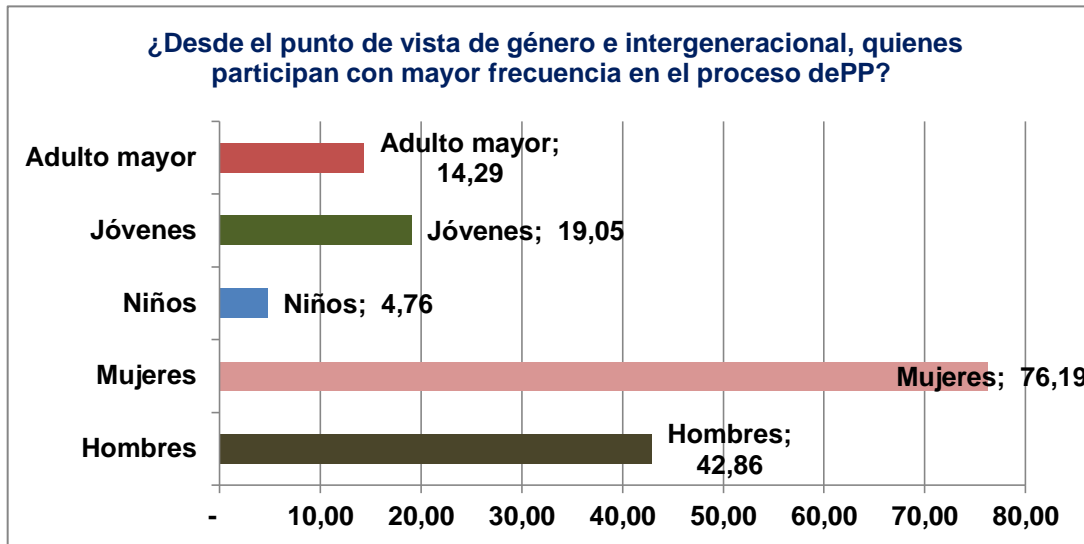
**Elaboración:** Miguel Lazo

### **3.1.7 ¿Desde el punto de vista de género e intergeneracional, quienes participan con mayor frecuencia en el proceso de presupuestos participativos?**

El nivel más alto de participación y de mayor frecuencia en el presupuesto participativo son las mujeres con un porcentaje del **76,19%**, los hombres tienen una frecuencia de participación menor del **42,8%**, los jóvenes participan con una frecuencia en el proceso en un **19.05%**, el Adulto mayor con una frecuencia de participación del **14,29%**, y los niños tienen una frecuencia de participación del **4,76%** en el proceso de presupuestos participativos.



Gráfico Nº. 3.7



Fuente: Encuesta

Elaboración: Miguel Lazo

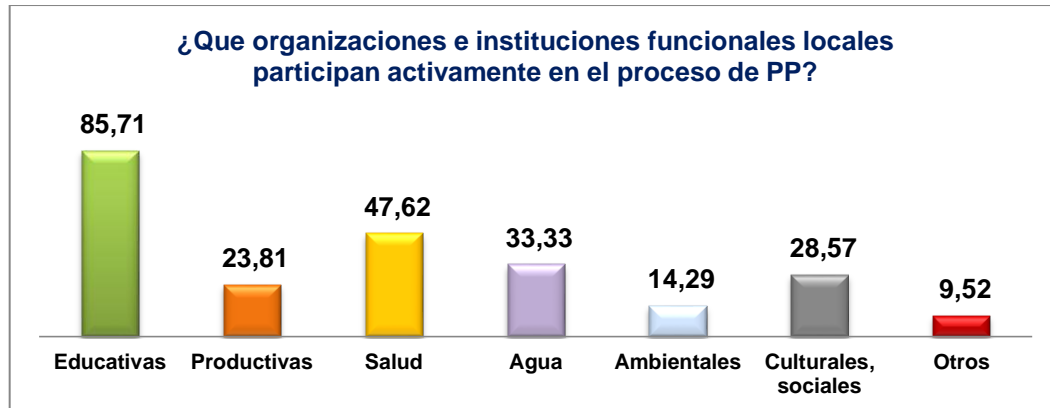
### 3.1.8 ¿Qué organizaciones e instituciones funcionales locales participan activamente en el proceso de presupuestos participativos?

Entre las instituciones funcionales locales que mayormente participan en el proceso de presupuestos participativos son las Instituciones Educativas con un **85.71%**, seguida de las instituciones de salud con **47,62%**, el **33.33%** de las organizaciones de agua, el **28,57%** de las organizaciones culturales, sociales participan en el proceso, el **23,81%** de organizaciones productivas, el **14,52%** de las organizaciones ambientales, y otras organizaciones con un **9,29%** de participación en el proceso de presupuesto participativo.





**Gráfico N°. 3.8**



**Fuente:** Encuesta

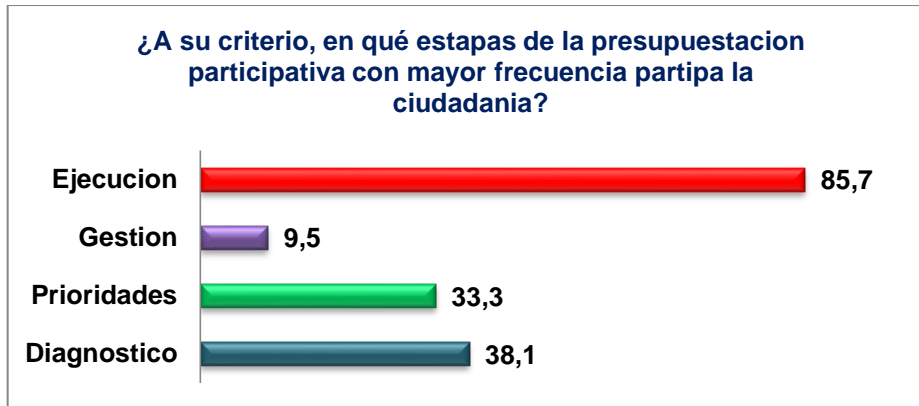
**Elaboración:** Miguel Lazo

### **3.1.9 ¿A su criterio, en qué etapas de la presupuestación participativa con mayor frecuencia participa la ciudadanía?**

El **85,7%** de la ciudadanía participa con mayor frecuencia en el momento de la ejecución de obras y proyectos de beneficio común, el **38,1%** de la ciudadanía participa en la etapa del diagnóstico, el **33,3%** de la ciudadanía participa en la etapa de definición de prioridades, el **9,5%** de la ciudadanía participa en la etapa de gestión.



**Gráfico N°. 3.9**



**Fuente:** Encuesta

**Elaboración:** Miguel Lazo

En conclusión, se evidencia una debilidad en torno a la organización y participación, por tanto es fundamental que los Gads Parroquiales de Cuenca fortalezcan la organización parroquial, así como estructurar un sistema de participación ciudadana con mayor pro actividad e involucramiento en las diferentes etapas de presupuestación participativa, así como en la definición de objetivos de desarrollo territorial y definición de políticas públicas, que les permita a los Gads parroquiales fortalecer la democracia local con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social.

## **3.2 Sistema de planificación ciudadana**

### **3.2.1 ¿Cuenta el Gad Parroquial con plan de desarrollo y ordenamiento territorial parroquial?**

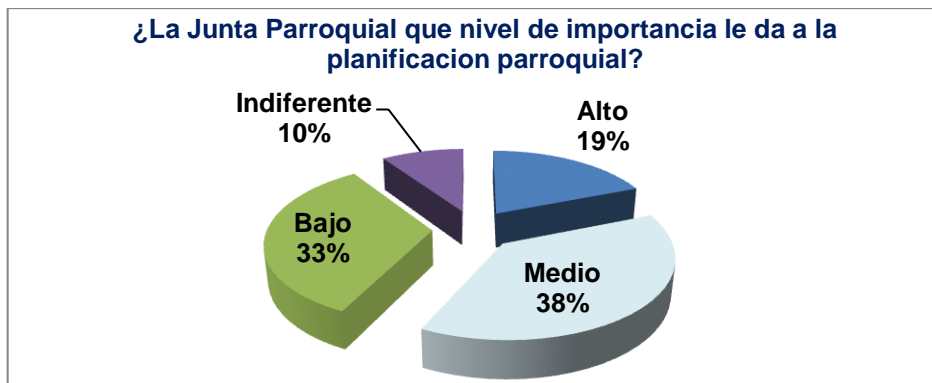


El 100% de las parroquias manifestaron que cuentan con el PDOT parroquial, herramienta de planificación elaborado por el Gad Municipal en coordinación con los Gads parroquiales, el documento final ha sido entregado en diciembre del 2011. En torno a la planificación institucional, ningún Gad parroquial cuenta con esta herramienta de planificación.

### 3.2.2 ¿La Junta Parroquial que nivel de importancia le da a la planificación parroquial?

El **38%** de las Juntas Parroquiales le dan un nivel medio de importancia a la planificación parroquial, un **33%** le las Juntas Parroquiales le da un nivel bajo de importancia, el **19%** de las Juntas le dan una alta importancia a la planificación parroquial, y el **10%** de las Juntas les es indiferente la planificación parroquial.

**Gráfico N°. 3.10**



**Fuente:** Encuesta

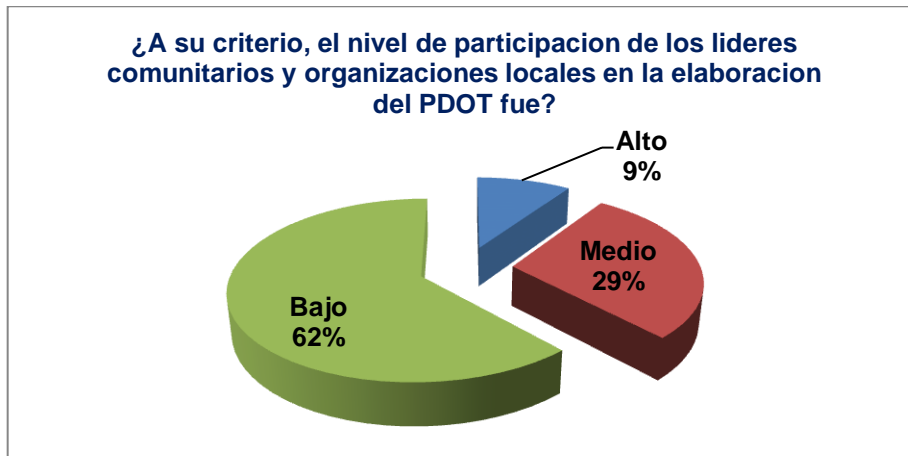
**Elaboración:** Miguel Lazo



### 3.2.3 ¿A su criterio, el nivel de participación de los líderes comunitarios y organizaciones locales en la elaboración del PDOT fue?

El **62%** de las Juntas Parroquiales encuestadas manifiestan que el nivel de participación de los líderes comunitarios y organizaciones locales fue bajo, el **29%** manifiestan que fue un nivel de participación media, y el **9%** manifiesta que el nivel de participación fue alto en la elaboración del PDOT. Lo que puedo deducir que la elaboración del PDOT cuenta con un alta carga técnica con un bajo involucramiento social.

**Gráfico N°. 3.11**



**Fuente:** Encuesta

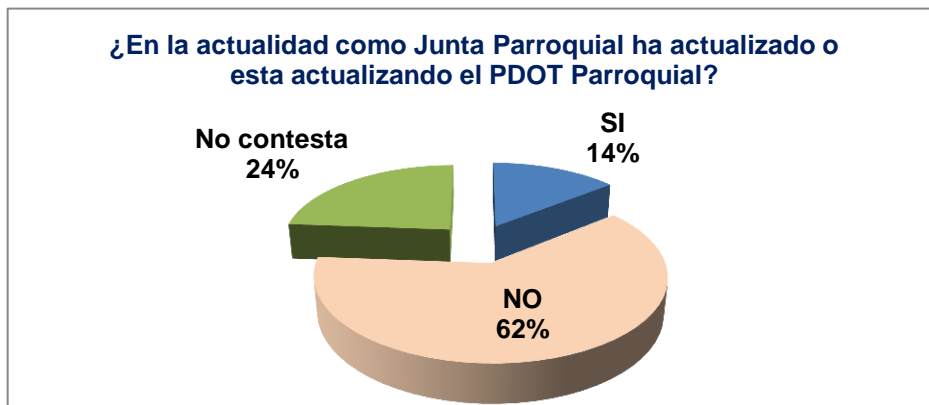
**Elaboración:** Miguel Lazo



### 3.2.4 ¿En la actualidad como Junta Parroquial ha actualizado o está actualizando el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Parroquial?

El **62%** de las Juntas Parroquiales manifiestan que no han actualizado el PDOT parroquial, el **24%** de las Juntas Parroquiales no contesta, y el **14%** de las Juntas manifiestan que si están actualizando el PDOT parroquial. De acuerdo al código orgánico de planificación y finanzas públicas el PDOT debe ser actualizado anualmente.

**Gráfico N°. 3.12**



**Fuente:** Encuesta

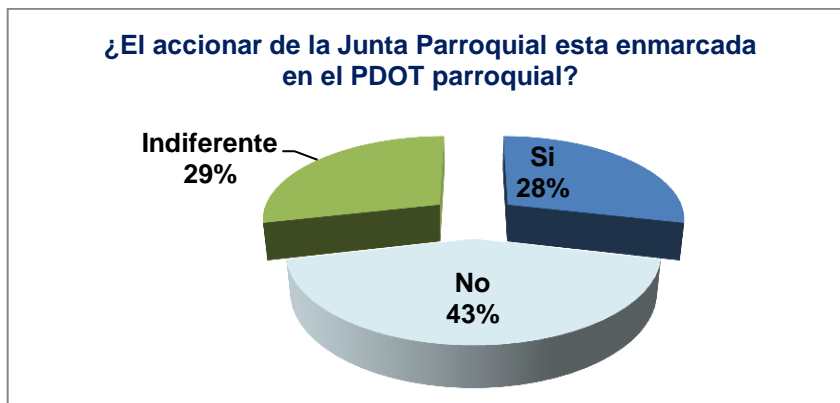
**Elaboración:** Miguel Lazo



### 3.2.5 ¿El accionar de la Junta Parroquial está enmarcada en el PDOT parroquial?

El **42%** de las Juntas Parroquiales manifiestan que las acciones que vienen realizando no están enmarcadas en el PDOT parroquial, el **29%** de las Juntas son indiferentes, y el **28%** de las Juntas Parroquiales manifiestan que las acciones están enmarcadas en el PDOT parroquial.

**Gráfico Nº. 3.13**



**Fuente:** Encuesta

**Elaboración:** Miguel Lazo

En conclusión, se evidencia debilidad en torno a la planificación tanto parroquial como institucional de los Gads parroquiales del Cantón Cuenca, si bien todos los Gads cuentan con un PDOT parroquial, sin embargo no les dan la importancia del caso. Por tanto, es fundamental que los Gads Parroquiales de Cuenca fortalezcan su proceso de planificación tanto parroquial como institucional, así como estructurar un sistema de planificación participativa y contruidos de abajo hacia arriba que permita el mayor involucramiento de las organizaciones locales y ciudadanas, que coadyuven en la definición



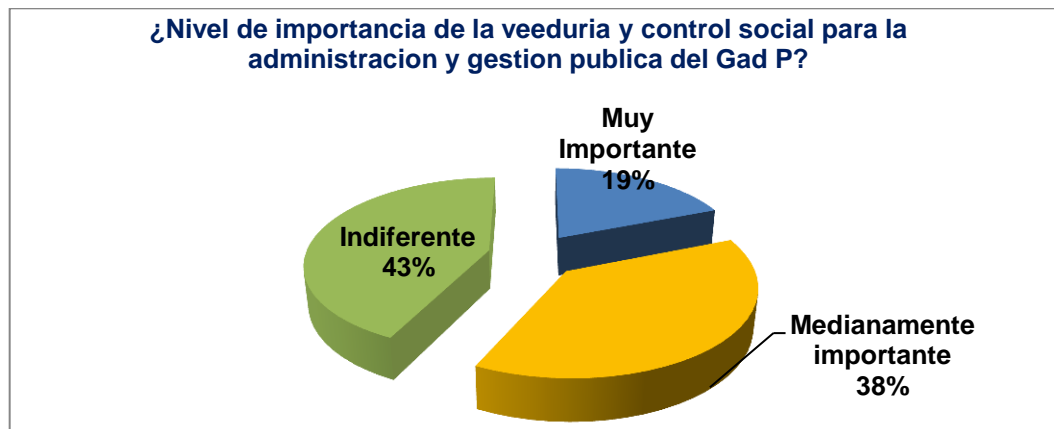
deestrategias y objetivos de desarrollo territorial, así como la identificación de políticas públicas que dinamicen los presupuestos participativos locales.

