



**UNIVERSIDAD TÉCNICA PARTICULAR DE LOJA**

**ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS**

**MAESTRÍA EN GESTIÓN DE DESARROLLO SOCIAL**

**MODALIDAD ABIERTA Y A DISTANCIA**

**NOMBRE DEL TRABAJO DE INVESTIGACIÓN: “Incidencia del presupuesto participativo en el modelo de gestión del Gobierno Autónomo Descentralizado de Cuenca. Período 2009 Y 2010 ”**

**Tesis de Grado previo la obtención del título de Magíster en Gestión de Desarrollo Social.**

**Autora: Ordóñez Aguirre, Tania Lorena, Abga.**

**Director: Pozo Cadena, Jorge Eduardo, Msg.**

**Centro Universitario: Cuenca**

**2011**

## **Certificación del Director de la Tesis**

Msg. Jorge Pozo Cadena

**DIRECTOR DE TESIS**

### **CERTIFICA:**

Que el presente trabajo de investigación titulado "INCIDENCIA DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN EL MODELO DE GESTIÓN DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DE CUENCA. PERÍODO 2009 Y 2010" realizado por la estudiante TANIA LORENA ORDÓÑEZ AGUIRRE, del Centro de Cuenca, ha sido orientado y revisado durante su ejecución, ajustándose a las normas establecidas por la Universidad Técnica Particular de Loja; por lo que apruebo y autorizo su presentación.

Loja, octubre 04 del 2011



Msg. Jorge Pozo Cadena  
**DIRECTOR**

## **AUTORÍA**

Yo, Tania Lorena Ordóñez Aguirre como autora del presente trabajo de investigación, soy responsable de las ideas, conceptos, procedimientos y resultados vertidos en el mismo.

f).....

Abga. Tania Lorena Ordóñez Aguirre

**AUTORA DE LA TESIS**

C.I. 010281690-7

## **CESIÓN DE DERECHOS**

Yo, Tania Lorena Ordoñez Aguirre, declaro ser autora del presente trabajo y eximo expresamente a la Universidad Técnica Particular de Loja y a sus representantes legales de posibles reclamos o acciones legales.

Adicionalmente declaro conocer y aceptar la disposición del Art. 67 del Estatuto Orgánico de la Universidad Técnica Particular de Loja que en su parte pertinente textualmente dice: “Forman parte del patrimonio de la Universidad la propiedad intelectual de investigaciones, trabajos científicos o técnicos y tesis de grado que se realicen a través o con el apoyo financiero, académico o institucional (operativo) de la Universidad”

Loja, octubre 05 del 2011

f).....

Abga. Tania Lorena Ordoñez Aguirre

**AUTORA DE LA TESIS**

C.I. 010281690-7

## **AGRADECIMIENTO**

A mi Dios que me obsequia cada día la vida,

A mis padres: Anita y Rommel porque son el pilar de mi existencia terrenal,

A Hernán y Karina por conformar una fortaleza de amor fraternal,

Y, toda mi gratitud y reconocimiento al Msg. Jorge Pozo Cadena, mi Director de esta tesis, por ser innumerables los motivos por los cuales reconozco su tarea y demasiadas las razones para registrarlo. Durante esta ráfaga de tiempo he aprendido de mi Director, su altísima calidad humana y de su grandiosa dimensión como profesional y académico. Y, a través de él, mi reconocimiento a todos y todas quienes conforman la Universidad Técnica Particular de Loja, mi "UTPL", por difundir sus conocimientos y permitirme de alguna manera contribuir con mis conciudadanos y conciudadanas, fortaleciendo aún más nuestra fructífera nación, nuestro país Ecuador.

Mi agradecimiento a Roció y Vicente, compañeros y amigos infalibles en esta cruzada.

## **DEDICATORIA**

A mi hijo Paúl Andrés, mi tesoro más sublime que da significado a mi vida, quién con su amor, comprensión y apoyo comparte mis esperanzas e ilusiones; forjando juntos caminos, para que cada día sean las realidades vivenciales un... eterno arco iris.

## **ABSTRACT**

This thesis, boarded the "Incidence of the Participatory Budget in the management model of Decentralized Autonomous Government in the Municipality of Cuenca-Ecuador." Period: 2009 and 2010, whose research has shown the participation as a right and constitutional obligation is essential for the development of its locality, through a direct democracy and self-fulfilling to think of men and women that make up a territorial jurisdiction.

It was shown that the Basin-Ecuador GAD'S, exercises their cantonal strategic planning, low binding edges of proactive participation of its citizens, contributing to strengthening local development for the good life, through participatory budgets prepared with input from the collective knowledge of men and women in rural areas; contributions openly discussed and agreed with all actors of civil society and local government.

The sources that were used were both the primary and secondary schools; the research addressed a proposed change effective and feasible for the optimization of all resources within a locality with a mission and vision embodied in the sumak kawsay.

## RESÚMEN

La presente tesis, abordó a la “Incidencia del Presupuesto Participativo en el modelo de Gestión del Gobierno Autónomo Descentralizado del Municipio de Cuenca. Período: 2009 y 2010, cuya investigación demostró que la participación ciudadana como un derecho y obligación Constitucional es fundamental para el desarrollo de su localidad, a través de una democracia directa y retroalimentada con el pensar de los hombres y mujeres que conforman una jurisdicción territorial.

Se demostró que el GAD“S de Cuenca-Ecuador, ejerce su planificación estratégica cantonal, bajo las aristas vinculantes de participación proactiva de sus ciudadanos(as), que contribuyeron a fortalecer el desarrollo local para el buen vivir, a través de los presupuestos participativos elaborados con aportaciones de conocimientos colectivos de hombres y mujeres ubicadas en las zonas rurales; aportaciones discutidas abiertamente y consensuadas con todos los actores de la sociedad civil y el gobierno local.

Las fuentes que se utilizaron fueron tanto las primarias como las secundarias; la investigación abordó una propuesta de cambio efectiva y factible para la optimización de todos los recursos dentro de una localidad con una misión y visión plasmada en el sumak kawsay.



## **INTRODUCCIÓN**

La presente tesis revisa la incidencia del Presupuesto Participativo en el modelo de gestión del Gobierno Autónomo Descentralizado del Ilustre Municipio de Cuenca, en el periodo 2009 y 2010.

La realidad del desarrollo local evidencia una desvinculación entre los planes, programas, proyectos y presupuestos participativos entre los Gobiernos Locales con las Juntas Parroquiales ante la priorización de las demandas de las y los ciudadanos de su jurisdicción.

Este escenario plantea a la institucionalidad municipal la necesidad de relanzar su interconexión permanente con la sociedad civil a través de la participación ciudadana, con un modelo de gestión participativo encaminado a gestar cambios en su gobernanza con la finalidad de descentralizar y modernizar la gestión pública; obteniendo mayor participación de las y los ciudadanos, teniendo como base una normativa reorientadora a una distribución equitativa y justa del monto financiera presupuestario.

Para ello el análisis se centra en el contexto del origen de la participación ciudadana: su definición, procesos y formas.

Hace referencia al modelo de gestión del Gobierno Autónomo Descentralizado de Cuenca y la corresponsabilidad de la sociedad civil, como una nueva alternativa de desarrollo, sus desafíos, beneficios y barreras de la participación ciudadana, los nuevos retos para la gestión municipal, sus etapas participativas, la corresponsabilidad de la sociedad civil y la incidencia de las y los actores sociales.

Enmarcándose la normativa jurídica de la participación ciudadana, su contexto, normativa nacional: el neoconstitucionalismo, la Constitución Política 2008, el Código Orgánico Territorial, Autonomías y Descentralización, COOTAD, La Ley Orgánica de Participación Ciudadana, LOPC, normativa internacional y finaliza con la normativa cantonal

Se aborda al Cantón Cuenca, su situación geográfica y población, su división territorial, política, una breve descripción socioeconómica y sus principales indicadores demográficos.

Se incluye el presupuesto participativo, su origen, su concepto, beneficios, características y descartando la corrupción. Se incluye propiamente el modelo de gestión del presupuesto participativo en el GAD´S del Municipio de Cuenca, su introducción-antecedentes, ideal de la población rural, la aplicación del PP, guías bases, objetivos, posicionamiento de las mujeres, ciclos, fases, apoyos extra presupuestarios, rol y función de la Unidad de Descentralización y Participación de Desarrollo Urbano y Rural, la gestión distributiva, asignaciones progresivas desde el periodo 2001-2010, asignaciones presupuestarias 2009-2010 y el modelo que se aplica.

En esta investigación incluyo la elaboración de indicadores, entrevistas y análisis de resultados, la constatación de la hipótesis y verificación de los objetivos. Finalizando con las conclusiones, recomendaciones, bibliografía y anexos.

Análisis que oriento es por la importancia que tiene la presente investigación para la institucionalidad del Ilustre Municipio de Cuenca, que ejerce su modelo de gestión hacia y para el desarrollo sustentable y sostenible del Cantón, en aras de contribuir a un mejor vivir de su población en base a un pilar de la democracia participativa y directa.

## JUSTIFICACIÓN

Con la presente tesis se enfoca a que el presupuesto participativo no sea solo un derecho de cumplimiento como eje de la participación ciudadana, que la administración del Municipio debe ejecutarlo; en su lugar que trascienda holísticamente y se establezca respuestas ante las interrogantes: ¿Si permite el desarrollo local de la jurisdicción ¿Se puede establecer su impacto de aceptación y corresponsabilidad conciudadana? ¿Existen los mecanismos o herramientas que permitan un seguimiento y evaluación? ¿Se visualiza su contribución para mejorar las condiciones de vida de las y los habitantes?.

Las fuentes que se utilizaran serán tanto las primarias como las secundarias; la investigación aborda la elaboración de una propuesta de cambio efectiva y factible para la optimización de todos los recursos dentro de una localidad con una misión y visión plasmada en el sumak kawsay.

Esta propuesta plantea incrementar la participación ciudadana para orientarla en el corto y mediano plazo con resultados viables de ser alcanzados por la sociedad civil como actores fundamentales del Ilustre Municipio de Cuenca, a través del Presupuesto Participativo dentro del Sistema Integral de la Participación Ciudadana, enmarcado en las bases legales del ordenamiento jurídico nacional establecido en la Constitución como un factor que necesariamente requiere ser desarrollado en la institucionalidad del Gobierno Municipal .

## **MARCO TEÓRICO**

En el desarrollo de la tesis se incluye una transferencia del conocimiento del deber y obligación de las y los actores sociales para estimular su participación ciudadana en las prioridades de inversión de los planes estratégicos anuales de la administración del Gobierno Local del Cantón Cuenca.

En este sentido, se aborda la situación planteada correspondiendo al capítulo 1, para ello el análisis se centra en el contexto del origen de la participación ciudadana: su definición, procesos y formas de participación ciudadana.

El capítulo 2 abarca la gestión del Gobierno Autónomo Descentralizado de Cuenca y la corresponsabilidad de la sociedad civil, como una nueva alternativa de desarrollo, sus desafíos, beneficios y barreras de la participación ciudadana, los nuevos retos para la gestión municipal, sus etapas participativas, la corresponsabilidad de la sociedad civil y la incidencia de las y los actores sociales.

Enmarcándose el capítulo 3 la normativa jurídica de la participación ciudadana, su contexto, normativa nacional: el neoconstitucionalismo, la Constitución Política 2008, el Código Orgánico Territorial, Autonomías y Descentralización, COOTAD, La Ley Orgánica de Participación Ciudadana, LOPC, normativa internacional y finaliza con la normativa cantonal.

El capítulo 4 abarca el Cantón Cuenca, su situación geográfica y población, su división territorial, política, una breve descripción socioeconómica y sus principales indicadores demográficos.

Abarca el capítulo 5 el presupuesto participativo, su origen, su concepto, beneficios, características y descartando la corrupción.

Se incluye en el capítulo 6 el modelo de gestión del presupuesto participativo en el GAD'S del Municipio de Cuenca, su introducción-antecedentes, ideal de la población rural, la aplicación del PP, guías bases, objetivos, posicionamiento de las mujeres, ciclos, fases, apoyos extra presupuestarios, rol y función de la Unidad de Descentralización y Participación de Desarrollo Urbano y Rural, la gestión distributiva,

asignaciones progresivas desde el periodo 2001-2010, asignaciones presupuestarias 2009-2010 y el modelo que se aplica.

En esta investigación se trata el capítulo 7 la elaboración de indicadores, entrevistas y análisis de resultados, la constatación de la hipótesis y verificación de los objetivos.

Y, finaliza con el capítulo 8 las conclusiones, recomendaciones, bibliografía y anexos..

## **OBJETIVOS**

### **OBJETIVO GENERAL:**

Incrementar una nueva forma de gestión vinculada más de cerca a la comunidad y su desarrollo sustentable y sostenible en el marco del sumak kawsay, del buen vivir.

### **OBJETIVOS ESPECIFICOS:**

1. Gestionar la participación de la comunidad
2. Analizar el mecanismo de distribución del presupuesto participativo
3. Generar un nuevo modelo de aplicación jurídica y financiera del Presupuesto Participativo.

## **HIPOTESIS**

Si el modelo de gestión del Municipio de Cuenca en la distribución del Presupuesto Participativo como derecho y garantía constitucional contribuye al desarrollo local de cada jurisdicción, con la finalidad de alcanzar el sumak kawsay.

## NDICE DE CONTENIDOS

### TÍTULO O TEMA: “INCIDENCIA DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN EL MODELO DE GESTIÓN DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DE CUENCA. PERÍODO 2009 Y 2010 ”

CERTIFICADO DEL DIRECTOR	II
AUTORÍA	III
CESIÓN DE LOS DERECHOS	IV
AGRADECIMIENTOS	V
DEDICATORIA	VI
ABSTRACT	01
INTRODUCCIÓN	03
JUSTIFICACIÓN	05
MARCO TEÓRICO	06
OBJETIVOS	08
HIPÓTESIS	09
INDICE DE CONTENIDOS	10
CAPÍTULO 1	
BREVE ANÁLISIS DEL ORIGEN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA	
1.1 A partir de su naturaleza filosofo-historico	14
1.2 Definición de la Participación Ciudadana	16
1.3 El proceso Participativo	17
1.4 Formas de Participación Ciudadana	18



## CAPÍTULO 2

### GESTIÓN MUNICIPAL DENTRO DEL MARCO CONCEPTUAL-TEÓRICO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LA CORRESPONSABILIDAD DE LA SOCIEDAD CIVIL

2.1. La Gestión Municipal Participativa: Una nueva alternativa de desarrollo	20
2.1.2 Desafíos: Los beneficios y barreras de la participación ciudadana	21
2.2. Nuevos Retos para la gestión municipal	22
2.3 Etapas de la Participación Ciudadana	23
2.4 Corresponsabilidad de la Sociedad Civil	26
2.4.1 Incidencia de las y los actores sociales	28

## CAPÍTULO 3

### NORMATIVA JURÍDICA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PAIS

3.1 Contexto de la Participación Ciudadana	31
3.2 Normativa Nacional: El Neoconstitucionalismo	33
3.3 La Constitución Política 2008	34
3.4 El Código Orgánico Territorial, Autonomías y Descentralización “COOTAD”	37
3.5 La Ley Orgánica de Participación Ciudadana “LOPC”	40
3.6 Normativa Internacional	53
3.7 Normativa Cantonal	53

## CAPÍTULO 4

### EL CANTÓN CUENCA

4.1 Situación geográfica y población	55
4.2 División del territorio	57
4.2.1 División política territorial	59
4.3 Breve descripción socioeconómica	60
4.3.1 Principales indicadores demográficos	

## CAPÍTULO 5

### EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

5.1 El Origen del Presupuesto Participativo	64
5.2 Que es el Presupuesto Participativo	65
5.3 Beneficios del Presupuesto Participativo para la localidad	66
5.4 Características del Presupuesto Participativo	67
5.5 Descartando la corrupción	71

## CAPÍTULO 6

### MODELO DE GESTIÓN DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN EL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DEL MUNICIPIO DE CUENCA

6.1 Introducción al Modelo de Gestión- Antecedentes	73
6.2 Ideal de la Población Rural	74
6.3 Aplicación del Presupuesto Participativo en el Cantón Cuenca	74
6.3.1 Guías bases del Presupuesto Participativo	77
6.3.2 Objetivos del Presupuesto Participativo en el Cantón Cuenca	78
6.4 Posicionamiento de las mujeres en el Presupuesto Participativo	80
6.5 Ciclo del Presupuesto Participativo Cantonal	81
6.5.1 Fases del Presupuesto Participativo	83
6.6 Apoyos municipales extra presupuestos participativos	96
6.7 Rol y Función de la Unidad de Descentralización y Participación de Desarrollo Urbano y Rural	96
6.8 La gestión municipal distributiva del Presupuesto participativo	99
6.8 1 Asignaciones progresivas financieras a las Junta Parroquiales: Periodo 2001 al 2010	100
6.8.2 Asignaciones presupuestarias 2009 y 2010	102
6.9 El modelo que se aplica	103

## CAPÍTULO 7

### ELABORACIÓN DE INDICADORES, ENTREVISTAS Y

### ANÁLISIS DE RESULTADOS

7.1 Justificación de elaboración de Indicadores, encuestas y entrevistas	107
7.2 Elaboración de indicadores, encuestas y entrevistas.	108
7.3 Valoración del posicionamiento de la Unidad de Descentralización y Participación Rural y Urbana	108
7.4 Estimación de la gestión municipal en el proceso participación Ciudadana	109
7.5 Análisis de los Resultados de las entrevistas y encuestas	109
7.5.1 Análisis y resultados de las entrevistas	109
7.5.2 Análisis y resultados de las encuestas	113
7.6 Muestra de investigación	115
7.7 Constatación de la hipótesis	118
7.8 Verificación de los objetivos	118

## CAPÍTULO 8

### CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

8.1 Conclusiones	119
8.2 Recomendaciones	121
8.3 Bibliografía	124
8.4 Anexos	126

# **CAPÍTULO 1**

## **BREVE ANÁLISIS DEL ORIGEN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

### **1.1. A PARTIR DE SU NATURALEZA FILÓSOFO-HISTÓRICA**

La disertación de la participación ciudadana es concebida por algunos filósofos entre ellos Cunill, Alain Touraine, Manuel Castells; que, éste concepto debe estar inserto en la actual era de la modernidad como un logro de una sociedad más participativa; sin embargo los teóricos de la marginalidad representado por Marta Harnecker lo plantearon como un instrumento para incorporar a los sectores marginados a la dinámica del desarrollo de cada situación geográfica; y, para otros autores como Norberto Bobbio, Ralf Darherndof establecen a la participación ciudadana como un elemento que hace frente a la pérdida de representatividad del sistema político.

En cambio, el razonamiento global para los gobiernos, es concebida como una herramienta inmejorable para crear nueva relación innovada, concertada, interactiva y permanente entre: “Sociedad Civil, Democracia y Estado”.

Históricamente las crisis económicas-financieras de los países, la globalización, la pobreza mundial y las brechas de la desigualdad a gran escala; evidencian las múltiples deficiencias del modelo tradicional aplicado de gobernanza en los estados; que lo que han generado es integrar disconformidades colectivas.

Es precisamente que a partir de los años setenta, que nacen distintos modelos basados en su gran mayoría en la disminución georeferencial del tamaño de las tierras; emergiendo en América Latina estructuras administrativas descentralizadas, con métodos que han variado de acuerdo a los conceptos referentes de la descentralización y la gobernanza que dependieron de los múltiples enfoques sobre el rol corresponsal que el estado tenía que desempeñar dentro de su jurisprudencia.

Recordemos el pensamiento de Slater Richar, 1989, en su obra La descentralización es un espejismo, un mito, una mascarada “...La descentralización es atrayente; se la puede percibir como una forma de liberar los bloques solidificados de una rígida

burocracia central; se la puede invocar como un paso crucial hacia un patrón de desarrollo económico y social; y se la puede vincular a la invocación a una mayor participación en el proceso global de toma de decisiones. Sin embargo, también puede ser un paso solapado en vías de una mayor privatización, desregulación y desmantelamiento de muchas funciones económicas y, especialmente sociales del estado”<sup>1</sup>

Pero, la descentralización facilito el nacimiento de la participación ciudadana como un mecanismo que desconcentra funciones y responsabilidades del estado en la sociedad civil, demarcando sus acciones en las complejas necesidades inherentes al desarrollo de cada localidad.

“La democracia participativa como nueva calidad de convivencia pacífica de los ciudadanos, debe reflexionarse, desde cuatro puntos de vista: a) la imposibilidad estructural de participación real del ciudadano dentro de la democracia parlamentaria; b) los múltiples contenidos y mecanismos de la democracia real participativa, practicados por la humanidad durante toda su historia, c) la falta de desarrollo de la democracia formal y participativa en el socialismo realmente existente y, d) la aportación de las ciencias avanzadas al futuro democrático.”<sup>2</sup>

Por lo tanto la democracia se solidifica con la representación política en las naciones democráticas que está determinada por la participación ciudadana; concluyendo se plasmara que la participación ciudadana es la el enlace o unificación de lo político democrático con la voluntad individual de participar propia de hombres y mujeres con conforman los pueblos.

---

<sup>1</sup> Slater Richar, La descentralización es un espejismo, un mito, una mascarada. 1989

<sup>2</sup> Dieterich Steffan, Heinz; Bases de la democracia participativa, Ediciones La Tierra, 3ra edición, Ecuador.2001

## 1.2 DEFINICIÓN DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El surgimiento de la participación ciudadana es relativamente reciente y carece de una definición exacta o precisa; esta terminología empleada en la rama política pero al igual que la descentralización, su contenido y finalidad varían e incluso se contraponen entre; sin embargo se la define de manera general como una intervención de las y los particulares en actividades públicas de intereses esencialmente sociales.

Para Nuria Cunill, manifiesta que en primer término los regímenes autoritarios han empleado la participación ciudadana como forma de legitimar las políticas públicas y de suplir la ausencia de canales tradicionales de representación y participación política; para las concepciones liberales la participación ha servido como medio para la despublificación, lo que permite en definitiva disminuir el tamaño del Estado.<sup>3</sup>

Continúa declarando Cunill, que .."El propósito es lograr que la población influya sobre las políticas y decisiones públicas, para ello es imprescindible normalizar o institucionalizar mecanismos y procesos a través de una normativa legal. Pero esta dimensión de participación ciudadana puede ser condicionada y hasta neutralizada bajo una aparente práctica democrática, y la participación ciudadana se constituye en "una plataforma de fácil uso para construir artificialmente consensos y legitimar desigualdades." <sup>4</sup>

Manifiesta Villarreal "Que la finalidad de la participación es buscar democratización de la democracia permitiendo a las y los ciudadanos una cogestión e incluso una autogestión de lo público a través de uno de sus mecanismos como lo es el

---

<sup>3</sup>Cunill, Nuria. Los posibles fundamentos de la participación ciudadana, en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Número 58, Diciembre 1997. México D.F, 17- 18.

<sup>4</sup> Ibídem, 9

Presupuesto Participativo “PP” desarrollado en el ámbito municipal y replicado en distintas localidades de América Latina y Europa.”<sup>5</sup>

### **1.3 EL PROCESO PARTICIPATIVO**

Aspecto transcendental del proceso participativo y vinculante es la planificación, dada la importancia en el desarrollo sostenible y sustentable de la localidad en el cual se aplique; constituyéndose una herramienta de cambio progresiva y continua para mejorar los niveles en la calidad de vida de las y los habitantes de un territorio determinado, aplicándolo en las aristas de: talento humano, recursos productivos y capital social, de una manera adaptable que asegure el crecimiento y perdurabilidad en el tiempo.

En cuanto a la arista del desarrollo local, implica liberar un proceso originado y asumido por todas las y los actores e individuos de un territorio, orientándose a optimizar y racionalizar el potencial humano, los recursos institucionales, ambientales, sociales, económicos, culturales entre otros de su jurisdicción; a través de una forma equilibrada y sostenible con la coordinación constante entre los distintos niveles del gobierno.

Con el fin de optimizar el desarrollo local es necesario que los procesos de la región se desarrollen de manera articulada desde cada ámbito y nivel de gobierno, (Gobiernos Autónomos Descentralizados: Juntas Parroquiales, Municipios, Prefecturas, Distritos, Estado); considerando globalmente la visión nacional, regional y local a fin de que se produzca una retroalimentación entre los procesos de las respectivas circunscripciones.

La participación ciudadana en la gestión pública, constituye una de las iniciativas que vienen desarrollándose en la última era, innovándose constantemente en un esquema de desarrollo sostenible con justicia social.

---

<sup>5</sup> Villareal, Nelson, La Larga Marcha Hacia la Igualdad Social, Friedrich Ebert Stiftung, pp 49. 2004. Montevideo

En síntesis, el proceso participativo constituye un mecanismo de desarrollo nacional, regional y local, a través de un conjunto de acciones que incluye la participación de la población en el proceso de toma de decisiones conjuntas con su gobernantes, como elemento primordial para el desarrollo de su situación geográfica de una manera holística.

## 1.5 FORMAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La participación ciudadana se divide en tres campos de acción:

**Participación Privada:** se efectúa y ejerce a nivel personal ligada al cumplimiento de deberes y responsabilidades-obligaciones con la colectividad y el estado, a través del cumplimiento con los impuestos, el acatamiento de las normativas jurídicas, la participación en la vida económica, entre otras.

**Participación Social:** se refiere a la que realizamos ya sea en el ámbito geográfico o funcional inmediato gestionando optimizar las condiciones de vida para una determinada comunidad, mediante la participación barrial, cantonal, provincial, nacional, en los sindicatos de trabajadores(as), en los grupos ecológicos, en el ámbito de la educación a través de la junta de los padres de familia, en las asociaciones en los colegios profesionales, culturales, entre otros.

**Participación Política:** cuando directamente o mediante nuestros representantes buscamos los canales instituciones del Estado para lograr decisiones gubernamentales, esta participación permite mayor influencia del ciudadano y ciudadana en los asuntos públicos.

Las formas de participación ciudadana, permiten enlazar desde un contexto general como:

- ✓ Como derecho: con la potestad de involucrarnos en el quehacer social para influir en nuestro devenir colectivo y personal.
- ✓ Como obligación: mediante la responsabilidad de participar en todos los asuntos de interés público.



- ✓ Como mecanismo: instrumento mediante el cual ejercemos nuestros derechos y obligaciones.

Considero necesario plasmar los siguientes conceptos extraídos de la política de participación ciudadana aplicadas en el municipio de San Salvador que consideran que la participación ciudadana se subdivide en:

**Participación Informativa:** consiste en la información transparente y fluida, orientada al acceso de informaciones sobre la actividad política administrativa.

**Participación Consultiva:** entendida como la captación de opiniones, que sin ser vinculante, obligan al gobierno a tomar decisiones, es un mecanismo con el cual el gobierno requiere de la opinión de la ciudadanía en su conjunto o de una parte éstas para tomar una decisión que afecta los intereses del consultado y consultada.

**Participación Resolutiva:** es la toma de decisiones pro arte de la ciudadanía en la que la población adquiere poder de decidir o influir en las decisiones, en los que se alcanzan acuerdos entre varios actores, es una forma mediante la cual el gobierno transfiere a la ciudadanía el poder de decisión.

**Participación en la Ejecución:** es el involucramiento responsable de la ciudadanía en la movilización de recursos y la ejecución de decisiones tomadas, en la gestión de bienes y servicios de carácter público.

**Participación Fiscalizadora:** comprendida como la contraloría ciudadana, como un mecanismo que permite el seguimiento, ejecución de proyectos y la supervisión de la ciudadanía sobre la asignación y manejo que realiza el gobierno de los recursos y controles sobre la aplicación de las decisiones y la conducción municipal.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> [www.sansalvador.gob](http://www.sansalvador.gob)

## **CAPÍTULO 2**

### **GESTIÓN MUNICIPAL DENTRO DEL MARCO CONCEPTUAL- TEÓRICO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LA CORRESPONSABILIDAD DE LA SOCIEDAD CIVIL.**

#### **2.1. GESTIÓN MUNICIPAL PARTICIPATIVA: NUEVA OPCIÓN DE DESARROLLO LOCAL**

El gobierno municipal es la instancia autónoma descentralizada del estado más cercano a las y los ciudadanos, lo cual permite una interacción permanentemente con la población y las organizaciones civiles.

La acción de la gestión municipal participativa se concibe como una metamorfosis a nuevos procesos de gobernabilidad integral con la sociedad a través de sistemas pluralistas que conlleven mayor legitimidad, inclusión, control y representación de la colectividad dentro de una jurisdicción con ciudadanas y ciudadanos activos, autónomos, con derechos y obligaciones, soñadores no solo a nivel individual sino bajo una visión de grupo, de colectividad.

