

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



cuenca
ALCALDÍA

**GOBIERNO AUTÓNOMO
DESCENTRALIZADO MUNICIPAL
DEL CANTÓN CUENCA**

**ORDENANZA MUNICIPAL QUE
REGULA EL PROCEDIMIENTO
DE LA DELEGACIÓN DE
COMPETENCIAS; Y, LA
IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO
DE GESTIÓN TERRITORIAL
PARA EL DESARROLLO
HUMANO INTEGRAL PARA LAS
PARROQUIAS RURALES**

ORDENANZA QUE REGULA EL PROCEDIMIENTO DE LA DELEGACIÓN DE COMPETENCIAS; Y, LA IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO DE GESTIÓN TERRITORIAL PARA EL DESARROLLO HUMANO INTEGRAL PARA LAS PARROQUIAS RURALES DEL CANTÓN CUENCA

EL CONCEJO MUNICIPAL DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL CANTÓN CUENCA

CONSIDERANDO:

Que, el artículo 1 de la Constitución de la República en su primer inciso manifiesta: *“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.”*;

Que, el artículo 3 de la Constitución de la República dispone: *“Son deberes primordiales del Estado: 1. Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes; 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 el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización; 7. Proteger el patrimonio natural y cultural del país.”*;

Que, el artículo 11 de la Constitución de la República dispone: *“El ejercicio de los derechos se regirán por los siguientes principios: 8. El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio. Será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos.”*;

Que, el artículo 226 de la Constitución de la República manifiesta: *“Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución.”*;

Que, el artículo 239 de la Constitución de la República establece *“El régimen de gobiernos autónomos descentralizados se regirá por la ley correspondiente, que establecerá un sistema nacional de competencias de carácter obligatorio y*

progresivo y definirá las políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo.”;

Que, el artículo 240 de la Constitución de la República establece: *“Los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales”;*

Que, el artículo 260 de la Constitución de la República establece *“El ejercicio de las competencias exclusivas no excluirá el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno.”;*

Que, el artículo 273 de la Constitución de la República dispone *“Las competencias que asuman los gobiernos autónomos descentralizados serán transferidas con los correspondientes recursos. No habrá transferencia de competencias sin la transferencia de recursos suficientes, salvo expresa aceptación de la entidad que asuma las competencias. Los costos directos e indirectos del ejercicio de las competencias descentralizables en el ámbito territorial de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados se cuantificarán por un organismo técnico, que se integrará en partes iguales por delegados del Ejecutivo y de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados, de acuerdo con la ley orgánica correspondiente. Únicamente en caso de catástrofe existirán asignaciones discrecionales no permanentes para los gobiernos autónomos descentralizados.”;*

Que, el artículo 275 de la Constitución de la República expresa: *“El régimen de desarrollo es el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del sumak kawsay. El Estado planificará el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución. La planificación propiciará la equidad social y territorial, promoverá la concertación, y será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente. El buen vivir requerirá que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades gocen efectivamente de sus derechos, y ejerzan responsabilidades en el marco de la interculturalidad, del respeto a sus diversidades, y de la convivencia armónica con la naturaleza.”;*

Que, el artículo 277 de la Constitución de la República manifiesta: *“Para la consecución del buen vivir, serán deberes generales del Estado: 1. Garantizar los derechos de las personas, las colectividades y la naturaleza. 2. Dirigir, planificar y regular el proceso de desarrollo. 3. Generar y ejecutar las políticas públicas, y controlar y sancionar su incumplimiento. 4. Producir bienes, crear y mantener infraestructura y proveer servicios públicos...”;*

Que, el artículo 340 de la Constitución de la República establece *“El sistema*

nacional de inclusión y equidad social es el conjunto articulado y coordinado de sistemas, instituciones, políticas, normas, programas y servicios que aseguran el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos reconocidos en la Constitución y el cumplimiento de los objetivos del régimen de desarrollo. El sistema se articulará al Plan Nacional de Desarrollo y al sistema nacional descentralizado de planificación participativa; se guiará por los principios de universalidad, igualdad, equidad, progresividad, interculturalidad, solidaridad y no discriminación; y funcionará bajo los criterios de calidad, eficiencia, eficacia, transparencia, responsabilidad y participación...”;

Que, el artículo 341 de la Constitución de la República del Ecuador expresa: “*El Estado generará las condiciones para la protección integral de sus habitantes a lo largo de sus vidas, que aseguren los derechos y principios reconocidos en la Constitución, en particular la igualdad en la diversidad y la no discriminación, y priorizará su acción hacia aquellos grupos que requieran consideración especial por la persistencia de desigualdades, exclusión, discriminación o violencia, o en virtud de su condición etaria, de salud o de discapacidad. La protección integral funcionará a través de sistemas especializados, de acuerdo con la ley...”;*

Que, el artículo 3 del COOTAD manifiesta en el literal: “*d) Subsidiariedad.- La subsidiariedad supone privilegiar la gestión de los servicios, competencias y políticas públicas por parte de los niveles de gobierno más cercanos a la población, con el fin de mejorar su calidad y eficacia y alcanzar una mayor democratización y control social de los mismos. En virtud de este principio, el gobierno central no ejercerá competencias que pueden ser cumplidas eficientemente por los niveles de gobierno más cercanos a la población y solo se ocupará de aquellas que le corresponda, o que por su naturaleza sean de interés o implicación nacional o del conjunto de un territorio. Se admitirá el ejercicio supletorio y temporal de competencias por otro nivel de gobierno en caso de deficiencias, de omisión, de desastres naturales o de paralizaciones comprobadas en la gestión, conforme el procedimiento establecido en este Código.”;*

Que, según el artículo 54 del COOTAD: “*Son funciones del gobierno autónomo descentralizado municipal las siguientes: a) Promover el desarrollo sustentable de su circunscripción territorial cantonal, para garantizar la realización del buen vivir a través de la implementación de políticas públicas cantonales, en el marco de sus competencias constitucionales y legales; b) Diseñar e implementar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio, en el marco de sus competencias constitucionales y legales; 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; f) Ejecutar las competencias exclusivas y concurrentes*

reconocidas por la Constitución y la ley y en dicho marco, prestar los servicios públicos y construir la obra pública cantonal correspondiente con criterios de calidad, eficacia y eficiencia, observando los principios de universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad, solidaridad, interculturalidad, subsidiariedad, participación y equidad; g) Regular, controlar y promover el desarrollo de la actividad turística cantonal en coordinación con los demás gobiernos autónomos descentralizados, promoviendo especialmente la creación y funcionamiento de organizaciones asociativas y empresas comunitarias de turismo; h) Promover los procesos de desarrollo económico local en su jurisdicción, poniendo una atención especial en el sector de la economía social y solidaria, para lo cual coordinará con los otros niveles de gobierno; k) Regular, prevenir y controlar la contaminación ambiental en el territorio cantonal de manera articulada con las políticas ambientales nacionales; m) Regular y controlar el uso del espacio público cantonal...”;

Que, el artículo 55 del COOTAD: *“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; b) Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón”;*

Que, el artículo 57 del COOTAD: *“Al concejo municipal le corresponde: a) El ejercicio de la facultad normativa en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado municipal, mediante la expedición de ordenanzas cantonales, acuerdos y resoluciones”;*

Que, el artículo 60 del COOTAD: *“Le corresponde al alcalde o alcaldesa: a) Ejercer la representación legal del gobierno autónomo descentralizado municipal; y la representación judicial conjuntamente con el procurador síndico; n) Suscribir contratos, convenios e instrumentos que comprometan al gobierno autónomo descentralizado municipal, de acuerdo con la ley. Los convenios de crédito o aquellos que comprometan el patrimonio institucional requerirán autorización del Concejo, en los montos y casos previstos en las ordenanzas cantonales que se dicten en la materia.”;*

Que, el artículo 64 del COOTAD manifiesta: *“Son funciones del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural: a) Promover el desarrollo sustentable de su circunscripción territorial parroquial para garantizar la realización del buen vivir a través de la implementación de políticas públicas parroquiales, en el marco de sus competencias constitucionales y legales; b) Diseñar e impulsar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio, en el marco de sus competencias constitucionales y legales; c) Implementar un sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos y avanzar en la gestión*

democrática de la acción parroquial; e) Ejecutar las competencias exclusivas y concurrentes reconocidas por la Constitución y la ley; i) Promover y patrocinar las culturas, las artes, actividades deportivas y recreativas en beneficio de la colectividad; j) Prestar los servicios públicos que les sean expresamente delegados o descentralizados con criterios de calidad, eficacia y eficiencia; y observando los principios de universalidad, accesibilidad, regularidad y continuidad previstos en la Constitución”;

Que, el artículo 65 del COOTAD expresan: “a) Planificar junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad el desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial, en coordinación con el gobierno cantonal y provincial en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad; b) Planificar, construir y mantener la infraestructura física, los equipamientos y los espacios públicos de la parroquia, contenidos en los planes de desarrollo e incluidos en los presupuestos participativos anuales; e) Gestionar, coordinar y administrar los servicios públicos que le sean delegados o descentralizados por otros niveles de gobierno.”;

Que, el artículo 67 del COOTAD dispone “A la junta parroquial rural le corresponde: a) Expedir acuerdos, resoluciones y normativa reglamentaria en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural conforme este Código; g) Autorizar la suscripción de contratos, convenios e instrumentos que comprometan al gobierno parroquial rural...”;

Que, el artículo 105 del COOTAD expresa: “La descentralización de la gestión del Estado consiste en la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias con los respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos, desde el gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizados.”;

Que, el artículo 106 del COOTAD dispone: “A través de la descentralización se impulsará el desarrollo equitativo, solidario y equilibrado en todo el territorio nacional, a fin de garantizar la realización del buen vivir y la equidad interterritorial, y niveles de calidad de vida similares en todos los sectores de la población, mediante el fortalecimiento de los gobiernos autónomos descentralizados y el ejercicio de los derechos de participación, acercando la administración a la ciudadanía”;

Que, el artículo 107 del COOTAD expresa: “La transferencia de las competencias irá acompañada de los talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos correspondientes, los cuales, en ningún caso, podrán ser inferiores a los que destina el gobierno central para el ejercicio de dichas competencias. La movilidad de los talentos humanos se realizará conforme a la ley, lo que incluirá los recursos financieros correspondientes para cumplir las obligaciones laborales legalmente adquiridas por el Estado.”;

Que, el artículo 112 del COOTAD manifiesta: “Sectores comunes.- Son todos los

demás sectores de responsabilidad del Estado, susceptibles de mayor o menor nivel de descentralización y desconcentración, de acuerdo con el principio de subsidiariedad y la naturaleza de los servicios públicos y actividades a los que estos se refieren.”;

Que, el artículo 115 del COOTAD expresa: *“Competencias concurrentes.- Son aquellas cuya titularidad corresponde a varios niveles de gobierno en razón del sector o materia, por lo tanto deben gestionarse obligatoriamente de manera concurrente. Su ejercicio se regulará en el modelo de gestión de cada sector, sin perjuicio de las resoluciones obligatorias que pueda emitir el Consejo Nacional de Competencias para evitar o eliminar la superposición de funciones entre los niveles de gobierno. Para el efecto se observará el interés y- naturaleza de la competencia y el principio de subsidiariedad.”;*

Que, el artículo 279 del COOTAD dispone: *“Los gobiernos autónomos descentralizados regional, provincial, metropolitano o municipal podrán delegar la gestión de sus competencias a otros niveles de gobierno, sin perder la titularidad de aquellas. Esta delegación requerirá acto normativo del órgano legislativo correspondiente y podrá ser revertida de la misma forma y en cualquier tiempo. Para esta delegación las partes suscribirán un convenio que contenga los compromisos y condiciones para la gestión de la competencia. Ningún nivel de gobierno podrá delegar la prestación de servicios públicos que le hubiere delegado otro nivel de gobierno. Los gobiernos autónomos descentralizados podrán recibir delegaciones de servicios públicos desde el gobierno central para lo cual, este último, entregará la asignación económica necesaria para la prestación del servicio.”;*

Que, el artículo 284 del COOTAD establece: *“Control.- Sin perjuicio de la fiscalización que le corresponde al legislativo del respectivo nivel de gobierno y de los mecanismos de control ejercidos por los organismos competentes que determinan la Constitución y las leyes, los ejecutivos de los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán control de las obras que se ejecuten directamente, por contrato, por delegación, por gestión compartida o por cogestión; así como, de los servicios públicos prestados a través empresas públicas, mixtas, de economía popular y solidaria o privadas, a fin de garantizar que éstos se presten bajo los principios de obligatoriedad, generalidad, uniformidad, eficiencia, oportunidad, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad y calidad establecidos en la Constitución de la República”;*

Que, el artículo 285 del COOTAD manifiesta: *“Mancomunidades y consorcios.- Los gobiernos autónomos descentralizados regionales, provinciales, distritales, cantonales o parroquiales rurales y los de las circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias podrán formar mancomunidades entre sí, con la finalidad de mejorar la gestión de sus competencias y favorecer sus procesos de integración, en los términos establecidos en la Constitución y de conformidad con los procedimientos y requisitos establecidos en este Código. Cuando el mancomunamiento se realice entre dos o más gobiernos autónomos*

descentralizados del mismo nivel de gobierno que no fueran contiguos o entre gobiernos autónomos descentralizados de distintos niveles se denominarán consorcios.”

Que, el artículo 338 del COOTAD dispone: *“Estructura administrativa.- Cada gobierno regional, provincial, metropolitano y municipal tendrá la estructura administrativa que requiera para el cumplimiento de sus fines y el ejercicio de sus competencias y funcionará de manera desconcentrada. La estructura administrativa será la mínima indispensable para la gestión eficiente, eficaz y económica de las competencias de cada nivel de gobierno, se evitará la burocratización y se sancionará el uso de cargos públicos para el pago de compromisos electorales. Cada gobierno autónomo descentralizado elaborará la normativa pertinente según las condiciones específicas de su circunscripción territorial, en el marco de la Constitución y la ley. El gobierno autónomo descentralizado parroquial rural tendrá una estructura administrativa mínima requerida para el cumplimiento de fines y el ejercicio de sus competencias. Todas las entidades que integran los gobiernos autónomos descentralizados, así como las personas jurídicas creadas por acto normativo de estos gobiernos para la prestación de servicios públicos, son parte del sector público, de acuerdo con lo previsto en la Constitución.”;*

Que, el artículo 342 del COOTAD expresa: *“La recaudación de los ingresos de los gobiernos autónomos descentralizados se hará directamente por la unidad financiera. Se podrá recurrir a mecanismos de delegación para la recaudación, sin que esto implique el traspaso de la titularidad como sujeto activo de la obligación tributaria por parte del gobierno autónomo descentralizado. La máxima autoridad financiera aplicará el principio de la separación de las funciones de caja y contabilidad.”;*

Que, el artículo 68 del Código Orgánico Administrativo establece: *“Transferencia de la competencia. La competencia es irrenunciable y se ejerce por los órganos o entidades señalados en el ordenamiento jurídico, salvo los casos de delegación, avocación, suplencia, subrogación, descentralización y desconcentración cuando se efectúen en los términos previstos en la ley.”;*

Que, el artículo 84 del Código Orgánico Administrativo establece: *“Desconcentración. La desconcentración es el traslado de funciones desde el nivel central de una administración pública hacia otros niveles jerárquicamente dependientes de la misma, manteniendo la primera, la responsabilidad por su ejercicio.”;*

Que, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas, de la que el Ecuador es parte, dispone trabajar articuladamente para alcanzar los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible. Los que se vinculan directamente con los objetivos de la presente ordenanza son: *“Objetivo 1: Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo; Objetivo 2: Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la*

nutrición y promover la agricultura sostenible; Objetivo 3: Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades; Objetivo 4: Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos; Objetivo 5: Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas; Objetivo 6: Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos; Objetivo 13: Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos; Objetivo 15: Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, efectuar una ordenación sostenible de los bosques, luchar contra la desertificación, detener y revertir la degradación de las tierras y poner freno a la pérdida de diversidad biológica; y, Objetivo 16: Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles”;

Que, el 08 de marzo de 2016, la Unidad de Descentralización y Delegación de Competencias, anexa a la Secretaría de Planificación y Gobernanza, fue creada mediante Resolución Nro. 06-DDITH-2016 suscrita por el Señor Alcalde del cantón Cuenca, cuya función primordial es organizar e implementar el proceso de descentralización en el territorio cantonal, coordinando la delegación de competencias con los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales del cantón Cuenca, Consejo Nacional de Competencias y demás direcciones, empresas y entidades relacionadas;

En ejercicio de las atribuciones conferidas en la Constitución de la República del Ecuador y la ley, con base en el Art. 57 literal a) del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, expide la siguiente:

**ORDENANZA QUE REGULA EL PROCEDIMIENTO DE LA DELEGACIÓN
DE COMPETENCIAS; Y, LA IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO DE
GESTIÓN TERRITORIAL PARA EL DESARROLLO HUMANO INTEGRAL
PARA LAS PARROQUIAS RURALES DEL CANTÓN CUENCA**

**TITULO I
PRELIMINARES
CAPITULO I**

Artículo 1.- Ámbito.- La presente ordenanza regula los procesos de delegación que se realicen desde el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Cuenca hacia los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales pertenecientes al cantón; y, de manera particular la implementación del Modelo de Gestión Territorial para el Desarrollo Humano Integral de las Parroquias Rurales del Cantón Cuenca.

El documento que recoge el Modelo de Gestión citado es parte integrante de esta Ordenanza y se encuentra en el Anexo 1.

Artículo 2.- Glosario de Términos.- Para efectos de la aplicación de esta Ordenanza se utilizarán las siguientes definiciones y términos:

- a) **Descentralización:** Es un proceso y política pública, de naturaleza sociopolítica, cultural, administrativa, económica y técnica, que busca la transferencia del poder público hacia las bases locales, con el fin de construir un cantón más justo y sólido desde perspectivas sociales y territoriales.
- b) **Delegación:** La delegación de la gestión es una herramienta de descentralización administrativa, que implica la transferencia de la facultad de gestión de una competencia por parte del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal hacia los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales sin que se pierda titularidad alguna, según lo dispuesto en el artículo 279 del COOTAD.
- c) **Desconcentración:** La desconcentración es una herramienta de descentralización administrativa, que implica la transferencia de los poderes y competencias a un órgano dependiente de la misma entidad titular de la competencia, con la finalidad de distribuir el trabajo, acercar los servicios y mejorar su prestación.
- d) **Presupuestos Participativos:** Los Presupuestos Participativos son una herramienta de descentralización económica, implementados en el cantón Cuenca desde el año 2001, para su conceptualización y regulación se estará a lo dispuesto en la "*ORDENANZA QUE NORMA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y COGESTIÓN DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS CON LAS PARROQUIAS RURALES DEL CANTÓN CUENCA*" normativa legal vigente; y, las determinaciones realizadas en el "Modelo de Gestión Territorial para el Desarrollo Humano Integral de las Parroquias Rurales del Cantón Cuenca" y la presente Ordenanza.
- e) **Desarrollo Humano Integral:** El desarrollo humano integral implica que el bienestar del ser humano no puede ser analizado únicamente desde indicadores cuantitativos de crecimiento y desarrollo económico, sino además, mediante indicadores cualitativos tanto existenciales y axiológicos que nos permitan entender la calidad de vida del ser humano en todas sus perspectivas.
- f) **Competencias:** Capacidad de acción de un nivel de Gobierno o de los entes públicos, que se ejercen a través de facultades.
- g) **Facultad:** Son las atribuciones que tiene un nivel de Gobierno o ente público, para el ejercicio de una competencia.
- h) **Gestión:** Se refiere a la facultad de una competencia que permite ejecutar, proveer, prestar, administrar y financiar servicios públicos.
- i) **Control:** La facultad de la competencia que permite, que una entidad pública o nivel de gobierno, evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas; así como, del cumplimiento de la normativa y los estándares impuestos.
- j) **Planificación:** Es la facultad de la competencia que permite establecer y articular políticas públicas, objetivos, estrategias y acciones. De igual

forma permite la ejecución y evaluación de los planes y proyectos que son materia de la competencia.

- k) **Rectoría:** Es la facultad que otorga la capacidad de emitir políticas públicas y definir sistemas, áreas y proyectos estratégicos. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados ejercen la rectoría en el ámbito de sus competencias.
- l) **Regulación:** Es la facultad que otorga la capacidad de emitir normativa que regula la conducta de los administrados.
- m) **UDESCOM:** Unidad de Descentralización y Delegación de Competencias
- n) **Modelo de Gestión:** Modelo de Gestión Territorial para el Desarrollo Humano Integral de las Parroquias Rurales del Cantón Cuenca, cuyo texto es parte constitutiva de esta ordenanza, y se encuentra en el Anexo 1
- o) **GAD Municipal:** Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Cuenca
- p) **GADs Parroquiales:** Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales del Cantón Cuenca
- q) **PDOT:** Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca
- r) **PUGS:** Plan de Uso y Gestión de Suelo del Cantón Cuenca
- s) **UTTP:** Unidad Técnica Territorial Parroquial
- t) **UTDH:** Unidad Técnica de Desarrollo Humano
- u) **NBI:** Necesidad Básicas Insatisfechas
- v) **PPP:** Presupuestos Participativos de las Parroquiales Rurales
- w) **UTCP:** Unidad Técnica de Control Parroquial

CAPITULO II

OBJETO, PRINCIPIOS Y TIPOS

Artículo 3.- Objeto.- La presente ordenanza tendrá por objeto:

- a) Normar los procesos de delegación de competencias realizados desde el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Cuenca hacia los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales.
- b) Normar los procesos de desconcentración de competencias ejecutados desde el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal.
- c) Regular los procesos de mancomunamiento realizados entre los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales pertenecientes al cantón, que pudieren crearse para el cumplimiento de uno o más objetivos del Modelo de Gestión.
- d) El fortalecimiento de las capacidades técnicas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales a través de procesos de capacitación, actualización y transferencia de tecnologías permanentes.
- e) Facilitar el cumplimiento de los objetivos planteados en el Modelo de Gestión, constante en el Anexo 1; así como, contribuir para la territorialización de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas; y las obligaciones contenidas en los Tratados e Instrumentos Internacionales

de Derechos Humanos.

- f) Gestionar el cumplimiento del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca (PDOT) y Plan de Uso y Gestión de Suelo del Cantón Cuenca (PUGS)

Artículo 4.- Principios de la Descentralización.- Los principios que orientan los procesos de descentralización en esta ordenanza serán los siguientes:

- a) **Subsidiariedad:** El principio de subsidiariedad en el ejercicio de las competencias supone privilegiar la gestión de los servicios, competencias y políticas públicas por parte de los niveles de gobierno más cercanos a la población, con el fin de mejorar su calidad y eficacia y alcanzar una mayor democratización y control social de los mismos.
En virtud de este principio, el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal procurará delegar la gestión de las competencias que pueden ser cumplidas de manera eficiente por los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales más cercanos a la población y al territorio. El Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal no delegará las demás facultades que dentro de sus competencias les corresponda, o que por su naturaleza sean de interés o implicación cantonal o del territorio como un solo conjunto.
- b) **Equidad territorial:** El principio de equidad territorial implica que la asignación de competencias y recursos procurará reducir las brechas urbano-rural existentes y garantizará el desarrollo equilibrado de todos los territorios, la igualdad de oportunidades y el acceso a los servicios públicos de todos los ciudadanos.
- c) **Solidaridad:** Los procesos de descentralización buscarán redistribuir y reorientar los recursos públicos para compensar las inequidades y eliminar las brechas que existen entre distintos territorios; buscando garantizar la inclusión y la satisfacción de las necesidades básicas.
- d) **Cohesión:** El fortalecimiento de los territorios deberá promover y propender a la unidad y desarrollo integral para los territorios; la igualdad de trato a todos los ciudadanos y la democracia territorial, impidiendo el aislamiento y olvido de los territorios más apartados.
- e) **Progresividad:** La normativa y el Modelo planteado se constituye como una política pública integral, que avanza en el camino descentralizador iniciado en el cantón; que establece una forma de gobernanza entre el Municipio y sus parroquias, de manera general, concertada, de implementación ordenada y paulatina, que contribuya al ejercicio y desarrollo pleno de los derechos en todo el territorio cantonal.
- f) **Sostenibilidad:** El Modelo propuesto deberá mantenerse en el tiempo, con independencia de los actores políticos, con la garantía de financiamiento estable y con el soporte técnico que garantice el cumplimiento de los objetivos propuestos.
- g) **Participación:** Los procesos de descentralización deberán ser producto de una reflexión colectiva, ampliamente participativa y deliberativa. En su implementación y evaluación, el Modelo deberá ser entendido como una

herramienta que facilita y promueve la participación ciudadana y la fiscalización social en las parroquias.

Artículo 5.- Tipos de procesos Descentralizadores.- De conformidad al ordenamiento jurídico, el GAD Municipal del cantón Cuenca dispone de las siguientes herramientas descentralizadoras:

- a) La delegación de competencias;
- b) La ejecución concurrente de competencias;
- c) Los presupuestos participativos para las parroquias rurales;
- d) La desconcentración.

Artículo 6.- Responsable.- Será responsable de la implementación de la presente Ordenanza la Unidad de Descentralización y Delegación de Competencias o quien haga sus veces, como ente creado para la ejecución del proceso de delegación y descentralización cantonal o quien haga sus veces, así como la promoción del desarrollo rural.

CAPITULO III PROCESOS DESCENTRALIZADORES

Artículo 7.- De la Delegación.- El GAD Municipal del cantón Cuenca podrá delegar la gestión de sus competencias a los GADs Parroquiales. La delegación no implica la pérdida de la titularidad de la competencia, se garantizará el acompañamiento del GAD Municipal del cantón Cuenca, mediante la asistencia técnica, jurídica y la capacitación necesaria.

Artículo 8.- De los requisitos para la Delegación.- Para que el GAD Municipal del cantón Cuenca pueda delegar la gestión de sus competencias deberá cumplir con los siguientes requisitos:

- a) Informe técnico de la Unidad de Descentralización y Delegación de Competencias o quien haga sus veces, que sustente legal, técnica, financiera y administrativamente la pertinencia de la delegación de la gestión de una nueva competencia, adicional a las que se encuentran previstas en el Modelo de Gestión.
- b) Las partes suscribirán un CONVENIO ESPECÍFICO DE DELEGACIÓN donde estarán los compromisos, condiciones y particularidades necesarias. En todo lo no previsto en los convenios específicos se sujetará a lo dispuesto en esta Ordenanza y el Modelo de Gestión.
- c) La facultad de gestión delegada no puede tener su origen en una competencia que se encuentra ya delegada al GAD Municipal del cantón Cuenca.
- d) La delegación incluye el presupuesto para su financiación.

Artículo 9.- Del Ejercicio Concurrente de las Competencias.- Para la ejecución de obras públicas que permitan dar cumplimiento a las competencias

o para el ejercicio concurrente de la gestión de las mismas, el GAD Municipal del cantón Cuenca podrá celebrar convenios de cogestión de obras o prestación de servicios con uno o más GADs Parroquiales. De igual forma, dos o más GADs Parroquiales podrán celebrar entre ellos convenios de concurrencia.

Artículo 10.- Del Convenio de Concurrencia.- Los convenios de concurrencia establecerán los términos de coparticipación de cada una de las partes, el financiamiento de la obra, las especificaciones técnicas, la modalidad de fiscalización, control social y quienes realicen la ejecución. Los procesos contractuales y formalidades del convenio observarán lo establecido en el ordenamiento jurídico ecuatoriano dispuesto para la celebración de contratos públicos.

Artículo 11.- De las Mancomunidades o Consorcios.- El GAD Municipal del cantón Cuenca y los GADs Parroquiales Rurales podrán formar consorcios entre sí, con la finalidad de mejorar la gestión de sus competencias y favorecer sus procesos de integración, en los términos establecidos en la Constitución, Ordenanzas municipales y de conformidad con los procedimientos y requisitos establecidos en el COOTAD. El GAD Municipal del cantón Cuenca impulsará la conformación de mancomunidades entre parroquias, como una alternativa para la implementación del Modelo de Gestión u otros procesos de delegación que surjan de las entidades del GAD Municipal del cantón Cuenca.

Las mancomunidades o consorcios, de ser el caso, que se conformen se constituirán según la normativa vigente.

Artículo 12.- De los Presupuestos Participativos Parroquiales.- Los presupuestos participativos de las parroquias rurales del cantón Cuenca, constituyen una herramienta de descentralización económica y como tal, son parte integrante del presente Modelo, particularmente en lo que permite la financiación de obras, programas y proyectos que se enmarquen en los objetivos previstos, a través de las Unidades Técnicas Territoriales y de Desarrollo Humano.

Los PPP están regulados en la ordenanza de la materia y serán atendidos desde la Dirección de Participación y Gobernabilidad del GAD Municipal del cantón Cuenca o quien haga sus veces, en coordinación con la Unidad de Descentralización y Delegación de Competencias o quien haga sus veces; y demás dependencias municipales pertinentes, en concordancia con lo establecido en el Modelo de Gestión.

CAPITULO IV OBLIGACIONES GENERALES DEL PROCESO DE DELEGACIÓN

Artículo 13.- Obligaciones del GAD Municipal.- El GAD Municipal del cantón Cuenca a través de las direcciones competentes, cuando suscriba un convenio de delegación se encontrará obligado a:

- a) Supervisar el correcto cumplimiento de las obligaciones y objeto del convenio, realizará soporte y seguimiento del proceso, garantizando que la gestión delegada se ejecute según la normativa vigente, resoluciones, disposiciones y manuales de procesos.
- b) Entregar de manera oportuna, toda la información oficial necesaria para el adecuado desempeño de la competencia, así como los manuales de procesos establecidos por cada trámite, conforme las actualizaciones y reformas que corresponda.
- c) Garantizar el traspaso de la información necesaria, capacitación o actualización oportuna para que el GAD Parroquial preste los servicios de manera óptima y sujeto a los procesos actualizados.
- d) Procurar las condiciones operativas y legislativas para una mejora constante en la prestación de los servicios delegados.
- e) Entregar los recursos necesarios para la delegación de competencias, los mismos que serán determinados a través de un análisis técnico y financiero para la óptima ejecución de la competencia.
- f) Entregar al GAD Parroquial los parámetros, criterios, requisitos técnicos, sistemas o plataformas digitales que serán implementadas y de uso obligatorio en la delegación.
- g) Realizar de manera permanente seguimiento, acompañamiento a la delegación y dar la asesoría técnica y jurídica necesaria de manera continua o cuando así lo requiera el GAD Parroquial.

Artículo 14.- Obligaciones del GAD Parroquial.- El GAD Parroquial que reciba la delegación se encontrará obligado a lo siguiente:

- a) El GAD Parroquial realizará de manera articulada, eficiente, oportuna y planificada las gestiones delegadas, comprometiéndose en brindar un servicio óptimo a los habitantes de su circunscripción territorial.
- b) Destinar los fondos asignados por el GAD Municipal única y exclusivamente en el cumplimiento de la delegación, sujetándose a lo detallado en el presupuesto asignado.
- c) El GAD Parroquial se sujetará a los parámetros, criterios, requisitos y perfiles técnicos de acuerdo a grupos ocupacionales para cada puesto, determinados por el GAD Municipal.
- d) El GAD Parroquial, realizará la adquisición de bienes o servicios necesarios para la ejecución de la delegación de conformidad a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCP), su reglamento y resoluciones emitidas por el SERCOP y se integrarán al patrimonio de la entidad.

Devolver los recursos recibidos por concepto de delegación, que no han sido utilizados o debidamente justificados.

Artículo 15.- Causales de Terminación Anticipada de la Delegación.- El convenio de delegación será indefinido, sin embargo, podrá terminar por las siguientes causales y las demás que establezca el Código Orgánico

Administrativo:

- a) Por sentencia judicial ejecutoriada que declare la terminación o nulidad del convenio de delegación.
- b) Por mutuo acuerdo de las partes intervinientes en la delegación, cuando por circunstancias imprevistas, técnicas o económicas, o causas de fuerza mayor o caso fortuito, no fuere posible o conveniente para los intereses de las partes, ejecutar total o parcialmente la delegación.
- c) Por terminación unilateral debido al incumplimiento del convenio por una de las partes, debidamente comprobado.
- d) El GAD Municipal podrá revertir la Delegación de Gestión de Competencias en cualquier momento, ocasionando la terminación del convenio de delegación, siempre y cuando se incurra en las siguientes causas:
 - 1) En caso que se demuestre motivadamente que no se está cumpliendo con los procesos de delegación.
 - 2) En caso que se compruebe que el manejo y administración de los recursos entregados, son utilizados en otra actividad o proceso diferente al objeto del convenio.
 - 3) En caso de verificarse por el órgano competente que de manera sistemática y reiterada el manejo de la delegación se lo hace incumpliendo la normativa vigente o de manera antitécnica sin cumplir los parámetros de calidad establecidos por el GAD Municipal.

Para los casos de los literales c y d se requerirá el informe motivado de la Unidad de Descentralización y Delegación de Competencias o de quien haga sus veces.

Artículo 16.- De la Terminación Anticipada de la Delegación.- Para la terminación de la delegación, será necesario la suscripción de una “Acta de Terminación “Total o Parcial” del Convenio de Delegación” por parte de los intervinientes de la delegación, dicha acta deberá contener por lo menos los siguientes requisitos:

- a) Fecha en la cual se realiza la terminación del convenio de delegación.
- b) Identificación de los intervinientes que suscribieron el convenio y sus representantes legales.
- c) Antecedentes y motivos de la terminación.
- d) Identificar la causal de la terminación total o parcial.
- e) Condiciones en las cuales se ha convenido la terminación del convenio de delegación, si este es total o parcial.
- f) Constancia de la entrega de los documentos e informes necesarios para la terminación.
- g) Firma de los representantes legales de los intervinientes en la delegación.

La elaboración del acta antes mencionada de terminación total o parcial será responsabilidad de la Unidad de Descentralización y Delegación de Competencias o quien haga sus veces.

Artículo 17.- De los Documentos Necesarios para la Terminación de la Delegación.- Antes de la suscripción del Acta de Terminación Total o Parcial del Convenio de Delegación el GAD Parroquial deberá presentar la siguiente documentación:

- a) Los informes, archivos físicos y digitales de todos los trámites, planes y proyectos cumplidos hasta la fecha de la terminación anticipada.
- b) El inventario y las facturas de todos equipos informáticos, topográficos y demás bienes muebles adquiridos con los fondos entregados por concepto del convenio, serán sujetos al control y manejo de bienes del sector público de conformidad con las leyes que rigen la materia.

La presentación de la documentación antes mencionada deberá ser aprobada por la Unidad de Descentralización y Delegación de Competencias o quien haga sus veces del GAD Municipal.

Artículo 18.- De los Trámites Pendientes al Momento de la Terminación.- Para precautelar los intereses de las y los usuarios, todo trámite iniciado en la parroquia delegada, deberá entregar el expediente completo a la Unidad de Descentralización y Delegación de Competencias o quien haga sus veces del GAD Municipal del cantón Cuenca, para que este coordine con la instancia a fin de concluir el proceso

Artículo 19.- De la Presentación de Informes Técnicos y Económicos.- El GAD Parroquial se encontrará en la obligación de presentar los informes técnicos y económicos contemplados en el convenio de delegación de competencias en los tiempos designados en el mismo y en la forma determinada por el GAD Municipal y la normativa legal para el efecto.

TITULO II CAPITULO I

EL MODELO DE GESTIÓN TERRITORIAL PARA EL DESARROLLO HUMANO INTEGRAL DE LAS PARROQUIAS RURALES DEL CANTÓN CUENCA

Artículo 20.- De los Objetivos del Modelo.- El documento constante en el Anexo 1 de la presente ordenanza describe el Modelo de Gestión que propone una nueva forma de gobernanza local, fortalece la relación entre el GAD Municipal y sus Parroquias para la construcción de justicia territorial.

El Modelo establecido es una herramienta técnica de cumplimiento obligatorio para los 21 GADs Parroquiales del cantón Cuenca, que contiene las acciones específicas que se realizarán con miras a mejorar la ejecución de herramientas de planificación como el PDOT y el PUGS, a fortalecer a los GADs Parroquiales y eliminar las brechas históricas que existen entre lo urbano y rural en el territorio cantonal.

Son objetivos específicos del Modelo:

- a) Acercar los servicios municipales a la ciudadanía con calidad y calidez
- b) Mejorar el cumplimiento de herramientas de planificación (PDOT y PUGS)
- c) Fortalecer a los GADs Parroquiales
- d) Mejorar la calidad de la inversión pública municipal directa o a través de los presupuestos participativos parroquiales.
- e) Promover el desarrollo económico - social de las parroquias rurales del cantón Cuenca.

Para la consecución de los objetivos propuestos, se podrá conformar en cada parroquia la Unidad Técnica Territorial Parroquial (UTTP) y la Unidad Técnica de Desarrollo Humano (UTDH) o quien haga sus veces.

CAPITULO II

DE LA UNIDAD TÉCNICA TERRITORIAL PARROQUIAL O SU EQUIVALENTE

Artículo 21.- La Unidad Técnica Territorial Parroquial o su Equivalente.- Es la entidad a cargo del GAD Parroquial, que ejecuta la delegación de la gestión de los trámites de las competencias municipales vinculadas a la gestión territorial, la misma podrá ser conformada de acuerdo a los parámetros y recursos recibidos por parte del GAD Municipal. Las UTTP o su equivalente formarán parte de la estructura orgánica de los GADs Parroquiales.

Artículo 22.- Obligatoriedad.- Los GADs Parroquiales una vez que suscriban el convenio de delegación de la gestión de trámites emanados de las competencias municipales para la gestión territorial, como se describe en el Anexo 1, deberán obligatoriamente instalar la Unidad Técnica Territorial Parroquial o quien haga sus veces de conformidad a los parámetros entregados por el GAD Municipal.

Artículo 23.- Territorialidad de las UTTP.- Las Unidades Técnicas Territoriales Parroquiales o quien haga sus veces, en la circunscripción territorial de la parroquia rural a la que pertenece, serán las únicas facultadas para realizar los trámites delegados, para los casos que la capacidad técnica del trámite requiera la aprobación de estudios complementarios será el GAD Municipal quien despache el mismo, en los casos que rebase la capacidad técnica y jurídica del GAD parroquial quien solicite la asistencia del GAD Municipal.

CAPITULO III

DE LA UNIDAD TÉCNICA DE DESARROLLO HUMANO O SU EQUIVALENTE

Artículo 24.- La Unidad Técnica de Desarrollo Humano o quien haga sus veces.- Es la entidad encargada de formular y ejecutar planes, programas y proyectos en materia de derechos humanos y desarrollo económico y turismo, la misma que se encontrará a cargo de los GADs Parroquiales y será parte de su estructura orgánica.

Artículo 25- Obligatoriedad.- Los GADs Parroquiales una vez que suscriban el convenio para la implementación de la UTDH o quien haga sus veces como se describe en el Anexo 1, deberán obligatoriamente instalar la Unidad de conformidad a los parámetros entregados por el GAD Municipal.

Artículo 26.- Información Parroquial.- Para el cumplimiento de las metas trazadas, con la integración de la UTDH o la que haga sus veces en cada parroquia, esta deberá coordinar y ejecutar la construcción de una línea base de la problemática social de niños y niñas, adolescentes, mujeres, personas adultas mayores y personas con discapacidad de la parroquia, de conformidad al modelo de gestión territorial.

El levantamiento de la línea base se iniciará por los temas sociales que el GAD parroquial considere de mayor problemática, sin descuidar los otros grupos de atención prioritaria; y la actualización se realizará cada dos años, para mediar la eficacia de los programas y proyectos implementados. La información obtenida será determinante para la priorización de los programas y proyectos que el GAD Municipal del cantón Cuenca deberá implementar en conjunto con las UTDH o quien haga sus veces en cada parroquia.

Artículo 27.- Información Parroquial de Desarrollo Local.- Para el cumplimiento de las metas trazadas con la integración de la UTDH o la que haga sus veces en cada parroquia, esta deberá coordinar y ejecutar la construcción de una línea base de la problemática productiva con un enfoque a la soberanía alimentaria de su parroquia, contando para ello con toda la información disponible actualizada de conformidad con el modelo de gestión territorial.

TÍTULO III CAPÍTULO I

DE LA DIRECCIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO RURAL Ó SU EQUIVALENTE

Artículo 28.- Misión de la Dirección de Descentralización y Desarrollo Rural ó su equivalente.- Será la instancia municipal que se creará para que sea la encargada de brindar el acompañamiento técnico en los procesos de descentralización y delegación, en coordinación con los entes municipales correspondientes en función de sus competencias, para el fortalecimiento que se realizará desde el GAD Municipal. A favor de los GADs Parroquiales, incluida la implementación del Modelo de Gestión Territorial para el Desarrollo Humano Integral para las Parroquias Rurales del Cantón Cuenca y lo que de ello se derive.

Su misión será contribuir al fortalecimiento de los GADs Parroquiales como verdaderos gobiernos de cercanía con capacidad técnica y operativa para resolver los problemas cotidianos en su territorio.

Se encontrará dentro de la Coordinación General de Planificación y Gobernanza y tendrá la potestad suficiente para coordinar con todas las direcciones e instancias del GAD Municipal, sus empresas públicas y sus entidades adscritas, en el marco de sus funciones.

Artículo 29.- Coordinación y Acompañamiento.- La Dirección de Descentralización y Desarrollo Rural o quien haga sus veces, vigilará el traspaso, capacitación o actualización oportuna para que los GADs Parroquiales presten los servicios de manera óptima y sujeto a los procesos actualizados.

Artículo 30.- Asesoría.- La Dirección de Descentralización y Desarrollo Rural o quien haga sus veces, será responsable de brindar asesoramiento técnico, legal y financiero a la Unidad Técnica Territorial Parroquial o quien haga sus veces y a la Unidad Técnica de Desarrollo Humano o quien haga sus veces, en el marco de sus competencias.

Artículo 31.- Evaluación.- La Dirección de Descentralización y Desarrollo Rural o quien haga sus veces, será la encargada de recabar la información requerida para evaluar la eficiencia de la gestión de los UTTP y de las UTDH o quienes hagan sus veces de conformidad con el Modelo de Gestión.

TITULO IV CAPÍTULO I FINANCIAMIENTO

Artículo 32.- Fuentes.- El Modelo de Gestión cumple con el principio de descentralización con recursos financieros, en este sentido los convenios específicos que se suscriban definen el presupuesto anual de inicio y el mecanismo para la determinación del presupuesto, para cada año subsiguiente.

Las partidas presupuestarias para la implementación y ejecución del Modelo estarán asignadas a la Unidad de Descentralización y Delegación de Competencias o quien haga sus veces.

Corresponde al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Cuenca, financiar la implementación del modelo de gestión territorial para el desarrollo humano integral de las parroquias rurales del cantón Cuenca.

Los valores que se originen por concepto de multas que se generan por incumplimiento a la Ordenanza que regula la materia de Control de Uso y Ocupación del Suelo, corresponderán a la parroquia con delegación de competencias, en la que se originó la infracción con la finalidad de que se invierta en la implementación del Modelo de Gestión, la Unidad de Descentralización y Delegación de Competencias o quien haga sus veces, coordinará con la Dirección General Financiera y hará el seguimiento respectivo para la transferencia de los recursos.

CAPITULO II

PRESUPUESTO PARA LA UNIDAD TÉCNICA TERRITORIAL PARROQUIAL (UTTP)

Artículo 33.- Transferencias del GAD y Temporalidad.- La implementación y funcionamiento de la Unidad Técnica Territorial Parroquial será financiada a través de transferencias realizadas por el GAD Municipal, en los tiempos y porcentajes establecidos en el convenio específico.

Artículo 34.- De las Proyecciones Anuales de Gasto.- El GAD Parroquial presentará cada año la proyección presupuestaria para el año siguiente del ejercicio de la gestión, mismo que será debidamente revisado y aprobado por la Unidad de Descentralización y Delegación de Competencias o quien haga sus veces conjuntamente con la Dirección General Financiera.

El presupuesto del primer año considerará el equipamiento de inicio; cada año se analizarán las particularidades de cada parroquia en función de la evaluación realizada a la ejecución del año inmediato anterior. El presupuesto reflejará la contraparte parroquial.

Esta proyección de gastos será utilizada por la Unidad de Descentralización y Delegación de Competencias o quien haga sus veces para determinar el monto de las transferencias que deberán recibir los GADs Parroquiales para el funcionamiento de la UTTP, para cubrir las necesidades reales de asumir la competencia por parte de los GADs Parroquiales. Los recursos recibidos serán exclusivamente destinados para la ejecución de la delegación por parte de la Unidad Técnica Territorial Parroquial.

Artículo 35.- Ejecución y Reforma de Presupuestos.- Los presupuestos anuales asignados por el GAD Municipal al GAD Parroquial para la Unidad Técnica Territorial Parroquial sólo podrán ser utilizados en la delegación y se ejecutarán en la forma prevista por la Unidad de Descentralización y Delegación de Competencias o quien haga sus veces. Los GADs Parroquiales podrán presentar motivada y excepcionalmente la solicitud de reforma a la distribución del presupuesto anual a la Unidad de Descentralización y Delegación de Competencias o quien haga sus veces, sin que por ninguna razón se incremente el monto asignado.

Artículo 36.- De los Recursos no Justificados.- Los recursos anuales recibidos y no justificados por el GAD Parroquial deberán ser reintegrados al GAD Municipal, dentro de los 10 primeros días del año fiscal subsiguiente. El proceso de devolución se lo realizará de la siguiente manera:

- a) Solicitar al GAD Municipal, previo a la liquidación del período fiscal en curso, el certificado que determine la cantidad exacta de recursos no devengados que deben reintegrarse al GAD Municipal.
- b) Notificar el reintegro de los valores al GAD Municipal, adjuntando su

respectivo comprobante.

Los recursos anuales que no hayan sido entregados a los GADs Parroquiales, por causas imputables al GAD Municipal mientras esté vigente la delegación, deberán ser entregados a los GADs Parroquiales a través de la respectiva justificación de los gastos incurridos por estos para el mantenimiento de la delegación. Dicha justificación de gastos deberá ser debidamente revisada y aprobada por la Unidad de Descentralización y Delegación de Competencias o quien haga sus veces y la Dirección General Financiera.

CAPITULO III

PRESUPUESTOS UNIDAD TÉCNICA DE DESARROLLO HUMANO (UTDH)

Artículo 37.- Transferencias del GAD y Temporalidad.- La implementación y funcionamiento de la Unidad Técnica de Desarrollo Humano será financiada a través de transferencias realizadas por el GAD Municipal, en los tiempos y porcentajes establecidos en el convenio específico.

El Modelo de Gestión plantea una Unidad de Técnica de Desarrollo Humano (UTDH) con uniformidad para todas las parroquias, por lo que el presupuesto asignado será igual para cada una de ellas y la proyección presupuestaria será realizada por la Unidad de Descentralización y Delegación de Competencias o quien haga sus veces.

Artículo 38.- Financiamiento de los Planes, Programas y Proyectos.- Los planes, programas y proyectos ejecutados por la Unidad Técnica de Desarrollo Humano serán financiados a través de:

- a) Mediante transferencias del GAD Municipal, bajo la celebración de un convenio específico.
- b) Mediante las partidas presupuestarias de los respectivos programas, en cuyo caso no existe transferencia de recursos al GAD, sino ejecución directa por parte del GAD Municipal
- c) Fondos de los Presupuestos Participativos Rurales, según lo determinado en el Modelo de Gestión y su correspondiente Ordenanza.
- d) Fondos Propios del GAD parroquial y otros que puedan ser obtenidos a través de mecanismos de cooperación nacional e internacional.

DISPOSICIONES GENERALES:

PRIMERA.- El “Modelo de Gestión Territorial para el Desarrollo Humano Integral de las Parroquias Rurales del Cantón Cuenca”, siendo una herramienta técnica de ejecución forma parte de la presente Ordenanza y se actualizará periódicamente.

SEGUNDA.- Los Coordinadores de las UTPP y UTDH serán los administradores por parte de los GADs parroquiales de los convenios específicos; al momento

que la parroquia cuente con las dos unidades, se consolidará en un solo convenio y será administrado por quien ejerza la coordinación de la UTP.

TERCERA.- Se mantendrá los Convenios de Cooperación celebrados entre el GAD Municipal del cantón Cuenca y los GADs Parroquiales Rurales dentro del ámbito establecido.

DISPOSICIÓN REFORMATORIA:

ÚNICA.- Sustitúyase el inciso final del artículo 9, de la *ORDENANZA QUE NORMA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y COGESTIÓN DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS CON LAS PARROQUIAS RURALES DEL CANTÓN CUENCA*: por el siguiente texto:

“La participación de las parroquias rurales en el presupuesto de inversión municipal operará de acuerdo a la siguiente fórmula:

$$PP_{par} = A_{Actual} + A_{NBI} + A_{piso\$200mil} + A_{Amb+Población}$$

Donde:

PP_{par} = Presupuesto participativo por parroquia

A_{Actual} = Asignación Actual

A_{NBI} = Asignación por NBI

$A_{piso\$200mil}$ = Asignación para tener un piso de 200 mil dólares, cuando el valor de la sumatoria $A_{Actual} + A_{NBI}$ supera los 200 mil dólares, tendrá un valor de cero.

$A_{Amb+Población}$ = Asignación Ambiental + Población

Si NBI > 90%

A_{NBI} = Asignación dividida equitativamente del 70% la sumatoria del total NBI. entre todas las parroquias cuyo NBI supera el 90%

Si NBI > 80% y < 90%

A_{NBI} = Asignación dividida equitativamente del 30% de la sumatoria del total NBI entre todas las parroquias cuyo NBI se encuentra entre el 80% y el 90%.