### 3.3 Sistema de veeduría y control social

#### 3.3.1 ¿A su criterio, cual es el nivel de importancia de la veeduría y control social para la administración y gestión pública del Gad Parroquial?

El **43%** de los Gads parroquiales les es indiferente el proceso de veeduría y control social, para el **38%** de los Gads lo ven medianamente importante, y para el **19%** de los Gads parroquiales consideran que el proceso de veeduría y control social aportan significativamente a la administración y gestión pública Parroquial.

**Gráfico N°. 3.14**



**Fuente:** Encuesta

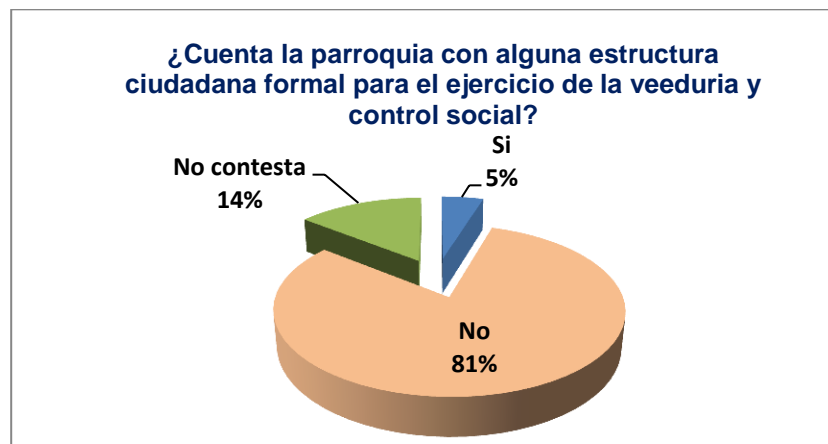
**Elaboración:** Miguel Lazo



### 3.3.2 ¿Cuenta la parroquia con alguna estructura ciudadana formal para el ejercicio de la veeduría y control social?

El 81% de los Gads P, manifiestan que al momento no cuentan con ninguna estructura formal para el ejercicio de la veeduría y control social, el 14% de los Gads P, no contestan, y el 5% de los Gads P, manifiestan que si cuentan con una estructura formal para el ejercicio de la veeduría y control social en la parroquia.

**Gráfico N°. 3.15**



**Fuente:** Encuesta

**Elaboración:** Miguel Lazo





### 3.3.3 ¿Cuenta el Gad Parroquial con un reglamento en torno a la veeduría y control social?

El 95% de los Gads P, manifiestan que no cuentan con reglamentación al respecto, el 5% de los Gads P, manifiestan que cuentan con un documento borrador de reglamento pero que no está oficializado.

**Gráfico N°. 3.16**



**Fuente:** Encuesta

**Elaboración:** Miguel Lazo

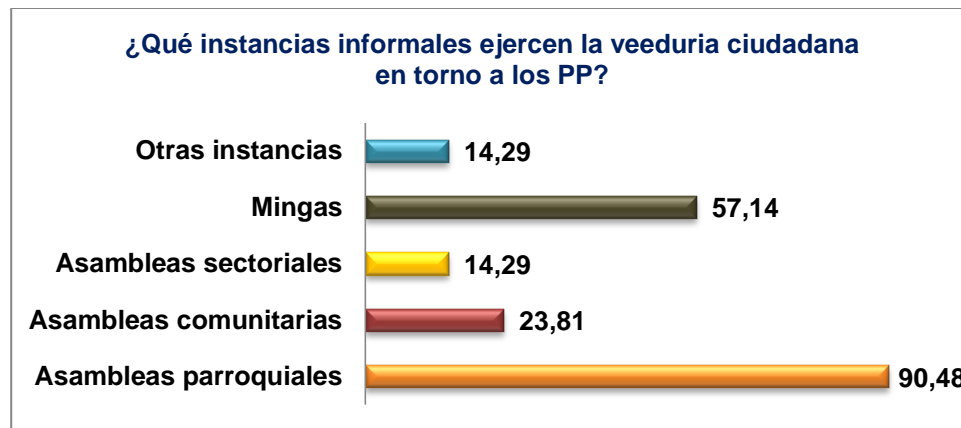
### 3.3.4 ¿Qué instancias informales ejercen la veeduría ciudadana en torno a los presupuestos participativos?

El **90,48%** de los Gads P, manifiesta que las asambleas parroquiales son instancias que la ciudadanía y las organizaciones locales expresan su aceptación o descontento frente a la labor de las instancias públicas locales, el **57,14%** de los Gads P, manifiestan que las mingas son espacios en donde la



ciudadanía se pronuncia en torno a la labor especialmente del Gad P., el **23,81%** de los Gads P, manifiestan que las asambleas parroquiales son espacios de pronunciamiento de la ciudadanía frente al accionar de las instancias públicas, y el **14,29%** de los Gads manifiestan que la ciudadanía utilizan las asambleas sectoriales u otros espacios para pronunciarse en torno a la labor del sector público. Sin embargo, es necesario resaltar que el pronunciamiento ciudadano en los espacios mencionados, es de manera verbal y en pocas ocasiones es por escrito en torno al accionar de las instituciones públicas en la parroquia, pero no forman parte de una estructura formal para el ejercicio efectivo de la veeduría y control social.

**Gráfico N°. 3.17**



**Fuente:** Encuesta

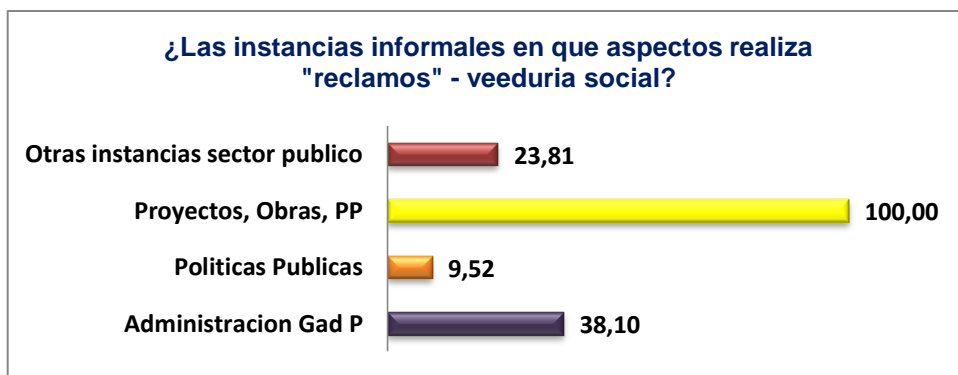
**Elaboración:** Miguel Lazo



### 3.3.5 ¿Las instancias informales en que aspectos realiza "reclamos" - veeduría social?

El **100%** de los “reclamos” por parte de la ciudadanía tienen que ver con la ejecución de obras y proyectos, el **38,10%** de los “reclamos” ciudadanos es en torno a la labor del Gad Parroquial, el **23,81%** de los “reclamos” ciudadanos es en torno a la labor de otras instancias públicas en la parroquia, y el **9,52%** de los “reclamos” ciudadanos es en torno a las políticas públicas que se ejecutan o no se ejecutan en la parroquia.

**Gráfico N°. 3.18**



**Fuente:** Encuesta

**Elaboración:** Miguel Lazo

En conclusión, se evidencia debilidad en los Gads Parroquiales en torno a la veeduría y control social parroquial, gran parte de las Juntas Parroquiales consideran a este proceso como una persecución a la labor que realizan. Sin embargo, es fundamental fortalecer los espacios ciudadanos que permita al Gad parroquial permanentemente retroalimentarse para una efectiva administración y gestión local en torno a los programas, contratos o proyectos,



prestación de un servicio público, en la vigilancia de los procesos de planeación, presupuesto y ejecución del gasto público, en los procedimientos técnicos y administrativos y los cronogramas de ejecución previstos. Es deber de las instancias de veeduría y control social el aportar con sus conocimientos, experiencias y criterios para una efectiva gestión estratégica local.



## CAPÍTULO IV

### 4. Gobiernos parroquiales y presupuesto participativo en Cuenca

#### 4.1 De que se trata el presupuesto participativo, plan de desarrollo y ordenamiento territorial

##### 4.1.1 Presupuesto participativo

De acuerdo a entrevistas realizadas a los Gads Parroquiales y técnicos de la Unidad de Desarrollo Rural del Gad Municipal de Cuenca, se puede decir, que el presupuesto participativo en Cuenca es considerado como un mecanismo para la democracia, a través de la distribución equitativa del poder de decisión y concertación de hombres, mujeres en la inversión pública, que posibilita la relación entre el Gad Parroquial y la población rural con visión compartida de desarrollo. Que fortalece la democracia participativa, a través de un proceso de deliberación, planificación, decisión, cogestión, coejecución y control del Presupuesto Público y de las políticas públicas.

Entre los **objetivos** que persigue el presupuesto participativo en Cuenca, están enmarcados en tres enfoques: político, social y administrativo – institucional.

##### **Objetivos políticos**

- Generar condiciones y escenarios para el fortalecimiento de la democracia participativa en todas las fases del presupuesto participativo
- Mejorar la relación gobierno local y ciudadanía



### **Objetivos sociales**

- Promover la inclusión y equidad social
- Disminución de las inequidades socio territoriales
- Distribución equitativa de los recursos públicos
- Mejorar las condiciones y calidad de vida de la población – el buen vivir

### **Objetivos administrativos - institucionales**

- Mejorar la eficiencia y eficacia de la gestión local
- Fortalecimiento de la institucionalidad publica – Gad Parroquial
- Institucionalizar procedimientos transparentes y rendición de cuentas
- Generar crecientes niveles de auto dependencia

La participación ciudadana y presupuestos participativo se sustentan en

Los **principios** de: democracia participativa, universalidad, transparencia, equidad, eficiencia, eficacia, inclusión y justicia social, equidad territorial, corresponsabilidad comunitaria, desarrollo sostenible y sustentable, desconcentración y descentralización administrativa<sup>84</sup>.

La implementación de los presupuestos participativos por los Gads Parroquiales en sus respectivos territorios no tiene un formato homogéneo de intervención, del análisis realizado mediante grupos focales, me permito agrupar en dos formas de operatividad, que son las siguientes:

**Primera** forma operativa de los presupuestos participativos: Cuenta con cuatro etapas:

---

<sup>84</sup>Ordenanza que norma la participación ciudadana y cogestión de los presupuestos participativos con las parroquias rurales del Cantón cuenca. Art. 3. 23 de Diciembre. 2008.



Etapas	Proceso
1	El Gad Parroquial durante el año recepta por escrito las peticiones ciudadanas y/o comunitarias, para luego en dos sesiones ordinarias de la Junta Parroquial priorizar los proyectos y obras de beneficio comunitario.
2	El Gad Parroquial convoca Asamblea Parroquial en la que informa a los representantes de organizaciones territoriales y funcionales que proyectos se ejecutaran durante el año fiscal.
3	El Gad Parroquial dispone a su equipo técnico preparar la documentación pertinente como el POA, Fichas Técnicas, diseños y permisos Municipales, documentos habilitantes para la suscripción del convenio de “colaboración para el ejercicio efectivo de la participación social, que se celebra entre el Gad Municipal de Cuenca y Gad parroquial para la cogestión del presupuesto participativo”.
4	El Gad Parroquial procede a la ejecución de proyectos y obras de beneficio comunitario.





Puedo concluir que, esta forma de implementación del presupuesto participativo en algunas parroquias rurales, la institucionalidad pública – Gad Parroquial cuenta con todo el poder de decisión en las intervenciones parroquiales. El espacio de participación ciudadana que genera el Gad P, es muy limitado, ya que la ciudadanía y organizaciones locales se limitan a:

- Dar a conocer sus necesidades al Gad P, generalmente es mediante oficio.
- Conocer lo que la Junta Parroquial ha decidido (proceso informativo)
- La ciudadanía participar de alguna manera en caso de ser “favorecidos” - beneficiados de alguna obra en la ejecución de la misma.

**Segunda** forma operativa de los presupuestos participativos: Cuenta con cinco etapas:

Etapas	Proceso
1	El Gad Parroquial convoca Asamblea Parroquial en la que recepta por parte de los representantes ciudadanos, comunitarios y organizacionales las peticiones y propuestas.
2	El Gad Parroquial en función de las peticiones receptadas en la asamblea parroquial, en dos sesiones ordinarias prioriza los proyectos y obras, a su vez dispone a su equipo técnico preparar la documentación pertinente como el POA, Fichas Técnicas, diseños y permisos Municipales, documentos habilitantes para la suscripción del convenio con el Gad Municipal de Cuenca.





<b>3</b>	El Gad Parroquial suscribe un convenio de “colaboración para el ejercicio efectivo de la participación social, que se celebra entre el Gad Municipal de Cuenca y Gad parroquial para la cogestión del presupuesto participativo”. Documento que les permite a los Gads P, contar con el primer desembolso de los recursos comprometidos por el Gad Municipal.
<b>4</b>	El Gad Parroquial de acuerdo al marco legal de administración pública y ordenanzas procede a la ejecución de proyectos y obras de beneficio comunitario.
<b>5</b>	Al final del año fiscal el Gad Parroquial convoca Asamblea Parroquial para la rendición de cuentas, en la que informa la Junta parroquial en pleno de las actividades y proyectos ejecutados, así como dan las razones en torno a los proyectos no ejecutados.

En esta segunda forma operativa de ejecutar los presupuestos participativos por los Gads Parroquiales, debo decir que, la forma de operar es mediante los representantes ciudadanos, comunitarios y organizacionales, en donde, la institucionalidad pública – Gad Parroquial cuenta con todo el poder en el momento de decisión que obras y proyectos se van a ejecutar, esta práctica desalienta a las comunidades a implementar mecanismos de participación ya que gran parte de las peticiones no constan en el plan operativo anual aprobado por la Junta. En esta segunda forma operativa de los presupuestos participativos se incorpora un aspecto importante que es la rendición de cuentas, para lo cual el Gad P, convoca asamblea parroquial en donde da a conocer las actividades y proyectos ejecutados, así como dan las razones en torno a los proyectos no ejecutados.



El espacio de participación ciudadana es muy limitado, ya que las directivas comunitarias se circunscriben a:

- Dar a conocer sus necesidades al Gad P, sin que esta forma les garantice dar solución a las peticiones comunitarias.
- Conocer lo que la Junta Parroquial ha decidido (proceso informativo)

La ciudadanía participa de alguna manera en caso de ser “favorecidos” - beneficiados de alguna obra en la ejecución de la misma y en algunos casos ni en la ejecución, ya que de acuerdo al proceso de contratación pública ciertos proyectos se adjudican al contratista para la ejecución, en este caso la ciudadanía pasa a cumplir un papel de observador.





#### **4.1.2 Plan de desarrollo y ordenamiento territorial parroquias rurales del Cantón Cuenca**

Parto del hecho, que el marco constitucional establece de que el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial parroquial<sup>85</sup> es una política pública y un instrumento de planificación del desarrollo que busca ordenar, compatibilizar y armonizar las decisiones estratégicas del desarrollo respecto de los asentamientos humanos; las actividades económico-productivas; y, el manejo de los recursos naturales, en función de las cualidades territoriales, a través de la definición de lineamientos para la materialización del modelo territorial de largo plazo.

El Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Parroquial responde a una política y estrategia nacional de desarrollo y ordenamiento territorial, que tiene como finalidad lograr una relación armónica entre la población y el territorio, equilibrada y sostenible, segura, favorecedora de la calidad de vida de la población, potenciando las aptitudes y actitudes de la población, aprovechando adecuadamente los recursos del territorio, planteando alianzas estratégicas y territoriales de uso, ocupación y manejo el suelo; fomentando la participación activa de la ciudadanía, diseñando y adoptando instrumentos y procedimientos de gestión que permitan ejecutar acciones integrales y que articulen un desarrollo integral entre la población y su territorio en el contexto local, regional, nacional y mundial<sup>86</sup>.

---

<sup>85</sup> El art. 267, de la Constitución del Estado, establece las competencias exclusivas de los Gobiernos Parroquiales, entre las cuales, está el de planificar el desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial, en coordinación con el Gobierno Cantonal y Provincial.

<sup>86</sup> La Ordenanza de Aprobación del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca. Art. 3. Diciembre. 2011.



Analizado la estructura de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Parroquial, metodológicamente está compuesto de cuatro fases:

**Primera fase:** corresponde a la construcción del diagnóstico territorial compuesto por los sistemas de análisis en torno a lo económico, socio cultural, asentamientos humanos, redes y conectividad, y ambiental.