Un buen gobierno municipal es aquel que cumple con los objetivos del desarrollo humano sostenible y procura que estos lleguen a efectuarse para mejorar la calidad de vida de su localidad.

Por lo tanto, hoy por hoy el reto es aplicar un sistema de gobernabilidad y gestión pública interrelacionados con todos los actores públicos y privados como respuesta a la búsqueda del desarrollo local deseado.

#### **2.1.2 DESAFÍOS: LOS BENEFICIOS Y BARRERAS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

Como todo proceso, la participación ciudadana conlleva beneficios y obstáculos por enfrentar en el momento de su instalación o durante su aplicación o desarrollo.

Anoto como beneficios diversos de la participación ciudadana los siguientes:

- Aporta la opinión de las y los ciudadanos(as), usuarios(as) que puede mejorar los programas, proyectos y planes estratégicos locales.
- Beneficia una mayor eficiencia en la intervención pública que optimiza los recursos y su transparencia aplicada.
- Profundiza en la democracia participativa y facilita la coyuntura social.
- Articulación de opiniones de los diferentes actores sociales, que constituye el tercer sector, en la planificación local permitiendo orientar y gestionar procesos de intereses colectivos de las y los ciudadanos.
- Facilita el aumento del consenso entre los actores vinculantes: público/población/privado, a través de los mecanismos de consulta y debate, alcanzando a mejorar la toma de decisiones en todas sus fases o etapas.
- Mejora y procura el desarrollo y progreso de las obras en la etapa de su construcción o ejecución.

Considero que las barreras están relacionados con:

- Factores externos del contexto.
- Actores y actoras involucrados o ciertas disposiciones normativas
- Canales de comunicación deficiente, verticales, con estructuras jerárquicas rígidas que conflictúan las necesidades sobreponiendo los intereses personales y organizacionales.
- Falta de compromiso, de tiempo, y responsabilidad con el cronograma de las agendas establecidas para reuniones, asambleas y convenios.

Por lo tanto, para procurar el desarrollo eficiente y eficaz de la gestión municipal participativa, es necesario de una cultura democrática y organización social que se formen al interior de la institución municipal, como también de mecanismos y espacios vinculantes estandarizados y socializados que permitan su aplicabilidad en el tiempo.

## 2.2 NUEVOS RETOS PARA LA GESTIÓN MUNICIPAL

La municipalidad es un organismo articulador de los problemas y las necesidades de la comunidad, las propuestas que surgen de estas necesidades sirven para diseñar la planificación integral de la administración que se convierten en planes, programas y proyectos que impulsan el desarrollo de la comunidad.

Los nuevos retos para una gestión municipal participativa como una nueva alternativa para el desarrollo, deberá aplicar y considerar los siguientes postulados:

4. Un proceso de esta naturaleza requiere la creación de nuevas instituciones que fomenten la autodeterminación y autonomía como garantía de la diversidad y pluralidad de intereses, que fundamentan el ejercicio democrático de la sociedad<sup>7</sup>
  
5. Las autoridades políticas deben gozar de legitimidad, confianza, credibilidad, y consentimiento por parte de la población; incorporar a sus planes, proyectos, programas, aspiraciones, deseos y demandas de las y los habitantes; transparentando su gestión con mecanismos fluidos de comunicación que permita una retroalimentación permanente con la sociedad civil.
  
6. La construcción de ciudadanía a partir de unos derechos y de un sentido de pertenencia. “El ámbito local aparece como un espacio privilegiado para la reconstrucción de lógicas democráticas en la gestión pública ya que, teóricamente, es en este nivel donde el Estado y la sociedad pueden asociarse con mayor intensidad a partir de la discusión de las demandas y de los intereses locales, y entonces confrontar y producir proyectos de conducción política de la localidad”<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Vargas Hernández José. Nuevas Formas de Gobernabilidad Local. Universidad de Guadalajara-Jalisco-México. 2001

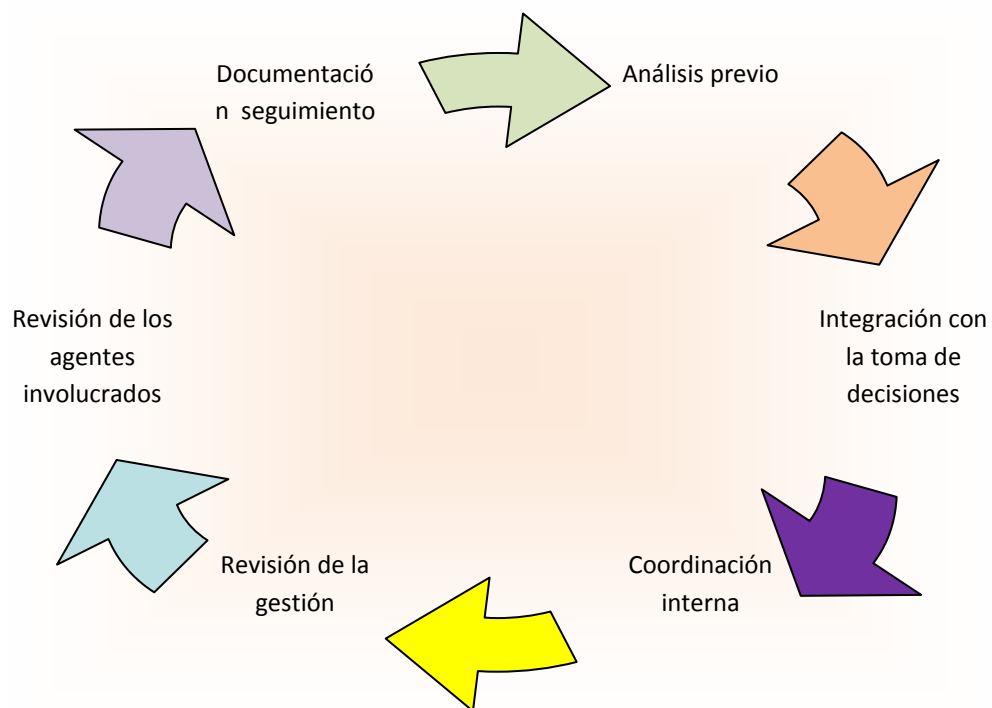
<sup>8</sup> Barrera Augusto. Sistema de Gestión Participativa. Municipio Metropolitano de Quito. PGU.2001

Las alternativas para estos cambios de gestión municipal participativa, modifican la función de todos los niveles de gobierno: central, regional y local; sin embargo el principal cambio es el nuevo rol de la sociedad civil en la gestión pública local a través de la implantación de procesos participativos delegándole también su responsabilidad en la planificación y gestión local sistemática.

### 2.3 ETAPAS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Como toda innovación, la que se origina en la participación ciudadana presenta diferentes etapas: análisis previo, integración con la toma de decisiones, coordinación interna, revisión de la gestión, revisión de los agentes involucrados, documentación y seguimiento; etapas enlazadas a fin de favorecer su continuidad y evitar su dependencia, manipulación o voluntad de las autoridades locales.

#### ETAPAS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA



Elaboración Lorena Ordóñez A.

1. Análisis previo: consiste en un análisis detallado de cómo integrarlo en el proceso de toma de decisiones, qué agentes pueden estar interesados(as) y cómo pueden incorporarse en su participación y comentarios en el proceso, para lo cual la preparación de una estrategia proporciona una estructura que producirá un completo análisis.
  
2. Integración con la toma de decisiones: que exista una relación clara entre las actividades de participación y toma de decisiones.
  
3. Coordinación Interna: requiere a menudo que se involucre a diversos departamentos dentro de una organización, por lo que es vital una estrategia que defina responsabilidades, plazos y procedimientos.
  
4. Revisión de la gestión: proporciona al equipo gestor la información necesaria para fijar los recursos necesarios para interpretar detalladamente los aspectos más críticos e identificar cualquier posible problema desde el principio del proyecto.
  
5. Revisión por los agentes involucrados: consiste en dar a las y los agentes la posibilidad de revisar la estrategia de participación.
  
6. Documentación y seguimiento: es importante que exista un documento de estrategias que fije los motivos de las actividades desarrolladas en este sentido y defina el método de evaluación y seguimiento del proceso de participación.

Se deberá promocionar la participación de los actores en la gestación, desarrollo, implementación y seguimiento de los planes de desarrollo local, y ante todo su participación como decidores(as) en la aprobación de presupuestos; promoviendo la articulación, información y retroalimentación entre el gobierno local y la sociedad civil.

Estos mecanismos de procesos participativos se consolidan cuando son legitimados y esta legitimidad se alcanza cuando este proceso es reconocido como abierto, democrático y transparente, permitiendo desarrollar una administración participativa municipal.

Los procesos participativos efectivizan la participación social en el desarrollo. La planificación participativa, es una planificación de “abajo hacia arriba”, que involucra a las organizaciones de la sociedad civil en el diseño de su propio destino, permite la articulación entre el gobierno local y la sociedad civil con el proceso de desarrollo, que se enmarca en la concepción del desarrollo humano, lo cual hace relación a la justa distribución de recursos y beneficios del desarrollo, defensa de la diversidad cultural y preservación de la naturaleza<sup>9</sup>.

Con la participación ciudadana se busca eliminar con los mecanismos asistencialistas y clientelares, incitando el ejercicio y autorreconocimiento de deberes y derechos entre las y los actores involucrados de una localidad.

## **2.4 CORRESPONSABILIDAD DE LA SOCIEDAD CIVIL**

El vocablo sociedad civil como concepto de la ciencia política designa a la diversidad de personas con categoría de ciudadanos y ciudadanas que actúan generalmente de manera colectiva para tomar decisiones en el ámbito público que conciernen a todos(as) los habitantes fuera de las estructuras gubernamentales.

---

<sup>9</sup> Barrera Augusto. Sistema de Gestión Participativa. Municipio Metropolitano de Quito. PGU.2001

La participación ciudadana son mecanismos que pretenden impulsar el desarrollo local y la democracia participativa a través de la integración de la comunidad al quehacer político; está basada en varios mecanismos para que la población tenga acceso a las decisiones del gobierno de manera independiente sin necesidad de formar parte de la administración pública o de un partido político.

Por ello, “la participación democrática o ciudadana es la que se ejecuta en la esfera pública, como el espacio en el que se discuten los asuntos públicos y se toman decisiones que afectan la vida de la colectividad a nivel del barrio, municipio o nación.

Es un proceso de doble orientación, en el que deben resolverse simultáneamente los procesos de comunicación e información, con el de dar solución a los problemas que originan y dan sentido a la participación” .<sup>10</sup>

Bajo este postulado, es indispensable la corresponsabilidad pública-privada y las alianzas para la generación de sinergias en el espacio local, promoviendo el quehacer democrático y creando las bases para redefinir roles y entablar interacciones más equitativas, fructíferas y satisfactorias entre los diferentes actores sociales.

Por su parte, las fuerzas que se encuentran en la sociedad civil, si quieren ser sostenibles en cuanto tales, deben entre otras cosas superar un vínculo con el gobierno local que se limita a relaciones funcionales y puntuales, que no apuntan a fortalecer el espacio público institucional. Sea que se hable del acercamiento del gobierno local al ciudadano o de éste al Gobierno Local, lo cierto es que este acercamiento requiere de la construcción de estructuras estrechamente interconectadas, producto de una redefinición innovadora de las relaciones entre gobierno local y sociedad civil<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Marion Gret Yves Sintomer. Desafíos de la democracia participativa. Porto Alegre 2002

<sup>11</sup> Dialogo Sociedad Civil y Gobierno Regional: Bases para la definición de Políticas consensuadas. Arica-Chile.1999



El proceso de participación ciudadana requiere de un cambio de prácticas, con la finalidad de estimular el desarrollo de iniciativas innovadoras en el establecimiento de vínculos, entre los actores sociales y el gobierno local, promoviendo experiencias que contribuyan:

- Ampliar el espacio público de reconocimiento de los derechos ciudadanos,
- Fortalecer el rol de las organizaciones y de las acciones ciudadanas en el ejercicio y defensa de sus derechos; y
- Promover procesos de participación que incidan en el mejoramiento de la gestión pública del gobierno local, y su capacidad de diálogo y respuesta frente a las necesidades reales de la comunidad.

La participación apunta entonces hacia la construcción de ciudadanías en el sentido de afirmación de derechos civiles, políticos, pero de igual modo, sociales y económicos. No hay posibilidades reales de ejercitar la libertad e igualdad de políticas si no hay mínimas condiciones de equidad social en términos de educación, salud, seguridad material, y si no existe participación en las principales oportunidades sociales que ofrece una sociedad,<sup>12</sup> al igual que un involucramiento real y efectivo en los asuntos públicos.

#### **2.4.1 INCIDENCIA DE LAS Y LOS ACTORES SOCIALES**

Touraine define como actor social al “hombre o la mujer que intenta realizar objetivos personales en un entorno constituido por otros actores, entorno que constituye una colectividad de la cual se siente parte y cuya cultura y reglas de funcionamiento constitucional hace suyas, aunque sólo sea parcialmente”<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> cfr. Cunnil, 1999

<sup>13</sup> Touraine, Alain. Juventud y democracia en Chile. En: Última Década. Ciudadanía, exclusión y actores sociales. Notas de investigación. No. 8. Centro de Investigación y Difusión Poblacional Achupallas (CIDPA), Viña del Mar, Chile 1997.

El proceso participativo involucra a las y los actores sociales, instituciones públicas y privadas, ONG'S, que ejercen diferentes roles y funciones establecidas en una jurisdicción determinada.

Los actores sociales desarrollan lógicas, perspectivas, características e intereses diversos. Sin embargo son capaces de construir un proyecto colectivo en su territorio, a partir de un permanente esfuerzo de negociación entre las diferentes lógicas de acción, en la medida que todas ellas son necesarias para potenciar los recursos locales<sup>14</sup>.

La constitución de actores sociales en un territorio de manera equitativa y pluralista, implica el desencadenamiento de un proceso de desarrollo de capacidades, al mejorar la capacidad productiva endógena y lograr gobernabilidad local, se consigue la potencialidad y sinergia de los actores locales sobre la territorialidad.

El punto álgido del modelo de gestión municipal participativa, recaen en que “Los consensos en los actores locales,(manteniendo las diferencias), viabiliza un trabajo articulado y el establecimiento de un conocimiento colectivo. Además posibilita la construcción de un proyecto más amplio de desarrollo territorial, en una nueva lógica de integralidad, porque es la expresión de un actor colectivo<sup>15</sup>”

En ocasiones, se desvalora el papel de los actores sociales: individuales, corporativos y colectivos; y, sus respectivas conductas de orden territorial; se hace difícil entender entonces que el desarrollo es, en términos procesuales, un permanente y masivo proceso de toma de decisiones que está en manos precisamente del aglomerado de las y los actores. Se requiere establecer “redes horizontales de coordinación” como lo propone Lechner (1997); tales redes no son

---

<sup>14</sup> Ramirez FrankKlin. Participación, democracia y esferas públicas. Apuntes UASB. 2003

<sup>15</sup> María Verónica Dávalos. Desarrollo Local y Planificación Intersectorial y Participativa. 2003

otra cosa que proyectos políticos de desarrollo. Estos proyectos, serán construidos de manera participativa, coordinando a los diversos actores (y sus racionalidades)<sup>16</sup>

El término incidencia surge como una traducción de la palabra inglesa *advocacy* que en su sentido amplio se refiere a la defensa de los bienes colectivos, comenzó a ser empleada en la esfera de la sociedad civil desde hace pocos años. La incidencia implica una serie de acciones destinadas a lograr cambios en el ámbito público, orientados a lograr que los derechos de los hombres y mujeres sean considerados, a equilibrar la distribución del poder y a construir comunidades más equitativas y justas.

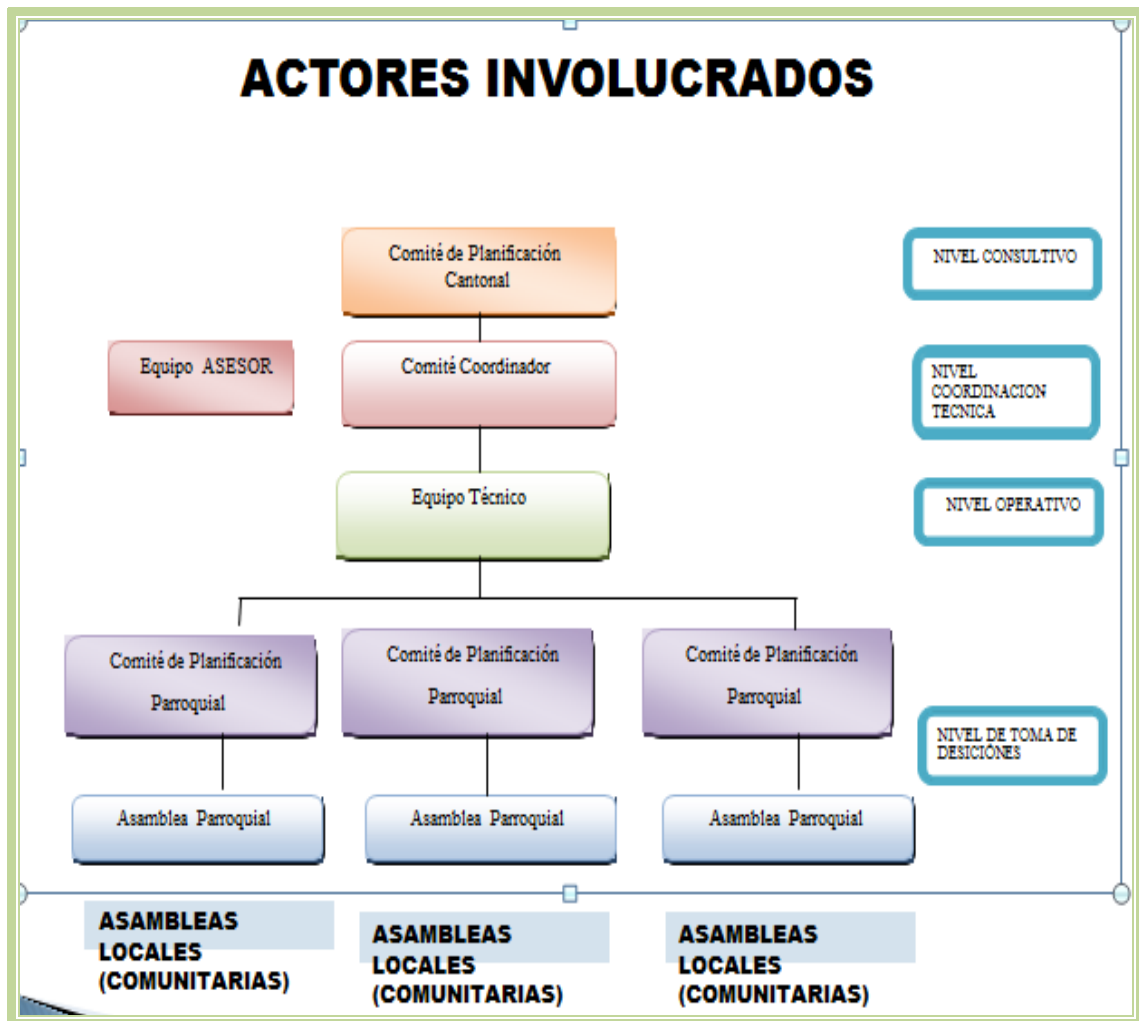
La incidencia ciudadana es un proceso político organizado que involucra los esfuerzos coordinados de la ciudadanía para cambiar las políticas públicas y las prácticas que persisten la desigualdad, el prejuicio y la exclusión, permitiendo el fortalecimiento de la capacidad de las y los ciudadanos en la toma de decisiones responsables y equitativas.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Hirschman Albert O. El vuelo de una cometa. Una metáfora para una teoría de desarrollo territorial. CEPAL . Santiago de Chile. 1999

<sup>17</sup> VeneKlasen Lisa y Millar Valery .Manual de participación e incidencia. 2004

## ACTORES(AS) INVOLUCRADOS DEL MUNICIPIO DE CUENCA



Elaboración: Lorena Ordóñez A.

## CAPÍTULO 3

# NORMATIVA JURÍDICA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PAIS

### 3.1 CONTEXTO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En nuestro continente, la democracia se generalizó a partir de la década de los ochenta, siendo nuestro país el Ecuador el primero en América Latina en romper el auge de los regímenes de facto de aquella época, dos fueron las condiciones básicas para ello: la promoción desde el Estado de un sistema de partidos y el ascenso de nuevos actores,<sup>18</sup> en esta época se identificó la participación como popular, la idea de las corrientes radicales, era potenciar los conflictos existentes en la sociedad frente a un sistema caracterizado por instituciones y normas no permeables a la participación. Para las dictaduras y regímenes autoritarios de esa época, el tema de la participación estaba ausente en su lógica de poder, sin embargo, en algunos casos particularmente de la zona andina se plantearon propuestas de inclusión por parte del Estado<sup>19</sup>.

“El retorno a la democracia implicó una revitalización de los partidos políticos y un énfasis en la institucionalización, que privilegio los esfuerzos de construcción de las instituciones propias del sistema político guiados por una lógica de la gobernabilidad. Este esfuerzo a menudo entra en contradicción con la formas no institucionalizadas de manifestación de viejas y nuevas demandas sociales e incluso con los impulsos más participativos de la democratización el discurso democrático se torna hegemónico, al mismo tiempo el poder económico contradice el discursos democrático. En realidad hay un doble discurso: Un

---

<sup>18</sup> Fundación José Peralta. Ecuador su realidad Sexta Edición 1998

<sup>19</sup> Ortiz Crespo Santiago. El Proceso de Participación para el desarrollo local de Cotacachi. FLACSO. Agosto 2003

discurso de participación política institucional y un no discurso de la exclusión económica. »<sup>20</sup>

La instauración de la democracia dio origen a que en nuestra nación surjan nuevos actores sociales entre ellos el sector indígena, que se constituye en movimiento popular en la década de los noventa, y la iglesia desempeña un papel importante en este proceso. El levantamiento indígena de junio del 90 permite recuperar a los indios su propia voz y presentar un Mandato Nacional; siendo el detonante los conflictos de tierras, que se agudizaron durante la administración presidencial del Dr. Rodrigo Borja Cevallos.

En el año 1986 se conforma la Confederación de Nacionalidades Indígenas (CONAIE) se estima que representa el 70% del movimiento indígena organizado, de las regiones costa, sierra y oriente. Se conformaron también otras organizaciones como la Federación de Indígenas Evangélicos (FEINE) y la Federación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras (FENOCIN).

La reforma del Estado, así como la emergencia de la sociedad civil y la ciudadanía, provocaron corrientes favorables al tema de la participación. A fines del noventa con la Asamblea Constituyente se incorpora a la agenda pública estos temas, que buscan solucionar, los conflictos sociales, el desajuste económico, el desprestigio y agotamiento del Estado centralizador, lejano de las necesidades y aspiraciones locales, por ende mejorar las condiciones de vida de las y los ciudadanos.

La descentralización y participación responden también a la confianza en la municipalidad como la entidad más cercana a la ciudadanía y, por tanto con

---

<sup>20</sup> Jellin Elizabeth. ¿Cómo construir ciudadanía?. Buenos Aires. Revista Europea de Estudios de América Latina y el Caribe, N37, 1995. Citada por Ortiz Crespo Santiago. El Proceso de Participación para el desarrollo local de Cotacachi. FLACSO. Agosto 2003. Pag. 12.

mayores posibilidades de reforzar el ejercicio democrático, particularmente respecto al control de los recursos que se empleen en su beneficio.

Sin embargo, desde el gobierno central a los gobiernos locales, existe un traspaso timorato de competencias, atribuciones, capacidad decisoria y de recursos, que no concuerdan con el marco de las exigencias del desarrollo local. No acepta el desafío de ser un Estado de menor tamaño, medido en empleados públicos, número de instituciones y actividades, pero al mismo tiempo más sólido, con gran capacidad técnica, superior fortaleza y mayor cohesión política, capaz de desempeñar de modo eficaz los diversos roles que la realidad contemporánea lo exigen.

### **3.2. NORMATIVA NACIONAL: EL NEOCONSTITUCIONALISMO**

A partir de la aprobación de la Constitución de la República del 2008, vivimos un estado constitucional de derechos, en el que la Constitución no solo disciplina las formas de producción legislativa sino que también impone a estas obligaciones y prohibiciones de contenido.

El hecho de que la Constitución sea la norma suprema del ordenamiento jurídico, implica que los jueces ordinarios deben aplicar la Constitución y el llamado bloque de constitucionalidad (Constitución, Tratados Internacionales, Derechos Humanos, resoluciones de la Corte Constitucional, resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos).

El neoconstitucionalismo representa un pacto logrado mediante la incorporación de postulados distintos que pueden ser tendencialmente contradictorios. En esta visión los principios a diferencia de las reglas, se subsumen una frente a otra, sino que se ponderan en cada caso particular.

Cuando la contradicción se entabla entre dos principios ambos siguen siendo simultáneamente válidos, por más que en el caso concreto y de modo circunstancial triunfe uno sobre otro.

De acuerdo a Luis Prieto Sanchez, las características del neoconstitucionalismo son:

- ❑ Más principios que reglas
- ❑ Más ponderación que subsunción
- ❑ Omnipresencia de la Constitución en todas las áreas jurídicas y en todos los conflictos mínimamente relevantes, en lugar de espacios exentos a favor de la opción legislativa o reglamentaria
- ❑ Omnipresencia judicial en lugar de autonomía del legislador ordinario
- ❑ Coexistencia de una constelación plural de valores, en lugar de homogeneidad ideológica en torno a un puñado de principios coherentes entre si y en torno sobre todo a las sucesivas opiniones legislativas

### **3.3 LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA 2008**

La nueva Constitución generada en Montecristi, y aprobada por la ciudadanía en Referéndum por el 64,02% de la población el 28 de septiembre de 2008, marca un cambio radical, tanto en lo conceptual e ideológico, cuanto en la estructura institucional y jurídica del estado ecuatoriano.



La caracterización del estado sufre una radical transformación, que se evidencia en el cambio de concepto de “estado de derecho”, al de “estado constitucional de derechos”; esto implica que ahora el Estado aparece como responsable de la realización de derechos y al hacerlo, modifica el sentido que la Constitución tiene frente al proceso político, ya que ésta abandona su función de estructura de protección de la sociedad frente al poder político, y pasa a convertirse en instrumento del poder político para la realización de los derechos.

La actual Carta Política establece espacios muy claros a la participación ciudadana, lo cual contempla la creación de Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, así como la aplicación de mecanismos como las veedurías, la consulta, la silla vacía, entre otros elementos que exigen mayor análisis y capacidades por parte de la ciudadanía.

A través de la participación directa por parte de la sociedad civil en las actividades del Estado, permite que las y los actores sociales tengan mayor posibilidad de reclamar derechos y exigir su cumplimiento.

Es necesario tipificar que en dicha norma en su artículo 1 reza “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 soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución.

Así como en su capítulo quinto. Derechos de Participación, artículo 61, reconoce a todos los y las 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.

De la misma manera se establece deberes y responsabilidades de la y los ciudadanos tipificadas en su capítulo noveno –Responsabilidades, numeral 17.

Participar en la vida política, cívica y comunitaria del país, de manera honesta y transparente.

Paralelamente en el título III “Garantías Constitucionales, capítulo segundo – Políticas públicas, servicios públicos y participación ciudadana, en su artículo 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.”

En el mismo cuerpo legal en Título IV Participación y organización del poder , artículo 95 establece “ 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.

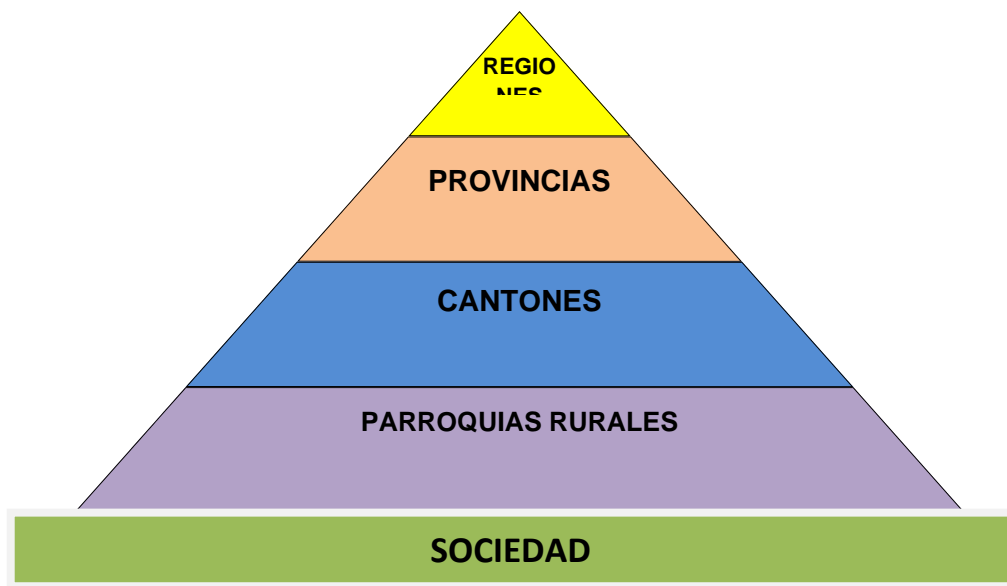
La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria.