Si NBI < 80% el valor de la variable es cero.

$$A_{piso200} = \$200000 - (A_{Actual} + A_{NBI})$$

$$A_{Amb+Población} = (\text{Total Monto Meta} - \text{Total Apiso200mil}) \left(\frac{haPa}{haRural} * a_1 + \frac{PoblaciónPa}{PoblaciónRural} * a_2 \right)$$

$haPa$ = Hectáreas de uso protegido por parroquia

$haRural$ = Hectáreas de uso protegido en todo el sector rural

a_1 = Factor de ponderación por componente ambiental (3%)

$PoblaciónPa$ = Población por Parroquia

$PoblaciónRural$ = Población del sector rural

a_2 = Factor de ponderación por componente territorial (97%)

De acuerdo a la fórmula de la Disposición Reformatoria que tendrá aplicabilidad a partir de la aprobación del presupuesto del GAD Municipal del cantón Cuenca, para el período fiscal 2023.

El incremento anual de los presupuestos participativos será conforme al porcentaje total rural del Cantón Cuenca de acuerdo al censo vigente, del valor de incremento recaudado, en relación al año inmediato anterior, por concepto del impuesto predial, de conformidad a la aplicación de la “ORDENANZA DE APROBACIÓN DEL PLANO DE VALOR DEL SUELO URBANO, URBANO PARROQUIAL Y RURAL, DE LOS VALORES DE LAS TIPOLOGÍAS DE EDIFICACIONES, LOS FACTORES DE CORRECCIÓN DEL VALOR DE LA TIERRA Y EDIFICACIONES Y LAS TARIFAS QUE REGIRÁN PARA EL BIENIO”, o la que regule la materia.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS:

PRIMERA.- El GAD Municipal deberá en un plazo no mayor a 365 días a partir de la aprobación de la presente Ordenanza, fortalecer la capacidad técnica de la Gestión Administrativa Sancionadora, a través de los funcionarios sancionadores especializados que se requieran para el efecto, únicamente para el área rural, y su funcionamiento estará establecido en una de las parroquias denominadas como “nodos de desarrollo”, sustanciará los procesos originados en las 21 parroquias rurales, para lo que tomará las previsiones presupuestarias que corresponda.

SEGUNDA.- El cumplimiento del plan cuatrienal para la implementación del modelo de gestión se cumplirá según el cronograma establecido, a excepción del año de presupuesto prorrogado, correspondiente al año 2023.

La administración municipal podrá acelerar la implementación del Modelo de Gestión; en caso de una modificación en el sentido de extender los plazos, se deberá contar con la aprobación del Concejo Municipal.

Una vez aprobada la presente Ordenanza, la Unidad de Descentralización y Delegación de Competencias o quien haga sus veces, deberá iniciar en un plazo no mayor de 180 días con el proceso de capacitación para que las actuales UTCP se transformen en UTP; y se incorporen las parroquias según lo determinado en el plan.

DISPOSICIÓN DEROGATORIA:

ÚNICA.- Se deroga la “Resolución para Delegación de Gestión de Competencias de Uso y Ocupación del Suelo a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales del Cantón Cuenca” de fecha 5 de abril del 2018.

DISPOSICIÓN FINAL:

La presente Ordenanza entrará en vigencia a partir de su sanción y promulgación de conformidad con la ley.

Dado en la Sala de sesiones del Concejo Municipal de Cuenca, a los 07 días del mes de diciembre de 2022.



JOSE PABLO BURBANO
SERRANO

Arq. Pablo Burbano Serrano
ALCALDE DEL CANTÓN CUENCA (S)



EDUARDO ANTONIO
KOPPEL VINTIMILLA

Mgst. Eduardo Koppel Vintimilla
**SECRETARIO DEL CONCEJO
MUNICIPAL DEL CANTÓN CUENCA**

CERTIFICADO DE DISCUSIÓN: Certifico que la presente Ordenanza fue conocida, discutida y aprobada por el Concejo Municipal del Cantón Cuenca, en primer debate en la sesión extraordinaria del día jueves 10 de febrero del 2022 y segundo debate en las sesiones extraordinarias de los días: jueves 15, viernes 30 de septiembre, lunes 03 de octubre y miércoles 07 de diciembre de 2022, respectivamente.-Cuenca, 30 de enero de 2023.



EDUARDO ANTONIO
KOPPEL VINTIMILLA

Mgst. Eduardo Koppel Vintimilla
**SECRETARIO DEL CONCEJO
MUNICIPAL DEL CANTÓN CUENCA**

ALCALDÍA DE CUENCA.- Ejecútese y publíquese.-Cuenca, 30 de enero de 2023.



JOSE PABLO BURBANO
SERRANO

Arq. Pablo Burbano Serrano
ALCALDE DEL CANTÓN CUENCA (S)

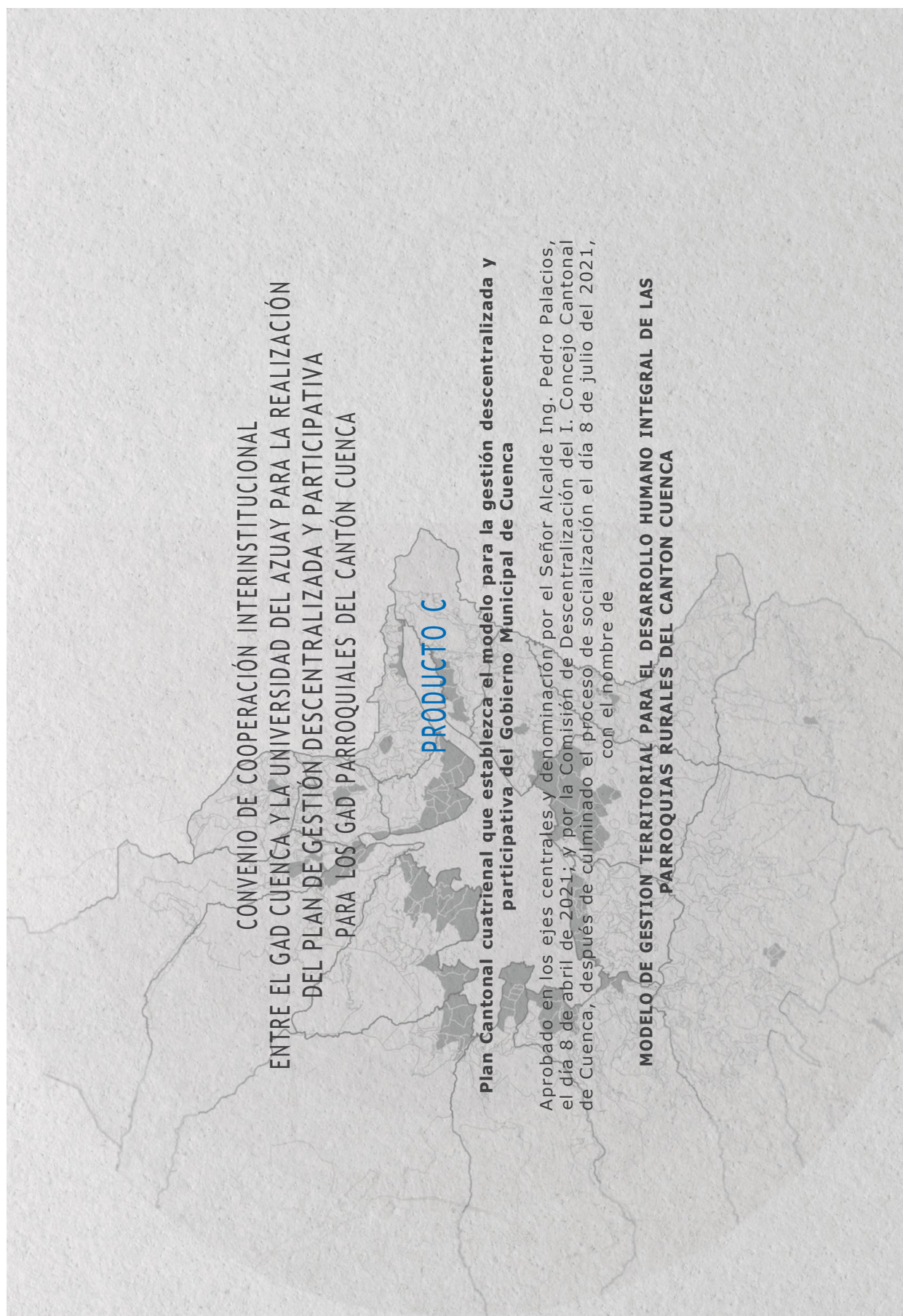
Proveyó y firmó el decreto que antecede el Arq. Pablo Burbano Serrano, Alcalde de Cuenca (S), el treinta de enero del dos mil veintitrés.-**CERTIFICO.**



EDUARDO ANTONIO
KOPPEL VINTIMILLA

Mgst. Eduardo Koppel Vintimilla
**SECRETARIO DEL CONCEJO
MUNICIPAL DEL CANTÓN CUENCA**





MODELO DE
GESTIÓN
TERRITORIAL
PARA EL DESARROLLO
HUMANO INTEGRAL
DE LAS PARROQUIAS RURALES
DEL CANTÓN CUENCA
2022 - 2025

GAD CUENCA
Ing. Pedro Palacios Palacios Ullaauri.
Alcalde de Cuenca

Arq. Pablo Burbano Serrano.
Vicealcalde de Cuenca

CONCEJO CANTONAL

Comisión de Descentralización y Desconcentración.

Dr. Gustavo Duche Sacaquirin.
Presidente

Ing. Daniel Marcelo García Pineda
Mgst. Iván Abril Mogrovejo.

Dra. Norma Guapisaca.
Sra. Rosa Jara.
Sra. Lorena Carrión.
Concejales Alternas

Comisión de Legislación.
Abg. Xavier Barrera Vidal
Presidente

Dr. Roque Ordoñez Quezada.
Abg. Paola Flores Jaramillo.

Tnlga. Marisol Peñaloza Bacuilima
Mgst. Omar Álvarez Cisneros
Ph.D. Diego Morales Jadán
Mgst. José Fajardo Sánchez
Mgst. Alfredo Aguilar Arízaga
Mgst. Fabián Ledesma Ayora
Mgst. Andrés Ugalde Vásquez
Ph.D Cristian Zamora Matute

COORDINADORES MUNICIPALES
Arq. Pablo Cordero Figueroa.
Coordinador General de Planificación

Mgst. Jorge Espinoza Luna
Coordinador General de Gestión Institucional

DIRECTORES MUNICIPALES
Arq. Leonel Chica Martínez
Director General de Planificación Territorial

Arq. Juan Carlos Rodríguez Rivera
Director General de Control Municipal

Mgst. Patricio Abad Novillo
Director General Financiero

Arq. Silvia Urgilés Martínez
Directora General de Avalúos, Catastros y Estadísticas

Mgst. Felipe Manosalvas Sacta
Director General de Áreas Históricas y Patrimoniales

Mgst. Oscar Vele Guallpa
Director General de Desarrollo Estratégico Institucional

Pltgo. Marco Lozano Coronel
Director General de Participación y Gobernabilidad

Mgst. Tamara Landívar Villagómez
Directora General de Cultura, Recreación y Conocimiento

Lcda. Sofía Arce Bojorque
Directora General de Relaciones Internacionales y Cooperación

Mgst. Cristian Patiño Torres
Director General de Mercados y Comercio Autónomo

Lcda. Simone Andrade Guambaña
Directora General de Desarrollo Social y Productivo

Abog. Juan Angamarca Llivicura
Coordinador de Administración de Justicia

Mgst. María Cristina León
Procuradora Sindica (E)

EMPRESAS MUNICIPALES
Eco. Rubén Benítez Arias
Gerente General ETAPA-EP

Mgst. Francisco Sánchez Karste
Subgerente de Gestión Ambiental ETAPA-EP

Ing. Dora Ordóñez Cueva
Gerente General EMAC-EP

Msgt. Eduardo Dumas Narváez
Gerente General EDEC-EP

Msgt. Wolfran Palacio Baus
Gerente General EMUCE-EP

OTRAS DEPENDENCIAS MUNICIPALES
Msgt. Fabián León Machuca
Consejo Cantonal de Protección de Derechos

Msgt. David Vásquez Torres
Comisión de Gestión Ambiental

Lcda. Ma. Angélica León Ordóñez
Fundación Municipal de Turismo para Cuenca

Lcda. Rocío González Arteaga
Directora Ejecutiva de Acción Social Municipal del Cantón Cuenca

UNIVERSIDAD DEL AZUAY

Prof. Francisco Salgado Arteaga. Phd
Rector UDA

Prof. Martha Cobos Cali, Phd
Vicerectora UDA

Ing. Jacinto Guillén García
Vicerector de Investigaciones

Ing. Omar Delgado Inga.
Director Ejecutivo IERSE

GAD PARROQUIALES CON CONVENIOS DE DELEGACIÓN DE LA
GESTIÓN DE COMPETENCIAS DE USO Y OCUPACIÓN DEL SUELO

Abog. Manuel Quito Zhagui
Presidente del GAD Parroquial de Chiquintad

Ing. Carlos García Gómez
Presidente del GAD Parroquial de Paccha

Abog. Paúl Ávila López
Presidente del GAD Parroquial de Ricaurte

Sr. Pedro Padilla Pineda
Presidente del GAD Parroquial de San Joaquín

Sr. José Atancuri Once
Presidente del GAD Parroquial de Sinincay

Sr. Galo Zhagui Pérez
Presidente del GAD Parroquial de Tarqui

ELABORACIÓN DE LA PROPUESTA Y COORDINACIÓN DE CONTENIDOS

Ing. Guido Vicente Crespo Verdugo
Mgst. Jeanneth Eulalia Lituma Orellana
Mgst. José Miguel Arévalo Segarra
Dra. Nube Berenice Chalco García
Ing. Renato Ismael Pauta Suárez
Sra. Bertha Cecilia Cabrera Gutiérrez

Equipo UDESCOM

Dra. María Cecilia Alvarado Carrión
Arq. José Alfredo Cárdenas Cárdenas.
Abg. Andrés Sebastián Rodas Escandón.
Econ. María Jacinta Zea Dávila.
Lic. Evelyn Carolina Astudillo Palomeque.

Equipo IERSE - UDA

EDICIÓN Y DIAGRAMACIÓN
Arq. José Alfredo Cárdenas Cárdenas.
Arq. Doménica Coronel Orellana.

CORRECCIÓN DE ESTILO
Lcda. Verónica Neira Ruiz.

PRESENTACIÓN

Cuenca no se detiene. Una ciudad que busca alternativas y que cree profundamente en la descentralización como una herramienta para la gestión pública eficiente, cercana, sensible y responsable, tiene que atreverse a innovar en la relación Municipio-Parroquias.

Nuestra Administración se esfuerza cada día por construir "una Cuenca efectiva", en donde los ciudadanos consideren a un Municipio cercano que propicia y motiva el cumplimiento de las normas brindando facilidades, transparentando la gestión y acercando los servicios hacia los lugares más apartados del cantón.

Tener la responsabilidad inmensa de estar a cargo de la ciudad y el cantón en el momento de la peor crisis sanitaria y económica, nos obliga a repensar las prioridades y atrevernos a cambios sustanciales que contribuyan a acortar las brechas entre nuestros territorios urbanos y rurales; y, en definitiva a trabajar articuladamente para mejorar la calidad de vida de nuestros ciudadanos.

Somos una administración que planifica y reconoce a la planificación como pilar fun-

damental de la gestión; somos una administración que trabaja en equipo para construir propuestas integrales y sustentables, y por ello, con satisfacción y sabiendo el reto que nos autoimponemos les presentamos el Modelo Territorial para el Desarrollo Humano Integral de las Parroquias Rurales del Cantón Cuenca, que aspira ser un aporte en la discusión del necesario fortalecimiento de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales.

El Modelo Territorial para el Desarrollo Humano de las Parroquias Rurales del Cantón Cuenca, ha sido construido en el marco del Convenio de Cooperación Interinstitucional entre el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal y la Universidad del Azuay - Instituto de Estudios de Régimen Seccional del Ecuador (IERSE).

Cuenca Unida.



ING. PEDRO PALACIOS ULLAURI,
Alcalde de Cuenca

GLOSARIO DE TÉRMINOS

GAD: Gobierno Autónomo Descentralizado	PUGS: Plan de Uso y Gestión de Suelo del Cantón Cuenca.
GAD Parroquial: Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Rural del cantón Cuenca	NBI: Necesidad Básicas Insatisfechas
GAD Municipal: Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Cuenca.	PPP: Presupuestos Participativos de las Parroquiales Rurales.
UDESCOM: Unidad de Descentralización y Delegación de Competencias del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Cuenca.	COOTAD: Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.
UTCP: Unidad Técnica de Control Parroquial.	CNC: Consejo Nacional de Competencias.
UTTP: Unidad Técnica Territorial Parroquial.	LOOTUGS: Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo.
UTDH: Unidad Técnica de Desarrollo Humano.	SIGTRAM: Sistema Integral de Gestión de Trámites Municipales
SIGTRAM: Sistema Integral de Gestión de Trámites Municipales.	Sistema TAC: Sistema de Trámites de Áreas Históricas y Control Municipal.
SIPOA: Sistema de Plan Operativo Anual del GAD Municipal del cantón de Cuenca.	IERSE: Instituto de Estudios del Régimen Secional del Ecuador. Instituto de la Universidad del Azuay.
PDOT: Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca.	

ÍNDICE DE CONTENIDOS

CAPÍTULO 1.

1.1 ANTECEDENTES	
1.2 INTRODUCCIÓN	
1.3 METODOLOGÍA.....	
1.4 MARCO CONCEPTUAL.....	
1.4.1 DESARROLLO HUMANO INTEGRAL	
1.4.2 LA DESCENTRALIZACIÓN.....	
1.4.3 LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL ECUADOR.....	
1.4.4 LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL CANTÓN CUENCA EN RELACIÓN A LAS PARROQUIAS RURALES.....	
1.5 MARCO JURÍDICO.....	
1.5.1 NORMAS PRINCIPALES QUE RIGEN EL MODELO DE GESTIÓN.....	
1.5.2 CONSTITUCIÓN, EL ESTADO SE GOBIERNA DE MANERA DESCENTRALIZADA.....	
1.5.3 COOTAD - LA DELEGACIÓN DE LA GESTIÓN.....	
1.5.4 EL INSTRUMENTO - EL CONVENIO DE DELEGACIÓN.....	
1.5.5 LA FACULTAD SANCIONADORA - SEGURIDAD JURÍDICA.....	
1.5.6 LA RECAUDACIÓN - TRANSPARENCIA DEL ORIGEN DE RECURSOS.....	
1.5.7 LA COMPETENCIA DE PLANIFICACIÓN.....	
1.5.8 ARTICULACIÓN CON EL PLAN DE TRABAJO DE LA ADMINISTRACIÓN.....	

CAPÍTULO 2.

2.1 EVALUACIÓN DEL GAD CANTONAL CUENCA	
2.1.1 ANÁLISIS A PARTIR DE LAS COMPETENCIAS CONSTITUCIONALES Y FUNCIONES ESTABLECIDAS EN EL COOTAD.....	
2.1.2 ANÁLISIS DEL PDOT Y PUGS DE CUENCA EN RELACIÓN A SUS PARROQUIAS RURALES.....	
2.2 EVALUACIÓN DE GAD PARROQUIALES RURALES.....	
2.2.1 DIAGNÓSTICO Y SITUACIÓN ACTUAL, EXPERIENCIA DE DELEGACIÓN DE COMPETENCIAS DE CONTROL MUNICIPAL.....	
2.2.2 ANÁLISIS DE LA EJECUCIÓN DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS	
2.2.3 ANÁLISIS DE LOS PDOT PARROQUIALES VIGENTES.....	
2.2.4 OTROS INDICADORES SOCIALES	
2.2.5 BREVE REFERENCIA AL CONTEXTO DE LA PANDEMIA - COVID 19	

CAPÍTULO 3.

3.1 MODELO TERRITORIAL PARA EL DESARROLLO HUMANO INTEGRAL DE LAS PARROQUIAS RURALES DEL CANTON CUENCA.....	
3.1.1 OBJETIVOS.....	
3.1.2 UNIDADES TÉCNICAS TERRITORIALES PARROQUIALES.....	
3.1.3 UNIDADES TÉCNICAS DE DESARROLLO HUMANO.....	
3.1.4 LA UNIDAD DE DESCENTRALIZACIÓN DE COMPETENCIAS UDESCOM.....	
3.1.5 ANÁLISIS FINANCIERO Y PROPUESTA DE IMPLEMENTACIÓN.....	
3.2 PLAN CUATRIENAL - IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO TERRITORIAL DE LAS PARROQUIAS RIURALES DEL CANTON CUENCA.....	
3.2.1 CAPACITACIÓN Y EVALUACIÓN SIMULTÁNEA.....	
3.2.2 ESTRATEGIAS DE IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO.....	

BIBLIOGRAFÍA.

ANEXOS.



1.1 ANTECEDENTES

Cuenca se ha destacado en el país por la innovación en la gestión pública. Desde su gobierno municipal ha sido pionera en la implementación de Empresas Públicas (ETAPA, 1968); en la creación de los presupuestos participativos (2001), en legislación local en materia de derechos y participación ciudadana (destacan la participación ciudadana en directorios de empresas; la construcción del Plan de Igualdad de Oportunidades-PIO, las resoluciones sucesivas que llevaron a conseguir la consulta popular por la defensa de las fuentes hídricas) y en general en proponer modelos de gestión para el cumplimiento eficaz de sus competencias.

Cuenca ha mantenido la voz en alto por la descentralización y ha asumido retos importantes a nivel internacional, presidiendo en varias ocasiones redes y asociaciones de gobiernos locales, posicionando a los GAD Municipales en el permanente debate conceptual para lograr que los Estados reconozcan la urgencia de políticas territoriales que respeten las dinámicas, las potencialidades y las decisiones locales.

La administración municipal 2019-2023 se ha planteado el reto de acercar los servicios mu-

nicipales a la población de todo el cantón, bajo el eje "Cuenca Efectiva", el GAD Municipal ha puesto énfasis en acortar los tiempos de respuesta y brindar facilidades para que los ciudadanos encuentren un municipio ágil y eficiente que trabaje en soluciones y no en obstáculos para la vida cotidiana. A la par, el Alcalde de la ciudad ha priorizado la planificación, es la administración que presentará el Plan de Uso y Gestión de Suelo (PUGS) y es también la administración que ha debido sortear la mayor crisis sanitaria y económica producto de la pandemia de COVID-19 y deberá volcar su capacidad innovadora para hacer frente a los innumerables impactos sociales que atravesamos los cuacanos.

En este contexto, el GAD Municipal de Cuenca, se propone la construcción de un plan de gestión descentralizada y participativa para sus parroquias rurales, y lo hace trabajando con la Universidad del Azuay de manera conjunta, bajo la figura de un Convenio de Cooperación Interinstitucional. La Comisión de Descentralización del Consejo Municipal se convierte en la promotora y fiscalizadora de este proceso que ha debido adaptarse a las dinámicas que el COVID-19 ha traído para modificar todos los ámbitos de nuestras

vidas.

El convenio originalmente suscrito el 17 de febrero de 2020, requirió de una adenda suscrita el 1 de junio del mismo año, y la autorización de la prórroga posible contemplada en su texto original.

El documento final ha sido aprobado por el Alcalde de la ciudad, Ing. Pedro Palacios Ullauri el día 20 de julio del 2021 y en la sesión de la Comisión de Descentralización y Desconcentración, presidida por el Concejal, Dr. Gustavo Duche, el día jueves 8 de julio de 2021.

1.2 INTRODUCCIÓN

La descentralización forma parte de la columna vertebral de lo que podríamos llamar un Estado moderno, encaminado a tener una presencia más significativa en la vida de todos sus ciudadanos, mediante la prestación de servicios públicos cercanos y eficientes destinados a satisfacer las necesidades básicas de la población. Acogemos el criterio expresado en el primer Plan de Descentralización del Ecuador 2012-2015, que concibe a la descentralización como un proceso democrático, no tecnocrático, tendiente a superar las inequidades territoriales.

La administración municipal 2019-2023 se propone organizar y profundizar el proceso de descentralización y fortalecimiento de los GAD Parroquiales, estableciendo un modelo de gestión estructurado y aprobado mediante Ordenanza Cantonal, que se convierta en referente para el país y la región, definiendo directrices consensuadas, en un sistema viable y ejecutable de políticas públicas que tengan como objetivo mejorar y ampliar la cobertura de servicios y proyectos en el cantón, esforzándose por llegar a los territorios históricamente postergados.

El documento que presentamos describe lo

que se ha denominado el Modelo Territorial para el Desarrollo Humano Integral de las Parroquias Rurales del Cantón Cuenca, y propone un plan de acción para los siguientes cuatro años (2022-2025). El modelo propuesto recoge los aprendizajes del proceso que ha construido la ciudad, particularmente desde el año 2000, y apunta a establecer una nueva forma de gobierno entre el GAD Municipal y sus 21 parroquias rurales, teniendo como objetivo superior acortar las brechas urbano-rural y entre territorios rurales, sentando bases para un verdadero equilibrio territorial en todas las dimensiones; empoderar a la ciudadanía mejorando la participación en la toma de decisiones y distribución de los recursos; e incrementar los índices de eficiencia y transparencia en la prestación de servicios públicos municipales.

El Modelo Territorial para el Desarrollo Humano Integral ha sido pensado de abajo hacia arriba; está encaminado a fortalecer a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales (GAD Parroquiales), dotándolos de capacidad técnica suficiente para hacer frente a los problemas sociales y territoriales que se presentan en cada uno de sus territorios, aprovechando la cercanía y el cono-

cimiento que tienen de los ciudadanos que habitan en las parroquias.

1.3 METODOLOGÍA

El GAD Municipal encargó la ejecución del convenio a la UDESCOM, Unidad de Descentralización y Delegación de Competencias, creada en el año 2016 para llevar adelante el primer ejercicio de delegación de competencias. Los funcionarios de esta dependencia son los responsables de trabajar junto al equipo de la Universidad del Azuay.

La Universidad del Azuay participa en la construcción de este trabajo a través del IERSE, Instituto de Estudios del Régimen Seccional del Ecuador. Un grupo de profesionales contratados de manera específica para el desarrollo de los productos convenidos, bajo la coordinación de una docente-investigadora de la Universidad.

La Comisión de Descentralización del Consejo Municipal del cantón Cuenca, es la comisión encargada del seguimiento y acompañamiento al proceso.

El trabajo parte del análisis de dos experiencias en marcha dentro del GAD Municipal:

- 1.** El ejercicio de los presupuestos participativos rurales, implementados desde el año

2001.

- 2.** La delegación de 9 trámites específicos de la Dirección General de Control Municipal a 6 parroquias del cantón Cuenca, y la hoja de ruta de este proceso iniciado en el año 2018 con el acompañamiento del Consejo Nacional de Competencias.

Para la evaluación al interior del GAD Municipal se identifican previamente las áreas (competencias) sobre las que sería posible, legal y operativamente llevar a cabo un proceso de delegación o desconcentración, considerando dos principios fundamentales:

- a)** Toda acción donde se mire al cantón íntegramente o fuera a producir efectos generales y abstractos deberá permanecer en el GAD Municipal. Pero cualquier acción que influya de manera directa y exclusiva en el territorio de una parroquia, deberá ser delegada, siempre que el marco jurídico aplicable lo permita.

- b)** Todo trámite común, estandarizado y claramente resuelto a través de las ordenanzas o manuales de procesos del GAD Municipal deberá ser delegado; mientras que, los ca-

sos atípicos, complejos y cuya tramitación no esté claramente resuelta, deberán mantenerse en el GAD Municipal, mientras dure esta condición.

Para la evaluación de las parroquias se han analizado sus PDOT vigentes; información generada desde las instancias municipales respecto de los trámites en sus territorios; la experiencia de la delegación inicial desde 2018; y la información de ejecución presupuestaria de sus presupuestos participativos en los últimos cuatro años.

El modelo se ancla en las definiciones y proyecciones del PDOT Cantonal en construcción, tanto en su visión de desarrollo humano integral, cuanto en su organización y articulación territorial con los nodos de desarrollo establecidos. La forma de recopilación de información y análisis de los trámites y direcciones se ha basado en reuniones con los actores involucrados.

Para la definición del presupuesto y sostenibilidad del modelo, se analizan dos elementos primordiales: los recursos que se generan en los territorios rurales a través del pago de tasas de los trámites e impuestos de prediales ;

y el histórico de ejecución de los presupuestos participativos y la prevalencia de la inversión. La austeridad, eficacia y eficiencia han sido los conceptos rectores para estructurar un presupuesto real, que permita cumplir los objetivos del modelo. El análisis se realiza con los datos que son posibles de ubicar según las claves catastrales. En nuestro criterio el GAD Municipal deberá homogeneizar el registro de la información financiera para establecer con precisión en donde se generan los recursos.

En paralelo a la recopilación de información tanto del GAD Municipal, como de los GAD Parroquiales, se realiza una investigación teórica-histórica que nos permita tener fundamentos conceptuales para la propuesta.

El documento que presentamos a continuación ha sido construido colectivamente, con una amplia participación de personal municipal de todas las direcciones involucradas, tanto a nivel de directores cuanto de personal técnico – operativo y de Presidentes, Vocales y técnicos de GAD Parroquiales. A pesar de las limitaciones para reuniones presenciales, las jornadas virtuales han permitido un proceso continuo, académico y práctico

que combina las reflexiones de la teoría de la descentralización con la experiencia cotidiana de los funcionarios tanto a nivel municipal como parroquial.

El proceso de socialización ha sido amplio, evidenciado los aportes que se han tomado de todos los actores que han participado.

A la par de la socialización del modelo, se ha socializado el borrador de Ordenanza que lo regula, la misma que ha sido denominada como **"ORDENANZA QUE REGULA LA DESCENTRALIZACIÓN, EL PROCEDIMIENTO DE DELEGACIÓN Y LA IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO DE GESTIÓN TERRITORIAL PARA EL DESARROLLO HUMANO INTEGRAL PARA LAS PARROQUIAS RURALES DEL CANTÓN CUENCA"**.

1.4 MARCO CONCEPTUAL

El Modelo Territorial para el Desarrollo Humano Integral de las Parroquias Rurales del Cantón Cuenca se nutre de una amplia teoría en favor de la descentralización y el fortalecimiento de los gobiernos locales como actores preponderantes y aceleradores para alcanzar las metas de los Objetivos de Desarrollo Sustentables (ODS).

Los principios rectores son coincidentes con los principios constitucionales vigentes y desarrollados en el COOTAD, deben entenderse y aplicarse concurrentemente:

Subsidiariedad: El principio de subsidiariedad ha sido reconocido por diversos ordenamientos jurídicos como un principio fundamental en la gobernanza y administración pública, y el ordenamiento jurídico ecuatoriano no ha sido ajeno a la incorporación de este principio en su normativa; por su importancia y peso en la conceptualización del Modelo propuesto, nos detenemos en un análisis mayor.

El proceso de llevar el principio de subsidiariedad al campo normativo, ha comprendido un complejo debate desde distintas aristas como la filosofía, el derecho o ciencia política,

teniendo como resultado diversas ópticas de este principio. Se podría decir que el principio de subsidiariedad sirve fundamentalmente para justificar la presencia o no del estado en la vida de las personas.

Desde las corrientes sociales, este principio tiene su origen en las apreciaciones tomistas y distintos postulados esgrimidos por la Iglesia Católica, donde se estableció que a través de la subsidiariedad se justifica un rol más intervencionista del Estado; el mismo tiene un cierto tipo de deberes irrenunciables y constituye un ente impulsador de la iniciativa social, teniendo sobre todo que hacer frente a los problemas sociales que el liberalismo y la revolución industrial habían ocasionado al tejido social y que no podían ser afrontados por los particulares, de esta forma podríamos manifestar que estas corrientes sociales fueron el punto de partida de lo que hoy conocemos como principio de subsidiariedad.

La subsidiariedad adquiere una connotación técnica al trasladarlo al campo de la organización estatal y la distribución de las competencias de los distintos entes que conforman el Estado. Lo local se convierte en una noción inseparable de este principio, puesto

que es la escala (CGLU, 2016) en la cual las personas se encuentran cara a cara, crean asociaciones y alianzas, encuentran sinergias y complementariedades para el apoyo mutuo y diseñan estrategias propias para las condiciones particulares de cada territorio. Y es justamente la cercanía, uno de los motivos por los cuales diversos países han tomado la decisión de descentralizar el poder público, en favor de la creación de verdaderos gobiernos locales que tienen las condiciones más favorables para tomar las mejores decisiones en miras de los intereses de los habitantes locales.

La subsidiariedad ha sido elevada a principio de la organización político-administrativa del Estado en nuestra legislación y descrito en el artículo 3 del COOTAD, en su literal "d" que dispone "La subsidiariedad supone privilegiar la gestión de los servicios, competencias y políticas públicas por parte de los niveles de gobierno más cercanos a la población, con el fin de mejorar su calidad y eficacia y alcanzar una mayor democratización y control social de los mismos. En virtud de este principio, el gobierno central no ejercerá competencias que pueden ser cumplidas eficientemente por los niveles de gobierno más

cercanos a la población y solo se ocupará de aquellas que le corresponda, o que por su naturaleza sean de interés o implicación nacional o del conjunto de un territorio. Se admitirá el ejercicio supletorio y temporal de competencias por otro nivel de gobierno en caso de deficiencias, de omisión, de desastres naturales o de paralizaciones comprobadas en la gestión, conforme el procedimiento establecido en este Código”.

El principio de subsidiariedad establece una obligación del Estado de tener un rol más activo en la prestación de servicios públicos y en atender las problemáticas sociales nacidas en todos los territorios de manera oportuna; pero, además, esta obligación procurará ser cumplida por el Gobierno más cercano al territorio donde existen dichas problemáticas, ya que este se encuentra en condiciones favorables para hacerlo, justamente por la cercanía que tiene respecto a estos problemas.

En definitiva, el principio de subsidiariedad obliga a que los GAD Parroquiales tengan un rol protagónico en la satisfacción de las necesidades de sus habitantes, sobre todo cuando estos habitantes se encuentran

muy alejados de los centros administrativos centralizados y no pueden beneficiarse de manera oportuna de los servicios que estos ofrecen. Mediante este modelo, se busca otorgar el rol que merecen los GAD Parroquiales y acercar no solo los servicios, sino también, las diferentes acciones que el GAD Municipal ofrece a la ciudadanía, en cumplimiento del principio de subsidiariedad establecido en la ley.

Solidaridad: La solidaridad implica la redistribución y reorientación de los recursos públicos para compensar las inequidades y eliminar las brechas que existen entre distintos territorios, buscando garantizar la inclusión y la satisfacción de las necesidades básicas. La solidaridad supone reconocer que no es admisible un modelo en que cada territorio dependa exclusivamente de los recursos que genera, pues el principal aporte de varias parroquias está en mantener territorios de conservación y recarga hídrica y prioridad para actividades agrícolas y forestales, situación que se logra evitando su urbanización y densificación, y, en consecuencia, limitando las actividades que generan pago de tasas.

Unidad: La unidad implica que el fortalecimiento de los territorios promueve la cohesión y el desarrollo integral del territorio; el cumplimiento de la igualdad de trato a todos los ciudadanos y la democracia territorial, impidiendo el aislamiento y olvido de los territorios más apartados.

Equidad Territorial: El Modelo procurará que la distribución de la gestión de competencias y recursos públicos aporte al desarrollo equilibrado de todos los territorios del cantón, buscando la igualdad de oportunidades y el acceso a los servicios públicos de todos los habitantes del cantón.

Progresividad: El principio de progresividad implica entender que el Modelo planteado se constituye como una política pública, que avanza en el camino descentralizador que ya ha iniciado el cantón desde el año 2000; que establece una nueva forma de gobernanza entre el Municipio y sus parroquias, de manera general, concertada, de implementación ordenada y paulatina, según la planificación cuatrienal propuesta, y que, según los resultados de la evaluación, podrá ir incluyendo otras áreas, profundizando procesos e incrementando acciones que contribuyan al

ejercicio pleno de los derechos en todo el territorio cantonal.

Sostenibilidad: El principio de sostenibilidad implica que el Modelo propuesto se mantenga en el tiempo, con independencia de los actores políticos, con la garantía de financiamiento estable, y con el soporte técnico que garantice el cumplimiento de los objetivos propuestos. La sostenibilidad social estará dada por la verificación de satisfacción que otorgue la ciudadanía; y la sostenibilidad fiscal al registrar y transparentar los recursos que se generan en los territorios rurales y el cumplimiento de los parámetros que se definen en la planificación presupuestaria.

Democracia y Participación: Hablar de participación ciudadana nos referimos a uno de los elementos esenciales de la democracia, Alicia Ziccardi al definir la participación ciudadana menciona, "*La participación ciudadana es un componente fundamental de la gobernabilidad democrática puesto que, a diferencia de otras formas de participación social, política y comunitaria, a las cuales no reemplaza, se refiere específicamente a la forma como los intereses particulares de los ciudadanos se incluyen en los procesos deci-*

sorios" (Ziccardi, 1998, p. 47).

La participación ciudadana convierte a todos los individuos, grupos y comunidades de la localidad, en protagonistas de los diversos procesos sociales; implica que todos los individuos de la localidad, deben intervenir estrechamente en las actividades económicas, políticas y culturales de la sociedad. Dicho protagonismo determina el mayor o menor avance de la democracia en una determinada sociedad. Existen diversas formas, niveles y grados de participación; sin embargo, lo importante es que cada persona aporte todo su potencial de conocimientos y de esfuerzos a la vida social, para de esta manera sacar a relucir las potencialidades de cada localidad.

El Modelo que proponemos es producto de una reflexión colectiva, ampliamente participativa y deliberativa. El proceso de socialización ha permitido la intervención de varios actores e institucionales, que han enriquecido y clarificado la propuesta inicial. En su implementación y evaluación, el Modelo se entiende como una herramienta que facilita y promueve la participación ciudadana y la fiscalización social en las parroquias.

Creatividad e Innovación: El Modelo Territorial para el Desarrollo Humano Integral de las parroquias rurales del cantón Cuenca, se construye con la meta de hacer realidad su propio nombre. La propuesta planteada aprende del recorrido que ha realizado el cantón y se constituye en una apuesta nueva, a nivel nacional, que podría ser replicada en otros territorios; afirma la vocación descentralizadora Cuenca, poniendo como pilar a los GAD Parroquiales y forzando una mirada integral del territorio y su población; incorpora con fuerza la mirada hacia las asimetrías, en una evaluación crítica y propositiva para mejorar la articulación Municipio-Parroquia y la calidad de la inversión pública; se alinea con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, presionando a municipio y parroquias a trabajar apuntando a territorializar las metas fijadas por las Naciones Unidas.

1.4.1 DESARROLLO HUMANO INTEGRAL

“

“La dimensión humana del desarrollo no es un agregado más al diálogo sobre el desarrollo. Es una perspectiva completamente nueva, una manera revolucionaria de redefinir nuestro acercamiento convencional al desarrollo. Con esta transición en el pensamiento la civilización humana y la democracia deberán alcanzar todavía otro peldaño. Más que residuos del desarrollo, los seres humanos finalmente podrán convertirse en su principal objeto y sujeto, no una olvidada abstracción económica sino una viviente realidad operativa, no víctimas indefensas o esclavas de los mismos procesos de desarrollo cuyo control no ha estado en sus manos, sino en las de sus amos que ellas no han controlado, sino sus amos. Tras muchas décadas de desarrollo, establecer la supremacía de la gente en el desarrollo económico es un apasionante desafío, implica ir hacia un nuevo paradigma del desarrollo humano”.

Mahbub ul Haq

”

La presente propuesta de Modelo Territorial para el Desarrollo Humano Integral de las Parroquias Rurales del Cantón Cuenca está basada en una visión de desarrollo centrado en el Ser Humano como sujeto activo, según los principios de algunos autores como Max Neef quien habla del Desarrollo a Escala Humana: “Tal desarrollo se concentra y sustenta en la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales, en la generación de niveles crecientes de autodependencia y en la articulación orgánica de los seres humanos con la naturaleza y la tecnología, de los procesos globales con los comportamientos locales, de lo personal con lo social, de la planificación con la autonomía y de la Sociedad Civil con el Estado”.

Es decir, la propuesta se ajusta a la visión de lograr la transformación de la persona-objeto en persona-sujeto del desarrollo, con la posibilidad de decidir, con independencia y buscando la satisfacción de las necesidades humanas prácticas y estratégicas también.

Al igual que en el planteamiento de Amartya Sen, en este enfoque el desarrollo se refiere

lo contrario, los autores mencionados del Desarrollo a Escala Humana plantean que además del indicador del crecimiento cuantitativo de los objetos -el PIB- requerimos de un indicador del crecimiento cualitativo de las personas, que vendría dado por la calidad de la vida de ellas y que dependería de las posibilidades que tengan las personas de satisfacer adecuadamente sus necesidades humanas fundamentales.

Desde esa perspectiva, las necesidades (que incluyen las realizaciones y capacidades en Sen) se ordenan en base a dos tipos de categorías que pueden combinarse: las existenciales (Ser, Tener, Hacer y Estar) y las axiológicas (de Subsistencia. Protección. Afecto. Entendimiento. Participación. Ocio. Creación. Identidad y Libertad). En resumen, para estos autores las necesidades no sólo son reflejo de carencias sino que también potencian a las personas. Lo cual aplicado al desarrollo humano integral de las parroquias de Cuenca es clave para un verdadero éxito en las políticas de bienestar de la población en conjunto, superando brechas en lo urbano y rural.

Este planteamiento lleva a una recuperación

y articulación de la heterogeneidad (económica, cultural, política): El rescate de la diversidad es el mejor camino para estimular los potenciales creativos y sinérgicos que existen en toda sociedad.

La situación actual obliga a repensar el contexto social de las necesidades humanas de una manera radicalmente distinta de como ha sido habitualmente pensado por planificadores sociales y por diseñadores de políticas de desarrollo. Ya no se trata de relacionar necesidades solamente con bienes y servicios que presuntamente las satisfacen; sino de relacionarlas además con prácticas sociales, formas de organización, modelos políticos y valores que repercuten sobre las formas en que se expresan las necesidades.

Una determinada economía nacional o local como la del cantón Cuenca puede disponer de una gran oferta de bienes y servicios, pero eso no necesariamente quiere decir que las personas que la conforman tengan acceso a ellos, lo que en última instancia depende del sistema de derechos vigente en esa sociedad. De ahí que la política de desarrollo deba estar dirigida no sólo a estimular la disponibilidad de mercancías, sino sobre todo

a la ampliación de los derechos (los "entitlements" de Sen) de las personas y familias. (Schuldt)

1.4.2 LA DESCENTRALIZACIÓN.

Entendemos a la descentralización como un proceso y una política de Estado, de naturaleza sociopolítica, cultural, administrativa, económica y técnica, que busca la transferencia del poder público hacia las bases provinciales y locales, de manera de construir un país más justo y sólido desde perspectivas sociales y territoriales.

Dentro de la doctrina ecuatoriana el Dr. Borja Cevallos ha definido a la descentralización de la siguiente manera "*en política, la acción y efecto de descentralizar la organización estatal, o sea de dispersar, con arreglo a un criterio territorial o funcional, los centros de decisión política o administrativa del Estado*" (Borja Cevallos, 1997, p. 270).

De igual forma, el Dr. Carlos Rodríguez menciona que la descentralización "*es un proceso social, cultural y políticamente con-*

certado, destinado a lograr la equidad del

bienestar físico y social de la población, mediante una consciente y eficaz distribución y redistribución de poder y de recursos entre los diversos órganos del Estado y la comunidad a fin de liberar, fortalecer y potenciar las capacidades de ésta y su participación, como condición indispensable para perfeccionar la democracia en el marco de la unidad estructural del Estado" (Rodríguez Peñaherrera, 1992, p. 133).

Di Gropello y Cominetti (1998) indican que la descentralización es un vehículo para alcanzar objetivos económicos y políticos donde la característica principal es la complejidad de su proceso, puesto que involucra transformaciones profundas en los ámbitos institucional, financiero y de gestión microeconómica.

1.4.2.1 Descentralización como política pública.

La descentralización puede ser analizada como una herramienta jurídica, un proceso, un modelo de gestión o de gobierno; sin embargo, consideramos que la naturaleza de la descentralización es la de una política pública y es bajo esta óptica que la acogemos dentro del modelo propuesto.

La descentralización como política pública (Rodríguez, 1992) disminuye el protagonismo gubernamental, aumenta el peso de los individuos y de sus organizaciones y se abren formas nuevas de diseño y gestión: singulares, descentralizadas, corresponsables, subsidiarias y solidarias con las que gobierno y sociedad enfrentan en conjunto los problemas colectivos.

Estas definiciones plantean cómo la descentralización, vista como política pública (Jaramillo, 2010) abre espacios para que sociedad y gobierno establezcan relaciones abiertas y tomen decisiones conjuntas en la búsqueda de un objetivo común; espacios en los que la participación es fundamental para llevar a la práctica los planes, programas y proyectos orientados a mejorar la calidad de vida de la población. Dicha mirada es una forma de acercar el gobierno a la gente y hacerla parte de los esfuerzos de democratización.

La posibilidad de promover una participación ciudadana efectiva en el ámbito local es, desde el punto de vista político, uno de los argumentos que justifican un traspaso de responsabilidades a los gobiernos regionales y locales (Ocampo, 1998), la descentraliza-

ción es una forma de mejorar la eficiencia y la capacidad de respuesta del gobierno en el territorio.

1.4.2.2 "Descentralización desde abajo".

Al llevar a la descentralización al campo de las políticas públicas, significa que éstas encontrarán su legitimidad en las autoridades investidas de poder político, que expresarán las necesidades, prioridades y preferencias de los administrados. La esencia de las políticas públicas (Pressman & Wildavsky, 1998) es la búsqueda del cambio social, de producir una causa-efecto en la realidad dentro de un determinado territorio, las políticas apuntan hacia una cadena de causas que aparezcan entre las condiciones esenciales y las consecuencias futuras.

Uno de los resultados primordiales que han conseguido los gobiernos que han apostado por modelos más o menos descentralizados, es el empoderamiento de las personas sobre su territorio, dando origen a generaciones de políticos locales que conocen de primera mano la realidad de sus territorios. De allí justamente se origina el término "*descentralización desde abajo*", que busca reforzar la

idea de un estado democrático, la "descentralización desde abajo" implica ampliar las responsabilidades de los gobiernos locales que resulta de otorgarles nuevos roles y funciones que progresivamente van asumiendo de manera autónoma y con amplio respaldo y participación ciudadana.

En definitiva, hablar de una "descentralización desde abajo" significa empoderar al ciudadano y a las autoridades locales de sus territorios, para que tengan una real incidencia en la toma de decisiones y en la forma en la cual se van a asignar los recursos públicos; obteniendo como resultado la reducción del centralismo y evitando que quien tome las decisiones no tenga conocimiento pleno de la realidad del territorio sobre el cual va a decidir. De igual forma, la "descentralización desde abajo" nos otorga políticas, planes y proyectos diseñados a medida de las realidades del territorio, considerando las preferencias y necesidades de la población.

La experiencia obtenida por el GAD Municipal de Cuenca en la aplicación de procesos de descentralización dentro del cantón, como los presupuestos participativos y la delegación de la gestión de competencias, es

un motivo adicional para seguir apostando por procesos de esta naturaleza. Los resultados en el cantón se han visto reflejados en las capacidades técnicas que los GAD Parroquiales han ido adquiriendo y el aumento de la presencia del "sentimiento" de lo público en los habitantes de las parroquias rurales.

La decisión del GAD Cantonal al concebir este plan es la manifestación de la voluntad política de continuar apostando por procesos de descentralización dentro del cantón, realizados de manera técnica y concertada.

1.4.2.3 Tipos de Descentralización:

Al entender a la descentralización como una política pública, su concepto sería aplicable no solamente al sistema de legitimación política sino a otros dos adicionales, que también hacen parte de la gestión pública: el administrativo y el económico. En consecuencia, según lo expuesto por Christian von Haldenwang (1990) sería apropiado distinguir tres tipos de descentralización: política, administrativa o económica, según el proceso se refiriera a cada uno de los tres sistemas mencionados. A continuación, clasificaremos los procesos descentralizadores existen-

tes dentro del cantón:

a) Descentralización Política: la descentralización política dentro del cantón, se ve reflejada en los procesos políticos de elección de autoridades locales, materializado en el derecho de los ciudadanos de elegir alcaldes, concejales, presidentes de juntas parroquiales y en si, cualquier otra autoridad seleccionada en base a un proceso de democracia representativa. De igual forma, hablamos de descentralización política en el cantón, cualquier proceso de toma de decisiones colectiva de los ciudadanos de la localidad a través de los distintos mecanismos de participación ciudadana como las Asambleas Parroquiales.

b) Descentralización Administrativa: la descentralización administrativa, implica la transferencia de competencias, facultades y atribuciones desde las centralidades, hacia las autoridades locales en base al principio de subsidiariedad. Los procesos de descentralización administrativa dentro del cantón, serían las transferencias de competencias desde el Gobierno Central hacia los GAD Municipales o Parroquiales; los procesos de desconcentración del GAD Municipal en las

diferentes direcciones e instancias municipales; los procesos de delegación de competencias desde el GAD Municipal hacia los GAD Parroquiales, en específico el de delegación de la gestión de la competencia de uso y ocupación del suelo materializado en la ejecución de los trámites de la Dirección General de Control Municipal; los procesos de creación de empresas públicas para el cumplimiento de las distintas finalidades del GAD Municipal.

c) Descentralización Económica: nos referimos a todos aquellos procesos en los cuales se transfiera la capacidad de decidir sobre la utilización o destinación de los recursos públicos a las bases locales. Los procesos de descentralización económica del cantón son las transferencias que por ley realiza el Gobierno Central a los GAD Municipales y Parroquiales; y, sobre todo, los Presupuestos Participativos que transfiere el GAD Municipal a los GAD Parroquiales.