**Segunda fase:** hace referencia al diagnóstico integrado, que se refiere a la interpretación del sistema territorial a la luz de su evolución histórica y su tendencia a futuro en ausencia de intervención. En sí el diagnóstico integrado establece un esquema breve de los diagnósticos por sistemas poniendo de manifiesto las interconexiones entre sí.

**Tercera fase:** hace referencia al modelo y propuesta de desarrollo estratégico y ordenamiento territorial parroquial, a través de planes, programas y proyectos de intervención con una dimensionalidad de tiempo hasta el 2030.

**Cuarta fase:** hace referencia al modelo de gestión socio territorial para la operatividad del PDOTP en el territorio, generando procesos vinculantes entre la institucionalidad pública con las organizaciones locales y ciudadanía.

De acuerdo a la investigación y análisis realizado en el capítulo III de la presente tesis, puedo decir que:

- Los 21 Gads P, cuentan con el PDOT parroquial, herramienta de planificación elaborado por el equipo técnico del Gad Municipal, el documento final ha sido concluido en diciembre del 2011.
- La mayor parte de los Gads P y sus Juntas Parroquiales le dan al PDOT un nivel de importancia media.



- Según testimonio de los Gads P, el documento tienen una alta carga técnica y que en su elaboración la participación ciudadana ha tenido un nivel bajo.
- De acuerdo al código orgánico de planificación y finanzas públicas el PDOT debe ser actualizado anualmente. solo el **14%** de los Gads P, están en este proceso de actualización.

## 4.2 Gobierno Municipal y presupuesto participativo

Desde la instauración de la democracia en nuestro País estuvo marcado por un modelo centralista del Estado de “arriba hacia abajo”, entendiendo al centralismo como una categoría política referida al modelo de Estado, que se reprodujo en todos los niveles de la institucionalidad pública, desde el cual se concentró el poder de decisión sobre las políticas, sus prioridades y los recursos a ser asignados hacia los espacios territoriales. Bajo esta perspectiva y modelo, la gente fue sintiendo el abandono del estado – instituciones públicas y la exclusión en sí, este sentimiento de frustración se evidencio en indicadores de pobreza sobre todo en las parroquias rurales del Cantón Cuenca.

En este contexto, el presupuesto participativo surge a mediados de la década de los 90 desde un proceso social de “reivindicación” de los derechos sociales y exigidos por las parroquias rurales la atención en sus principales necesidades<sup>87</sup>. En este marco, la Municipalidad de Cuenca diseña e implementa una serie de actividades como reuniones, talleres con las Juntas Parroquiales con el propósito de analizar la realidad rural. En el año 2000 el

---

<sup>87</sup> Las parroquias rurales estaban representadas por la “Junta Parroquial” instancia de hecho, que era una organización parroquial liderada por personas influyentes en la parroquia y que tenían de alguna manera nexos de amistad y conocimiento de la institucionalidad pública.



Congreso nacional aprueba la Ley Orgánica de Juntas Parroquiales<sup>88</sup> en donde le da la categoría de gobiernos autónomos posicionándoles como una instancia de derecho público.

A partir del año 2001 por decisión y voluntad política del Alcalde de turno Arq. Fernando Cordero Cueva y del consejo cantonal, el presupuesto participativo germina en el Cantón Cuenca, como un medio para interpretar la voluntad y las demandas de la población en especial del sector rural y que permita renovar las estructuras formales de administración pública y democracia, para lo cual, emite una ordenanza de Apoyo Municipal a las Juntas Parroquiales Rurales del cantón Cuenca<sup>89</sup>, de esta forma la Municipalidad de Cuenca incorpora en su proforma presupuestaria la asignación pertinente para el ejercicio de los presupuestos participativos por las Juntas Parroquiales teniendo un monto inicial de 1.200.000 USD, recursos distribuidos y asignados directamente a las Juntas parroquiales mediante una fórmula matemática que se sustentaba en 4 indicadores:  $AP(2001) = 0,60 (PP) + 0,25 (NBI) + 0,10 (ET) + 0,05 (EA)$

AP = Asignación Presupuestaria	ET = Extensión Territorial
PP = Población Parroquial	EA = Eficiencia Administrativa
NBI = Necesidades básicas Insatisfecha	

Este hito fue inédito en el País ya que fue el primer Municipio que emprendió un proceso de presupuestos participativos asignando recursos económicos directamente a las Juntas parroquiales.

<sup>88</sup> Ley orgánica de Juntas parroquiales 27 de octubre del año 2000.

<sup>89</sup> Ordenanza apoyo municipal a las Juntas parroquiales rurales del Cantón Cuenca. publicada en el mes de abril del 2001.



De acuerdo a los testimonios de presidentes de las Juntas Parroquiales de aquellos años, y en función de informes institucionales, el presupuesto participativo se configura como un programa institucional Municipalidad para intervenir en el territorio rural.

En el año 2003 la Municipalidad de Cuenca impulsa y apoya para la formulación de los planes estratégicos en las 21 parroquias rurales de Cuenca, acción que se sujetaba art. 9 de la ordenanza de Apoyo Municipal a las Juntas Parroquiales Rurales del cantón Cuenca, en la que estipulaba que el Plan de Desarrollo Parroquial será el documento básico para garantizar la inversión Municipal y que la Secretaría General de Planificación establecerá los mecanismos de apoyo para su formulación. De esta manera la planificación se constituía en un instrumento fundamental de trabajo y gestión para dirigir el desarrollo Parroquial a corto, mediano y largo plazo.

Es a partir del año 2007 empieza la institucionalidad publica a considerar al presupuesto participativo como una política de intervención tanto social como territorial, consolidándose esta nueva forma de intervención social con la promulgación de la Constitución del Estado Ecuatoriano en el año 2008, en donde se instituye como una política de intervención territorial, en este mismo año el consejo cantonal Municipal aprueba una ordenanza denominada “Ordenanza que norma la participación ciudadana y cogestión de los presupuestos participativos con las parroquias rurales del Cantón Cuenca<sup>90</sup>” cabe señalar, que hasta antes del año 2008 la implementación de los presupuestos participativos fue por “voluntad política” de los gobernantes de turno.

---

<sup>90</sup>Ordenanza que norma la participación ciudadana y cogestión de los presupuestos participativos con las parroquias rurales del Cantón Cuenca. Publicada el 30 de diciembre de 2008.



La relación del Gad Municipal con los Gads Parroquiales están en función de la ordenanza denominada “*Ordenanza que norma la participación ciudadana y cogestión de los presupuestos participativos en las parroquias rurales del Cantón Cuenca*”, cuyo objeto es el de Promover y garantizar la participación democrática de los hombres y mujeres, así como normar los procedimientos para la deliberación, decisión, cogestión, formulación, ejecución, seguimiento y control de los presupuestos participativos parroquiales, que contribuyan a mejorar las condiciones de vida, la distribución equitativa de los recursos, la disminución de las brechas de inequidad social y de género, la transparencia y efectividad de la gestión pública que permita alcanzar de manera concertada los objetivos constitucionales del régimen del buen vivir.

Adicionalmente el Gad Municipal de Cuenca establecerá relaciones directas de comunicación, coordinación, cogestión e integración con todos los Gads Parroquiales de su jurisdicción en el marco del apoyo y respeto mutuo, evitando otras formas de intermediación que afecten la legitimidad de los Gads Parroquiales como órganos de gobierno autónomo<sup>91</sup>.

El Gad Municipal asigna anualmente recursos a los Gads Parroquiales en función de una fórmula matemática, la que está estructurada de la siguiente forma:  $AP (2009) = 0,40 (PP) + 0,30 (IDHP) + 0,20 (ET) + 0,10 (GA)$ <sup>92</sup>.

AP= Asignación Parroquial	cET= Equidad Territorial
aPP= Población	dGA= Gestión Administrativa
b (I D HP) = Índice de desarrollo Humano	

---

<sup>91</sup>Ibíd. Art.6.

<sup>92</sup>Ibíd. Art.9.





Parroquial	
------------	--

Cabe señalar, que en los actuales momentos el Gad Municipal se encuentra en un proceso de reforma a la ordenanza.

En el siguiente cuadro podemos ver cómo ha ido evolucionado desde el punto de vista presupuestario la asignación Municipal a los Gads parroquiales del Cantón Cuenca en los años comprendidos entre el 2001 – 2012.



**Cuadro Nº 4.2.1**

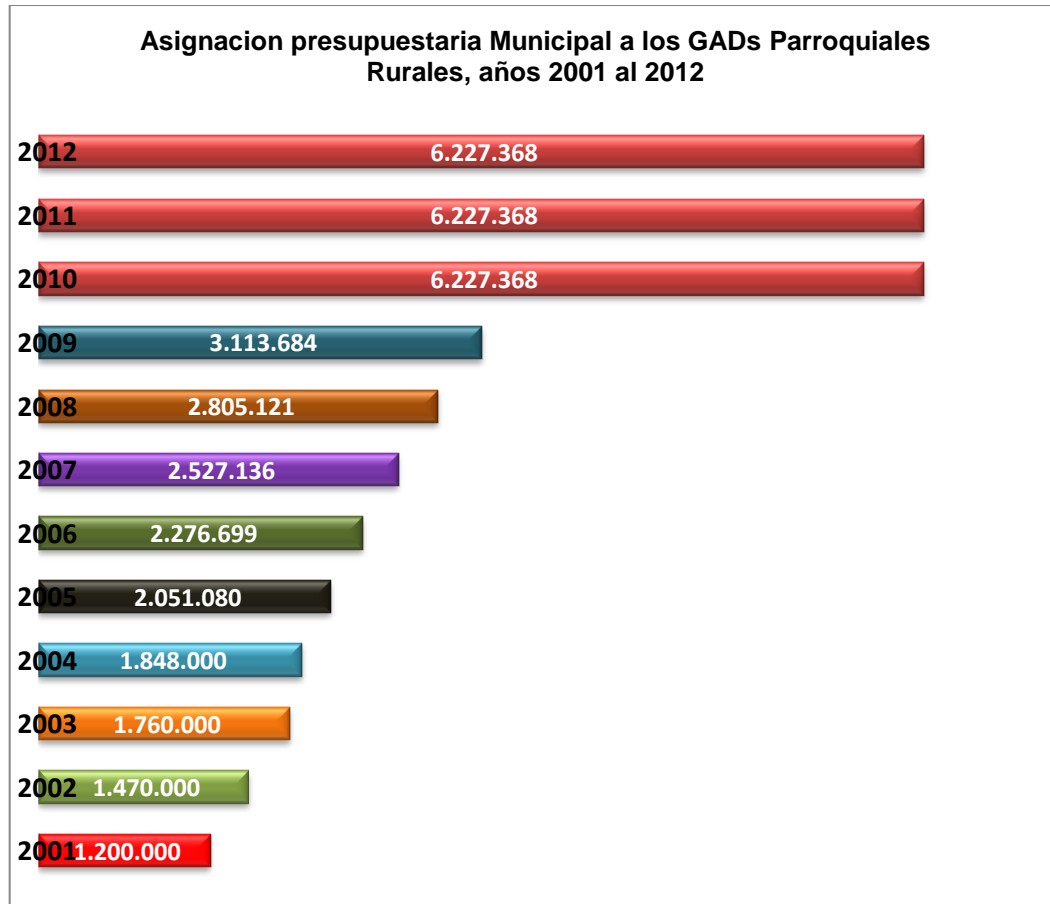
	PARROQUIA	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
1	BAÑOS	108.240,00	140.949,45	155.490,57	163.247,46	181.091,60	201.011,7	223.122,96	247.666,50	269.745,0	539.490,0	539.490,0	539.490,0
2	CUMBE	51.000,00	56.151,41	63.132,90	66.430,65	73.692,00	81.798,1	90.795,91	100.783,48	112.861,0	225.722,0	225.722,0	225.722,0
3	CHAUCHA	19.560,00	32.554,20	37.301,38	39.184,09	43.467,20	48.248,6	53.555,94	59.447,09	70.157,0	140.314,0	140.314,0	140.314,0
4	CHECA	30.720,00	40.521,01	35.671,15	37.560,54	41.666,18	46.249,5	51.336,90	56.983,96	65.526,0	131.052,0	131.052,0	131.052,0
5	CHIQUINTAD	41.160,00	49.602,94	53.135,76	55.763,15	61.858,48	68.662,9	76.215,83	84.599,56	94.791,0	189.582,0	189.582,0	189.582,0
6	LLACAO	27.600,00	36.197,15	54.661,73	57.412,46	63.688,06	70.693,7	78.470,06	87.101,77	97.540,0	195.080,0	195.080,0	195.080,0
7	MOLLETURO	54.000,00	82.704,95	99.121,77	104.101,37	115.480,42	128.183,3	142.283,43	157.934,60	180.762,0	361.524,0	361.524,0	361.524,0
8	NULTI	33.840,00	39.513,88	56.526,73	59.341,30	65.827,74	73.068,8	81.106,36	90.028,06	101.117,0	202.234,0	202.234,0	202.234,0
9	O. CORDERO P.	25.320,00	31.120,27	29.188,51	30.706,73	34.063,20	37.810,2	41.969,27	46.585,89	54.485,0	108.970,0	108.970,0	108.970,0
10	PACCHA	43.680,00	47.990,66	63.993,31	67.222,38	75.650,28	83.971,8	93.208,71	103.461,67	115.336,0	230.672,0	230.672,0	230.672,0
11	QUINGEO	55.680,00	62.463,54	72.454,26	76.018,18	84.327,52	93.603,5	103.899,94	115.328,94	129.088,0	258.176,0	258.176,0	258.176,0
12	RICAURTE	85.680,00	112.068,96	160.944,60	169.003,59	187.476,92	208.099,4	230.990,31	256.399,26	278.732,0	557.464,0	557.464,0	557.464,0
13	SAN JOAQUIN	44.280,00	60.439,07	69.497,25	72.907,44	80.876,76	89.773,2	99.648,26	110.609,56	123.010,0	246.020,0	246.020,0	246.020,0
14	SANTA ANA	42.480,00	46.759,21	59.586,00	62.506,51	69.338,94	76.966,2	85.432,51	94.830,07	106.808,0	213.616,0	213.616,0	213.616,0
15	SAYAUSI	61.440,00	80.921,46	93.730,83	98.399,73	109.155,54	121.162,6	134.490,54	149.284,50	164.973,0	329.946,0	329.946,0	329.946,0
16	SIDCAY	34.680,00	43.283,57	41.283,41	43.288,79	48.020,58	53.302,8	59.166,16	65.674,42	75.004,0	150.008,0	150.008,0	150.008,0
17	SININCAY	120.960,00	151.308,17	147.123,07	154.461,59	171.345,38	190.193,4	211.114,64	234.337,25	255.201,0	510.402,0	510.402,0	510.402,0
18	TARQUI	76.800,00	85.211,17	108.537,85	113.935,34	126.389,32	140.292,1	155.724,28	172.853,94	191.170,0	382.340,0	382.340,0	382.340,0
19	TURI	51.720,00	59.215,62	80.329,04	84.316,09	93.532,46	103.821,0	115.241,34	127.917,89	141.744,0	283.488,0	283.488,0	283.488,0
20	EL VALLE	147.840,00	153.402,19	213.667,80	224.286,52	248.802,68	276.171,0	306.549,78	340.270,27	369.190,0	738.380,0	738.380,0	738.380,0
21	VICTORIA PORTETE	43.320,00	57.621,11	64.622,07	67.906,09	75.328,72	83.614,9	92.812,52	103.021,91	116.444,0	232.888,0	232.888,0	232.888,0
	<b>TOTAL</b>	<b>1.200.000</b>	<b>1.470.000</b>	<b>1.760.000</b>	<b>1.848.000</b>	<b>2.051.080</b>	<b>2.276.699</b>	<b>2.527.136</b>	<b>2.805.121</b>	<b>3.113.684</b>	<b>6.227.368</b>	<b>6.227.368</b>	<b>6.227.368</b>

**Fuente:** Proforma presupuestaria Municipal del 2001 al 2013

**Elaboración:** Miguel Iazo Z.



**Gráfico N° 4.2.1**



**Fuente:** Proforma presupuestaria Municipal del 2001 al 2013

**Elaboración:** Miguel lazo Z.

En el gráfico de asignación presupuestaria Municipal a los Gads Parroquiales podemos evidenciar, que los recursos económicos entregados año a año se han incrementado, destacándose la duplicación del presupuesto participativo a partir del año 2010 en adelante, la misma que fue una decisión política del Sr. Alcalde Dr. Paul Granda. Cabe aclarar, que