Paralelamente en el 100, numeral 3: dispone “..la elaboración de presupuestos participativos de los gobiernos.”

Con la actual constitución, la participación toma fuerza porque en el artículo 204 el constituyente establece “El pueblo es el mandante y primer fiscalizador del poder público, en ejercicio de su derecho a la participación. La Función de Transparencia y Control Social promoverá e impulsará el control de las entidades y organismos del sector público, y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público, para que los realicen con responsabilidad, transparencia y equidad; fomentará e incentivará la participación

ciudadana; protegerá el ejercicio y cumplimiento de los derechos; y prevendrá y combatirá la corrupción”

Así como la estructura de organización territorial está enmarcada en el artículo 242 el mismo cuerpo normativo, en el cual el Estado se organizara territorialmente en<sup>21</sup>:



Elaboración: Lorena Ordóñez A

### **3.4 EL CÓDIGO ORGÁNICO TERRITORIAL, AUTONOMÍAS Y DESCENTRALIZACIÓN “COOTAD”**

Esta norma en su artículo 1 el constituyente manda “Ámbito.- Este Código establece la organización político administrativa del Estado ecuatoriano en el territorio; el régimen de los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados y los regímenes especiales, con el fin de garantizar su autonomía política, administrativa y financiera. Además, 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” Sus objetivos los regula el artículo 2.- “Son objetivos del presente Código, b) La

<sup>21</sup> Constitución de la Republica 2008

profundización del proceso de autonomías y descentralización del Estado, con el fin de promover el desarrollo equitativo, solidario y sustentable del territorio, la integración y participación ciudadana, así como el desarrollo social y económico de la población.”

Establece claramente en este cuerpo legal que los gobiernos autónomos descentralizados se regirán por los principios dados en el artículo 3 literal g “La participación es un derecho cuya titularidad y ejercicio corresponde a la ciudadanía.

El ejercicio de este derecho será respetado, promovido y facilitado por todos los órganos del Estado de manera obligatoria, con el fin de garantizar la elaboración y adopción compartida de decisiones, entre los diferentes niveles de gobierno y la ciudadanía, así como la gestión compartida y el control social de planes, políticas, programas y proyectos públicos, el diseño y ejecución de presupuestos participativos de los gobiernos. En virtud de este principio, se garantizan además la transparencia y la rendición de cuentas, de acuerdo con la Constitución y la ley.

Se aplicarán los principios de interculturalidad y plurinacionalidad, equidad de género, generacional, y se garantizarán los derechos colectivos de las comunidades, pueblos y nacionalidades, de conformidad con la Constitución, los instrumentos internacionales y la ley.

Estableciendo que cada gobierno autónomo descentralizado tiene entre una de sus funciones según el artículo 29 literal c) de participación ciudadana y control social., d) Implementar un sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos y la gestión democrática de la acción municipal; e) Elaborar y ejecutar el plan cantonal de desarrollo, el de ordenamiento territorial y las políticas públicas en el ámbito de sus competencias y en su circunscripción territorial, de manera coordinada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, y realizar en forma permanente, el seguimiento y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas establecidas”,

En tanto que en el artículo 55 ibídem, establece las competencias exclusivas municipales “ Los gobiernos autónomos descentralizados municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: a) Planificar, junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural, en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad.

El Presupuesto Participativo está enmarcado en el artículo 67 al 71 en el COOTAD, cuya definición plasmó “son procesos que la ciudadanía contribuyen voluntariamente a la toma de decisiones respecto a los presupuestos estatales, en conjunto con las autoridades” .

Proceso: La autoridad competente iniciará la deliberación pública con anterioridad a la elaboración. La discusión y aprobación será temática. El seguimiento se realizará durante todo el año fiscal

Características: Supone un debate público para definir la orientación de las inversiones públicas hacia el logro de la justicia redistributiva, conforme a las prioridades de los Planes de Desarrollo Territorial

Obligatoriedad: es deber de todos los niveles de gobierno formular los DPT y presupuestos de manera participativa., además deben brindar información y rendir cuentas de los resultados de la ejecución presupuestaria.

La Participación ciudadana en los gobiernos autónomos descentralizados “GAD’S” está facultada en el artículo 302. “La ciudadanía, en forma individual y colectiva, podrán participar de manera protagónica en la toma de decisiones, la planificación y gestión de los asuntos públicos y en el control social de las instituciones de los gobiernos autónomos descentralizados 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. Los gobiernos autónomos descentralizados reconocerán todas las formas de participación ciudadana, de carácter individual y colectivo, incluyendo aquellas que se generen en las unidades territoriales de base, barrios, comunidades, comunas, recintos y aquellas organizaciones propias de los pueblos y nacionalidades, en el marco de la Constitución y la ley.

Las autoridades ejecutivas y legislativas de los gobiernos autónomos descentralizados tendrán la obligación de establecer un sistema de rendición de cuentas a la ciudadanía conforme el mandato de la ley y de sus propias normativas.<sup>22</sup>

### **3.5 LA LEY ORGÁNICA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA “LOPC”**

La Participación Ciudadana en nuestro país el Ecuador, esta enmarca en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana en su artículo 1 establece “ Objeto.- La presente Ley tiene por objeto propiciar, fomentar y garantizar el ejercicio de los derechos de participación de las ciudadanas y los ciudadanos, colectivos, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatoriano y montubio, y demás formas de organización lícitas, de manera protagónica, en la toma de decisiones que corresponda, la organización colectiva autónoma y la vigencia de las formas de gestión pública con el concurso de la ciudadanía; instituir instancias, mecanismos, instrumentos y procedimientos de deliberación pública entre el Estado, en sus diferentes niveles de gobierno, y la sociedad, para el seguimiento de las políticas públicas y la prestación de servicios públicos; fortalecer el poder ciudadano y sus formas de expresión; y, sentar las bases para el funcionamiento de la democracia participativa, así como, de las iniciativas de rendición de cuentas y control social.

---

<sup>22</sup> Código Orgánico Territorial, Autonomías y Descentralización “COOTAD”

Artículo. 4.- Principios de la participación.- 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. El ejercicio de los derechos de participación ciudadana y organización social se regirá, además de los establecidos en la Constitución, por los siguientes principios:

Igualdad.- Es el goce de los mismos derechos y oportunidades, individuales o colectivos de las ciudadanas y los ciudadanos, colectivos, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblo afroecuatoriano y montubio, y demás formas de organización lícita, para participar en la vida pública del país; incluyendo a las ecuatorianas y los ecuatorianos en el exterior; Interculturalidad.- Es el ejercicio de la participación ciudadana respetuoso e incluyente de las diversas identidades culturales, que promueve el diálogo y la interacción de las visiones y saberes de las diferentes culturas;

Plurinacionalidad.- Es el respeto y ejercicio de la participación de las ciudadanas y los ciudadanos, colectivos, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblo afroecuatoriano y montubio, y demás formas de organización lícita, conforme a sus instituciones y derecho propios;

Autonomía.- Es la independencia política y autodeterminación de la ciudadanía y las organizaciones sociales para participar en los asuntos de interés público del país; Deliberación pública.- Es el intercambio público y razonado de argumentos, así como, el procesamiento dialógico de las relaciones y los conflictos entre la sociedad y el Estado, como base de la participación ciudadana;

Respeto a la diferencia.- Es el derecho a participar por igual en los asuntos públicos, sin discriminación alguna fundamentada en la etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socioeconómica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción personal o colectiva, temporal o permanente, o de cualquier otra índole;

Paridad de género.- Es la participación proporcional de las mujeres y los hombres en las instancias, mecanismos e instrumentos definidos en la presente Ley; así como, en el control social de las instituciones del Estado para lo cual se adoptarán medidas de acción afirmativa que promuevan la participación real y efectiva de las mujeres en este ámbito; Responsabilidad.- Es el compromiso legal y ético asumido por las ciudadanas y los ciudadanos de manera individual o colectiva, en la búsqueda del buen vivir;

Corresponsabilidad.- Es el compromiso legal y ético asumido por las ciudadanas y los ciudadanos, el Estado y las instituciones de la sociedad civil, de manera compartida, en la gestión de lo público;

Información y transparencia.- Es el derecho al libre acceso de la ciudadanía a la información pública, en el marco de los principios de responsabilidad y ética pública establecidos en la Constitución y la ley, sin censura previa;

Pluralismo.- Es el reconocimiento a la libertad de pensamiento, expresión y difusión de las diferentes opiniones, ideologías políticas, sistemas de ideas y principios, en el marco del respeto a los derechos humanos, sin censura previa; y,

Solidaridad.- Es el ejercicio de la participación ciudadana que debe promover el desarrollo de las relaciones de cooperación y ayuda mutua entre las personas y colectivos.

En el cuerpo legal de esta norma tipifica relacionamientos de la participación ciudadana, como el establecido en el artículo 29. “La participación y la construcción del poder ciudadano.- El poder ciudadano es el resultado del proceso

La normativa del Presupuesto Participativo está regido en el Título VII, artículo 67.- Del presupuesto participativo.- Es el 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.



Art. 68.- Características del presupuesto participativo.- Los presupuestos participativos estarán abiertos a las organizaciones sociales y ciudadanía que deseen participar; suponen un debate público sobre el uso de los recursos del Estado; otorgan poder de decisión a las organizaciones y a la ciudadanía para definir la orientación de las inversiones públicas hacia el logro de la justicia redistributiva en las asignaciones.

Los presupuestos participativos se implementarán de manera inmediata en los gobiernos regionales, provinciales, municipales, los regímenes especiales y, progresivamente, en el nivel nacional. El debate del presupuesto se llevará a cabo en el marco de los lineamientos del Plan de Desarrollo elaborado por el Consejo Local de Planificación del nivel territorial correspondiente y, en el caso que corresponda, a la planificación nacional.

Art. 69.- Articulación de los presupuestos participativos con los planes de desarrollo.- La participación ciudadana se cumplirá, entre otros mecanismos, mediante el proceso de elaboración del presupuesto participativo, de acuerdo con los lineamientos del Plan de Desarrollo elaborado por el Consejo Nacional de Planificación Participativa y los consejos locales de planificación participativa del nivel territorial correspondiente. Estos planes deberán ser elaborados de abajo hacia arriba o promover la sinergia necesaria entre los planes de desarrollo de los diferentes niveles territoriales.

Art. 70.- Del procedimiento para la elaboración del presupuesto participativo.- La autoridad competente iniciará el proceso de deliberación pública para la formulación de los presupuestos con anterioridad a la elaboración del proyecto de presupuesto.

La discusión y aprobación de los presupuestos participativos serán temáticas, se realizarán con la ciudadanía y las organizaciones sociales que deseen participar, y con las delegadas y delegados de las unidades básicas de participación, comunidades, comunas, recintos, barrios, parroquias urbanas y rurales, en los gobiernos autónomos descentralizados.

El seguimiento de la ejecución presupuestaria se realizará durante todo el ejercicio del año fiscal. Las autoridades, funcionarias y funcionarios del ejecutivo de cada nivel de gobierno coordinarán el proceso de presupuesto participativo correspondiente.

La asignación de los recursos se hará conforme a las prioridades de los planes de desarrollo para propiciar la equidad territorial sobre la base de la disponibilidad financiera del gobierno local respectivo.

Se incentivará el rol de apoyo financiero o técnico que puedan brindar diversas organizaciones sociales, centros de investigación o universidades al desenvolvimiento del proceso.

Art. 71.- Obligación 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; asimismo, están obligadas a brindar información y rendir cuentas de los resultados de la ejecución presupuestaria.

El incumplimiento de estas disposiciones generará responsabilidades de carácter político y administrativo de la participación individual y colectiva de las ciudadanas y ciudadanos de una comunidad, quienes, de manera protagónica participan en la toma de decisiones, planificación y gestión de asuntos públicos; así como, en el control social de todos los niveles de gobierno, las funciones e instituciones del Estado, y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que manejan fondos públicos, prestan servicios o desarrollan actividades de interés público, tanto en el territorio nacional como en el exterior”

En tanto que los mecanismos de participación están determinados en el artículo 72 “Definición.- Son mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública los instrumentos con los que cuenta la ciudadanía de forma individual o colectiva para participar en todos los niveles de gobierno establecidos en la Constitución y la Ley.

- Audiencias Publicas
  
- Cabildos Populares
  
- La Silla Vacía
  
- Las Veedurías, Los Observatorios y Los Consejos Consultivos
  
- La Consulta Previa

**Las Audiencias Públicas** Art. 73.- Se denomina audiencia pública a la instancia de participación habilitada por la autoridad responsable, ya sea por iniciativa propia o a pedido de la ciudadanía, para atender pronunciamientos o peticiones ciudadanas y para fundamentar decisiones o acciones de gobierno. Las audiencias públicas serán convocadas obligatoriamente, en todos los niveles de gobierno.

Convocatoria a audiencias públicas. Art. 74 La solicitud de audiencia pública deberá ser atendida por la autoridad correspondiente, a petición de la ciudadanía o de las organizaciones sociales interesadas en temas concernientes a la circunscripción político administrativa a la que pertenezcan.

La ciudadanía podrá solicitar audiencia pública a las autoridades, a fin de:

1. Solicitar información sobre los actos y decisiones de la gestión pública;
  
2. Presentar propuestas o quejas sobre asuntos públicos; y,

### 3. Debatir problemas que afecten a los intereses colectivos.

La autoridad pública para cumplir con la audiencia pública, podrá delegar al o los funcionarios correspondientes.

De las resoluciones de las audiencias públicas Art. 75.- Los resultados alcanzados en las audiencias públicas deberán ser oportunamente difundidos para que la ciudadanía pueda hacer su seguimiento.

**Los Cabildos Populares** Art. 76.- Del cabildo popular.- El cabildo popular es una instancia de participación cantonal para realizar sesiones públicas de convocatoria abierta a toda la ciudadanía, con el fin de discutir asuntos específicos vinculados a la gestión municipal.

La convocatoria debe señalar: objeto, procedimiento, forma, fecha, hora y lugar del cabildo popular. La ciudadanía debe estar debidamente informada sobre el tema y tendrá, únicamente, carácter consultivo.

**La Silla Vacía**, Art. 77.- De la silla vacía en las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados.- Las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados son públicas y en ellas habrá una silla vacía que será ocupada por una o un representante, varias o varios representantes de la ciudadanía, en función de los temas que se van a tratar, con el propósito de participar en el debate y en la toma de decisiones.

La convocatoria a las sesiones se publicará con la debida anticipación.

En las asambleas locales, cabildos populares o audiencias públicas, se determinará la persona que deberá intervenir en la sesión de acuerdo con el tema de interés de la comunidad, quien se acreditará ante la secretaría del cuerpo colegiado. Su participación en la sesión se sujetará a la ley, ordenanzas y reglamentos de los

gobiernos autónomos descentralizados. La persona acreditada que participe en los debates y en la toma de decisiones lo hará con voz y voto. En el caso de que las personas acreditadas representen posturas diferentes, se establecerá un mecanismo para consensuar su voto. No obstante, si no se lograra llegar a consenso alguno, en el tiempo determinado en la sesión, solo serán escuchadas sin voto. El gobierno autónomo descentralizado mantendrá un registro de las personas que solicitaren hacer uso del derecho a participar en la silla vacía, en cual se clasificará las solicitudes aceptadas y negadas.

### **Las Veedurías, los Observatorios y los Consejos Consultivos** Art. 78.-

Veedurías para el control de la gestión pública.- Las veedurías para el control de la gestión pública, al igual que cualquier otra veeduría destinada al control de todas las funciones del Estado, en todos los niveles de gobierno, a las instituciones privadas que manejen fondos públicos, ya las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público, se registrarán por lo señalado en esta Ley, y por el Reglamento General de Veedurías.

Observatorios. Art. 79- Los observatorios se constituyen por grupos de personas u organizaciones ciudadanas que no tengan conflicto de intereses con el objeto observado. Tendrán como objetivo elaborar diagnósticos, informes y reportes con independencia y criterios técnicos, con el objeto de impulsar, evaluar, monitorear y vigilar el cumplimiento de las políticas públicas.

De los Consejos Consultivos.- Art. 80 Los consejos consultivos son mecanismos de asesoramiento compuestos por ciudadanas o ciudadanos, o por organizaciones civiles que se constituyen en espacios y organismos de consulta. Las autoridades o las instancias mixtas o paritarias podrán convocar en cualquier momento a dichos consejos. Su función es meramente consultiva.

**La Consulta Previa** Art. 81.- Consulta previa libre e informada.- Se reconocerá y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas,

pueblos afroecuatoriano y montubio, el derecho colectivo a la consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable.

Cuando se trate de la consulta previa respecto de planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus territorios y tierras, las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatoriano y montubio, a través de sus autoridades legítimas, participarán en los beneficios que esos proyectos reportarán; así mismo recibirán indemnizaciones por los eventuales perjuicios sociales, culturales y ambientales que les causen.

La consulta que deban realizar las autoridades competentes será obligatoria y oportuna. Si no se obtuviese el consentimiento del sujeto colectivo consultado, se procederá conforme a la Constitución y la ley.

Consulta ambiental a la comunidad.. Art. 82- Toda decisión o autorización estatal que pueda afectar al ambiente deberá ser consultada a la comunidad, para lo cual se informará amplia y oportunamente. El sujeto consultante será el Estado.

El Estado valorará la opinión de la comunidad según los criterios establecidos en la Constitución, los instrumentos internacionales de derechos humanos y las leyes.

Valoración. Art. 83- Si de los referidos procesos de consulta deriva una oposición mayoritaria de la comunidad respectiva, la decisión de ejecutar o no el proyecto será adoptada por resolución debidamente argumentada y motivada de la instancia administrativa superior correspondiente; la cual, en el caso de decidir la ejecución, deberá establecer parámetros que minimicen el impacto sobre las comunidades y los ecosistemas; además, deberá prever métodos de mitigación, compensación y reparación de los daños, así como, de ser posible, integrar laboralmente a los miembros de la comunidad en los proyectos respectivos, en condiciones que garanticen la dignidad humana.

**Veedurías ciudadanas** Art. 84 .- Son modalidades de control social de la gestión de lo público y de seguimiento de las actividades de dignidades electas y designadas

por la ciudadanía y las organizaciones sociales, aquellas que les permiten conocer, informarse, monitorear, opinar, presentar observaciones y pedir la rendición de cuentas de las servidoras y los servidores de las instituciones públicas.

Las veedurías ciudadanas podrán ejercer sus atribuciones sobre toda la actividad de cualquiera de las funciones del Estado, salvo en aquellas cuya publicidad esté limitada por mandato constitucional o legal.

Modalidades y facultades de las veedurías ciudadanas.- Art. 85 Las veedurías ciudadanas podrán adoptar diversas formas y modalidades según la función del Estado y el nivel de gobierno sobre el cual ejerzan su derecho al control social. Su actividad de control sobre las diferentes funciones del Estado se ejercerá sobre aquellos asuntos de interés público que afecten a la colectividad. Igualmente, vigilarán y controlarán cualquier institución pública, privada o social que maneje recursos públicos, en el marco de lo que dispone la Constitución y las leyes.

Además, promoverán, defenderán y vigilarán el cumplimiento de los derechos constitucionalmente consagrados. Las veedoras y los veedores ciudadanos serán personas facultadas para realizar el ejercicio de dicha vigilancia y control.

Regulación de las veedurías.- Art. 86 El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social reglamentará las veedurías ciudadanas y garantizará su autonomía, así como, el respeto estricto al derecho de la ciudadanía al control social.

En su reglamento se tomarán en cuenta, entre otros, los siguientes criterios:

1. Las personas que participen en las veedurías, no podrán tener conflictos de interés con el objeto observado; ni podrán ser funcionarias o autoridades de las instituciones en observación o de aquellas vinculadas;
2. Las veedoras y los veedores serán responsables en caso de injurias, conforme a la ley; y,

3. El inicio de toda veeduría deberá ser notificado previamente a la institución observada, con la determinación de las personas que participen; así como, el ámbito, área o proceso en los que se circunscribirá su accionar.

Facilidades a las veedurías.- Art. 87 Es obligación de las instituciones públicas, privadas y sociales cuyas actividades afecten los intereses de la sociedad, garantizar el acceso a la información que los procesos de veeduría requieran para cumplir sus objetivos. El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social brindará las condiciones básicas de funcionamiento dentro de sus competencias legales y límites presupuestarios.<sup>23</sup>

Esta norma jurídica tipifica el derecho de participación en su artículo 303.-“El derecho a la participación ciudadana se ejercerá en todos los niveles de los gobiernos autónomos descentralizados a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria.

Las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos de la circunscripción del gobierno autónomo descentralizado correspondiente, deben ser consultados frente a la adopción de medidas normativas o de gestión que puedan afectar sus derechos colectivos.

La ciudadanía tiene derecho a ejercer la democracia directa a través de la presentación de proyectos de normas regionales, ordenanzas provinciales, distritales o cantonales, acuerdos y resoluciones parroquiales. También tienen derecho a ejercer el control social de los actos de los gobiernos autónomos descentralizados y a la revocatoria del mandato de sus autoridades en el marco de la Constitución y la Ley.

La ciudadanía, en forma individual o colectiva, tiene derecho a participar en las audiencias públicas, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, de

---

<sup>23</sup> La Ley Orgánica de Participación ciudadana “LOPC”



acuerdo con lo establecido en la Constitución, la ley y demás normativa; además, podrá solicitar la convocatoria a consulta popular sobre cualquier asunto de interés de la circunscripción territorial y revocatoria del mandato en el marco de lo dispuesto en la Constitución y la ley.

Los grupos de atención prioritaria, tendrán instancias específicas de participación, para la toma de decisiones relacionadas con sus derechos.

Para efectos de lograr una participación ciudadana informada, los gobiernos autónomos descentralizados facilitarán la información general y particular generada por sus instituciones; además, adoptarán medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad.

También ordena que los GAD'S deberán conformar de acuerdo al artículo 304 un - Sistema de participación ciudadana. "Los gobiernos autónomos descentralizados conformarán un sistema de participación ciudadana, que se regulará por acto normativo del correspondiente nivel de gobierno, tendrá una estructura y denominación propias.

El sistema de participación ciudadana se constituye para:

- a) Deliberar sobre las prioridades de desarrollo en sus respectivas circunscripciones; así como, conocer y definir los objetivos de desarrollo territorial, líneas de acción y metas;
- b) Participar en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial; y, en general, en la definición de propuestas de inversión pública;
- c) Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos;
- d) Participar en la definición de políticas públicas;

- e) Generar las condiciones y mecanismos de coordinación para el tratamiento de temas específicos que se relacionen con los objetivos de desarrollo territorial, a través de grupos de interés sectoriales o sociales que fueren necesarios para la formulación y gestión del plan, quienes se reunirán tantas veces como sea necesario. Los grupos de interés conformados prepararán insumos debidamente documentados que servirán para la formulación del plan;
- f) Fortalecer la democracia local con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social;
- g) Promover la participación e involucramiento de la ciudadanía en las decisiones que tienen que ver con el desarrollo de los niveles territoriales; y,
- h) Impulsar mecanismos de formación ciudadana para la ciudadanía activa.<sup>24</sup>

En este ámbito el Municipio de Cuenca, se encuentra configurando el Sistema para futura aplicación.



Elaboración propia

<sup>24</sup> ibídem

**3.6 NORMATIVA INTERNACIONAL.-** La participación ciudadana tiene su espacio dentro de los convenios internacionales de la Comisión de la Comunidad Andina y del Acuerdo de Cartagena, que contempla asimismo la lucha contra la pobreza y que se facilite la participación ciudadana; entre otros, normativa que de acuerdo a nuestra Constitución actual debe ser observada.

### **3.7 LA NORMATIVA CANTONAL**

La participación en nuestro sistema democrático, si bien ha sido reconocida y legislada, la práctica muestra la insuficiencia de procedimientos, mecanismos y soportes materiales necesarios, para que se hagan efectivos los procesos de participación.

El establecimiento de normas no garantiza la participación de los actores en las decisiones que afectan su desarrollo. La participación, es una semántica (dice del quehacer social y comunitario) y una pragmática (plasma formas de hacer), por lo tanto observamos que se ha legalizado su acción pero no se ha legitimado su práctica.

La participación de los diversos actores sociales, en la definición del destino colectivo y de las decisiones públicas, es fundamento de la democracia. La primera condición para ello es que cada quien adquiera conciencia de su propia importancia, no sólo para sí sino para la sociedad en su conjunto. Ello supone la organización de la sociedad en muchos niveles, porque ésa es la única manera que tiene de producir su propia cultura y no sólo de recibirla. La participación que requiere la democracia está relacionada con las aspiraciones que abriga la gente acerca del futuro. Por eso la participación ciudadana contemplada en las diferentes normativas, no puede seguir siendo solo un instrumento para legitimar un orden injusto y excluyente.

La sola normativa, sin otros mecanismos adicionales, acaba por producir una distancia entre instituciones y la ciudadanía. La sociedad civil debe generar interlocutores colectivos, para hacer posible que la participación se cumpla en todos

los estamentos contemplados en las leyes, y así fomentar la colaboración, solidaridad y trabajo común.

A la normativa nacional se acopla la normativa local, que busca organizar la sociedad, formando actores críticos, promotores de su accionar y cambios colectivos. El Municipio de Cuenca con la finalidad de normar y contar con una base legal que sustente el proceso de participación ciudadana, creó las siguientes ordenanzas que están detalladas en orden cronológico:

Ordenanzas:

- ❖ Administración del Equipamiento comunitario en el Sector Rural.
- ❖ Apoyo Municipal a las Juntas Parroquiales Rurales del Cantón Cuenca.
- ❖ Mantenimiento Comunitario de Vías, Cauces y Espacios Públicos en las Parroquias Rurales.
- ❖ Ordenanza que norma la participación ciudadana y cogestión de los presupuestos participativos con las parroquias rurales del cantón Cuenca, aprobada en diciembre del 2008.<sup>25</sup>

Ordenanza de Presupuestos Participativos (Anexo 01)

---

<sup>25</sup> [www.cuenca.gov.ec](http://www.cuenca.gov.ec)

## **CAPÍTULO 4**

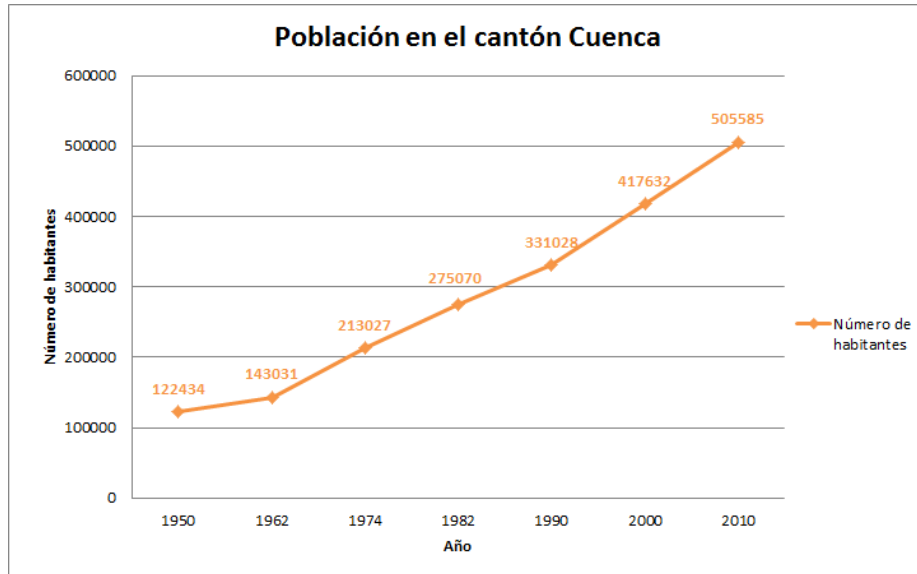
### **EL CANTÓN DE CUENCA**

#### **4.1 SITUACIÓN GEOGRÁFICA Y POBLACIÓN**

Cuenca “Santa Ana de los ríos de Cuenca”, está situada entre los 2.350 y 2.550 metros sobre el nivel del mar en el sector sur de la Cordillera Andina Ecuatoriana, la antigua Guapdondélic de los Cañaris; luego Tomebamba, segunda capital del Imperio Inca, fue conquistada en 1533 por los españoles y el 12 de abril de 1557, se fundó una villa con el nombre de Cuenca, en honor a la ciudad natal del Virrey del Perú, don Andrés Hurtado de Mendoza, que ordenó su fundación a Gil Ramírez Dávalos. Desde el XIX se la conoce como “Atenas del Ecuador”, debido a la gran cantidad de personajes ligados a las humanidades, las artes y las letras.