El presente Modelo de Gestión tiene como objetivo integrar a todas las herramientas descentralizadoras, en miras al cumplimiento de los objetivos de Desarrollo Sostenible, procurando un desarrollo humano integral de

todos los habitantes del cantón.

1.4.2.4 Formas de Descentralización.

Los autores Rondinelli, Nellis y Cheema (1984) mencionan que se puede distinguir tres formas principales de aplicar la descentralización, cuyas diferencias más significativas radican en el grado de autonomía de la toma de decisiones de los gobiernos locales en relación con el gobierno central y en el alcance de las responsabilidades transferidas:

a) Desconcentración de responsabilidades en las esferas menores, por parte de los ministerios o agencias del gobierno central con poder de decisión limitado;

b) Delegación de la gestión —de ciertas funciones específicamente definidas— a organizaciones públicas, que pueden estar situadas fuera de la estructura burocrática del gobierno central (corporaciones, empresas privadas reguladas públicamente, autoridades de desarrollo de áreas y planificación regional y otras), por lo general con autoridad semi independiente para ejecutar las tareas y;

c) Devolución, de la gestión a las unidades

subnacionales (gobiernos locales, sectores administrativos) o a unidades públicas en general, que deben percibirse como entidades independientes sobre las cuales las autoridades centrales ejercen poco o ningún control directo, es decir, que tengan autonomía para ejecutar sus actividades

El Modelo de Gestión Territorial para el Desarrollo Humano Integral de las Parroquias Rurales del cantón Cuenca utiliza distintas herramientas que nos ofrece la descentralización sobre todo la delegación y desconcentración, con el objetivo de reforzar la autonomía de los GAD Parroquiales del cantón, y de esta forma, estos gobiernos reforzados puedan tener la capacidad y las atribuciones para mejorar la vida de sus ciudadanos locales.

1.4.3 LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL ECUADOR.

Los países latinoamericanos desde sus inicios fueron caracterizados como Estados con un fuerte presidencialismo, provocando la concentración del poder en las capitales de di-

chos Estados, transformándose en los centros administrativos de todo el territorio. Ecuador no fue una excepción a la regla, y no fue hasta el final de la década de los 70 que existieron esfuerzos por parte del Estado ecuatoriano por buscar un modelo de gestión distinto al heredado por sus colonizadores.

Estos primeros esfuerzos, fueron consecuencia del declive del modelo centralizado que no podía atender de manera oportuna todas las necesidades que una sociedad cada vez más compleja y densificada exigía. Por esto, en la Constitución Política de la República del Ecuador del año 1979 se establecen ya ciertas disposiciones que reconocen la autonomía de los municipios, una división político administrativo del territorio del Estado y se proponía un desarrollo armónico y equilibrado de los territorios en su artículo 118. Sin embargo, estos esfuerzos implicaron únicamente el inicio del proceso de descentralización en el Estado, marcado por una visión municipalista, que ha sido la que más se ha desarrollado teóricamente.

Posteriormente, fue necesario la promulgación de la denominada "Ley Especial de Distribución del 15% Presupuesto del Gobierno

Central para los Gobiernos Seccionales" en la cual se transfería recursos a los Municipios para que ejecuten obras, planes o proyectos de manera directa. De esta forma, se evidenció el primer intento de descentralización económica del Estado.

En la Constitución Política de la República del Ecuador del año 1998 se trató de profundizar en el proceso de descentralización del Estado, estableciendo en su artículo 1 que el Estado será administrado de manera descentralizada, de igual forma se reconocieron las circunscripciones de los pueblos indígenas y comunidades históricamente excluidas. En su artículo 225 se estableció la obligación del Estado de implementar estrategias de descentralización y desconcentración en miras a un desarrollo equilibrado de todos los territorios; y la necesidad de empezar a transferir de manera progresiva las competencias y funciones a los Gobiernos Seccionales o Locales.

En el año 2000 se publica la "Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social" que tiene como objetivo instrumental e impulsar los procesos de descentralización del Estado hacia los Gobiernos

Autónomos, mediante la transferencia definitiva de funciones, atribuciones y recursos hacia estos Gobiernos para que estos puedan solucionar las problemáticas específicas de sus territorios. La crítica a este proceso se resume en que fue un modelo "a la carta" de negociación uno a uno, sustentado en los municipios más grandes e invisibilizando a los otros niveles de gobierno subnacionales; un modelo que no reconocía las amplias asimetrías en el territorio, y que consagraba una relación del Estado Central con los municipios en base a la negociación y el peso político que estos territorios ejercen.

Es necesario marcar que el Ecuador vivió una etapa de grave crisis institucional entre 1996 y 2007, con acelerados y abruptos cambios de gobierno por el descontento popular, lo que claramente se constituía en una barrera para implementar procesos ordenados.

Por otro lado, ante la inestabilidad de los gobiernos nacionales, los municipios, particularmente los de las ciudades capital de provincia, adquirieron un rol preponderante y una legitimidad social, ante la necesidad de la población de contar con un mínimo de institucionalidad pública que diera respuestas

ta a las demandas cotidianas. Para los municipios más pequeños, la crisis institucional y económica contribuyó a su estancamiento y la imposibilidad de fortalecer su capacidad administrativa.

En lo social, uno de los signos de estos años es la migración, ya sea del campo a las ciudades más grandes, así como al exterior; fenómeno que en caso de la provincia del Azuay es gravitante no solo para entender problemas socioeconómicos y culturales, sino incluye marcan las demandas y las formas de expansión urbana.

La siguiente etapa está marcada por la Constitución de la República del Ecuador del año 2008, que parte de una Asamblea Constituyente reconociendo los denominados Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), y establece un sistema de competencias exclusivas para los distintos niveles de gobierno. Se entiende al Estado no solo como el Estado Central, sino con todos los niveles de gobierno; promueve la creación de un nuevo nivel administrativo, las Regiones; y la unidad de territorios para la gestión de competencias, a través de mancomunidades y consorcios. Se clasifica los sectores de actuación del

Estado en: privativos (exclusivos del Estado Central, como la defensa nacional, la política internacional o la política monetaria y fiscal); estratégicos (exclusivos del Estado, por su importante trascendencia social y económica, entendiendo al Estado a todos los niveles del gobierno, como los recursos naturales y no renovables; en este sector la rectoría sigue siendo reserva del Estado central) y comunes (todos los demás sectores, susceptibles de una alta desconcentración y descentralización).

Si bien el modelo de competencias esgrimido en la Carta Magna no ha sido suficiente para lograr un sistema de gobierno realmente descentralizado, se establecieron bases para empezar un verdadero fortalecimiento del proceso y de los denominados Gobiernos Autónomos Descentralizados.

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD, publicado en el año 2010, se constituye en la norma que regula el ejercicio de la autonomía y competencias otorgados a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, derogando las leyes específicas de régimen municipal y provincial. El COOTAD reconoce

figuras como la delegación de competencias, la gestión concurrente de competencias y las mancomunidades. De igual forma, desarrolla el mandato constitucional de la creación del Consejo Nacional de Competencias (CNC), ente que nace en el año 2011, rector del proceso general de descentralización con la facultad de asignar las competencias que se descentralicen desde el Gobierno Central hacia los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Como resultado del proceso empezado en la Constitución del año 2008, el Consejo Nacional de Competencias en el año 2012 publicó el denominado Plan Nacional de Descentralización para los años 2012 - 2015, hoja de ruta que constituye el primer esfuerzo de emitir una política pública para un proceso de descentralización planificado.

En el año 2014 una importante reforma a la denominada "Ley de Modernización", dispone la creación del CONAM que sería el ente regulador de los procesos de modernización, eficiencia, descentralización y desconcentración del Estado. Posteriormente, la citada ley desapareció mediante la promulgación del Código Orgánico Administrativo en el

año 2017.

Como resultado del Plan de Descentralización el Consejo Nacional de Competencias con resolución No. 006-CNC-2012 entregó a los Municipios y Distritos Metropolitanos la competencia de planificar, regular y controlar el tránsito y transporte terrestre estableciendo un modelo de gestión diferenciado y progresivo que categoriza a los distintos GAD Municipales determinando el orden en que estos recibirán la transferencia de competencias en razón de su capacidad técnica; y con la resolución 0008-CNC-2011 se entrega a los Gobiernos Provinciales la competencia de planificar, construir, operar y mantener los sistemas de riego y drenaje en sus territorios; de igual forma, a través de la resolución 0008-CNC-2014 se implementó el ejercicio de la competencia de fomento de las actividades productivas y agropecuarias, por parte de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales y parroquiales rurales.

A través de la resolución 0005-CNC-2014, se emitió el marco normativo que regula la implementación del ejercicio de la competencia de gestión ambiental en favor de todos los niveles de gobierno. En el año 2015 me-

dante la resolución 0004-CNC-2015, descentralización en favor de los GAD Municipales y Metropolitanos la competencia para preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico y cultural, y construir los espacios públicos para estos fines. La misma que fue profundizada y desarrollada en el año 2017 mediante resolución 006-CNC-2017.

En el tema ambiental, vale la pena aclarar que la Comisión de Gestión Ambiental del Cantón Cuenca se crea en el año 1997 mediante ordenanza municipal, con el objetivo de realizar consultorías, informes, auditorías en los impactos ambientales realizados dentro del cantón como consecuencia de la competencia de Uso y Gestión del Suelo. Sin embargo, la CGA adquiere un rol protagonista en la gestión ambiental del cantón cuando mediante Acuerdo Ministerial N° 159 de diciembre de 2005 emitido por el MAE (Ministerio del Ambiente) se otorga al GAD Municipal el derecho y la certificación de utilizar el Sello Único de Manejo Ambiental, obteniendo de esta forma la capacidad de liderar y coordinar los procesos de evaluación de los impactos ambientales y su posterior otorgamiento de licencias ambientales dentro del ámbito de sus competencias.

Posteriormente, el I Concejo Municipal del cantón Cuenca, en el año 2005 resolvió otorgarle a la CGA la calidad de autoridad ambiental del cantón, siendo la encargada de ejecutar lo encomendado por el MAE. De igual forma, en el año 2006 el GAD Municipal conjuntamente con el MAE y la Presidencia de la República suscribieron un acuerdo en el cual se transfirió de manera definitiva las competencias ambientales en favor del GAD Municipal de Cuenca, otorgándole a la CGA la capacidad operativa que actualmente goza en la gestión ambiental del cantón, siendo la encargada de emitir las licencias y certificados a proyectos con impactos ambientales, realizar auditorías y sobre todo realizar el control de las actividades sensibles para el medio ambiente y la protección de la flora y fauna del cantón.

A pesar de estas resoluciones, el proceso de descentralización del Estado ecuatoriano es aún incipiente; los dos principios que hemos tomado como mandatorios para la elaboración de este modelo podrían aplicarse, y con ello evitar que varios trámites y procesos que deberían agotarse en los territorios sigan trasladándose a Quito, sin ninguna justificación,

CANTÓN CUENCA EN RELACIÓN A LOS GOBIERNOS PARROQUIALES RURALES

provocando decisiones ajenas y desconectadas de la realidad local, a más de incrementos en los tiempos y costos.

Por otro lado, la principal crítica está en el modelo fiscal que, pese a las regulaciones, sigue manteniendo una relación de subordinación de los GAD frente al Gobierno Central, y las asignaciones de recursos dependen no solo de las condiciones económicas del país, sino incluso de las relaciones y tensiones políticas.

Por ello, afirmamos que el principal logro a la fecha es contar con un desarrollo normativo amplio, que permite el sustento legal suficiente para construir herramientas necesarias para avanzar con el proceso de descentralización real. El presente documento busca ser una de esas herramientas para el caso de Cuenca, y adaptándola a distintas realidades, podrá servir de ejemplo para procesos similares en otros cantones del país, estableciendo un modelo de gestión que mejore la articulación cantón-parroquia en beneficio de los ciudadanos y territorios rurales, históricamente postergados.

1.4.4 LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL

de uno burocrático a uno descentralizado y concertado, el GAD Municipal tomó la decisión de crear los llamados presupuestos participativos en el año 2001 que se encuentran a cargo de la Dirección General de Participación y Gobernabilidad, anticipándose ampliamente a lo que más tarde sería establecido en la Constitución (2008) y desarrollado en el COOTAD (2010).

Esto fue viabilizado mediante la formulación del Plan Estratégico del Cantón Cuenca 2001 y la aprobación de la Ordenanza General para Administración del Equipamiento Comunitario del sector Rural de Cuenca aprobada en enero del 2001; la Ordenanza de Mantenimiento Comunitario de Vías Cauces y Espacios Públicos en las Parroquias Rurales aprobada en mayo del 2001, la misma que ha sido derogada por la Ordenanza que regula el cuidado, conservación y protección de cauces de agua, cunetas, veredas y bordillos en las parroquias rurales alrededor de proyectos viales en las cabeceras parroquiales y zonas de expansión urbana del Cantón Cuenca aprobada en octubre del año 2020; y la Ordenanza de Apoyo Municipal a las Juntas Parroquiales aprobada en abril de 2001.

Más de una veintena de ordenanzas y resoluciones del Concejo Cantonal de Cuenca dan fe del espíritu descentralizador que ha caracterizado a la ciudad. En lo que respecta a la relación con las Juntas Parroquiales, hoy GAD Parroquiales, podemos afirmar que el cantón Cuenca ha trabajado, desde hace más de 20 años, para constituirlos con verdaderos actores políticos y administrativos dentro de sus territorios.

En el año 2000 el GAD Municipal del cantón Cuenca, tomó la decisión política de mirar de manera integral al cantón y no enfocarse únicamente en la zona urbana; se trató de determinar cuáles eran los problemas y necesidades de la población rural. En este proceso, se evidenció la necesidad de aumentar la presencia municipal en los territorios rurales.

Para lograr esa aspiración se planteó un nuevo rol para las autoridades rurales y transформó el proceso de asignación de recursos

En el año 2001 se destinó por parte del GAD Municipal la cantidad de 3'000.000,00 dólares a las Juntas Parroquiales para la ejecución de los presupuestos participativos. Esta forma de descentralización económica fue el primer antecedente de la descentralización dentro del cantón Cuenca y fue un proceso innovador en el Ecuador. Posteriormente, los presupuestos participativos fueron revisados de manera anual, incrementándose hasta 15% por año. Por los resultados favorables obtenidos, el GAD Municipal decidió aprobar la Ordenanza que norma la Participación Ciudadana y Cogestión de los Presupuestos Participativos en las Parroquias Rurales del Cantón Cuenca aprobada por el Concejo Municipal el 30 de diciembre de 2008 donde se estableció el marco jurídico para formular y ejecutar los presupuestos participativos. Debido a la dinámica social, política y económica que supusieron la implementación de los presupuestos participativos en el cantón, el 26 de julio de 2010 se expide el Reglamento General de Aplicación de los Presupuestos Participativos de las Juntas Parroquiales Rurales del Cantón Cuenca por la necesidad de	emitir normativa específica que regule este proceso que se encontraba a cargo de la Dirección General de Participación y Gobernabilidad. Catorce años después de la creación de los presupuestos participativos, el GAD Municipal se proyecta ir más allá y concretar acciones que permitan a los GAD Parroquiales ser verdaderos gobiernos de cercanía. El 8 de febrero de 2015 se suscribe la carta compromiso entre GAD Municipal y Consejo Nacional de Competencias y los 21 GAD Parroquiales para iniciar un proceso técnico y planificado de delegación de la gestión de competencias a través de la ejecución de trámites municipales; el 7 de diciembre de 2015 se suscribe la hoja de ruta para el proceso de delegación definida por los técnicos del GAD Municipal y del Consejo Nacional de Competencias estableciendo la necesidad de realizar un diagnóstico de la capacidad técnica de las parroquias. En fecha 8 de marzo de 2016, se crea la Unidad de Descentralización de Competencias-UEDESCOM, anexa a la Secretaría de Planificación y Gobernanza, mediante Resolución Nro. 06- DDITH-2016 suscrita por el	Señor Alcalde del cantón Cuenca, cuya función primordial es organizar e implementar el proceso de descentralización en el territorio cantonal, coordinando la delegación de competencias con los GAD Parroquiales, el CNC y demás direcciones, empresas y entidades relacionadas. Para la ejecución de este proceso de delegación el 12 de abril de 2016 se suscribe el convenio para fortalecer las capacidades técnicas de los GAD Parroquiales de Tarqui, Baños y El Valle. Una vez suscrito estos convenios, el GAD Municipal se vio en la necesidad de conformar una comisión técnica para determinar un nuevo modelo de gestión descentralizada. En fecha 05 de mayo de 2017, se conforma la Comisión Técnica para la elaboración de la propuesta del Modelo de Gestión que facilite la delegación de competencias de uso y ocupación del suelo a los GAD Parroquiales. Esfuerzo que se vio materializado en un informe presentado el 5 de septiembre de 2017, documento que sirvió como base para fijar las asignaciones económicas que recibieron los GAD Parroquiales que suscribieron los primeros convenios de delegación.
---	---	--

El 5 de abril de 2018, el I. Concejo Cantonal aprobó la "Resolución para Delegación de Gestión de Competencias de Uso y Ocupación del Suelo a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales del Cantón Cuenca", instrumento mediante el cual se autoriza al Alcalde a suscribir los convenios con los presidentes de los GAD Parroquiales para transferir la gestión de las competencias estableciendo condiciones y compromisos propios con cada uno de ellos.

El 12 de abril de 2018, como resultado de este largo proceso se suscribieron los convenios de delegación de la gestión de competencias de uso y ocupación del suelo, específicamente para 9 trámites de la Dirección General de Control Municipal, con 8 GAD Parroquiales, de los cuales se mantuvieron y liquidaron a satisfacción 6 GAD Parroquiales.

En estos tres años de ejecución del convenio, se ha confirmado la capacidad de gestión por los GAD Parroquiales involucrados, para ejercer la competencia delegada y brindar los servicios de manera más cercana a la población de su parroquia.

Como consecuencia de las experiencias po-

sitivas logradas en este primer proceso de delegación de trámites, el GAD Municipal, en sintonía con las metas del Plan de Trabajo y del Eje "Cuenca Efectiva", se propone construir un modelo técnicamente sustentado, que pueda corregir los errores identificados en el ejercicio cotidiano, y normar los procedimientos de delegación, de manera que no correspondan exclusivamente a la voluntad política de los actores, sino que se convierta en una política pública que marca la organización y el co-gobierno entre el GAD Municipal y sus parroquias.

Para llevarlo a efecto, el 17 de febrero de 2020 se suscribe el Convenio de Cooperación Interinstitucional con la Universidad del Azuay que tiene como objetivo la realización de un Plan de Gestión Descentralizada y Participativa para los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales del Cantón, el mismo que contempla el procedimiento para la descentralización, desconcentración o delegación sustentable y efectiva de las competencias, que será realizado a través del IERSE - UDA.

Este proceso de delegación de la gestión, obedece a la voluntad de la Administración

del GAD Municipal y de los GAD Parroquiales del cantón Cuenca, en busca de mejorar la prestación de los servicios a la población rural, promoviendo el desarrollo territorial equitativo y solidario, garantizando los derechos consagrados en la Constitución.

La Comisión de Descentralización y Desconcentración del Concejo Cantonal impulsa este proyecto que tiene con fin último el fortalecimiento de los GAD Parroquiales como actores claves para acortar las brechas aún existentes entre los territorios urbanos y rurales, y de esta manera mejorar las condiciones de vida y el ejercicio pleno de los derechos de la población rural.

1.5 MARCO JURÍDICO

De conformidad al artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador, los servidores públicos, organismos y dependencia del sector público deben actuar siempre en el marco de sus competencias. Por esto es necesario definir, el marco jurídico que justifica la transferencia de la gestión de las competencias del GAD Municipal necesarias para la implementación del modelo propuesto.

1.5.1 NORMAS PRINCIPALES QUE RIGEN EL MODELO DE GESTIÓN:

1. Constitución de la República del Ecuador.
2. Código Orgánico Administrativo-COA.
3. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD.
4. Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo-LOOTUGS.
5. Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

6. "Resolución para Delegación de Gestión de Competencias de Uso y Ocupación del Suelo a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales del Cantón Cuenca" del I. Concejo Cantonal.

En este apartado hemos querido evidenciar las reflexiones realizadas a partir de las normas, que han servido para las definiciones que han dado forma al modelo planteado.

Adicionalmente, para complementar la reflexión normativa, en el Capítulo 2, del diagnóstico, se realiza un análisis detallado de las competencias y funciones que corresponden al GAD Municipal.

1.5.2 CONSTITUCIÓN: EL ESTADO SE GOBIERNA DE MANERA DESCENTRALIZADA.

El artículo 1 de la Constitución del Ecuador establece que el Estado ecuatoriano se gobierna de manera descentralizada. Por esto, nuestra constitución reconoce la existencia de diferentes niveles de gobierno conforma-

dos por los Gobiernos Autónomos Descentralizados o GAD que poseen autonomía respecto del Gobierno Central y que poseen competencias que serán ejecutadas en el ámbito de sus territorios.

En su artículo 3 numeral 6 determina como un deber primordial del Estado promover un desarrollo equitativo y solidario en todo el territorio, mediante el fortalecimiento de procesos de autonomía y descentralización; en concordancia con esta disposición, en su artículo 238 la Constitución otorga a los GAD autonomía política, administrativa y financiera, rigiéndose por los principios de subsidiariedad, equidad territorial, integración y participación ciudadana; y los numerales 1, 5 y 7 señalan los deberes para la garantía de los derechos.

Nuestra constitución parte de la comprensión del Estado de manera integral, incluyendo a los órganos de poder descentralizados; establece una amplia carta de derechos y condiciones de exigibilidad que marcan una nueva comprensión del derecho, superando el positivismo y colocando al ser humano y a la vida misma, como centro del accionar público, en un estado constitucional de de-

rechos y justicia.

Al otorgar autonomía a los GAD, nuestra carta magna establece un sistema de competencias, que distribuye los servicios y deberes del Estado hacia los GAD; de igual forma, en su artículo 260 establece la posibilidad del ejercicio concurrente de las competencias asignadas a los GAD a través de la constitución y la ley. Para determinar un sistema de competencias y la forma en la cual estas deben ejecutarse, se promulga en el año 2010 el Código Orgánico de Organización Territorial conocido como COOTAD normativa que establece la organización político-administrativa del Estado, y que desarrolla a más de las competencias exclusivas, una serie de funciones, que expanden las responsabilidades de los GAD.

El régimen de competencias en la Constitución está descrito a partir del artículo 260 y los siguientes artículos enlistan las competencias exclusivas que corresponden a cada nivel de gobierno. Para nuestro análisis es relevante mencionar aquí que el artículo 267, en el numeral 5 establece entre las competencias de los GAD Parroquiales el coordinar, gestionar y administrar los servicios que le

sean delegados, el mismo que se encuentra en armonía con el artículo 65 literal "e" del COOTAD.

1.5.3 COOTAD: LA DELEGACIÓN DE LA GESTIÓN.

El artículo 279 del COOTAD al hablar de la delegación menciona: "*Los gobiernos autónomos descentralizados regional, provincial, metropolitano o municipal podrán **delegar la gestión de sus competencias a otros niveles de gobierno**, sin perder la titularidad de aquellas. Esta delegación requerirá acto normativo del órgano legislativo correspondiente y podrá ser revertida de la misma forma y en cualquier tiempo.*" (La negrita nos corresponde).

La ley es clara al establecer que se puede delegar la gestión. Para ello es necesario citar el artículo 116 del COOTAD, que explica que "Las facultades son atribuciones para el ejercicio de una competencia por parte de un nivel de gobierno" y una de esas facultades es la gestión.

La gestión se encuentra definida en el inciso sexto del mismo artículo y dice que es "*la capacidad para ejecutar, proveer, prestar, administrar y financiar servicios públicos. Puede ejercerse concurrentemente entre varios niveles de gobierno, dentro del ámbito de competencias y circunscripción territorial correspondiente, según el modelo de gestión de cada sector*". En definitiva, la gestión es la responsabilidad de los servicios que se prestan a la ciudadanía en general, y esta puede ser ejercida a través de la delegación por diferentes niveles de gobierno.

Del artículo 279 antes mencionado, podemos denotar ciertas características de la delegación de competencias como: 1. la delegación de una competencia nunca implica una pérdida de la titularidad de la misma; 2. necesita un acto normativo emitido por el órgano legislativo del GAD; 3. las partes que participan de la delegación deben suscribir un convenio donde se encontrarán los compromisos y condiciones de la delegación, 4. puede ser revertida en cualquier momento por el titular de la competencia; 5. no se pueden delegar las competencias delegadas por otro nivel de gobierno.

1.5.4 EL INSTRUMENTO: EL CONVENIO DE DELEGACIÓN.

Con relación a la suscripción del convenio, mandatorio en la ley, deben comparecer las máximas autoridades administrativas de los GAD Parroquiales que forman parte de la delegación. En nuestro caso, el Alcalde del GAD Municipal y el Presidente del GAD Parroquial, en cumplimiento a los artículos 60, literal n; y 67 literal g del COOTAD.

En ambos casos, los GAD intervinientes y sus máximas autoridades deberán contar con la resolución de los órganos legislativos pertinentes en la cual autorizan a las máximas autoridades a suscribir los convenios de delegación, esta autorización debe ser expresa para la delegación, detallando los trámites que serán delegados de conformidad a los dispuesto en los artículos 60 literal "n", 67 literal "g" y 279 del COOTAD. Para la implementación del Modelo propuesto, esta autorización para el caso del GAD Municipal, será la Ordenanza que, como toda norma, deberá ser aprobada en dos debates por el Concejo Cantonal; por parte de los GAD Parroquiales

se anexa un borrador de resolución que se pone en consideración de las Parroquias.

La Ordenanza una vez aprobada se aplicará en todo el territorio cantonal, define una política pública; marca la relación Municipio-Parroquias Rurales, enuncia los principios rectores de la delegación, establece el procedimiento y las responsabilidades, no se concibe como un "candado" al modelo, sino por el contrario, permitirá que éste sea un proceso dinámico y progresivo, en función de los resultados que la evaluación periódica evidencie. El presente documento será un anexo de la Ordenanza.

1.5.5 LA FACULTAD SANCIONADORA, ENTRE EL COA Y EL COOTAD: LA PRIORIDAD DE LA SEGURIDAD JURÍDICA.

De las diversas reuniones y encuentros del equipo encargado de la construcción del Modelo con los técnicos y autoridades de los GAD Parroquiales, se identificó como un requerimiento común entre ellos la necesidad inminente de delegar los procesos realizados

en la Unidad Administrativa Sancionadora del GAD Municipal a los GAD Parroquiales.

El análisis de este tema fue exhaustivo y se llegó a la conclusión que en este caso no se recomienda la delegación, sino la desconcentración por las razones que exponemos a continuación.

En principio es necesario manifestar, que la Unidad Administrativa Sancionadora, ejerce la facultad de control descrita en el artículo 116 del COOTAD, más específicamente ejerce la facultad de control de 5 competencias Municipales, sustanciando procesos administrativos sancionadores provenientes de:

1. Dirección General de Control Municipal
2. Dirección General de Áreas Históricas y Patrimoniales
3. Comisión de Gestión Ambiental
4. Guardia Ciudadana
5. Sistema Tranviario.

De las posibilidades mencionadas, por los GAD Parroquiales solo podrían ejercer las tres primeras, siguiendo las áreas delegadas.

Teniendo en cuenta que la Unidad Administrativa Sancionadora ejerce la facultad de control, la delegación de esta facultad no podría ser realizada en base al artículo 279 del COOTAD, ya que este prevé la posibilidad de delegar únicamente la facultad de gestión de una competencia, más no la posibilidad de delegar el control de la misma.

Sin embargo, con la promulgación del Código Orgánico Administrativo-COA-, se incorpora una nueva noción de la delegación en nuestro sistema jurídico, en el artículo 69 del COA se dispone "*los órganos administrativos pueden delegar el ejercicio de sus competencias, incluida la de gestión...*". Al mencionar el COA "incluida la gestión", podríamos entender que se puede delegar todas las facultades que comprenden una competencia, por lo que sería posible la delegación de la facultad de control, de igual forma, aplicando una interpretación histórica de la normativa, la promulgación del COA deroga todas las disposiciones relativas al ejercicio de la facultad sancionadora de los GAD so pretexto de unificar la regulación de la misma en el COA.

Empero, debemos tener en cuenta que la

Unidad Administrativa Sancionadora sustancia procesos administrativos en los cuales existen garantías que se deben cumplir. Una de estas garantías es ser juzgado por la autoridad competente, y al estar la competencia delegada a través de una interpretación del artículo 69 del COA, consideramos que existiría un alto riesgo práctico de que la actividad jurídica producida por los ciudadanos, cuestione de manera frecuente la competencia de los GAD Parroquiales al sustanciar estos procesos. Hay que tener en cuenta, que sería necesario un solo precedente judicial que realice una interpretación diferente al artículo 69 del COA, para poner en riesgo el proceso entero de la delegación de esta facultad.

Por estos fundamentos, creemos que la facultad sancionadora del GAD Municipal no debería ser delegada por motivos de seguridad jurídica y así evitar constantes cuestionamientos a la competencia de los GAD Parroquiales por parte de los administrados, lo que provocaría una dilatoria innecesaria a los procesos.

La recomendación que establecemos es que desconcentre la Unidad Administrativa

Sancionadora con fundamento en los artículos 30, 77, 338 del COOTAD y el principio de subsidiariedad reconocido en la Constitución y la ley; es decir, la creación de segmentos de la Unidad Administrativa Sancionadora en territorio de los GAD Parroquiales, para así poder prestar un control más efectivo, oportuno y especializado.

1.5.6 LA RECAUDACIÓN: TRANSPARERENTAR EL ORIGEN TERRITORIAL DE LOS RECURSOS.

Respecto de la capacidad para que los GAD Parroquiales retengan los recursos generados por el ejercicio de la gestión de las competencias delegadas, buscando obtener en la medida de lo posible una delegación que sea autosustentable y que, además, pueda ser considerada una fuente de recursos para las Parroquias, se analizó que según el artículo 187 del COOTAD, que menciona como recursos propios de los GAD Parroquiales, los provenientes de la delegación de competencias realizadas por otros niveles de gobierno; y el artículo 342 del COOTAD

que establece la posibilidad de delegar la recaudación de los ingresos del GAD sin que esto implique el cambio del sujeto activo de la obligación tributaria, esto sería posible.

Sin embargo, la reflexión que ha primado ha sido la del principio de "solidaridad", en el sentido que sería injusto, y ahondaría aún más las brechas de inequidad entre las parroquias, si se considera que cada territorio tenga que implementar el Modelo propuesto en función de los recursos que generan los trámites delegados. La situación es aún más crítica si se considera que la propuesta supera la visión de trámites que generan tasas, y propone un doble pilar, territorial y poblacional, para llevar los servicios municipales al territorio.

Las parroquias rurales conurbanas son territorios con importante presión constructiva, en donde el volumen de trámites, y en consecuencia de recursos generados, permitiría garantizar la auto-sustentabilidad de las Unidades Territoriales Parroquiales (UTTP) propuestas, sin embargo, para las parroquias más apartadas, establecer una lógica de funcionamiento según los ingresos que perciba sería insuficiente y en ninguno de los ca-

sos podríamos considerar que las Unidades de Desarrollo Humano (UTDH) lograrían integrarse y trabajar.

En el primer ejercicio de la delegación en el año 2018, la definición del presupuesto por parroquia para asumir la delegación ya experimentó este error de considerar los recursos por trámites. El GAD Municipal se vio en la obligación de realizar una adenda a los convenios y modificar la forma del cálculo presupuestario.

En consideración a ello, la propuesta recoge la necesidad de determinar y transparentar el origen de los recursos, de manera que se pueda visibilizar todo lo generado en los territorios rurales, demostrando que el Modelo en su conjunto es sustentable, pues los ingresos generados en las 21 Parroquias cubren el presupuesto estimado para su implementación; y el aporte de los presupuestos participativos, cuya distribución proponemos considere las asimetrías entre los territorios, servirá para la ejecución de las obras, programas y proyectos, bajo la lógica que plantea la propuesta: buscando el desarrollo humano integral.

Así el cantón Cuenca construye un modelo

de equidad territorial en la práctica, transparentando los recursos generados y destinados para la atención y desarrollo integral de sus parroquias.

1.5.7 LA COMPETENCIA DE PLANIFICACIÓN: COMPETENCIA MUNICIPAL COORDINADA CON LAS PARROQUIAS.

De conformidad al artículo 55 literal "a" y 64 literal "d" del COOTAD con respecto a la planificación, el Gobierno Autónomo Descentralizado se encuentra en la obligación de coordinar con los GAD Parroquiales para la elaboración de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) del cantón. En el mismo sentido, las Parroquias deberán coordinar y realizar sus PDOT Parroquiales de conformidad a lo planificado en los planes cantonales.

De conformidad al artículo 35 de la LOOTUGS el GAD Parroquial puede tener la iniciativa de la elaboración de planes parciales, siempre que el GAD Municipal haya determinado polígonos de intervención en el territorio del

GAD Parroquial.

En el mismo sentido, de conformidad al artículo 52 de la LOOTUGS el GAD Parroquial puede tener la iniciativa en la elaboración de Unidades de Actuación Urbanística, de conformidad a la planificación emitida por el GAD Municipal en ejercicio de sus competencias de planificación cantonal.

1.5.8 ARTICULACIÓN CON EL PLAN DE TRABAJO DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL Y EL PDOT.

La Administración Municipal 2019-2023 contempla en su Plan de Trabajo el objetivo de conseguir una "Cuenca Efectiva" mediante la implementación de la eficiencia en el uso de los recursos y la eficacia en la consecución de los objetivos; estos criterios se establecen como pilares de la gestión municipal. Con este fin, se plantearon "Crear zonas del GAD Municipal donde exista cercanía a la ciudadanía para realizar trámites de: Avalúos, Catastro y Estadísticas; Cultura Educación y Deportes, Planificación, Control Mu-

nicipal, Obras Públicas y otros relacionados con el quehacer del ciudadano".

La Dirección General de Desarrollo Estratégico Institucional ha concentrado sus esfuerzos en medir, evaluar y analizar la ejecución de los trámites municipales de las distintas direcciones, identificando los trámites más recurrentes; los procesos, tiempos de resolución y problemas que impiden su ágil despacho a la ciudadanía e incorporando soluciones tecnológicas para incrementar sustancialmente el número de trámites que pueden hacerse en línea. La pandemia y las consecuencias medidas de confinamiento, se constituyeron en un acelerador de este proceso, que para muchos municipios significó un reto totalmente nuevo, y para otros, como el caso de Cuenca, una motivación para fortalecer y apresurar el trabajo planteado.

El Modelo Territorial para el Desarrollo Humano Integral de las Parroquias Rurales del cantón Cuenca, se encuentra en plena sintonía con estos objetivos de la administración, y la integración de Unidades Técnicas Territoriales Parroquiales (UTTP), se constituyen como una herramienta extra para alcanzar las metas trazadas por su PDOT Cantonal en don-

de se busca acercar la gestión municipal a los territorios rurales impulsando procesos de descentralización y delegación de competencias, con el propósito de acercar la gestión a los beneficiarios directos, reduciendo las distancias entre quien toma las decisiones y quien las ejecuta. Sin embargo, el Modelo se atreve a incorporar enfoques adicionales a los meramente administrativos para el despacho eficiente de trámites, concibiéndose como un modelo integral y plantea un sistema de fortalecimiento de los GAD Parroquiales, bajo los principios que se han expuesto, superando la desconcentración de servicios, para ir hacia la delegación efectiva en los trámites que legal y operativamente sean posibles, con una constante retroalimentación que permita cumplir la premisa que la descentralización entendida como servicio público promueve también la innovación en la gestión.

Por otro lado, el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón (PDOT), dentro del modelo de asentamientos humanos planteado, se propone un sistema de centralidades y nodos que tiene como objetivo fundamental, el promover una articulación y complementariedad entre los diferentes

asentamientos humanos rurales, al acercar a los ciudadanos los bienes, servicios, empleo, recreación y gestión; equilibrando y distribuyendo los beneficios que ofrece la ciudad, lo que permitirá reducir las brechas de inequidad socio-territorial impulsando la corresponsabilidad para la participación en la gestión sostenible del territorio. Dentro del descrito modelo se reconocen los nodos articuladores del área rural, que son territorios que por constituir centros que articulan el desarrollo del territorio en las diferentes parroquias rurales, se les han denominado de esta forma. Estos nodos, como su nombre indica, articulan el área urbana y todas las cabeceras urbano-parroquiales y las comunidades del área rural mediante ejes transversales como la movilidad, aglutinamiento y concentración de servicios públicos, servicios administrativos, culturales, económicos, emplazamiento de equipamientos mayores y la dotación sistemática de infraestructura de servicios básicos, entre otros.

El PDOT propone a más de los nodos de las áreas de desarrollo, nodos de desarrollo turístico y nodos de las parroquias. Para la formulación y estructura del modelo de gestión propuesto, hemos utilizado esta clasificación,

sobre todo los nodos de las áreas de desarrollo para que constituyan centros donde se solucionen problemas emergentes existentes en los territorios rurales y donde se ejecuten políticas públicas, planes y procesos que permitan garantizar una vida digna a las y los habitantes de todo el cantón, incorporando un apartado específico sobre el desarrollo socio cultural del cantón. Es en este sentido que la generación de Unidades Técnicas de Desarrollo Humano (UTDH) en las parroquias potenciará el cumplimiento de dichas metas, indicadores y políticas públicas.



2.1 EVALUACIÓN DEL GAD CANTONAL CUENCA

Definida la posibilidad legal de la delegación de la gestión y a su vez, la posibilidad que las parroquias asuman por delegación lo que los otros niveles de gobierno le encarguen, con las reflexiones que se han mencionado en el marco jurídico y bajo los conceptos orientadores, corresponde realizar un análisis que permita identificar la conveniencia y oportunidad de realizar el proceso de delegación, partiendo, como lo hemos indicado, de la situación actual y los aprendizajes producidos por los dos procesos que sirven de base de este trabajo, esto es, el proceso de delegación de los trámites de la Dirección General de Control Municipal vigente desde 2018 para 6 parroquias; y la evolución de los presupuestos participativos.

La evaluación que exponemos es el resultado del análisis de las 14 competencias constitucionales que corresponden al nivel Cantonal, y de las 20 funciones determinadas en el COOTAD; de la revisión del orgánico funcional del GAD Municipal; los trámites y procesos levantados desde la Dirección de Gestión Estratégica, su prioridad por demanda y el proceso de digitalización de ellos; múltiples diálogos abiertos con las instancias municipales encargadas de la gestión de

cada competencia; la articulación y análisis de visión del PDOT y PUGS Cantonal y la contraposición con las capacidades reales, operativas y financieras, para avanzar en un modelo descentralizado que no signifique una carga para las Parroquias, ni un mero acuerdo político usado a conveniencia ya por el Municipio, ya por la Parroquia, sino por el contrario, una nueva forma de gobernanza para el desarrollo equitativo, un impulso para el desarrollo integral de los territorios rurales.

2.1.1 ANÁLISIS A PARTIR DE LAS COMPETENCIAS CONSTITUCIONALES Y FUNCIONES ESTABLECIDAS EN EL COOTAD.

Se analizan las catorce competencias constitucionales, determinadas en el artículo 264 de la Carta Magna para el nivel cantonal, para determinar aquellas que legal y operativamente son posibles de entrar en un proceso de delegación hacia las parroquias; separándolas de aquellas que por su complejidad, especialidad o altos costos no po-

drían realizarse, a más de cumplir con los dos principios determinados como máximas para este proceso:

a) Toda acción donde se mire al cantón íntegramente o fuera a producir efectos generales y abstractos deberá permanecer en el GAD Municipal. Pero cualquier acción que influya de manera directa y exclusiva en el territorio de una parroquia, deberá ser delegada, siempre que el marco jurídico aplicable lo permita.

b) Todo trámite común, estandarizado y claramente resuelto a través de las ordenanzas o manuales de procesos del GAD Municipal deberá ser delegado; mientras que, los casos atípicos, complejos y cuya tramitación no esté claramente resuelta, deberán mantenerse en el GAD Municipal, mientras dure esta condición.

Por la dificultad de separar el análisis, en este apartado si bien se prioriza el análisis desde el GAD Cantonal, las reflexiones y particularmente las conclusiones a las que se llegan, son el producto del diálogo también con los actores parroquiales.

COMPETENCIA: (ART. 263, NO. 1)

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

RELACIÓN CON FUNCIONES DEL COOTAD: (ART 54, A; C; E)

- a)** Promover el desarrollo sustentable de su circunscripción territorial cantonal, para garantizar la realización del buen vivir a través de la implementación de políticas públicas cantonales, en el marco de sus competencias constitucionales y legales.
- c)** Establecer el régimen de uso de suelo y urbanístico, para lo cual determinará las condiciones de urbanización, parcelación, lotización, división, o cualquier otra forma de fraccionamiento de conformidad con la planificación cantonal, asegurando porcentajes para zonas verdes y áreas comunales;
- 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 de forma permanente, el seguimiento y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas establecidas.

ÁREA ENCARGADA: COORDINACIÓN GENERAL DE PLANIFICACIÓN Y GOBERNANZA.

ANÁLISIS:

La Coordinación General de Planificación y Gobernanza es la instancia municipal encargada de coordinar y articular la planificación territorial e institucional, con las distintas unidades ejecutoras o desconcentradas, direcciones, fundaciones y empresas públicas que conforman el GAD Municipal, a fin de cumplir con los objetivos y resultados que llevan a un adecuado desarrollo y ordenamiento territorial del cantón. Al ser la encargada de coordinar los esfuerzos de todas las instancias municipales, incluido empresas públicas, ha sido un actor clave dentro del proceso de construcción del presente modelo, aportando ideas y propuestas encaminadas a articular el modelo de gestión planteado con la planificación institucional y los objetivos propuestos por la actual administración; sobre todo, que el modelo sea una herramienta útil para mejorar el cumplimiento de la planificación territorial del cantón.

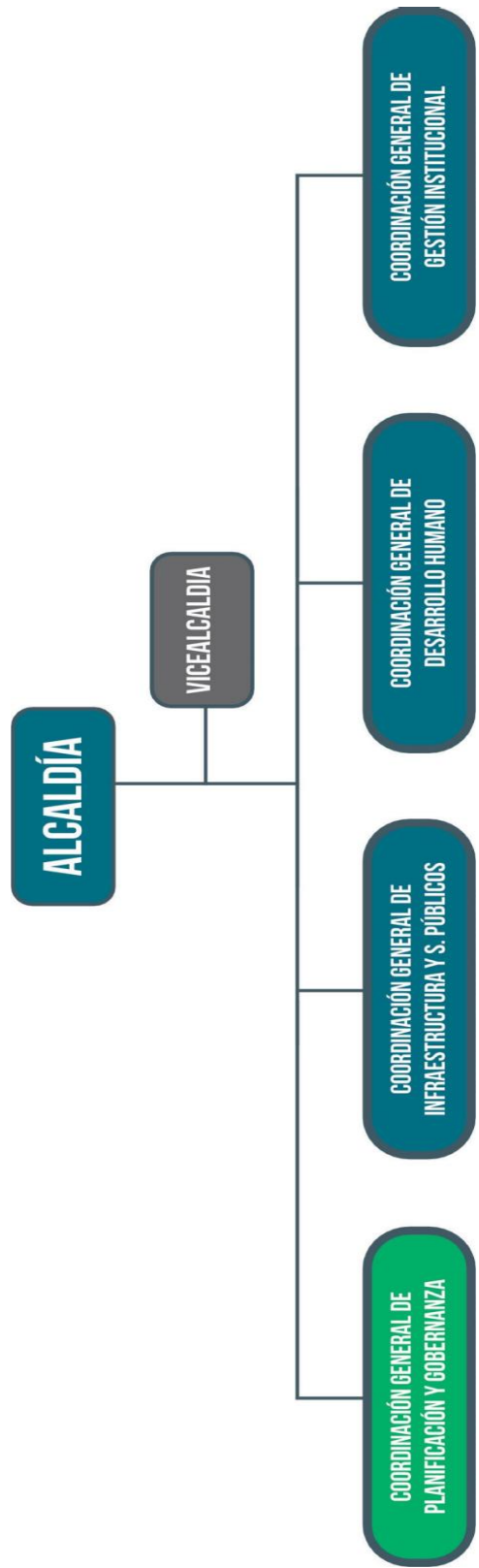


Figura 01. Ubicación en Orgánico Funcional - Coordinación General de Planificación y Gobernanza
Fuente: Reglamento Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos. GAD Municipal de Cuenca.
Elaboración: IERSE - Universidad del Azuay.

Dentro de sus atribuciones podemos resaltar:

- a)** Coordinar, facilitar y articular la formulación e implementación de políticas institucionales y públicas para los temas de movilidad, planificación y ordenamiento territorial.
- b)** Coordinar las acciones de los procesos o direcciones institucionales de responsabilidad de esta Coordinación General.
- c)** Ejecutar actividades de coordinación interinstitucional vinculadas a las áreas de Planificación y Gobernanza.

Sus productos y servicios son:

- 1.** Autorizar la desconcentración de la gestión administrativa del Alcalde o Alcaldesa, en procesos o direcciones institucionales de responsabilidad de esta Coordinación General, de acuerdo las delegaciones asignadas por la Máxima Autoridad.
- 2.** Informes de cumplimiento y avances de las actividades de los diferentes actores municipales a su cargo.
- 3.** Propuestas de ordenanzas, políticas institu-

cionales y públicas del área de su competencia.

- 4.** Realizar los indicadores de resultados de las actividades de los diferentes actores municipales a su cargo.

Pensar en delegar las acciones que realiza la Coordinación General de Planificación y Gobernanza además de no ser posible, iría en contra de las máximas establecidas con anterioridad pues sus actividades deben mirar al territorio de manera general y abstracta, sin prestar trámite alguno de cara al usuario. Sin embargo, adquiere un papel protagonista en la implementación del modelo de gestión planteado, al ser la instancia municipal competente para movilizar los esfuerzos de todos los actores municipales que intervienen en el modelo, de manera particular a todo el eje territorial.

De las direcciones que integran esta Coordinación, se desprende toda la gestión territorial, por lo que se las analiza según las competencias que les corresponden.

1. EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL.

Es ejercido por la Dirección General de Planificación supeditada a la Coordinación General de Planificación y Gobernanza mencionada, dirección que no presta servicios específicos ni tramitación abierta a la ciudadanía; su misión es la de orientar el aprovechamiento del territorio a través de los diversos procesos de planificación, vinculándolos a las políticas y accionar del GAD como gestor de desarrollo, en donde el actor fundamental es el ciudadano.

Sus atribuciones y responsabilidades se encuentran detalladas en el Reglamento Orgánico de Gestión Organizacional de Procesos del GAD Municipal del Cantón Cuenca desarrollados en cuatro subprocesos que son:

1. Planificación Territorial.

Entre sus funciones principales se encuentra la de actualizar el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) de acuerdo a la normativa vigente, generando y realizando ajustes a las metas e indicadores de seguimiento del PDOT.

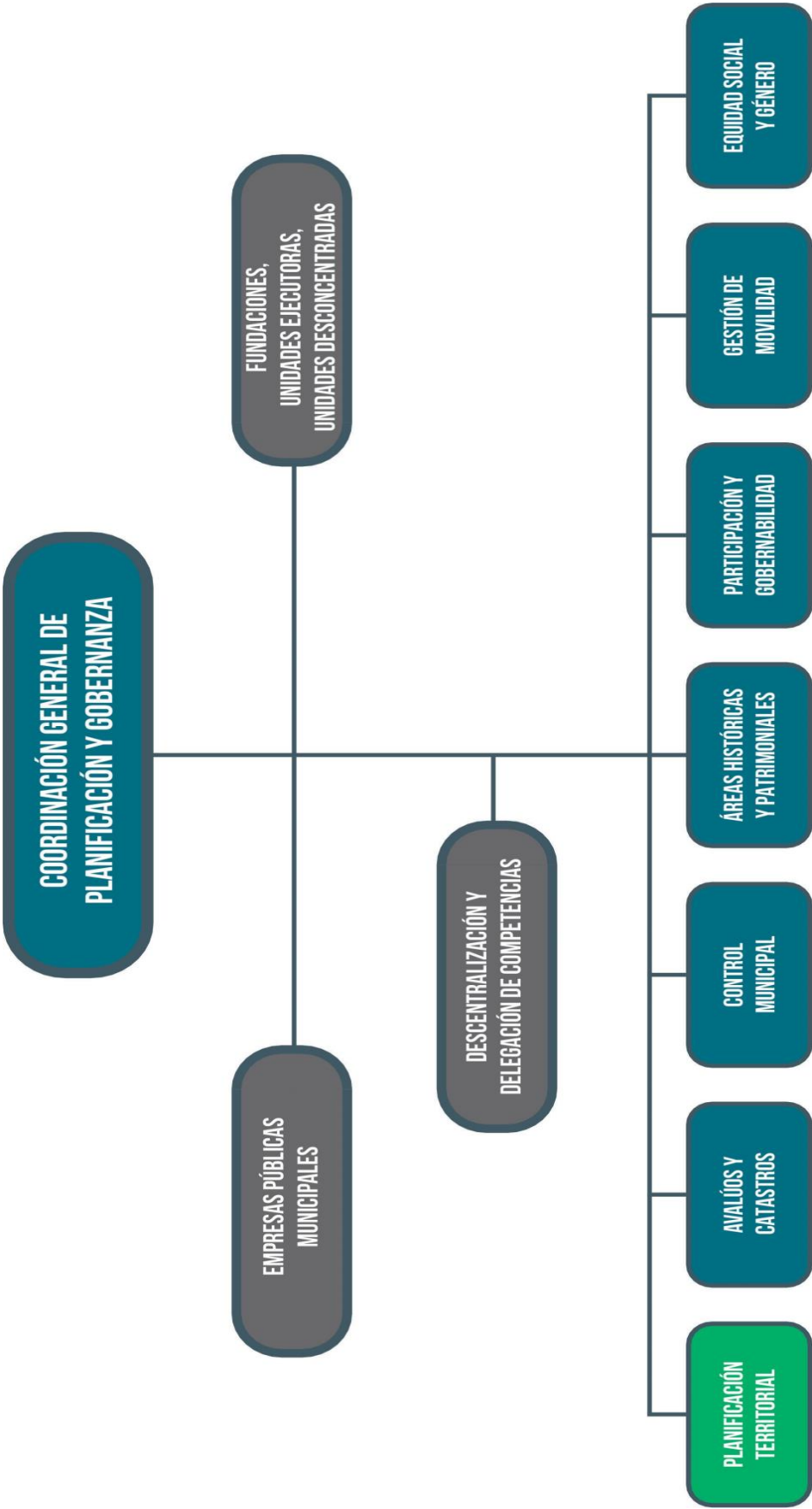


Figura 02. Ubicación en Orgánico Funcional - Proceso de Planificación Territorial. Dirección General de Planificación
Fuente: Reglamento Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos. GAD Municipal de Cuenca.
Elaboración: IERSE - Universidad del Azuay.