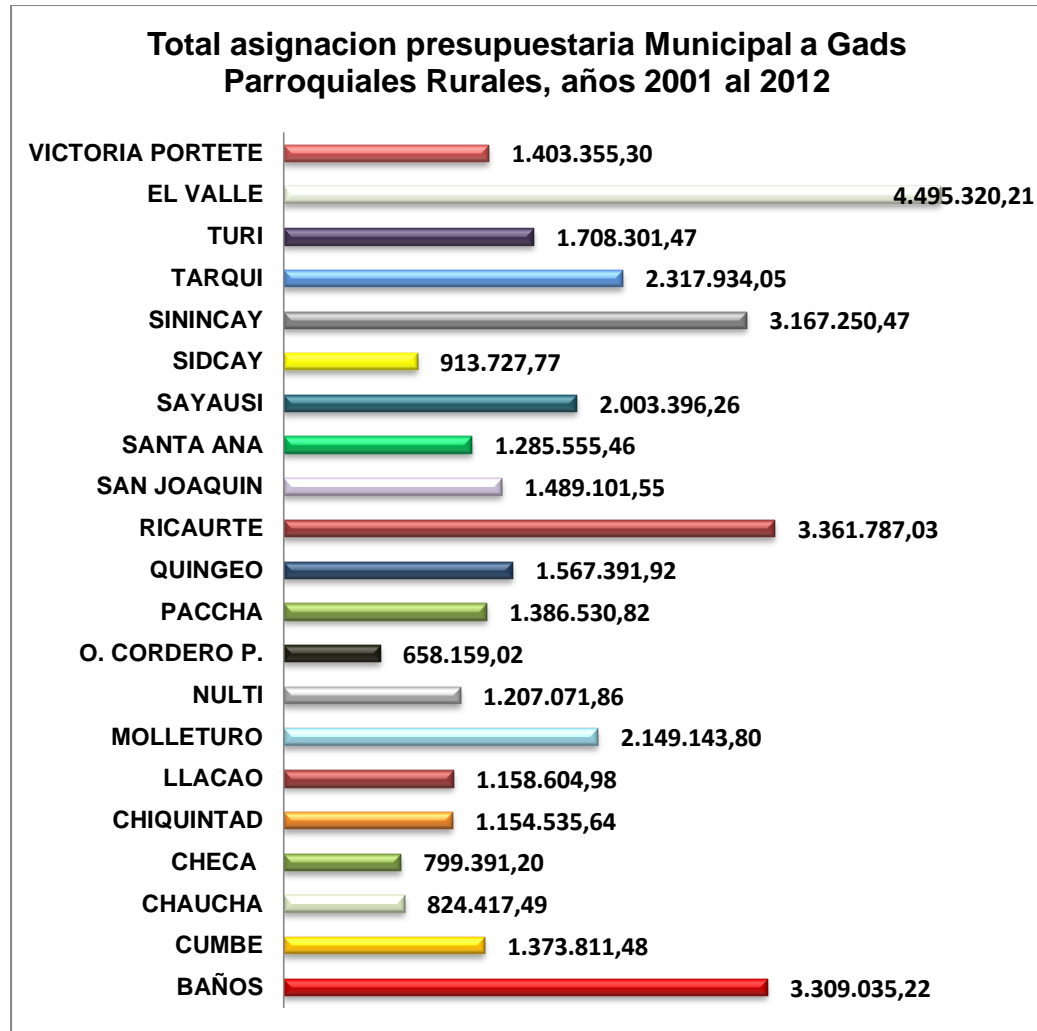


la asignación de los recursos del año 2013 al momento se encuentra en ejecución.

En torno al total de recursos administrados por los Gads parroquiales en función de las asignaciones presupuestarias realizadas por la Municipalidad de Cuenca durante los años comprendidos entre el 2001 al 2012, se puede deducir que el Gad P, de El Valle es la que más ha recibido con 4.495320,21 USD, seguida por el Gad P, de Ricaurte con 3.361787,03 USD, el Gad P, de Sinincay ha recibido 3.167250,47, contrastando con el Gad P, de Octavio Cordero Palacios que es la que menos ha recibido durante estos años de existencia del presupuestos participativos con 658159,02 USD.



Gráfico N° 4.2.2



**Fuente:** Proforma presupuestaria Municipal del 2001 al 2013

**Elaboración:** Miguel Iazo Z.



### **4.3 Propuesta de fases para la implementación del presupuesto participativo Gads Parroquiales del Cantón Cuenca**

En función de lo analizado en los capítulos anteriores y de acuerdo a la dinámica de los Gobiernos Parroquiales Rurales, propongo **seis** fases para la implementación de los presupuestos participativos en el área rural, el mismo que está anclado a una forma o modelo de gestión y cogestión de los presupuestos participativos, que permitirá fortalecer la organización parroquial, así como la participación ciudadana, mediante procesos participativos de planificación, veeduría y control social, dando mayor protagonismo a los actores sociales locales en la identificación, priorización, cogestión, coejecución de los recursos públicos y de las políticas públicas locales.

Para asumir con responsabilidad este reto, cada Gad parroquial, deberá contar con profesionales técnicos acordes a las exigencias parroquiales<sup>93</sup>, un equipo mínimo deberá contar con técnico de Infraestructura, técnico Social, profesional Jurídico, Ambiental y un profesional Contable, quienes asesorarán al Gad parroquial en todo el proceso participativo, planificación, formulación, administración, gestión, ejecución y evaluación de Proyectos y Obras.

Cabe señalar, que el diseño de las fases está en función de los problemas encontrados, así como de los objetivos planteados para la presente investigación.

---

<sup>93</sup> Al momento el 100% de los Gads P, cuentan con un técnico en el área de infraestructura, así como de una asesora contable, el 30% de los Gads adicionalmente cuentan con técnicos en el área social, productiva.



#### 4.3.1 Primera Fase: Sistema de organización y participación ciudadana parroquial

La participación ciudadana tiene un papel fundamental en la organización local, los Gads parroquiales deben contar con la participación individual y colectiva en la toma de decisiones, la planificación y gestión de asuntos públicos y el control social; es su deber reconocer todas las formas de participación ciudadana, en especial las que se generen en las unidades territoriales de base como barrios, comunidades.

En función de la investigación realizada a los Gads parroquiales en torno a la organización social y participación ciudadana, se evidencia que al momento



tienen una débil organización y participación ciudadana, no cuentan con una estructura definida que les permita dinamizar la implementación de los presupuestos participativos.

El proceso de presupuesto participativo debe sustentarse en una estructura organizacional básica, que permita interrelacionar los diferentes niveles de organización territorial y funcional a la dinámica de los presupuestos participativos.

El Gad parroquial tiene como una de las competencias exclusivas el “Promover la organización de los ciudadanos de las comunas, recintos y demás asentamientos rurales, con el carácter de organizaciones territoriales de base”<sup>94</sup>. El Presupuesto Participativo es un “proceso social y político de construcción de ciudadanía propositiva, co-responsable y promotor del ejercicio democrático para lograr consensos y compromisos colectivos en el uso adecuado de los recursos públicos en función de las demandas y necesidades ciudadanas. La participación ciudadana es fundamental en la priorización del gasto público, lo cual se establecerá desde las unidades básicas de participación... se definirá prioridades anuales de inversión en función de los lineamientos del plan de desarrollo y de ordenamiento territorial”<sup>95</sup>. Por tanto, Cada Gad parroquial deberá en su territorio implementar una estructura básica de organización parroquial y mecanismos de participación como se muestra en el siguiente esquema<sup>96</sup>:

---

<sup>94</sup>COOTAD, Artículo 65. (literal f).

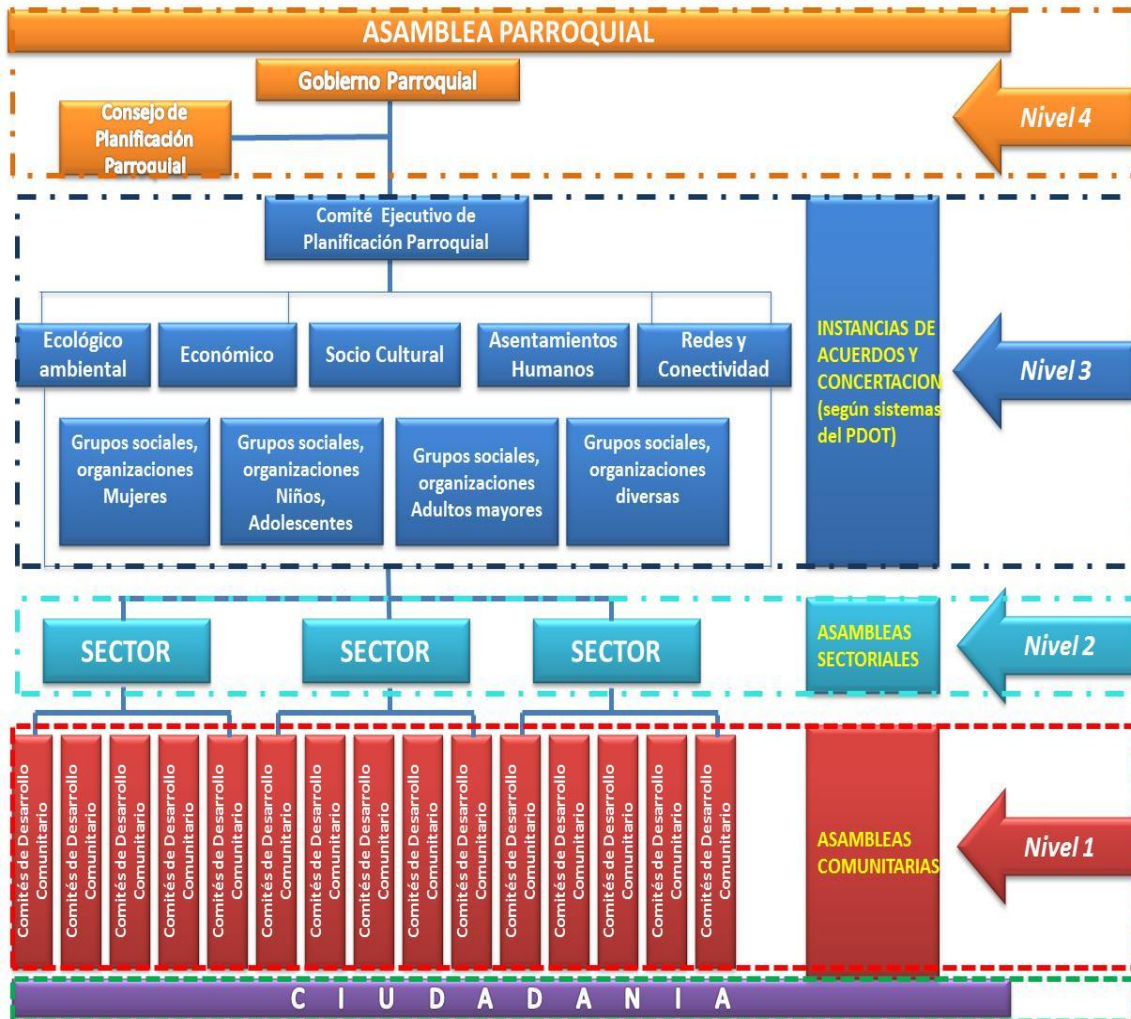
<sup>95</sup>COOTAD, Art. 238.

<sup>96</sup>Se trata de una propuesta horizontal y sistémica, sino para efectos de la explicación se ha planteado de una forma vertical.





Esquema N° 4.3.1





Niveles	Organización	Mecanismos de participación
<b>Nivel 1</b>	<b>Comités de Desarrollo Comunitario</b> <sup>97</sup> : estos comités deberán mínimamente estar estructurados mediante cinco comisiones, las mismas que están articulados al plan de desarrollo y ordenamiento territorial (Económico, Asentamientos humanos, Redes y conectividad, Ambiental, Socio Cultural). La representación del comité comunitario deberá ser a través de coordinación y será de manera rotativa.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La elección del comité de desarrollo comunitario debe realizarse de manera participativa en asambleas comunitarias o mediante elecciones con votación en urna, este último método ya ha sido utilizada por la parroquia Santa Ana que en coordinación con el consejo electoral eligió las directivas comunitarias, ejerciendo la democracia comunitaria directa.</li> <li>• El principal mecanismo a utilizar por los comités serán las asambleas comunitarias, en donde participan los moradores, incluido las organizaciones comunitarias, ejerciendo con este mecanismo la democracia participativa y comunitaria.</li> <li>• Reuniones periódicas de los miembros del comité de desarrollo comunitario.</li> </ul>
<b>Nivel 2</b>	<b>Comités de Desarrollo Sectorial:</b> los comités deberán mínimamente estar	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El principal mecanismo a utilizar por los comités serán las asambleas sectoriales, en donde participan los comités</li> </ul>

<sup>97</sup> Actualmente existen directivas comunitarias denominadas comités pro mejoras.



	<p>estructurados mediante cinco comisiones, las mismas que están articulados al plan de desarrollo y ordenamiento territorial (Económico, Asentamientos humanos, Redes y conectividad, Ambiental, Socio Cultural). La representación del comité sectorial deberá ser a través de coordinación y será de manera rotativa.</p>	<p>de desarrollo comunitario, incluido las organizaciones locales de carácter sectorial. Estas asambleas deberá ser liderados por el Gad parroquial y el consejo de planificación parroquial.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reuniones periódicas de los miembros del comité de desarrollo sectorial.</li> </ul>
<b>Nivel 3</b>	<p><b>Espacios multisectoriales de diálogo y concertación:</b> los sistemas están articulados al plan de desarrollo y ordenamiento territorial (Económico, Asentamientos humanos, Redes y conectividad, Ambiental, Socio Cultural). Estas instancias estarán constituidos por: el Gobierno Parroquial. Consejo de Planificación Parroquial, Miembros de los comités de desarrollo comunitario y sectorial que estarán en función de</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se deberán realizar asambleas o reuniones temáticas. Estas asambleas deberán estar lideradas por el Gad parroquial y el consejo de planificación parroquial.</li> <li>• Foros parroquiales</li> </ul> <p>Ejerciendo con esto una participación social que se caracteriza por ser un proceso que se desarrolla como resultado del agrupamiento de organizaciones sociales, económicas, políticas y culturales de la sociedad civil para la defensa de sus intereses.</p>



	<p>objetivo y sistema de análisis, Representantes de los grupos, organizacionales sociales parroquiales (juntas de agua, organización de mujeres, adulto mayor, organización de jóvenes, ligas deportivas parroquiales etc.), entre Otros.</p> <p><b>El comité ejecutivo de planificación parroquial</b> identificara y elaborara preliminarmente el POA de intervenciones en la parroquia. Propongo que los integrantes de este comité ejecutivo sean: Gobierno Parroquial, Consejo de Planificación Parroquial, Presidentes de las comunidades y sectores parroquiales, Representantes de los grupos sociales parroquiales, Asesores técnicos Y otros participantes internos y externos que el GAD y CPP consideren pertinente.</p>	
--	---	--



Nivel 4	<b>1.1 Instancias públicas de administración y gestión parroquial: en función del marco legal la parroquia deberá contar con el “consejo de planificación parroquial”<sup>98</sup> y con el Gobierno Parroquial.</b>	<p>El principal mecanismo de participación ciudadana es la asamblea parroquial liderado por el Gad parroquial, quien deberá convocar mínimamente a 2 asambleas parroquiales por año, la primera para planificar y elaborar el PAO anual y la segunda para el ejercicio de rendición de cuentas.</p> <p>Las asambleas parroquiales, deberán contar con la representación de diversos niveles territoriales, barrios, comunidades, organizaciones etc., a través de un sistema de participación ciudadana que permita el ejercicio de los derechos y asegure la gestión democrática.<sup>99</sup>. Estos espacios de participación ciudadana tendrán, entre otras, las siguientes responsabilidades<sup>100</sup>:</p>
---------	--	--

<sup>98</sup> Se trata de una instancia encargada de la formulación de los planes de desarrollo, así como de las políticas locales y sectoriales. Estos consejos estarán integrados por, al menos un treinta por ciento de representantes de la ciudadanía y serán designados por las instancias locales de participación. Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Art. 66.

<sup>99</sup> Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Art. 61.

<sup>100</sup> Ibídem. Art. 60.