Para finalizar el milenio en el año de 1999 es declarada Patrimonio Cultural de la Humanidad en reconocimiento de la arquitectura de su Centro Histórico. Además el 4 de enero de 2011, Cuenca fue declarada por la Asamblea Nacional del Ecuador como una ciudad universitaria.

El cantón Cuenca, es uno de los 15 cantones de la Provincia del Azuay y su población es de 505.585 habitantes en todo el cantón según el último censo realizado el 28 noviembre de 2010, siendo la zona urbana la que posee la mayor cantidad de habitantes. Eso se debe, en parte, al incremento de las fuentes de trabajo disponibles y a la construcción de viviendas.



Fuente: INEC

Ubicado hacia el nor-occidente de la provincia del Azuay, con una temperatura media anual de 14.6° c. Sus límites son: al norte, con los cantones Cañar, Biblián, Déleg de la provincia de Cañar; al sur, los cantones Girón, San Fernando y Santa Isabel; al este, los cantones de Paute, Gualaceo y Sígsig; y, al oeste, con los cantones Balao y Naranjal de la provincia del Guayas.

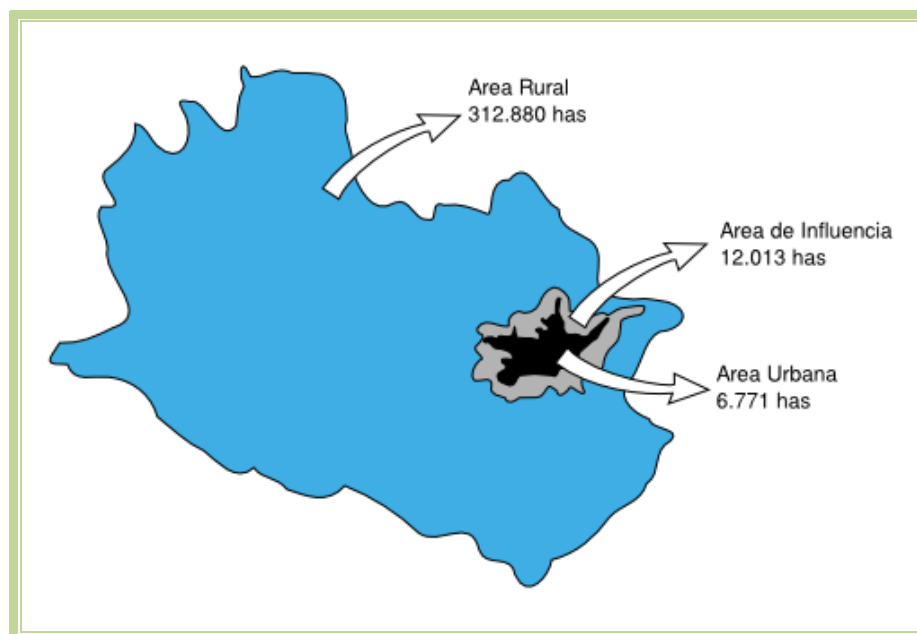


Fuente: [www.cuenca.gov.ec](http://www.cuenca.gov.ec)

El cantón Cuenca tiene una extensión de 3.085,6 km<sup>2</sup>, que representa el 38,6 por ciento del territorio provincial, es el cantón más extenso del Azuay.

## 4.2 DIVISIÓN DEL TERRITORIO

De acuerdo a lo establecido en la Reforma, Actualización, Complementación y Codificación de la Ordenanza que sanciona el Plan de Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca, el territorio se divide en: Área Urbana, con una superficie de 6.771 hectáreas. Área de Influencia Inmediata, con una superficie de 12.013 hectáreas y Área Rural, con una superficie de 312.880 hectáreas.



Fuente: [www.cuenca.gov.ec](http://www.cuenca.gov.ec)

### 4.2.1 DIVISIÓN POLÍTICA TERRITORIAL

El territorio rural se encuentra dividido en 22 parroquias rurales, que son: Baños, Chaucha, Checa, Chiquintad, Cumbe, El Valle, Llacao, Molleturo, Nulti, Octavio Cordero Palacios, Paccha, Quingeo, Ricaurte, San Joaquín, Santa Ana, Sayausí, Sidcay, Sinincay, Tarqui, Turi y Victoria del Portete.



Fuente: [www.cuenca.gov.ec](http://www.cuenca.gov.ec)

El sector Urbano está formado por las 15 parroquias urbanas: Bellavista, Cañaribamba, El Batán, El Sagrario, El Vecino, Gil Ramírez Dávalos, Hermano Miguel, Huayna Cápac, Machángara, Monay, San Blas, San Sebastián, Sucre, Totoracochoa, Yanuncay.



Fuente: [www.cuenca.gov.ec](http://www.cuenca.gov.ec)



### **4.3 BREVE DESCRIPCIÓN SOCIOECONÓMICA**

En cuanto a la actividad de los cuencanos, el 44.2% del total de la población entran dentro de la PEA (Población Económicamente Activa). De la cifra de cuencanos que están dentro de la PEA, el 11.5% trabaja dentro del sector primario de producción, el 28.3% en el sector secundario y el restante 51.4% en el sector terciario de servicios. El 52.1% de los cuencanos de la PEA se consideran que están en condiciones de subempleo o no se encuentra identificada su actividad laboral.

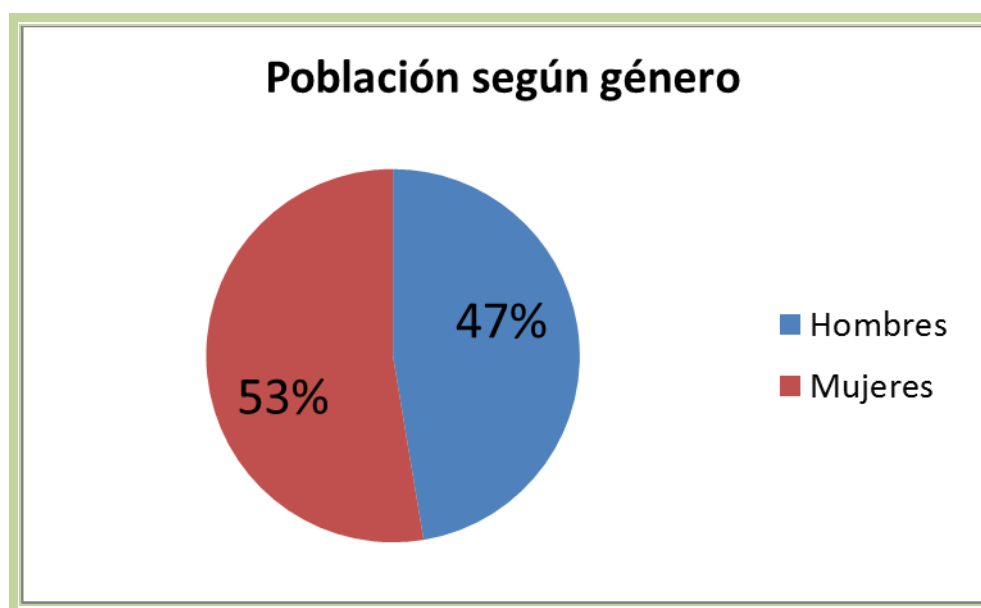
En este cantón, y principalmente en la ciudad de Cuenca, se concentra la mayor producción industrial y artesanal de la provincia, debido a las facilidades que presenta el mercado de la capital provincial para la comercialización de sus productos. El 20% de los habitantes del cantón se encuentran ocupados en las industrias manufactureras, destacándose dentro de ellas, la elaboración de productos alimenticios y bebidas, la fabricación de prendas de vestir y la fabricación de muebles, según los datos del censo del 2001. En la industria de la construcción se ocupan el 8% de la población del cantón.

Existen parroquias que tienen mayor especialización artesanal dentro del cantón Cuenca: Checa, Chiquintad, Llacao, Octavio Cordero, Ricaurte, Baños, Tarqui, Nulti y San Joaquín. Las ramas de la producción artesanal más significativas son: la tejeduría de sombreros de paja toquilla, joyería, cerámica, ebanistería, textilera, cestería, entre otras. Las fluctuaciones de los precios de los productos y de sus materias primas, hace que disminuya la producción y se incremente la desocupación.

De acuerdo a las estadísticas, los habitantes tienen varias actividades entre ellas la rama empresarial con el 20% dedicándose al comercio y dentro de esta actividad, el comercio al por menor es el más importante; y, el resto de la población, se encuentra ocupada en la rama de los servicios, destacándose los hoteles y restaurantes, de transporte, servicios financieros, de enseñanza, administración pública y defensa; planes de seguridad social, actividades de servicios sociales y de salud, de servicio doméstico, como los más representativos. Cabe señalar que un importante número de obreros(as) y artesanos(as) han emigrado hacia otras regiones del país y al exterior.

El Cantón Cuenca según el sexto censo de población y quinto de vivienda da como resultado los siguientes datos demográficos, acerca de la distribución urbana rural, por género.

Actualmente las provincias de Azuay, incluyendo Cuenca, y Cañar son una zona de alta emigración al exterior, miles de personas principalmente de la clase baja han viajado a otros países, sobre todo a Estados Unidos, España e Italia; en busca de una manera de obtener dinero para sus familias. Muchos migrantes con sus remesas han logrado que mejoren las condiciones de vida de sus familias, especialmente en el área rural, y son una fuente importante de ingresos para el presupuesto nacional. Sin embargo este fenómeno también ha contribuido a que en la ciudad exista un mayor número de mujeres que de hombres, debido a que el 66% de las personas que emigran son hombres, además contribuye a la desintegración familiar.

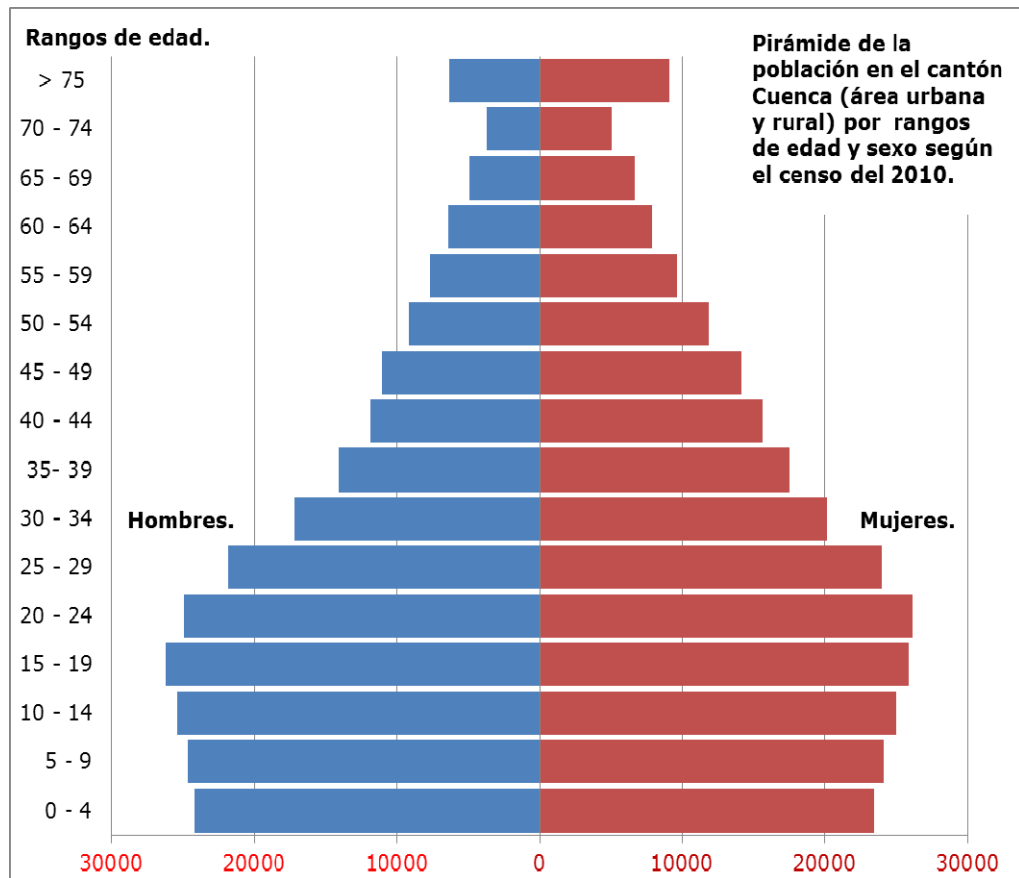


Fuente: INEC

#### 4.3.1 PRINCIPALES INDICADORES DEMOGRÁFICOS

La población del cantón Cuenca, según el Censo del 2001, representa el 69,7% del total de la provincia del Azuay; ha crecido en el último periodo intercensal 1990-2001, a un ritmo del 2,1% de promedio anual. El 33,9% de su población, reside en el área rural y se caracteriza por ser una población joven, ya que el 46,0% se

encuentra dentro del grupo de edad (<1-20 años), según se puede observar en el cuadro de población por edad y sexo.

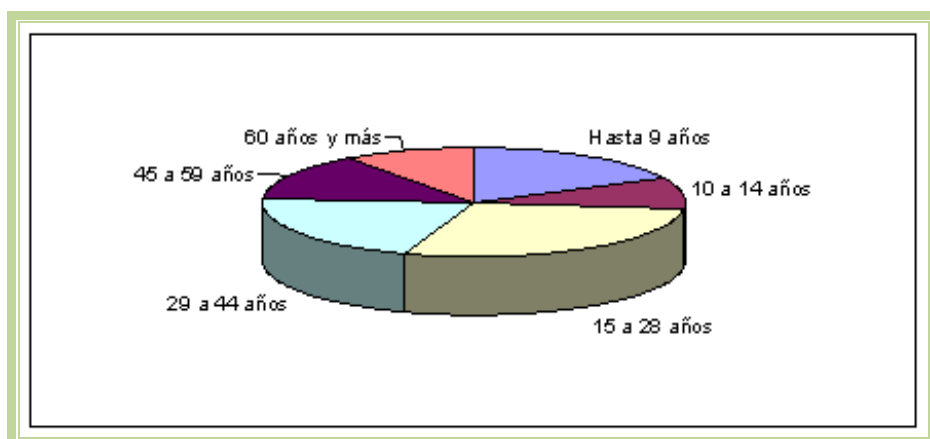


Fuente: Censo de Población y Vivienda INEC 2010

#### ❑ Estructura de la población 2030

- ❑ 14% Infantes y niños (0 – 9 años)
- ❑ 25% Jóvenes (10 -24 años)
- ❑ 54% Adultos (24 – 64 años)
- ❑ 7% Adultos mayores ( >65 años)

Del siguiente gráfico se desprende que la población predominante es el género femenino en zonas urbanas como las rurales, manteniendo además una predominancia de la población en las zonas urbanas.



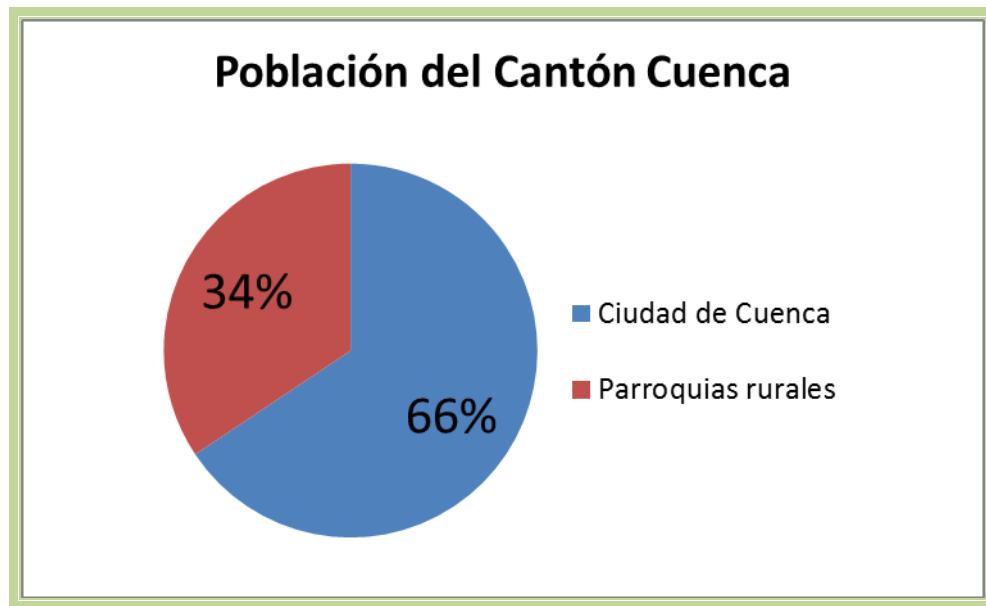
Fuente: INEC

### PRINCIPALES INDICADORES SOCIO DEMOGRAFICOS CANTON CUENCA

INDICADOR	CENSO 1990	CENSO 2001
POBLACION TOTAL	331.028	417.672
TASA DE CRECIMIENTO ANUAL (1982-1990), (1990-2001) $TCA = LN(Pob. _t / Pob. _0) / T * 100$	2,31	2,11
DENSIDAD POBLACIONAL $DP = Población / Km^2$	105,8	135,3
INDICE DE MASCULINIDAD $M = (Pob. Hombres) / (Pob. Mujeres) * 100$	89,1	88,2
TASA DE ANALFABETISMO $TA = (Pob.analf. 10 años y +) / (Pob. Total) * 100$	9,1	6,1
DEPENDENCIA DEMOGRAFICA $DD = (Pob. <15 + Pob.65 años y +) / (Pob. 15 y 64 años) * 100$	74,1	64,4
ESCOLARIDAD MEDIA $EM = No. Promedio de años aprob. (Pob. 10 años y+), en los diferentes nivins.$	7,0	7,4
RAZON NIÑOS / MUJERES $= (Pob. Hijos nacidos vivos) / (Pob. Mujeres de 12 años y +)$	*2,7	2,2

FUENTE: INEC "Bases de Datos REDATAM de la Provincia del Azuay 1990 - 2001"

\* (Población de Mujeres de 15 años y +)



Fuente: INEC

- ❑ Población total 2010: 505 585
- ❑ 2,15% Tasa crecimiento del Cantón
  - ❑ 66% Ciudad de Cuenca, 34% Parroquias rurales
  - ❑ 47% hombres, 53% mujeres

Según proyección al año 2030 el Cantón Cuenca tendrá una población de 773.107 habitantes.

Cuenca es un territorio ordenado, de gente solidaria, eficiente, educada, pacífica, transparente, democrática, informada y participativa, que respeta y conserva su identidad y patrimonio, que dialoga, concierta con libertad y valentía, que se ha posicionado competitivamente en el escenario regional, nacional e internacional, aprovechando su vocación productiva, identidad cultural, tecnología y potencialidad natural; proveedor de servicios regionales eficaces, con alto valor agregado de conocimiento.

### **“CUENCA UN CANTÓN DE LAS CIENCIAS, LOS CONOCIMIENTOS Y SABERES”**

## **CAPÍTULO 5**

### **EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO**

#### **5.1 EL ORIGEN DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO**

El desarrollo de las primeras experiencias de Presupuesto Participativo “PP” fueron en las ciudades brasileñas de Porto Alegre y Belo Horizonte, procesos que respondieron justamente al reestablecimiento de la democracia en ese país y a las profundas desigualdades en la distribución de la riqueza en la sociedad brasileña.

Durante los años 80, en pleno proceso de transición hacia la democracia y aprovechando la escasa autonomía de que disponían los municipios brasileños bajo el régimen militar, algunos gobiernos locales como Diadema (SP) o Vila Velha (ES) impulsaron las primeras experiencias de participación popular directa en la elaboración de los presupuestos municipales, con el impulso al Orçamento Participativo, no obstante, se produjo ya en el marco del nuevo régimen democrático a partir de las elecciones municipales de 1988.

Porto Alegre es la capital del Estado de Río Grande do Sul, con 1,5 millones de habitantes, una ciudad con serios problemas de exclusión urbana; en la data del año de 1988 el 98% del presupuesto municipal estaba destinado a pagar sueldos de las y los funcionarios y apenas sólo el 2% restante correspondía a inversiones; en ese año su alcalde Olívio Dutra, frente al déficit presupuestario pregunta a su comunidad en que deseaban invertir los escasos fondos municipales; dando así el surgimiento del Presupuesto Participativo como un mecanismo que permite a la ciudadanía decidir el destino de los fondos municipales a través de un proceso complejo que comprende el desarrollo de asambleas plenarias de distrito y temáticas por acciones como: salud, educación, movilidad, desarrollo económico y desarrollo urbano, entre otros.

Las experiencias brasileñas de Presupuestos Participativos (Orçamento Participativo) se han convertido en un referente internacional para las prácticas locales de democracia participativa; en la actualidad más de 60 ciudades brasileñas han adoptado el PP, de igual forma este mecanismo de participación se ha

implementado en ayuntamientos de España como Rubí, Córdoba, Andalucía, Sevilla y Sabadell; y, en Latinoamérica ha sido replicado en ciudades como México, Montevideo, Buenos Aires, Chile por supuesto en nuestro país Ecuador.

## **5.2 ¿QUE ES EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO “PP”?**

Su naturaleza trata de un mecanismo de participación de carácter complejo en varios sentidos, porque es procedimiento que consta de varias etapas y que, además, comprende la creación de ciertos órganos; por otro vértice basándose en la categorización de las modalidades de participación en información, opinión, participación vinculada a un beneficio, participación decisoria-impugnatoria, decisión y control o fiscalización, el PP también presenta un carácter complejo, debido a que no es posible inscribirlo exclusivamente en una de estas categorías.

El Presupuesto Participativo, es un mecanismo de participación que permite a la sociedad decidir el destino de una parte importante de los recursos municipales a través de la presentación de propuestas y la priorización de éstas por la misma ciudadanía.

No existe una definición única, porque los Presupuestos Participativos varían mucho de un lugar a otro. Sin embargo, en general, el Presupuesto Participativo es “un mecanismo (o un proceso) por el cual la población define o contribuye a definir el destino de todo o una parte de los recursos públicos”.

Ubiratan de Souza, uno de los primeros responsables del Presupuesto Participativo en Porto Alegre (Brasil) propone una definición “El Presupuesto Participativo (PP) es un proceso de democracia directa, voluntaria y universal, donde el pueblo puede discutir y decidir sobre el presupuesto y las políticas públicas”<sup>26</sup>. El ciudadano no limita su participación al acto de votar para elegir al Ejecutivo o al Parlamento, sino que también decide las prioridades de gastos y controla la gestión del gobierno.

---

<sup>26</sup> Souza de Ulbiratan. Presupuestos Participativos en Porto alegre-Brasil

El Presupuesto Participativo es un espacio de concertación por el cual las autoridades electas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados así como las organizaciones de la población, debidamente representadas; definen en conjunto, a través de una serie de mecanismos de análisis y de toma de decisiones, cada uno desde su ámbito, y de acuerdo a las decisiones adoptadas en cada una de las fases previstas para la realización del Proceso del Presupuesto Participativo; cómo y a qué se van a orientar los recursos de los que se disponen especialmente aquellos para gastos de inversión, buscando la mayor rentabilidad social. Es un compromiso concreto y efectivo detallado de los aportes de la propia población y de los diferentes organismos públicos y privados presentes en el proceso.

### **5.3 BENEFICIOS DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO PARA LA LOCALIDAD**

A través del Presupuesto Participativo se enlaza la democracia directa con la democracia representativa, por lo tanto, los beneficios generales son:

- ✓ Perfeccionamiento de la elección colectiva
- ✓ Redime a la ciudadanía.
- ✓ Disminución o eliminación de la corrupción
- ✓ La profundización del ejercicio de la democracia, mediante el diálogo del poder público con los ciudadanos y ciudadanas.
- ✓ Responsabilizar al Estado respecto a las y los ciudadanos
- ✓ Favorecer la modernización de la gestión pública.
- ✓ Mejora la transparencia de la gestión y la efectividad del gasto público.



- ✓ Impulsa la participación ciudadana para la toma de decisiones, la asignación y el control del uso de los recursos públicos.
- ✓ Exige más responsabilidad a las y los funcionarios y dirigentes políticos.
- ✓ Posibilita la práctica de la co-gestión y la definición de prioridades en el espacio público.
- ✓ Genera una mayor confianza entre los habitantes y el gobierno.
- ✓ Crea una cultura democrática en la población y fortalece el tejido social.

En el Presupuesto Participativo la sociedad civil asume un papel activo produciéndose una radicalización de la democrática, la comunidad ejerce su derecho y su deber de participación en la definición de los rumbos de la acción de los Gobiernos Autónomos Descentralizados “GAD’S”

El Presupuesto Participativo redime a la ciudadanía como bien en sí misma y la utilización de la condición ciudadana como instrumento para transformar las relaciones estado-sociedad; porque permite al hombre y mujer rescatar la idea de que es sujeto activo que incide en las decisiones del organismo, que el espacio público también le pertenece, que su destino está parcialmente en sus manos y parcialmente en manos de un “ser colectivo a través de la participación ciudadana” cuya voluntad no puede estar completamente subordinada a intereses ajenos a los suyos.

## 5.4 CARACTERÍSTICAS DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

El PP comparte las virtudes de toda forma de participación, por lo que muchas de las referencias que se hacen a continuación son aplicables también a otras modalidades.

1. **Eficacia:** Señala Kliksberg B, “la participación da resultados muy superiores a otros modelos organizacionales de corte tradicional como los burocráticos y los paternalistas.”. Los mecanismos de participación mejoran los resultados de las políticas públicas, sobre todo en materia social.

El Presupuesto Participativo constituye una herramienta para aumentar la eficacia de los proyectos y políticas públicas, debido a que en su configuración atraviesa varias fases, no se limita sólo a decidir en qué proyectos deben invertirse los recursos municipales, sino que comprende las fases de elaboración, selección, ejecución, control y evaluación.

Las razones que explican la eficacia son el mayor involucramiento de la comunidad con las políticas públicas, su consecuente legitimización, su pertinencia debido a los flujos de información que se generan y, principalmente, debido a que su diseño ha correspondido a los propios destinatarios.

Como señala Boyett J “los individuos que participan en las decisiones sobre qué y cómo cambiarán las cosas, no sólo es más probable que apoyen el cambio, sino que por el mero hecho de participar, ellos también cambiarán”.

2. **Permite reducir las desigualdades sociales:** De acuerdo a Perales, “la participación no es suficiente para eliminar las desigualdades en la sociedad; pero asimismo es cierto que la desigualdad social va unida a la poca o ninguna participación; la participación ciudadana surge como condición necesaria para lograr una mejora en la vida de la gente”.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> PERALES, Iosu, Poder Local y Democracia Participativa en América Latina, Fundación para la investigación y la cultura FICA .p. 61. 2004. Bogotá,

**3. Refuerza la solidaridad colectiva y el sentido del bien común:** El PP constituye un aporte para el desarrollo de la solidaridad colectiva, con la participación en el presupuesto los individuos deciden no sólo por el beneficio individual sino que por el bienestar de su comunidad en el conjunto.

**4. Fomenta la asociación:** atrae la formación de asociaciones comunitarias ya que la ciudadanía comprende que unida puede alcanzar mejores resultados y obtener que los proyectos que presentan sean aprobados; es significativo que este mecanismo sea un espacio abierto para la participación tanto de asociaciones sin personalidad jurídica como de individuos no organizados.