Este instrumento, según la Secretaría Nacional de Planificación, en esencia, es una propuesta para ordenar la gestión de un territorio, en armonía con los actores involucrados y de acuerdo a las vocaciones del territorio. Además, es un instrumento político, pues refleja la visión de desarrollo, estrategias, programas y proyectos que permiten alcanzar el plan de trabajo de la autoridad electa. Caracterizará de manera general el territorio cantonal y está construido de forma articulada con los PDOT parroquiales. A la fecha, el PDOT cantonal se encuentra en las etapas finales de actualización y será el marco estructurante del desarrollo territorial del cantón para los años subsiguientes.	Los planes parciales aprobados representan la herramienta de mayor repercusión en los territorios rurales. El marco normativo establecido en ellos permitirá determinar los sectores de desarrollo urbano-rural y sus características de edificabilidad y parcelación del territorio, entre otros, el mismo que será utilizado por las Unidades Técnicas Territoriales Parroquiales (UTTP) que proponemos en el Modelo para realizar sus funciones delegadas por parte de la Dirección General de Control Municipal	tiene como objetivo establecer los modelos de gestión del suelo y financiación del desarrollo urbano, de los programas y proyectos a través de los mecanismos de planificación y gestión y/o de las normas urbanísticas en el marco de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.	Los planes parciales aprobados representan la herramienta de mayor repercusión en los territorios rurales. El marco normativo establecido en ellos permitirá determinar los sectores de desarrollo urbano-rural y sus características de edificabilidad y parcelación del territorio, entre otros, el mismo que será utilizado por las Unidades Técnicas Territoriales Parroquiales (UTTP) que proponemos en el Modelo para realizar sus funciones delegadas por parte de la Dirección General de Control Municipal
Una vez aprobado, el PUGS tendrá vigencia por los próximos 12 años y no podrá ser modificado en ese período. Su valor radica en que establece el marco normativo y detalla las regulaciones que permiten implementar el modelo territorial deseado. Por ello, es de vital importancia su articulación con la planificación territorial parroquial.	2. Ordenamiento Territorial Urbanístico. Este subproceso en general se encuentra orientado hacia actuaciones más específicas en el territorio de carácter urbano.	Una vez aprobado, el PUGS tendrá vigencia por los próximos 12 años y no podrá ser modificado en ese período. Su valor radica en que establece el marco normativo y detalla las regulaciones que permiten implementar el modelo territorial deseado. Por ello, es de vital importancia su articulación con la planificación territorial parroquial.	2. Ordenamiento Territorial Urbanístico. Este subproceso en general se encuentra orientado hacia actuaciones más específicas en el territorio de carácter urbano.
La Dirección General de Planificación Territorial también tiene la función de asesorar técnicamente a los GAD Parroquiales en los procesos de actualización de los PDOT parroquiales y elaborar proyectos de ordenanzas vinculados a los procesos de planificación cantonal; así como en intervenciones urbanísticas a través de la generación de planes parciales que pueden ser elaborados por las parroquias y que <i>persé</i> deberán estar incluidos en el PUGS Cantonal.	Sus atribuciones y responsabilidades estarán orientadas a la elaboración y actualización de planes de actuación urbana, así como la elaboración de instrumentos de planificación y ordenamiento territorial en la misma escala. En ese sentido, realiza ajustes en la planificación urbanística a través de planes especiales y/o puntuales por ejemplo el Plan Especial del Centro Histórico de Cuenca.	La Dirección General de Planificación Territorial también tiene la función de asesorar técnicamente a los GAD Parroquiales en los procesos de actualización de los PDOT parroquiales y elaborar proyectos de ordenanzas vinculados a los procesos de planificación cantonal; así como en intervenciones urbanísticas a través de la generación de planes parciales que pueden ser elaborados por las parroquias y que <i>persé</i> deberán estar incluidos en el PUGS Cantonal.	Sus atribuciones y responsabilidades estarán orientadas a la elaboración y actualización de planes de actuación urbana, así como la elaboración de instrumentos de planificación y ordenamiento territorial en la misma escala. En ese sentido, realiza ajustes en la planificación urbanística a través de planes especiales y/o puntuales por ejemplo el Plan Especial del Centro Histórico de Cuenca.
El PUGS, según lo determina la LOOTUGS, es un instrumento de planificación y gestión que	Una de sus funciones de interés para las pa-		

roquias rurales, es la de formular programas de: regularización de la ocupación informal del suelo, regularización de vivienda informal, mejoramiento barrial integral, mitigación y reubicación de familias asentadas en zonas de riesgo; regeneración del tejido urbano residencial y promoción de tipologías de vivienda de interés social.

3. Planes, programas y proyectos.

Como su nombre lo indica, el subproceso estará encargado principalmente de elaborar

proyectos a nivel de concepto, pre-factibilidad y factibilidad para su implementación en el territorio, relacionados fundamentalmente al mejoramiento del espacio público en el territorio cantonal de acuerdo a la priorización de proyectos especificada en el PDOT cantonal y evalúa las solicitudes y requerimientos ciudadanos o institucionales para la dotación de equipamientos de acuerdo a las competencias del GAD Municipal.

4. Diseño Geométrico de Vías.

Es un subproceso técnico enteramente enfocado a la planificación vial del territorio. Realiza levantamientos topográficos: planimétrico georeferenciados de las vías e intersecciones planificadas, así como el diseño vertical y horizontal de las mismas. Una de las funciones relacionadas con la competencia de la Dirección General de Control Municipal, es la revisión y aprobación de los diseños geométricos viales planteados por profesionales externos para lotizaciones.

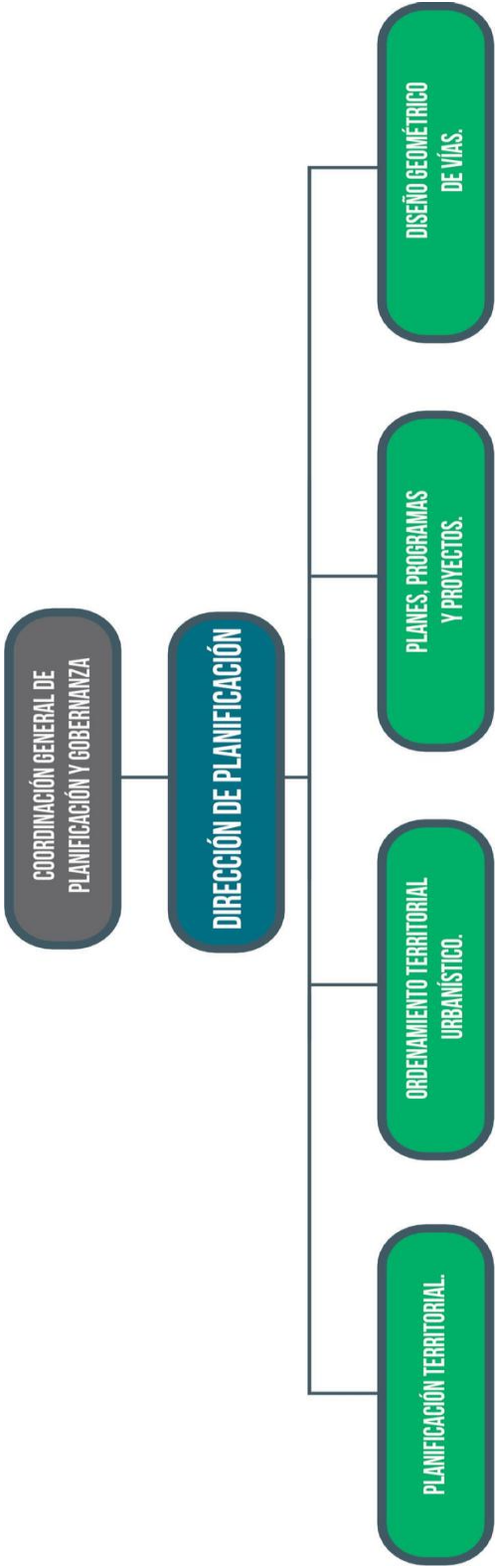


Figura 03. Subprocesos - Dirección General de Planificación.
Fuente: Reglamento Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos. GAD Municipal de Cuenca.
Elaboración: IERSE - Universidad del Azuay.

2. SITUACIÓN ACTUAL - PLANIFICACIÓN.

El Cantón Cuenca cuenta con un área aproximada de 320.000 Ha y clasifica de manera general su suelo en cuatro tipos: Suelo de producción, suelo de protección, suelo rural y de expansión urbana y suelo urbano. El suelo urbano y de expansión urbana, representan 4,3% del territorio mientras que 95,7% corresponde a suelo rural junto con el suelo de producción y de protección. Como se observa, la mayor cantidad del territorio es rural.

Actualmente las Parroquias Rurales del Cantón Cuenca cuentan con una planificación territorial general planteada a través de su PDOT cantonal que se encuentra en proceso de actualización y cuyas características específicas para el suelo rural de expansión urbana y cabeceras urbano parroquiales están determinadas por el PUGS Cantonal, a través del trazado de Polígonos de Intervención Territorial (PITS) determinados por la Dirección General de Planificación.

Los polígonos establecen espacialmente los límites de las zonas de planificación rural prio-

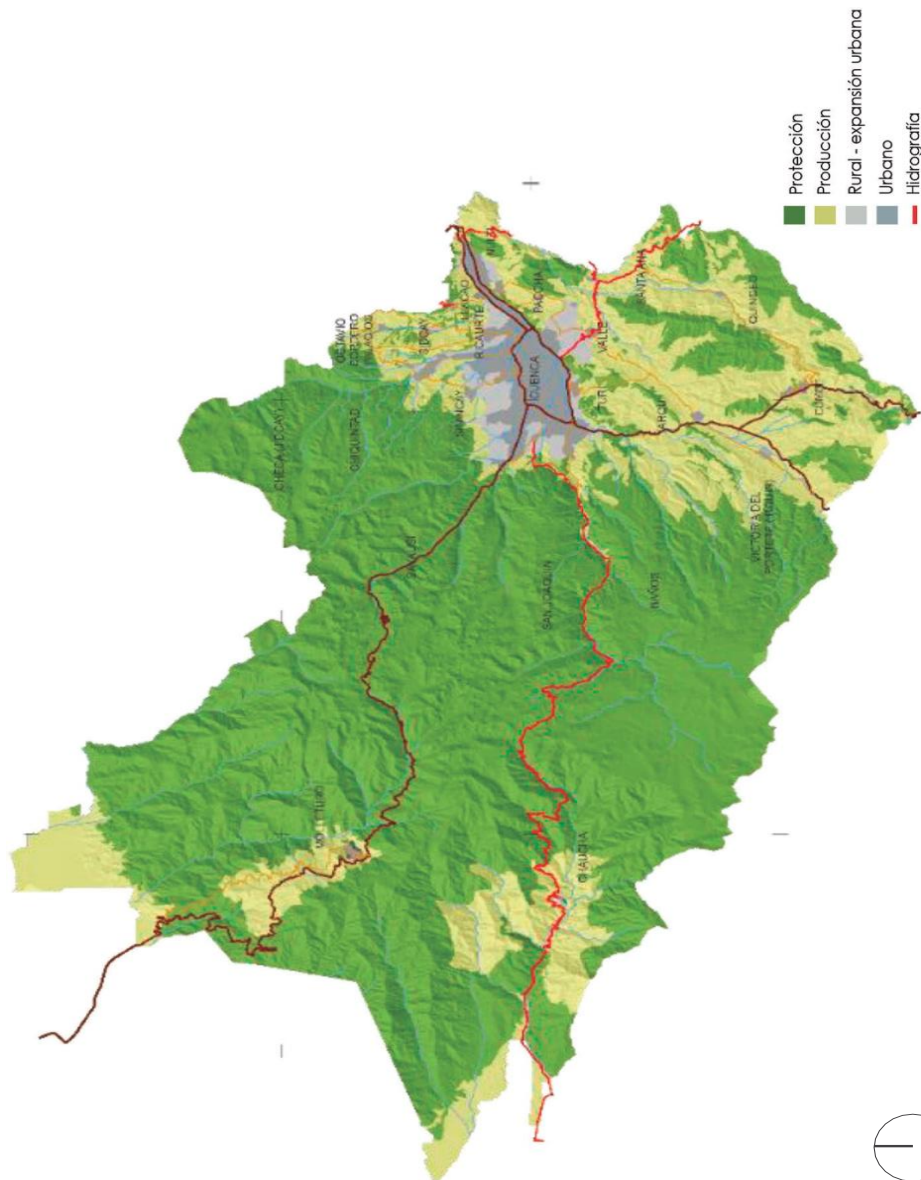


Figura 04. Subclasificación del suelo del Cantón Cuenca.

Fuente: GAD cantón Cuenca.

Elaboración: UGEC GAD cantón Cuenca, PDOT 2020.

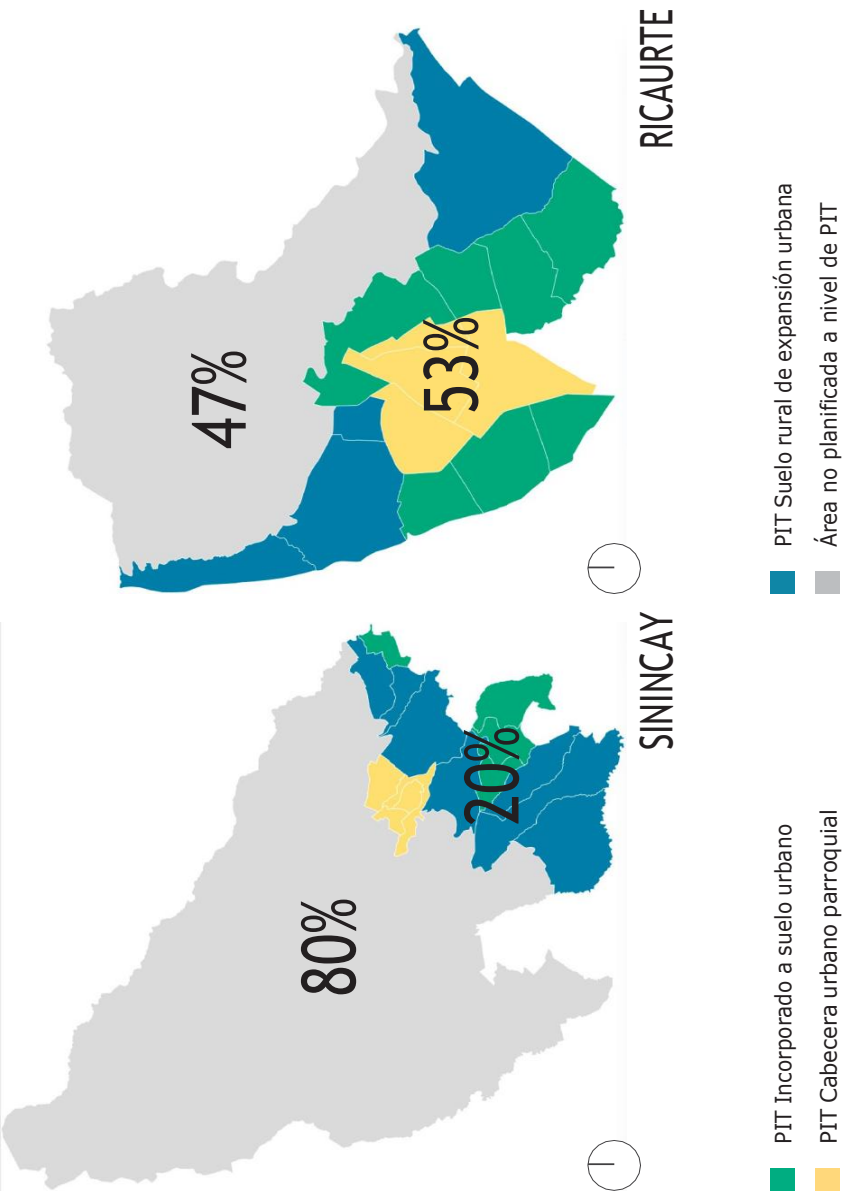


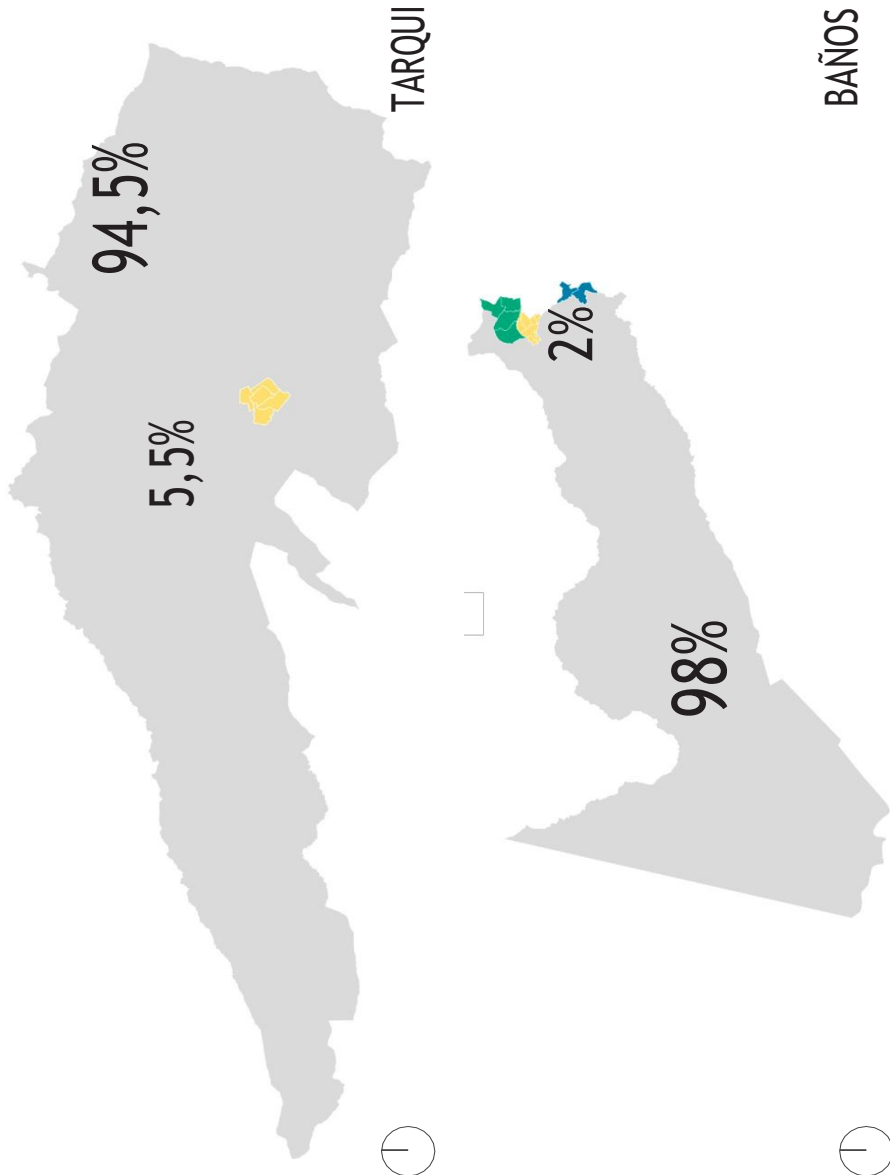
Figura 05. PIT Planificados GAD Sinincay, GAD Ricaurte.
Fuente: Dirección General de Planificación - GAD Municipal.

Elaboración: IERSE - Universidad del Azuay

ritarias para el cantón, que deberán ser planificados a través de planes parciales impulsados en conjunto por los GAD Parroquiales y el GAD Municipal a través de su Dirección General de Planificación según su agenda.

En las 21 parroquias rurales, según información entregada por la Dirección General de Planificación en el mes de mayo del 2021, las parroquias cuentan con un total de 127 PITS considerados para el PUGS Cantonal 2021, que representan aproximadamente el 2,15% del total del territorio rural, de los cuales 55 pertenecen a las cabeceras urbano parroquiales, 46 a suelo de expansión urbana y 26 que han sido incorporados al suelo urbano del cantón.

Los PITS rurales representan un bajo porcentaje del territorio rural, ello no significa un dato negativo para el desarrollo cantonal, puesto que su fin es delimitar y caracterizar zonas donde se norma, regulariza y se permite acciones antrópicas y urbanísticas en el territorio y que han sido reconocidas y evaluadas en conjunto por la Dirección General de Planificación, los GAD Parroquiales y los diferentes actores territoriales rurales; al contrario, los polígonos establecidos en el PUGS



BAÑOS

Figura 06. PITT Planificados GAD Tarqui, GAD Baños.
Fuente: Dirección General de Planificación - GAD Municipal.

obedecen al PDOT Cantonal buscando no entrar en conflicto con zonas de planificación de mayor escala como la zonas de recarga hídrica, de interés ambiental o paisajístico, agrícola, bosques protectores, entre otros.

De este grupo de 127 PITS, no se han podido identificar cuales cuentan con planificación aprobada (planes parciales) y cuales aún no la tienen. Mediante reuniones mantenidas con los GAD Parroquiales, se pudo evidenciar que, si bien existen PITS delimitados por el PUGS Cantonal, algunos aún no tienen planificación específica.

Parroquias consideradas como nodos de desarrollo en el PDOT como Ricaurte y Sinincay, debido a su cercanía al área urbana del cantón, son las que cuentan con mayor porcentaje de área determinada dentro de PITS territoriales especificados en el PUGS Cantonal y alcanzan 53% y 20% respectivamente. (Figura 05, PITT Planificados GAD Sinincay, GAD Ricaurte.)

Por otro lado, Tarqui, Baños y El Valle, alcanzan 5,5%, 2% y 28,5% en su orden. (Figura 06 y 07, PITT Planificados GAD Tarqui, GAD Baños y

Ordenamiento Territorial) y PUGS (Planes de Uso y Gestión de Suelo) del cantón Cuenca son la base para la planificación territorial y debe alimentarse de planificaciones parciales que aborden el territorio según las demandas y necesidades de las parroquias rurales del cantón.

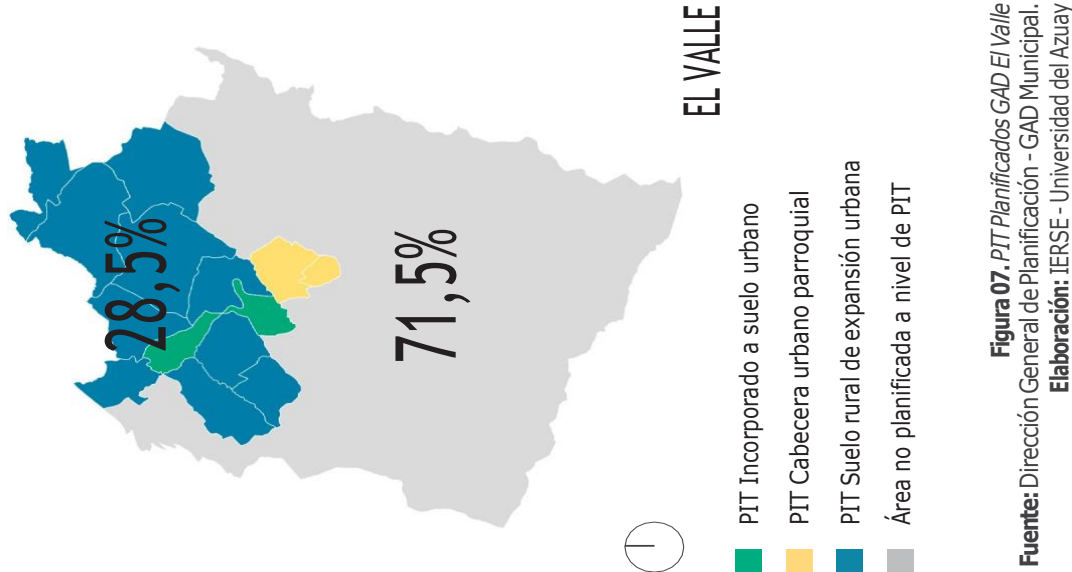
Actualmente los planes son impulsados y financiados por la Dirección General de Planificación, según el PUGS Cantonal y según los recursos disponibles, este último, siendo el mayor obstáculo para la contratación de los mismos.

A través de reuniones con la Dirección General de Planificación, técnicos encargados del desarrollo del PUGS y talleres participativos realizados con los GAD Parroquiales, se coincidió que la incorporación oportuna de planes parciales alineados al PDOT y PUGS cantonal en las parroquias rurales contribuyen al cumplimiento del modelo territorial deseado, sin embargo, no son desarrollados a tiempo.

Los GAD Parroquiales participaron del desarrollo del PUGS y PDOT Cantonal, por lo que la mayoría de los PITS reconocidos como urgentes están debidamente incluidos en el

GAD El Valle.) Las parroquias rurales en donde existe mayor presión de urbanización, son aquellas que presentan mayores problemas. El fraccionamiento de suelo es más frecuente y muchas veces se lo realiza de forma irregular a través de figuras como adjudicación de suelo por prescripción o de forma regular por medio de la propiedad horizontal (condominios). De la misma forma, se realizan construcciones sin permisos por falta de conocimiento de la ciudadanía, así como por ausencia de control en el territorio y por otros factores como la ausencia de sanciones efectivas que promueven la ilegalidad de las construcciones. Estos problemas a su vez ocasionan que las planificaciones planteadas en los polígonos no sean aplicables y que requieran actualización

El correcto ejercicio del control en el territorio necesariamente depende de una planificación aprobada. Según la LOOTUGS, esta competencia -planificación- no es delegable a niveles inferiores de gobierno, sin embargo, exige una coordinación permanente y la Ley permite acciones de iniciativa parroquial, que deberán ser aprobadas por el nivel cantonal. El PDOT (Plan de Desarrollo y



mismo. Sin embargo, la preocupación de los GAD Parroquiales se mantiene por cuánto ante la limitante de recursos, las prioridades de planificación de las parroquias no son las prioridades a nivel cantonal.

3. CONCLUSIÓN.

Competencia no delegable según la LOOTUGS. Se propone establecer una coordinación entre la Dirección General de Planificación y las Parroquias, particularmente aquellas de mayor presión urbanística, para la elaboración de planes parciales; se recomienda que los presupuestos participativos puedan ser invertidos en Planes Parciales debidamente aprobados por la Dirección General de Planificación.

COMPETENCIA: (ART. 263, NO. 1)

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

RELACIÓN CON FUNCIONES DEL COOTAD: (ART 54, M; O; P)

m) Regular y controlar el uso del espacio público cantonal y, de manera particular, el ejercicio de todo tipo de actividad que se desarrolló en él, la colocación de publicación, redes o señalización;

o) Regular y controlar las construcciones en la circunscripción cantonal, con especial atención a las normas de control y prevención de riesgos y desastres;

p) Regular, fomentar, autorizar y controlar el ejercicio de actividades económicas, empresariales o profesionales, que se desarrollen en locales ubicados en la circunscripción territorial cantonal con el objeto de precautelar los derechos de la colectividad

ÁREA ENCARGADA: DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROL MUNICIPAL.

ANÁLISIS:

El ejercicio de la competencia de uso y gestión de suelo se sustenta tanto en las distintas herramientas de planificación aprobadas como en el catastro, por tanto, se vincula directamente con la competencia de planificación y con la competencia de formar y administrar catastros inmobiliarios.

La Dirección General de Control Municipal brinda atención en un total de 14 procesos. El proceso de delegación de competencias a los GAD Parroquiales iniciado en el año 2018 arrancó con la delegación de 9 de los 14 trámites, hacia 6 parroquias.

Los 9 trámites que ya han sido motivo de delegación fueron analizados en detalle en la Guía Metodológica para el Convenio (2020) de delegación; y en su momento por quienes dirigieron el proceso inicial en el año 2018. En este apartado nos concentramos en analizar los 5 trámites restantes, aún no delegados, que son:

1. Permiso de Rótulos y Letreros.

2. Registro Municipal Obligatorio para el ejercicio de actividades económicas en el cantón Cuenca (RMO).

3. Permiso y renovación de uso del espacio público.

4. Permiso para rótulos y letreros eventuales para eventos o concentraciones masivas y campañas electorales.

5. Permiso para eventos.

En la Dirección General de Control Municipal, estos trámites son realizados por dos áreas distintas que comparten coordinador. Por un lado, está el Área de Registro Municipal Obligatorio (RMO) y por otro, el área de Vía Pública.

Según información proporcionada por la Dirección General de Control Municipal, el área de RMO cuenta con tres técnicos, una secretaria y cuatro inspectores. Sus funciones están relacionadas al permiso de letreros fijos y eventuales y al control de actividades económicas e inspecciones. La totalidad de estos trámites son ingresados y gestiona-

dos por la ciudadanía en línea a través del Sistema de Gestión de Trámites Municipales -SIGTRAM-, pero mantiene también el sistema TAC (Trámites de Áreas Históricas y Control) para tramitación presencial, sistema que tiene alta demanda por la población rural.

Por otro lado, el Área de Vía Pública, cuenta con dos técnicos, un inspector y una secretaria y sus funciones están relacionadas con los permisos para espectáculos públicos, uso del espacio público, permiso para comercio autónomo o informal (muy importante para los GAD Parroquiales) y la publicidad móvil. Todos estos trámites son gestionados a través de la plataforma TAC, con la participación presencial del solicitante.

El mayor problema que se ha identificado en esta área, es que no existe un manual claro del proceso para la obtención del RMO. Si bien las actividades se encuentran catalogadas entre leves, moderadas y conflictivas no existe un listado más específico o desagregado por actividad que determine cuál-

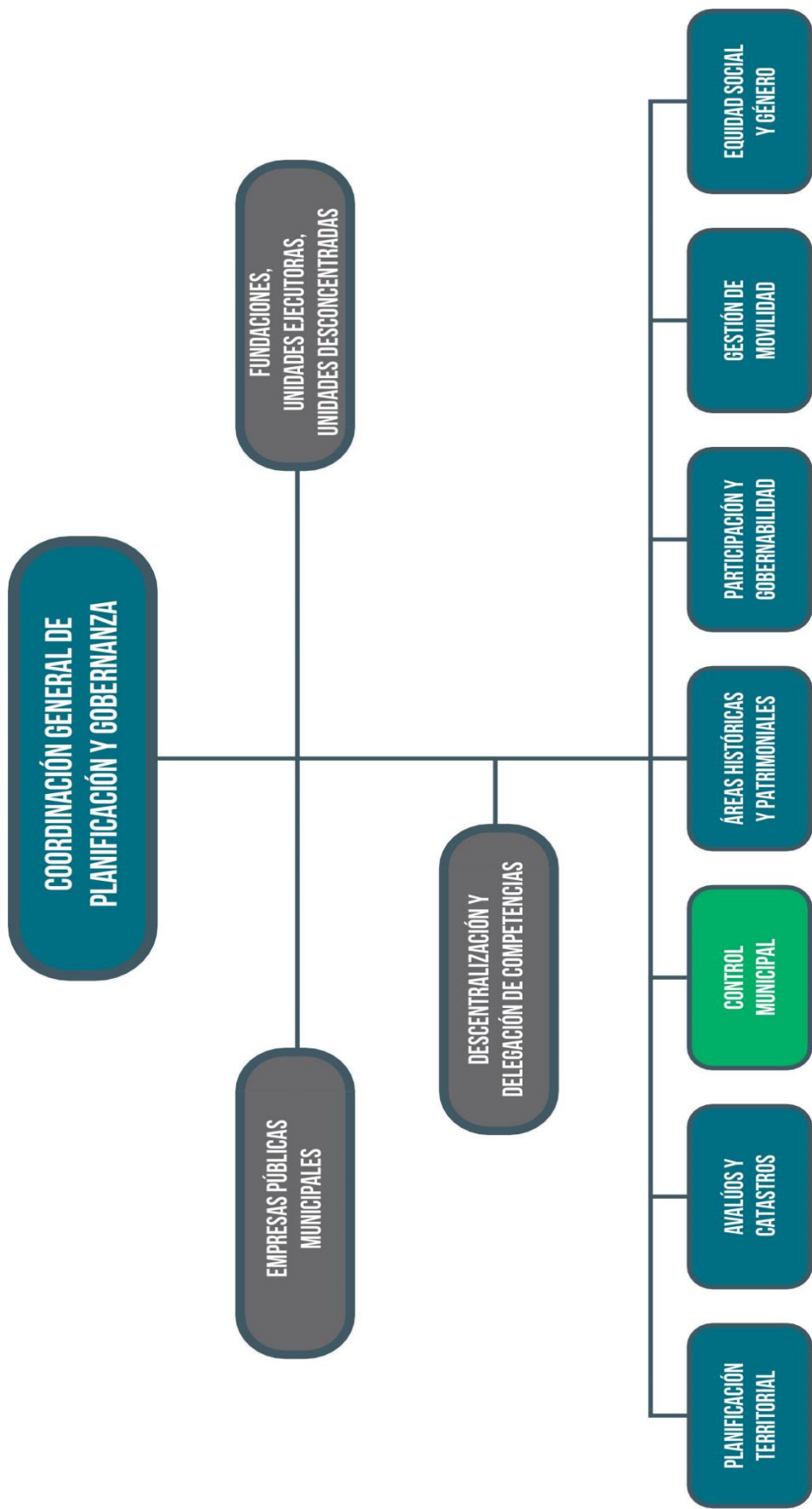


Figura 08. Ubicación en el orgánico funcional: Control Municipal
Fuente: Reglamento Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos. GAD Municipal de Cuenca.
Elaboración: IERSE - Universidad del Azuay.

TRÁMITES GENERALES 2017 - 2019 (Control Municipal)			
Item	Trámites Delegados	Trámites no Delegados	Total
Cantidad	55054	72797	127851
Porcentajes	43%	57%	100%

Tabla 01. Histórico - Trámites Generales 2017 - 2019, Dirección General de Control Municipal.
Fuente: SIGTRAM - GAD Municipal de Cuenca.
Elaboración: IERSE - Universidad del Azuay

TRÁMITES DELEGADOS 2017 - 2019 (Control Municipal)				
Item	Cantidad 2017	Cantidad 2018	Cantidad 2019	Promedio
Urbano	13044	12145	11022	66%
Rural	6526	5488	6829	34%
TOTAL	19570	17633	17851	100%

Tabla 02. Histórico - Trámites Delegados 2017 - 2019, Dirección General de Control Municipal.
Fuente: SIGTRAM - GAD Municipal de Cuenca.
Elaboración: IERSE - Universidad del Azuay

TRÁMITES NO DELEGADOS 2017 - 2019 (Control Municipal)				
Item	Cantidad 2017	Cantidad 2018	Cantidad 2019	Promedio
Urbano	21535	22484	21410	90%
Rural	2262	2399	2707	10%
TOTAL	23797	24883	24117	100%

Tabla 03. Histórico - Trámites No Delegados 2017 - 2019, Dirección General de Control Municipal.
Fuente: SIGTRAM - GAD Municipal de Cuenca.
Elaboración: IERSE - Universidad del Azuay

les de ellas requieren de una inspección por parte de la Dirección General de Control Municipal previa al otorgamiento del RMO, por lo que queda abierta al criterio del técnico encargado del proceso. Esta caracterización es necesaria para establecer un procedimiento regularizado para el otorgamiento de RMO y obtener una estadística de carga tramitológica por técnico encargado para una posterior propuesta de contratación de personal adicional para las UTPP propuestas.

Actualmente la totalidad de los trámites no delegados que son gestionados por la Dirección General de Control Municipal, representan en promedio desde 2017 a 2019 57% de la carga total de trámites que gestiona la Dirección, de los cuales 90% son realizados en parroquias urbanas y un escaso 10% corresponde a parroquias rurales. (Tabla 01, Histórico - Trámites Generales 2017 - 2019, Dirección General de Control Municipal.)

En su mayoría, de este grupo de trámites, corresponde a solicitudes de RMO. Estos datos y porcentajes bajos de ejecución de los 5 trámites no delegados, pueden interpretarse o relacionarse al escaso control de actividades comerciales y de uso del espacio público en

las parroquias rurales por lo que las Unidades Técnicas Territoriales Parroquiales -UTTP- propuestas pueden jugar un papel importante en este aspecto.

En cuanto a la tramitación de Permisos para Eventos en espacios públicos, mediante reuniones con los GAD Parroquiales y la Dirección General de Control Municipal, se pudo constatar que las parroquias son las competentes para otorgar este permiso, según lo dispone el artículo 70 literal "S" del COOTAD por lo que no hace falta delegación alguna.

Para los eventos realizados en espacios privados como salones de eventos, centros de convenciones, o establecimientos educativos privados, el GAD Municipal a través de la Dirección General de Control Municipal, es el encargado.

La recaudación anual promedio entre el año 2017 y 2019 por solicitud y gestión de los 5 trámites no delegados en todo el cantón, es de \$230.151,00, este valor representa 31% del total recaudado por la Dirección General de Control Municipal, en donde aproximadamente 9% se origina en trámites rurales; valor que puede aumentar considerablemente si

es que la gestión de los trámites relacionados con las actividades comerciales y de uso del espacio público sea delegado hacia los GAD Parroquiales.

Los permisos para uso del espacio público y uso de puestos ambulantes, no se encuentran clasificados por parroquia sino a través de la cédula del solicitante por lo que no se puede establecer si se trata de ciudadanos que viven en parroquias rurales o en la zona urbana.

Se analizó la factibilidad de delegación de cada uno de los cinco trámites adicionales a través de talleres participativos con el personal técnico de las parroquias que asumieron el convenio en el año 2018, y que actualmente tienen integradas las Unidades de Control Parroquial (UCTP) para que estos procesos sean tramitados por sus equipos técnicos.

Se realizó también un trabajo coordinado con la Dirección General de Control Municipal y sus técnicos pertenecientes a las Áreas de RMO y Vía Pública, a través de 3 reuniones con quienes se clarificó la ruta de cada uno de los procesos y se identificaron las potencialidades y dificultades que pueden tener

las parroquias rurales al momento de prestar estos nuevos servicios.

De la misma manera se analizó la base de datos proporcionada por la Dirección General de Control Municipal (SIGTRAM) en donde se pudieron identificar y cuantificar la carga tramitológica que significarán los cinco nuevos procesos que posteriormente asumirían las parroquias rurales y el personal técnico necesario para que los servicios tengan un rendimiento similar o mayor al de la Dirección General de Control Municipal al momento que son delegados a las parroquias.

Los resultados obtenidos para cada uno de los cinco trámites analizados son los siguientes.

1. PERMISO DE RÓTULOS Y LETREROS.

El trámite permite la obtención de permisos para la instalación de publicidad exterior de las diferentes actividades económicas ejercidas en el cantón Cuenca, (rótulos o letreros), ya sea por primera vez o renovación del mencionado trámite, con excepción del Centro Histórico ya que es competencia de la Dirección General de Áreas Históricas y Pa-

trimoniales.

SITUACIÓN ACTUAL:

Si bien este proceso lo puede hacer cualquier persona natural o jurídica del cantón también de forma online sin necesidad de acudir a una ventanilla, los GAD Parroquiales expresan su preocupación debido a que la tramitación presencial tiene mayor incidencia en la ruralidad por distintos factores como la falta de cobertura de internet en sus territorios y la preferencia o costumbre de su población de gestionar los trámites de forma presencial. Es importante mencionar que el traslado del servicio a las Juntas Parroquiales evitaría movilizaciones innecesarias de su población hacia el centro histórico de la Ciudad.

Esta realidad ha provocado que surjan “tramitadores” que se aprovechan de los habitantes de sus parroquias; cobran sumas importantes por la realización de un trámite que es gratuito en la plataforma online Cuenca en Línea (SIGTRAM).

Desde las parroquias se podría brindar acompañamiento sobre procesos en línea; los funcionarios pueden atender con mayor

calidez, calidad y eficiencia. Las parroquias entienden que la capacitación de sus habitantes sobre solicitudes de trámites es prioritaria y puede ser atendida por sus Unidades con acompañamiento de la Dirección General de Control Municipal; se enfatizó sobre la virtud de brindar atención directa, ingresando, tramitando y despachando en sus propios territorios.

La Dirección General de Control Municipal, por su parte, identificó con claridad el problema y mencionó que no generaría mayores complicaciones a los GAD Parroquiales debido a que su tramitación es simple y requiere únicamente la participación de un técnico para recepción, revisión, inspección y des-

pacho de documentos en periodos cortos de tiempo. Como la Carta de Trámites entregada por la Dirección General de Desarrollo Estratégico Institucional lo expresa, este trámite tiene un tiempo máximo de respuesta de 5 días.

También se pudo identificar que las solicitudes de este trámite en particular están concentradas en el área urbana del cantón, esto debido a que no existe control en el territorio rural que permita identificar la colocación de letreros sin permisos para posteriormente levantar y hacer efectiva una sanción. La presencia de un inspector en el territorio que verifique y controle la colocación de letreros y atienda oportunamente las infracciones

PERMISO DE RÓTULOS Y LETREROS 2017 - 2019 (Control Municipal)			
Item	Cantidad 2017	Cantidad 2018	Cantidad 2019
Urbano	4093	4445	4473
Rural	370	464	589
SUBTOTALES	4463	4909	5062
TOTAL 2017-2019	14434		

Tabla 04. Histórico de solicitudes Rótulos y Letreros. 2017 – 2019). Fuente: SIGTRAM - GAD cantón Cuenca.

es de gran importancia y contribuirá a evitar posibles efectos de contaminación visual que podrían presentarse por el desorden y abuso de letreros colocados indiscriminadamente y que es la razón de regular este acto.

Este trámite entre los años 2017 y 2019 tuvo un total de 14.434 de solicitudes en donde únicamente 10% de las mismas corresponden a solicitudes en el área rural del cantón. (Tabla 04, *Histórico de solicitudes Rótulos y Letreros. 2017 - 2019*).

CONCLUSIÓN:

Trámite de baja complejidad; tanto parroquias como entidad municipal coinciden en la conveniencia de delegar a las parroquias.

2. REGISTRO MUNICIPAL OBLIGATORIO PARA EL EJERCICIO DE ACTIVIDADES ECONÓMICAS EN EL CANTÓN CUENCA (RMO).

Este trámite faculta a la persona interesada aemplazar cualquier tipo de actividad diferente a la vivienda, según la calificación del uso de suelo, y de acuerdo a las disposicio-

nes vigentes, especificadas para cada sector de planeamiento, así como los planes de actuación urbanística correspondientes. Esta área de la Dirección General de Control Municipal es el punto de inicio para saber si la actividad puede o no emplazarse en algún sector y cumplir con las exigencias previo a su funcionamiento.

SITUACIÓN ACTUAL:

Los técnicos de las parroquias rurales que se encuentran acogidas al Convenio de Delegación de la Gestión de Competencias de Uso y Ocupación del Suelo, manifestaron que algunos de los RMO o coloquialmente conocidos como Permisos de Funcionamiento,

que han sido otorgados por la Dirección General de Control Municipal, no corresponde a la realidad de territorio y se permiten usos que no son compatibles con los usos permitidos lo que causa un conflicto en el territorio.

Las reuniones mantenidas con la Dirección General de Control Municipal clarificaron la ruta del proceso, el personal técnico involucrado para la gestión del mismo y las ventajas y dificultades que tendría la delegación de este servicio hacia las parroquias rurales. De la misma manera, en este trámite la inspección en el territorio juega un papel fundamental para su funcionamiento.

Hoy las solicitudes recibidas por el GAD Muni-

RMO 2017 - 2019 (Control Municipal)		
Item	Cantidad 2017	Cantidad 2018
Urbano	11652	11865
Rural	1892	1935
SUBTOTALES	13544	13800
TOTAL 2017-2019	41480	

Tabla 05. *Histórico de solicitudes RMO. 2017 - 2019*.
Fuente: SIGTRAM - GAD cantón Cuenca.

cial en territorio Rural son muy escasas (*Ta-bla 05, Histórico de solicitudes RMO. 2017 - 2019*) y corresponden únicamente a 14% del total de solicitudes. Acercar y acompañar el trámite podría motivar a sus ciudadanos a cumplir con la normativa; al igual que con el trámite de letreros se evitaría desplazamientos innecesarios al centro de la ciudad.

CONCLUSIÓN:

Trámite de baja complejidad; tanto parroquias como entidad municipal coinciden en la conveniencia de delegarlo.

3. PERMISO Y RENOVACIÓN DE USO DEL ESPACIO PÚBLICO.

Este trámite otorga el permiso eventual del uso del espacio público para las actividades de comercio y servicio permitidas en parques, plazoletas, áreas verdes, parterres luego de haber obtenido el visto bueno del uso del espacio por parte de la empresa EMAC EP.

SITUACIÓN ACTUAL:

Mediante los talleres participativos con los GAD Parroquiales se identificaron algunas dificultades que se tienen al momento de brindar el servicio. Si bien el otorgamiento de permisos sigue la misma hoja de ruta usada por la Dirección General de Control Municipal, ningún GAD Parroquial tiene homologación del costo o tasa por cobrar por ocupación del espacio público. Es el caso de puestos en ferias itinerantes que usualmente son los espacios comerciales de mayor importancia en las parroquias rurales. El GAD Parroquial funciona como coordinador del proceso y la recaudación se la realiza directamente en su tesorería.

De la misma forma que sucede en el área urbana, es necesaria la homologación de costos para el uso del espacio público, así como la concordancia del procedimiento realizado por los GAD Parroquiales con el que es realizado en la Dirección General de Control Municipal. Esto permitirá que los costos no sean discrecionales y no dependan de factores externos brindando el mismo servicio a todos sus habitantes.

Cabe mencionar que es necesario hacer un levantamiento de un catastro de vende-

dores ambulantes en parroquias rurales que permitan tener una mirada más profunda no solamente sobre sus actividades sino también datos socio-económicos de los mismos, información que puede ser de gran utilidad para la Unidad Técnica de Desarrollo Humano que se propone.

Con la delegación de trámites del año 2018, sin hacer mención a este trámite que no requiere de delegación, algunas parroquias lo han dejado de lado, creándose una confusión sobre la entidad que lo tramita. Al ser un trámite que les corresponde por ley a todas las parroquias, la Dirección General de Control Municipal no tiene registros.

CONCLUSIÓN:

No requiere delegación, es potestad de la parroquia, según el artículo 70 literal "S" del COOTAD. Se recomienda construir con las parroquias un modelo de resolución que establezca costos homologados, o cuando menos, una forma de cálculo que evite la discrecionalidad y genere conflictos por posibles situaciones de discriminación.

4. PERMISO PARA RÓTULOS Y LETREROS EVENTUALES PARA EVENTOS O CONCENTRACIONES MASIVAS Y CAMPAÑAS ELECTORALES.

El trámite es relativamente sencillo y permite la obtención de permisos para la colocación de rótulos y letreros en caballetes, referente a publicidad de eventos públicos o propaganda electoral.

SITUACIÓN ACTUAL:

Según los funcionarios parroquiales y la Dirección General de Control Municipal, la solicitud de este tipo de trámite es escasa puesto que la verificación de los mismos en el territorio es compleja. Esto se debe a que el personal técnico siempre será insuficiente para tener una cobertura total por lo que su verificación se maneja a través de inspecciones aleatorias y también por denuncias ciudadanas las cuales son prácticamente inexistentes.

En el caso de los GAD Parroquiales, los permisos para letreros eventuales para eventos son solicitados con mayor frecuencia en festividades y son otorgados por la Dirección Ge-

neral de Control Municipal, quien se encarga del otorgamiento y fiscalización del trámite. Si bien existe un procedimiento claro generado por la Dirección, no existe un acompañamiento posterior a las festividades provocando que los letreros no sean retirados y se mantengan en el espacio, afectando la estética, y en algunos casos ocasionando problemas de inseguridad por el deterioro que sufren.

Es necesario establecer un procedimiento adecuado para la limpieza de los espacios donde se emplaza la publicidad o letreros eventuales, así como su proceso sancionatorio para que el servicio sea abordado en su totalidad

CONCLUSIÓN:

Trámite de baja complejidad; tanto parroquias como entidad municipal coinciden en la conveniencia de delegarlo.

5. PERMISO PARA EVENTOS.

Este trámite permite la obtención del uso eventual de suelo para desarrollar un evento en espacio público o privado.