		<ol style="list-style-type: none"><li>1. Respetar los derechos y exigir su cumplimiento, particularmente, en lo que corresponde a los servicios públicos por pedido de la mayoría simple de sus integrantes en el ámbito de los territorios locales;</li><li>2. Proponer agendas de desarrollo, planes, programas y políticas públicas locales;</li><li>3. Promover la organización social y la formación de la ciudadanía en temas relacionados con la participación y el control social;</li><li>4. Organizar, de manera independiente, el ejercicio de rendición de cuentas al que estén obligadas las autoridades electas;</li><li>5. Propiciar el debate, la deliberación y concertación sobre asuntos de interés general, tanto en lo local como en lo nacional; y,</li><li>6. Ejecutar el correspondiente control social con sujeción a la ética y bajo el amparo de la Ley.</li></ol>
--	--	---



Para definir los sectores territoriales propongo el agrupamiento de barrios, comunidades teniendo en cuenta la división político administrativa comunitaria y parroquial, con características medianamente homogéneas, desde una perspectiva que combine variables poblacionales, territoriales, organizativas, culturales, de equipamiento de servicios rurales, inversión, análisis que deberá estar enmarcado en el PDOTP, para el efecto, propongo algunos criterios:

1. Grado de consolidación (hab. /Ha.): disperso, en proceso de consolidación, consolidado, etc.
2. Vocación territorial (características físicas): agrícola, vivienda, industria, topografía, forestal, interés ambiental, interés paisajístico, etc.
3. Actividades sociales y económicas: manifestaciones culturales (tangibles e intangibles), actividades productivas y servicios.
4. Equipamientos rurales (mayor-menor): actividad, radio de influencia.
5. Otros.

El nivel **sectorial**, debe ser entendido como **centralidades** sectoriales que no solo agrupa a comunidades y/o barrios rurales, sino como espacios capaces de estimular la integración socio cultural, simbólico y expresivo entre los diversos barrios, comunidades o sectores a los cuales inflencie su presencia; rescatar la calidad de la vida rural, su significado cultural. Por tanto, los sectores como centralidades deben ser entendido como un todo (articulación de espacios adecuados, con infraestructura necesaria, servicios y como potenciadores de mejores condiciones de socialización), que deben dinamizar transformaciones socio económicas, de forma que el resultado sea funcional y adecuado a las necesidades de los ciudadanos.



El sector representa un espacio de participación ciudadana, un eje de la planificación sectorial, y por tanto, un mecanismo para dinamizar el proceso de desconcentración - publica, en especial de los servicios públicos, constituyéndose de esta manera en una suerte de nivel intermedio, que permite integrar a la vez las demandas concretas de cada barrio, comunidad y sector, pero a la vez posibilitara la construcción y puesta en marcha de una visión más global del desarrollo parroquial.

#### **4.3.2 Segunda Fase: Sistema de planificación y presupuestación participativa Gads parroquiales rurales del Cantón Cuenca**

Uno de los pilares para emprender un proceso de presupuesto participativo es la planificación participativa, parte de una amplia participación y consenso del mayor número de actores sociales, políticos y económicos permitiendo adoptar acciones concertadas entre todos los actores locales, para el corto, mediano y largo plazo.

Los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial son los instrumentos de planificación previstos por la Constitución, que permitirán a los Gads Parroquiales desarrollar una gestión concertada de su territorio, orientada al logro del buen vivir, priorizando el fortalecimiento de las capacidades y potencialidades de la población rural asentada en las parroquias. El plan de desarrollo y ordenamiento territorial establece “las directrices principales de los GAD respecto de las decisiones estratégicas de desarrollo en el territorio”<sup>101</sup>.

Como se ha analizado en los capítulos anteriores, las parroquias del Cantón Cuenca, si bien cuentan con el plan de desarrollo y ordenamiento

---

<sup>101</sup>Código de Planificación y Finanzas Públicas. art. 41.





territorial esta herramienta no necesariamente está articulada a los procesos administrativos y de presupuestos participativos.

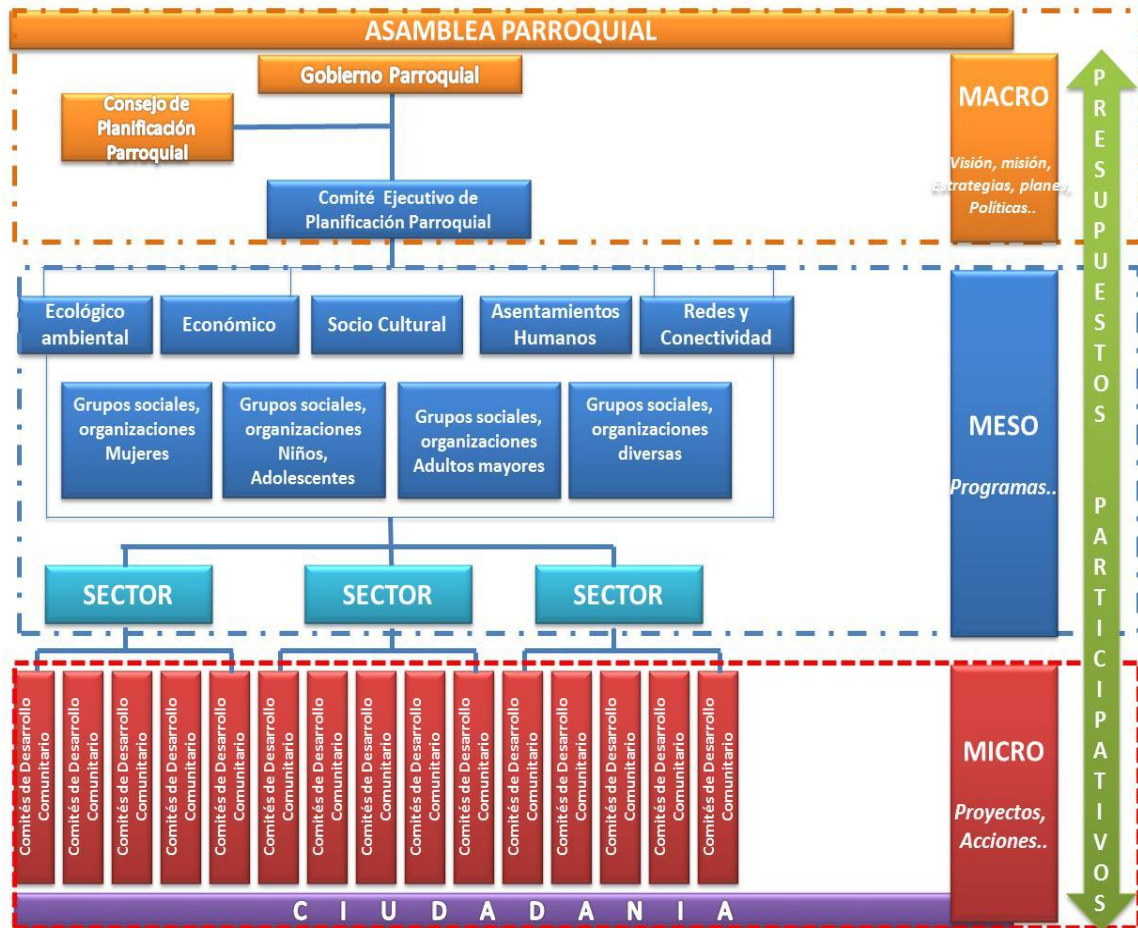
**El Presupuesto Participativo** se constituye en una estrategia operativa – plan operativo anual - del PDOT, que se sintetiza en el POA del presupuesto parroquial, prioriza las acciones y asigna los recursos de acuerdo a los Ejes del PDOT. Cabe señalar de la obligatoriedad del presupuesto participativo, “Es deber de todos los niveles de gobierno formular los presupuestos anuales articulados a los planes de desarrollo, en el marco de una convocatoria abierta a la participación de la ciudadanía y de las organizaciones de la sociedad civil (...)”<sup>102</sup>.

En este marco se propone implementar en cada parroquia rural del Cantón Cuenca un sistema de planificación y presupuestación participativa definida, para lo cual propongo el siguiente esquema:

---

<sup>102</sup> Ibídem. Art. 71

### Esquema Nº 4.3.2.1



**Fuente:** Investigación de campo

**Elaboración:** Miguel Lazo z



Niveles	Planificación	Herramientas para el presupuesto Participativo
<b>Nivel 1</b>  <b>Comunidad</b>	<b>Comités de Desarrollo Comunitario:</b> a través de los mecanismos de participación, las comunidades lideradas por sus comités, diagnosticaran su realidad local y plantearan alternativas de solución y gestión. Proceso que estará en función del PDOTP (Económico, Asentamientos humanos, Redes y conectividad, Ambiental, Socio Cultural). Este proceso incidirá para que cada comunidad cuente con un PDOT comunitario. Esta práctica se enmarca en un nivel de planificación Micro <sup>103</sup> .	Para efecto de anclar la planificación comunitaria con los presupuestos participativos, planteo que cada comunidad entre uno de los productos de planificación será el de contar con una “agenda comunitaria para el Buen Vivir”, este instrumento permitirá operativizar la planificación comunitaria (ver Matriz agenda comunitaria para el Buen Vivir) y su respectiva gestión a todo nivel parroquial, cantonal, provincial, nacional e internacional.
<b>Nivel 2</b>	<b>Comités de Desarrollo Sectorial:</b> a través de	Para efecto de anclar la planificación con los

<sup>103</sup> Se entiende por planificación Micro la identificación de necesidades y proyectos puntuales “pequeños” por ejemplo: casa comunal, cancha deportiva, capacitación comunitaria etc., que tienen un nivel de influencia comunitaria.



<b>Sector</b>	los mecanismos de participación, los Sectores territoriales liderados por sus comités, diagnosticaran su realidad local y plantearan alternativas de solución y gestión. Proceso que estará en función del PDOTP (Económico, Asentamientos humanos, Redes y conectividad, Ambiental, Socio Cultural). Este proceso se enmarca en un nivel de planificación Meso <sup>104</sup> .	presupuestos participativos, planteo que cada sector entre uno de los productos de planificación será el de contar con una “agenda sectorial para el Buen Vivir”, este instrumento permitirá operativizar la planificación sectorial (ver Matriz agenda sectorial para el Buen Vivir) y su respectiva gestión a todo nivel parroquial, cantonal, provincial, nacional e internacional.
<b>Nivel 3</b> <b>Organizacion al</b>	<b>Espacios multisectoriales de diálogo y concertación:</b> a través de los mecanismos de participación, los Espacios multisectoriales liderados por el Gad Parroquial y el consejo de planificación parroquial analizaran realidad local y plantearan alternativas de solución y gestión, para lo cual	Para efecto de anclar la planificación comunitaria con los presupuestos participativos, planteo que en este nivel multisectorial se cuente con un plan operativo anual, instrumento que se alimenta de las agendas comunitarias, sectoriales y propuestas de instituciones y organizaciones locales, así como de la institucionalidad pública local. (Ver Matriz de

<sup>104</sup> Se entiende por planificación Meso la identificación de necesidades y proyectos que su nivel de influencia rebaza la necesidad puntual comunitaria, por ejemplo: sistema de alcantarillado para varias comunidades, programa de mantenimiento vial, programa productivo etc.



	<p>los insumos comunitarios, sectoriales y organizacionales son básicos. Este proceso de planificación estará en función del PDOTP. Esta práctica de planificación combina el nivel meso y macro planificación.</p>	<p>POA), instrumento que permitirá establecer procesos de gestión a todo nivel parroquial, cantonal, provincial, nacional e internacional.</p>
<p><b>Nivel 4</b></p> <p><b>Institucionalidad Publica</b></p>	<p>El Consejo de planificación parroquial y el Gobierno Parroquial desde la institucionalidad pública son los que dinamizan y garantizan el proceso de planificación y participación ciudadana parroquial.</p>	<p>Uno de los instrumentos de planificación son los Planes Operativos Anuales parroquiales, instrumento que orienta la ejecución de los presupuestos participativos rurales convirtiéndose en un mecanismo operativo de los PDOTs Parroquiales. Adicionalmente el Gad P, a través de su equipo técnico elaborara por cada proyecto identificado en el POA la respectiva elaboración y justificación técnica financiera que es el soporte de viabilidad del proyecto.</p>



**Cuadro Nº. 4.3.2.1**

AGENDA COMUNITARIA PARA EL BUEN VIVIR								
PARROQUIA DE ...								
COMUNIDAD DE...								
Numero de familias que conforman la comunidad								
FECHA:								
Columna 1	Columna 2	Columna 3	Columna 4	Columna 5	Columna 6	Columna 7		Columna 8
					COMISION COMUNITARIA RESPONSABL E DE GESTION	POSIBLES ORGANIZACIONES Y/O INSTITUCIONES DE APOYO		Nª de ACTORES DIRECTAMENTE INVOLUCRADOS (estimado)
AMBITOS DE ANALISIS (PDOTP)	PRINCIPALES PROBLEMAS COMUNITARIOS	ALTERNATIVAS DE SOLUCION	PRIORIDA D	PLAZO ESTIMADO PARA DAR SOLUCION		INTERNAS	EXTERNAS	
1. ASENTAMIENTOS HUMANOS								
2. REDES Y CONECTIVIDAD								
3. AMBIENTE								
4. SOCIO CULTURAL								
5. ECONOMICO								
OBSERVACIONES:								



AGENDA SECTORIAL PARA EL BUEN VIVIR												
PARROQUIA DE ...												
SECTOR DE...												
Organizaciones e instituciones locales que conforman el sector												
Comunidades que conforman el sector												
FECHA:					AÑO:							
Columna 1	Columna 2	Columna 3	Columna 4	Columna 5	Columna 6	Columna 7	Columna 8			Columna 9		Columna 10
AMBITOS DE ANALISIS (PDOTP)	PRINCIPALES PROBLEMAS SECTORIALES	ALTERNATIVAS DE SOLUCION SECTORIAL	COMUNIDADES INVOLUCRADAS	PRIORIDAD	PLAZO ESTIMADO PARA DAR SOLUCION	COMISION SECTORIAL RESPONSABLE DE GESTION	INVERSION			ORGANIZACIONES Y/O INSTITUCIONES DE APOYO		Nº de ACTORES DIRECTAMENTE INVOLUCRADOS (estimado)
							ALTO COSTO	BAJO COSTO	MEDIANO COSTO	INTERNAS	EXTERNAS	
1. ASENTAMIENTOS HUMANOS												
2. REDES Y CONECTIVIDAD												
3. AMBIENTE												
4. SOCIO CULTURAL												
5. ECONOMICO												
OBSERVACIONES:												



Autor: Econ. Miguel Lazo Zurita





### **4.3.3 Tercera Fase: Asamblea parroquial - validación del plan operativo anual**

La Asamblea Parroquial es el espacio de consulta, control y participación ciudadana de los habitantes de la parroquia con el Gad parroquial, sin discriminación por razón de sexo, edad, raza, opción sexual, creencia religiosa o tendencia política. Sus resoluciones son moralmente vinculantes y socialmente exigibles para el Gad parroquial y la comunidad

El Gobierno parroquial convocará a Asamblea Parroquial, en la que presentará la Junta en pleno el respectivo informe de labores, así como pondrá a consideración de la Asamblea para su respectiva validación y/o aprobación del “Plan Operativo Anual Parroquial<sup>105</sup>” con sus justificativos técnicos, adicionalmente presentará la estructura presupuestaria parroquial, entre otros puntos de interés comunitario y parroquial<sup>106</sup>.

El GAD Parroquial, de ser necesario convocará a participar en la Asamblea Parroquial a las autoridades Municipales, Provinciales y Nacionales, y demás actores sociales e institucionales que tienen relación con la Parroquia. Finalmente elaborara el acta respectiva de la asamblea en la que consten todos los puntos tratados y acuerdos llegados en la asamblea, uno de los documentos habilitantes para solicitar la asignación de recursos al Gad Municipal de Cuenca.

---

<sup>105</sup> Proyectos y obras comunitarias, sectoriales, organizacionales y parroquiales analizadas y acordadas previamente en las diferentes etapas de planificación y participación ciudadana.

<sup>106</sup> (...) El legislativo tiene la obligación de verificar que el proyecto presupuestario guarde coherencia con los objetivos y metas del PDOT (...).COOTAD, Art. 245.



#### **4.3.4 Cuarta Fase: Ejecución participativa de proyectos y obras**

El GAD Parroquial en el marco de la constitución, leyes y ordenanzas locales ejecutara de manera participativa las obras y proyectos, todo proyecto previo a su ejecución deberá tener mínimamente: diseños completos, informe técnico, presupuesto y cronograma de ejecución, según sea el caso.

Previo a la ejecución de los proyectos y obras que consten en el POA, el Gad Parroquial conjuntamente con su equipo técnico asesor, convocara y desarrollara talleres de planificación y ejecución de proyectos y obras con los actores comunitarios involucrados, en el cual, se definirán y acordarán las actividades, responsables, aportes comunitarios e institucionales y plazos de ejecución. Se deberá dinamizar una práctica cultural del área andina como son las mingas comunitarias en el proceso de ejecución de obras.

#### **4.3.5 Quinta Fase: Entrega recepción de proyectos y obras**

Con el propósito de que la obra o proyecto ejecutado cumpla con los objetivos inicialmente planteados de servicio comunitario, el Gad Parroquial, elaborará una acta, un acuerdo y/o convenio de Entrega - Recepción de Proyectos u obras a la comunidad, en el que se responsabilizara el comité de desarrollo comunitario del buen uso, mantenimiento y administración del equipamiento comunitario; el mismo que estará enmarcado dentro del Reglamento interno del Gad Parroquial.