**5. Constituye un eficaz medio de control social:** La participación de la comunidad en el PP se transforma en un importante mecanismo para controlar a la administración. En este sentido, es fundamental que la participación en el PP no se agote en la planificación y decisión de los proyectos a financiar, sino que comprenda las fases de ejecución y evaluación. El control social se transforma así en una herramienta que disminuye la corrupción y todo acto de desvío de poder por las condiciones de información, transparencia y cercanía, antes mencionadas, y por el fortalecimiento de la sociedad civil. Este tipo de control es el que más se ajusta a un sistema democrático porque, “los jueces más indicados para evaluar los efectos reales de los programas sociales son sus destinatarios”.<sup>28</sup>

**6. Mejora la calidad de la democracia:** a través del PP, permite mejorar la calidad del sistema democrático, asigna al ciudadano un rol activo que no se limita sólo a votar cada cierto tiempo, sino que lo transforma en un actor fundamental; aumentando la legitimidad del sistema y se solucionan distintos defectos del modelo representativo. Esto permite redistribuir el poder y fortalecer la sociedad civil.

---

<sup>28</sup> Kliksberg, B., op. cit. nota 26, p. 146.)

Indica Cunil “la participación ciudadana no es una alternativa a la democracia representativa, sino sólo un complemento de la misma”. Ella no permite reemplazar a las autoridades ni al rol que corresponde a los partidos políticos como articuladores de los intereses sociales.

**Participativo**, reconociendo la multiplicidad de actores y roles de la sociedad debidamente organizada que permite la participación de quienes no ostentan el mandato popular.

**Racional y coherente**, los presupuestos están equilibrados entre ingresos y gastos; se enmarcan en las políticas locales y los proyectos que comprenden estarán relacionados a la consecución de los objetivos establecidos en el Planes Estratégicos con la efectiva disponibilidad de recursos en un marco que contribuye a la sostenibilidad de las finanzas públicas.

**Flexible**, el proceso y sus proyectos deben tener la capacidad de adaptarse a los cambios políticos, sociales y económicos que afecten al gobierno municipal.

**Multianual**, las acciones priorizadas, pueden trascender el año fiscal, de manera consistente con los objetivos del Planes Estratégicos Cantonales.

**Concertado**, permite a través de la interacción de múltiples actores sociales con diversidad de enfoques, identificar los intereses, problemas, soluciones y potencialidades de desarrollo de un determinado territorio y/o grupo social; y en consecuencia determinar acuerdos y definir acciones destinadas a resolver los problemas y aprovechar las potencialidades.

**Gradual e irreversible**, el proceso participativo debe ir desarrollándose hasta alcanzar el 100% de sus presupuestos de inversiones y acciones de promoción y coordinación del desarrollo.

## **5.5 DESCARTANDO LA CORRUPCIÓN**

El término corrupción, proviene del vocablo latino “corrumpere” que quiere decir “echar a perder”.

La corrupción pública amenaza hoy con desestabilizar las aún frágiles democracias y la convierte en uno de los obstáculos más preocupantes para la gobernabilidad de los GAD'S apartando los costos económicos, financieros y sociales que este fenómeno implica, sus consecuencias políticas son de enorme gravedad en la medida en que, no solamente las prácticas de corrupción en el sector público son elementos perturbadores del buen funcionamiento del sistema político y económico de las localidades. La corrupción genera una falta de credibilidad y la legitimidad de los gobiernos.

Algunas de las múltiples formas que se pueden considerar corruptas son: aceptación de dinero, recompensas o regalos por el otorgamiento o adjudicación de un contrato, distracción de recursos públicos para uso privado., distracción de recursos públicos para fines político-electorales (financiamiento de actividades político-partidarias y provisión de empleos (botellas) a la clientela particular de determinado grupo político), entre otras.

Las definiciones jurídicas permiten establecer una serie de tipologías en este sector, basadas en las técnicas de comisión del delito: prevaricato, cohecho, extorsión, concusión, malversación de fondos, enriquecimiento ilícito, entre otras.

Constituye en síntesis como un abuso de poder mediante la función pública para beneficio personal ocasionada por carentes mecanismos de control y la impunidad es lo que permite una proliferación tan grande de procedimientos ilícitos. La corrupción es parte de un fuerte componente cultural.

El Presupuesto Participativo es un espacio, un momento, un canal, una forma político-institucional que ofrece revertir esa cultura nociva. La vigilancia popular, la exigencia de transparencia, la rendición constante de cuentas, el diálogo entre las y los actores interesados: estos son los ingredientes que el PP trae consigo y que resultan mejores aliados en el combate contra la corrupción.

Es un instrumento para invertir las prioridades sociales y favorecer la justicia social, en vista de que, los habitantes dejan de ser simples observadores(as) para convertirse en protagonistas de la gestión pública; es decir en ciudadanos plenos, activos, críticos y exigentes, teniendo una mayor opción de acceso a obras y servicios tales como el saneamiento básico, la pavimentación de calles, la mejora del transporte, las vías de acceso o los centros de salud y educación, mejorando significativamente sus condiciones de vida, en un tiempo relativamente corto, con la incidencia de controlar y fiscalizar la ejecución del presupuesto.

Promueve los procesos de modernización administrativa y alimenta la planificación estratégica.

## **CAPITULO 6**

# **MODELO DE GESTIÓN DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN EL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DEL MUNICIPIO DE CUENCA**

### **6.1 INTRODUCCIÓN AL MODELO DE GESTIÓN: ANTECEDENTES**

A partir del establecimiento de la democracia en nuestra nación, la misma fue impuesta por un modelo centralista del estado “vertical” de “arriba hacia abajo”, que se replicó en todos los niveles de la institucionalidad pública, concentrándose el poder de decisión sobre las políticas en general, sus prioridades y los recursos a ser asignados hacia los espacios socio territorial; bajo este modelo, la ciudadanía fue abrigando el abandono del estado–instituciones públicas y la exclusión de sí mismas, revelando en indicadores de pobreza sobre todo en los sectores rurales del país.

Pero, a mediados de la década de los 90, el cantón Cuenca se convirtió en un referente de una marcada diferencia en el grado de desarrollo socioeconómico y de cobertura de servicios básicos en los sectores urbano y rural, como así está registrado en los indicadores: analfabetismo, vivienda, servicios básicos, empleo e ingresos, brecha de la pobreza etc., lo cual incrementaba la diferencia de oportunidades, especialmente para la población rural joven, que constituye una de las causas del incremento de la migración rural hacia la ciudad y al exterior.<sup>29</sup>

La democracia moderna, es la incorporación a la participación ciudadana para enriquecerse de la acción del gobierno local, acercando a que tomen decisiones más a la población; esto significara que el Municipio vea al presupuesto participativo como la construcción de una estrategia participativa para el “Desarrollo Humano Local Sustentable”.

---

<sup>29</sup> Lazo Zurita Migue, Eco. Financiamiento Local y Presupuesto Participativo. 2008. Cuenca-Ecuador

## **6.2. IDEAL DE LA POBLACIÓN RURAL**

La idea general que se tiene de la sociedad rural es erróneamente, la de un conjunto de familias que se dedican a la actividad agropecuaria, que comparten condiciones de vida y de trabajo, hábitos y creencias semejantes.

Sin embargo, este sentir, esta idea está muy alejada de la realidad en que viven en el sector rural del cantón Cuenca, en vista de que esta población es compleja y heterogénea; conformada por una convivencia y relacionamiento de múltiples formas con familias que poseen tradiciones distintas y se dedican a actividades diferentes: ganadería, agricultura, prestación de servicios, artesanías, comercio informal, agroindustria entre otros.

Uno de los primeros pasos para iniciar el Presupuesto Participativo, es repensar la idea, el pensamiento, la visión de que lo rural no es solamente lo agrícola, o lo arcaico o donde se lleva a cabo la producción primaria; todo lo contrario el sector rural trasciende lo agrario y, por lo tanto los programas y proyectos de desarrollo rural no pueden ser sólo agropecuarios, sino que deben involucrar todas las actividades; la lógica de vida rural es sinérgica y holística que conlleva a mejorar las condiciones de vida de la población.<sup>30</sup>

Por lo tanto, el Presupuesto Participativo tiene como objetivo único el reducir la pobreza y marginación.

## **6.3 EL PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN EL CANTÓN CUENCA**

Precisamente es a comienzos del año 2001 y con la norma jurídica de esos tiempos: “Ley Orgánica de Juntas Parroquiales”, los Presupuestos Participativos germinan en el cantón Cuenca precisamente como un medio para renovar las estructuras formales de administración pública y democracia, convirtiéndose en un mecanismo interpretador y coyuntural de voluntad y las demandas de la población en especial del sector rural.

---

<sup>30</sup> ibídem



Por lo tanto, los PP surge no como un fin en sí mismo, sino como un medio, una estrategia innovadora para facilitar que la población rural integrada por hombres, mujeres, niños, adultos(as) mayores y sectores vulnerables participen activamente en el análisis, identificación, priorización, cogestión, coejecución y evaluación de los programas y proyectos prioritarios; para satisfacer las necesidades básicas, en el marco de una amplia gobernabilidad democrática local.

En este sentido, el Presupuesto Participativo permite establecer un espacio público no estatal, en el cual el gobierno local y la sociedad civil se reúnen para conciliar ejes de cómo definir las prioridades hacia la "agenda" de las políticas públicas, y de control sobre el uso que el gobierno local hace de los recursos públicos de su presupuesto económico-financiero.

Este proceso ha permitido redefinir el rol de los gobiernos locales (Municipalidad y Juntas Parroquiales) como gestores de condiciones y viabilidades necesarias para construir una visión compartida de futuro y de desarrollo.

En este espacio, la Planificación Participativa como herramienta del Presupuesto Participativo, se constituye en una fuente de gestión democrática y eficiente del gobierno local, porque viabiliza que las decisiones se tomen tanto desde una perspectiva que combina el corto, mediano y largo plazo, como a partir del debate y la concertación de diversos intereses presentes en la comunidad y las parroquias de la localidad.

La modalidad del PP parroquiales que ejecuta la Municipalidad de Cuenca en las 21 parroquias rurales del cantón, constituye una experiencia propia e inédita pues, si bien se conoce sobre este tipo de procesos, que ejecutan otras municipalidades en el país, en América Latina y en otros continentes.

La Municipalidad de Cuenca, adoptó políticas y decisiones administrativas propias e innovadoras adecuadas a la realidad local y a las normas y leyes que rigen el accionar institucional, que permitieron llevar adelante este proceso.

Otra característica innovadora es el hecho de que, luego de los años del proceso, algunas parroquias, comienzan a incorporar en los presupuestos participativos, una verdadera visión de desarrollo local pues se identifican y priorizan proyectos productivos, en respuesta a la necesidad de mejorar los ingresos familiares a través de la generación de empleo es decir existe una verdadera visión participativa del desarrollo integral de cada parroquia; tal es el caso de las parroquias de Turi, Cumbe, Santa Ana y Molleturo que están ejecutando proyectos comunitarios productivos dentro de los presupuestos participativos.

Un factor de aportación de las comunidades e través de las mingas, de su mano talento humano.

“Las mingas comunitarias son fiestas de trabajo; son utilizadas para la construcción de casas comunales, canchas, vías, entre otros, para apoyarse entre familias en las cosechas, siembras....”

La minka (quechua) o minga denominada también minca o mingaco, es una antigua tradición de trabajo comunitario o colectivo con fines de utilidad social. Es un sistema que se usa en Latinoamérica desde la época precolombina. Puede tener diferentes finalidades de utilidad comunitaria como la construcción de edificios públicos o ir en beneficio de una persona o familia, como al hacerse una cosecha de papas u otro producto agrícola, entre otras, siempre con una retribución para quienes han ayudado<sup>31</sup>

Se anexo en cuadro 3 en el se establece las montos económicos y la intervención realizada por el Gobierno Local y por cada una de las Juntas Parroquiales, lamentablemente no reposa un archivo sistemático completo del año 2009.

---

<sup>31</sup> <http://es.wikipedia.org/wiki/Minka>

### 6.3.1 GUÍAS BASES DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

El éxito del “sumak kaway, del buen vivir” es habitar en paz y armonía con la naturaleza y la prolongación indefinida de las culturas humanas que constituye un acercamiento a la definición del desarrollo humano sustentable. Presupone que las libertades, oportunidades, capacidades y potencialidades reales de las personas se desarrollen y se acrecienten otorgándoles gradualmente una mejor calidad de vida desde su entorno físico hasta las libertades económicas y políticas; conquistando paralelamente todo lo que los hombres, mujeres y la comunidad en sí valora como objetivos de vida no solo ilusionables, deseables, sino reales.

Las guías bases del Presupuesto Participativo son las siguientes detalladas:

- Equidad: Que comprende género, territorio, social y generacional.
- Integralidad: Visión holística: economía, cultura, sociedad, ambiente, institucional entre otros.
- Competitividad: Se enlaza con las vocaciones, capacidades locales.
- Identidad: Sentido de pertenencia (nosotros(as) vs ellos(as): es el imaginario colectivo, la cultura y todos los elementos que nos unifican y facilitan la concertación.
- Gobernabilidad: Concertación de intereses, definición de objetivos, negociación.
- Participación: El punto de partida son las necesidades e intereses de las y los actores sociales, sus criterios, su lógica, su dinámica, su cultura.
- Dialogo local nacional: Conlleva las políticas provinciales y nacionales adaptadas a lo local y políticas locales proyectadas a lo nacional.
- Sostenibilidad: los procesos emprendidos tengan durabilidad y sean replicables, multiplicables.

- **Sustentabilidad:** Toda gestión de desarrollo debe enmarcarse en un esquema de auto sustentación ambiental, social, cultural, institucional, territorial y económica.
- **Planificación:** parte de los actores, objetivos concertados, visión de futuro.
- **Desarrollo económico:** enmarcado en un proceso redistributivo y de economía solidaria.
- **Institucionalidad:** Fortalecimiento de una institucionalidad para el fomento del desarrollo, mmodernización institucional, Promover la cooperación entre el sector público y privado.

### **6.3.2 OBJETIVOS DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN EL CANTÓN CUENCA**

Constituyendo el PP como una herramienta de intervención socio territorial del gobierno local y es un mecanismo de desarrollo local y participación, a través de la distribución equitativa del poder de decisión y concertación de hombres y mujeres en la inversión pública, que posibilita la relación entre la Junta Parroquial y la población rural con una visión compartida de desarrollo humano sustentable y del buen vivir; fortaleciendo la democracia participativa a través de la deliberación, planificación, decisión, cogestión, coejecución y control del presupuesto público y de las políticas públicas de interés parroquial.

Siendo sus objetivos

- ✓ Mejorar las condiciones y calidad de vida de la población propendiendo al buen vivir (prioridad a las necesidades directas y sentidas por la población).
- ✓ Disminución de las inequidades socio territoriales: genero, generacional, limitaciones físicas territoriales entre otras.

- ✓ Distribución equitativa de los recursos públicos: democratizar el presupuesto municipal como una forma pública y transparente de ejercicio y aplicación de la democracia, a través de la cual, la comunidad rural, participa individual y colectivamente, en las decisiones sobre el presupuesto
  
- ✓ Vinculación sostenida Municipalidad, Junta Parroquial y población rural: relación orgánica entre lo público y la sociedad civil.
  
- ✓ Fortalecimiento de la institucionalidad pública - gobierno local: revalorización de lo público.
  
- ✓ Estableciendo condiciones y escenarios para el fortalecimiento de la democracia participativa: potenciando la participación directa de las comunidades, líderes – lideresas, organizaciones, instituciones y pobladores del sector rural.
  
- ✓ Generar crecientes niveles de autodependencia: potenciar las capacidades reales de las personas y organizaciones locales y de generar oportunidades de desarrollo equitativo.
  
- ✓ Articulación orgánica de las relaciones: ser humano, naturaleza, Estado y sociedad civil, crecimiento personal y crecimiento social, lo global con lo local, planificación y autonomía etc.
  
- ✓ Dinamizar la economía local, a través de una economía distributiva social solidaria.

## **6.4 POSICIONAMIENTO DE LAS MUJERES EN EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO**

“Sin equidad no hay desarrollo”,

Las mujeres ecuatorianas a través de la historia y su empuje constante han conseguido varios avances, cuya aplicación efectiva constituye una deuda del Estado y de la sociedad en su conjunto, entre estos logros se puede puntualizar:

La Ley de maternidad gratuita y atención a la infancia, Leyes contra la Violencia a la mujer, Leyes de amparo Laboral, la ley de la cuota política y su paridad en las listas políticas con aplicación del principio de alternatividad y secuencialidad.

Por lo tanto se requiere de un profundo cambio en el enfoque de la actuación de la gestión pública y desarrollo local basado en el reconocimiento de la persona humana que reconozca sus ideales, visiones, decisiones y acciones elaboradas en forma participativa y comprometida con la realidad de hombres y mujeres.

Nuestras mujeres rurales conocidas orgullosamente como “la Chola Cuencana” es la principal protagonista de este proceso como miembro activo de la vida socio económica de su comunidad y parroquia, que participa en todo el desarrollo del proceso de PP: deliberación, planificación, decisión, cogestión, coejecución y control; llegando a un promedio de participación del 60 al 80% de mujeres y resto el porcentaje en hombres. La mujer ha dado pasos significativos al transitar de un espacio doméstico, familiar a lo comunitario y parroquial que por varias circunstancias históricamente han sido vedados para ellas a través del PP.

Actualmente existe un gran porcentaje de mujeres que están liderando organizaciones comunitarias y parroquiales, las mismas que ejercen su espacio para incluir en las agendas de los presupuestos participativos proyectos para el género femenino que parten del reconocer y respetar los intereses de género, desde su diversidad económica, cultural y territorial.

Entre los proyectos y programas están:

- Fortalecimiento de las capacidades de contribución de las mujeres en los procesos de desarrollo parroquial, con procesos de información y conocimientos para tomar decisiones con enfoque de género.
- Promoviendo y creando compromisos y responsabilidades sociales e institucionales hacia programas y proyectos de desarrollo con perspectiva de género.
- Sistemas de capacitación y formación ocupacional y orientación laboral, a través de proyectos productivos dirigidos a las mujeres.
- Asesoría técnica en gerencia y gestión empresarial para mujeres integradas en unidades productivas; líneas de crédito e información para apoyar emprendimientos de mujeres.
- Campañas de sensibilización por el Día Internacional de la Mujer y la No Violencia contra la Mujer.
- Programas de información y capacitación en materia de salud sexual y reproductiva.
- Proyectos de vialidad contribuye a la movilidad, acceso y dinamiza la actividad productiva y social

## **6.5 CICLO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO CANTONAL**

El ciclo del PP hace referencia a un año fiscal y sus herramientas metodológicas son:

1. PLAN ESTRATÉGICO DE CUENCA
2. PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL CANTON CUENCA

3. PLAN ESTRATEGICO PARROQUIALES
4. PLAN DE ORDENAMIENTPO TERRITORIAL PARROQUIAL
5. PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL URBANO – PARROQUIAL: CABECERAS PARROQUIALES.
6. PLANES OPERATIVOS ANUALES
7. MATRICEZ DE PRIORIZACION DE PROYECTOS

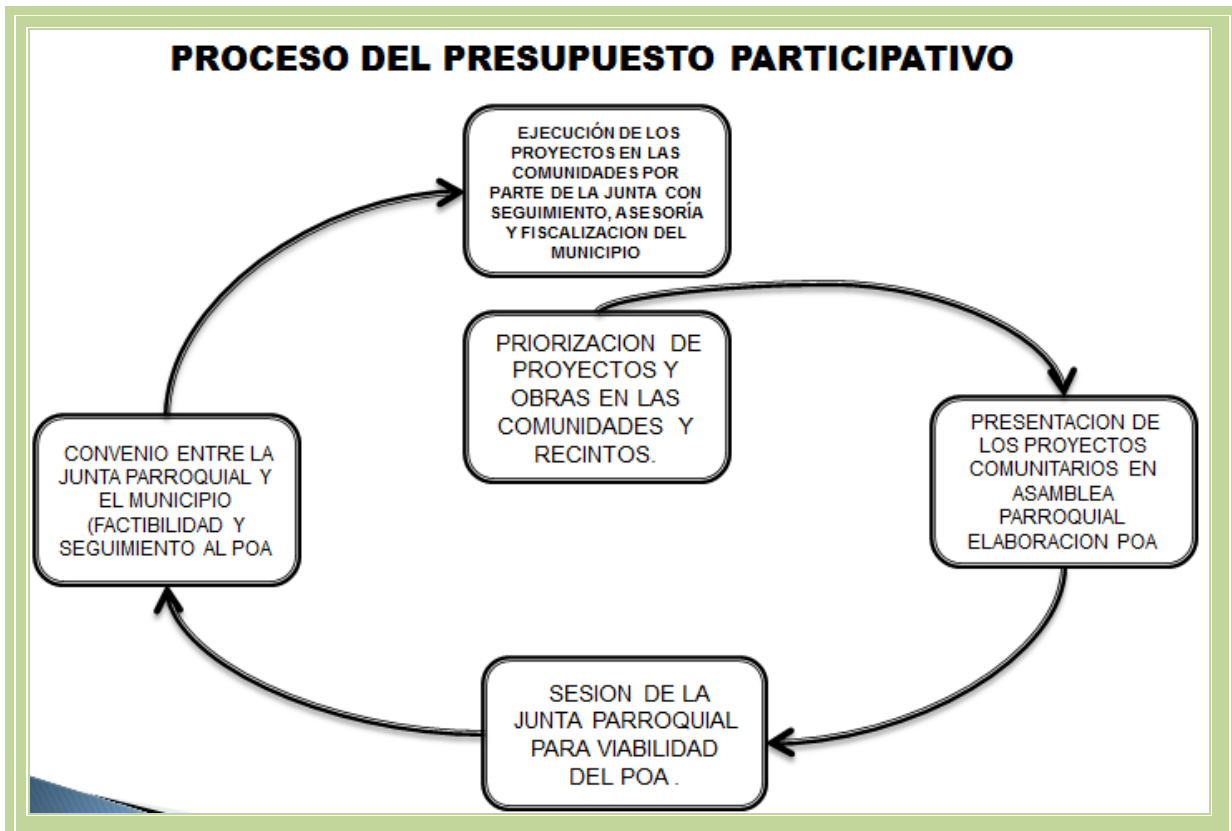
El objetivo del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de las parroquias rurales del Cantón Cuenca, lo transcribo a continuación:

“ Planificar el Desarrollo y el Territorio Rural del Cantón Cuenca de acuerdo a las necesidades, capacidades, potencialidades y recursos existentes a través de la activa participación de actores sociales y gobiernos locales, propuesta para un Desarrollo Humano enmarcado en las políticas del Buen Vivir<sup>32</sup> “



<sup>32</sup> Astudillo Banegas Jose, Director de la Unidad de Descentralización y Participación Rural y Urbana del Ilustre Municipio de Cuenca





Fuente. Msgr. Jose Astudillo Banegas

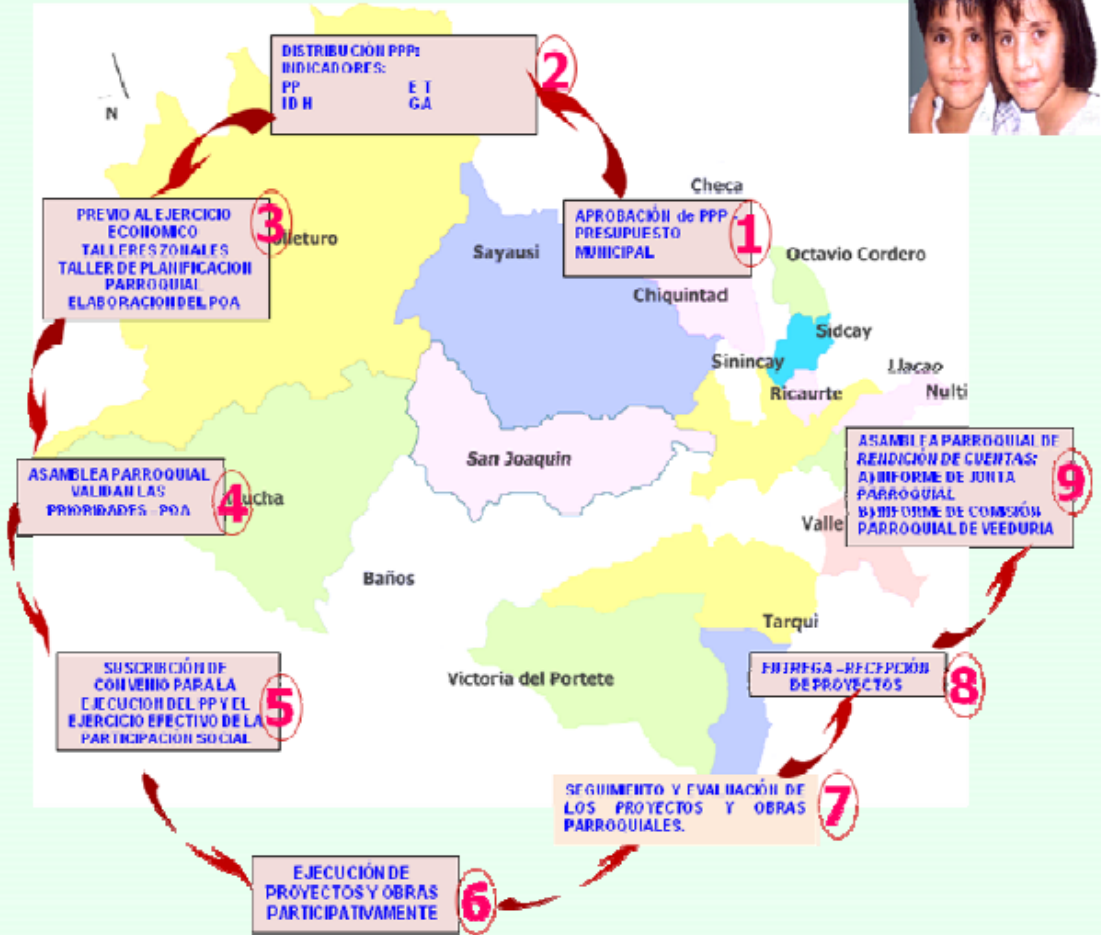
### 5.5.1 LAS FASES DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Las fases del PP se detallan a continuación:

## FASES DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO<sup>15</sup>

Comprende de 9 fases

### Fases del Presupuesto Participativo



<sup>15</sup> Documento. Equipo de Trabajo. Unidad de Desarrollo Rural. Políticas Municipales de Apoyo a las Juntas Parroquiales Rurales del Cantón. 2007. Cuenca

### CICLO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

**Fase Uno:** Formulación y Aprobación del Presupuesto Municipal.

**Fase Dos:** Asignación Presupuestaria a Juntas Parroquiales Rurales.

**Fase Tres:** Proceso de Planificación y Participación Comunitaria.

**Fase Cuatro:** Análisis de Prefactibilidad Técnica de los Proyectos y Obras Identificadas en el Taller de Planificación Parroquial.

**Fase Cinco:** Asamblea Parroquial: Informe, Validación y/o Aprobación del Presupuesto Parroquial.

**Fase Seis:** Suscripción de Convenio para el Ejercicio Efectivo de los Presupuestos Participativos y Participación Social.

**Fase Siete:** Ejecución Participativa de Proyectos y Obras.

**Fase Ocho:** Seguimiento y Evaluación de los Proyectos y Obras Parroquiales

**Fase Nueve:** Entrega – Recepción de Proyectos y Obras.

**Fase Diez:** Asamblea Parroquial de Rendición de Cuentas y Veeduría Parroquial. Disposiciones Generales

### **Primera: Formulación y Aprobación del Presupuesto Municipal**

La Comisión de Finanzas que es nombrada por el I. Concejo Cantonal mantiene reuniones con la Comisión de la Unidad de Desarrollo Rural, el representante del Departamento Financiero, Desarrollo Rural, SEGEPLAN, Obras Públicas y otros departamentos municipales inherentes, también son vinculantes activos lo representantes del Consorcio de Juntas Parroquiales del Cantón; quienes conjuntamente analizan y establecen el monto presupuestario que deberá constar en su respectiva partida en el presupuesto municipal que es aprobado en el pleno del I Concejo Cantonal cada año calendario.

### **Segunda: Asignación presupuestaria a Juntas Parroquiales Rurales**

Los recursos económicos son administrados el 100% por los propios gobiernos locales – Juntas Parroquiales.