SITUACIÓN ACTUAL:

Al igual que el trámite de Permiso y Renovación de uso del espacio público, el artículo 70 literal "S" del COOTAD, faculta a los GAD Parroquiales a brindar este servicio en espacios públicos a la ciudadanía sin necesidad de delegación, sin embargo, los permisos para eventos en espacios privados, aún son otorgados por la Dirección General de Control Municipal si la solicitud requiere un cambio de uso de suelo eventual en relación al uso otorgado.

El proceso que siguen los GAD Parroquiales para el otorgamiento de permisos en espacios públicos es el mismo utilizado por la Dirección General de Control Municipal, sin embargo, al igual que el Permiso y Renovación de uso del espacio público, existe un problema de homologación de costos y tasas emitidas entre la Dirección General de Control Municipal y las emitidas por los GAD Parroquiales.

Para los trámites realizados en espacios privados, será necesaria la delegación hacia los GAD Parroquiales.

CONCLUSIÓN:

Trámites en espacio público no requiere delegación, la parroquia está facultada por el artículo 70, literal "S" del COOTAD; para trámites en espacio privado se requiere y recomienda la delegación a las parroquias.

CONCLUSIÓN GENERAL.**DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROL MUNICIPAL:
TRÁMITES.**

De las experiencias recogidas del proceso vigente de delegación de nueve trámites, a seis parroquias y la capacidad de sus Unidades encargadas, se concluye que es conveniente delegar todos los trámites de la Dirección General de Control Municipal, consolidando en las parroquias los 14 trámites de esta área.

Los cuatro trámites por delegar (uno no es necesario, pues está entre las facultades de la parroquia) son de menor complejidad que los que se delegaron en el año 2018; las parroquias en las que actualmente funcionan las Unidades Técnicas de Control Parroquial cuentan con capacidad técnica para realizarlos, sin necesidad de contratar nuevo personal.

“

COMPETENCIA (ART. 263, NO. 9)

*Elaborar y administrar los **catastros** inmobiliarios urbanos y rurales.*

RELACIÓN CON FUNCIONES DEL COOTAD.

Ninguna en específico.

”

ÁREA ENCARGADA: DIRECCIÓN GENERAL DE AVALÚOS Y CATASTROS

ANÁLISIS:

La carta de trámites proporcionada por la Dirección General de Desarrollo Estratégico Institucional, muestra que la Dirección, brinda un total de 14 servicios a la ciudadanía y son los siguientes:

1. Rectificación de datos de la propiedad.

6. Revisión o reclamo de datos por solicitud.
 7. Unificación de predios por petición del propietario.
 8. Certificación de planos y documentos en general.
 9. Solicitud de Informe de caminos.
 10. Indemnización.
 11. Venta de área municipal en desuso.
 12. Regularización y Adjudicación administrativa de bienes mostrencos.
 13. Resolución administrativa de aclaración y complementación de título inscrito (Errores de cabida).
 14. Actualización de Superficie por Trámite Simplificado (Errores de cabida).
- Cada uno de ellos tiene distintas características y complejidad de tramitación por lo que se analizó la factibilidad de delegación de los mismos bajo dos criterios que deben cumplir previo a ser delegados:

5. Emisión de certificados.

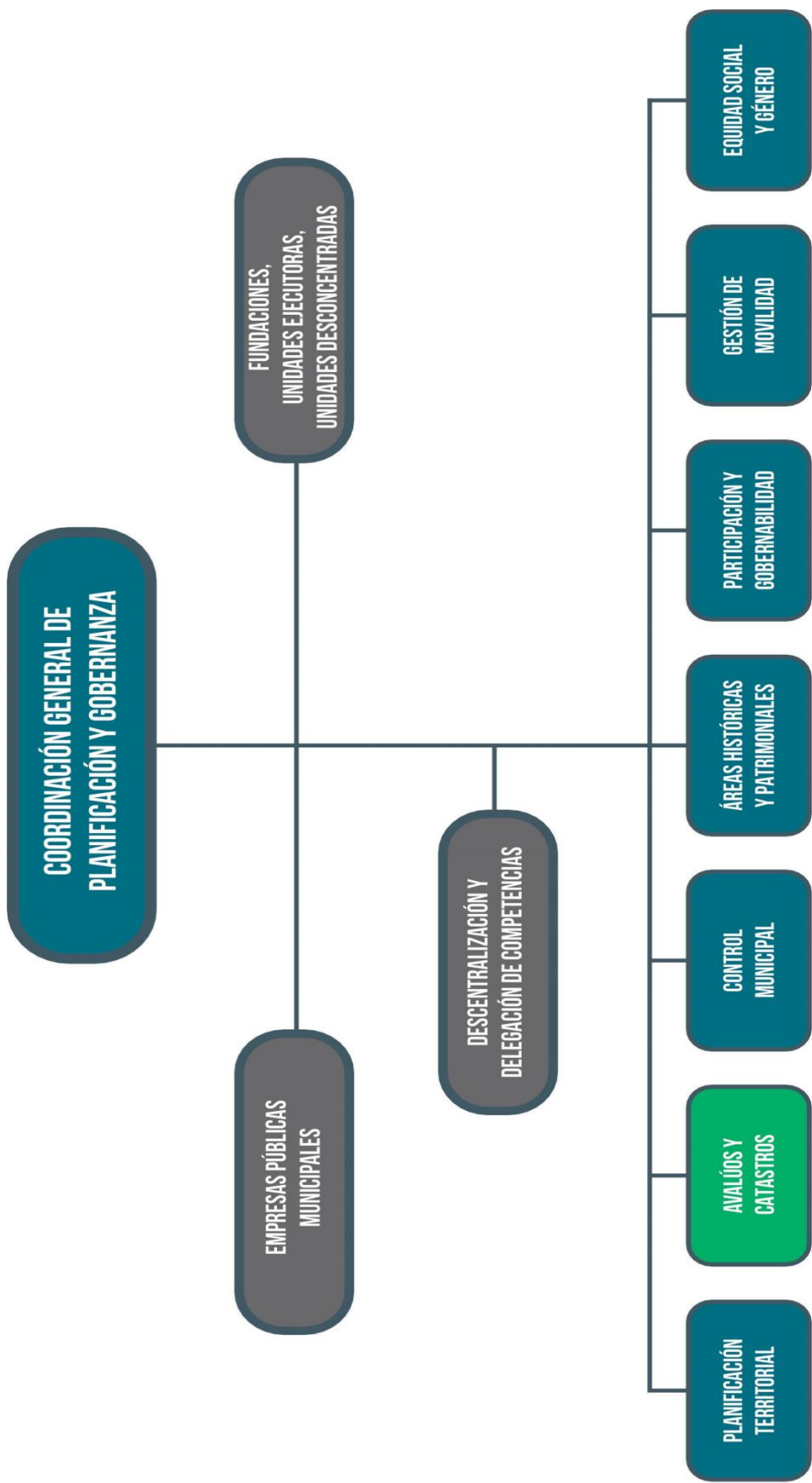


Figura 08. Ubicación en el orgánico funcional: Dirección General de Avalúos y Catastros.
Fuente: Reglamento Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos. GAD Municipal de Cuenca.
Elaboración: IERSE - Universidad del Azuay.

a) Los procesos deben estar enteramente solucionados en la Dirección General de Avalúos y Catastros y claramente identificados. Esto con el afán de no traspasar un problema a los GAD Parroquiales, sino que, por el contrario, permitan disminuir la carga laboral de la Dirección y se conviertan en un apoyo fundamental para su gestión en el territorio rural y la prestación oportuna de servicios a sus habitantes.

b) Los procesos a delegar deberán ser aquellos que no tengan mayor complejidad y que no requieran la contratación de personal adicional al que ya se determinó para las Unidades Técnicas de Control Parroquial (UTPC) en los GAD Parroquiales que mantienen la delegación desde 2018. Esta característica es fundamental, debido a que el proceso de delegación de competencias no debe significar siempre el incremento del aparato burocrático del GAD Municipal, sino que por el contrario busque aprovechar y optimizar el rendimiento del personal técnico existente en cada GAD Parroquial.

Para aplicar los dos criterios, es importante recalcar que uno de los proyectos de mayor importancia impulsados por la administra-

ción municipal actual es la construcción del Catastro Multipropósito. Se trata de un proyecto de actualización del catastro cantonal que permitirá tener una lectura que refleje de mejor forma la realidad del territorio y que permita gestionarlo de manera adecuada a través de los distintos actores territoriales y municipales. A la par de este proyecto, la Dirección General de Avalúos y Catastros se encuentra también en un periodo de reingeniería de procesos y reestructuración interna.

SITUACIÓN ACTUAL:

Mediante reuniones mantenidas con los GAD Parroquiales Rurales, se pudo identificar que, en su gran mayoría, se gestiona su territorio en base a un catastro desactualizado. Existen predios cuyos propietarios no están identificados y en algunos casos no están vinculados a una clave catastral.

Esto tiene un efecto contraproducente para el control del territorio rural puesto que una vez que ocurre una infracción de uso y ocupación de suelo, no es posible iniciar un proceso sancionatorio. Si bien las existentes Unidades Técnicas de Control Parroquial han logrado identificar oportunamente las

infracciones, no existe la posibilidad de identificar al propietario de un predio en donde la infracción ha sido cometida, por otro lado, algunos de los trámites ya delegados desde la Dirección General de Control Municipal, requieren previamente del certificado de la clave catastral, lo que ha motivado que los GAD que trabajan la delegación aboguen por la delegación de trámites de Avalúos y Catastros;

Si bien los servicios a la ciudadanía desde la Dirección General de Avalúos y Catastros antes eran gestionados únicamente de forma presencial, hoy pueden ser ejecutados en la plataforma online Cuenca Doc. Este sistema fue incorporado adaptado para ofrecer una alternativa ante las limitaciones de movilidad y atención presencial por los sucesivos decretos de estado de excepción que ha provocado la pandemia; sin embargo, si bien el sistema funciona, no es el más adecuado para hacerlo, por lo que el GAD Municipal se encuentra en la urgencia de incorporarlos en la plataforma online Cuenca en Línea (SIGTRAM), diseñada para la agilización de trámites y en donde la interfaz es más amigable y de fácil acceso.

La Dirección General de Desarrollo Estratégico Institucional, que además ha establecido el ranking de demanda de trámites, aspira que para finales de este año los trámites sean incorporados en el SIGTRAM. (Tabla 06. *Ranking de demanda de trámites, GAD Municipal de Cuenca*).

Para ello, los procesos obligadamente deben estar estandarizados; el proceso no ha logrado concluirse hasta la fecha de elaboración de este documento, por los cambios internos de la Dirección General de Avalúos y Catastros que hemos mencionado.

CONCLUSIÓN:

Hasta que la Municipalidad ponga en marcha el Catastro Multipropósito y se solventen al interior los cambios en la Dirección General de Avalúos y Catastros, las parroquias podrían cumplir con la recepción de los documentos, y el asesoramiento y acompañamiento para que los ciudadanos ingresen en las plataformas.

Se aspira que para el año 2022, cuando se instale el modelo en las parroquias, los trámites de mayor demanda estén ya habilitados

en la plataforma SIGTRAM. Con esto, sin bien no se trata de una delegación, pues la resolución del trámite se mantendrá en GAD Municipal, la propuesta ofrece una salida para descongestionar la carga que soporta la Di-

rección, facilitando el ingreso y recepción de documentos desde las parroquias rurales.

TRAMITE CRÍTICO	DIRECCION	CANTIDAD/AÑO	%	STATUS
PATENTES	Financiera	71,151	35%	Optimizado-En línea (Sociedades)
AVALUO CATASTRAL	Avalúos y Catastros	15,029	7%	Optimizado-En línea (Automatizado)
ALCABALAS	Financiera	12,429	6%	Optimizado-En desarrollo TICs
INGRESO O ACTUALIZACION DATOS PREDIO RUSTICO	Avalúos y Catastros	10,718	5%	Optimizado-En desarrollo TICs
REGISTRO MUNICIPAL OBLIGATORIO DE ACTIVIDADES	Control Municipal	10,495	5%	Optimizado-En línea
INGRESO AL CATASTRO URBANO	Avalúos y Catastros	10,327	5%	Optimizado-En desarrollo TICs
AFFECTACION Y LICENCIA URBANISTICA	Control Municipal	8,349	4%	Optimizado-En línea
PLUSVALIA	Financiera	6,678	3%	Optimizado-En desarrollo TICs
ACTIVOS	Financiera	6,433	3%	Optimizado-En línea (Sociedades)
CERTIFICADO DE PLANOS Y DOCUMENTOS EN GENERAL	Avalúos y Catastros	5,261	3%	Optimizado-En desarrollo TICs
PERMISO DE LETREROS	Control Municipal	4,019	2%	Optimizado-En línea
REGISTRO MUNICIPAL OBLIGATORIO DE ACTIVIDADES	Areas Históricas	3,617	2%	Optimizado-En línea (Automatizado)

Tabla 06. *Ranking de demanda de trámites, GAD Municipal de Cuenca.*
Fuente: Dirección General de Desarrollo Estratégico Institucional.
Elaboración: Dirección General de Desarrollo Estratégico Institucional.

“

COMPETENCIA: (ART. 263, NO. 8)
Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines

RELACIÓN CON FUNCIONES DEL COOTAD: (ART 54, s.)

s) *Fomentar actividades orientadas a cuidar, proteger y conservar el patrimonio cultural y memoria social en el campo de la interculturalidad y diversidad del cantón.*

”

ÁREA ENCARGADA:

DIRECCIÓN GENERAL DE ÁREAS HISTÓRICAS Y PATRIMONIALES

ANÁLISIS:

En cuanto a las actividades y servicios realizados por la Dirección General de Áreas Históricas y Patrimoniales en territorio rural, según la carta de trámites entregada por la Dirección General de Desarrollo Estratégico Institucional, los trámites son iguales a los de la Dirección General de Control Municipal con la diferencia que únicamente actúan sobre territorio y edificaciones identificados como patrimonio cultural del Cantón. Al otorgarse la delegación en el año 2018, expresamente se señaló que no se delegaba los trámites que deban ser gestionados desde la Dirección General de Áreas Históricas y Patrimoniales.

En una reunión mantenida con la Dirección, se conoció que cuentan con cinco técnicos, encargados de ingresar, revisar, inspeccionar y despachar los trámites mencionados, trabajan en zonas asignadas a cada uno, y por el volumen de trámites su trabajo se concentra mayormente en el Centro Histórico de la ciudad de Cuenca y en la zona del Ejido.

La Dirección hace esfuerzos importantes para actualizar el inventario de inmuebles patrimoniales en todo el cantón, verificando con el levantamiento realizado por el Instituto Nacional de Patrimonio Cultural (INPC) en el año 2009.

Actualmente se ha concluido el levantamiento de la información de la parroquia Cumbe, que junto con la parroquia Quiñeño (Patrimonio Cultural de la Nación) son territorios de especial interés para esta área.

SITUACIÓN ACTUAL:

Los trámites solicitados en territorio rural son atendidos por el técnico que corresponda según la zonificación establecida, sin embargo, la atención a denuncias sobre alteraciones o infracciones sobre el patrimonio

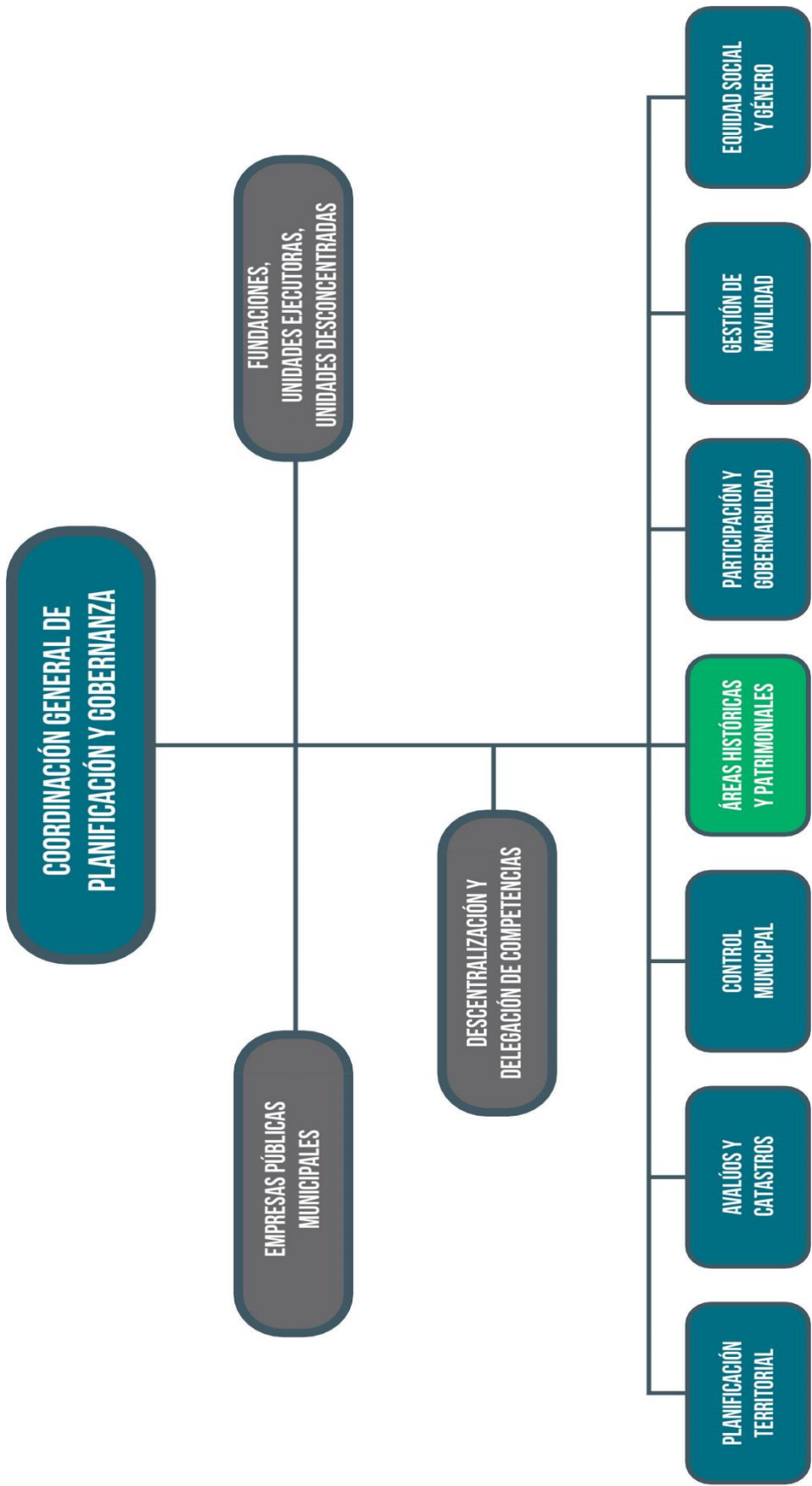


Figura 08. Ubicación en el orgánico funcional: Dirección General de Áreas Históricas y Patrimoniales
Fuente: Reglamento Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos. GAD Municipal de Cuenca.
Elaboración: IERSE - Universidad del Azuay.

edificado en las parroquias rurales no es oportuno. Esto se debe a que no es posible hacer inspecciones aleatorias en el territorio rural debido al personal reducido de la Dirección y las grandes distancias a recorrer hacia los distintos puntos donde la atención a las denuncias es requerida; la Dirección expresa su profunda preocupación por la pérdida acelerada del patrimonio arquitectónico rural que esta situación provoca.

Otro de los problemas que existe, es la falta de concordancia entre el patrimonio edificado catastrado y la base de datos proporcionada por el INPC, información que es utilizada por la Dirección para el otorgamiento o negación de intervenciones en el patrimonio edificado de las parroquias rurales.

El problema que ocurre con relativa frecuencia, es que la Dirección General de Control Municipal y por lo tanto los GAD Parroquiales delegados, hacen uso de la información del catastro municipal, en donde no se encuentran inventariadas algunas de las edificaciones que la Dirección General de Áreas Históricas y Patrimoniales si considera como patrimoniales por lo que se otorgan permisos de demolición, construcción o intervención

en las mismas que un principio deberían ser negados y cuya competencia es de la Dirección General de Áreas Históricas y Patrimoniales.

Por otro lado, al igual que ocurre con frecuencia en la zona urbana, los bienes patrimoniales se encuentran abandonados, en litigios judiciales entre herederos, o en propiedad de personas con limitados recursos económicos que no pueden solventar intervenciones como las que requieren bienes de esta naturaleza; a estos problemas se suma la poca sensibilidad y conocimiento sobre la importancia de preservar el patrimonio y la gestión a través de propuestas que permitan ponerlos en valor y evitar que se sean vistos como una "carga" para sus propietarios.

CONCLUSIÓN:

El trabajo en temas patrimoniales requiere de profesionales y equipos especializados; el volumen de trámites no justificaría la contratación de personal dedicado para esta área desde las parroquias; la principal urgencia es apoyar a la Dirección encargada para verificar y actualizar el catastro de bienes del patrimonio rural.

Las unidades territoriales propuestas, podrían, a través de los inspectores, apoyar en esta tarea y levantar informes en caso de infracciones, mejorando sustancialmente el control.

COMPETENCIA (ART. 263, NO. 4; 10; 11)

4) Prestar los **servicios públicos** de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley.

10) **Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso** de las playas de mar, **riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas**, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley.

11) **Preservar y garantizar el acceso** efectivo de las personas al uso de las playas de mar, **riberas de ríos, lagos y lagunas**.

RELACIÓN CON FUNCIONES DEL COOTAD - (ART 54, F; K; R)

f) Ejecutar las competencias exclusivas y concurrentes reconocidas por la Constitución y la ley y en dicho marco, prestar los servicios públicos y construir la obra pública cantonal correspondiente con criterios de calidad, eficacia, eficiencia, observando los principios de universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad, solidaridad, interculturalidad, subsidiariedad, participación y equidad.

k) Regular, prevenir, y controlar la contaminación ambiental en el territorio cantonal de manera articulada con las políticas ambientales nacionales;

r) Crear las condiciones materiales para la aplicación de las políticas integrales y participativas en torno a la regulación del manejo responsable de la fauna urbana

ÁREA ENCARGADA: COMISIÓN DE GESTIÓN AMBIENTAL. EMPRESAS PÚBLICAS MUNICIPALES: ETAPA-EP Y EMAC-EP

ANÁLISIS:

En el caso del cantón Cuenca, las competencias vinculadas al eje ambiental se ejecutan a través de la Comisión de Gestión Ambiental (CGA) creada mediante Ordenanza Municipal de 22 de mayo de 1997, como se mencionó en el Capítulo 1, es parte del proceso de descentralización desde el Estado Central y se constituyó en la autoridad ambiental local.

La prestación de servicios públicos de agua potable, alcantarillado y saneamiento están a cargo de la Empresa de Telecomunicaciones, Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Cuenca ETAPA-EP, mientras que todo lo vinculado a desechos sólidos, y manejo de áreas verdes, que en nuestro caso incluye parques lineales en las márgenes de los ríos, se gestiona a través de la Empresa Pública Municipal de Aseo de Cuenca EMAC-EP.

Lo relativo al acceso y uso de riberas de ríos, lagos y lagunas que aplica para nuestro caso, tiene relación con las disposiciones de uso y ocupación de suelo, controlados desde la Dirección General de Control Mu-

nicipal, que ya se ha analizado; y en cuanto áreas naturales o el Parque Nacional Cajas, a la administración específica del Parque y la Subgerencia de Gestión Ambiental de ETAPA-EP.

De las reuniones mantenidas con las áreas mencionadas se desprende:

1. COMISIÓN DE GESTIÓN AMBIENTAL (CGA).

Es un proceso delegado del Gobierno Central. La Comisión de Gestión Ambiental tiene a cargo tres subprocesos: Calidad Ambiental, Recursos Naturales y Biodiversidad y Administración de Servicios Ambientales.

Su función es la de ejercer la autoridad ambiental dentro del cantón Cuenca, a través de la aplicación de la legislación vigente en la materia, a fin de preservar las condiciones ambientales, mediante el control y monitoreo de los diversas actividades, obras o proyectos; protegiendo los ecosistemas, recursos naturales, biodiversidad y paisajes.

Según la carta de trámites municipales realizada por la Dirección General de Desarrollo Estratégico Institucional, la Comisión presta los siguientes servicios específicos a la ciudadanía:

- 1. Certificado ambiental.
- 2. Registro ambiental.
- 3. Licencia ambiental.
- 4. Auditoría ambiental.
- 5. Informe ambiental de cumplimiento.
- 6. Informes de gestión ambiental.
- 7. Informes de monitoreo.
- 8. Denuncias por contaminación ambiental.
- 9. Denuncias por afección a la vida silvestre.
- 10. Denuncias por maltrato animal.
- 11. Tala de árboles.
- 12. Emisión de declaratoria de responsabilidad ambiental para construcciones.

Actualmente la CGA tiene un personal técnico contratado de seis profesionales especializados en distintas áreas para atender los procesos anteriormente especificados.

Los procesos del 1 al 7 y 12 requieren personal técnico especializado, y además correspon-

den a trámites delegados por la Autoridad Ambiental Nacional.

SITUACIÓN ACTUAL:

Mediante reuniones mantenidas con el personal técnico de la CGA se identificaron que los trámites señalados con los números del 8 al 11, esto es: denuncias por contaminación ambiental; denuncias por afección a la vida silvestre; denuncias por maltrato animal; tala de árboles, son frecuentes en los territorios rurales y la CGA no tiene la capacidad operativa para atender de manera oportuna, y sobre todo para prevenir el cometimiento de la infracción que es a lo que se debe apuntar en materia ambiental.

En todos estos trámites, el proceso inicia con la inspección, sin embargo, si no es inmediata, pierde oportunidad y validez lo que dificulta que el proceso sancionatorio inicie, consumándose la infracción sin consecuencias para el infractor.

En el caso de la competencia de Uso y Ocupación del Suelo, la CGA interviene en procesos como movimientos de tierra, deforestación y permisos de funcionamiento que

derivan en un Registro Municipal Obligatorio (RMO) para actividades de alto impacto ambiental.

CONCLUSIÓN:

Los trámites señalados con los números del 1 al 7 y el número 12 no pueden ser delegados por corresponder a un proceso descentra-

lizado desde el Estado Central; además de requerir de equipos y personal especializado. Los trámites señalados con los números del 8 al 11, podrían apoyarse a través de inspectores en las parroquias que levanten informes oportunos para la actuación más ágil de la CGA.

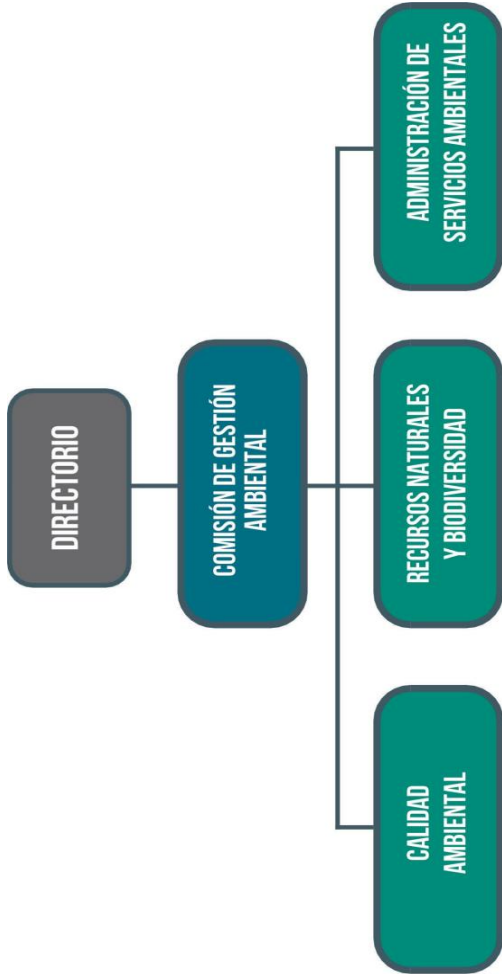
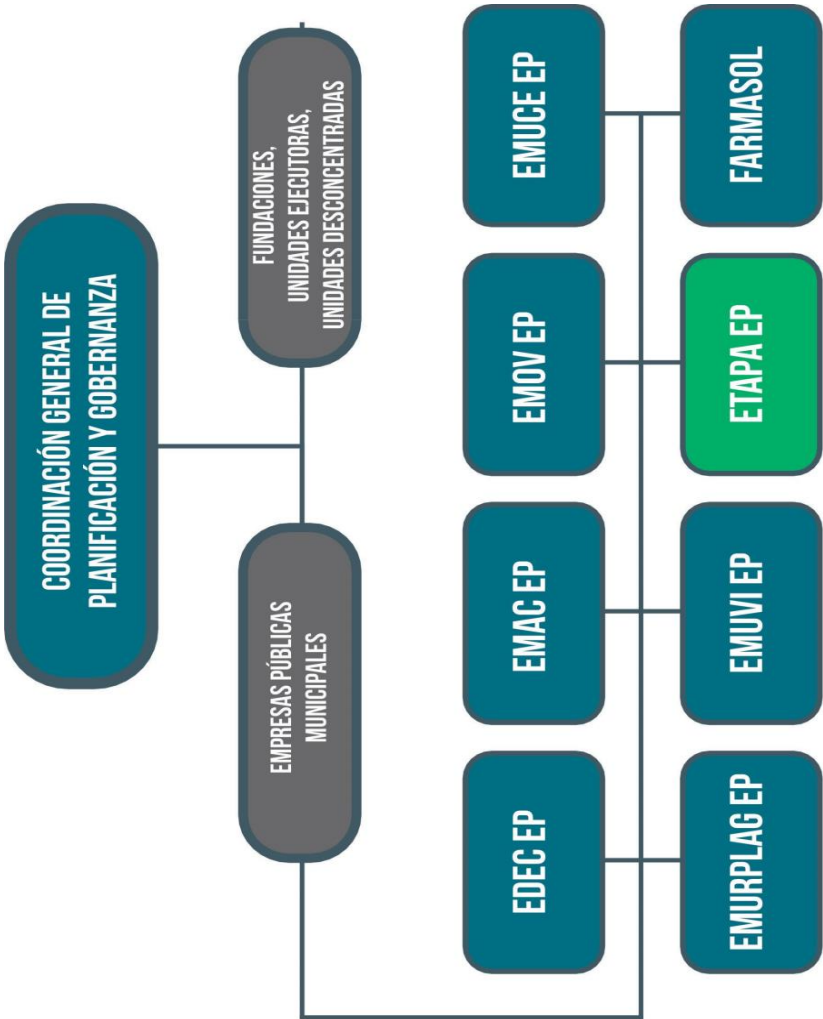


Figura 09. Ubicación en el orgánico funcional: Comisión de Gestión Ambiental (CGA) Fuente: Reglamento Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos. GAD Municipal de Cuenca.

Elaboración: IERSE - Universidad del Azuay.



Fuente: Reglamento Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos. GAD Municipal de Cuenca.

Figura 10. Ubicación en el orgánico funcional: ETAPA EP

2. ETAPA EP (Empresa de Telecomunicaciones, Alcantarillado y Agua Potable).

Se ha descartado la posibilidad de la prestación de los servicios públicos de agua potable, alcantarillado y saneamiento por parte de los GAD Parroquiales dentro del modelo de gestión. ETAPA-EP es una compleja entidad que gestiona el agua del cantón desde sus fuentes hasta su devolución final. Las Juntas Comunitarias de Agua que se mantienen y conviven en la ciudad, particularmente en territorios rurales, son instancias organizativas distintas a los GAD Parroquiales, y que mantienen una coordinación propia con la Empresa. La demanda en cantidad y calidad de agua se incrementa constantemente por lo que no se ha considerado en este proyecto analizar alternativas para la prestación de estos servicios públicos de manera delegada hacia los GAD Parroquiales, lo cual, consideramos supondría un estudio profundo, especializado e integral para verificar que nuevas alternativas puedan ser más eficientes y ambientalmente más responsables que las que se manejan hasta la fecha, modelo que presenta resultados de cobertura de servicios por encima

de la media nacional, colocando a Cuenca como un cantón referente en la prestación de estos servicios públicos vitales.

El análisis en este sentido, se limita a lo vinculado con la Subgerencia de Gestión Ambiental de ETAPA-EP, que tiene entre sus funciones conservar, proteger y recuperar los ecosistemas de interés para la empresa y los servicios ambientales que estos generan, en especial la provisión de agua para el Cantón Cuenca.

Su función principalmente radica en gestionar de manera adecuada el agua potable, cuenta con el programa MICPA (Manejo Integrado de Cuencas para la Protección del Agua), vinculado con las cuencas de Machángara, Tomebamba y Yanuncay.

Los GAD Parroquiales, en cuyo territorio se encuentran áreas de protección (Cumbe, Quingeo, Santa Ana, Checa, Chiquintad, Baños, San Joaquín, Sininicay), actualmente participan del programa MICPA mediante convenios firmados y acuerdos mutuos que los vinculan a la protección y preservación de los mismos. Los convenios vienen acompañados de recursos conjuntos sostenidos

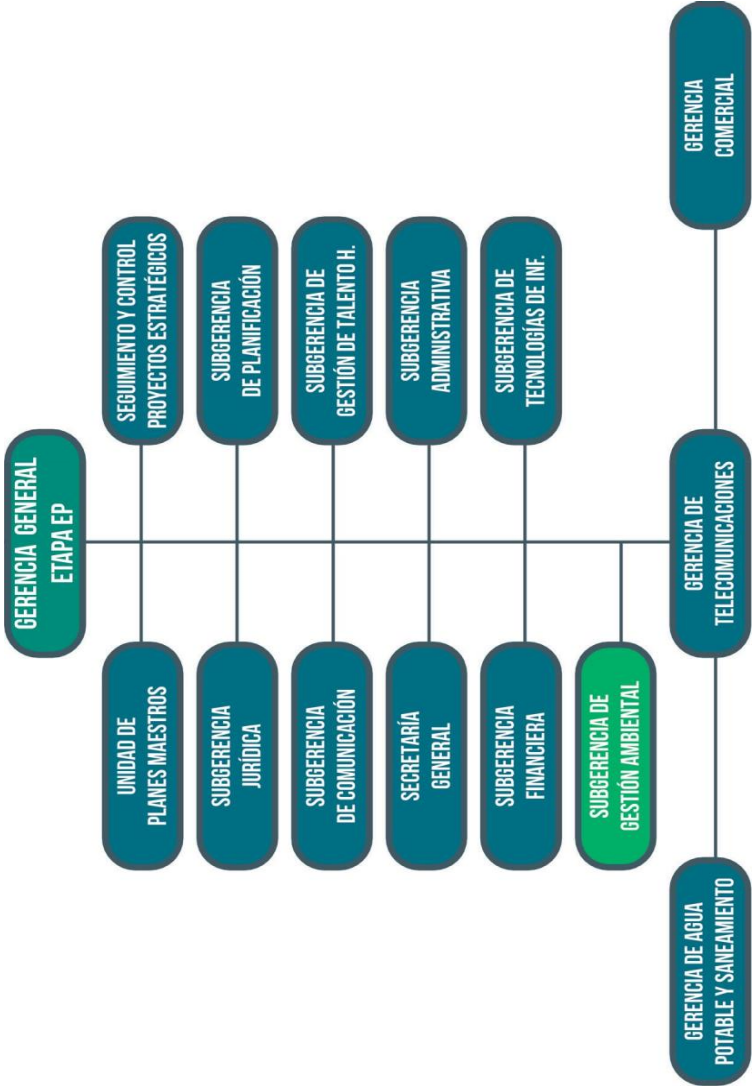


Figura 11. Ubicación en el orgánico funcional: Subgerencia de Gestión Ambiental - ETAPA EP
Fuente: ETAPA EP

Elaboración: IERSE - Universidad del Azuay.

por los GAD Parroquiales y ETAPA EP.

SITUACIÓN ACTUAL:

Los recursos destinados para el programa MICPA y en general para cubrir los objetivos de la Subgerencia de Gestión Ambiental son limitados; de parte de los GAD Parroquiales la situación es aún más compleja, lo que hace que las inversiones en temas de cuidado ambiental no sean prioritarias frente a otras demandas de la población.

Ante esta limitación presupuestaria, una alternativa que se identifica es la gestión de recursos de cooperación internacional y asistencia técnica, lo que podría ser más interesante trabajando en conjunto entre la Subgerencia de Gestión Ambiental y los GAD Parroquiales.

Durante la realización de este trabajo, en mayo de 2021, la ciudad de Cuenca sufre las consecuencias del desbordamiento de los ríos, reflejando diferencias sustanciales entre lo que ocurre con el caudal del Río Machángara frente a los otros, según se concluye por los especialistas, por ser el único río que cuenta con un manejo integral

de su cuenca hidrográfica, en el que confluyen voluntades y recursos de varias instituciones.

Desde la visión de la Subgerencia de Gestión Ambiental se considera que, para agilizar los procesos y el trabajo conjunto entre la Empresa Municipal y las parroquias, la presencia de un técnico con formación y sensibilidad ambiental y la capacitación a los vocales, contribuiría a un mejor desempeño del GAD Parroquial en cuanto su competencia constitucional de preservación de biodiversidad y protección del ambiente (Art. 267, no. 4).

Al igual que lo identificado con la CGA, las infracciones ambientales no son debidamente atendidas en gran medida por la extensión del territorio y la imposibilidad de llegar oportunamente. ETAPA EP y su Subgerencia de Gestión Ambiental no realizan inspecciones en el territorio sino responden a denuncias ciudadanas que a su vez son transmitidas a la CGA para el proceso de inspección y sanción. Las infracciones mayoritariamente son identificadas por personal que se encuentra realizando funciones distintas, como tendido de alcantarillado o

agua potable.

CONCLUSIÓN:

No es posible la delegación de competencias desde ETAPA-EP, sin embargo, se hace indispensable contar con personal técnico en las parroquias que tenga formación y sensibilidad para abordar los problemas ambientales; reforzar la competencia asignada constitucionalmente y mejorar la coordinación con las instancias municipales encargadas, con la expectativa de lograr recursos de cooperación internacional.

3. EMAC EP (Empresa de Aseo de Cuenca).

La Empresa EMAC-EP es la responsable de la gestión integral de residuos sólidos en el cantón y de la administración y cuidado de los espacios verdes, parques y jardines públicos.

La Empresa tiene en marcha procesos de delegación de sus competencias hacia todos los GAD Parroquiales, a través de convenios suscritos según las características y necesidades específicas de cada parroquia y la organización de la gestión de la

Empresa.

La Empresa determina dos tipos de convenios de delegación: el Convenio Tipo I consiste en que las parroquias están encargadas de la limpieza y barrido de espacios públicos en las parroquias rurales y son responsables de la contratación y control del personal necesario para ejercer estas funciones. Por su parte la EMAC-EP será responsable de la recolección de desechos sólidos de las comunidades especificadas en el convenio. Otras parroquias mantienen convenios de Tipo II que incluyen también el servicio de recolección de residuos sólidos, con un tipo especial de mayor descentralización, que se experimenta únicamente con la parroquia Tarqui.

El convenio denominado "Tipo III" no concentra los servicios, se lo denomina como de "optimización de servicios" y trabaja en las tres áreas: barrido y limpieza; recolección de basura y mantenimiento de áreas verdes. (Tabla 07. Convenios de Delegación de Competencias, GAD Parroquiales Rurales – EMAC EP.)

CONVENIOS TIPO QUE CELEBRA EMAC EP CON LOS GAD PARROQUIALES RURALES DE CUENCA					
CONVENIOS DE DESCONCENTRACIÓN			CONVENIOS DE OPTIMIZACIÓN DE SERVICIOS		
SERVICIOS DESCONCENTRADOS	PARROQUIA RURAL	CONVENIO TIPO	SERVICIOS A CONTROLAR	PARROQUIA RURAL	CONVENIO TIPO
BARRIDO Y LIMPIEZA	CHIKUINTAD	TIPO I	RECOLECCIÓN, BARRIDO Y LIMPIEZA, MANTENIMIENTO ÁREAS VERDES	BAÑOS	TIPO III
	MOLLETURO			CHAUCHA	
	PACCHA			EL VALLE	
	QUINGEO			LLACAO	
	SIDCAY			NULTI	
	SININCAY			RICAU RTE	
	TURI			SAN JOAQUÍN	
RECOLECCIÓN, BARRIDO Y LIMPIEZA	CHECA	SANTA ANA			
	CUMBE	SAYAUSÍ			
	OCTAVIO CORDERO	VICTORIA DEL PORTE			
	TARQUI	TIPO II ESPECIAL			

Tabla 07. Convenios de Delegación de Competencias, GAD Parroquiales Rurales – EMAC EP.
Fuente: EMAC EP. (Empresa Pública Municipal de Aseo de Cuenca).
Elaboración: EMAC EP. (Empresa Pública Municipal de Aseo de Cuenca).

SITUACIÓN ACTUAL:

El modelo de gestión que ha desarrollado la empresa con las Parroquias Rurales ha dado buenos resultados, y así lo reconocen los actores involucrados.

Por los costos de la prestación del servicio de recolección de basura, el caso desarrollado para Tarqui no es replicable en todas las parroquias; la explicación entregada desde la Empresa corresponde a criterios administrativos de la zonificación del cantón y la forma como los contratos permiten cubrir toda la extensión territorial, equilibrando los costos entre las parroquias más apartadas de las más cercanas al relleno sanitario, para la disposición final de la basura.

A pesar del buen servicio y cobertura, aún existen sectores que no son servidos en su totalidad y la frecuencia de recolección de basura es distinta a la zona urbana.

Los temas vinculados a la población dedicada al reciclaje, pueden ser integrados al trabajo conjunto con las Unidades Técnicas de Desarrollo Humano que se proponen en el modelo.

CONCLUSIÓN:

El modelo de gestión que maneja la Empresa conviene mantenerlo, y profundizarlo; inclusive analizarlo para posibles réplicas por parte de otras Empresas Municipales. La articulación con las parroquias con personal que pueda realizar inspecciones sobre

infracciones a la ordenanza de la gestión integral de desechos sólidos será de ayuda para mejorar su cumplimiento; así como el trabajo desde el área social con las familias dedicadas al reciclaje y que podrían ser habitantes de las parroquias rurales.

CONCLUSIONES GENERALES ÁREA AMBIENTAL

Hacemos constar que se ha identificado por parte de los actores involucrados la necesidad de mejorar la articulación entre las distintas dependencias municipales y sus empresas en el eje ambiental, a fin de clarificar los procesos de cara a los ciudadanos que demandan de la actuación de uno u otro ente. Esta mejora contribuirá para que, según el modelo planteado, las parroquias mantengan una coordinación apropiada con cada instancia municipal.

En términos generales el Modelo que se construye contribuirá en gran medida a la inspección y la educación ambiental, abarcando todas las disposiciones vigentes en el cantón y contribuyendo a las metas de las distintas instancias encargadas.

LA UNIDAD ADMINISTRATIVA
SANCIONADORA. BREVE ANÁLISIS.

Es una instancia municipal enteramente técnico jurídico encargado de llevar a cabo procesos judiciales que son producto de infracciones realizadas dentro de la circunscripción territorial del GAD Cantonal, y que involucran trámites de control municipal; áreas históricas; gestión ambiental; guardia ciudadana y sistema tranviario.

La facultad de control, en todas las áreas, culmina efectivamente en la potestad sancionadora, que es finalmente en donde el Estado, GAD Cantonal en este caso, puede evidenciar que las normas no son meras declaraciones, sino obligaciones que todos los administrados debemos observar.

La Unidad Administrativa Sancionadora del Municipio de Cuenca cuenta con personal profesional, conformado por funcionarios municipales, sancionadores, instructores, secretaria o secretario abogado y coordinador; no obstante, la capacidad de respuesta no pudo ser evaluada debido a que los trámites no se encuentran digitalizados y la Unidad no cuenta con una base de datos

actualizada. Sin embargo, a través de las reuniones mantenidas con el personal técnico, se corroboró la información proporcionada desde las parroquias que manifiestan la sobrecarga de trabajo lo que provoca la relegación de trámites generados por ellas.

La situación de pandemia que vivimos ha incrementado el número de trámites a resolver, que ahora involucra las infracciones a la ordenanza que regula las medidas de bioseguridad de observancia obligatoria de los ciudadanos.

A más de las limitaciones en personal y presupuesto, no se ha considerado que para la adecuada atención al área rural es indispensable analizar otros factores como el transporte y una mayor demanda de tiempo por funcionario. La urgencia de incorporar mejoras para el desempeño de la Unidad Administrativa Sancionadora ya ha sido identificada por el GAD Municipal, así lo refleja la Ordenanza que regula la operación del sistema tranviario del cantón Cuenca y la Ordenanza del Procedimiento Administrativo Sancionador en donde a través de sus disposiciones transitorias recomiendan fortalecer la Unidad Administrativa

va Sancionadora

Desde la Unidad Administrativa Sancionadora se identifica como situación a resolver la mejora en la capacitación a los técnicos de los GAD Parroquiales de las UTCP para levantar apropiadamente los informes y lograr la actuación oportuna. Inicialmente el equipo técnico de las UTCP recibió capacitación referente al proceso sancionador, sin embargo, en la reunión mantenida con el personal técnico de la Unidad Administrativa Sancionadora, manifestaron que los informes emitidos por las parroquias rurales tienen deficiencias que impiden que el proceso se cumpla a cabalidad.

TESORERÍA MUNICIPAL		
Reporte de Recaudación por Multas		
AÑO PAGO	No. De Contribuyentes	Pagado
2016	679	\$419.723,34
2017	861	\$443.861,33
2018	847	\$441.578,02
2019	444	\$207.090,21
2020	204	\$117.422,86

Tabla 08. Tabla de recaudación anual por sanciones). Fuente: Dirección General Financiera - GAD Municipal. Elaboración: IERSE - Universidad del Azuay.

En nuestro criterio, y según los datos proporcionados por la Dirección General Financiera, esta situación provoca también una disminución constante de la recaudación general por infracciones. De 2016 a 2019 la recaudación por sanciones efectivas disminuyó en 51%, dando cuenta de la falta de atención oportuna a infracciones en el territorio. (Tabla 08. Tabla de recaudación anual por sanciones).

CONCLUSIÓN:

Considerando que las parroquias, al contar con personal dedicado a cumplir tareas de inspección, no solo en lo concerniente a los temas constructivos, sino también ambientales, y sobre bienes patrimoniales, según las conclusiones que se observan por áreas, es indispensable plantear alternativas para fortalecer a la Unidad Administrativa Sanccionadora, sin poner en riesgo la seguridad jurídica y la actuación municipal.

OTRAS COMPETENCIAS.

Las competencias de ejecución de obra pública, que se vinculan con la función del literal "c" del artículo 54 del COOTAD, son:

Planificar, construir y mantener la vialidad urbana; (Art. 264, No. 3), y

Planificar, construir, y mantener la infraestructura física, y los equipamientos de salud y educación, como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley (Art. 264, No. 7).

Se ejecutan a través de la Dirección General de Obras Públicas no han sido consideradas dentro del análisis para una posible delegación; salvo lo que involucra la facultad de planificación de las obras ejecutadas por esta Dirección, que han sido tomadas en cuenta dentro de las reflexiones que se desarrollan para la planificación territorial, en cuyo caso, de incluir vías o equipamientos siempre serán incluidas dentro de los plágonos de intervención territorial (PIT).

La ejecución misma de la obra pública implica importantes recursos y el cantón ha desarrollado modelos para promover la organización barrial e ir ejecutando las obras en las áreas planificadas y consolidadas, sabiendo que estas obras, particularmente las viales y las de parques, deberán por ley,

recuperar su inversión a través de la contribución especial de mejoras.

Las parroquias, en materia de ejecución de obras viales y de infraestructura comunitaria trabajan de manera conjunta con el GAD Municipal y la Prefectura, según corresponda, y en algunos casos destinan fondos de los presupuestos participativos como contrapartes.

Vale mencionar que dentro de las competencias constitucionales de las parroquias se encuentra la de "**planificar, construir y mantener la infraestructura física, los equipamientos y los espacios públicos de la parroquia, contenidos en los planes de desarrollo e incluidos en los presupuestos participativos anuales**" (Art. 267, No. 2).

La competencia de **Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal (Art. 264, No. 6)** no ha sido considerada como posible delegación, por cuanto requiere de personal y equipos especializados, que no justifican la inversión, tomando en cuenta que las zonas rurales, en su mayoría son territorios de poca carga vehicular, y que las vías co-

nectoras y todo lo referente a la transportación de pasajeros y carga miran al territorio de manera general, por lo que no cumple con el principio de particularidad territorial, establecido para considerar la delegación.	tación de personal en las parroquias. Los servicios que la Dirección General de Áridos y Pétreos presta a la ciudadanía son los siguientes:	En cuanto a denuncias por infracciones ambientales (No. 5) está contemplado dentro del análisis del área ambiental.
Lo propio sucede con la competencia de crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras , que se entienden desde la generalidad de todo el territorio, además de contar con una limitación constitucional, pues las parroquias solo tienen capacidad para emitir resoluciones.	1. Solicitud de permisos para actividades de minería artesanal o de sustento. 2. Autorización para iniciar la explotación minera: artesanal o de sustento. 3. Solicitud de Concesiones mineras, bajo el Régimen Especial de Pequeña Minería y el Otorgamiento del Título Minero. 4. Autorización para iniciar la explotación minera: régimen especial y pequeña minería. 5. Denuncias. 6. Tasa de explotación para materiales áridos y pétreos. 7. Regalías para materiales áridos y pétreos. 8. Patente de conservación de materiales áridos y pétreos.	La competencia de prevención y socorro frente a incendios (Art. 264, No. 13) , por su alta especialidad, y demanda de equipamiento propio, no se ha considerado como posible de procesos de delegación de ningún tipo. El cantón Cuenca cuenta con un Cuerpo de Bomberos, que mantiene estaciones ubicadas estratégicamente para cubrir el territorio cantonal y un sistema de comunicaciones con otros Cuerpos de Bomberos de los cantones vecinos para asistencia en los territorios límites.
La competencia de Regular, autorizar y controlar la explotación de áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de ríos, lagos, playas de mar y canteras, (Art. 264, No. 12) que se ejecuta a través de la Dirección General de Áridos y Pétreos, no se ha considerado el análisis para una posible delegación, por cuanto es un tema en que los propios GAD Parroquiales y el GAD (Municipal) están interesados pues es material requerido para la obra pública, además de necesitar personal especializado para el despacho de los trámites que involucra, la carga tramitológica no justificaría la contra-		La competencia referente a la gestión de cooperación internacional (Art. 264, No. 14) es una competencia común para todos los niveles de gobierno, por lo que no es necesario analizar la posibilidad de delegación, lo que sí se ha considerado es potenciar esta competencia de las parroquias, para hacerla efectiva y que logren captar cooperación y asistencia técnica para sus territorios.