El Gad Parroquial implementara la señalética correspondiente en el marco de la ley de transparencia e información por cada obra y/o proyecto



ejecutado, dando a conocer la inversión y las instancias de apoyo y aportes para la consecución del proyecto u obra.

#### **4.3.6 Sexta Fase: Rendición de Cuentas y veeduría ciudadana**

La rendición de cuentas es un proceso sistemático, deliberado, interactivo y universal, que involucra a autoridades, funcionarias y funcionarios o sus representantes y representantes legales, según sea el caso, que estén obligadas u obligados a informar y someterse a evaluación de la ciudadanía por las acciones u omisiones en el ejercicio de su gestión y en la administración de recursos públicos<sup>107</sup>.

La rendición de cuentas tiene los siguientes objetivos<sup>108</sup>:

- Garantizar a los mandantes el acceso a la información de manera periódica y permanente, con respecto a la gestión pública;
- Facilitar el ejercicio del derecho a ejecutar el control social de las acciones u omisiones de las gobernantes y los gobernantes, funcionarias y funcionarios, o de quienes manejen fondos públicos;
- Vigilar el cumplimiento de las políticas públicas; y,
- Prevenir y evitar la corrupción y el mal gobierno.

El Gad parroquial convocará al final del ejercicio fiscal a Asamblea Parroquial (máximo mecanismo de participación) en la que presentará la Junta en pleno el respectivo informe anual de labores, por comisiones, en donde informara sobre la ejecución presupuestaria anual, sobre el cumplimiento de sus metas, logros, los efectos e impactos en la parroquia y sobre los grandes desafíos y las prioridades de ejecución del siguiente

---

<sup>107</sup> Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Art. 89.

<sup>108</sup> Ibídem. Art. 91. Objetivos.



año<sup>109</sup>. Las asambleas parroquiales deberá garantizar: pluralidad, interculturalidad e inclusión de las organizaciones sociales y de la ciudadanía, así como, de las diversas identidades territoriales y temáticas con equidad de género y generacional<sup>110</sup>.

Entre las funciones principales de las asambleas locales<sup>111</sup> está el de:

1. Respetar los derechos y exigir su cumplimiento, particularmente, en lo que corresponde a los servicios públicos por pedido de la mayoría simple de sus integrantes en el ámbito de los territorios locales;
2. Organizar, de manera independiente, el ejercicio de rendición de cuentas al que estén obligadas las autoridades electas;
3. Ejecutar el correspondiente control social con sujeción a la ética y bajo el amparo de la Ley.

Para lo cual propongo el siguiente esquema de actuación:

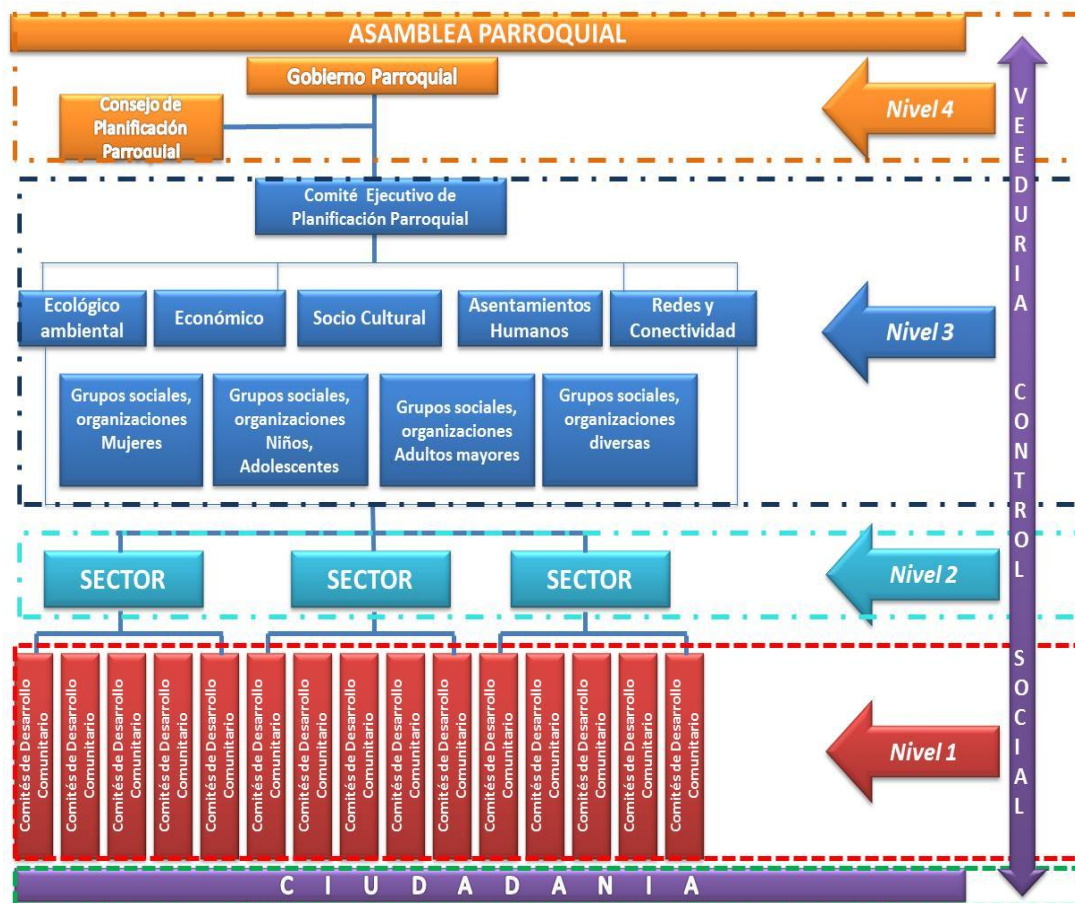
---

<sup>109</sup> COOTAD, Art. 266. Rendición de Cuentas.

<sup>110</sup> Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Art. 57.

<sup>111</sup> Ibídem. Art. 60.

Esquema Nº. 4.3.6.1



**Fuente:** Investigación de campo

**Elaboración:** Miguel Lazo z

Si bien es cierto, que las instituciones públicas están obligadas a rendir cuentas, es necesario que desde la ciudadanía se realice un permanente veeduría y control social a todo nivel, para lo cual, es importante que se establezca en cada nivel de organización parroquial una estructura ciudadana que realice la veeduría y control social en la comunidad, sector, instancia publica parroquial etc., es decir, una veeduría y control social no solo en torno a la actuación de la funcionalidad estatal, sino que incorpore procesos internos de veeduría ciudadana de la actuación y función de los



comités de desarrollo comunitario, comités de desarrollo sectorial, directivas organizacionales etc.. Esta práctica permitirá ejercitar y aplicar la veeduría ciudadana no solo en función de los derechos ciudadanos, sino también en el marco de los deberes, responsabilidades ciudadanas, ya que tanto la institucionalidad pública como la ciudadanía deben responsabilizarse de los aciertos y riesgos de la construcción del Buen Vivir parroquial.

Finalmente debo manifestar que de la actuación de los Gads Parroquiales del Cantón Cuenca en torno a los objetivos que persiguen los presupuestos participativos, es así que:

En torno a los **Objetivos políticos**: la totalidad de los Gads Parroquiales han instaurado como mecanismo de fortalecimiento de la democracia participativa las asambleas parroquiales y sesiones solemnes, solo un 42,86% de los Gads han instaurado las asambleas comunitarias y el 33% de los Gads vienen aplicando las asambleas sectoriales, sin embargo puedo decir, que el proceso de participación ciudadana impulsada por los Gads parroquiales se enmarcan de alguna manera en la construcción de democracia representativa, con algunas tendencias en dinamizar la democracia participativa en el momento que los Gads dinamizan las asambleas comunitarias. Este proceso ha permitido a los Gads Parroquiales en un nivel aceptable del 70% de la población que reconocen a la institucionalidad pública local como gobiernos autónomos descentralizados.

En torno a los **Objetivos sociales**: la población mayormente “beneficiaria” de obras y proyectos son los sectores que en general no poseen servicios básicos como: agua potable, alcantarillado, energía eléctrica etc., y el otro ámbito de acción de los presupuestos participativos es en torno a la infraestructura en primer término la educación, salud, casas comunales etc.,



que evidentemente son áreas críticas en algunas parroquias y que el presupuesto participativo sirve de cierta forma distribuir equitativamente los recursos hacia las áreas sociales menos atendidas. Sin embargo, esta actuación aún no está anclada a una forma integral de intervención en el territorio, descuidándose áreas vitales para construir procesos de desarrollo sostenibles como el aspecto productivo, ambiental, grupos sociales prioritarios etc.

En torno a los **Objetivos administrativos – institucionales**: debo indicar que algunos Gads Parroquiales han incorporado equipos técnicos que les permita abordar las demandas ciudadanas con mayor eficacia y eficiencia, sin embargo, el 60% de los Gads no cuentan con asesoría técnica oportuna y adecuada lo que hace que los procesos se tornen tediosos internamente, adicionalmente los Gads P, para cualquier actuación en el territorio depende de las aprobaciones y visto bueno del Gad Municipal, lo que muchas veces se torna tedioso el proceso administrativo. En este punto los Gads parroquiales cuentan con una alta debilidad en procesos de planificación institucional, reglamentación interna, herramientas institucionales etc.



## 5 Conclusiones y recomendaciones

### 5.1 Conclusiones

- La Participación Ciudadana es un derecho y obligación normadas en la Constitución y leyes subsidiarias, lo cual inserta al Presupuesto Participativo que es un instrumento de política y a la vez de gestión. Los Gads parroquiales del Cantón Cuenca cuentan con un bajo nivel de conocimiento del marco constitucional en torno a la organización, participación, planificación, gestión, control social, que limitan el involucramiento, participación ciudadana e institucional, que a su vez restringe la articulación de mecanismos y propuestas operativas con las organizaciones locales.
- Se evidencia que la institucionalidad pública tiene protagonismo en la generación de los espacios de participación ciudadana, que en muchos casos son espacios informativos sobre decisiones ya concebidas. Las iniciativas ciudadanas que de alguna manera aún se conservan de manera esporádica son las mingas comunitarias actividad ancestral, en donde ciertos sectores de la ciudadanía se organizan para realizar trabajos comunitarios. La participación ciudadana tiene relevancia en la medida que transforma y cambia una realidad, sin bien, cierto sector ciudadano acude y participa al llamado del Gad parroquial pero no incide en las decisiones públicas, sino, se queda en un nivel informativo, de escucha, de brindar información, por lo que el proceso de participación ciudadana todavía es un proceso embrionario en el área rural del Cantón Cuenca.





- Se ha llegado a determinar que los Gads parroquiales del Cantón Cuenca solo el 29% le dan una alta relevancia al proceso de presupuestación participativa, por tanto a la participación ciudadana, sin embargo, son escasos los mecanismos participativos en donde la ciudadanía y organizaciones locales puedan participar e involucrarse en todas las fases de la presupuestación participativa como el análisis, priorización, gestión, co ejecución y control del presupuesto público.
- Los Gads parroquiales cuentan con una alta dependencia a las asignaciones presupuestarias por parte del Gad Municipal de Cuenca, lo que limita su capacidad de gestión interinstitucional.
- El desconocimiento en el ejercicio pleno de las competencias por parte de los Gads parroquiales no permite contar con propuestas claras en torno a procesos de descentralización en la aplicación y ejercicio de los presupuestos participativos.
- El no contar con mecanismos de rendición de cuentas y control social respecto de la ejecución de obras que se desarrollan con los presupuestos participativos, no permite la transparencia en el manejo de los recursos públicos, como también limita la capacidad de propuestas desde los Gads parroquiales y su población.



## 5.2 Recomendaciones

- Implementar una estrategia de comunicación e información Gads parroquiales, actores sociales y ciudadanía, que permita involucrar y dinamizar la participación ciudadana.
- Implementar un sistema de capacitación institucional y ciudadana referente al proceso de organización social, participación, planificación, presupuesto participativo, control social, que permita construir capacidades locales ciudadanas e institucionales que dinamicen el proceso local.
- Implementar las seis fases de ejercicio de presupuestación participativa planteada en la presente tesis, que permitirá dinamizar la organización social, planificación sistema de participativa, mecanismos de participación y construir procesos de democracia directa, participativa con incidencia en las decisiones públicas desde una iniciativa institucional como ciudadana.
- Identificar e implementar mecanismos y herramientas metodológicas participativas de administración y gerencia pública local, lo que les permitirá actuar con eficiencia y eficacia en el territorio.
- Fortalecer el trabajo mancomunado con los actores sociales a través de las mingas, acción que permitirá en involucramiento ciudadano y permitirá que las inversiones que realicen los Gads parroquiales sean en función de las necesidades y prioridades ciudadanas.



- Instaurar procesos de planificación institucional de los Gads Parroquiales, que permita fortalecer la capacidad institucional y su incidencia en el desarrollo parroquial.
- Que los Gads parroquiales rurales impulsen procesos de reforma a la Ordenanza de Presupuestos Participativos que permitan generar procesos de distribución equitativa de recursos públicos, ejecución de competencias, desconcentración y descentralización de servicios públicos.
- Promover mecanismos de control social en cada una de los parroquiales rurales, capaz de sensibilizar y motivar a los actores sociales para que se involucren en nuevos procesos de veedurías.



## BIBLIOGRAFÍA

**ACOSTA**, Alberto. El Buen Vivir en el camino del post-desarrollo: Una lectura desde la Constitución de Montecristi. Quito, Fundación Friedrich Eber, 2010, p.13.

**ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE**, Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 449, 20 de Octubre 2008.

**ASAMBLEA NACIONAL**, código orgánico de organización territorial, autonomía y descentralización, Registro Oficial No. 303, 19 de Octubre 2010.

**ASAMBLEA NACIONAL**, Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Art. 71.

**BOAVENTURA** de Sousa Santos, investigador y profesor de la Universidad de Coímbra, ha publicado diversos artículos y libros sobre el presupuesto participativo (1998 y 2002).

**CASTORIADIS**, Cornelius. La democracia como procedimiento y como régimen. En: Iniciativa socialista. Barcelona. No. 38. 2000.

**CENSO DE POBLACIÓN Y VIVIENDA** realizado por el INEC en el año 2010.

**CENTRO DE ESTUDIOS MUNICIPALES** Cordillera. Foro Chileno de presupuestos participativos. 2003.

**CIFUENTES** A. Elsa Gladys. El gobernante como facilitador de la democracia. Presentación de la experiencia de Risaralda en presupuesto participativo. Río negro abril 10 y 11 de 2003.

**CÓDIGO DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA**. Cuenca. 2008.

**CÓDIGO ORGÁNICO DE PLANIFICACIÓN Y FINANZAS PÚBLICAS** COPFP.



**DELA MAZA**, Gonzalo. Flores, D. Santiago de Chile. Gestión Municipal Participativa. Universidad de Los Lagos – Corporación Innovación y Ciudadanía. Marzo, 2009.

**DOVAL**. Jorge. ¿Qué es el Presupuesto Participativo? Instituto de Estudios y Formación, Área de Promoción del PP. República Dominicana. Santo Domingo. 2005.

**FEDOZZI**. Luciano. Fue responsable de una de las instancias de gobierno encargadas del presupuesto participativo en el primer gobierno del PT (1989-1992), investigador en la Universidad de Rio Grande do Sul y ha publicado dos libros y varios artículos sobre la experiencia de Porto Alegre (1997 y 2000).

**FRANCES**. Francisco. Guía metodológica de los Presupuestos Participativos. España. Alicante. 2008.

**GENRO**. Tarso, alcalde de Porto Alegre dos veces durante los años 1993-1996 y 2000-2003, gobernador del Estado de Rio Grande do Sul y ex ministro del gobierno del Presidente Lula.

**GIORGIS**. Liliana. “La problemática del ejercicio pleno de la ciudadanía en situaciones de marginación, desempleo y pobreza. Necesidad de una democratización de la democracia para garantizar la efectiva participación política de todos”. En: Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Edición Especial sobre Participación Política. Nº 34-35, San José de Costa Rica. 2002.

**GUÍA METODOLÓGICA** del PPMT. PDDL, 2006.

**HABERMAS**, Jürgen. La transformación de la estructura pública. Madrid. 1989. Pág. 15.  
<http://alainet.org/active/29839&lang=es>

**ILUSTRE CONCEJO CANTONAL DE CUENCA**. Ordenanza apoyo municipal a las Juntas parroquiales rurales del Cantón Cuenca. Publicada en el mes de abril del 2001.

**ILUSTRE CONCEJO CANTONAL DE CUENCA**. Ordenanza de Aprobación del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca. Art. 3. Diciembre. 2011.