El Departamento de Desarrollo Rural – SEGEPLAN, y de acuerdo a la fórmula matemática de asignación presupuestaria, establecida en la Ordenanza se calcula los montos presupuestarios por parroquia según sea el caso, resultado del análisis de los siguientes indicadores:

**$AP (2009) = 0,40 (PP) + 0,30 (IDHP) + 0,20 (ET) + 0,10 (GA)$**

AP = Asignación Presupuestaria	PP = Población Parroquial	IDHP = Índice de desarrollo Humano Parroquial	ET = Equidad Territorial	GA = Gestión Administrativa
--------------------------------	---------------------------	---	--------------------------	-----------------------------

N°	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACION	VALORACION (TIEMPO-CALIDAD)		
			0 - 1	2	3
1	CUMPLIMIENTO DE LA ASIGNACION PRESUPUESTARIA ANUAL 01/01 - 31/12	FIRMA DE CONVENIO APROBACION DE INFORME FINAL FISCALIZACION			
2	PARTICIPACION: EVENTOS, TALLERES, FOROS, INTERCAMBIO DE SABERES, CAPACITACIONES, ETC. ORGANIZADOS Y CONVOCADOS POR LA SEGEPLAN - Departamento de Desarrollo Rural.	REGISTRO DE PARTICIPACION ACTAS NUMERO DE PARTICIPANTES POR J.P.			
3	CORRESPONDENCIA DEL POA PARROQUIAL CON PLAN ESTRATEGICO DE CUENCA, LAS ESTRATEGIAS, PROGRAMAS Y PROYECTOS IDENTIFICADOS EN EL PLAN DE DESARROLLO PARROQUIAL Y PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL.	FICHAS TECNICAS			
4	CUMPLIMIENTO DEL P.O.A. PARROQUIAL (Planificado vs. Ejecutado)	P.O.A.: PLANIFICADO EJECUTADO FICHAS TECNICAS			
5	PRESENTACION DE FICHAS TECNICAS DE PREFACTIBILIDAD DE OBRAS Y PROYECTOS DE CARÁCTER ECONOMICO SOCIAL PREVIO A LA FIRMA DE CONVENIO PARA LA EJECUCION DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO. ( las fichas tecnicas deberan contar con los estudios necesarios y permisos respectivos de acuerdo a las ordenanzas municipales segun sea el caso)	FICHA TECNICA / SOCIAL : PLANIFICADA			
6	COORDINACION PARA LA ASAMBLEA PARROQUIAL, SESION SOLEMNE Y DEMAS ACTOS Y EVENTOS RELACIONADOS CON PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS CON LA SEGEPLAN- Departamento de Desarrollo Rural	OFICIOS INVITACIONES			
7	APORTE COMUNITARIO Y DE OTRAS ENTIDADES EN LA EJECUCION DE OBRAS Y PROYECTOS	FICHA TECNICA / SOCIAL : PLANIFICADA EJECUTADA			
8	PROCESO PARTICIPATIVO DE ANALISIS , PRIORIZACION Y EJECUCION DE PROYECTOS.	ACTAS ZONALES COMUNITARIAS FOTOGRAFIAS, PLANES OPERATIVOS ESTRATEGICOS ZONALES			
9	PARTICIPACION DE LOS TECNICOS DE LAS JUNTAS PARROQUIALES A EVENTOS, TALLERES, FOROS, INTERCAMBIO DE SABERES, CAPACITACIONES, ETC. ORGANIZADOS Y CONVOCADOS POR LA SEGEPLAN - Departamento de Desarrollo Rural, SEGÚN SEA EL CASO.	REGISTRO DE PARTICIPACION COORDINACION TECNICA U.D.R. COORDINACION INSPECCIONES TECNICAS			
10	PARTICIPACION DE LOS TECNICOS EN EL ANALISIS, PRIORIZACION EJECUCION ASI COMO LA VERIFICACION DE OBRAS Y PROYECTOS CONVOCADOS POR LA SEGEPLAN- Departamento de Desarrollo Rural.	INSPECCIONES DE CAMPO			
11	CUMPLIMIENTO DE LAS POLITICAS MUNICIPALES Y PROCESO PARTICIPATIVO PARROQUIAL DETALLADO EN EL PRESENTE DOCUMENTO.	FICHAS TECNICAS, ACTAS, INFORMES TECNICOS, REGISTROS DE PARTICIPACION, ETC.			

### **Tercera: Proceso de Participación Comunitaria, Análisis, Planificación y Acuerdos**

La norma jurídica del GAD“S que promulgo la Ordenanza que norma la Participación Ciudadana y Cogestión de los Presupuestos Participativos con las Parroquias Rurales del Cantón Cuenca en su artículo “Objeto de la Ordenanza” manifiesta “...Cada Junta Parroquial promueve y garantiza la participación democrática de hombres, mujeres, organizaciones e instituciones locales, así como, normar los procedimientos para la deliberación, decisión, cogestión, formulación, coejecución, 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 de buen vivir...”.

Las gestiones que se realizan en esta fase es:

1ro. La Junta Parroquial informa y comunica a la población sobre el proceso de Planificación y Participación Comunitaria - Presupuesto Participativo.

2do. La base metodológica para emprender el proceso de Presupuesto Participativo es el Plan de Desarrollo Parroquial, Plan de Ordenamiento Territorial Rural, Plan de Ordenamiento Urbano Parroquial, los mismos que tienen correspondencia con el Plan Estratégico y Plan de Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca.

3ro. La Junta Parroquial divide por zonas a la parroquia de acuerdo a criterios de afinidad: población, ubicación territorial, vocaciones territoriales, culturales entre otros criterios.

En cada zona cada Junta Parroquial, y su equipo técnico lidera y desarrolla talleres participativos de análisis, identificación de necesidades-problemas y soluciones; previo a nombrar representantes zonales y/o comunitarios, quienes conjuntamente con el equipo técnico sistematizan los temas tratados y los acuerdos.

4to. La Junta Parroquial, convoca a las y los representantes zonales, comunitarios, organizacionales e institucionales locales a un Taller de Planificación en el cual con las sistematizaciones, (síntesis zonales y/o comunitarias) se analiza y se identifican las estrategias, programas, proyectos y obras de intervención comunitaria como parroquial; los mismos que se ajustan al presupuesto parroquial.

Luego se elaborará el Plan Operativo Anual Parroquial tentativo que será presentado a la Asamblea Parroquial para su validación y aprobación.

Plantilla que se aplica para el Plan Operativo Anual (POA)

JUNTA PARROQUIAL DE.....										
PLAN OPERATIVO ANUAL DE PROYECTOS / OBRAS PARROQUIALES										AÑO:..... 2009
FECHA:										
Nº	AMBITO INTERVENCIÓN	NOMBRE DE PROYECTOS Y OBRAS PRIORIZADOS CON PARTICIPACIÓN COMUNITARIA	PRIORIDAD	COMUNIDAD	TIEMPO DE DURACIÓN DEL PROYECTO	VOCAL RESPONSABLE	MONTOS ESTIMADOS DE INVERSIÓN			ACTORES INVOLUCRADOS
							JUNTA PARROQUIAL	COMUNIDAD	OTROS	# personas
1.1	1. INFRAESTRUCTURA	mercados								
1.2		estadios y canchas deportivas								
1.3		Cementerios								
1.4		Pisos y piscinas								
1.5		coche comunitarios								
1.6		Bohíos comunitarios								
1.7		ruinas de conservación, padenas, etc								
2.1	2. SALUD	construcción, ampliación, mejoramiento de infraestructura de salud								
2.2		equipo médico, etc.								
3.1	3. EDUCACION	construcción, ampliación, mejoramiento de infraestructura educativa								
3.2		equipamiento educativo, etc.								
4.1	4. AMBIENTE	manejo y conservación de fuentes de agua								
4.2		manejo y conservación de suelo, vegetación, etc.								
5.1	5. PRODUCCIÓN	canales de riego								
5.2		producción agropecuaria, avícola, ganadería, etc.								
6.1	6. SERVICIOS BÁSICOS	agua, luz, internet, alcantarillado, telefonía, etc.								
7.1	7. VIALIDAD	mantenimiento vial, lastrado								
7.2		pozos de agua								
7.3		cunetas y coberturas								
7.4		apertura								
7.5		señalización, etc.								
8.1	8. ORGANIZACIÓN SOCIAL Y CAPACITACIÓN	talleres, formación de líderes comunitarios, etc.								
9.1	9. TURISMO	señalética								
9.2		proyectos de turismo comunitario								
9.3		infraestructura turística, etc.								
9.4	10. CULTURA	recorrido del patrimonio comunitario intangible								
9.5		señalización de hitos históricos								
9.6		señales de patrimonio cultural edificado, etc.								
TOTAL										
OBSERVACIONES GENERALES										
FIRMAS DE LOS MIEMBROS DE LA JUNTA PARROQUIAL, O DE LA MIEMBRO (A) JEFE, TÉCNICO RESPONSABLE Y JEFE DE LA JUNTA PARROQUIAL										
PRESIDENTE				VICEPRESIDENTE			TÉCNICO			
VOCAL				VOCAL			VOCAL			
SECRETARÍA EJECUTIVA										

Posterior al POA, se analiza la Pre factibilidad Técnica de los Proyectos y Obras identificadas en el Taller de Planificación Parroquial; los mismos que sirven de sustento para la validación y aprobación por la Asamblea Parroquial.

#### **Cuarta: Asamblea Parroquial: Informe, Validación y/o aprobación del Presupuesto Participativo.**

La Asamblea Parroquial es el espacio de consulta, control y participación ciudadana de las y los habitantes de la parroquia con la junta 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 la junta parroquial y la comunidad

Su procedimiento es que la Junta Parroquial convoca a la Asamblea Parroquial, en la que pone a consideración del pleno el respectivo informe de labores para su respectiva validación y/o aprobación del Plan Operativo Anual Parroquial con los justificativos técnicos correspondientes; simultáneamente también presenta la estructura presupuestaria parroquial, entre otros puntos de interés colectivo. Siendo facultativo de la Junta Parroquial invitar a este espacio democrático participativo, a las autoridades y técnicos Municipales, y demás actores sociales e institucionales que así lo consideren necesarios inherentes a los intereses de la comunidad.

#### **Quinta: Suscripción de convenio para la cogestión de los Presupuestos Participativos.**

- Los documentos habilitantes previos a la suscripción de convenio para la cogestión de los Presupuestos Participativos y el ejercicio efectivo de la participación social y sus fichas técnicas de Pre factibilidad de Proyectos de obras:

1ro. La Junta P., presenta por cada uno de los proyectos u obras validadas y aprobadas por la Asamblea Parroquial, las correspondientes fichas técnicas de pre factibilidad a la Municipalidad - Departamento de Desarrollo Rural - SEGEPLAN.

2do. Cuando para ejecutar un proyecto u obra se propone el cofinanciamiento de otra entidad: empresa municipal y/o de la comunidad directamente involucrada; la Junta Parroquial presenta un documento en el cual se enmarcan los compromisos de todos las y los actores sociales e institucionales involucrados(as).

3ro. El Departamento de Unidad de Desarrollo Rural y la SEGEPLAN brinda el asesoramiento técnico, analiza y aprueba la viabilidad técnica de las fichas de pre factibilidad en base al cumplimiento de las Ordenanzas y políticas municipales.

4to. Cuando la Junta Parroquial presupuesta recursos para la elaboración de estudios de un proyecto determinado, debe garantizar la disponibilidad de recursos necesarios para la ejecución total del proyecto, o la ejecución del mismo por etapas.

5to. En cada ficha de proyectos, constará el nombre de la persona representante de la comunidad y vocal encargado(as) de la Comisión respectiva, quienes son las y los responsables de la cogestión, coejecución y fiscalización, en coordinación con la veeduría social y Municipalidad.

➤ Cuando los proyectos son de carácter social y/o productivo:

1ro. Los proyectos de carácter social, se sujetan a la herramienta metodológica-matriz de marco lógico de proyectos comunitarios.

2do. Los proyectos de carácter económico-productivo se sujetan a la herramienta metodológica-matriz de marco lógico de proyectos productivos comunitarios, acompañado de: un Plan de Empresa Comunitario (Plan de producción, Plan de inversiones, Plan de mercados, Plan de marketing, Plan de financiamiento, análisis económico financiero, gerencia y administración técnica de proyectos) que sustenten la viabilidad y sustentabilidad del proyecto.

El marco para impulsar proyectos productivos se basarán en: economía social solidaria, seguridad alimentaria, cadenas productivas, competitividad territorial.



Para finalizar con la suscripción del convenio entre la Junta Parroquial y el Ilustre Municipio de Cuenca, previamente este Gobierno parroquial, presentará la siguiente documentación:

Oficio dirigido al Señor Alcalde del Cantón Cuenca, solicitando que disponga la preparación del convenio, anexando los siguientes documentos habilitantes:

- ✓ POA-Proyectos identificados, avalizados y aprobados por la Asamblea Parroquial.
- ✓ Fichas Técnicas de Pre factibilidad de Obras y Proyectos con sus respectivos diseños y permisos.
- ✓ Copia de las Actas zonales o comunitarias que certifiquen (fase 3: Literal 3.3 y 3.4) así como el Acta de la Asamblea Parroquial en la que consta la validación y aprobación de obras y proyectos.
- ✓ Copia de Nombramiento del Presidente o Presidenta de la Junta Parroquial.
- ✓ Fotocopias de cédula y certificado de votación del Sr(a). Presidente de la Junta Parroquial.
- ✓ Certificación del Número de Cuenta Corriente y nombre del Banco para la transferencia de los recursos financieros.
- ✓ Fotocopias de cédula, certificado de votación y Registro Único de Proveedores del Técnico(a) Asesor(a) de la Junta.
- ✓ Partida Presupuestaria a la que se aplicará el Convenio.

En tanto, que el proceso Institucional Municipal, es el que a continuación se detalla:

El o la señora(r) Alcalde o Alcaldesa dispone el pronunciamiento del Departamento de Desarrollo Rural- SEGEPLAN.

Ante lo cual, el departamento de Unidad de Desarrollo Rural - SEGEPLAN, previo al análisis de las fichas técnicas de pre factibilidad, envía la documentación al departamento sindicatura para que procedan con la preparación del Convenio de Cogestión de los Presupuestos Participativos; dicho documento estará suscrito por la o el Señor Alcalde, el Señor(a) Presidente(a) de la Junta Parroquial, el(a) Sr. Procurador(a) Sindico(a) Municipal y el Asesor(a) técnico o técnica del Gobierno Parroquial.

Paralelamente el departamento Financiero procede a la entrega de los montos económicos a la Junta P., correspondiente al presupuesto participativo.

Los recursos financieros se entregan de la siguiente manera:

- El 50% luego de la aprobación de los proyectos.
- El 50% restante cuando la Junta Parroquial justifique mediante informe técnico financiero.

### **Sexta: Ejecución participativa de proyectos y obras**

Fase exclusiva de responsabilidad de las Juntas Parroquiales.

Potenciar y fortalecer las iniciativas de las Juntas Parroquiales y sus pobladores para que ellos diagnostiquen su realidad, planifiquen el cambio considerando las vivencias y acciones antecesoras, negocien los apoyos necesarios para realizar el plan, ejecuten acciones, evalúen y controlen los resultados de sus gestiones.

Previo a la ejecución de los proyectos y obras, la Junta P., conjuntamente con su técnico asesor, desarrollan un taller de planificación y ejecución de proyectos - obras con los actores comunitarios involucrados, en el cual, se define y se acuerdan las

actividades, responsables, aportes comunitarios e institucionales y plazos de ejecución del proyecto u obra.

La Junta P., bajo las normas, reglamentos, ordenanzas municipales y leyes vigentes, ejecuta las obras por administración directa en coparticipación con la comunidad y actores involucrados

La Junta P., nombra en cada zona una comisión de seguimiento y evaluación de las obras y proyectos.

Los esfuerzos de construcción de una sociedad sustentable, no deben ser únicamente responsabilidad del Gobierno Local. Todos los actores sociales debemos compartir derechos, deberes, responsabilidades y riesgos en la gestión socio territorial. Esto implica participación conjunta en la toma de decisiones, en la planificación, coejecución, seguimiento y control de las acciones que se emprenda.

“Las mingas comunitarias son fiestas de trabajo; son utilizadas para la construcción de casas comunales, canchas, vías... para apoyarse entre familias en las cosechas, siembras...”

La minga es una expresión auténtica de participación y solidaridad

### **Séptima: SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LOS PROYECTOS Y OBRAS PARROQUIALES**

El Seguimiento: Es un proceso que permite garantizar un análisis continuo o periódico, sobre los resultados ya actividades que está ejecutando, con el fin de asegurar el cumplimiento de los compromisos fijados en la planificación.

En cambio, la Evaluación: Es un proceso encaminado a determinar sistemática y objetivamente la pertinencia, eficiencia, eficacia, efectos e impactos generados por los resultados de los proyectos y obras, con base a indicadores previamente y comparados con el compromiso inicial.

Es una acción participativa tanto institucional y comunitaria.

Existen tres niveles:

1 Proceso interno a la Junta Parroquial.

La Junta P., nombra entre sus vocales la Comisión de Seguimiento y evaluación de planes, programas y proyectos parroquiales.

2 Proceso comunitario.

La Junta P., nombra una comisión adhonoren encargada de monitoreo y fiscalización a nivel parroquial o zonal de los proyectos y obras. (veeduría social)

3 Proceso institucional.

La I. Municipalidad, a través del departamento de Fiscalización y Departamento de Desarrollo Rural - SEGEPLAN, realiza el monitoreo y supervisión de los proyectos y obras comunitarias, para lo cual coordina con la Junta P., el asesor técnico y los actores involucrados

Estas instancias de seguimiento y evaluación no limitan ni se contraponen a las otras instancias que por ley se deberán realizar en la parroquia como la intervención de la Contraloría General del Estado.

## **Octava: ENTREGA-RECEPCIÓN DE PROYECTOS Y OBRAS**

Sostenibilidad y Sustentabilidad de Proyecto y Obras

1 La Junta P., elabora un acta, acuerdo y/o convenio de entrega recepción de proyectos u obras a la comunidad, en el que firman las personas responsables del

uso, mantenimiento y administración del equipamiento comunitario, el mismo que está enmarcado al reglamento interno de la Junta P., en torno a este tema.

2 La Junta P., entrega una copia de esta acta, acuerdo y/o convenio al Departamento de Unidad de Desarrollo Rural - SEGEPLAN.

La comunidad y los actores involucrados interiorizan el proyecto en beneficio de todos y todas.

### **Novena: ASAMBLEA PARROQUIAL DE RENDICIÓN DE CUENTAS Y VEEDURIA PARROQUIAL.**

Son atribuciones de la Asamblea Parroquial:

- a) Velar por el fiel cumplimiento de los objetivos y finalidades de la junta parroquial rural, contempladas en la presente Ley y su Reglamento;
- b) Plantear a la junta parroquial rural, proyectos, planes y programas que vayan en beneficio de su desarrollo económico, social y cultural de la población;
- c) Impulsar la participación comunitaria a través de diferentes actividades de autogestión, para consolidar su integración y desarrollo, tales como: mingas, actividades sociales, entre otras;
- d) Conocer el presupuesto anual y la planificación de los gastos de la junta parroquial; y,
- e) Vigilar y denunciar todos los actos de corrupción que cometan los funcionarios o empleados públicos que ejerzan sus funciones en la parroquia.

La Junta P., convoca a Asamblea Parroquial<sup>23</sup> en la que presenta la Junta en pleno el respectivo informe anual de labores, por comisiones, dando a conocer los logros,

los efectos e impactos en la comunidad y parroquia, así como las limitaciones y los grandes desafíos en torno al desarrollo de la parroquia.

Cabe mencionar que, la Municipalidad de Cuenca, no participa directamente en las Asambleas Parroquiales con el objeto garantizar que éstas, sean espacios de autonomía y libre expresión de cada parroquia, evitando interferencias institucionales o de carácter político que pudieran darse.<sup>33</sup>

## **6.6 APOYOS MUNICIPALES EXTRA PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS**

El Presupuesto Municipal contempla recursos para apertura y mantenimiento rural por lo que, en las reuniones zonales y Asambleas Parroquiales se priorizarán las vías a ser intervenidas, las mismas que son coordinadas con el departamento de Obras Públicas.

Empresas Municipales tales como ETAPA; EMAC, EMUCE etc. y organismos descentralizados de la Municipalidad tales como el Consejo de Salud, Acción Social Municipal, ejecutan obras y proyectos en beneficio de las parroquias rurales en coordinación con las Juntas Parroquiales.

## **6.7 Rol y Función de la Unidad de Descentralización y Participación de Desarrollo Urbano y Rural**

- Encargada de gerenciar, administrar y monitorear el proceso, en función de la planificación estratégica y territorial integral del Cantón Cuenca. Esta instancia coordinara con las demás direcciones, empresas municipales y organismos públicos y privados afines a la formulación y ejecución de políticas públicas y sociales.
  
- Gerenciar, administrar y monitorear el proceso de presupuestos participativos.

---

<sup>33</sup> Lazo Zurita M. Financiamiento Local y Presupuestos Participativos. 2008 Cuenca-Ecuador

- Generar políticas, programas y proyectos que contribuyan a mejorar las condiciones y calidad de vida de la población rural.
- Establecer indicadores y parámetros de distribución equitativa de los recursos públicos a las juntas parroquiales.
- Diseñar mecanismos de vinculación sostenida Municipalidad, Junta Parroquial y sociedad rural.
- Establecer programas y proyectos de fortalecimiento de la institucionalidad de las Juntas Parroquiales.
- Establecer mecanismos y herramientas para el fortalecimiento de la democracia participativa y representativa.
- Elaborar herramientas metodológicas para la deliberación, decisión, gestión, ejecución y control del Presupuesto Público parroquiales.
- Establecer un sistema Integrado de Medición, Monitoreo y Evaluación del presupuesto participativo.
- Generar e impulsar políticas, programas y proyectos de reactivación de la producción, desarrollo y competitividad económica territorial rural.
- Impulsar programas y proyectos en el marco de la economía solidaria.
- Generar una arquitectura organizacional rural en función de redes sociales.
- Generar políticas de intervención estratégica y territorial en el área rural.

- Establecer parámetros y criterios de insumos y recursos municipales extra presupuesto participativo.
- Aprobación de proyectos y fichas técnicas de pre factibilidad presentadas por las juntas parroquiales.
- Seguimiento de los convenios de colaboración para el ejercicio efectivo de la participación social que celebra la municipalidad de Cuenca y Junta Parroquial para la ejecución del presupuesto participativo.
- Coordinar acciones para el manejo y equilibrio ambiental.
- Seguimiento de programas y proyectos de intervención rural., entre otras.

La Junta P., convoca a Asamblea Parroquial en la que presenta la Junta en pleno el respectivo informe anual de labores, por comisiones, dando a conocer los logros, los efectos e impactos en la comunidad y parroquia, así como las limitaciones y los grandes desafíos en torno al desarrollo de la parroquia.

Cabe mencionar que, la Municipalidad de Cuenca, no participa directamente en las Asambleas Parroquiales con el objeto garantizar que éstas, sean espacios de autonomía y libre expresión de cada parroquia, evitando interferencias institucionales o de carácter político que pudieran darse.

Coordinar con direcciones, empresas municipales, organismos públicos y privados afines a la formulación y ejecución de políticas públicas y sociales en el área rural.



## **6.8 LA GESTIÓN MUNICIPAL DISTRIBUTIVA DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO**

El Ilustre Municipio de Cuenca, como Gobierno Autónomo Descentralizado “GAD’S” cuenta actualmente con una ordenanza “ORDENANZA QUE NORMA LA PARTICIPACION CIUDADANA Y COGESTIÓN DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS CON LAS PARROQUIAS RURALES DEL CANTON CUENCA” expedida desde el 23 de diciembre de 2008, cuyo objetivo principal establecido en su artículo es “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”.

Por ello, se establece de una manera técnica el cumplimiento de dicha norma y su enlace con la Constitución en el cumplimiento como derecho, derechos humanos y garantías constitucionales, así como su impacto de aceptación y corresponsabilidad conciudadana, estableciendo mecanismos o herramientas que permitan un seguimiento y evaluación con indicadores que permitan contribuir a mejorar las condiciones de vida de las y los habitantes del Cantón Cuenca.

Esta ordenanza ha permitido institucionalizar los presupuestos participativos en la municipalidad y juntas parroquiales, sumada a esto el involucramiento social, convierte a los presupuestos participativos en una práctica irreversible, constituyéndose de esta manera en una Política Socio Territorial de Intervención Rural que promueve el desarrollo local, el buen vivir.<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> [www.cuenca.gov.ec](http://www.cuenca.gov.ec)

En ocasiones, la municipalidad no ha cumplido oportunamente con la programación presentada en los PDLs de las Juntas Parroquiales, debido a que el presupuesto participativo depende de los fondos de ingresos de la totalidad del presupuesto económico financiero del Gobierno Local y de la decisión política de la Primera autoridad cantonal, así como también es conocido que el Gobierno Central acredita sus aportaciones con un retraso hasta de tres meses, por lo que se incumple y se arrastra un déficit de manera anual, con el consecuente malestar de los actores parroquiales que ven incumplidas sus demandas, generando desconfianza en el proceso.

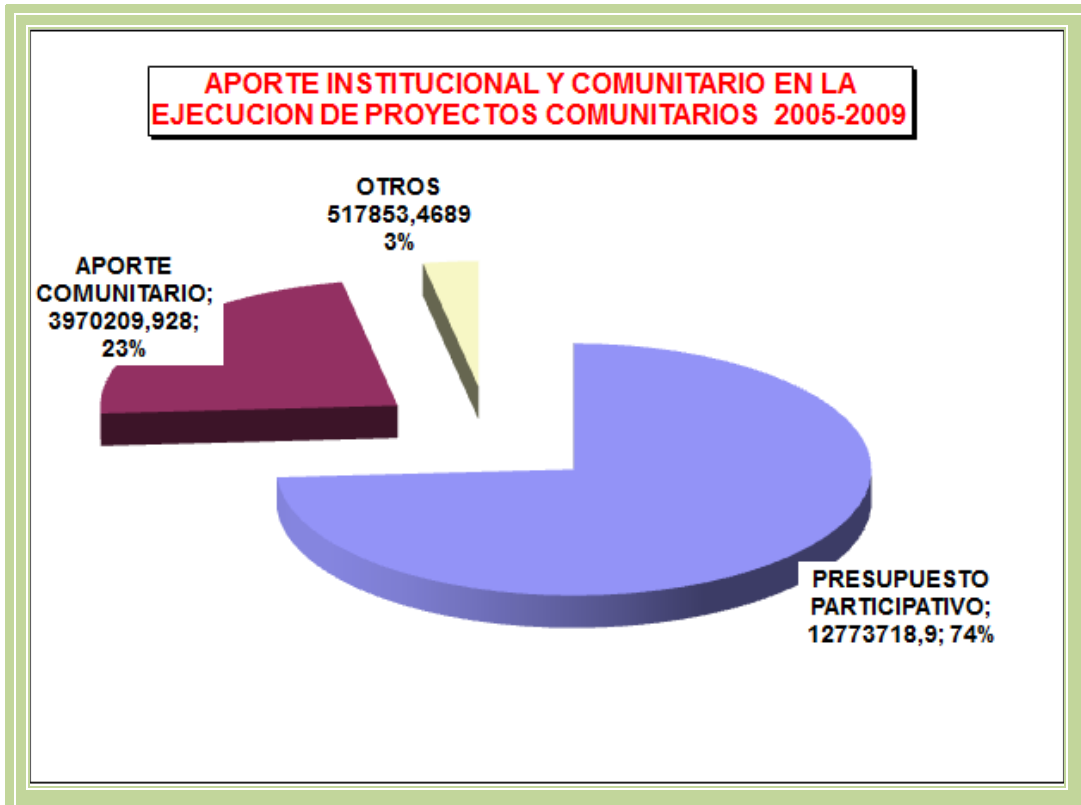
### 6.8.1 ASIGNACIONES PROGRESIVAS FINANCIERAS A LAS JUNTAS PARROQUIALES. PERIODO: 2001 AL 2010.