OTRAS FUNCIONES

En cuanto a las funciones determinadas en el artículo 54 COOTAD, vale precisar que, como tal, la figura de delegación no es aplicable para las funciones (Art. 279), en todos los casos lo que opera es un ejercicio concurrente, más aún, cuando muchas de las funciones corresponden también al nivel parroquial, según el artículo 64, con la limitación que en el caso de las parroquias sus estructuras y presupuestos no les permiten asumir a plenitud las posibilidades y responsabilidades que la ley les otorga.

En el caso de los GAD Municipales están determinadas 20 funciones, muchas de ellas desarrollan más ampliamente las competencias constitucionales, como ya lo hemos anotado; pero en otras, como las que analizaremos a continuación, amplían genéricamente el accionar – y por lo tanto las responsabilidades– del GAD Cantonal, particularmente en materia de desarrollo económico y social, pues parten del principio constitucional de entender a todo el Estado –central y descentralizado– como garante de los derechos.

El literal "l)" del artículo 54, establece la función de **"Prestar servicios que satisfagan necesidades colectivas respecto de los que no exista una explícita reserva legal a favor de otros niveles de gobierno, así como la elaboración, manejo y expendio de víveres; servicios de faenamiento, plazas de mercado y cementerios;"** en razón de esta función, el GAD Municipal mantiene las Empresas Municipales dedicadas a Servicios Funerarios (EMUCE-EP), Faenamiento (EMURPLAG-EP), Farmacia (FARMASOL-EP), al tratarse de acciones que se realizan al amparo de una función amplia otorgada en favor del GAD Cantonal, no es posible hablar de una delegación (pues la delegación solo corresponde a una competencia) sino que debería limitarse a posibilidades de coordinación, o en este caso, al tratarse de Empresas, analizar alternativas dentro de su modelo de negocio, que puedan involucrar a las parroquias y mejoren su servicio.

Cada una de las Empresas es absolutamente particular, tal el caso de FARMASOL-EP, que por su giro de negocio mantiene puntos de venta (Farmacias) en varias parroquias rurales y podría incrementar según la demanda; y otro totalmente distinto el

caso de la EMUCE-EP, en donde la administración de los cementerios parroquiales se encuentran ya sea bajo competencia de la parroquia (por ser equipamiento parroquial) o de la Iglesia (por estar en predios de su propiedad) y su rol, al ser una empresa pública, está limitado a asesorar administrativamente a los GAD Parroquiales que soliciten su apoyo, como ya lo hacen a través de convenios de cooperación.

En cuanto a espacios de ferias y mercados, el GAD Municipal cuenta con la Dirección General de Mercados y Comercio Autónomo, mediante una reunión mantenida con su equipo técnico, se constató que su administración únicamente rige para los siete mercados y seis plazas itinerantes urbanas de la ciudad de Cuenca a través de dos subprocesos:

- a) Administración y control de espacios.
- b) Promoción y soporte de comerciantes.

No tiene articulación alguna con las parroquias rurales, sin embargo, existe una intención de cambiar la figura de Dirección por Empresa Pública Municipal, cambio que a la postre podría generar vínculos con el

resto del territorio cantonal y sus Parroquias Rurales, siempre considerando, como ya se mencionó al analizar los trámites de la Dirección General de Control Municipal, que las Parroquias son plenamente competentes para la administración de sus espacios públicos y de las actividades que en ellas se realicen. En este tema como en otros, la preocupación del Modelo propuesto está en poner atención a las personas, en este caso, a las y los comerciantes de ferias y mercados, y sus condiciones de vida, para lograr una atención integral, que no se limite a lograr el funcionamiento correcto de un espacio determinado.

La función de **"Promover los procesos de desarrollo económico local en su jurisdicción, poniendo atención especial en el sector de la economía social y solidaria, para lo cual coordinará con otros niveles de gobierno"** es una tarea que se ha asignado a la Dirección General de Desarrollo Social y Productivo y a la Empresa EDEC-EP; que en el caso de las Parroquias hace parte de sus competencias exclusivas (Art. 267, no. 4).

La función de **"Implementar el derecho al hábitat y a la vivienda y desarrollar planes**

y programas de vivienda de interés social en el territorio cantonal" se gestiona a través de la Empresa Municipal de Vivienda, EMUVI-EP, una tarea que genera gran expectativa por el déficit de vivienda social en el cantón. La articulación con las parroquias corresponderá según los lugares de emplazamiento de los proyectos de vivienda, a sabida cuenta que, no siempre el lugar de emplazamiento limita el acceso a personas de fuera de la parroquia.

El literal g establece la función de **"Regular, controlar y promover el desarrollo de la actividad turística cantonal, en coordinación con los demás gobiernos autónomos descentralizados, promoviendo especialmente la creación y funcionamiento de organizaciones asociativas y empresas comunitarias de turismo"** esta función, como vemos, menciona a todos los niveles de gobierno, hecho que fue ratificado por el Consejo Nacional de Competencias, al resolver que la responsabilidad del fomento de esta actividad corresponde a todos los niveles de gobierno.

En el caso de Cuenca, esta función está encargada a la Fundación de Turismo para

Cuenca, que, cumpliendo con lo descrito en la ley, ha categorizado a las Parroquias Rurales estableciendo tres grupos según su ámbito turístico, para la definición de la metodología de trabajo, según su grupo: Los grupos son:

a) Parroquias que generan mayor número de visitas (Baños, Turi y San Joaquín),

b) Parroquias con interés de participar en desarrollo de turismo planificado y organizado (Octavio Cordero, Chiquintad, Nulti, Sinincay, Molleturo, Sayausí y Ricaurte)

c) Las demás parroquias que no han solicitado apoyo ni han manifestado interés en trabajar en el área de turismo.

A priori, y sin que sea una justificación, podríamos deducir que el alto número de parroquias que al parecer no manifiesta interés en los temas de desarrollo turístico podrían obedecer a distintas causas, entre las que estarían la imposibilidad de contar con personal técnico para articular con la Fundación o limitaciones de conectividad con la cabecera cantonal que hacen infructuosos los esfuerzos por levantar actividades turís-

ticas (ejemplo: Chaucha y Quingeo inclusive). El análisis se complementará al revisar desde la evaluación de los GAD Parroquiales que se realiza en el siguiente apartado.	Las funciones vinculadas directamente a la protección y garantía de derechos como:	Derechos a la cabeza, el Consejo Cantonal de Protección de Derechos y otras instancias municipales como la Coordinación de Equidad Social y de Género.
La Dirección General de Cultura, Recreación y Conocimiento es la responsable de la función establecida en el literal "q", que señala "Promover y patrocinar las culturas, las artes, actividades deportivas y recreativas en beneficio de la colectividad del cantón". De la reunión con esta área se identificaron varios proyectos: bibliotecas municipales, procesos de apoyo educativo a niños, niñas y adolescentes como entrega de tablets, implementación de bailloterapias (presenciales y desde la pandemia bailloterapia de manera virtual), escuelas de fútbol y básquet, caminatas "Cuenca camina el Bicentenario" para reactivación de rutas culturales, por ejemplo la Ruta Geodésica; talleres de activación vía zoom (lectura, motivación, manualidades) que se ejecutan en las parroquias rurales y podrían potencializarse al contar con un modelo más estructurado que fortalezca la ejecución del plan cantonal de cultura 2030 y la relación Municipio-Parroquia, más cuando es una función compartida entre ambos niveles.	b) Diseñar e implementar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio;	La ejecución de las políticas públicas desde el GAD Municipal hacia los grupos de atención prioritaria se da por parte de la Dirección General de Desarrollo Social y Productivo, para el año 2021 esta dirección cuenta con un presupuesto de 2.951.833,79 millones de dólares distribuidos en 16 proyectos y sus respectivos programas. La asignación mayor de recursos se evidencia para la Junta Cantonal de Protección de Derechos seguido por los Centros de Desarrollo Infantil y posteriormente para la Casa de Acogida a Mujeres Adolescentes víctimas de violencia. De los tres programas con presupuesto mayoritario ninguno responde a una articulación directa con las parroquias rurales.
j) Implementar los sistemas de protección integral del cantón que aseguren el ejercicio de la garantía y exigibilidad de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales, lo cual incluirá la conformación de los consejos cantonales, juntas cantonales y redes de protección de derechos de los grupos de atención prioritaria. Para la atención en las zonas rurales coordinará con los gobiernos autónomos parroquiales y provinciales.	t) Implementar planes y programas destinados a la prevención integral del fenómeno socioeconómico de las drogas, conforme con las disposiciones legales sobre esta materia y en el marco de la política nacional.	Según los datos proporcionados por el GAD Municipal, en el año 2020 se atendieron a 11528 personas en los servicios de Desarrollo Social. El 36% de las personas atendidas son del área rural es decir 4143.
Se encuentran ejercidos por las entidades que componen el Sistema de Protección de		Los programas con mayor atención a perso-

análisis de las competencias y funciones:

zas vinculadas a la seguridad y convivencia ciudadana. La relación con las parroquias podría reforzarse a partir de fortalecer la capacidad de los GAD Parroquiales para el cumplimiento de su competencia constitucional de promover la organización ciudadana territorial de base (Art. 267, no. 6).

Una deuda aún pendiente en el cantón es la normativa que establezca el sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos y la gestión democrática de la acción municipal (literal d). La Dirección General de Participación y Gobernabilidad, es la entidad a la que corresponde el cumplimiento de esta función, que si bien aún no tiene una ordenanza, se la ejecuta en el cantón a través de los procesos de las asambleas ciudadanas, urbanas y rurales, estas últimas, encargadas de la aprobación del destino de fondo de los presupuestos participativos de las parroquias, que constituyen una importantísima fuente de recursos para el desarrollo parroquial, tal como lo mencionamos al narrar la historia de este proceso.

A continuación, se presenta una matriz que resume las conclusiones alcanzadas en el

nas de la zona rural son: PAUR (Programa de Agricultura Urbana y Rural) que atiende a 1141, Casa de Atención a las Familias atende a 933, Casa del Obrero atiende a 333, Junta Cantonal 291. Las parroquias de las que más confluyen las personas para atención son Baños, El Valle, Sinincay, Ricaurte. Lo que nos deja ver que la mayor concentración de los programas municipales está en el casco urbano y la participación rural responde a personas de las parroquias más cercanas a la urbe y que pueden acercarse a dichos servicios en la ciudad.

El área social del GAD Municipal se completa con el Consejo Cantonal de Salud; el Hospital Municipal de la Mujer y el Niño, y Acción Social Municipal, que desarrolla los programas de: Circo Social Cuenca; Atención a personas con discapacidad; Centro del Adulto Mayor; Asistencia Social Humanitaria; Programa de atención a víctimas de violencia.

Cuenca ha cumplido la función de crear el Consejo de Seguridad Ciudadana (literal n) y mantiene la Guardia Ciudadana como instancia operativa para la vigilancia de las infracciones establecidas en ordenan-

ITEM	DESCRIPCIÓN		
COMPETENCIA o RESPONSABILIDAD del GAD MUNICIPAL	Planificar 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.	Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón.	Planificar, construir y mantener la vialidad urbana.
RELACIÓN CON FUNCIONES (artículo 54 COOTAD)	Funciones contenidas en los literales "a", "c" y "e" del artículo 54 del COOTAD	Funciones contenidas en los literales "m", "o" y "p" del artículo 54 del COOTAD	Funciones contenidas en los literales "a", "c" y "e" del artículo 54 del COOTAD
DIRECCIÓN o EP	Dirección de Planificación	Dirección de Control Urbano Municipal	Dirección de Obras Públicas
SITUACION ACTUAL	Aumento de la presión urbana y ausencia de planes parciales actualizados en el suelo urbano-parroquial	La necesidad de optimizar los recursos invertidos por el GADM en la delegación actual de competencias	Se necesita una fuerte inversión de recursos económicos
TIPO DE GESTIÓN	Competencia no delegable según la LOOTUGS. Se propone establecer una coordinación entre la Dirección de Planificación y las Parroquias, particularmente aquellas de mayor presión urbanística, para la elaboración de planes parciales; se recomienda que los Presupuestos Participativos puedan ser invertidos en Planes Parciales debidamente aprobados por la Dirección.	De las experiencias recogidas del proceso vigente de delegación de 9 trámites, a 6 parroquias y la capacidad de sus Unidades encargadas, se concluye que es conveniente delegar todos los trámites de la Dirección de Control Municipal, consolidando en las parroquias los 14 trámites de esta área. Únicamente no se delega un trámite que ya es competencia de la parroquia.	Las parroquias, en materia de ejecución de obras viales y de infraestructura comunitaria trabajan de manera conjunta con la Municipalidad y la Prefectura, según corresponda, y en algunos casos destinan fondos de los presupuestos participativos como contrapartes.

ITEM	DESCRIPCIÓN			
COMPETENCIA o RESPONSABILIDAD del GAD MUNICIPAL	Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley.			
RELACIÓN CON FUNCIONES (artículo 54 COOTAD)	Funciones contenidas en los literales "r", "k", "y" del artículo 54 del COOTAD			
DIRECCIÓN o EP	ETAPA	Subgerencia de Gestión Ambiental de ETAPA-EP	EMAC	
SITUACION ACTUAL	Incremento constante de la demanda en cantidad y calidad de agua.	Los recursos destinados para el programa MICPA y en general para cubrir los objetivos de la Subgerencia Ambiental son limitados; de parte de los GAD Parroquiales la situación es aún más compleja lo que hace que las inversiones en temas de cuidado ambiental no sean prioritarios frente a otras demandas de la población.	A pesar del buen servicio y cobertura en la recolección y manejo de desechos, aún existen sectores que no son cubiertos en su totalidad y la frecuencia de recolección de basura es disímil a la zona urbana.	
TIPO DE GESTIÓN	No se trata de delegación de competencia desde ETAPA-EP, sin embargo se hace indispensable contar con personal técnico en las parroquias que tenga formación y sensibilidad para abordar los problemas ambientales; reforzar la competencia asignada constitucionalmente y mejorar la coordinación con las instancias municipales encargadas.	Procurar la gestión de recursos de cooperación internacional y asistencia técnica, lo que podría ser más interesante trabajando en conjunto con los GAD Parroquiales.	El modelo que gestión utilizado se debe mantener, y profundizar, inclusive analizarlo para posibles réplicas con otras EP. La articulación con las parroquias a través de inspecciones sobre infracciones a la ordenanza de la gestión integral de desechos sólidos para mejorar su cumplimiento; así como el trabajo desde el área social con las familias dedicadas al reciclaje y que podrían ser habitantes de las parroquias rurales.	

Tabla 09. Matriz resumen de conclusiones alcanzadas en el análisis de las competencias y funciones
Fuente: FASE 2: Evaluación del GAD cantonal a nivel corporativo
Elaboración: IERSE - Universidad del Azuay.

DESCRIPCIÓN				
ITEM				
COMPETENCIA o RESPONSABILIDAD del GAD MUNICIPAL	Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley.	Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas	Gestión Ambiental (transferida el 2005 por el Gobierno Central)	
RELACIÓN CON FUNCIONES (artículo 54 COOTAD)	Funciones contenidas en los literales "p", "k" y "i" del artículo 54 del COOTAD	Funciones contenidas en los literales "p", "k" y "i" del artículo 54 del COOTAD	Funciones contenidas en los literales "p", "k" y "i" del artículo 54 del COOTAD	
DIRECCIÓN o EP	Dirección de Planificación, Dirección de Control Municipal y CGA	EMAC, Dirección del Parque Nacional, Dirección de Planificación, Dirección de Control Municipal y CGA	CGA	
SITUACION ACTUAL	La necesidad de aumentar el control de las edificaciones realizadas en las riberas de ríos, lagos y lagunas para evitar situaciones de riesgo como las presentadas en mayo 2021. La falta de sanción oportuna agrava aún más la situación.	La necesidad de clarificar y armonizar las funciones que cumplen las distintas dependencias municipales.	La Comisión no tiene la capacidad operativa para atender de manera oportuna, y sobre todo para prevenir el cometimiento de la infracción ambientales en los territorios rurales.	
TIPO DE GESTIÓN	El apoyo de las Parroquias a través de las inspecciones en territorios rurales para mejorar el control del uso riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas. De igual forma, es necesario optimizar el trabajo de la Unidad Sancionadora.	El apoyo de las Parroquias a través de las inspecciones en territorios rurales para mejorar el control del uso riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas. De igual forma, es necesario optimizar el trabajo de la Unidad Sancionadora.	La mayoría de trámites de la CGA al provenir de una delegación del Gobierno Central no pueden ser delegados. Sin embargo, en los trámites que sean pertinentes se apoyará a través de inspectores en las parroquias que levanten informes oportunos para la actuación más ágil de la CGA	

ITEM	DESCRIPCIÓN			
COMPETENCIA o RESPONSABILIDAD del GAD MUNICIPAL	Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas tasas y contribuciones especiales de mejoras.	Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley	Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y constituir los espacios públicos para estos fines.	Formar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales
RELACIÓN CON FUNCIONES (artículo 54 COOTAD)	Al ser una competencia legislativa tiene relación con todas las funciones	Funciones contenidas en los literales "a", "c" y "e" del artículo 54 del COOTAD	Función contenida en el literal "s" del artículo 54 del COOTAD	Sin relación con alguna función
DIRECCIÓN o EP	I Concejo Municipal	Dirección de Obras Públicas	Dirección de Áreas Históricas y Patrimoniales	Dirección de Avalúos y Catastros
SITUACION ACTUAL	Competencia Reservada. Además mira al territorio de manera general y abstracta	Una alta necesidad de recursos económicos y técnicos.	La necesidad de un control más efectivo de las intervenciones realizadas en bienes patrimoniales ubicados en las parroquias. De igual forma, la necesidad de actualizar el catastro de bienes patrimoniales en la zona rural.	El territorio rural, en su gran mayoría, se gestiona en base a un catastro desactualizado
TIPO DE GESTIÓN	Al ser reservada solo lo puede realizar el Concejo Municipal. Además existe limitación constitucional, pues las parroquias sólo tienen facultad para emitir resoluciones.	En cuanto a la infraestructura comunitaria se trabajan de manera conjunta con la Municipalidad y la Prefectura, y en algunos casos destinan fondos de los presupuestos participativos como contrapartes.El GAD Parroquial cuenta también con la competencia de mantener, construir y planificar la infraestructura y equipamiento en las parroquias	La principal urgencia es apoyar a la Dirección encargada para verificar y actualizar el catastro de bienes del patrimonio rural. Las unidades territoriales propuestas, podrían, a través de los inspectores, apoyar en esta tarea y levantar informes en caso de infracciones, mejorando sustancialmente el control.	Hasta que la Municipalidad ponga en marcha el Catastro Multipropósito y se solventen al interior los cambios en la Dirección de Avalúos y Catastros, las parroquias podrían cumplir con la recepción de los documentos, y el asesoramiento y acompañamiento para que los ciudadanos ingresen los trámites de esta dirección en las plataformas digitales.

Tabla 09. Matriz resumen de conclusiones alcanzadas en el análisis de las competencias y funciones

Fuente: FASE 2: Evaluación del GAD cantonal a nivel corporativo

Elaboración: IERSE - Universidad del Azuay.

ITEM	DESCRIPCIÓN		
COMPETENCIA o RESPONSABILIDAD del GAD MUNICIPAL	Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canchales	Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios.	Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias
RELACIÓN CON FUNCIONES (artículo 54 COOTAD)	Sin relación con alguna función	Sin relación con alguna función	Por la naturaleza de la competencia se relaciona con todas las funciones y competencias.
DIRECCIÓN o EP	Dirección de Áridos y Pétreos	Cuerpo de Bomberos	Relaciones Internacionales y Cooperación
SITUACION ACTUAL	Se requiere una gran capacidad técnica para ejecutar esta competencia	Esta competencia mira al cantón de manera general y abstracta. Además, se requiere recursos humanos y técnicos especializados.	Existe una necesidad de fortalecer el ejercicio esta competencia en las parroquias, quienes también son titulares de esta competencia.
TIPO DE GESTIÓN	No se contempla la delegación de esta competencia al requerir personal especializado para el despacho de los trámites que involucra y la cantidad de carga tramitológica no justificaría la contratación de personal en las parroquias.	No se contempla trabajo con las parroquias debido a la naturaleza de la competencia y a la complejidad que requiere mantener un cuerpo de bomberos.	Hacemos referencia competencia común para todos los niveles de gobierno, por lo que no es necesario analizar la posibilidad de delegación, lo que si se ha considerado es potenciar esta competencia de las parroquias, para hacerla efectiva y que logren captar cooperación y asistencia técnica para sus territorios.

ITEM	DESCRIPCIÓN			
	COMPETENCIA o RESPONSABILIDAD del GAD MUNICIPAL	Servicios encaminados a satisfacer necesidades colectivas (no existe reserva en favor de ningún nivel de gobierno)	Promoción del Desarrollo Económico Local	Ejecución de programas de vivienda de interés social
RELACIÓN CON FUNCIONES (artículo 54 COOTAD)		Función contenida en el literal "t" del artículo 54 del COOTAD	Función contenida en el literal "h" del artículo 54 del COOTAD	Función contenida en el literal "j" del artículo 54 del COOTAD
DIRECCIÓN o EP		EMUCE, EMURPLAG, FARMASOL, DIRECCIÓN DE MERCADOS	EDEC	EMUVI
SITUACION ACTUAL		No se puede delegar ya que hablamos de funciones no de competencias.	Los Planes, Programas y Proyectos no tienen una suficiente cobertura en la zona rural.	Esta competencia mira al cantón de manera general y abstracta. Pues la vivienda de interés social debe ser planificada teniendo en cuenta todo el territorio del cantón.
TIPO DE GESTIÓN		En el caso de cementerios, mercados y plazas ya lo manejan las parroquias a través de sus competencias. Con respecto a los demás servicios, no se puede contemplar una delegación pues no estamos hablando de competencias. Sin embargo, es necesario buscar una coordinación entre las empresas públicas mencionadas y las parroquias, en medida de sus competencias.	Las Parroquias tienen la competencia para garantizar el desarrollo económico de sus territorios. Sin embargo, es necesario coordinar esfuerzos con el GAD municipal.	La articulación con las parroquias corresponderá según los lugares de emplazamiento de los proyectos de vivienda, a sabida cuenta que, no siempre el lugar de emplazamiento limita el acceso a personas de fuera de la parroquia.
				Alto número de parroquias que no manifiesta interés en los temas de desarrollo turístico en sus territorios.
				El Consejo Nacional de Competencias, resolvió que la responsabilidad del fomento de esta actividad corresponde a todos los niveles de gobierno. Por esto es necesario, procurar que más parroquias se sumen al trabajo realizado por la Fundación para el Turismo. Se debe considerar la posibilidad de vincular a personal técnico en esta materia en las parroquias, para conseguir una mejor articulación con el trabajo de la fundación.

Tabla 09. Matriz resumen de conclusiones alcanzadas en el análisis de las competencias y funciones

Fuente: FASE 2: Evaluación del GAD cantonal a nivel corporativo

Elaboración: IERSE - Universidad del Azuay.

ITEM	DESCRIPCIÓN		
	Garantía de Derechos y Desarrollo Humano Integral	Promover la cultura y el arte	Ejercicio de la potestad sancionadora.
COMPETENCIA o RESPONSABILIDAD del GAD MUNICIPAL			
RELACIÓN CON FUNCIONES (artículo 54 COOTAD)	Funciones contenidas en los literales "b", "j" y "i" del artículo 54 del COOTAD	Función contenida en el literal "q" del artículo 54 del COOTAD	Sin relación con alguna función
DIRECCIÓN o EP	Consejo Cantonal de Protección de Derechos, Dirección de Equidad Social y Género y Dirección de Desarrollo Social y Productivo	Dirección de Cultura	Unidad Administrativa Sancionadora
SITUACION ACTUAL	La mayor concentración de los programas municipales en materia de derechos se encuentra en el casco urbano y la participación rural responde a personas de las parroquias más cercanas a la urbe y que pueden acercarse a dichos servicios en la ciudad..	La falta de coordinación entre el GAD Municipal y las parroquias, para ejecutar sus proyectos de mejor manera en las parroquias.	La ausencia de sanción oportuna de las infracciones administrativas cometidas en la zona rural, debido al escaso personal y limitadas capacidades operativas de la Unidad Administrativa Sancionadora
TIPO DE GESTIÓN	A través del modelo planteado se pretende ampliar la cobertura de los programas y proyectos que las distintas direcciones del GAD municipal que lleva acabo en materia de derechos,	De haber mantenido una reunión con esta área se identificarían varios proyectos que se ejecutan en las parroquias rurales y podrían potencializarse al contar con un modelo más estructurado que fortalezca la relación Municipio-Parroquia, más cuando es una función compartida entre ambos niveles.	Considerando que las parroquias, al contar con personal dedicado a cumplir tareas de inspección, no solo en lo concerniente a los temas constructivos, sino también ambientales, y sobre bienes patrimoniales, según las conclusiones que se observan por áreas, es indispensable plantear alternativas para fortalecer a la Unidad Sancionadora, sin poner en riesgo la seguridad jurídica y la actuación municipal.

Tabla 09. Matriz resumen de conclusiones alcanzadas en el análisis de las competencias y funciones
Fuente: FASE 2: Evaluación del GAD cantonal a nivel corporativo
Elaboración: IERSE - Universidad del Azuay.

2.1.2 ANÁLISIS DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y PLAN DE USO Y GESTIÓN DEL SUELO DE CUENCA EN RELACIÓN A SUS PARROQUIAS RURALES.

A la fecha de elaboración del presente documento el GAD Municipal se encuentra en la fase final para la aprobación de la actualización del PDOT y PUGS cantonal.

Ambos documentos se constituyen como herramientas fundamentales para la comprensión del cantón y sus metas, y ahí radica la importancia en su análisis que nos permita identificar cómo el Modelo para el Desarrollo Humano Integral de las Parroquias Rurales del Cantón Cuenca que proponemos se articula y se entiende como un mecanismo de acción para alcanzar las definiciones planteadas.

Cuenca, se enfrenta al reto de superar la afirmación que señala que "A pesar de que

la ciudad ha sido ampliamente planificada, regida por Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, la urbe en la actualidad enfrenta una ausencia de sincronía entre lo planificado y lo ejecutado" (Pinto, 2019). (BID 2015; Donoso 2016; Hermida et al. 2015). Nos atrevemos a decir, que si esta afirmación se hace un acercamiento al territorio rural la conclusión puede ser aún más dura, evidenciando que la planificación tiene brechas importantes entre lo urbano y lo rural, y esto está provocando el crecimiento desordenado y riesgoso de extensas zonas, en las que se multiplican razones de precupación ambiental, social, cultural, patrimonial.

Para el análisis de estas herramientas de planificación, vamos a agrupar en dos ejes, relacionados con la organización del Modelo que proponemos: el Eje Territorial (componentes Biofísico del PDOT y PUGS) y el eje de Desarrollo Humano (componentes socio cultural y del PDOT).

EJE TERRITORIAL.

El PDOT en su componente biofísico en relación a la atención a las parroquias rurales

establece:

"El presente plan propone conservar los recursos naturales y proteger los ecosistemas frágiles a partir del uso y el manejo sostenible de los recursos en concordancia con las tasas de renovación, proteger el 73.15% del territorio cantonal que cuenta con vocación ambiental y dar mayor equilibrio territorial para el futuro. Fortalecer la conciencia ambiental, la prevención de riesgos y disminuir los efectos de aspectos ambientales negativos".

En ese sentido, el territorio de conservación y protección se encuentra mayoritariamente localizado en las parroquias rurales del cantón, por lo que el papel de los GAD Parroquiales es determinante para el cumplimiento del modelo territorial deseado que busca que fortalecer políticas y estrategias para que se conserve y optimice el uso del suelo rural de desarrollo sostenible agro-productivo, y de expansión, como alternativas para la reducción de las presiones sobre los ecosistemas frágiles, de recarga hídrica, y otro tipo de servicios ecosistémicos o ambientales. (Figura 12. Subclasificación del suelo del Cantón Cuenca.)

Actuar en el territorio de manera directa en cuanto se refiere al cumplimiento de la normativa y control de actividades antrópicas, es uno de los papeles más importantes de los GAD Parroquiales.

"El PDOT, para efecto de planificación, se considera en una sola estructura general la terminología de clasificación dada en la LOOTUGS, en el artículo 18 y artículo 19; mismas en correlación a los niveles de uso. Por tal razón, la subclasificación se emparejaría con los niveles de uso y se define una escala intermedia de categorías de ordenación articulada a los Polígonos de Intervención Territorial (en adelante PIT). "Estos últimos, definidos por el Plan de Uso y Gestión de Suelo (PUGS), actualmente en construcción.

"En referencia al suelo rural, también sustentado en la Ley Orgánica de Tierras y Territorios Ancestrales, y ya con los análisis de la dinámica del territorio cantonal; también se sustenta conforme al artículo 4 y artículo 13, sobre los ecosistemas frágiles o de conservación, donde existen presiones del avance de la frontera agrícola y mancha urbana sobre estos. Así mismo, avalado por el artículo 6 y artículo 113 del mencionado marco

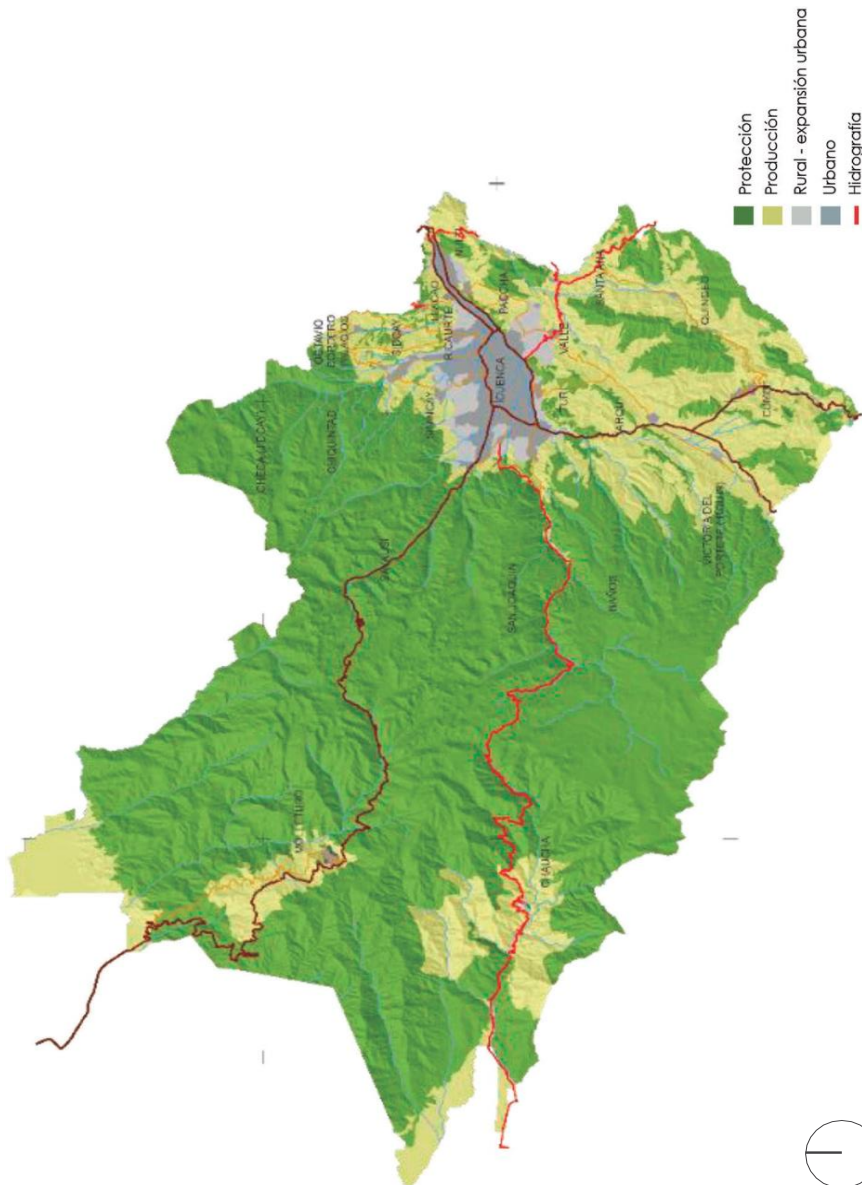


Figura 12. Subclasificación del suelo del Cantón Cuenca.
Fuente: GAD cantón Cuenca.

Fuente: GAD cantón Cuenca.

Elaboración: UGEC GAD cantón Cuenca, PDOT 2020.

normativo, el GAD cantonal define técnicamente el área de expansión conforme a las realidades del territorio, que requerirán su respectivo PIT con el tratamiento compatible y uso principal a escalas específicas de gestión del territorio.”

La totalidad del territorio, según el PDOT cantonal, está clasificado en 13 tipos de suelo representados en el siguiente gráfico: *Figura 13. Clasificación por niveles de uso - Categorías de Ordenación.*

Según información entregada la Dirección General de Planificación, el Plan de Uso y Gestión de Suelo (PUGS), en su versión borrador, para las parroquias rurales se está considerando 46 PIT ubicados en suelo rural de expansión urbana, suelo de mayor interés para las parroquias y diferentes actores territoriales en donde las actuaciones oportunas de los GAD Parroquiales, son indispensables. (*Figura 14. Mapa de ubicación de PIT Cantonal*).

Por otro lado, el PDOT organiza el cantón en base a un modelo policéntrico que establece una jerarquía de los centros poblados y también se determinan áreas de desarrollo

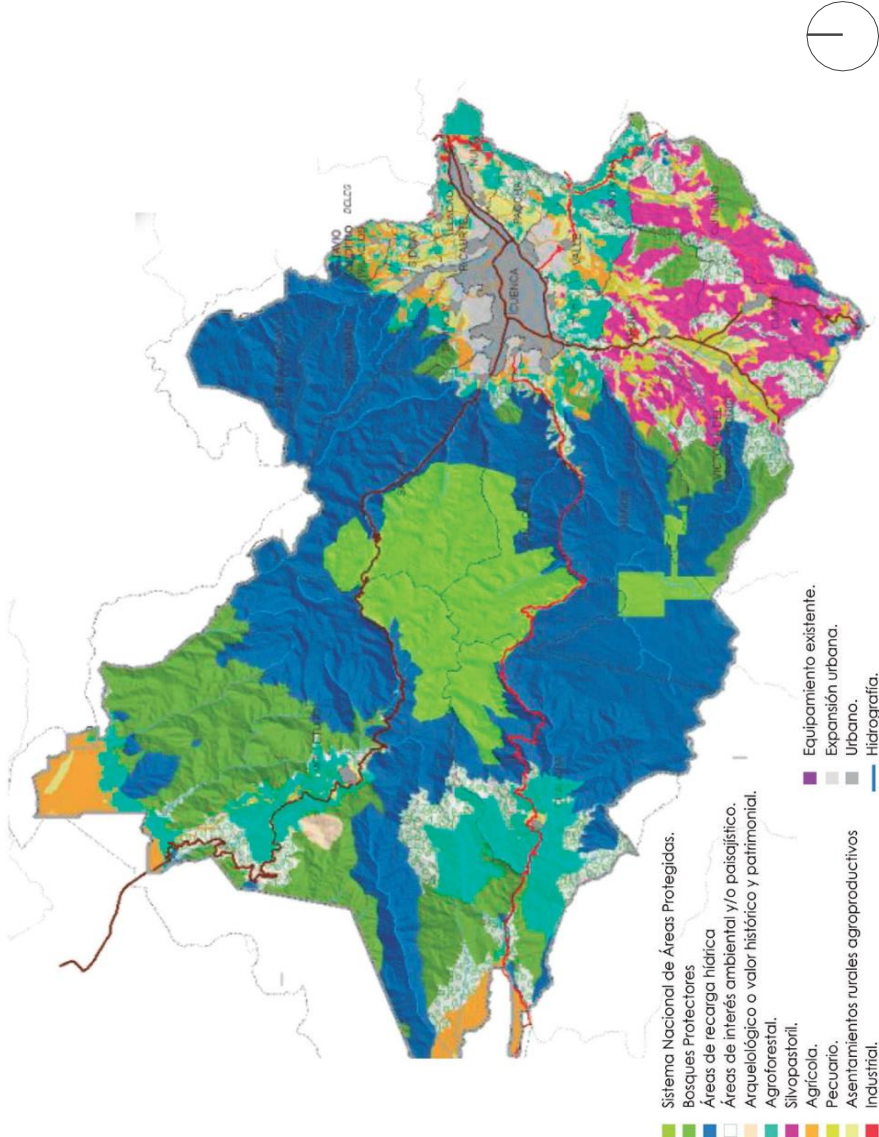


Figura 13. Clasificación por niveles de uso - Categorías de Ordenación.
Fuente: GAD cantón Cuenca.

Elaboración: UGEC GAD cantón Cuenca. PDOT 2020.

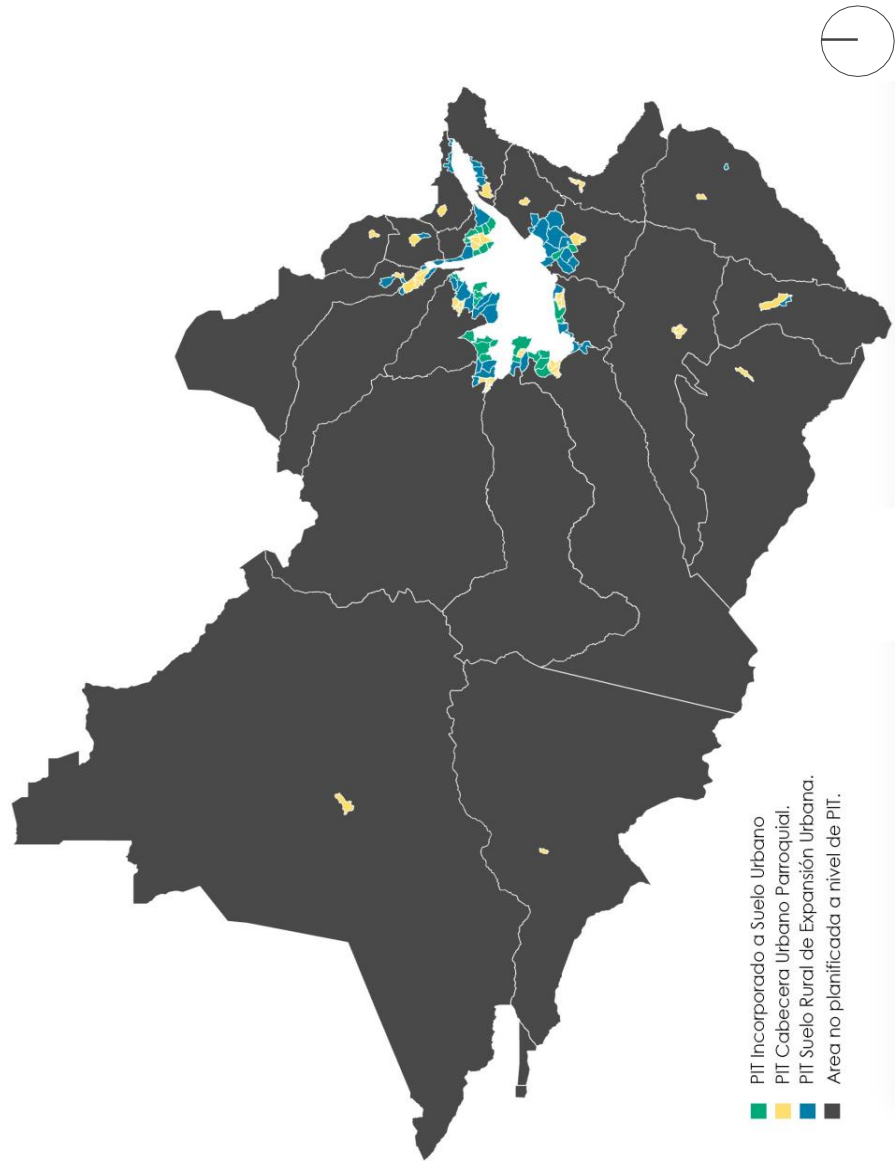


Figura 14. Mapa de ubicación de PIT Cantonal
Fuente: GAD cantón Cuenca.

de acuerdo a su conectividad, funcionalidad, vocación del suelo, condiciones socio-demográficas, potencialidades socioeconómicas, aptitud geográfica.

“El rol de la red de centralidades y nodos se ha establecido en función de la escala de actuación, localización, nivel de consolidación, densidad de población, dotación de servicios y conectividad; variables que han permitido definir el rol de las centralidades y nodos en función del tipo de articulación, así como por el tipo de desarrollo que tiene su territorio. Por sus roles y funciones, las centralidades se distribuirán dentro del área urbana de la ciudad de Cuenca, y los nodos se localizarán en las parroquias rurales del cantón”.

Para el área rural el modelo determina nodos articuladores que, según el PDOT, se los establece con el objetivo de generar un equilibrio territorial, que desconcentre actividades y servicios, y se integre al sistema parroquial, cantonal, provincial, zonal y nacional. (Figura 15. Mapa de nodos de desarrollo rurales.)

Actualmente se encuentran acogidas al

Elaboración: IERSE - Universidad del Azuay.

convenio las parroquias de Ricaurte, San Joaquín, Tarqui y Sinincay. En estas parroquias, la delegación de competencias de Uso y Ocupación de suelo ha tenido un efecto favorable para gestión del territorio y está directamente relacionado con el cumplimiento de los objetivos planteados del modelo territorial deseado por el PDOT Cantonal, por lo que es imprescindible la inclusión del GAD Parroquial del Valle, siendo la única parroquia nodo de desarrollo que aún no tiene la delegación de competencias de de Uso y Ocupación de Suelo, por lo que se considera una prioridad su incorporación en el año 2022.

De la misma manera, los nodos de desarrollo turístico, representados por las parroquias de Baños y Turi, comparten las características de los nodos de áreas de desarrollo con la particularidad de tener un potencial turístico y se encuentran conurbadas con la ciudad de Cuenca.

En cuanto al PUGS Cantonal tiene como uno de sus objetivos principales "acercar la gestión estatal a los territorios y apunta a impulsar procesos de descentralización y delegación de competencias" objetivo que

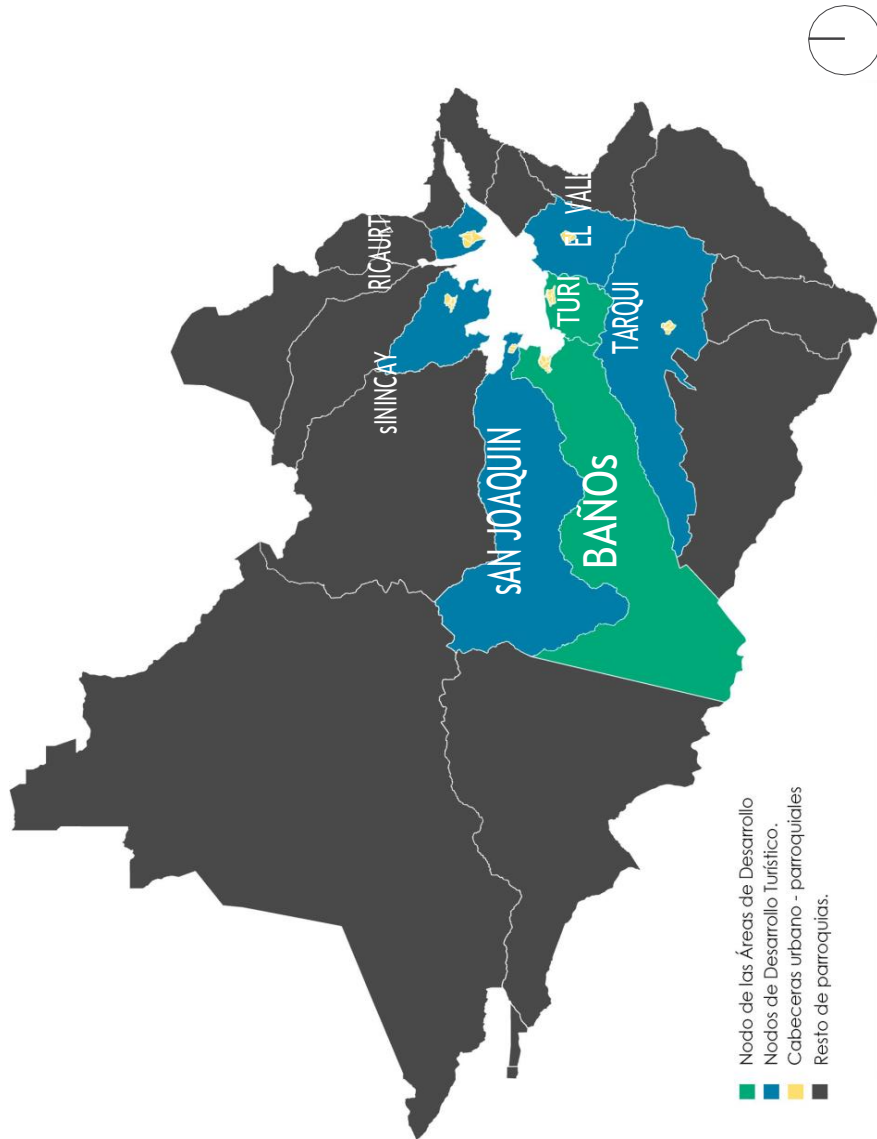


Figura 15. Mapa de nodos de desarrollo rurales.
Fuente: GAD cantón Cuenca.

Elaboración: IERSE - Universidad del Azuay.

se cumpliría con la implementación del presente modelo de gestión y su ordenanza. El PUGS Cantonal establece cuatro centralidades donde se concentrarán servicios para el cantón que son, **a) Centro Histórico, b) Sur - Yanuncay, c) Noreste - Machángara, d) Oeste - El Batán**. Son de mayor interés para las parroquias rurales las centralidades Sur y Noreste puesto que los equipamientos y servicios planteados en ellas tiene una repercusión significativa en el crecimiento, desarrollo y gestión territorial de la ruralidad y aglutinan equipamientos.

Las centralidades Sur - Yanuncay y Noreste - Machángara, proponen el emplazamiento de dos nuevas terminales de transferencia multimodal cercanas a las parroquias de Baños y Ricaurte respectivamente junto con nuevas sedes administrativas multifuncionales, estas últimas, deben ser tomadas en cuenta para una futura coordinación con los GAD Parroquiales que mantengan la delegación de competencias y su localización sea inmediata a las centralidades, puesto que los roles y funciones de las sedes administrativas pueden ser replicadas o entrar en conflicto con las UTTP parroquiales.

PRIORIZACIÓN DE EQUIPAMIENTOS PROPUESTOS (PUGS CANTONAL)		
ITEM	EQUIPAMIENTOS PRIORIDAD 1	UBICACIÓN
1	Terminal de Transferencia de Basura Sur.	GAD Baños
2	Unidad de Vigilancia Comunitaria Sur.	GAD Baños
3	Estación de Transferencia en el Sur.	GAD Baños
4	Patio de Maniobras.	Indefinido.
5	Centro de Convenciones y Tecnologías cercano a centralidad Ricaurte.	GAD Ricaurte.
6	Centro de Faenamiento.	GAD Tarqui.
7	Feria de Ganado.	GAD Cumbe.
8	Centro de Gestión Animal en Cumbe.	GAD Cumbe.
9	Mercados Minorista en el Ceballar.	GAD Sayausí.
10	Parque de Ciudad en el Cayambe	GAD Nulvi.
11	Acondicionamiento de plataforma itinerante Ochoa León.	GAD Sidcay
12	Acondicionamiento de plataforma itinerante Sayausí	GAD Sayausí.
13	Acondicionamiento de plataforma itinerante Tarqui.	GAD Tarqui.

Tabla 10: Tabla de priorización de equipamientos
Fuente: GAD cantón Cuenca. - PUGS Cantonal
Elaboración: IERSE - Universidad del Azuay.

Por otro lado, es importante considerar también el futuro emplazamiento de equipamientos menores y mayores en parroquias rurales puesto que generan un impacto importante en sus dinámicas territoriales. (Tabla 10: *Tabla de priorización de equipamientos*).

Como se puede observar, según el PUGS Cantonal, existen 25 equipamientos de alta valoración que son prioritarios y que serán incorporados en los próximos 12 años de los cuales, 13 están ubicados en parroquias rurales del cantón y representan 52% de los mismos. De la misma manera, de los equipamientos no prioritarios, un alto porcentaje están previstos emplazar en territorio rural.