**ILUSTRE CONCEJO CANTONAL DE CUENCA.** Ordenanza que norma la participación ciudadana y cogestión de los presupuestos participativos con las parroquias rurales del Cantón Cuenca. I. Municipalidad de Cuenca. Cuenca. 2008.

**JARAMILLO,** Juan Camilo; **BELTRÁN,** Gladys. El lugar donde todo sucede. Las aventuras de los caballeros del Mandala. Ed. Norma Comunicaciones S. A. Bogotá. 1998. p. 121.

**JIMÉNEZ.** William. Conocimiento, poder y democracia, Bogotá, ESAP Publicaciones. 1998.

**JORQUERA.** Daniela. Gobernanza para el desarrollo local. Documento de Trabajo N° 6. Proyecto Conocimiento y Cambio en Pobreza Rural y Desarrollo. Rimisp, Santiago, Chile. 2011.

**LEY ORGÁNICA DE JUNTAS PARROQUIALES** 27 de octubre del año 2000.

**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS.** El Presupuesto Participativo en el Perú. Junio 2005.

**MOLINA.** J. y H. Vaivads: “Participación de los ciudadanos en el funcionamiento del Estado venezolano”, Cuestiones Políticas, 3, 1987. Pp. 33-40.

**NOGUEIRA.** Humberto. “Manual de Educación Cívica”, Ed. Andrés Bello, Santiago, 1993,

**OSORIO.** Diego. Delegado de la comunidad en el municipio de Marsella. Entrevista. Junio. 2003.

**PLAN DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL CANTÓN CUENCA.** Ilustre Municipalidad De Cuenca. Universidad Del Azuay. 2011.

**RAMIREZ,** René. La Felicidad como medida del Buen Vivir en Ecuador. Entre la materialidad y la subjetividad, en Documento de Trabajo No.1.

**RAMIREZ,** René. La Felicidad como medida del Buen Vivir en Ecuador. Entre la materialidad y la subjetividad, en Documento de Trabajo No.1.

**RODRIGUES.** Jahir. Defendiendo lo público y construyendo Ciudadanía. Risaralda. Colombia. 2003.



**RUANO.** José. La Gobernanza como forma de Acción pública y como concepto analítico: Portugal. CLAD. 2002. VII Congreso CLAD sobre reforma del Estado y de la Administración Pública 8.11 octubre 2002.

**SALINAS.** Juan. Foro Chileno de presupuestos participativos. 2010.

**SECRETARIA NACIONAL DE PLANIFICACION Y DESARROLLO-SENPLADES.** Plan Nacional de Desarrollo. Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural. SENPLADES. Quito. 2009.

**SILVA.** Francisco. Gerencia Pública Integral. Primera edición. Quito. Noviembre del 2009.

**TORO,** Bernardo. Principios básicos de la democracia. Viva La Ciudadanía – FOREC. Armenia. 2000.

**TORTOSA.** José María; “Sumak Kawsay, Suma Qamaña”, Buen Vivir, Fundación Carolina, Madrid, 2009.

**VERDESOTO;** Luis. Presentación, en “Quito, un caleidoscopio de percepciones-midiendo la calidad de vida”, Corporación Instituto de la Ciudad de Quito. 2009.

Página web INEC

Página web. Municipio de Cuenca

Página web de la Asamblea Constitucional



## **ANEXOS**

### **Anexo 1**

#### **ORDENANZA DE APOYO MUNICIPAL A LAS JUNTAS PARROQUIALES RURALES DEL CANTON CUENCA**

Publicado el: 25/04/2001

#### **ORDENANZA DE APOYO MUNICIPAL A LAS JUNTAS PARROQUIALES RURALES DEL CANTÓN CUENCA**

**EL I. CONCEJO CANTONAL DE CUENCA, CONSIDERANDO:**

Que en el Art. 228 de la Constitución Vigente dispone que los gobiernos seccionales autónomos serán ejercidos por los consejos provinciales, los concejos municipales y las juntas parroquiales.

Que en el Art. 228 de la Constitución Vigente dispone que los gobiernos seccionales autónomos sean ejercidos por los consejos provinciales, los concejos municipales y las juntas parroquiales.

Que en el Registro Oficial Nro. 193 del 27 de Octubre del año 2000, se ha publicado la Ley Orgánica de Juntas Parroquiales que regula el funcionamiento de las mismas

Que dicha Ley no deroga las normas constantes en la Ley de Régimen Municipal ni la Ley de Descentralización que contienen normas aplicables a las Juntas Parroquiales en su relación con las Municipalidades

Que entre las principales responsabilidades de la Municipalidad se encuentra el fomentar el desarrollo integral de los barrios, comunidades y parroquias del sector rural del Cantón Cuenca mediante el apoyo a las Juntas Parroquiales de cada circunscripción

Que el establecimiento de principios de relación y comunicación directa, Municipio – Parroquias - comunidad, el apoyo a formas de autogestión





y cogestión social y el fortalecimiento de formas de organización social son indispensables para desarrollar la gobernabilidad local

Que en la normativa vigente, se establecen los roles, funciones y responsabilidades de las instancias de participación ciudadana, siendo necesario el normar su actuación en el territorio de jurisdicción municipal

En uso de las atribuciones contenidas en la Constitución de la República y la Ley de Régimen Municipal

**EXPIDE:**

La Siguiete **“ORDENANZA DE APOYO MUNICIPAL A LAS JUNTAS PARROQUIALES RURALES DEL CANTÓN CUENCA”**

**CAPITULO I**

**DE LA RELACIÓN DE LA MUNICIPALIDAD CON LAS JUNTAS PARROQUIALES**

**Art. 1.-** La presente Ordenanza regula la relación entre la Municipalidad de Cuenca y las Juntas Parroquiales Rurales de su jurisdicción.

**Art. 2.-** La Municipalidad establecerá relaciones directas de comunicación, coordinación y cogestión con todas las Juntas Parroquiales de su jurisdicción en el marco del apoyo y respeto mutuo, evitando otras formas de intermediación que afecten la legitimidad de las Juntas Parroquiales como órganos de gobierno en sus Parroquias.

**Art. 3.-** La Municipalidad establecerá los sistemas cantonales de planificación integral, control, presupuesto, administración de equipamiento y formulación de planes, programas y proyectos en todas las áreas del desarrollo local, garantizando la coordinación de las Juntas Parroquiales y la participación democrática de la población.

**Art. 4.-** La Junta Parroquial es el medio de relación entre la Municipalidad y la Parroquia. La Municipalidad apoyará su fortalecimiento tramitando todas las solicitudes y peticiones parroquiales a través de aquella y en el marco de los planes de desarrollo parroquial, y propiciando su integración a las



diferentes instancias descentralizadas y desconcentradas pertinentes de Gobierno Local.

**Art. 5.-** Sin perjuicio de la división territorial provincial, cantonal y parroquial, la Municipalidad reconoce para efectos de la planificación, a las comunidades, anejos, caseríos o barrios, en coordinación con la Junta Parroquial.

**Art. 6.-** En cada comunidad, anejo, caserío o barrio, se reconoce una sola representación. En caso de controversia, la Junta Parroquial establecerá la legitimidad de esa representación.

**Art. 7.-** Las Resoluciones de la Junta Parroquial y todos sus actos de administración, podrán ser reclamados y resueltos por el Alcalde o por la instancia administrativa que delegue dicha Autoridad, sin perjuicio de los recursos contemplados en la Ley de Régimen Municipal

#### **DE LA PLANIFICACIÓN Y LA INVERSIÓN DE RECURSOS ECONOMICOS MUNICIPALES EN LAS PARROQUIAS RURALES**

**Art. 8.-** La planificación participativa será la base para la elaboración y aprobación de la proforma presupuestaria municipal anual, en la que obligatoriamente se hará constar los recursos que invertirá la Municipalidad en cada Parroquia. La Municipalidad en coordinación con el Consejo Provincial y las Juntas Parroquiales, de conformidad con las leyes vigentes, establecerá los recursos presupuestarios a invertir en cada Parroquia.

**Art. 9.-** El Plan de Desarrollo Parroquial, elaborado de conformidad con la ley, será el documento básico para garantizar la inversión municipal. La Secretaría General de Planificación y la Dirección Financiera establecerán los mecanismos de apoyo a cada parroquia para su formulación y ejecución, integrando las perspectivas del desarrollo integral y el ordenamiento urbanístico.

La Municipalidad de Cuenca en la medida de las posibilidades que se presentaren apoyará la gestión de fondos adicionales destinados a la implementación de Proyectos de Desarrollo Local en las parroquias del cantón.

**Art. 10.-** El porcentaje del presupuesto de inversión que la Municipalidad debe destinar a las Parroquias Rurales en obras o proyectos se dividirá, en



una base uniforme de distribución y además en otro segmento que considere las siguientes variables: número de habitantes, necesidades básicas insatisfechas, capacidad contributiva, logros en el mejoramiento de los niveles de vida de acuerdo al cumplimiento de planes parroquiales, eficiencia administrativa y valoración de bienes y servicios ambientales de beneficio cantonal. La Secretaría General de Planificación en coordinación con la Dirección Financiera Municipal, elaborará el instructivo necesario para practicar la distribución de recursos.

**Art. 11.-** La Dirección Financiera de la Municipalidad de Cuenca, establecerá un sistema de manejo financiero por cuentas independientes para cada parroquia, con el fin de promover un sistema transparente de aportes y gastos

**Art. 12.-** Para la ejecución de obras por parte de la municipalidad en el ámbito Parroquial, se preferirán de acuerdo con la Ley, fórmulas de contratación comunitaria.

#### **DE LA TRANSFERENCIA DE RESPONSABILIDADES MUNICIPALES A LAS JUNTAS PARROQUIALES**

**Art. 13.-** La Municipalidad de Cuenca transferirá a las Juntas Parroquiales, responsabilidades específicas en los siguientes ámbitos de su competencia: mantenimiento preventivo, aseo y control de caminos, calles, plazas y demás espacios públicos y equipamientos comunitarios; mantenimiento de alumbrado público; labores de control municipal y participación en recaudación de recursos.

**Art. 14.-** La transferencia de competencia ocurrirá previa resolución del I. Concejo Cantonal que autorizará la suscripción del convenio correspondiente de transferencia de competencia con cada una de las Juntas Parroquiales. El convenio establecerá en cada caso, las competencias y atribuciones transferidas a la Junta Parroquial respectiva, sin perjuicio de la potestad privativa que en el orden normativo le corresponde al I. Concejo Cantonal.

**Art. 15.-** Para el cabal desarrollo administrativo y financiero de cada Junta Parroquial, el personal del Departamento de Auditoría Interna Municipal capacitará y asesorará a cada Junta Parroquial. Para la transferencia de



competencias resuelta por el I. Concejo Cantonal establecerá los mecanismos de auditoría y control que considere pertinentes.

### **DISPOSICIONES GENERALES**

**Primera:** La presente Ordenanza General entrará en vigencia a partir de su publicación.

**Segunda:** Deroganse todas las Ordenanzas, Reglamentos y disposiciones existentes que se opongan a la aplicación del presente Instrumento General.

## **Anexo 2**



ENCUESTA A LOS GOBIERNOS PARROQUIALES RURALES DEL CANTON CUENCA													
PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS Y PARTICIPACION CIUDADANA													
la Siguiente encuesta tiene por objetivo: Describir el proceso de presupuestación participativa, e Identificar los mecanismos de participación ciudadana en torno a la política pública													
Fecha				Ficha									
<b>DATOS GENERALES</b>													
Apellidos				Nombres									
Dignidad													
Dirección				Teléfono									
Parroquia				Cantón									
<b>Sistema de participación ciudadana</b>													
<b>1 ¿Cómo Junta Parroquial que nivel de importancia le da a la organización y participación ciudadana?</b>													
Alto	<input type="checkbox"/>	Medio	<input type="checkbox"/>	Bajo	<input type="checkbox"/>	Indiferente	<input type="checkbox"/>						
<b>2 ¿Qué proyectos y/o acciones ha implementado para fortalecer la organización y participación ciudadana entorno a los presupuestos participativos?</b>													
Capacitación	<input type="checkbox"/>	Información / difusión	<input type="checkbox"/>	Eventos (sociales, culturales)	<input type="checkbox"/>	Ninguno	<input type="checkbox"/>						
<b>3.- ¿Qué mecanismos de participación ciudadana existen en torno a los presupuestos participativos?</b>													
Asambleas parroquiales	<input type="checkbox"/>	Asambleas comunitarias	<input type="checkbox"/>	Asambleas sectoriales	<input type="checkbox"/>	Mesas temáticas	<input type="checkbox"/>	Audiencias públicas	<input type="checkbox"/>	Silla vacía	<input type="checkbox"/>	Reuniones	Mingas otras
<b>4.- ¿Cuenta el Gad Parroquial con un reglamento en torno al sistema de participación ciudadana y presupuesto participativo?</b>													
si	<input type="checkbox"/>	no	<input type="checkbox"/>	borrador	<input type="checkbox"/>								
<b>5.- ¿Que porcentaje estima usted de la población participa en este proceso de presupuestación participativa?</b>													
10 - 30%	<input type="checkbox"/>	30 - 50%	<input type="checkbox"/>	50 - 70%	<input type="checkbox"/>	70% - 100%	<input type="checkbox"/>						
<b>6.- ¿las comunidades y organizaciones locales cuentan con algún instrumento reglamentado en torno a la participación?</b>													
Si	<input type="checkbox"/>	No	<input type="checkbox"/>	No contesta	<input type="checkbox"/>								
<b>7.- ¿Desde el punto de vista de genero e intergeneracional, quienes participan mas?</b>													
Hombres	<input type="checkbox"/>	Mujeres	<input type="checkbox"/>	niños	<input type="checkbox"/>	Jóvenes	<input type="checkbox"/>	adulto mayor	<input type="checkbox"/>				



<b>8.- ¿Que organizaciones e instituciones funcionales locales participan mas en el proceso de presupuestos participativos?</b>														
Educativas	<input type="checkbox"/>	Productivas	<input type="checkbox"/>	Culturales, sociales	<input type="checkbox"/>	Agua	<input type="checkbox"/>	Ambientales	<input type="checkbox"/>	otros	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>9.- ¿A su criterio, en qué etapas de la presupuestación participativa con mayor frecuencia participa la ciudadanía?</b>														
Ejecución	<input type="checkbox"/>	gestión	<input type="checkbox"/>	Prioridad	<input type="checkbox"/>	Diagnostico	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>Sistema de planificación ciudadana</b>														
<b>10.- ¿Cuenta el Gad Parroquial con plan de desarrollo y ordenamiento territorial parroquial?</b>														
si	<input type="checkbox"/>	no	<input type="checkbox"/>	borrador	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>11.- ¿La Junta Parroquial que nivel de importancia le da a la planificación parroquial?</b>														
Alto	<input type="checkbox"/>	Medio	<input type="checkbox"/>	Bajo	<input type="checkbox"/>	Indiferente	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>12.- ¿A su criterio, el nivel de participación de los líderes comunitarios y organizaciones locales en la elaboración del PDOT fue?</b>														
Alto	<input type="checkbox"/>	Medio	<input type="checkbox"/>	Bajo	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>13.- ¿En la actualidad como Junta Parroquial ha actualizado o está actualizando el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Parroquial?</b>														
si	<input type="checkbox"/>	no	<input type="checkbox"/>	No contesta	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>14.- ¿El accionar de la Junta Parroquial está enmarcada en el PDOT parroquial?</b>														
si	<input type="checkbox"/>	no	<input type="checkbox"/>	indiferente	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>



<b>Sistema de veeduría y control social</b>													
<b>15.- ¿A su criterio, cual es el nivel de importancia de la veeduría y control social para la administración y gestión pública del Gad Parroquial?</b>													
Muy importante		Medianamente importante		Indiferente									
<b>16.- ¿Cuenta la parroquia con alguna estructura ciudadana formal para el ejercicio de la veeduría y control social?</b>													
si		no		No contesta									
<b>17.- ¿Cuenta el Gad Parroquial con un reglamento en torno a la veeduría y control social?</b>													
si		no		borrador									
<b>18.- ¿Qué instancias informales ejercen la veeduría ciudadana en torno a los presupuestos participativos?</b>													
Asambleas parroquiales		Mingas		Asambleas comunitarias		Asambleas sectoriales		Otras instancias					
<b>19.- ¿Las instancias informales en que aspectos realiza "reclamos" - veeduría social?</b>													
Proyectos, Obras, PP		Administración GAD P		Otras instancias sector publico		Políticas publicas							



### **Anexo 3**

## **ORDENANZA QUE NORMA LA PARTICIPACION CIUDADANA Y COGESTIÓN DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS CON LAS PARROQUIAS RURALES DEL CANTON CUENCA**

### **EL I. CONCEJO CANTONAL DE CUENCA,**

#### **CONSIDERANDO:**

Que la Constitución de la República del Ecuador al declarar cuales son los deberes primordiales del Estado, entre otros señala:

Art. 3 son deberes primordiales del Estado:

5. Planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al buen vivir.

6.- Promover del desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización.