En base a una política de la administración esta prioriza su atención al sector rural: duplicando en este año del 2011, los montos económicos de los presupuestos participativos



ASIGNACION A JUNTAS PARROQUIALES (Presupuestos Participativos)											
PARROQUIA	PERÍODOS										TOTAL
	AÑO 2001	AÑO 2002	AÑO 2003	AÑO 2004	AÑO 2005	AÑO 2006	AÑO 2007	AÑO 2008	AÑO 2009	AÑO 2010	
BAÑOS	108.240,00	140.949,45	155.490,57	163.247,46	181.091,61	201.011,69	223.122,97	247.666,50	274.909,81	1.056.901,50	1.695.730,06
CHAUCHA	19.560,00	32.554,20	37.301,00	39.184,09	43.467,20	48.248,59	53.555,94	59.447,09	65.986,27	240.194,55	399.304,38
CHECA	30.720,00	40.521,01	35.671,00	37.560,54	41.666,18	46.249,46	51.336,90	56.983,96	63.252,19	163.815,00	403.961,24
CHQUINTAD	41.160,00	49.602,94	53.136,00	55.763,15	61.858,47	68.662,90	76.215,82	84.599,56	93.905,51	284.373,00	584.904,36
CUMBE	51.000,00	56.151,41	63.133,00	66.430,65	73.692,01	81.798,13	90.795,93	100.783,48	111.869,66	338.583,00	695.654,26
EL VALLE	147.840,00	153.402,19	213.668,00	224.266,52	248.802,69	276.170,99	306.549,79	340.270,27	377.700,00	922.975,00	2.288.690,45
LLACAO	27.600,00	36.197,15	54.662,00	57.412,46	63.688,06	70.693,75	78.470,06	87.101,77	96.682,96	243.850,00	572.508,20
MOLLETURO	54.000,00	82.704,95	99.122,00	104.101,37	115.480,42	128.183,27	142.283,43	157.934,60	175.307,41	621.251,80	1.059.117,44
NULTI	33.840,00	39.513,88	56.527,00	59.341,30	65.827,74	73.068,79	81.106,96	90.028,06	99.931,14	348.365,03	599.184,27
O. CORDERO	25.320,00	31.120,27	29.189,00	30.706,73	34.063,20	37.810,15	41.969,27	46.585,89	51.710,34	136.212,50	328.474,84
PACCHA	43.680,00	47.990,66	63.993,00	67.222,38	75.650,28	83.971,81	93.208,71	103.461,67	114.842,45	397.738,84	694.020,96
QUINGEO	55.680,00	62.463,54	72.454,00	76.018,18	84.327,53	93.603,56	103.899,95	115.328,94	128.015,13	322.720,00	791.790,83
RICAUARTE	85.680,00	112.068,96	160.945,00	169.003,59	187.476,93	208.099,39	230.990,33	256.399,26	284.603,18	836.196,00	1.695.266,64
SANTA ANA	42.480,00	46.759,21	59.586,00	62.506,51	69.338,93	76.966,21	85.432,50	94.830,07	105.261,38	267.020,00	643.160,81
SAN JOAQUIN	44.280,00	60.439,07	69.497,00	72.907,44	80.876,76	89.773,20	99.648,26	110.609,56	122.776,62	424.334,78	750.807,91
SAYALSI	61.440,00	80.321,46	93.731,00	98.399,73	109.155,54	121.162,65	134.490,54	149.284,50	165.705,80	711.448,77	1.014.291,22
SIDCAY	34.680,00	43.283,57	41.283,00	43.288,79	48.020,57	53.302,83	59.166,14	65.674,42	72.898,61	257.849,21	461.597,93
SININCAY	120.960,00	151.308,17	147.123,00	154.461,59	171.345,38	190.193,37	211.114,64	234.337,25	260.114,35	882.771,63	1.640.957,76
TARQUI	76.800,00	85.211,17	108.538,00	113.935,34	126.389,31	140.292,13	155.724,27	172.853,94	191.867,87	447.925,00	1.171.612,03
TUFI	51.720,00	59.215,62	80.329,00	84.316,09	93.532,46	103.821,03	115.241,34	127.917,89	141.988,86	354.360,00	858.082,30
VICTORIA DEL PORTETE	43.320,00	57.621,12	64.622,00	67.906,09	75.328,73	83.614,89	92.812,53	103.021,91	114.354,32	498.760,18	702.601,58
<b>SUMAN</b>	<b>1.200.000,00</b>	<b>1.470.000,00</b>	<b>1.760.000,57</b>	<b>1.848.000,00</b>	<b>2.051.080,00</b>	<b>2.276.698,80</b>	<b>2.527.135,67</b>	<b>2.805.120,59</b>	<b>3.113.683,86</b>	<b>9.757.645,79</b>	<b>19.051.719,49</b>
<b>Incremento (%)</b>	<b>-</b>	<b>22,50</b>	<b>19,73</b>	<b>5,00</b>	<b>10,99</b>	<b>11,00</b>	<b>11,00</b>	<b>11,00</b>	<b>11,00</b>	<b>213,38</b>	

Como se podrá apreciar en el siguiente cuadro, a Administración actual a cargo del Dr. Paul Granda Lopez, ha incrementado notablemente su aporte económico en los PP, que beneficia a la colectividad especialmente de la zona poblada al exterior de la periferia.



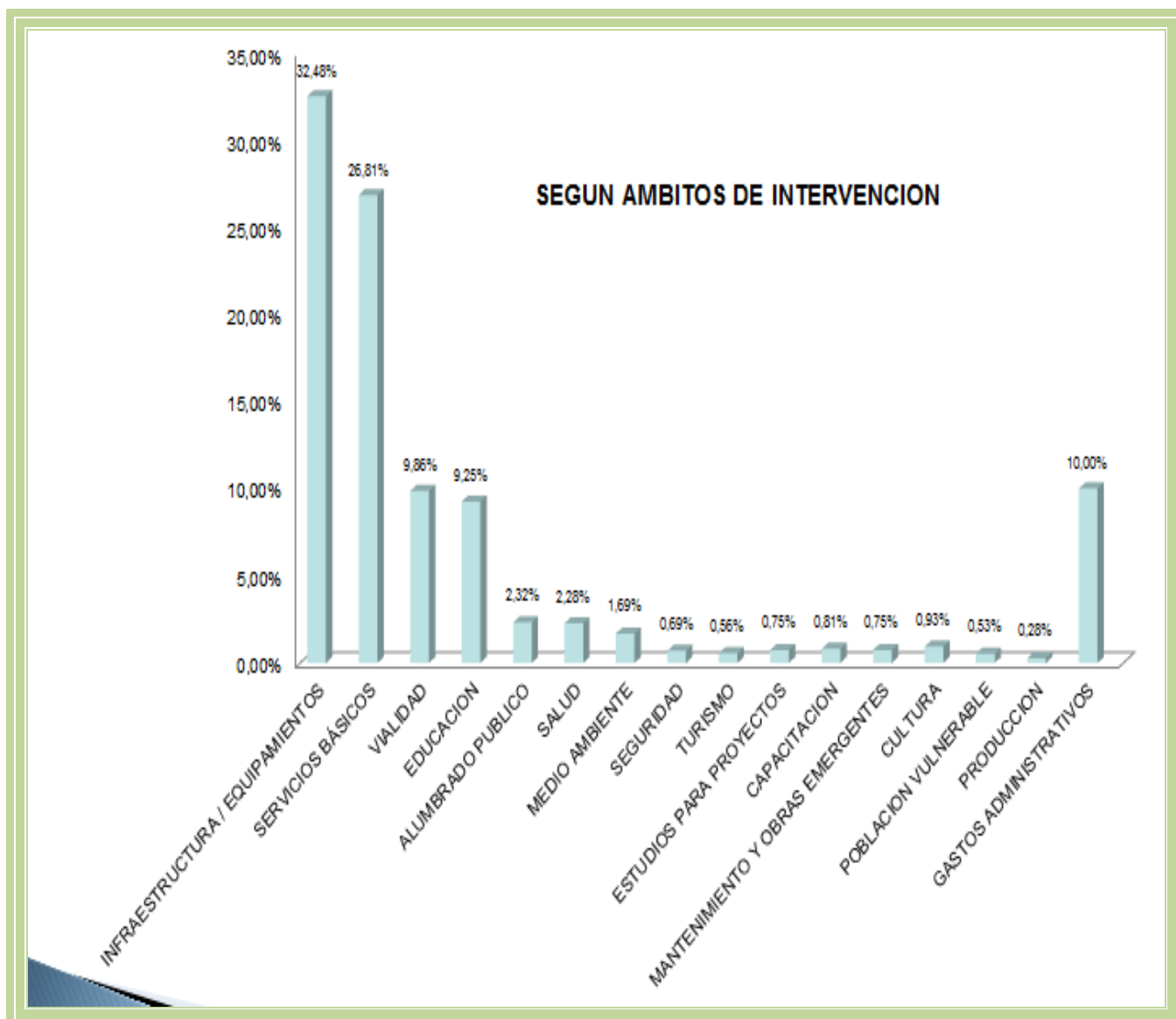
Elaboración: Lorena Ordóñez A

### 6.8.2 ASIGNACIONES PRESUPUESTARIAS 2009-2010

AÑO 2009	AÑO 2010
274.909,81	1.056.901,50
65.986,27	240.194,55
63.252,19	163.815,00
93.905,51	284.373,00
111.869,66	338.583,00
377.700,00	922.975,00
96.682,96	243.850,00
175.307,41	621.251,80
99.931,14	348.365,03
51.710,34	136.212,50
114.842,45	397.738,84
128.015,13	322.720,00
284.603,18	836.196,00
105.261,38	267.020,00
122.776,62	424.334,78
165.705,80	711.448,77
72.898,61	257.849,21
260.114,35	882.771,63
191.867,87	447.925,00
141.988,86	354.360,00
114.354,32	498.760,18
<b>3.113.683,86</b>	<b>9.757.645,79</b>
<b>11,00</b>	<b>213,38</b>

Fuente: Departamento Financiero. Municipio de Cuenca

El siguiente cuadro refleja el ámbito de injerencia o aplicación del PP



## 6.9 EL MODELO QUE SE APLICA

La administración del Dr. Paul Granda Lopez, Alcalde del Municipio de Cuenca, aplica un modelo de participación ciudadana directa, y una de sus mecanismos es a través de las Alcaldías Itinerantes. El personero principal, sostiene que es obligación rendir cuentas a la ciudadanía sobre la gestión de la corporación municipal, la inversión del presupuesto en los diferentes proyectos involucrando a los actores sociales en la decisión sobre la marcha del desarrollo del Cantón.

Informar a ciudadanos y ciudadanas sobre la ejecución y avance de las obras que constan en la planificación anual, impulsando las veedurías para que se involucren en el control y la búsqueda de soluciones a los diferentes problemas, constituye un retoalimentación sinérgica que beneficia al desarrollo y progreso sustentable y sostenible de Cuenca.

En el transcurso de su administración se han realizado:

- ✓ 10 ALCADIAS ITINERANTES URBANAS.
- ✓ 23 ALCALDIAS ITINERANTES EN EL AREA RURAL.

Se aplica también procesos de formación, en vista de que la democracia es un proceso en permanente construcción donde las y los actores fundamentales son las personas; y constituye una tarea impostergable el cambio de esquema mental, actitudes, valores, etc. en función de una democracia (ética) aplicada; a través de procesos de formación encaminados a:

- ✓ Procesos de formación continua a presidentes, técnicos, personal administrativo y vocales de las juntas parroquiales en alianza con las universidades: Politécnica Salesiana y Estatal de Cuenca
- ✓ Procesos de formación y sensibilización continua y sostenible a la ciudadanía sobre: gestión local, conocimiento de la constitución, liderazgo y género, en alianza con: Waponi, Unifem, Fundación somos Familia
- ✓ Centro de participación ciudadana para 300 líderes y lideresas barriales en función de preparar las elecciones de los comités y consejos.

Los Comités de Desarrollo y Participación Ciudadana/Comunitaria tratan de superar los vicios y limitaciones, propiciando la construcción de un espacio de verdadera participación y desarrollo comunitario que represente y gestione el bien integral de la comunidad y de todos sus habitantes y que tenga voz y voto legítimo en las instancias parroquiales, cantonales, provinciales y nacionales, para hacer efectiva su participación en la toma de decisiones, planificación, gestión y control ciudadano de los distintos niveles de gobierno

El Municipio de Cuenca ha entregado anualmente desde el 2010 a las juntas parroquiales alrededor de 9 millones de dólares por concepto de Presupuestos Participativos según información anteriormente establecida en los cuadros; este aumento económico surge ya que durante las administraciones anteriores estos presupuestos eran consultivos, es decir, “se consultaba a las comunidades sobre las obras y esas obras las ejecutaba el Municipio...“; pero esta modalidad ha sido reformada y en este año se ha duplicado este rubro, pues de una asignación de 3 millones de dólares se pasó a 6 millones.

Para determinar la inversión de los presupuestos participativos, las y los pobladores de las diferentes comunidades se reúnen y priorizan las obras en coordinación con las juntas parroquiales como gobiernos autónomos y descentralizados. Una vez cumplido este proceso, los resultados se representan en una asamblea general en donde se da por conocida la priorización; posterior a ello se reúnen los vocales de las juntas parroquiales con su técnico o técnica y con un delegado(a) del Municipio para hacer una revisión de las propuestas y luego emitir un informe de factibilidad de las obras o requerimientos.

Luego de esto, los gobiernos parroquiales presentan al Municipio un plan operativo anual con todos los justificativos y fichas técnicas requeridas que será plasmado con un convenio y se efectivizan las asignaciones económicas.

De acuerdo a las competencias que tienen tanto las juntas parroquiales cuanto los municipios, estos recursos se invierten en obras como vialidad; infraestructura educativa y de salud; alcantarillado, proyectos de desarrollo económico y de atención a sectores vulnerables, entre otros.

La formula o mecanismo que se aplica hasta la actualidad para cada asignación económica del PP a las Juntas, es la siguiente:

$$AP = 0,60(PP) + 0,25(NBI) + 0,10(EAJP) + 0,05(EP)$$

PP = Población Parroquial

NBI = Necesidades Básicas Insatisfechas

EAJP = Eficiencia Administrativa de la Junta Parroquial

EP = Extensión Parroquial

Anexo 04 Reglamento de aplicación del Presupuesto Participativo



## **CAPITULO 7**

### **ELABORACIÓN DE INDICADORES, ENTREVISTAS Y ANÁLISIS DE RESULTADOS**

#### **7.1 JUSTIFICACIÓN DE ELABORACIÓN DE INDICADORES, ENCUESTAS Y ENTREVISTAS**

La realidad del cantón Cuenca es compleja, está constituida por la integración de parroquias urbanas y rurales. Las bases de su gobernabilidad fueron, durante décadas, instituciones y procedimientos limitadamente eficientes y poco democráticos; con un modelo de gobierno local fuertemente centralizado en los ámbitos del ejecutivo y legislativo, con instancias de coordinación poco eficaces; panorama que se acompañó con la débil organización barrial y comunal.

Con estos antecedentes se observa que en el contexto político y social del cantón, se hacen sostenibles cambios en las políticas públicas y en las relaciones gobierno-ciudadanía en los últimos años, generados por el proceso de participación ciudadana y la instauración del presupuesto participativo. Es así que se hace imperativo plantearse indicadores, y otras herramientas como entrevistas y encuestas que midan estas variaciones.

El proceso de participación ciudadana, demanda la formación de actores(as) críticos, gestores, veedores, decidores y solidarios del accionar cantonal, involucrados en un proyecto colectivo; por lo que es necesario establecer su grado de participación e involucramiento en este transcurso, o su subordinación a las formas de representación corporativas. También es importante conocer la existencia de sistemas de veedurías sociales, o de control social de los resultados de la gestión pública; además se observa si se han facilitado canales de la participación política.

En el ámbito de la participación ciudadana, es importante medir las transformaciones relacionadas con un uso más eficiente y honesto de los recursos del municipio. Advertir cuales han sido las innovaciones en relación con las formas de cómo se procesan y atienden las demandas ciudadanas, compromisos y condiciones institucionales.

Se analizará también la interesante experiencia del presupuesto participativo en la gestión local, diseñada entre las y los actores locales y funcionarios(as), aunque, el principal reto es garantizar que ésta práctica logre vencer las dificultades que encierran su concreción e renovación normativa. En este contexto es significativo examinar también el grado de cumplimiento oportuno de las demandas y acuerdos de las comunidades, como son las obras públicas y demás actividades, a costos razonables y con reales factores de calidad.

## **7.2. ELABORACIÓN DE INDICADORES, ENCUESTAS Y ENTREVISTAS**

Medir los impactos generados por el proceso participativo en el cantón Cuenca, no es fácil, sin embargo he tratado de construir instrumentos que evalúen los diferentes componentes del proceso.

### **7.3 VALORACIÓN DEL POSICIONAMIENTO DE LA UNIDAD DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN RURAL Y URBANA:** Su posicionamiento y relación con las y los actores locales, su grado de reconocimiento ciudadano, los mecanismos y estrategias que instaura para lograr encuentros y diálogos, su relación con el gobierno local, se advirtió a través de las entrevistas realizadas a sus integrantes.

## **7.4 ESTIMACIÓN DE LA GESTIÓN MUNICIPAL EN EL PROCESO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA:**

Si bien el proceso participativo surge desde la municipalidad, es preciso conocer el grado de involucramiento y participación de las autoridades y demás actores municipales; aplicación de la normativa; funcionamiento y apoyo al proceso por parte de la Unidad Descentralización y Participación Rural y Urbana del Ilustre Municipio de Cuenca, se empleó entrevistas como instrumentos de evaluación. El cumplimiento oportuno de las demandas y acuerdos con las comunidades generado en el presupuesto participativo, se realizó con los datos de los aportes municipales por año y su desempeño anual.

Los formatos de entrevistas y encuestas se adjuntan en el anexo 3

## **7.5 ANÁLISIS DE RESULTADOS DE ENTREVISTAS Y ENCUESTAS.**

### **7.5.1. ANÁLISIS DE ENTREVISTAS**

Las entrevistas se efectuaron a treinta y dos actores y actoras relevantes de la Ciudad de Cuenca, autoridades municipales como Alcalde y Concejales, al Presidente de AJUPA Asociación de Juntas Parroquiales del Azuay, al Director de la Unidad de Descentralización y Participación Rural y Urbana; para conocer de la visión que tienen del proceso participativo instaurado en el cantón y del presupuesto participativo en sí.

Los contenidos analizados con las y los actores entrevistados, revelan sus puntos de vista sobre las demandas prioritarias del Cantón Cuenca; nivel de preocupación de las y los actores en el proceso participativo; oportunidades o espacios de participación existentes; cumplimiento del presupuesto participativo, grado de compromiso de las organizaciones en el proceso de participación ciudadana; reconocimiento ciudadano y posicionamiento.

Los resultados obtenidos reflejan que las y los actores concuerdan en que un de las principales preocupaciones de las colectividades es la inseguridad ciudadana, así como también el problema de la protección del medio ambiente y la falta de ordenamiento y uso del suelo del Cantón, sin descartar que el aumento del proceso capacitativo a la sociedad civil fortalecerá para que ésta se involucre aun más en los procesos de participación y cumplimiento de los presupuestos participativos, sin descartar que la falta de fuentes de trabajo y sobre oferta (migración de la población peruana) incrementan la brecha económica entre las y los conciudadanos al no existir fuentes laborales.

Para el Alcalde, Dr. Paúl Granda López, "la planificación y colaboración es lo más importante cuando se busca ejecutar obras en beneficio de los habitantes", reiterando su compromiso de trabajar por las 21 parroquias rurales del cantón, puntualizando que la administración ha cumplido con las juntas parroquiales, ha trabajado en cada una de las zonas tanto urbanas como rurales. Es un hito de los presupuestos participativos que lo hemos construido juntos",.

Para el burgomaestre, sostiene que, "en el paso de los años, Cuenca ha tenido grandes transformaciones, buscando siempre el Ecuador que soñamos con nuevas prácticas participativas e incluyentes, dijo que hoy es una realidad que las juntas parroquiales tengan la obligación de asumir su nuevo rol establecido en la Carta Política y el Código Orgánico de Desarrollo Territorial, para planificar junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo parroquial; y, para ello, es necesario el empoderamiento ciudadano.

Precisó que a través del nuevo modelo de gestión se alcanzará el progreso y el buen vivir de los habitantes de las provincias y el cantón, en el marco de la interculturalidad, la plurinacionalidad y el respeto a la diversidad."

El presidente de la Asociación de Juntas Parroquiales Rurales del Azuay (AJUPA), René Lucero, manifestó "su congratulación por la decisión gubernamental de

incrementar el presupuesto para los gobiernos locales; porque los nuevos recursos permitirán mejorar en algo las grandes necesidades relacionadas al ámbito de la vialidad que es la prioridad, también acoto que se deberá dirigir los esfuerzos a la educación, la salud y saneamiento ambiental; los recursos aún son reducidos pero las iniciativas de las Juntas Parroquiales para multiplicar esos dineros permitirán importantes logros”.

Según informó el director de Descentralización Mst, José Astudillo, en relación con los PP, expreso que en “las administraciones anteriores estos presupuestos eran consultivos, es decir, “se consultaba a las comunidades sobre las obras y esas obras las ejecutaba el Municipio...“. Esta modalidad ha sido reformada y en este año se ha duplicado este rubro, pues de una asignación de 3 millones de dólares se pasó a 6 millones. Asimismo se igualó el pago a algunas juntas parroquiales que estaban atrasadas en la recepción de estos recursos.”

Las y los entrevistados coinciden que los principales problemas del cantón son el saneamiento ambiental, organización comunitaria, inseguridad ciudadana, falta de fuentes de trabajo, proyectos productivos y la situación económica.

En relación al proceso participativo, manifiestan que en el área rural están más preocupados de integrarse al mismo, sin embargo también se manifiesta que existe falta comprometimiento en cuanto a sus deberes y derechos; consideran que han creado espacios de participación y que se encuentran normados para fomentarlos, además estiman que las opciones de participación que se dan a la comunidad son proporcionadas por entidades privadas o del sector público.

En relación a los espacios de participación generados desde la municipalidad, califican a la Asamblea Cantonal, Comité de Desarrollo Cantonal, Unidad de Participación Ciudadana, Consorcio de Juntas Parroquiales, como los más importantes, aunque agregan que falta mucho por hacer.

La dirigente de la comunidad del Valle considera que se ha concienciado sobre la importancia de la participación ciudadana y manifiesta "...creo que si, en los dos últimos años se ha fortificado lo que es la concienciación respecto de la participación ciudadana; pero fundamentalmente en el nivel directivo, gerencial, nivel político, existe un poco más de interés y preocupación por entender el problema de la participación ciudadana". Dentro de este contexto existen discrepancias como las que anota el Ing. Jose Astudillo responsable de la Unidad de Presupuestos Participativos quien dice "...si se han creado espacios....hemos avanzado en algunas cosas, pero no así en la institución, nosotros hemos visto en otros municipios de algunas ciudades del país, donde todas las autoridades, toda la institución se ha apropiado de este proceso, pero aquí lastimosamente en nuestra institución no es así, hay muchísimo que trabajar a nivel de autoridades y de igual manera como en funcionarios...".

En el ámbito del presupuesto participativo los actores concuerdan que es la mejor herramienta de avance en el proceso de participación ciudadana, es una fortaleza del proceso. Además en este contexto manifiestan, que la expectativa de poder utilizar recursos en obras comunitarias, produce que las comunidades se organicen mejor y participen más en el proceso para lograr su objetivo, y como plantea el Alcalde Dr. Paul Granda López "... es un logro importante dentro de este proceso, permite el comprometimiento de las organizaciones para que se organicen y prioricen la satisfacción de sus necesidades, ..., sin embargo al ser un proceso que depende también de la situación del país, ...cuando no existe la transferencia de recursos por parte del gobierno central, la municipalidad no puede atender los requerimientos que se han establecido por parte de la comunidad organizada y genera una incertidumbre, que al no ser atendidos debilita el proceso y lo desgasta generando desconfianza".

Las y los actores concuerdan el progreso significativo e involucramiento que la sociedad civil en el quehacer administrativo de los gobiernos autónomos descentralizados, porque su participación proactiva contribuye al desarrollo de las comunidades en busca del buen vivir, aunque destacan que un proyecto masivo de formación y capacitación a las y los líderes en temas de gobernabilidad y técnicos

en la planificación contribuirían a que las competencias de cada institución pública se enlacen sinérgicamente entre sí.

## **7.5.2 ANÁLISIS DE ENCUESTAS**

El nivel de involucramiento de las y los actores se estableció a través de encuestas y entrevistas en las que se indagó conjuntamente, sus intereses, circunstancias que los motivan; oportunidades, espacios y formas de participación con las que cuentan, ya sean estas generadas desde la municipalidad o desde sus organizaciones u otras instancias ciudadanas; el cómo ven y valoran los espacios de participación disponibles; las oportunidades existentes para desarrollar las propuestas planteadas en los PDLs a través del presupuesto participativo; la disposición de los actores para integrarse al proceso; el grado de desarrollo de las organizaciones ciudadanas en las que participan; su conocimiento sobre la actoría de otras organizaciones ciudadanas del Cantón construidas en los procesos de participación ciudadana.

La escala del universo comprende a todos los y las actoras sociales que he identificado durante el desarrollo de la presente investigación, y en el trabajo comprenden un total de 193 sectores organizados.

### **7.5.2.1 RESULTADOS DE LAS ENCUESTAS**

En los resultados de las encuestas se observa que existe un grado importante de reconocimiento de las y los actores a la organización de su pertenencia, el 64 % se reconoce con su organización, el 36 % siente poco reconocido con su organización y el 10 % no reconoce a su organización.

El 70 % de actores encuestados no se identifica con ningún partido político, mientras que el 30 % dice que si.

Las y los actores participan en su mayoría, con una frecuencia regular a las actividades dentro de sus organizaciones, lo que se aprecia en el promedio del 67 % de encuestados y encuestadas, el 15 % lo hace siempre y el restante de manera inusual o nunca.

En las encuestas también se observa que el 65% de actores(as) se interesa por la participación con el fin de satisfacer sus necesidades, el 24% evidencia su interés por mayores espacios de participación, el 11% de actores muestran un sentido más crítico, al manifestar su interés por participar en las decisiones que los afecten.

Los espacios de participación, son vistos como oportunidades, siendo el de mayor acogida las asambleas de base en comunidades y barrios con un 60%, elaboración del presupuesto participativo con un 20%, asambleas parroquiales con un 11%, no obstante el 9% responde que no existen espacios de participación que respondan a sus intereses.

Con relación a sus principales causas para no participar en el proceso señalan esencialmente el incumplimiento de las propuestas locales con un 55%, poca credibilidad en sus líderes con un 35%, un 6% aduce una deficiente difusión de los eventos y un 4% no da ninguna razón.

El seguimiento de los procesos participativos como asambleas y presupuesto participativo tiene diferentes connotaciones, siendo el de mayor relevancia, las juntas parroquiales con un 67%, que los actores consideran que realizan un seguimiento al proceso participativo entre óptimo y adecuado, y los cabildos y comités barriales con un 76% en este mismo sentido, lo que demuestra su mayor credibilidad a nivel de actores. La municipalidad cuenta con un 85% y el Comité de Desarrollo Cantonal con un 84% de nivel regular y pésimo de seguimiento.



La participación de las y los actores en los procesos de asambleas y presupuesto participativo, son percibidos como instancias para mejorar la resolución de problemas en sus localidades, así lo indican el 78% de los encuestados y encuestadas..

El proceso participativo es considerado por la mayoría 69%, como un proceso transparente que solo busca el bienestar común, sin embargo existe un porcentaje significativo del 31% de actores que considera que existe otras intenciones en este proceso.

## 7.6 MUESTRA DE LA INVESTIGACIÓN

El tamaño de la muestra, determina que 497 (193) actores sociales, con una probabilidad de error menor de 0.060. La muestra seleccionada se la determinó básicamente por cuestiones de logística y se da a conocer en la tabla siguiente.

**CUADRO DE ACTORES DE CUENCA**

<b>ESTRATO</b>	<b>ACTORES (AS) SOCIALES</b>	<b>CANTIDAD</b>	<b>MUESTRA</b>
1	Actores Municipales	25	15
2	Comités Barriales	82	27
3	Cabildos Comunales	85	29
4	Juntas Parroquiales (Consortio)	21	6
5	Sector Indígena, Comunidad Negra y Federación de Barrios	6	2
6	Juntas de Agua	28	8
7	Iglesia (Parroquias eclesiásticas)	21	9

8	Consejos Interinstitucionales ( Salud, Turismo, Educación)	40	18
9	Medios de Comunicación	11	7
10	Sector Político (Partidos Políticos)	18	4
11	Asociaciones de Comerciantes (Formales e Informales)	21	7
12	Grupos Sectoriales (Tercera edad, Jóvenes, niñ@s)	5	2
13	ONGs	26	12
14	OCGs	15	9
15	Sindicatos de Trabajadores	5	2
16	Gremios Artesanales y Cámaras (Cámara de Artesanos, Junta Provincial de Artesanos)y otras asociaciones productivas	30	18
17	Universidades	10	4
18	Agrupaciones de Profesionales	10	3
19	Agrupaciones de Inmigrantes	5	2
20	Organizaciones Culturales y Artísticas	18	4
21	Organizaciones Deportivas	15	5
	TOTAL	497	193

Finalmente se determinó una muestra de 193 entrevistas, porque en los estratos que tienen menos o igual a 5 integrantes, se realizó por lo menos una entrevista.