El alto porcentaje de equipamientos prioritarios ubicados en territorio rural dan cuenta de la importancia que tienen las parroquias en planificación cantonal; es necesario un manejo adecuado del territorio para el cumplimiento del modelo territorial deseado en el PDOT y PUGS que exige una presencia más cercana de GAD Cantonal. Esta necesidad puede ser oportunamente atendida y representada por los GAD Parroquiales, objetivo con el cual el presente

plan está alineado.

EJE DE DESARROLLO HUMANO INTEGRAL

El PDOT en su componente socio cultural en relación a la atención a las parroquias rurales establece:

"El Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial ha centrado siempre su énfasis en reposicionar el papel del GAD como generador de políticas sociales y regulador del uso y ocupación del suelo. En este contexto parte de la generación de política pública ha sido territorializada como se aprecia en el mapa, el mismo que identifica la necesidad de una política pública para:"

- a)** Mejorar el servicio de infraestructura educativa en las parroquias de Chaucha y Molleturo.
- b)** Dar atención a las personas de la tercera edad sobre todo en las parroquias de Octavio Cordero Palacios y Quingueo, donde se ha localizado una mayor presencia de este gremio dentro del sector rural.

c) Fortalecimiento de políticas sociales para prevenir el embarazo en adolescentes en todo el cantón y de forma prioritaria en las parroquias de Baños, Sinincay, Ricaurte y El Valle.

d) Dotación de servicios básicos y/o alternativos de saneamiento en áreas urbanas parroquiales de Chaucha, Molleturo, Victoria del Portete, Sayausí y Octavio Cordero Palacios; así como el fortalecimiento de la cobertura de internet y proveer de equipos informáticos en las parroquias de Chaucha, Molleturo, Victoria del Portete, Quingueo, Sinincay y Octavio Cordero Palacios, para disminuir la brecha digital.

Las políticas y las metas planteadas en el componente socio cultural del plan cantonal están consideradas como lo muestra el siguiente cuadro: (Tabla 11. *Políticas y metas planteadas par eje sociocultural PDOT GAD Municipal*)

SISTEMA	SOCIAL				
OBJETIVO	Promover el desarrollo humano y la sostenibilidad del cantón Cuenca, a través de la construcción de políticas sociales y culturales que garanticen el ejercicio de los derechos individuales y colectivos, la equidad territorial, intergeneracional al y de género, la participación en la vida cultural, la interculturalidad y la gestión del patrimonio cultural				
POLÍTICAS	Garantizar el adecuado uso, ocupación y tenencia del suelo en el territorio cantonal, a través de la regulación de los procesos de construcción habitacional en la zona rural.	Facilitar el acceso y cobertura, así como la permanencia y culminación de la educación básica, bachillerato y a la alfabetización.	Fortalecer los programas de prevención del embarazo adolescente y enfermedades de transmisión sexual.		
META	Mantener la densidad poblacional en el área rural por debajo de 0,8 hab/ha.	Mantener o superar el 90% de la tasa de educación inicial al año 2023 en el cantón Cuenca	Mantener o superar el 90% de la tasa de asistencia neta a bachillerato al año 2023 en el cantón Cuenca.	Mantener la tasa de analfabetismo por debajo de 3,00% al año 2023.	Disminuir la tasa de embarazo adolescente de 3,16% en el año 2017 a 3,00% para el año 2023, en el rango de edad de 15 – 19 años.
INDICADOR	Densidad poblacional del área rural	Tasa de educación inicial	Tasa de asistencia neta a bachillerato.	Tasa de analfabetismo	Tasa de embarazo adolescente
					Alcanzar una eficiencia del 90% en la gestión del programa Salud Sexual y Reproductiva al año 2023.
					Porcentaje de avance de gestión del programa de Salud Sexual y reproductiva.

Tabla 11. Políticas y metas planteadas por eje sociocultural PDOT GAD Municipal
Fuente: GAD cantón Cuenca. - PDOT Cantonal
Elaboración: IERSE - Universidad del Azuay.

SISTEMA	SOCIAL			
OBJETIVO	Promover el desarrollo humano y la sostenibilidad del cantón Cuenca, a través de la construcción de políticas sociales y culturales que garanticen el ejercicio de los derechos individuales y colectivos, la equidad territorial, intergeneracional al y de género, la participación en la vida cultural, la interculturalidad y la gestión del patrimonio cultural			
POLÍTICAS	Fomentar programas de seguridad ciudadana y de prevención y erradicación de la violencia de género.			Fortalecer programas de prevención, atención, protección y restitución de derechos a NNA, víctimas de delitos sexuales, discriminación, violencia intrafamiliar y social.
META	Implementar al 100% un sistema que registre las denuncias de violencia en la Junta Cantonal de Derechos al 2023, en el cantón Cuenca.	Contar con una guía con enfoque de género para el diseño de espacios públicos y equipamientos	Incrementar la población femenina asalariada a 59,09% al 2023.	Alcanzar una eficiencia del 90% en la gestión del presupuesto en seguridad ciudadana
INDICADOR	Porcentaje de avance en la implementación del sistema.	Guía con enfoque de género	Tasa de población femenina asalariada	Porcentaje de eficiencia presupuestaria del Consejo de Seguridad Ciudadana.
				Porcentaje de avance en la implementación de la base de datos de información social.

Tabla 11. Políticas y metas planteadas por eje sociocultural PDOT GAD Municipal
Fuente: GAD cantón Cuenca. - PDOT Cantonal
Elaboración: IERSE - Universidad del Azuay.

El PDOT establece una clara articulación a las políticas del Plan Nacional de Desarrollo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible para garantizar la calidad de vida de los ciudadanos del cantón: *(Tabla 12. Articulación del PDOT con los ODS).*

Política PND	1.9. Garantizar el uso equitativo y la gestión sostenible del suelo, fomentando la corresponsabilidad de la sociedad y el Estado, en todos sus niveles, en la construcción del habitat.	1.6. Garantizar el derecho a la salud, la educación y al cuidado integral durante el ciclo de vida, bajo criterios de accesibilidad, calidad y pertinencia territorial y cultural.	Fortalecer el sistema de inclusión y equidad social, protección integral, protección especial, atención integral y el sistema de cuidados durante el ciclo de vida de las personas, con énfasis en los grupos de atención prioritaria, considerando los contextos territoriales y la diversidad sociocultural.			
Meta PND	Incrementar el índice de habitabilidad a 2021.	<table><tr><td>Incrementar del 63% al 65% las personas de 18 a 29 años con bachillerato completo a 2021.</td><td>Incrementar del 63% al 65% las personas de 18 a 29 años con bachillerato completo a 2021.</td><td>Incrementar del 63% al 65% las personas de 18 a 29 años con bachillerato completo a 2021. / Incrementar el porcentaje de niñas y niños menores de cinco años que participan en programas de primera infancia, a 2021.</td></tr></table>	Incrementar del 63% al 65% las personas de 18 a 29 años con bachillerato completo a 2021.	Incrementar del 63% al 65% las personas de 18 a 29 años con bachillerato completo a 2021.	Incrementar del 63% al 65% las personas de 18 a 29 años con bachillerato completo a 2021. / Incrementar el porcentaje de niñas y niños menores de cinco años que participan en programas de primera infancia, a 2021.	Reducir la tasa de nacimientos en adolescentes de 10 a 14 años de edad por cada 1 000 mujeres a 2021
Incrementar del 63% al 65% las personas de 18 a 29 años con bachillerato completo a 2021.	Incrementar del 63% al 65% las personas de 18 a 29 años con bachillerato completo a 2021.	Incrementar del 63% al 65% las personas de 18 a 29 años con bachillerato completo a 2021. / Incrementar el porcentaje de niñas y niños menores de cinco años que participan en programas de primera infancia, a 2021.				
ODS	Objetivo 11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles	Objetivo 4. Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos	Objetivo 3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades			
Sub-objetivo ODS	11.a Apoyar los vínculos económicos, sociales y ambientales positivos entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales fortaleciendo la planificación del desarrollo nacional y regional	4.1 De aquí a 2030, asegurar que todas las niñas y todos los niños terminen la enseñanza primaria y secundaria, que ha de ser gratuita, equitativa y de calidad y producir resultados de aprendizaje pertinentes y efectivos	3.7.2 Tasa de fecundidad de las adolescentes (entre 10 y 14 años y entre 15 y 19 años) por cada 1,000 mujeres de ese grupo de edad			

Política PND	1.5 Fortalecer el sistema de inclusión y equidad social, protección integral, protección especial, atención integral y el sistema de cuidados durante el ciclo de vida de las personas, con énfasis en los grupos de atención prioritaria, considerando los contextos territoriales y la diversidad sociocultural.	1.15 Promover el uso y el disfrute de un hábitat seguro, que permita el acceso equitativo a los espacios públicos con enfoque inclusivo.	1.7 Garantizar el acceso al trabajo digno y la seguridad social de todas las personas.	1.12 Asegurar el acceso a la justicia, la seguridad integral, la lucha contra la impunidad y la reparación integral a las víctimas, bajo el principio de igualdad y no discriminación, todas las personas.
Meta PND	Incrementar el número de fiscales de 5,1 a 8 por cada 100 000 habitantes a 2021.	Mejorar el tiempo de respuesta en atención integral de emergencias: mejorar el tiempo de respuesta en emergencias para seguridad ciudadana desde 0:13:27 a 0:10:53 minutos a 2021.	Reducir la brecha salarial entre hombres y mujeres del 21,9% al 18,4% a 2021.	Mejorar el tiempo de respuesta en atención integral de emergencias: mejorar el tiempo de respuesta en emergencias para seguridad ciudadana desde 0:13:27 a 0:10:53 minutos a 2021.
ODS	Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas	Objetivo 5. Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas		
Sub-objetivo ODS	16.1 Reducir significativamente todas las formas de violencia y las correspondientes tasas de mortalidad en todo el mundo	5.2 Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación	5.4 Reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados mediante servicios públicos, infraestructuras y políticas de protección social, y promoviendo la responsabilidad compartida en el hogar y la familia, según proceda en cada país	16.1 Reducir significativamente todas las formas de violencia y las correspondientes tasas de mortalidad en todo el mundo

Tabla 12. Articulación del PDOT con los ODS
Fuente: GAD cantón Cuenca. - PDOT Cantonal
Elaboración: IERSE - Universidad del Azuay.

En el componente social del PDOT se identifican como principales problemáticas: (Tabla 13. Problemas del componente social PDOT.)

Política PND	"1.5 Fortalecer el sistema de inclusión y equidad social, protección integral, protección especial, atención integral y el sistema de cuidados durante el ciclo de vida de las personas, con énfasis en los grupos de atención prioritaria, considerando los contextos territoriales y la diversidad sociocultural."		
Meta PND	Dotar de ayudas técnicas a las personas con discapacidad a 2021.		
ODS	Objetivo 10. Reducir la desigualdad en los países y entre ellos	Objetivo 1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo	
Sub-objetivo ODS	10.3.1 Proporción de la población que declara haberse sentido personalmente discriminada o acosada en los últimos 12 meses por motivos de discriminación prohibidos por el derecho internacional de los derechos humanos	1.3 Implementar a nivel nacional sistemas y medidas apropiados de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, de aquí a 2030, lograr una amplia cobertura de las personas pobres y vulnerables	

Tabla 12. Articulación del PDOT con los ODS
Fuente: GAD cantón Cuenca. - PDOT Cantonal
Elaboración: IERSE - Universidad del Azuay.

Código	Variable
P1	Modificación en la composición demográfica
P2	Descenso en los niveles de escolaridad
P3	Pobreza y extrema pobreza
P4	Baja concientización de la población en temas de salud sexual y reproductiva
P5	Incremento de inseguridad ciudadana
P6	Débil gestión en la protección de derechos

Tabla 13. Problemas del componente social PDOT.
Fuente: GAD cantón Cuenca. - PDOT Cantonal
Elaboración: IERSE - Universidad del Azuay.

Como resultado de la aplicación de la matriz de Vester para los problemas del componente social, se deriva (Diagnóstico Situacional PDOT Cuenca, p. 29):

Problemas críticos:

- 1.** Modificación de la dinámica demográfica (presión poblacional en las parroquias rurales, inmigración, incremento en las tasas de crecimiento)
- 2.** Pobreza y extrema pobreza

Problemas Activos:

- 1.** Débil gestión en la protección de derechos

Problemas Pasivos:

- 1.** Incremento de inseguridad ciudadana
- 2.** Problemas Indiferentes
- 3.** Descenso en los niveles de escolaridad
- 4.** Baja concientización de la población en temas de salud sexual y reproductiva

COMPONENTE ECONÓMICO:

En cuanto al componente económico, el PDOT establece como objetivo: Fortalecer el desarrollo económico cantonal articulando las tres formas de organización econó-

mica pública, privada y popular y solidaria. Además, se debe considerar que, en los territorios, la planificación deberá estar en concordancia con principios de equidad social y territorial. Promoverá la concertación, será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente. Para poder articular la planificación y la ejecución es importante señalar el tema económico y presupuestario.

En este aspecto, la planificación estará a cargo del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa y su vinculación con el Sistema Nacional de Finanzas Públicas en el marco del Sistema Nacional de Competencias. De acuerdo a lo establecido por el análisis financiero de la Corporación Municipal de Cuenca, el proceso de vinculación entre la planificación y el presupuesto se realiza en dos niveles:

- 1.** El primero es el denominado a mediano/largo plazo. En este componente la planificación estratégica de los territorios se articula con el presupuesto plurianual. La visión, misión, objetivos estratégicos, indicadores y metas representan el contenido de esta prospectiva del Estado, junto con la asigna-

ción de fondos para el logro de los resultados e impactos esperados.

- 2.** El segundo nivel es el denominado a corto plazo. Bajo esta forma, la planificación se diseña de manera operativa y anual. El presupuesto de esta planificación anual plasma la implementación de las estrategias previamente definidas a partir de acciones concretas de corto plazo. Esta fase sin duda representa la priorización de los proyectos y programas a los que se les asignará el presupuesto y estarán ejecutándose en sus territorios.

En este contexto, es importante analizar cuáles han sido las principales inversiones del GAD Municipal en relación con las diversas necesidades colectivas. De acuerdo a información proporcionada por el Dirección General Financiera del Municipio de Cuenca, el año 2019 asignó a las Direcciones Departamentales un monto de \$ 214.676.726 millones, destacando que la mayor inversión fue realizada en Obras Públicas con 31.66% del presupuesto asignado.

Así mismo, uno de los objetivos planteados dentro de este análisis financiero es el "for-

Tabla 14. Problemas del componente económico PDOT.)

CODIGO	VARIABLE
P1	Baja calificación de mano de obra en los sectores económicos
P2	Insuficientes puntos de comercialización y dificultades en las cadenas cortas
P3	Expansión de mancha urbana sobre áreas productivas
P4	Limitado encadenamientos productivos
P5	Escasa oferta de suelo para localización industrial
P6	Escasa asistencia técnica para microempresarios en actividades de comercio y turismo.
P7	Limitada relación entre el GAD y los actores de la EPS que favorezcan las compras de bienes y servicios
P8	Bajos niveles de innovación de capacidad tecnológica y de gestión.
P9	Nula aplicación de conocimiento científico, tecnológico y de innovación en los procesos productivos para la agregación de valor.
P10	Limitada oferta turística de calidad con inclusión social
P11	Escasa promoción para el desarrollo de los emprendimientos de la economía popular y solidaria en torno a la producción y servicios.
P12	Escasas redes para potenciar las actividades económicas del cantón.
P13	Reducido incentivos y orientación en la inversión de las remesas de la migración.

Tabla 14. Problemas del componente económico PDOT.
Fuente: GAD cantón Cuenca. - PDOT Cantonal
Elaboración: IERSE - Universidad del Azuay.

talecer un sistema sostenible de administración financiera, a través de procesos de planificación, gestión, ejecución, evaluación, control, transparencia y rendición de cuentas, que permita brindar bienes, servicios y obras en la cantidad, calidad a la ciudadanía” (p. 16). Este objetivo tiene un profundo contenido de desarrollo económico, político, social y cultural de todo el territorio, el cual debería incluir lo rural como área prioritaria y estratégica del desarrollo, toda vez que en este contexto de pandemia se ha demostrado que las zonas rurales son las que han venido sosteniendo la vida en la ciudad al ser estos territorios los principales proveedores de alimentos.

El sistema económico del PDOT busca analizar las principales actividades económicas y productivas del territorio cantonal, así como también, los patrones de producción y consumo local, las opciones de desarrollo de emprendimientos potencializadores de trabajo y empleo y las opciones de desarrollo local. (Síntesis Diagnóstico PDOT Cuenca, pag 32)

La problemática a nivel cantonal en el ámbito económico se muestra en la siguiente

La aplicación de la matriz de Vester en los problemas del componente económico, evidenció (Síntesis Diagnóstico PDOT Cuenca, p. 32):

Problemas críticos:

- 1. Limitada relación entre el GAD y los actores de la EPS que favorezcan las compras de bienes y servicios
- 2. Bajos niveles de innovación de capacidad tecnológica y de gestión
- 3. Limitada oferta turística de calidad con inclusión social
- 4. Escasa promoción para el desarrollo de los emprendimientos de la economía popular y solidaria en torno a la producción y servicios
- 5. Escasas redes para potenciar las actividades económicas del cantón
- 6. Reducidos incentivos y orientación en la inversión de las remesas de la migración.

Problemas activos:

- 1. Escasa asistencia técnica para microempresarios en actividades de comercio y turismo
- 2. Nula aplicación de conocimiento científico, tecnológico y de innovación en los procesos productivos para la agregación

de valor

Problemas Pasivos:

- 1. Insuficientes puntos de comercialización y dificultades en las cadenas cortas
- 2. Limitado encadenamientos productivos
- 3. Problemas Indiferentes
- 4. Baja calificación de mano de obra en los sectores económicos
- 5. Expansión de mancha urbana sobre áreas productivas
- 6. Escasa oferta de suelo para localización industrial

El componente económico el PDOT del GAD Municipal busca:

- a) Fortalecer y articular los objetivos y estrategias contempladas en el Plan de Desarrollo y Ordenamiento territorial y Operativo Anual con el presupuesto (ingresos y gastos especificados en las diferentes partidas presupuestarias).
- b) Fortalecer la coordinación presupuestaria interdepartamental y entidades adscritas al GAD Municipal.
- c) Fortalecer la gestión de los recursos públicos locales, nacionales e internacionales.

d) Implementar el Sistema de Evaluación, Seguimiento Presupuestario y calidad presupuestaria que comprende la medición de los resultados físicos y financieros obtenidos y los impactos, efectos producidos (p.17-18 PDOT GAD Municipal, Componente Económico).

Para nuestro objetivo es importante remarcar que, dentro de las funciones otorgadas a los GAD Parroquiales, en relación directa con las metas del componente económico están: (Art. 64 COOTAD, Funciones de los GAD Parroquiales)

g) Fomentar la inversión y el desarrollo económico, especialmente de la economía popular y solidaria, en sectores como la agricultura, ganadería, artesanía y turismo, entre otros, en coordinación con los demás gobiernos autónomos descentralizados;

h) Articular a los actores de la economía popular y solidaria a la provisión de bienes y servicios.

2.2 EVALUACION DE LOS GAD PARROQUIALES RURALES

La evaluación de los GAD Parroquiales se sustentará en los dos procesos que hemos mencionado: **1)** La delegación de competencias de trámites de la Dirección General de Control Municipal, iniciada en el año 2018, que involucra exclusivamente a las parroquias de Ricaurte, Sinincay, San Joaquin, Tarqui, Paccha y Chiquintad; y **2)** La ejecución de los presupuestos participativos que involucran a las 21 parroquias.

Adicionalmente se ha realizado un análisis de los PDOT parroquiales vigentes a la fecha de realización de este documento (mayo 2021) y se analizan indicadores sociales obtenidos desde el INEC y otras instancias como el Consejo de Seguridad Ciudadana, además de una breve reflexión sobre el contexto de la pandemia y sus impactos en la población rural.

2.2.1 DIAGNÓSTICO Y SITUACIÓN ACTUAL. EXPERIENCIA DE DELEGACIÓN DE COMPETENCIAS DE USO Y OCUPACIÓN DE SUELO - DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROL MUNICIPAL.

Como se ha mencionado, en el año 2015 el GAD Municipal inicia un proceso para construir un sistema de delegación de competencias, lo que se concretó en el año 2018 con la firma del primer Convenio de Delegación de Gestión de Competencias de Uso y Ocupación de Suelo, específicamente sobre nueve trámites de la Dirección General de Control Municipal, hacia 6 parroquias rurales: Ricaurte, Sinincay, San Joaquin, Tarqui, Paccha y Chiquintad.

La deserción de Santa Ana y Llaoca, provocó que el 4 de diciembre de 2018, se suscribiera la Adenda al Convenio de Delegación de Gestión de Competencias que establece una nueva forma para la asignación presupuestaria, definiendo un monto fijo para el sostenimiento de un equipo técnico mínimo y costos de operación, transporte y trámites ejecutados.

Como se ha mencionado, la Dirección General de Control Municipal atiende 14 trámites, y para ello se ha organizado con 4 áreas internas: Uso y Ocupación de Suelo, Regulación de Anteproyectos y Proyectos Urbanísticos, Registro Municipal Obligatorio y Vía Pública. Para la atención a las 21 parroquias rurales la Dirección organizó

El convenio fue suscrito inicialmente también por las parroquias de Santa Ana y Llaoca, sin embargo, éstas desistieron, pues el presupuesto asignado para la ejecución del convenio estaba en relación a los trámites ejecutados por trimestre en cada GAD Parroquial, lo que, obligada a un mínimo de trámites mensuales para mantener al equipo técnico necesario, y prontamente identificaron que en sus parroquias la carga tramitológica no alcanzaba ese punto de equilibrio. Otro inconveniente era resolver cuando un trámite se consideraba "ejecuto"

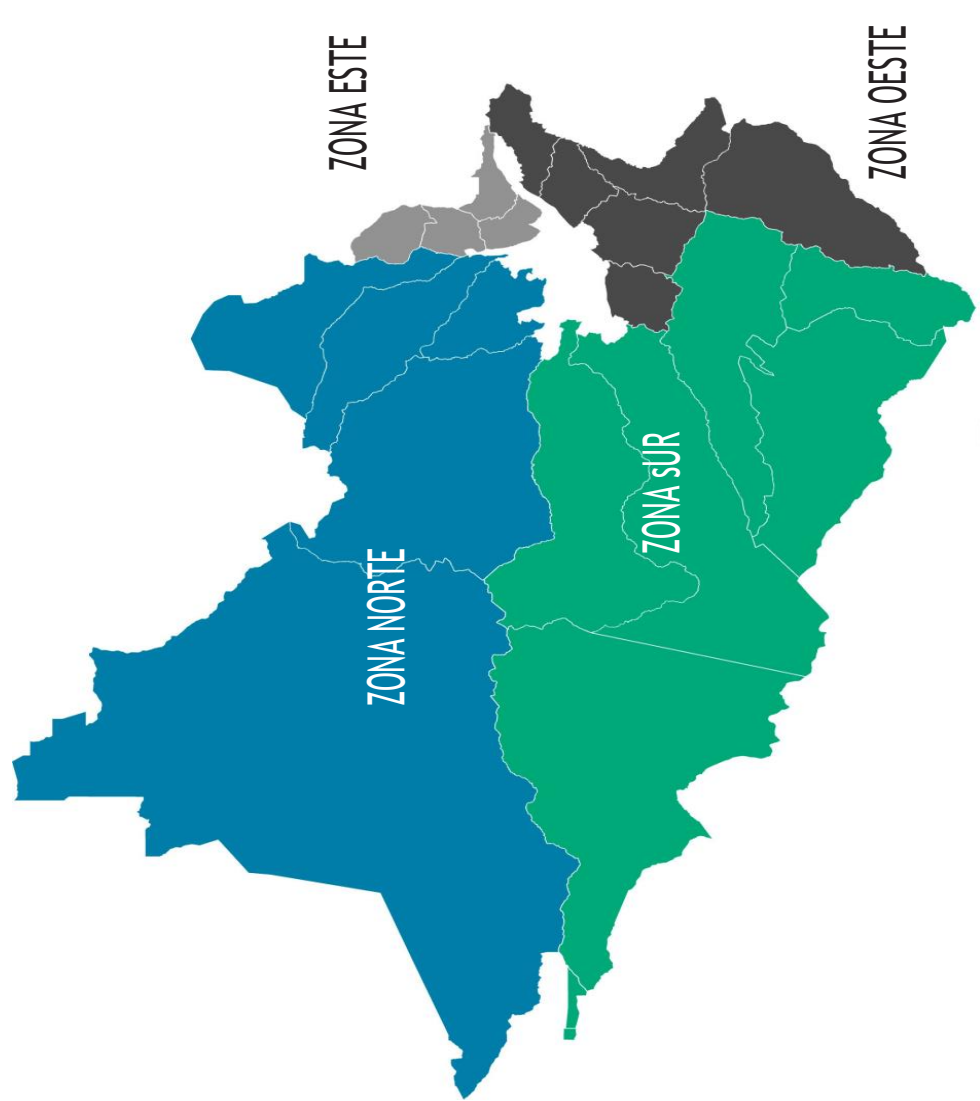


Figura 16. Zonas establecidas para prestación de servicios GAD Cuenca
Fuente: GAD cantón Cuenca.
Elaboración: IERSE - Universidad del Azuay.

equipos en 4 zonas: Norte, Sur, Este y Oeste, cada una atendida por un equipo técnico mínimo. Los equipos brindaban atención de los trámites solicitados y aquellos que requerían inspección en el territorio únicamente lo hacían una vez por semana. Las zonas están divididas de la siguiente manera:

- 1. Zona Norte:** Molleturo, Sayausí, Chiquintad, Checha y Sinincay.
- 2. Zona Sur:** Turi, Chaucha El Valle, Paccha, Quingeo y Santa Ana.
- 3. Zona Este:** Octavio Cordero, Nulti, Sidcay, Llaico y Ricaurte.
- 4. Zona Oeste:** Chaucha, San Joaquín, Baños, Victoria del Portete, Cumbe y Tarqui. (Figura 16, Zonas establecidas para prestación de servicios GAD Cuenca).

Los nueve trámites que fueron motivo de delegación a partir del año 2018 son:

- 1.** Certificado de afectación y licencia urbanística.
- 2.** Aprobación de Anteproyecto arquitectónico.
- 3.** Aprobación de Proyectos.
- 4.** Anteproyecto de Lotización.
- 5.** Lotización Mayor y Menor.



- 6. Permiso de Construcción Mayor.
- 7. Permiso de Construcción Menor.
- 8. Propiedad Horizontal.
- 9. Control de Ornato y Edificaciones.

El nivel de aceptación y eficacia de la delegación, en general puede ser medida por el número de trámites ingresados en la Dirección General de Control Municipal en el periodo abril 2016 a marzo 2017 y abril 2017 a marzo 2018 y los compara con los trámites ingresados en el periodo abril 2018 a marzo

2019 y abril 2019 a marzo 2020. (Figura 17. Total de trámites ingresados.)
Teniendo en cuenta que ocho de los nueve trámites son generados desde la ciudadanía (el trámite de informes técnicos es generado por el GAD parroquial), la información del número de trámites ingresados nos da la idea de la aceptación que esta tiene respecto al proyecto.

Como se puede apreciar, entre el periodo 2016 a 2017 existe un incremento de 37%; a

partir de este año, a pesar de existir inconvenientes al inicio del proyecto, se identifica un crecimiento de 15% para 2018, este crecimiento continúa para el periodo 2020, alcanzando un aumento de 11% respecto a 2019.

Este es el resultado del proyecto de manera consolidada, el detalle del crecimiento o disminución, así como los efectos que provocaron dichos resultados en cada GAD parroquial se puede identificar en los informes presentados por estos, revisados, analizados y entregados por la UDESCOM a la Dirección General Financiera de manera trimestral.

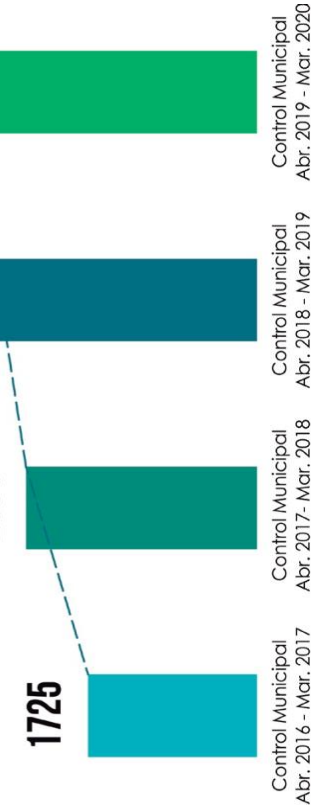


Figura 17. Total de trámites ingresados.
Fuente: SIGTRAM - GAD cantón Cuenca.
Elaboración: IERSE - Universidad del Azuay. UDESCOM

Inicialmente este grupo de nueve trámites representó 45% del total de trámites ejecutados por la Dirección General de Control Municipal (Ingresados, despachados y en proceso), y de los cuales 33% corresponde a trámites ejecutados en las 21 parroquias rurales mientras que 67% a parroquias urbanas. (Tabla 15. Tramitación Urbano Rural - 9 trámites por delegar).

En promedio se ejecutaron un total de 1630 trámites mensuales entre urbanos y rurales,

9 TRAMITES POR DELEGAR 2017 (Control Municipal)				
Item	Cantidad	Porcentaje	Recaudación	Porcentaje
Urbano	13044	67%	\$ 338.672,87	71%
Rural	6526	33%	\$ 139.595,06	29%
TOTAL	19570	100%	\$ 478.267,93	100%

Tabla15. Tramitación Urbano Rural - 9 trámites por delegar
Fuente: SIGTRAM - GAD cantón Cuenca.
Elaboración: IERSE - Universidad del Azuay

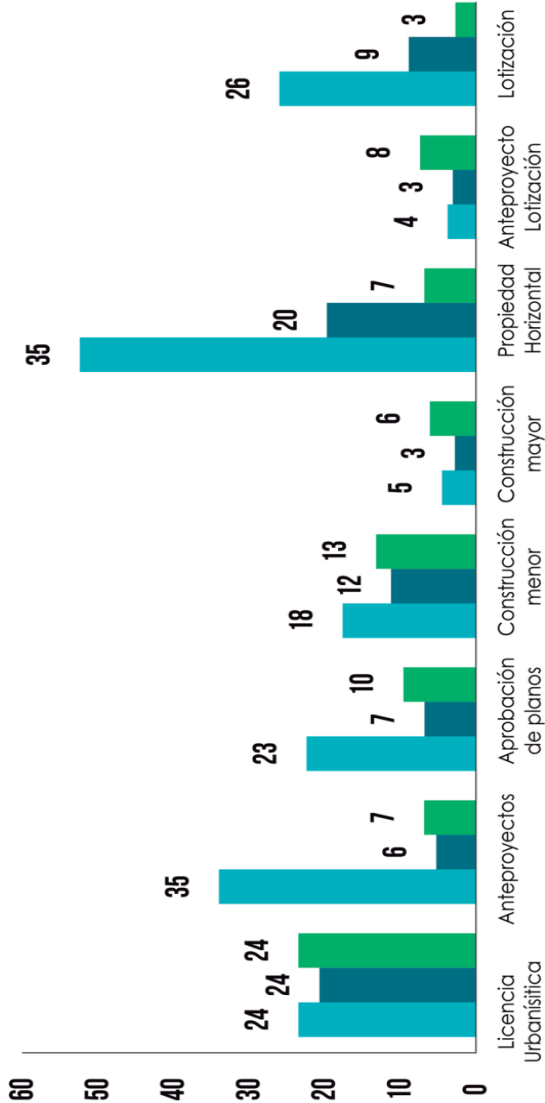


Figura 18, tiempos de despacho de trámites en las parroquias rurales
Fuente: SIGTRAM - GAD cantón Cuenca.
Elaboración: IERSE - Universidad del Azuay. UDESCOM

cada uno de ellos desarrollados en distintos períodos de tiempo dependiendo de su complejidad.

Las seis parroquias rurales que asumen la competencia de Uso y Ocupación de Suelo sobre los nueve trámites delegados, se acogen a los mismos procesos de tramitación y sistemas de ingreso y despacho de la Dirección General de Control Municipal.

Los tiempos de despacho de trámites en las parroquias rurales disminuyen o se mantienen desde el año de implementación del Convenio en comparación a lo que la Dirección General de Control Municipal tardaba en gestionar un trámite entre su ingreso y despacho. Los resultados son los siguientes: (Figura 18, tiempos de despacho de trámites en las parroquias rurales.)

Simbología:

- Promedio despacho - Control Municipal.
- Promedio de despacho. Delegación 2018 - 2019.
- Promedio de despacho. Delegación 2019 - 2020

Hasta el año 2019, la mayoría de la tramitación era solicitada por profesionales e interesados de forma presencial en la Dirección

General de Control Municipal y los GAD Parroquiales delegados; sin embargo el año 2020, año de características extraordinarias por la presencia del COVID-19 y las condiciones de aislamiento obligatorio de la población, el GAD Municipal oportunamente promueve la incorporación de nuevas herramientas de tramitación virtual al sistema existente de SIGTRAM (Sistema integral de gestión de trámites municipales), sistema al que la ciudadanía accede a través de la plataforma online "Cuenca en Línea". El sistema permite la recepción de documentos, tramitación y despacho de trámites y solicitudes de forma virtual por lo que los tiempos de tramitación disminuyen considerablemente tanto para las parroquias rurales acogidas al Convenio como para la Dirección General de Control Municipal.

Como se puede observar, el proyecto refleja que el tiempo en días promedio de despacho es menor en todos los trámites durante el periodo abril 2018 a marzo 2019 comparando con el promedio de los periodos anteriores.

El paso dado constituye un gran reto para las parroquias. Una experiencia nueva a ni-

vel nacional, que implicaba esfuerzos tanto el personal municipal como para los técnicos parroquiales, así como para la misma ciudadanía que debía romper el temor de sentir la presencia más cercana de la potestad de control territorial.

El convenio de delegación de la gestión de competencias se suscribe el 12 de abril de

2018; el arranque formal de los equipos técnicos no llega sino hasta junio de ese año (fueron necesarios procesos de capacitación al personal y adecuaciones logísticas en las oficinas parroquiales para la atención al público) por lo que los datos de ejecución caen en relación al año 2017.

Para el año 2019 los resultados son distintos

SININCAY		
Año	No. De Trámites Delegados	Recaudación
2017	788	\$ 19.571,44
2018	822	\$ 18.657,70
2019	1206	\$ 25.053,34

RICAURTE		
Año	No. De Trámites Delegados	Recaudación
2017	923	\$ 20.922,53
2018	1004	\$ 20.868,00
2019	1252	\$ 35.031,00

SAN JOAQUÍN		
Año	No. De Trámites Delegados	Recaudación
2017	467	\$ 15.023,73
2018	532	\$ 18.968,46
2019	588	\$ 41.848,52

Tabla 16. Histórico - Trámites ejecutados GAD Ricaurte, GAD Sinincay y GAD San Joaquín
Fuente: SIGTRAM - GAD cantón Cuenca.
Elaboración: IERSE - Universidad del Azuay.

y puede observarse los beneficios de la delegaci3n de delegaci3n.

En la parroquia de Sinincay por ejemplo, en el a3o 2017, la Direcci3n General de Control Municipal gestion3 un total de 788 tr3mites correspondientes a los 9 tr3mites que posteriormente se delegan. Para 2018, a3o en que asume la competencia, tuvo un registro

positivo de 822 tr3mites, es decir un incremento m3nimo de 34 tr3mites, pero notable si se pone en valor las condiciones iniciales del a3o 2018 anteriormente mencionadas.

Para el a3o 2019, Sinincay increment3 la cantidad de tr3mites en 53% con respecto a 2017. Lo propio para Ricaurte y San Joa-

TARQUI			
A3o	No. De Tr3mites Delegados	Recaudaci3n	
2017	286	\$	6.477,37
2018	235	\$	11.187,55
2019	248	\$	11.859,74

PACCHA			
A3o	No. De Tr3mites Delegados	Recaudaci3n	
2017	253	\$	2.403,86
2018	96	\$	1.573,79
2019	167	\$	1.787,50

CHIKINTAD			
A3o	No. De Tr3mites Delegados	Recaudaci3n	
2017	132	\$	2.567,34
2018	107	\$	4.412,89
2019	125	\$	3.958,24

Tabla 17, 18 Hist3rico - Tr3mites ejecutados GAD Tarqui, GAD Paccha y GAD Chikintad. Hist3rico - Tr3mites ejecutados 6 GAD Parroquiales delegados 2017 - 2020

Fuente: SIGTRAM - GAD cant3n Cuenca.

Elaboraci3n: IERSE - Universidad del Azuay.

Tarqui por su parte, para 2019, mantiene la cantidad de tr3mites con respecto a 2017, sin embargo parroquias como Paccha y Chikintad, por sus condiciones territoriales (3reas de protecci3n, de conservaci3n agr3cola o zonas de riesgo) disminuyeron el promedio de tr3mites ejecutados en 35% y 5% respectivamente, resultados que pueden apreciarse como positivos debido a que en la cantidad de Informes T3cnicos, tuvieron una disminuci3n considerable de 75% y 95% en su orden, dando cuenta de que el control sobre el territorio y la identificaci3n de acciones o construcciones irregulares fue m3s oportuna. (Tabla 17, Hist3rico - Tr3mites ejecutados GAD Tarqui, GAD Paccha y GAD Chikintad.)

Tramitaci3n Anual 9 tr3mites delegados 6 Parroquias Rurales			
A3o	Cantidad total anual de tr3mites	Porcentaje VS a3o anterior	
2017	3019		
2018	2791	-8%	
2019	3566	28%	
2020	2470	-31%	

Los meses de marzo, abril y mayo de 2020 no son referenciales para la evaluación estadística debido a la situación de emergencia sanitaria por la pandemia del COVID-19 y las medidas restrictivas de movilización, sin embargo, se puede observar que el flujo de trámites empieza a normalizarse a partir del mes de junio 2020 y a sufrir un incremento considerable en los últimos 3 meses en relación a el mismo periodo en años previos. (Tabla 18, *histórico - Trámites ejecutados 6 GAD Parroquiales delegados 2017 - 2020*).

Es preciso mencionar que, a pesar de las medidas restrictivas, los GAD Parroquiales acogidos al convenio, no paralizaron sus actividades de inspección en el territorio pues identificaron que las infracciones se incrementaban por la percepción de los habitantes de sus parroquias que suponían que la pandemia era ocasión para evitar las acciones de control en el territorio.

ASIGNACIONES PRESUPUESTARIAS Y RECAUDACIONES 2018-2020.

El costeo inicial: Para el análisis económico de la delegación de competencias en un

inicio, se establecieron los ingresos y costos totales registrados en el año 2016, luego se desarrolló el análisis por zonas y parroquias; es decir, se partió del análisis de valores totales, para descenderlos y desagregarlos a nivel de zonas y parroquias rurales. En los ingresos totales se consideraron los diferentes trámites de las parroquias rurales del cantón Cuenca, agrupados por zonas de trabajo y valorados por concepto de venta de formularios, valor base del trámite y valor excedente. Es importante indicar que los ingresos son valores reales que fueron recaudados directamente por el GAD Municipal de Cuenca. En relación a los Costos Totales, este análisis partió de considerar el costo promedio de los trámites en una zona por el número de trámites de las parroquias que la conforman. Aquí el costo promedio por trámite tomó de forma general los rubros de personal, equipos tecnológicos, infraestructura y otros insumos, calculados anualmente. Este análisis se tomó en cuenta para que, en el año 2018, el I. Concejo Municipal aprobará la "Resolución para Delegación de Gestión de Competencias de Uso y Ocupación del Suelo a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales del Cantón Cuenca".

El cambio del cálculo a montos fijos por parroquia: Al no ser viable el modelo de costeo inicial, por la imposibilidad de llegar a un punto de equilibrio en número de trámites que sostenga al equipo técnico base, se suscribe la Adenda al convenio que fija montos según la carga tramitológica. Los montos de los convenios de delegación para los GAD Parroquiales desde el primero de ellos suscrito en abril 2018 se mantuvieron en el mismo valor por los dos periodos siguientes, toda vez, que se renovaron automáticamente, hasta la firma de los nuevos convenios en agosto 2020; sin embargo, las transferencias se realizaron según los valores justificados. Los gastos fueron justificados de forma trimestral y utilizados para la contratación de personal técnico, transporte, equipos y mobiliario de oficina, materiales y suministros de oficina y servicios básicos, este último hasta 11 de agosto 2020, fecha en la se suscribe un nuevo convenio.

ANÁLISIS Y RESUMEN DE DESEMBOLSOS POR EL GAD MUNICIPAL Y GASTOS JUSTIFICADOS DE LOS 6 GAD PARROQUIALES 2018-2021.

A continuación, se exponen los cuadros por parroquia con los montos asignados y desembolsos efectivos, según los períodos de el inicio de la delegación:

CHIQUINTAD												
MESES	Convenio 2018 - 2019			Convenio 2019 - 2020			Convenio Abril 2020 - Julio 2020			Convenio Agosto 12 - Diciembre 2020		
	INGRESOS	GASTOS	SALDO	INGRESOS	GASTOS	SALDO	INGRESOS	GASTOS	SALDO	INGRESOS	GASTOS	SALDO
Enero											\$2.201,66	-\$2.201,66
Febrero											\$2.122,67	-\$4.324,33
Marzo										\$26.860,22	\$2.200,66	\$20.335,23
Abril												
Mayo	\$5.870,43		\$5.870,43			\$9.471,18		\$0,00	-\$416,09			
Junio				\$151,98		\$9.319,20		\$571,82	-\$987,91			
Julio				\$851,98		\$8.467,22		\$567,85	-\$1.555,76			
Agosto				\$1.551,98		\$6.915,24		\$4.636,42	-\$6.192,18			
Septiembre				\$151,98		\$6.763,26		\$711,14	-\$6.903,32			
Octubre				\$1.551,98		\$5.211,28	\$416,09		-\$6.487,23	\$3.358,50	\$1.680,00	\$618,23
Noviembre	\$2.202,61		\$8.073,04	\$851,98		\$4.359,30				\$3.212,48	\$1.904,00	\$1.926,71
Diciembre		\$8.797,86	-\$724,82	\$891,98		\$3.467,32				\$1.904,00	\$1.932,00	-\$1.909,29
Enero				\$6.761,66		\$6.455,00	\$6.487,23		\$0,00			
Febrero	\$13.451,88	\$1.551,98	\$11.175,08		\$853,14	\$5.601,86				\$1.909,29		
Marzo		\$151,92	\$11.023,16		\$3.367,44	\$47,51						
Alcance I Trimestre						-\$416,09						
TOTAL	\$21.524,92	\$10.501,76	\$11.023,16	\$6.761,66	\$18.200,91	-\$416,09	\$6.903,32	\$6.487,23	\$0,00	\$8.480,27	\$8.480,27	\$20.335,23

Tabla 19, Desembolsos y gastos justificados GAD Chiquintad.
Fuente: UDESCOM - Dirección General Financiera
Elaboración: IERSE - UDESCOM

PACCHA																
MESES	Convenio 2018 - 2019			Convenio 2019 - 2020			Convenio Abril 2020 - Agosto 11, 2020			Convenio Agosto 12 - Diciembre 2020			Convenio Enero - Diciembre 2021			
	INGRESOS	GASTOS	SALDO	INGRESOS	GASTOS	SALDO	INGRESOS	GASTOS	SALDO	INGRESOS	GASTOS	SALDO	INGRESOS	GASTOS	SALDO	
Enero														\$1.680,00	-\$1.680,00	
Febrero														\$1.680,00	-\$3.360,00	
Marzo													\$28.626,57	\$1.680,00	\$23.586,57	
Abril																
Mayo	\$6.284,27		\$6.284,27			\$1.020,00	\$10.092,09		\$0,00	-\$3.640,17						
Junio							\$10.092,09		\$0,00	-\$3.640,17						
Julio						\$401,92	\$9.690,17		\$4.881,40	-\$8.521,57						
Agosto						\$3.449,60	\$6.240,57		\$710,00	-\$9.231,58						
Septiembre						\$0,00	\$6.240,57	\$3.640,17		-\$5.591,40		\$1.234,15	-\$1.234,15			
Octubre						\$2.965,00	\$3.275,57				\$3.377,13	\$3.903,33	-\$1.760,34			
Noviembre	\$1.751,80		\$8.036,07								\$3.230,30	\$1.680,00	-\$210,05			
Diciembre	\$5.546,24	\$2.489,83										\$1.680,00	-\$1.890,05			
Enero						\$4.742,30	\$8.230,84	\$5.591,40		\$0,00		\$5.108,93	-\$6.998,98			
Febrero	\$15.006,26	\$5.824,00	\$11.672,09				\$0,00	-\$212,97			\$6.998,98					
Marzo		\$560,00	\$11.112,09			\$2.867,20	-\$3.080,17									
Alcance l Trimestre																
TOTAL	\$23.042,33	\$11.930,24	\$11.112,09	\$4.742,30	\$19.494,56	-\$3.640,17	\$9.231,58	\$5.591,40	\$0,00	\$13.606,41	\$13.606,41	\$0,00	\$28.626,57	\$5.040,00	\$23.586,57	

Tabla 20, Desembolsos y gastos justificados GAD Paccha.

Fuente: UDESCOM - Dirección General Financiera
Elaboración: IERSE - UDESCOM

RICAURTE															
MESES	Convenio 2018 - 2019			Convenio 2019 - 2020			Convenio Abril 2020 - Agosto 11, 2020			Convenio Agosto 12 - Diciembre 202			Convenio Enero - Diciembre 2021		
	INGRESOS	GASTOS	SALDO	INGRESOS	GASTOS	SALDO	INGRESOS	GASTOS	SALDO	INGRESOS	GASTOS	SALDO	INGRESOS	GASTOS	SALDO
Enero														7.282,12	-7.282,12
Febrero														7.282,12	-14.564,24
Marzo													90.678,72	7.282,12	68.832,36
Abril															
Mayo	35.454,32		35.454,32		8.826,17	62.811,70			-23.844,08						
Junio					8.918,51	53.893,19			-24.357,49						
Julio					9.920,36	43.972,83			513,11	-24.870,60					
Agosto					13.879,03	30.093,80			30.284,92	-55.155,52					
Septiembre					14.793,82	15.299,98			2.924,13	-58.079,65	4.714,23	-4.714,23			
Octubre					10.546,96	4.753,02			23.323,09	10.633,29	7.443,52	-1.524,46			
Noviembre	12.800,55		48.254,87		2.089,37	2.663,65				10.170,97		8.646,51			
Diciembre					15.635,19	-12.971,54						8.646,51			
Enero		42.329,12	5.925,75	32.187,17	16.841,32	2.374,31			34.756,56		24.119,48	-15.472,97			
Febrero		1.519,71	4.406,04		1.807,25	567,06				15.472,97					
Marzo		81.744,30	5.947,03	80.203,31	6.457,82	-5.890,76									
Alcance I Trimestre			71.637,87		8.565,44	-12.345,03									
TOTAL	129.999,17	58.361,30	71.637,87	32.187,17	127.148,13	-23.323,09	58.079,65	34.756,56	-	36.277,23	36.277,23	0,00	90.678,72	21.846,36	68.832,36

Tabla 21, Desembolsos y gastos justificados GAD Ricaurte.