Al reconocer, el derecho de participación en el Art. 61 reconoce a todos los nacionales a participar en los asuntos de interés público, a presentar proyectos de iniciativa popular normativa, a ser consultados y a fiscalizar los actos de poder público.

En el art. 85 numeral 3 el legislador constituyente dispone que el Estado garantizará la distribución equitativa y solidaria del presupuesto para la ejecución de las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos y además en la formulación, ejecución evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos se garantizará la participación de las personas, pueblos, comunidades y nacionalidades.

La Carta Fundamental al normar los principios de la participación en democracia proclama, art. 95.- Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad,





autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad.

La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria.

En el Art. 100, la Ley Fundamental norma la participación ciudadana en los diferentes niveles de gobierno: en todos los niveles de gobierno se conformarán instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno, que funcionarán regidas por principios democráticos. La participación en estas instancias se ejerce para:

- 1.- Elaborar planes y políticas nacionales, locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía.
- 2.- Mejorar la calidad de la inversión pública y definir agendas de desarrollo.
- 3.- Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos.
- 4.- Fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social.
- 5.- Promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación.

Para el ejercicio de esta participación se organizarán audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y las demás instancias que promueva la ciudadanía.

El inciso segundo del art. 238 de la Constitución de la República dispone:

Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional.

Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales.



Y el art. 241 del mismo cuerpo legal dice: la planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados.

Que la Ley Orgánica de Juntas Parroquiales promulgado el 27 de octubre del año 2000 al determinar las atribuciones de estos organismos dispone como necesidad insoslayable la coordinación con los organismos del Estado, la planificación, la formulación de presupuestos y la ejecución de las políticas, programas y proyectos de desarrollo de la parroquia a través de la participación ciudadana.

La misma Ley ordena que el presupuesto anual debe considerar la población, las necesidades básicas insatisfechas, potencialidades, equidad de género, derechos de niños y adolescentes, la diversidad étnica, cultural, ambiental.

Que la experiencia desarrollada por las Juntas Parroquiales del cantón Cuenca y la I. Municipalidad, en acción mancomunada han demostrado que la gestión democrática y participativa de los gobiernos seccionales autónomos contribuyen a la eficacia de la intervención pública, al desarrollo social y ambiental, mejorando de esta manera la vida.

Que es necesario que la experiencia lograda continúe y se profundice de tal manera que cuente con los instrumentos adecuados que permitan la cogestión, mancomunidad, la responsabilidad y complementariedad para el desarrollo equitativo social y de género del cantón.

Que en la normativa vigente, se establecen los roles, funciones y responsabilidades de las instancias de participación ciudadana, siendo necesario normar su actuación en el territorio de la jurisdicción municipal;

En uso de las atribuciones contenidas por la Constitución de la República y la Ley de Régimen Municipal,

#### **EXPIDE:**

**La siguiente “ORDENANZA QUE NORMA LA PARTICIPACION CIUDADANA Y COGESTIÓN DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN LAS PARROQUIAS RURALES DEL CANTON CUENCA”**



## CONCEPTOS BASICOS

**Art. 1.-** Los gobiernos locales están obligados a promover la participación ciudadana en la formulación, debate y concertación de sus planes territoriales, estratégicos, presupuestos, y en la gestión pública garantizando el acceso de todos los ciudadanos y ciudadanas a la información pública, así como la conformación y funcionamiento de espacios y mecanismos de consulta, concertación, control, evaluación y rendición de cuentas, que anualmente realizarán ante la Asamblea Parroquial, con representación municipal y otros organismos públicos y privados involucrados en el proceso de participación social.

Para efecto de la presente ordenanza, se entenderá por participación ciudadana, la posibilidad que tienen los ciudadanos de intervenir, tomar parte y ser considerados en las diferentes instancias de las parroquias y sus comunidades.

El Presupuesto Participativo es una forma de cogestión municipal que tiene por objeto principal incorporar en el proceso de determinación de la inversión de recursos municipales a la comunidad, a través de un proceso de participación ciudadana normado y transparente que buscará mejorar las condiciones y calidad de vida de la población, a través de la distribución equitativa del poder de decisión y concertación de hombres y mujeres de todas las edades en la inversión pública propiciando la relación entre la I. Municipalidad de Cuenca, Junta Parroquial y la población.

### **Art. 2.-** OBJETO DE LA ORDENANZA.

Promover y garantizar la participación democrática de los hombres y mujeres, así como normar los procedimientos para la deliberación, decisión, cogestión, formulación, ejecución, seguimiento y control de los presupuestos participativos parroquiales, que contribuyan a mejorar las condiciones de vida, la distribución equitativa de los recursos, la disminución de las brechas de inequidad social y de género, la transparencia y efectividad de la gestión pública que permita alcanzar de manera concertada los objetivos constitucionales del régimen del buen vivir.

### **Art. 3.-** PRINCIPIOS

La participación ciudadana y presupuestos participativos se sustentan en los principios de: democracia participativa, universalidad, transparencia,



equidad, eficiencia, eficacia, inclusión y justicia social, equidad territorial, corresponsabilidad comunitaria, desarrollo sostenible y sustentable, desconcentración y descentralización administrativa.

**Art. 4.- ÁMBITO DE APLICACIÓN**

Las disposiciones contenidas en la presente ordenanza, se aplicaran en el ámbito geográfico correspondiente a la circunscripción territorial de las Juntas Parroquiales Rurales del Cantón Cuenca constituidas como gobiernos seccionales autónomos.

**Art. 5.- DE LAS INSTANCIAS DE CARÁCTER MUNICIPAL**

El manejo, gestión y cogestión del Presupuesto Participativo estarán a cargo de la I. Municipalidad de Cuenca, a través de la Secretaría General de Planificación y la Unidad de Desarrollo Rural, encargada de gerenciar, administrar y monitorear el proceso, en función de la planificación estratégica y territorial integral del Cantón Cuenca. Esta instancia coordinará con las demás direcciones, empresas municipales y organismos públicos y privados afines a la formulación y ejecución de políticas públicas y sociales.

La Secretaría General de Planificación y la Unidad de Desarrollo Rural conjuntamente con las Juntas Parroquiales y sus delegados formulará los instructivos y documentos de carácter técnico que permitan la ordenada relación, identificación, ejecución, seguimiento y evaluación de los Planes Operativos Anuales parroquiales.

Las direcciones municipales así como sus empresas, intervendrán en el área rural bajo la lógica del presupuesto participativo, a fin de fortalecer y garantizar su eficiencia, eficacia y sostenibilidad del proceso.

**Art. 6.- DE LA I MUNICIPALIDAD Y EL GOBIERNO PARROQUIAL**

La I. Municipalidad de Cuenca establecerá relaciones directas de comunicación, coordinación, cogestión e integración con todas las Juntas Parroquiales de su jurisdicción en el marco del apoyo y respeto mutuo, evitando otras formas de intermediación que afecten la legitimidad de las Juntas Parroquiales como órganos de gobierno autónomo. Así mismo, el Municipio apoyará la gestión de obtención de fondos adicionales ante



organismos públicos y privados, destinados a proyectos de desarrollo o emergencias de diversa índole que se presentaren en las parroquias rurales.

Las Juntas Parroquiales Rurales desarrollarán sus actividades respetando las políticas públicas del planeamiento estratégico y territorial aprobado por el Concejo Cantonal y la asamblea Parroquial.

#### **Art. 7.- DE LA TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS**

La I. Municipalidad transferirá a las Juntas Parroquiales, previa justificación y verificación de su capacidad técnica y operativa, todas aquellas competencias determinadas en la Constitución de la República y en las leyes vigentes, para lo cual suscribirá Convenios de Transferencia de Competencias. Tales convenios podrán suscribirse con las diferentes empresas municipales para el desarrollo de acciones complementarias en la prestación de los servicios públicos atribuidas a cada una de ellas.

La Municipalidad podrá suscribir convenios con una o más parroquias, favoreciendo la mancomunidad de las acciones parroquiales y municipales. A su vez las Juntas Parroquiales podrán suscribir convenios entre sí, para favorecer el desarrollo de las gestiones comunes a menores costos y con mejores rendimientos.

#### **Art. 8.- DE LAS FUENTES Y RECURSOS DE FINANCIAMIENTO**

En cada ejercicio fiscal, la I. Municipalidad asignará en su presupuesto, recursos destinados a financiar el Presupuesto Participativo de sus parroquias rurales, el mismo que propenderá a ser superior al asignado en el presupuesto anterior.

A la suscripción de los convenios, la I. Municipalidad entregará como mínimo el cincuenta por ciento de la inversión comprometida.

La Junta Parroquial a través del presupuesto participativo financiará como máximo el 90% del valor de cada obra o proyecto priorizado, debiendo la comunidad o sector social interesado aportar como mínimo el 10% restante a través de dinero en efectivo, insumos, materiales o mano de obra.

#### **Art. 9.- DE LA PLANIFICACION Y LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS**



La Municipalidad en coordinación con las Juntas Parroquiales, realizarán la actualización, formulación y elaboración de los Planes Estratégicos Parroquiales, Planes de Ordenamiento Territorial Rural, urbano parroquial y de expansión urbana.

La base metodológica para emprender el proceso de participación ciudadana y Presupuesto Participativo es la planificación estratégica – territorial tanto cantonal como parroquial de manera concertada.

Los acuerdos de mancomunidad contendrán el conjunto de los proyectos que hayan sido analizados e identificados por las comunidades y posteriormente aprobados y validados por las Asambleas Parroquiales, y determinarán además, las responsabilidades técnicas de gestión y los mecanismos de control social a implementar para la veeduría ciudadana, los montos de la transferencia a los que se compromete el Municipio, con indicación de la partida presupuestaria y los plazos para su asignación y acreditación a la cuenta que determine la Junta Parroquial.

Los acuerdos de mancomunidad se sustentarán en los planes estratégicos parroquiales y territoriales, priorizarán las obras y proyectos en procesos participativos comunitarios, e incluirán inversiones en: infraestructura básica, servicios de salud, educación, ambiente, protección integral de derechos, participación ciudadana, proyectos de desarrollo económico territorial y abarcando al espectro de opciones humanas que disminuyan las brechas de inequidad social, territorial, etario y de género.

Serán ámbitos transversales que guían el proceso de Presupuesto Participativo; el ambiental, económico, social, cultural, territorial, organización social e institucional, redistribuyendo equitativamente los recursos según las prioridades locales.

Todos los proyectos y ejecutorias que sean parte del acuerdo de mancomunidad estarán sustentados en los estudios correspondientes conocidos y aprobados según sea el caso, por la Secretaría General de Planificación Municipal, en coordinación con la Unidad de Desarrollo Rural.

La participación de las Parroquias en el presupuesto de inversión municipal operará de acuerdo a los siguientes indicadores:

$$AP = a (PP) + b (I D HP) + c (ET) + d (GA).$$

AP= Asignación Parroquial	cET= Equidad Territorial
---------------------------	--------------------------



aPP= Población	dGA= Gestión Adminis-
b (I D HP) = Índice de desarrollo Humano Parroquial	trativa

Formula Matemática  $AP = a (PP) + b (I D HP) + c (ET) + d (GA)$

## **Art. 10.- DE LA GESTIÓN DE LOS ACUERDOS PARROQUIALES Y DE MANCOMUNIDAD**

Todos los programas y proyectos que formen parte de los acuerdos de mancomunidad serán ejecutados de manera directa o por contratos de gestión y mancomunidad que las propias Juntas Parroquiales suscribirán con los actores locales de cada uno de los proyectos.

La I. Municipalidad hará el seguimiento y fiscalización de los acuerdos de mancomunidad y de cada uno los programas y proyectos sin perjuicio de las responsabilidades que asuma la Junta Parroquial como ejecutora.

La Municipalidad, a través de sus distintas Direcciones y la Unidad de Desarrollo Rural, bajo la coordinación de la Secretaría General de Planificación, apoyará en cada una de las gestiones que, en el orden legal, administrativo, técnico, de gestión y asesoría, sean necesarias para el apoyo y fortalecimiento de las Juntas Parroquiales.

La Secretaría General de Planificación y la Unidad de Desarrollo Rural aprobarán los estudios técnicos y el presupuesto de cada uno de los acuerdos de mancomunidad. Los proyectos en cada año del ejercicio fiscal podrán desarrollarse por etapas o fases de ejecución.

La Secretaría General de Planificación expedirá los instructivos necesarios para la gestión de los acuerdos de mancomunidad y está autorizada para disponer cambios, ampliaciones de plazo y tomar decisiones que sean necesarias para la cabal realización de cada uno de los programas y proyectos, pudiendo ser necesario disponer la suspensión, ajustes y traspasos presupuestarios.



**Art. 11.- ACTUALIZACIÓN METODOLÓGICA DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS.**

Anualmente se realizarán los ajustes respectivos a la metodología de participación ciudadana y presupuesto participativo en el marco de una concertación Municipalidad-Juntas Parroquiales.

**Art. 12.- DE LOS RECURSOS ASIGNADOS.**

Los recursos asignados por la Municipalidad de Cuenca a las Juntas Parroquiales, deberán manejarse de acuerdo a las normas legales y reglamentos que rigen la administración y control de recursos financieros del Estado y de las Ordenanzas, normas y políticas municipales. La Junta Parroquial deberá presentar a la I. Municipalidad un informe final que justifique la correcta utilización de la totalidad de los recursos entregados, sin perjuicio de la obligación que tienen frente a los organismos de control.

De acuerdo a lo dispuesto en el Art. 15 de la Ley Orgánica de Juntas Parroquiales, la Junta Parroquial, por gastos administrativos y corrientes que estén relacionados con la ejecución del presupuesto, en ningún caso podrá disponer de más del diez por ciento del fondo asignado.

**Art. 13.- EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO.**

La Unidad de Desarrollo Rural a través de la Secretaria General de Planificación, coordinará, planificará, aprobará y evaluará el desarrollo general del Presupuesto Participativo en conformidad a la presente ordenanza, en coordinación con la Dirección de Fiscalización.

**Art. 14.- DE LA VEEDURÍA CIUDADANA.**

La Asamblea Parroquial nombrará fuera del seno de la Junta una comisión de veeduría social integrada por tres miembros de la comunidad, que vigilará el cabal cumplimiento de los convenios de la Junta Parroquial y de mancomunidad establecidas con la I. Municipalidad de Cuenca.





## **DISPOSICIÓN GENERAL**

Todo lo relacionado con la estructura y funcionamiento del proceso de participación ciudadana y Presupuesto Participativo contemplados en la presente ordenanza será regulado a través de un reglamento general por la Secretaria General de Planificación, Unidad de Desarrollo Rural y demás departamentos involucrados en el proceso de intervención en el área rural, el mismo que deberá ser aprobado por el Concejo Cantonal.

## **DISPOSICIONES TRANSITORIAS**

**PRIMERA.-** El Alcalde en el plazo de 45 días dispondrá la creación de la Unidad de Desarrollo Rural.

**SEGUNDA.-** En el lapso no mayor de dos años las veintiuna parroquias actualizarán y contarán con los planes Estratégicos, Planes de Ordenamiento Territorial, Planes de Ordenamiento de la Cabecera Parroquial, en coordinación con la Municipalidad de Cuenca y el Plan Estratégico del Cantón Cuenca.

**TERCERA.-** Anualmente se analizará la fórmula matemática de distribución de recursos, con el propósito de disminuir las desigualdades socio territoriales.

**CERTIFICADO DE DISCUSION:** Certificamos que la presente Ordenanza fue conocida, discutida y aprobada por el Ilustre Concejo Cantonal en Primer y Segundo Debates en sus sesiones extraordinarias del 1 de noviembre y 23 de diciembre de 2008, respectivamente. Cuenca, 24 de diciembre de 2008.

Dr. Paúl Granda López,

Dr. Alfredo Aguilar Arízaga,

**VICEPRESIDENTE DEL ILUSTRE**

**SECRETARIO DEL ILUSTRE**

**CONCEJO CANTONAL**

**CONCEJO CANTONAL**

Proveyó y firmó el decreto que antecede el Ing. Marcelo Cabrera Palacios, Alcalde de Cuenca, a los 30 días del mes de diciembre de 2008.-  
**CERTIFICO.**

Dr. Alfredo Aguilar Arízaga,

**SECRETARIO DEL ILUSTRE CONCEJO CANTONAL**