La investigación sobre participación en ámbito local del cantón Cuenca se la realizó sobre la información proporcionada por 193 encuestados y encuestas. De los cuales 31% tienen la edad entre 18 y 25 años y 69% son mayores de 26 años. Además 18% son estudiantes, 27% empleados y empleadas privadas, 16% empleados(as) públicos y 7% desempleados(as).

El resultado demuestra lo siguiente:

En el cantón Cuenca existen un gran número significativo de actores provenientes de sectores organizados. En la elaboración de los PDLs barriales, comunales y parroquiales, participaron especialmente actores pertenecientes a las organizaciones locales, organizaciones de segundo grado, cabildos comunales o barriales, asociaciones y habitantes del sector.

En las asambleas sectoriales y cantonales, se realiza una convocatoria más amplia lo que permite la participación de nuevos actores(as) que se unen a las y los delegados territoriales, como las y los actores sociales corporativos, cámaras de comercio, colegios profesionales, sindicatos, OCGs, entre otros; no obstante, su amplia convocatoria a través de todos los medios de comunicación, la participación de actores locales ha sido mayoritaria; en el proceso de construcción de la pirámide participativa, actores como organizaciones productivas, deportivas, culturales, iglesia, sector político, asociaciones de comerciantes, grupos de inmigrantes, su participación a sido en menor número, lo que evidencia su falta de compromiso a pesar de su importancia en el desarrollo del Cantón Cuenca.

Si bien el proceso demuestra que existe participación de la mayoría de actores locales, su involucramiento no es proactivo, observándose su falta de vínculo e interés en el proceso, lo que se exterioriza a través de las respuestas que las y los actores aportaron en la presente investigación.

## **7.7 CONSTATACIÓN DE LA HIPÓTESIS**

La hipótesis planteada en el presente estudio señala, que “Si el modelo de gestión del Municipio de Cuenca en el enfoque de la participación ciudadana, cumple con la distribución equitativa del Presupuesto Participativo, como derecho y garantía constitucional contribuyendo al desarrollo local, con la finalidad de alcanzar el *sumak kawsay* “. Realizado el análisis se verifica que si lo cumple a cabalidad y de una manera sinérgica

## **7.8 VERIFICACIÓN DE OBJETIVOS.**

Se planteó como objetivo general “Incrementar una nueva forma de gestión vinculada más de cerca a la comunidad y su desarrollo sustentable y sostenible en el marco del *sumak kawsay*, del buen vivir. <sup>35</sup>”, con sus objetivos específicos: Gestionar la participación de la comunidad, analizar el mecanismo de distribución del presupuesto participativo, generar un nuevo modelo de aplicación jurídica y financiera del presupuesto participativo. Los cuales se cumplieron satisfactoriamente siendo el primer estudio de este tipo que se realiza. Para el análisis se utilizó la estadística descriptiva, encuestas y entrevistas, herramientas con las que se interpretó los datos en su contexto, la información disponible del transcurso del proceso participativo a nivel de asambleas de base, parroquiales, sectoriales y cantonales es basta, pero no está organizada ni sistematizada, por lo que fue necesario estudiar detalladamente las memorias, a fin de extraer la información necesaria para concluir esta investigación.

---

<sup>35</sup> Plan de Monografía del presente estudio.

## CAPITULO 8

### CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

#### 8.1. 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, a través del cual las autoridades regionales, cantonales y locales, así como las organizaciones de la población debidamente representadas, definen en conjunto cómo sus orientaciones priorizando los recursos; teniendo en cuenta los Objetivos del Plan de Desarrollo Estratégico Cantonal e Institucional, según corresponda, los cuáles están directamente vinculados a la visión y objetivos del Plan de Desarrollo Territorial.

El presupuesto participativo que Carlos Grey define “-como un espacio público no estatal, en el cual el gobierno y la sociedad se reúnen para ponerse de acuerdo acerca de cómo definir las prioridades de los ciudadanos hacia la "agenda" de las políticas públicas. Además de poner en manos de la población un mecanismo de control sobre el uso que el gobierno local hace de los fondos públicos”.<sup>36</sup>

El análisis refleja que el Presupuesto Participativo ha permitido:

- Consolidar a las Juntas Parroquiales Rurales como Gobiernos Seccionales autónomos que promueven el Desarrollo Local.
  
- Legitimidad de la Junta Parroquial, a través de la participación de la comunidad, de sus líderes y de las autoridades parroquiales.

---

<sup>36</sup> GREY, Carlos. *Manual No. 1: Presupuesto Participativo*. Foro ciudades para la vida.

- ❑ Fomentar una cultura de participación ciudadana y de derecho: fortaleciendo la organización-tejido social de las y los pobladores, fomentando la solidaridad y la corresponsabilidad social, estructurando una visión de desarrollo sinérgico (Regional, Cantonal y Parroquial) a través de una planificación a corto, mediano y largo plazo.
  
- ❑ Democratización de los recursos y la función pública, la población pasa de ser un mero espectador a tener una participación activa en el proceso, mediante la disminución de las brechas de desigualdades sociales, ya que los recursos se destinan en función de prioridades identificadas por las mismas comunidades.
  
- ❑ Reduce el costo institucional de los proyectos que se ejecutan en las parroquias, debido a la coparticipación comunitaria en el financiamiento, y la municipalidad es un agente facilitador de dicho cambio: asumiendo un rol-asesor y capacitador a las juntas parroquiales y a líderes parroquiales en temas como: planificación, criterios de identificación y priorización de proyectos, conducción y facilitación de asambleas, aspectos que han permitido establecer una capacidad instalada y liderazgo de las juntas y de los líderes parroquiales para la conducción del proceso.
  
- ❑ Transparencia del uso de los recursos públicos y rendición de cuentas permanentes con un democracia directa, mejorar la eficiencia y la eficacia de los servicios y la gestión pública; permitiendo a las Juntas Parroquiales beneficiarse de credibilidad, legitimidad y gobernabilidad, mediante el fomento de la concientización de corresponsabilidad institucional y social.
  
- ❑ El mecanismo se lo efectúa en todas sus fases con la participación de la mayoría de actores(as) locales de los sectores rurales, lo que es considerado por las y los entrevistados como fortalecimiento del capital social.

- ❑ En el proceso participativo del Cantón Cuenca, existen lineamientos estratégicos que se encuentran regulados en ordenanzas y reglamentos; no obstante, el establecimiento de normas no garantiza la participación. Se observa además, que no existen los suficientes procedimientos y mecanismos que fomenten la participación y el control social, a través de veedurías que vigilen y fiscalicen la gestión y las diferentes instancias en el proceso.
  
- ❑ La investigación demostró que las relaciones entre las y los actores-con la Municipalidad y sociedad civil no se desarrollan fácilmente por la falta de credibilidad y coparticipación sinérgica entre los vinculados; consideran que el establecimiento del presupuesto participativo es un paso importante en el proceso pero su falta de cumplimiento oportuno lo limita.

## **7.2 RECOMENDACIONES**

El modelo de gestión de la actual administración municipal, presidida por su Alcalde el Dr. Paul Granda López, aplica en su diario accionar una democracia directa participativa vinculante con la sociedad civil en aras de un desarrollo sostenible y sustentable del Cantón Cuenca, bajo el principio de “Cuenca participativa y transparente”

Cuyo objetivo es garantizar la transparencia en la administración pública local, erradicar todas las formas de corrupción y vigilar que la inversión de los recursos públicos esté basada en principios de equidad, eficiencia, transparencia, racionalidad y participación.

Por lo tanto, me permito anotar las siguientes recomendaciones:

- ❑ El Gobierno Autónomo Descentralizado del Municipio de Cuenca, acorde a la Constitución y leyes conexas, deberá implementar y socializar con la sociedad civil la creación del Sistema de Participación Social y Representación Ciudadana, que permita afianzar a las organizaciones sociales y juntas parroquiales; y fortaleciendo las asambleas cantonales, barriales y parroquiales.
- ❑ Mejorar la gestión participativa de la población de los barrios y parroquias, incrementando las distribuciones financieras y de autogestión para la implementación de las prioridades establecidas en los Presupuesto Participativos.
- ❑ Generar y garantizar mecanismos para promover la inversión privada, como un manera de participación ciudadana y responsabilidad social que forjen el capital social; intensificando la confianza entre las y los ciudadanos, el desarrollo y difusión de la identidad local, el rescate de valores entre la población, la igualdad de oportunidades e inclusión social y sin duda la equidad de género entre la población de una manera transversal, a través de una política institucional.
- ❑ Distribución equitativamente del Presupuesto Participativo entre las Juntas Parroquiales, como una estrategia de desarrollo económico, social, ambiental y cultural; con base a un resultado social; por lo tanto el modelo matemático que debería establecerse en el PP debería considerarse entre otros los siguientes indicadores.

1. El porcentaje de la cada población rural




2. Índice de Desarrollo Humano Parroquial: como salud, tasa de mortalidad infantil, saneamiento básico, acceso al agua potable, nivel de educación, alfabetización, ingreso económico: con las variables de: servicios básico, tipo y características de viviendas, hacimientos, entre otros afines.
  
3. Equidad Territorial, considerando: la vulnerabilidad territorial zonal, sequías, inundaciones, deslizamientos, heladas, áreas protegidas, restringidas, vegetación nativa, protección de márgenes de quebrada, usos de suelo, viabilidad, entre otras.
  
4. Gestión Administrativa de cada Junta parroquial, con variables: participación comunitaria, Nivel de coordinación, cumplimiento del POA, cumplimiento presupuestario, elaboración de actas y más factores que conlleven a la verificación de la gestión administrativa y la participación activa de cada comunidad.

- ❑ Que el pleno del Consejo Cantonal del Gobierno Autónomo Descentralizado el Municipio de Cuenca, apruebe en segunda y definitiva instancia la reforma a la Ordenanza que regula los presupuestos participativos, porque contribuiría a que su aplicación sea equitativa en general con cada una de las Juntas Parroquiales de la localidad.( anexo 4)

Finalizando, el Presupuesto Participativo, es un proceso social permanente, contextual, interactivo, ético, incluyente hacia el buen vivir, que nos conduce a que todas y todos como seres interdependientes nos unificamos hacia un solo objetivo colectivo que es el buen vivir, el *sumak kawsay*, en aras de un Cantón holísticamente progresivo

### 7.3 BIBLIOGRAFIA:

- ☞ Barrera Augusto, Sistema de Gestión Participativa. Municipio Metropolitano de Quito. PGU. 2000.
- ☞ Boisier Sergio, Teorías y metáforas sobre el desarrollo territorial. CEPAL, 1999.
- ☞ Cunill Nuria, La Participación Ciudadana. Tomado de “Los elementos básicos del concepto de participación ciudadana”.1999.
- ☞ Dávalos María Verónica, Apuntes, Desarrollo Local y Planificación Intersectorial y Participativa. UASB. 2003.
- ☞ Diálogo Sociedad Civil y Gobierno Regional, Bases para la definición de Políticas consensuadas. Arica –Chile.1999.
- ☞ Gret Marion, Sintomer Yves. 2002. PORTO ALEGRE. Desafíos de la Democracia Participativa.
- ☞ Municipio de San Salvador. Conceptos extraídos de la política de participación ciudadana. agosto 2000.
- ☞ Ramírez Franklin. Apuntes, Participación, Democracia y Esferas Públicas. UASB. 2003.
- ☞ Touraine, Alain. Juventud y democracia en Chile. En: Última Década. Ciudadanía, exclusión y actores sociales. Notas de investigación. No. 8. Centro de Investigación y Difusión Poblacional Achupallas (CIDPA), Viña del Mar, Chile 1997.
- ☞ VI Censo de Población y V de Vivienda 2001.
- ☞ DE SOUSA SANTOS, B. (2003): Democracia y participación. El ejemplo del Presupuesto Participativo de Porto Alegre. Barcelona: El Viejo Topo.
- ☞BOISIER, Sergio, Estado, Territorio y Sociedad, CEAL-PEHUEN (Valparaíso, 1990); BORJA, Jordi y otros., Descentralización Del Estado, Movimiento Social Y Gestión Local,cICI/FLACSO/CLACSO (Santiago, 1997);
- ☞Página web wikipedia
- ☞Página web ISSC

 Página web INEC

 Página web. Municipio de Cuenca

 Página web de la Asamblea Constitucional

## **ANEXOS**

En el presente proyecto se anexaran modelos de ordenanzas, mapas, cuadros estadísticos, fotografías, entre otros, es decir material que contribuye o ilustre la comprensión explicativa del contenido.

## **ANEXO 01**

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

**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 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.

## 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 si, 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 trasposos 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,

**VICEPRESIDENTE DEL ILUSTRE CONCEJO CANTONAL**

Dr. Alfredo Aguilar Arízaga,

**SECRETARIO DEL ILUSTRE CONCEJO CANTONAL**

**ALCALDIA DE CUENCA.-** Ejecútese y publíquese.- Cuenca, 30 de diciembre de 2008.

Ing. Marcelo Cabrera Palacios,

**ALCALDE DE CUENCA**

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.

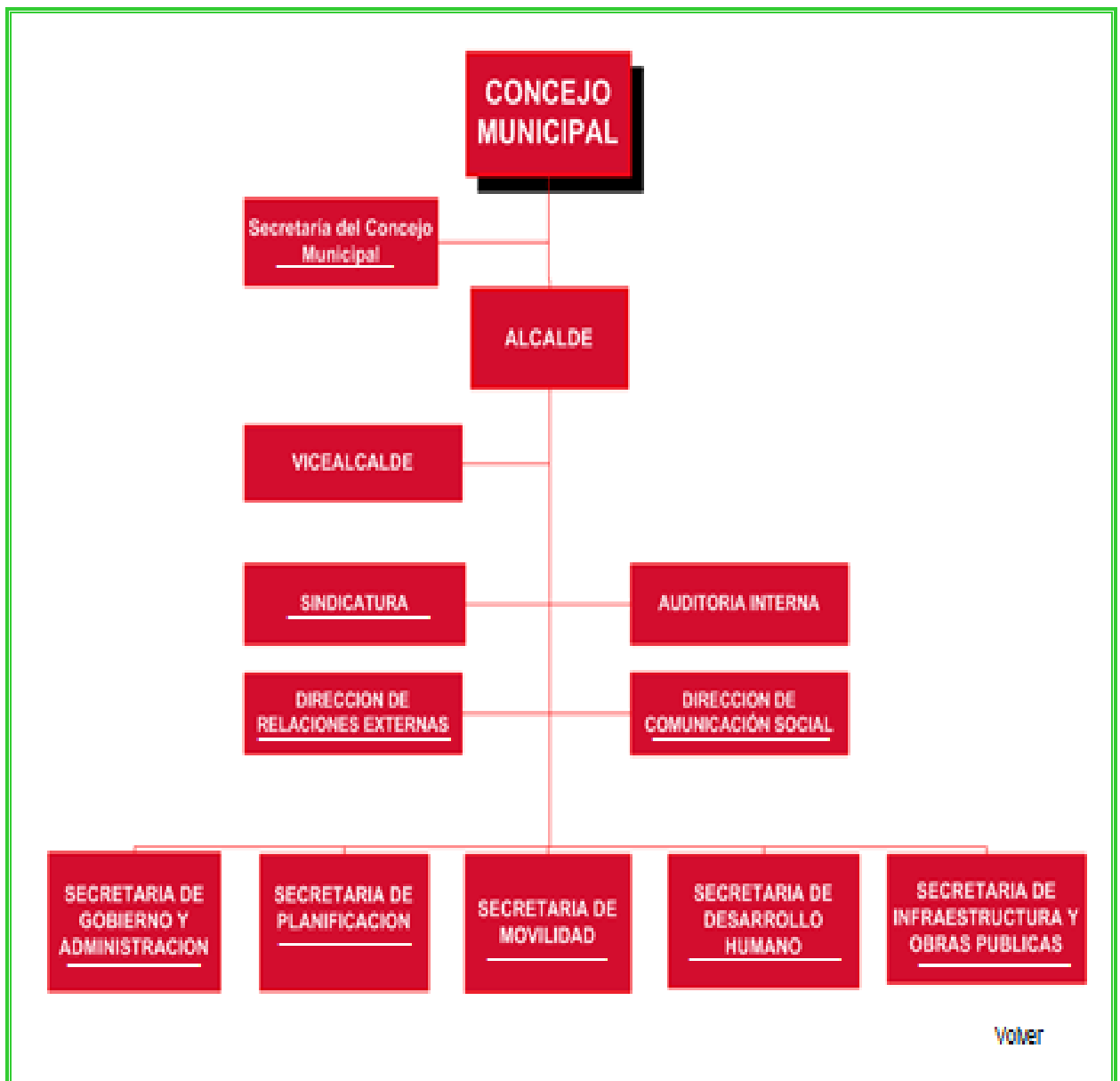
Dr. Alfredo Aguilar Arízaga,

**SECRETARIO DEL ILUSTRE CONCEJO CANTONAL**

**ANEXO 02**

**ORGANICO FUNCIONAL DEL ILUSTRE MUNICIPIO DE CUENCA**

## ORGANICO FUNCIONAL DEL ILUSTRE MUNICIPIO DE CUENCA



Fuente: [www.cuenca.gov.ec](http://www.cuenca.gov.ec)

**ANEXO 03**

**APORTACIONES PRESUPUESTARIAS EN LA PARROQUIAS RURALES: 2009  
AL 2010**

# I. MUNICIPALIDAD DE CUENCA

## DIRECCION DE OBRAS PUBLICAS

### MANTENIMIENTO VIAL

#### MINGAS RELIZADAS EN PARROQUIAS RURALES 2009

PARROQUIA	NUMERO DE MINGAS	TRABAJOS REALIZADOS						PARTICIPACION COMUNITARIA	
		LIMPIEZA DE CUNETAS, CONFORMADO Y LASTRADO	APERTURA Y ENSANCHE	LIMPIEZAS DE ESPACIOS VERDES CONFORMACION DE PLATAFORMAS	LIMP. MARGENES RIOS Y QUEBRADAS	COSTO TOTAL APROXIMADO	NUERO DE PERSONAS	COSTO	
Tarqui	6	2,9 Km				4863,11	250	2500	
Victoria del Portete	6	2,3 Km		6000 Area m2		3844,27	200	2000	
Ricaurte	5	1,7 Km				5880,60	150	1500	
Baños	4	1,7 Km				4161,09	160	1600	
Syausi	3	0,6 Km		10000 Area m2		1745,00	150	1500	
Sinincay	11	2,5 Km				5221,68	350	3500	
El Valle	8	3,5 Km				6434,30	300	3000	
Nulti	5	2,6 Km				4810	200	2000	
Checa									
Turi	6	2,5 Km				5848,34	150	1500	
Chaucha									
Paccha									
Santa Ana	3	1,6 Km				2162,00	120	1200	
O. Cordero									
Molleturo									
Chiquintad									
Cumbe	1	0,5 Km				300,00	25	250	
San Joaquin	4	0,8 Km	0,22 Km			2182,30	150	1500	
Llacao	1	0,3 Km				900,00	40	400	
Quingeo									
Sidcay									
<b>TOTALES</b>	<b>63</b>	<b>23,51 Km</b>	<b>0,22 Km</b>	<b>16000 Area m2</b>	<b>0 Km</b>	<b>48352,69</b>	<b>2245</b>	<b>22450,00</b>	

**I . MUNICIPALIDAD DE CUENCA**  
**DIRECCION DE OBRAS PUBLICAS**  
**MANTENIMIENTO VIAL**  
**MINGAS RELIZADAS EN PARROQUIAS RURALES 2010**

PARROQUIA	NUMERO DE MINGAS	TRABAJOS REALIZADOS						
		LIMPIEZA DE CUNETAS, CONFORMADO Y LASTRADO	APERTURA Y ENSANCHE	LIMPIEZAS DE ESPACIOS VERDES CONFORMACION DE PLATAFORMAS	LIMP. MARGENES RIOS Y QUEBRADAS	COSTO TOTAL APROXIMADO	PARTICIPACION COMUNITARIA	
							NUERO DE PERSONAS	COSTO
Tarqui	22	10 Km		800 Area m2		29023,13	660	6600
Victoria del Portete	15	13 Km		1200 Area m2		42416,69	400	4000
Ricaurte	17	9 Km				26280	400	4000
Baños	18	7 Km				21732,2	450	4500
Sayausi	6	2 Km				9870	180	1800
Sinincay	23	6 Km	0,5 Km	1600 Area m2		22336,08	580	5800
El Valle	17	5 Km		3000 Area m2		16069,5	420	4200
Nulti	6	4 Km				10707,1	180	1800
Checa	5	1 Km		1200 Area m2		2400	150	1500
Turi	10	6 Km		2700 Area m2		17340	200	2000
Chaucha	2	3 Km				9218,4	40	400
Paccha	8	3 Km		300 Area m2		9716	200	2000
Santa Ana	9	3 Km				8600,8	270	2700
O. Cordero	6	0,5 Km				1568,63	160	1600
Molleturo	8	3 Km				9990	120	1200
Chiquintad	5	2 Km				5400	150	1500
Cumbe	5	6 Km				17100	200	2000
San Joaquin	23	6 Km		1287,4 Area m2	0,4 Km	21160	500	5000
Llacao	9	4 Km	0,2 Km	2500 Area m2	0,3 Km	13675	225	2250
Quingeo	3	1,2 Km				3450	60	600
Sidcay	3	1 Km				3000	100	1000
<b>TOTALES</b>	<b>220</b>	<b>93,431 Km</b>	<b>0,7 Km</b>	<b>14587,4 Area m2</b>	<b>0,7 Km</b>	<b>301053,53</b>	<b>5645</b>	<b>56450,00</b>

**ANEXO 04**

**REGLAMENTO GENERAL DE APLICACIÓN DE LOS  
PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS DE LAS JUNTAS  
PARROQUIALES RURALES DEL CANTON CUENCA**

**REGLAMENTO GENERAL DE APLICACIÓN DE LOS  
PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS DE LAS JUNTAS  
PARROQUIALES RURALES DEL CANTON CUENCA**

**EL ILUSTRE CONCEJO CANTONAL DE CUENCA**

**CONSIDERANDO:**

Que, según dispone el Art. 267 de la Constitución de la República, es competencia de la Juntas Parroquiales planificar, construir y mantener la infraestructura física, los equipamientos y los espacios públicos contenidos en los planes de desarrollo e incluidos en los presupuestos participativos anuales;

Que la Ordenanza que norma la Participación Ciudadana y Gestión de los Presupuestos Participativos con las Parroquias Rurales de Cuenca, establece como disposición general que todo lo relacionado con la estructura y funcionamiento del proceso de participación, debe ser regulado a través de un Reglamento General que será aprobado por el Concejo Cantonal;

Que las directivas de las Juntas Parroquiales Rurales conjuntamente con la Municipalidad han trabajado, acordado y desarrollado una guía instructiva que constituye la reglamentación y manual de procedimientos que se aplica para la elaboración, ejecución y control de la aplicación de los presupuestos participativos en el cantón Cuenca; y,

En uso de sus facultades,

**EXPIDE:**

El siguiente: **REGLAMENTO GENERAL DE APLICACIÓN DE LOS  
PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS DE LAS JUNTAS PARROQUIALES  
RURALES DEL CANTÓN CUENCA**



**Art. 1.-** La elaboración de las disposiciones técnicas y la coordinación general de la aplicación de los presupuestos participativos, le corresponde, en el orden administrativo, a la Secretaría General de Planificación a través de la Unidad de Desarrollo Rural, responsable directo de las tareas de coordinación con las Juntas Parroquiales.

**Art. 2.-** El presupuesto participativo en cada Parroquia, se elaborara en el marco y bajo las condiciones constantes en el Plan Estratégico Cantonal, el Plan de Ordenamiento Territorial del Cantón y el Plan General de la parroquia.

**Art. 3.-** Los procesos de elaboración de los presupuestos participativos se realizará en consenso de las comunidades involucradas, debiendo participar en su elaboración, las instituciones, comunidades, barrios y recintos existentes en cada Parroquia, garantizándose condiciones favorables para la participación de jóvenes, mujeres, adultos mayores y otros grupos de atención prioritaria.

**Art. 4.-** Corresponde a la Secretaría General de Planificación, en coordinación con las Juntas Parroquiales Rurales, trabajar los instructivos y las guías de procedimiento para la formulación, aplicación y control de la ejecución de los presupuestos participativos de las Juntas Parroquiales Rurales del Cantón.

**Art.- 5.-** Los instructivos, guías de procedimientos y todo documento técnico, previa a su aprobación por parte de la Secretaría General de Planificación, será consensuado con las Juntas Parroquiales Rurales.

**Art. 6.-** A la Unidad de Desarrollo Rural de la Municipalidad le corresponde la dirección o gerencia, el seguimiento y supervisión de la aplicación de los instructivos, guías de procedimientos y manuales que se elaboren para la formulación y ejecución de los presupuestos participativos.

**Art.- 7.-** La Unidad de Desarrollo Rural presentará a la Secretaría General de Planificación las propuestas de corrección y reformas necesarias a los instructivos, guías de procedimientos y manuales para la mejor aplicación y control de los presupuestos participativos parroquiales.

**Art. 8.-** Las inversiones municipales en cada Parroquia que no formen parte de los presupuestos participativos, no podrán ejecutarse sin previo conocimiento de la Junta Parroquial correspondiente.

**Art. 9.-** La entrega de los recursos correspondientes a los presupuestos participativos, se hará en etapas sucesivas, de acuerdo a la programación que haya sido aprobada por la Unidad de de Desarrollo Rural y que sea correspondiente y acorde con el Plan Operativo Anual aprobado. Las reformas a los cronogramas y la autorización de variaciones de los planes de inversión le corresponden a la Unidad de Desarrollo Rural.

**Art. 10.-** Los presupuestos participativos son anuales y no acumulables salvo el caso en que sea el Municipio quien adeude valores por obras ejecutadas por las juntas parroquiales, valores que deberán ser cancelados sin importar el cumplimiento del año fiscal. En caso de que la Junta Parroquial no ejecute totalmente su presupuesto, el remanente será invertido de manera directa por la Municipalidad en las obras determinadas en el POA parroquial, al año siguiente, el monto no ejecutado será disminuido del presupuesto participativo y se mantendrá en una partida para obras de ejecución directa por parte de la Municipalidad en la respectiva parroquia.

La Junta Parroquial en cuestión recibirá un acompañamiento especial por parte de la unidad de Desarrollo Rural, si durante ese año de acompañamiento logra una ejecución del presupuesto participativo de cuando menos el 80%, volverá a recuperar la administración del total del presupuesto que le corresponda.

**Art. 11.-** La ejecución de este Reglamento y la formulación de propuestas de reformas a la Ordenanza General, este Reglamento y los manuales e instructivos que se aprueben, serán presentadas y consensuadas por la Unidad de Desarrollo Rural.

## **DISPOSICIONES GENERALES:**

**PRIMERA:** Conjuntamente con este Reglamento, y por esta vez, se aprueba, el Manual de Aplicación de la Ordenanza que Norma la Participación Ciudadana y la Cogestión de los Presupuestos Participativos de la I. Municipalidad con las Parroquias Rurales del Cantón, que ha elaborado y consensuado con las Juntas Parroquiales Rurales y que se anexa al presente.

**SEGUNDA:** Lo dispuesto en el Artículo 10 de este reglamento se desarrollará en el respectivo convenio de presupuestos participativos de acuerdo a la situación particular de cada Junta.

**DISPOSICION TRANSITORIA:**

La Unidad de Desarrollo Rural en un plazo de 30 días, conjuntamente con las Comisiones de Legislación y Desarrollo Rural, revisará el manual para armonizarlo con la normativa municipal vigente.

**CERTIFICADO DE DISCUSION:** Certificamos que el presente Reglamento fue conocido, discutido y aprobado por el Ilustre Concejo Cantonal en sesión ordinaria celebrada el jueves 22 de julio de 2010.- Cuenca, 23 de julio de 2010.

Fernando Moreno Serrano,  
**VICEALCALDE EL ILUSTRE  
CONCEJO CANTONAL**

Ricardo Darquea Córdova,  
**SECRETARIO DEL ILUSTRE  
CONCEJO CANTONAL**

ALCALDIA DE CUENCA.- Ejecútese y publíquese.- Cuenca, 26 de julio de 2010.

Paúl Granda López,  
**ALCALDE DE CUENCA**

## ILUSTRACIONES