Fuente: UDESCOM - Dirección General Financiera
Elaboración: IERSE - UDESCOM

MESES	Convenio 2018 - 2019			Convenio 2019 - 2020			Convenio Abril 2020 - Agosto 11, 2020			Convenio Agosto 12 - Diciembre 2020			Convenio Enero - Diciembre 2021		
	INGRESOS	GASTOS	SALDO	INGRESOS	GASTOS	SALDO	INGRESOS	GASTOS	SALDO	INGRESOS	GASTOS	SALDO	INGRESOS	GASTOS	SALDO
Enero														4.174,00	-4.174,00
Febrero														4.878,11	-9.052,11
Marzo													57.383,53	4.911,45	43.419,97
Abril					3.869,63	4.152,85		3.883,20	-439,64						
Mayo	15.206,54		15.206,54		3.810,63	342,22		3.883,20	-4.322,84						
Junio					7.206,92	-6.864,70		4.577,73	-8.900,57						
Julio					4.313,23	-11.177,93		4.932,12	-13.832,69						
Agosto					3.630,13	-14.808,06		1.680,24	-15.512,93						
Septiembre					5.484,95	-20.293,01									
Octubre					4.745,03	-25.038,04				6.768,95	4.898,26	-1.158,54			
Noviembre	12.866,24		28.072,78		4.526,63	-29.564,67				6.474,65	5.150,66	165,45			
Diciembre		36.571,74	-8.498,96	50.515,54	6.383,84	14.567,03	15.512,93		-			-5.257,98			
Enero		3.676,23	-12.175,19		3.337,46	11.229,57				13.900,36					
Febrero	27.684,53	3.676,23	11.833,11		3.902,81	7.326,76									
Marzo		3.810,63	8.022,48		3.883,20	3.443,56									
TOTAL	55.757,31	47.734,83	8.022,48	50.515,54	55.094,46	3.443,56	15.512,93	18.956,49	-	27.143,96	27.143,96	-0,00	57.383,53	13.963,56	43.419,97

Tabla 22, Desembolsos y gastos justificados GAD San Joaquin

Fuente: UDESCOM - Dirección General Financiera
Elaboración: IERSE - UDESCOM

MESES	Convenio 2018 - 2019			Convenio 2019 - 2020			Convenio Abril 2020 - Agosto 11, 2020			Convenio Agosto 12 - Diciembre 2020			Convenio Enero - Diciembre 2021		
	INGRESOS	GASTOS	SALDO	INGRESOS	GASTOS	SALDO	INGRESOS	GASTOS	SALDO	INGRESOS	GASTOS	SALDO	INGRESOS	GASTOS	SALDO
Enero														7.040,94	-7.040,94
Febrero														8.185,88	-15.226,82
Marzo															
Abril				64.284,52	7.246,32	42.894,16				4.558,59	-25.689,69				
Mayo	31.985,28		31.985,28		9.249,42	33.644,74				7.217,23	-32.906,92				
Junio					7.229,01	26.415,73				10.019,15	-42.926,07				
Julio					8.053,11	18.362,62				7.696,99	-50.623,06				
Agosto					7.826,98	10.535,64				2.413,36	-53.036,42				
Septiembre					6.916,85	3.618,79				21.131,10	-31.905,32				
Octubre					12.299,67	-8.680,88									
Noviembre	21.009,55		52.994,83		9.682,51	-18.363,39									
Diciembre		26.130,18	26.864,65	38.284,59	15.937,18	3.984,02				31.905,32	-			9.188,14	-19.961,89
Enero		23.016,64	3.848,01		6.567,77	-2.583,75								19.961,89	
Febrero		13.700,55	-9.852,54		8.208,26	-10.792,01									
Marzo		4.291,50	-14.144,04		10.339,09	-21.131,10									
TOTAL	52.994,83	67.138,87	-14.144,04	102.569,11	109.556,17	-21.131,10	53.036,42	31.905,32	-	40.766,15	40.766,15	-	91.452,25	24.022,90	67.429,35

Tabla 23, Desembolsos y gastos justificados GAD Sinincay

Fuente: UDESCOM - Dirección General Financiera
Elaboración: IERSE - UDESCOM

MESES	Convenio 2018 - 2019			Convenio 2019 - 2020			TARQUI						Convenio Agosto 12 - Diciembre 2020			Convenio Enero - Diciembre 2021		
	INGRESOS	GASTOS	SALDO	INGRESOS	GASTOS	SALDO	INGRESOS	GASTOS	SALDO	INGRESOS	GASTOS	SALDO	INGRESOS	GASTOS	SALDO	INGRESOS	GASTOS	SALDO
Enero																	3.516,71	-3.516,71
Febrero																	3.486,70	-7.003,41
Marzo																	3.636,73	32.976,03
Abril																		
Mayo	8.699,56		8.699,56		3.771,80	7.830,38			103,30	4.853,88								
Junio					1.961,31	5.869,07			218,37	4.635,51								
Julio					2.420,95	3.448,12			2.693,22	1.942,29								
Agosto					2.522,01	926,11			6.178,21	-4.235,92								
Septiembre					2.626,35	-1.700,24			1.444,76	-5.680,68								
Octubre	4.378,57				2.639,02	-4.339,26												
Noviembre					4.300,87	-8.640,13												
Diciembre		16.201,99	13.078,13	25.251,19	1.385,37	-10.025,50												
Enero		1.765,78	-4.889,64		4.554,71	10.670,98	5.680,68		-									
Febrero	18.820,24	1.780,32	12.150,28		1.154,80	9.516,18							10.188,92					
Marzo		548,10	11.602,18		1.871,00	7.645,18												
TOTAL	31.898,37	20.296,19	11.602,18	25.251,19	31.896,19	4.957,18	5.680,68	10.637,86	-	19.812,64	19.812,64	-0,00	43.616,17	10.640,14				32.976,03

Tabla 24, Desembolsos y gastos justificados GAD Tarqui.

Fuente: UDESCOM - Dirección General Financiera
Elaboración: IERSE - UDESCOM

Como se desprende del análisis de los cuadros anteriores por parroquia, podemos apreciar que los desembolsos no se hicieron oportunamente (2020) y según los acuerdos generados con el GAD Municipal, lo cual obligó a que los GAD Parroquiales tuvieran que subsidiar la delegación de competencias con sus recursos propios, en algunos casos inexistentes, lo cual complicó su gestión e impidió que se avance más rápido con lo planificado. Por otra parte, los fondos que se cubrieron fueron aquellos efectivamente justificados lo cual también demuestra una mayor necesidad, en especial de parroquias pequeñas, de capacidad técnica para un mejor manejo financiero de los fondos asignados.	que, comparando los mismos años, fue de 18% más. Este dato nos permite afirmar que las Parroquias Rurales generan una recaudación importante por concepto de tasas emitidas por trámites.	En el caso de las multas únicamente se obtuvo un valor general de recaudación producto de infracciones, incluidas las de uso y ocupación de suelo, y otras que pertenecen a otro tipo de procesos judiciales.
En cuanto a la recaudación, en el año 2017, previo a la delegación, por concepto de las tasas que generan los nueve trámites delegados, en las seis parroquias involucradas, la Dirección General de Control Municipal, registró un valor de \$66.966,27; en el año 2019 las Parroquias delegadas registraron un total de 94.485,00 lo que significó un incremento de 41%; el incremento de recaudación es directamente proporcional al incremento de trámites despachados,	Profundizando el análisis de los valores recaudados, las tasas generadas por lotizaciones menores que son emitidas una vez finalizado el trámite, son de gran importancia particularmente en el caso de las parroquias con mayor presión urbana (Ricaurte, Sininay y San Joaquín). Ricaurte, por ejemplo, solamente en el año 2019 captó \$57.073,80 por lotizaciones menores en su territorio, valor que aproximadamente duplica el valor obtenido por tasas generadas de los nueve trámites delegados en la misma parroquia.	En el siguiente cuadro se reflejan los valores generados por las parroquias rurales, (<i>Tabla 25. Recaudación Anual por Parroquia.</i>) incluyendo el pago en razón del impuesto predial, para contrastarlo frente al valor que reciben de parte del GAD Municipal las seis parroquias para el funcionamiento de las Unidades Técnicas de Control Parroquial, lo que ratifica que las parroquias generan importantes recursos, que podrían incrementarse, como nos muestra la experiencia de estos años, por la actuación cercana de control; y al mismo tiempo, que la inversión destinada para el funcionamiento de las Unidades Parroquiales podría ser mejor aprovechada el momento que se amplían sus responsabilidades.

AJUSTES EN LA DELEGACIÓN DE LA GESTIÓN DE COMPETENCIAS DE USO Y OCUPACIÓN DEL SUELO APLICADAS A PARTIR DEL CONVENIO 2020.

El Convenio de Delegación de la Gestión de Competencias presentó varios problemas muy propios de procesos pioneros, entre ellos, problemas de carácter presupuestario como los mencionados anteriormente. El trabajo realizado con la Universidad del Azuay permitió que se corrigieran ciertos inconvenientes para los nuevos convenios que fueron suscritos para la finalización del año 2020 y la ejecución del año 2021, elementos que se mantienen para la ejecución del Modelo que se propone.

Las correcciones implementadas incluyen:

- 1. El convenio es de período indefinido,** estableciendo las causales para la reversión de la delegación, generando confianza en las partes y en la misma ciudadanía que realiza los trámites.
- 2. La ejecución presupuestaria acorde**

PARROQUIA	TOTALES TRAMITES CONTROL (\$)	TOTAL RECAUDACIÓN PREDIOS(\$)	TOTAL	UDESCOM - MONTO DE CONVENIOS FIRMADOS PARA EL 2021
BAÑOS	\$21.548,97	\$122.026,58	\$143.575,55	
CHECA	\$257,93	\$25.524,01	\$25.781,94	
CHIKUNTAD	\$2.815,65	\$53.871,25	\$56.686,90	\$33.575,28
CUMBE	\$1.826,98	\$63.598,32	\$65.425,30	
EL VALLE	\$17.944,09	\$179.215,36	\$197.159,45	
ILACAO	\$3.962,87	\$48.102,09	\$52.064,96	
MOLLEURO	\$782,17	\$29.108,61	\$29.890,78	
NULTI	\$6.798,94	\$52.885,91	\$59.684,85	
OCTAVIO CORDERO PALACIOS	\$665,36	\$72.576,80	\$73.242,16	
PACCHA	\$1.186,80	\$58.196,31	\$59.383,11	\$35.783,21
QUINGEO	\$477,14	\$43.742,66	\$44.219,80	
RICAUITE	\$32.543,63	\$93.995,31	\$126.538,94	\$113.348,40
SAN JOAQUIN	\$25.063,40	\$58.663,57	\$83.726,97	\$71.729,41
SANTA ANA	\$705,40	\$30.785,58	\$31.490,98	
SAYAUSI	\$6.886,80	\$39.200,67	\$46.087,47	
SIDCAY	\$2.752,91	\$51.346,58	\$54.099,49	
SININCAY	\$21.447,99	\$85.419,23	\$106.867,22	\$114.315,31
TARQUI	\$9.358,20	\$121.613,72	\$130.971,92	\$54.520,21
TURI	\$7.389,28	\$77.332,52	\$84.721,80	
VICTORIA DEL PORTE	\$7.762,15	\$78.393,09	\$86.155,24	
TOTAL	\$172.176,66	\$1.385.598,17	\$1.557.774,83	\$423.271,82

Tabla 25. Recaudación Anual por Parroquia.
Fuente: UDESCOM
Elaboración: IERSE - Universidad del Azuay.

al año fiscal: un error que complicaba innecesariamente la ejecución presupuestaria fue el que al haber sido suscrito en abril (2018) y establecerse un año de duración, el presupuesto rebasaba el ejercicio del año fiscal y obligaba a dos liquidaciones.

3. Claridad en fechas de informes técnicos económicos y proyección presupuestaria: la proyección presupuestaria deberá presentarse hasta el 10 de octubre de cada año, de manera que se incluya en el presupuesto general tanto del GAD Municipal como de los GAD parroquiales y mejorar la planificación de la Unidad Técnica de Control Parroquial.

4. Presupuesto detallado Anexo al Convenio: El presupuesto construido para el fiscal del año 2020 detalla valores por gastos de personal (identificando a cada técnico); gastos operativos, de movilización, de equipos (o amortización por depreciación), evitando que se trabaje bajo un presupuesto global que ocasionó inconvenientes a la hora de justificarlos. No menos importante es el hecho de visibilizar los aportes (contraparte) que brindan las parroquias.

5. El GAD Parroquial, tiene la obligación de devolver los recursos que no han sido utilizados o justificados al GAD Municipal en el plazo máximo de 10 días posteriores al inicio del año fiscal subsiguiente.

6. Remuneraciones con base en escalas salariales del Ejecutivo y considerando beneficios de ley: Uno de los problemas más graves identificados en el proceso, fue el no contar con escalas de remuneraciones, el nuevo modelo estableció categorías de lo que denominamos Unidades Técnicas de Control Parroquial, con base a la carga tramitológica y la población de cada una de las seis parroquias involucradas. En la guía metodológica construida se detalló la responsabilidad de cada persona en cada uno de los trámites asignados.

7. El GAD Parroquial presentará un inventario anual de todos los equipos informáticos, topográficos y demás bienes muebles adquiridos con los fondos entregados por concepto la delegación, mismos que pasarán a formar parte de los activos fijos del GAD Parroquial.

8. El GAD Municipal se compromete a

efectuar los desembolsos de la siguiente manera: a) El 80% de la asignación fijada se entregará durante los primeros 30 días del año fiscal en curso, siempre que se haya presentado la liquidación total del año fiscal anterior. Para recibir este monto, sería necesario contar con la aprobación de todos los informes de liquidación del año fiscal anterior. b) El 20% restante del monto total asignado se lo realizaría contra entrega de facturas con corte al 20 de diciembre y sería transferido hasta máximo el 31 de diciembre del año fiscal en curso. Para este desembolso se estableció la necesidad de tener aprobado por parte de UDESCOM el informe del tercer trimestre del año fiscal en curso.

9. Reglas de coordinación interna entre instancias municipales y con los GAD Parroquiales: En este aspecto nos parece importante subrayar el rol de cumple la UDESCOM para ser un vínculo entre las parroquias y las instancias municipales involucradas; su rol por un lado el de facilitador, de manera que los problemas que pueden derivarse del desarrollo de la delegación, puedan encontrar alternativas de solución, tal como lo resaltamos en el punto 1; y por otro de

fiscalizador: de manera que su seguimiento permanente impulse a las parroquias a una mejora constante en el desempeño de la competencia.

10. La implementación de la Guía Metodológica, que detalla los procesos de los 9 trámites suscritos en el Convenio de Delegación de la Gestión de Competencias. Constituye una herramienta pedagógica y de consulta para los funcionarios que lo requieran. la misma que estará sujeta a las actualizaciones en base a las modificaciones vinculadas a la simplificación de trámites.

Sin embargo, otros problemas de carácter técnico, y principalmente por falta de articulación con distintas dependencias municipales que son necesarias para un verdadero ejercicio de control de uso y ocupación del suelo no pueden ser resueltos sin que se defina una delegación más amplia como la que estamos proponiendo, criterio con el que coinciden los equipos técnicos y presidentes parroquiales que han experimentado este proceso desde el año 2018. Dependencias como la Dirección General de Planificación, la Unidad Administrativa Sancionadora, la Dirección Ge-

neral de Avalúos y Catastros y la Comisión de Gestión Ambiental (CGA) están directamente relacionados con varios de los 9 trámites delegados, (tal como se evidenció en el análisis por competencias y direcciones que hemos desarrollado en el apartado anterior) y que al no poder ser resueltos en las Unidades Técnicas de Control Parroquial ha significado, en muchos casos, más que un alivio, una mayor carga tramitológica y desplazamientos para el ciudadano, en franca contradicción con los objetivos buscados.

2.2.2 ANÁLISIS DE LA EJECUCIÓN DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS RURALES.

Los presupuestos participativos rurales constituyen un hito para el desarrollo de la infraestructura parroquial; un modelo que ha sido reconocido y replicado por otros cantones, ha permitido que las parroquias del cantón cuenten con recursos propios, administrados y ejecutados directamente, y no como ocurre en otras experiencias, en donde los recursos son asignados al territorio en papel, pero la ejecución se mantiene en

poder del mismo GAD Cantonal.

El balance positivo de los impactos de los presupuestos participativos a lo largo de los años, no debe ser un impedimento para reconocer problemas que también se han mantenido como constantes y que brevemente enunciamos:

1. Discrecionalidad política: Los presupuestos participativos, han sido, desde su implementación, asignados de manera poco técnica, en donde han primado las características de la relación política entre las autoridades de turno (Alcalde-Presidente Parroquial) más que un cronograma riguroso para la formulación de proyectos, revisión, aprobación y asignación de recursos.

2. Permanente retraso y acumulación: la periodicidad indefinida de los desembolsos trae como principal consecuencia que los recursos no sean asignados oportunamente, y que, sin contar con el tiempo suficiente para la ejecución, las parroquias no logran justificar la utilización de los fondos, con lo que frecuentemente quedan remanentes o valores completos de la asignación anual sin ejecutarse.

3. Heterogeneidad en las capacidades instaladas de las parroquias para ejecutar y justificar los montos de los presupuestos asignados y evitar acumulaciones por su negligencia en la gestión.

4. Poca inversión en temas de desarrollo humano, prevaleciendo notablemente la inversión en infraestructura física. Esta afirmación se puede evidenciar en los siguientes cuadros que resumen la inversión según los proyectos implementados por parroquia.

PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS POR PARROQUIA RURAL DE CUENCA 2016-2019						
INVERSIÓN EN TEMAS SOCIALES, CULTURALES, ECONÓMICOS, PRODUCTIVOS Y AMBIENTALES						
PARROQUIA	AÑO PRESUPUESTO	AMBITO	PROYECTOS	MONTO	PORCENTAJES (%)	MONTO TOTAL ADEUDADO CORTE AGOSTO 2020
CHAUCHA	2016	SOCIO CULTURAL	ATENCIÓN DE GRUPOS PRIORITARIOS DE LA PARROQUIA CHAUCHA	\$ 15.000,00		
CHAUCHA	2016	TOTAL		\$ 140.314,00	10,69	\$ 421.701,00
CHECA	2017	SOCIOCULTURAL	ATENCIÓN INTEGRAL A LAS PERSONAS ADULTOS MAYORES CHECA	\$ 9.387,20		
CHECA	2017	TOTAL		\$ 131.052,00	7,16	
CHECA	2018	SOCIO - CULTURAL	ATENCIÓN INTEGRAL A LAS PERSONAS ADULTOS MAYORES CHECA	\$ 15.500,00		
CHECA	2018	SOCIO - CULTURAL	PROYECTO SOCIAL DE ESCUELA DE FÚTBOL	\$ 16.026,58		
CHECA	2018	TOTAL		\$ 131.052,00	24,06	\$ 131.052,00
CHIQUINTAD	2016	SOCIOCULTURAL	Atención integral en el ciclo de la vida de la población adulta mayor de Chiquintad	\$ 28.155,47		
CHIQUINTAD	2016	TOTAL		\$ 189.582,00	14,85	
CHIQUINTAD	2017	SOCIOCULTURAL	ATENCIÓN INTEGRAL EN EL CICLO DE LA VIDA DE LA POBLACIÓN ADULTA MAYOR DE CHIQUINTAD	\$ 31.056,63		
CHIQUINTAD	2017	TOTAL		\$ 189.582,00	16,38	
CHIQUINTAD	2018	SOCIO- CULTURAL	ATENCIÓN INTEGRAL EN EL CICLO DE LA VIDA DE LA POBLACIÓN ADULTA MAYOR DE CHIQUINTAD	\$ 34.591,47		
CHIQUINTAD	2018	SOCIO- CULTURAL	ACTIVIDADES FÍSICAS Y RECREATIVAS COMO UNA OPCIÓN SALUDABLE, PARA LA OCUPACIÓN DEL TIEMPO LIBRE DE LOS JOVENES Y ADULTOS DE LA PARROQUIA CHIQUINTAD	\$ 9.376,50		
CHIQUINTAD	2018	TOTAL		\$ 189.582,02	23,19	\$ 189.582,00

En la parroquia de Chaucha solamente tenemos datos de inversión en temas socioculturales del 2016 y en ningún otro año, con un porcentaje que no llega al 11%, lo cual de seguro también se debe a que aún les falta por recibir de parte de la Municipalidad un valor alto por concepto de presupuestos participativos, que les adeudan.

*En el caso de la parroquia Checa se tiene datos de inversión en temas socioculturales del 2017 y con un incremento en el 2018, básicamente en temas de atención a adultos mayores y un proyecto social de escuela de fútbol (sería interesante conocer sus objetivos y si aporta en la prevención de adicciones por ejemplo)

En el caso de la parroquia de Chiquintad se dispone de información de los años 2016, 2017 y 2018 sobre inversión sociocultural y el porcentaje sube de casi 15% hasta 23% por la implementación de actividades físicas y recreativas para ocupación de tiempo libre de jóvenes, además de la atención a adultos mayores.

Tabla 26, Resumen de inversión en proyectos sociales Presupuestos Participativos.
Fuente: Dirección General Financiera - GAD Municipal
Elaboración: IERSE - Universidad del Azuay.

PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS POR PARROQUIA RURAL DE CUENCA 2016-2019									
INVERSIÓN EN TEMAS SOCIALES, CULTURALES, ECONÓMICOS, PRODUCTIVOS Y AMBIENTALES									
CUMBE	2016	SOCIOCULTURAL	Bienestar Social y Población Vulnerable	\$	20.739,00				En el caso de la parroquia Cumbe se puede apreciar un incremento desde el año 2016 hasta el 2018 de inversión en temas socioculturales, ecológico-ambientales y económicos, pasando de un 15,58% a un 34,28%, e incluyendo temas como fortalecimiento de la identidad parroquial, conservación de la biodiversidad y potencialización del deporte
CUMBE	2016	ECONOMICO	Feria de Ganado	\$	14.419,70				
CUMBE	2016	TOTAL		\$	225.722,00		15,58		
CUMBE	2017	ECOLOGICO AMBIENTAL	ALCANTARILLADO 24 DE MAYO	\$	25.665,06				
CUMBE	2017	ECONOMICO	FERIA DE GANADO.	\$	10.000,00				
CUMBE	2017	SOCIO CULTURAL	BIENESTAR SOCIAL Y POBLACIONAL VULNERABLE	\$	12.800,00				
CUMBE	2017	TOTAL		\$	225.722,00		21,47		
CUMBE	2018	ECOLOGICO AMBIENTAL	ALCANTARILLADO 24 DE MAYO - FISCALIZACION	\$	4.328,38				
CUMBE	2018	ECONOMICO	FERIA DE GANADO.	\$	11.369,60				
CUMBE	2018	SOCIO CULTURAL	BIENESTAR SOCIAL Y POBLACIONAL VULNERABLE	\$	8.450,00				
CUMBE	2018	SOCIO CULTURAL	FORTALECIMIENTO DE LA IDENTIDAD PARROQUIAL	\$	12.736,56				En la parroquia el Valle en todos los años aparece 0% de inversión en temas socioculturales y económicos. Lo cual de seguro también se debe a que aún les falta por recibir de parte de la Municipalidad un valor alto por concepto de presupuestos participativos, que les adeudan.
CUMBE	2018	SOCIO CULTURAL	CONSERVACION DE LA BIODIVERSIDAD RECURSOS NATURALES	\$	7.843,20				
CUMBE	2018	SOCIO CULTURAL	POTENCIALIZACION DEL DEPORTE.	\$	32.645,00				
CUMBE	2018	TOTAL		\$	225.722,00		34,28		
CUMBE	2018	TOTAL		\$	738.380,00		-		
EL VALLE	2017	TOTAL		\$	669.094,27		-		
EL VALLE	2017	TOTAL		\$	1.776.760,00				
LLACAO	2016	SOCIO CULTURAL	PROYECTO RECREATIVO	\$	7.406,01				En la parroquia Llacao, disminuye del 2016 al 2017 la inversión en temas sociales y económicos, y se centra principalmente en el tema de adultos mayores. Lo cual de seguro también se debe a que aún les falta por recibir de parte de la Municipalidad un valor alto por concepto de presupuestos participativos, que les adeudan.
LLACAO	2016	ECONOMICO	PROYECTO PRODUCTIVO	\$	7.485,60				
LLACAO	2016	TOTAL		\$	118.902,43		12,52		
LLACAO	2017	SOCIO CULTURAL	PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO PARA ADULTO MAYOR	\$	16.525,05				
LLACAO	2017	TOTAL		\$	194.540,01		8,49		
LLACAO	2017	TOTAL		\$	485.240,00				

Tabla 26, Resumen de inversión en proyectos sociales Presupuestos Participativos.
Fuente: Dirección General Financiera - GAD Municipal
Elaboración: IERSE - Universidad del Azuay.

PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS POR PARROQUIA RURAL DE CUENCA 2016-2019									
INVERSIÓN EN TEMAS SOCIALES, CULTURALES, ECONÓMICOS, PRODUCTIVOS Y AMBIENTALES									
MOLLETURO	2016	ECONÓMICO	FORTALECIMIENTO DE LA ECONOMÍA FAMILIAR	\$	22.166,00				
MOLLETURO	2016	SOCIO CULTURAL	PROYECTO FÍSICO RECREATIVO PARA NIÑOS/AS, JÓVENES (ESCUELA DE MÚSICA, DANZA, Y DE FÚTBOL, COLONIAS VACACIONALES)	\$	10.000,00				
MOLLETURO	2016	TOTAL		\$	361.524,00	2,77			
MOLLETURO	2017	SOCIO CULTURAL- ECONÓMICO- CULTURAL	PROYECTO DE FLORESTACIÓN Y REFORESTACIÓN CON FINES DE PROTECCIÓN, CONSERVACIÓN AMBIENTAL Y BIODIVERSIDAD DE LA PARROQUIA MOLLETURO CON EL INVOLUCRAMIENTO Y PARTICIPACIÓN URBANA	\$	23.437,49				
MOLLETURO	2017	TOTAL		\$	361.524,00	6,48			723.048,00
NULTI	2016	SOCIOCULTURAL	Proyecto 1 SCAM	\$	12.337,70				
NULTI	2016	TOTAL		\$	202.234,00	6,10			
NULTI	2017	SOCIOCULTURAL	PROYECTO ISCAM	\$	13.000,00				
NULTI	2017	TOTAL		\$	202.234,00	6,43			
NULTI	2018	SOCIOCULTURAL	PROYECTO DE ACTIVIDAD FÍSICA Y DEPORTE NULTI 2018	\$	12.057,96				
NULTI	2018	TOTAL		\$	202.234,00	5,96			
NULTI	2019	SOCIO - CULTURAL	PROYECTO DE ACTIVIDAD FÍSICA Y DEPORTE NULTI 2019	\$	4.491,27				
NULTI	2019	SOCIO -CULTURAL	PROYECTO ATENCIÓN A NIÑOS DE 12 A 36 MESES EN EL CENTRO INFANTIL LOMA DE CAPILLA 2019	\$	6.231,20				
NULTI	2019	SOCIO -CULTURAL	CUIDADO FÍSICO Y PSICOLÓGICO PARA LA POBLACIÓN PRIORITARIA DE NULTI 2019	\$	23.165,16				
NULTI	2019	TOTAL		\$	173.759,25	19,50			-
OCTAVIO CORDERO	2016	SOCIOCULTURAL	Promover la integración socio-comunitaria y el envejecimiento activo y saludable de las personas mayores de la parroquia Octavio Cordero	\$	8.000,00				
OCTAVIO CORDERO PALACIOS	2016	TOTAL		\$	108.970,00	7,34			
OCTAVIO CORDERO PALACIOS	2017	SOCIOCULTURAL	Incentivar a la actividad física y mental a través de la creación de espacios de sano esparcimiento para las personas adultas mayores de la parroquia Octavio Cordero Palacios	\$	5.000,00				
OCTAVIO CORDERO PALACIOS	2017	TOTAL		\$	108.970,00	4,59			108.970,00

Tabla 26, Resumen de inversión en proyectos sociales Presupuestos Participativos. Fuente: Dirección General Financiera - GAD Municipal Elaboración: IERSE - Universidad del Azuay.

PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS POR PARROQUIA RURAL DE CUENCA 2016-2019							
INVERSIÓN EN TEMAS SOCIALES, CULTURALES, ECONÓMICOS, PRODUCTIVOS Y AMBIENTALES							
PACCHA	2016	SOCIO - CULTURAL	FORTALECIMIENTO DEL DERSARROLLO SOCIAL DE LOS HABITANTES VULNERABLES DE LA PARROQUIA DE PACCHA, MEDIANTE EL DESARROLLO MOTRIZ A TRAVEZ DE LA PRACTICA DEPORTIVA QUE INVOLUCRA LA PARTICIPACION SOCIAL CULTURAL Y COMUNITARIA	\$ 10.259,79	4,65	-	En Paccha solamente en el año 2016 se encuentra inversión sociocultural en temas deportivos.
PACCHA	2016	TOTAL		\$ 220.412,21			
QUINGEO	2016	TOTAL		\$ 258.176,00		\$ 774.528,00	No hay información sobre inversión sociocultural, económica o ambiental en ningún año. Lo cual de seguro también se debe a que aún les falta por recibir de parte de la Municipalidad un valor alto por concepto de presupuestos participativos, que les adeudan.
RICAURTE	2016	SOCIOCULTURAL	Provisión de viandas nutricionales	\$ 40.000,00			En la parroquia Ricaurte la inversión sociocultural ha estado centrada básicamente en temas de Bioterapia, en contra del sedentarismo, con valores que no superan el 8% de su presupuesto participativo. Lo cual de seguro también se debe a que aún les falta por recibir de parte de la Municipalidad un valor alto por concepto de presupuestos participativos, que les adeudan.
RICAURTE	2016	TOTAL		\$ 557.464,00	7,18		
RICAURTE	2017	SOCIOCULTURAL	PROYECTO CULTURAL-ARTISTICO Y GASTRONOMICO – EL BANQUETE DEL CUY	\$ 11.396,84			
RICAURTE	2017	TOTAL		\$ 557.464,00	2,04		
RICAURTE	2018	SOCIO CULTURAL	Proyecto en contra del sedentarismo y la obesidad a moverse Ricaurte "Modalidad Bioterapia"	\$ 7.835,00			
RICAURTE	2018	TOTAL		\$ 557.464,00	1,41		
RICAURTE	2019	SOCIO - CULTURAL	PROYECTO EN CONTRA DEL SEDENTARISMO Y LA OBESIDAD A MOVERSE RICAURTE "MODALIDAD BAIOTERAPIA"	\$ 7.126,41			En San Joaquin la inversión sociocultural ha estado centrada en temas de colonias vacacionales, con montos que van del 10 al 12% del presupuesto participativo.
RICAURTE	2019	SOCIO - CULTURAL	PROYECTO EN CONTRA DEL SEDENTARISMO Y LA OBESIDAD A MOVERSE RICAURTE "MODALIDAD BAIOTERAPIA"	\$ 15.989,90			
RICAURTE	2019	SOCIO - CULTURAL	PROYECTO ENVEJECIMIENTO ACTIVO DE LA PARROQUIA RICAURTE	\$ 6.575,52			
RICAURTE	2019	TOTAL		\$ 557.464,00	5,33	\$ 457.464,00	
SAN JOAQUIN	2016	SOCIOCULTURAL	CREACION DE LA ESCUELA DEPORTIVA Y ESPARCIMIENTO RECREATIVOS	\$ 25.892,89			
SAN JOAQUIN	2016	TOTAL		\$ 246.020,00	10,52		
SAN JOAQUIN	2017	SOCIO - CULTURAL	CREACION DE LA ESCUELA DEPORTIVA Y ESPARCIMIENTOS RECREATIVOS Y COLONIA VACAONAL 2018	\$ 30.183,20			
SAN JOAQUIN	2017	TOTAL		\$ 246.020,00	12,27		
SAN JOAQUIN	2018	SOCIO - CULTURAL	Escuela deportiva y esparcimiento recreativos y colonia vacacional 2019	\$ 24.602,00			
SAN JOAQUIN	2018	TOTAL		\$ 246.020,00	10,00	\$ 246.020,00	

Tabla 26, Resumen de inversión en proyectos sociales Presupuestos Participativos. Fuente: Dirección General Financiera - GAD Municipal Elaboración: IERSE - Universidad del Azuay.

PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS POR PARROQUIA RURAL DE CUENCA 2016-2019									
INVERSIÓN EN TEMAS SOCIALES, CULTURALES, ECONÓMICOS, PRODUCTIVOS Y AMBIENTALES									
SANTA ANA	2016	2017	TOTAL	\$	213.616,00				
SANTA ANA			TOTAL	\$	213.616,00				
SANTA ANA	2018		TOTAL	\$	213.616,00			\$	213.616,00
No hay información sobre inversión de temas socioculturales, económicos o ambientales para ningún año. Lo cual de seguro también se debe a que aún les falta por recibir de parte de la Municipalidad un valor alto por concepto de presupuestos participativos, que les ayuden.									
SAYAUSI	2016		TOTAL	\$	329.946,00			\$	1.286.304,74
No hay información sobre inversión de temas socioculturales, económicos o ambientales para ningún año. Lo cual de seguro también se debe a que aún les falta por recibir de parte de la Municipalidad un valor alto por concepto de presupuestos participativos, que les ayuden.									
SININCAY	2016		TOTAL	\$	510.402,00				
SININCAY	2017		TOTAL	\$	510.402,00				
SININCAY	2018		TOTAL	\$	510.402,00		1,57		
SININCAY	2019		TOTAL	\$	510.402,00			\$	17.510,73
SININCAY	2016		SOCIOCULTURAL	\$	20.000,00				
TARQUI	2016		TOTAL	\$	382.340,00		5,23		
TARQUI	2017		DESARROLLO ECONÓMICO PRODUCTIVO	\$	34.694,54				
TARQUI	2017		TOTAL	\$	382.340,00		9,07		
TARQUI	2018		DESARROLLO ECONÓMICO PRODUCTIVO	\$	79.345,74				
TARQUI	2018		TOTAL	\$	382.340,00		20,76		
TURI	2016		SOCIAL	\$	31.318,37				
TURI	2016		TOTAL	\$	283.488,00		11,05		
TURI	2017		SOCIAL	\$	30.000,00				
TURI	2017		TOTAL	\$	283.488,00		10,58		
TURI	2018		SOCIO -CULTURAL	\$	30.000,00				
TURI	2018		TOTAL	\$	850.444,00		3,53	\$	446.976,00

Tabla 26, Resumen de inversión en proyectos sociales Presupuestos Participativos.
Fuente: Dirección General Financiera - GAD Municipal
Elaboración: IERSE - Universidad del Azuay.

2.2.3 ANÁLISIS DE LOS PDOT PARROQUIALES VIGENTES.

Los PDOT parroquiales son un instrumento de planificación articulado con el PDOT Cantonal que busca profundizar el análisis territorial en donde principalmente se identifican los principales problemas y potencialidades particulares de las parroquias para posteriormente proponer un plan estratégico para atención de las mismas en los años subsiguientes. El análisis presentado a continuación busca evidenciar de manera general los espacios más conflictivos para las parroquias rurales y las oportunidades en las que el Plan De Gestión Descentralizada y Participativa puede aportar para el cumplimiento del modelo territorial deseado para cada una de las parroquias; en ese marco, el diagnóstico está desarrollado en dos componentes, el Eje de Desarrollo Territorial (componente Biofísico) y Eje de Desarrollo Humano Integral (Componentes).

Es importante mencionar que las 21 parroquias poseen un Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, sin embargo, a la fecha del análisis (mayo 2021) 9 parroquias han

actualizado sus PDOT a 2019-2020: Cumbe, Sidcay, Molleturo, Quingeo, San Joaquín, Victoria del Portete, Baños, Llacao y Sinincay, de éstos únicamente los tres últimos se encuentran ya dentro de la información que maneja la Secretaría Nacional de Planificación. Doce parroquias cuentan con su PDOT desde el año 2015.

Los datos utilizados para los análisis en los PDOT, incluso los actualizados, corresponden al Censo 2010 del INEC. En el PDOT de Llacao se encontró un análisis con datos a 2019 tomados del Sistema Nacional de Información.

2.2.3.1 ANÁLISIS EJE TERRITORIAL.

Como se mencionó, los planes están compuestos por diferentes componentes; en el ámbito territorial el de mayor injerencia es el componente biofísico en el cual se concentrará este análisis. Cada una de las parroquias tiene particularidades territoriales, sin embargo, algunas de las problemáticas se repiten en las 21 parroquias.

A manera de análisis general, aquellas parroquias con mayor consolidación y presencia urbana que en su mayoría son Nodos

de Áreas de Desarrollo como Ricaurte o El Valle, son aquellas que presentan mayores problemas de contaminación ambiental y conflictos de uso de suelo, así como un alto índice de ampliación de la frontera agrícola. Por otro lado, las parroquias más alejadas del centro urbano del cantón, presentan problemas de control ambiental por la concesión de suelo para actividades mineras cuyo emplazamiento entra en conflicto con áreas reconocidas como áreas de conservación hídrica o de conservación ambiental.

En todas las parroquias se evidencian problemas territoriales que involucran en su gran mayoría competencias de Gestión Ambiental y Uso y Ocupación de Suelo, problemáticas que han sido consideradas para el desarrollo del Modelo de gestión propuesto, en donde las Unidades Técnicas Territoriales Parroquiales (UTTP) cumplirán un importante aporte para el cumplimiento de los objetivos planteados, la mitigación de las problemáticas y el aprovechamiento de las potencialidades identificadas en los distintos PDOT parroquiales para las parroquias rurales. (Tabla 27, Matriz de PDOT Parroquiales - Eje Territorial.)

ANÁLISIS PDOT PARROQUIALES - ÁREA TERRITORIAL			
PDOT ACTUALIZADOS 2019 - 2020			
PARROQUIA	PRINCIPALES PROBLEMÁTICAS DETECTADAS	LEVANTAMIENTO DE DATOS SOBRE PROBLEMÁTICAS Y POTENCIALIDADES	AÑO DE ACTUALIZACIÓN
Baños	Incompatibilidad del uso del suelo, Pérdida de ecosistemas frágiles (páramo) y de importancia ambiental, Contaminación, degradación y pérdida de los recursos naturales (agua, suelo, biodiversidad, paisaje, etc.)	Gran parte del territorio está cubierto por ecosistemas frágiles y de importancia ambiental y sus características permiten el abastecimiento y aprovechamiento hídrico. Proyectos estratégicos.	2020
Sinincay	Fuertes precipitaciones, degradación constante del suelo. Contaminación ambiental causada por ladilleras, mayor porcentaje de bosque protector en propiedad privada, quebradas contaminadas con poca calidad de agua, márgenes de protección invadidos, tala de vegetación nativa y ampliación de la frontera agrícola, mayor cantidad del territorio no edificable, concesiones mineras dentro de la zona de conservación, desorden de emplazamiento de edificaciones y usos de suelo.	El clima genera condiciones favorables para asentamientos humanos. El 45% de la Parroquia está cubierta por bosque de vegetación nativa y páramo herbáceo de pajonal, que permite la regulación hídrica, con una alta capacidad para almacenar y retener agua. Reglamentación existente en torno a las márgenes de protección de cursos de agua. Sinincay dispone de un estudio actualizado de riesgos que abarca el área de influencia inmediata.	2020
Llacao	Grandes zonas con pendientes pronunciadas, edificabilidad no recomendada; pérdida de bosque natural por ampliación de frontera agrícola; tierras improductivas por temporadas largas de sequía; incompatibilidad de uso de suelo.	Bajo índice de inundaciones; comunidad interesada en protección del medio ambiente; alta posibilidad de revegetación y reforestación de áreas degradadas; belleza escénica y temperatura templada.	2020
Cumbe	Avance de la frontera agrícola; incremento de eventos de movimientos de masa; Malas prácticas agropecuarias; contaminación de agua en quebradas y ríos; manejo inadecuado en concesiones mineras;	Existencia de zonas de bosque nativo, pajonal, recarga hídrica y de producción de agua; existencia de programas especiales para zonas con deslizamientos PDOT 2015; zona amigable para la diversificación de producción agrícola y pecuaria; existencia de entidades competentes para ejercer control y sanción sobre actividades mineras.	2020
Sidcay	Pérdida de biodiversidad en casi todo el territorio parroquial; sequías cada vez más prolongadas, efecto directo en producción agrícola; la mitad del territorio con usos de suelo incompatibles con la planificación; malas prácticas agrícolas y ampliación de la frontera agrícola; alto porcentaje de la parroquia en zonas inestables;	Cercanía a fuentes hídricas que garantiza el abastecimiento de agua; alto porcentaje de territorio permeable para prevención de inundaciones con precipitaciones altas;	2020

Tabla 27, Matriz de PDOT Parroquiales - Eje Territorial.
Fuente: PDOT 21 GAD Parroquiales.
Elaboración: IERSE - Universidad del Azuay.

ANÁLISIS PDOT PARROQUIALES - ÁREA TERRITORIAL			
PDOT ACTUALIZADOS 2019 - 2020			
Molleturo	Riesgo de contaminación de agua y de suelo por actividades mineras; niveles de erosión grave por actividad agrícola en zonas altas; alto índice de deforestación por minería y agricultura; zonas alta y media con problemas de uso de suelo por sobreexplotación;	Oportunidad de desarrollo de actividades económicas distintas a la minería; interés de ONG en promoción de actividades basadas en agroecología y soberanía alimentaria; conciencia comunitaria de protección de biodiversidad; grandes recursos hídricos para cobertura de zonas con alto índice de sequía; voluntad de la comunidad para diversificación de actividades económicas.	2019
Quingeo	Calidad el agua deficiente para el consumo humano y para las actividades agrícola en un 58,32%; Crecimiento de las áreas concesionadas para minería metálica y no metálica en un 14,40% en función al histórico del 2015-2020; incremento de suelos erosionados; Incompatibilidad de los usos de los suelos en un 48,59% en total del territorio con relación a la aptitud del suelo; Crecimiento de la frontera agrícola; manejo inapropiado de los desechos sólidos;	Sistema hídrico de ríos y quebradas cercanos para abastecimiento de agua; clima amigable para actividades agrícolas;	2019
San Joaquín	Contaminación por recolección inadecuada de desechos sólidos; contaminación por mal manejo de aguas residuales de viviendas; alta contaminación por uso de agroquímicos; degradación de recursos naturales; preocupación poblacional por proyecto hidroeléctrico cercano; conflicto de usos de suelo incompatibles con los determinados por el Municipio de Cuenca; gran cantidad de fauna urbana;	Zonas de alto valor ecológico; recursos hídricos de gran valor: tierra apta para diversificación de actividades productivas; gran cantidad de atractivos naturales para actividades turísticas.	2019
Victoria del Portete	Falta de tratamiento de aguas servidas y contaminación de quebradas por actividades pecuarias; avance de la frontera agrícola y pérdida de bosques nativos; disminución de suelo pecuario por cambios de uso de suelo; deterioro de suelos por incompatibilidad de usos; concesiones mineras sobre ecosistemas de páramo (Quimsacocha); riesgo de inundación en zonas bajas del centro parroquial;	Importante red de ríos y quebradas para abastecimiento de agua; amplia área con pendientes muy bajas destinada a pastos; presencia de ecosistemas de alto valor ecológico; dispone de minas de áridos y pétreos.	2019

Tabla 27, Matriz de PDOT Parroquiales - Eje Territorial.
Fuente: PDOT 21 GAD Parroquiales.
Elaboración: IERSE - Universidad del Azuay.

ANÁLISIS PDOT PARROQUIALES - ÁREA TERRITORIAL			
PDOT 2015 - 2016			
PARROQUIA	PRINCIPALES PROBLEMÁTICAS DRECHTADAS	LEVANTAMIENTO DE DATOS SOBRE PROBLEMÁTICAS Y POTENCIALIDADES	AÑO DE ACTUALIZACIÓN
Chauca	Contaminación de sistemas de captación de agua para consumo humano; degradación del suelo y contaminación del ambiente; degradación de páramo por actividades agropecuarias; pérdida de áreas de bosque por actividades antrópicas productivas.	Existencia de grandes áreas de páramo y conservación de ecosistema para el almacenamiento y distribución de agua limpia; territorio ubicado en zona de Bosque protector para garantías de conservación de flora y fauna; distintos pisos ecológicos para la diversificación de producción agrícola; producción agropecuaria para la industrialización y exportación;	2015
Checa	Erosión del suelo; ampliación de frontera agrícola; contaminación antrópica derivada a actividades productivas y extracción; malas prácticas agropecuarias; amenazas climáticas; estructura institucional del GAD débil en torno a la gestión ambiental.	Zonas de almacenamiento y recarga hídrica de alta importancia; grandes áreas protegidas con biodiversidad de flora y fauna; oportunidad de diversificación de actividades por potencial turístico, patrimonial, arqueológico y cultural; suelo apto para actividades agropecuarias; planes de manejo ambiental en conocimiento y aceptados por los actores territoriales	2015
Chiquintad	Vulnerabilidad de fuentes hídricas por concesiones mineras en zona alta de Machángara; déficit hidrológico del río Machángara; contaminación orgánica e inorgánica (posiblemente tóxica) del agua; avance de la frontera agrícola; concesiones mineras en áreas de bosque y vegetación protectora (Parque Nacional Cajas);	Conservación participativa de áreas protegidas; acciones de protección de otros niveles de gobierno; Interés del GAD Municipal en conservación de la cuenca del Machángara;	2015
El Valle	90% del territorio con sobreutilización del suelo; bajo índice de vegetación nativa; degradación y contaminación de fuentes hídricas; estado pobre y bueno de las quebradas según estudio de EIAPA EP; déficit de agua para consumo humano; carencia de sistema de agua de riego; contaminación de agua por descarga de materia orgánica en vertientes de agua; zonas de protección en peligro por actividades antrópicas; alto porcentaje de territorio concesionado para actividades mineras; contaminación atmosférica.	Mayoría del territorio con características de conservación; 20% del suelo con aptitud agrícola y pecuaria; zonas ricas en depósitos aluviales y arcillas; condiciones climáticas favorables para producción agrícola y pecuaria; ecosistemas presentes funcionan como corredor biológico, captación de carbono, refugio y alimento de fauna silvestre; zonas de almacenamiento de agua en páramos y lagunas.	2015

Tabla 27, Matriz de PDOT Parroquiales - Eje Territorial.
Fuente: PDOT 21 GAD Parroquiales.
Elaboración: IERSE - Universidad del Azuay.

ANÁLISIS PDOT PARROQUIALES - ÁREA TERRITORIAL			
PDOT 2015 - 2016			
Nulvi	Alto porcentaje del territorio susceptible a deslizamientos; inexistencia de programas de protección de bosques y quebradas; degradación del territorio a causa de actividades mineras; comunidades de mayor extensión presentan alto porcentaje de erosión de suelo; alto porcentaje del territorio con pendientes mayores al 30%	Disponibilidad de agua subterránea para aprovechamiento productivo; clima favorable para cultivos de ciclo corto; sector de aprovisionamiento de material bituminoso de impacto cantonal; presencia de bosques protectores y vegetación endémica; porcentaje alto de suelo propicio para actividades agropecuarias; la mayor cantidad de asentamientos humanos están en pendientes bajas.	2015
Ricaurte	Pérdida de suelo fértil; Pérdida de diversidad, y por ende pérdida de cantidad de producción y protección de agua; devastación de zonas de cobertura vegetal; expansión de la frontera agrícola y urbanizable; áreas degradadas en zonas con tendencia a movimientos de tierra; falta de marco legal para la protección ambiental; contaminación del aire	Producción de bosques de eucalipto; clima favorable; porcentaje relevante de clases agrológicas que permiten el uso racional del suelo; mediana velocidad de revegetación natural en la zona; posibilidad de cambio consensuado de actividades perjudiciales para la colectividad en el uso de suelo; existencia de servicios ambientales.	2015

Tabla 27, Matriz de PDOT Parroquiales - Eje Territorial.
Fuente: PDOT 21 GAD Parroquiales.
Elaboración: IERSE - Universidad del Azuay.

2.2.3.2 EJE DE DESARROLLO HUMANO

El diagnóstico que presentamos es el resultado del análisis de la información proporcionada a partir de las reuniones con GAD Parroquiales, sus técnicos sociales, y los equipos de las direcciones del GAD Municipal como la Dirección General de Desarrollo Social y Productivo, Fundación de Turismo para Cuenca, Dirección General de Cultura, Recreación y Conocimiento, Dirección General de Planificación, y Empresas Municipales como EDEC Y ETAPA, y, Acción Social Municipal y de la revisión a los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Parroquial y la recopilación de información estadística que permitan la comprensión de la problemática social del cantón esforzándonos por recuperar data de sus parroquias rurales.

Existe una escasa planificación y poca determinación de las problemáticas sociales de los territorios en las parroquias; los PDOT se construyen con información muy general, y se podría decir que la ausencia de data con desagregación parroquial es un problema y limitante nacional.

Una conclusión general del análisis realizado determina que las parroquias poseen un bajo nivel de desarrollo y planificación en lo social, económico y productivo. Se puede suponer que esto responde a la ausencia de data parroquial actualizada, así como a insuficientes recursos que impide que los GAD Parroquiales cuenten con profesionales que permitan desarrollar una mejor planificación en estas áreas.

La información procesada y presentada corresponde principalmente a temas poblacionales en especial sociales como: educación, salud, migración, tejido social, grupos de atención prioritaria, que se basa en datos del censo 2010 lo que dificulta una mirada más cercana a la realidad actual.

En el componente socio cultural las problemáticas expuestas muestran similitudes en la mayoría de parroquias ya que se evidencian temas como alcoholismo, drogadicción, inseguridad, deserción escolar, embarazo adolescente, migración, analfabetismo. Sin embargo, no se exponen planes o proyectos claros que vayan a mitigar dichas problemáticas sociales.

En cuanto a las potencialidades parroquiales muchas de las mencionadas son espacios físicos comunales o la relación con las autoridades, sin embargo, varias de las parroquias no muestran potencialidades en varios ejes del componente socio cultural y algunas inclusive en el económico lo que vuelve imperante la necesidad del fortalecimiento en inversión y de capacidades de respuesta en temas de desarrollo humano en las 21 parroquias.

A continuación, se resumen la problemática identificada en los PDOT: *(Tabla 28, Matriz de PDOT Parroquiales - Eje de Desarrollo Humano.)*

ANÁLISIS PDOT PARROQUIALES - ÁREA SOCIAL				
PDOT ACTUALIZADOS 2019 - 2020				
PARROQUIA	PRINCIPALES PROBLEMÁTICAS DETECTADAS	LEVANTAMIENTO DE DATOS SOBRE PROBLEMÁTICAS Y POTENCIALIDADES	PLANES O PROYECTOS SOCIALES POR GRUPOS DE ATENCIÓN PRIORITARIA	AÑO DE ACTUALIZACIÓN
Baños	Las principales problemáticas detectadas en la parroquia son: inseguridad, Desorganización, Migración, Violencia de género, pérdida de identidad y bien patrimonial, tal como ausencia de impulso a proyectos de carácter turístico y económico.	Posee una matriz de problemáticas y potencialidades del componente socio-cultural, turístico y económico productivo.	Posee un levantamiento de grupos de atención prioritaria con descripción y análisis completo pero con datos INEC 2010	2020
Shincay	Las principales problemáticas identificadas en la parroquia son: pobreza, analfabetismo, desigualdad de género, violencia intrafamiliar, migración, inseguridad y embarazo adolescente.	Posee una matriz de problemáticas y potencialidades, presenta una descripción por ámbitos los que se basan en datos INEC 2010	Posee levantamiento de información de grupos de atención prioritaria, sin embargo los datos no son actualizados, tienen una descripción de sus proyectos y sus metas alcanzadas.	2020
Llacao	Las principales problemáticas detectadas en la parroquia son: falta de servicios básicos, inseguridad, problemas sociales, alcoholismo, índices de ejecución de proyectos con baja respuesta	Posee matriz de problemáticas y potencialidades así como una descripción por ámbitos con datos INEC 2010, además de una descripción de propuestas y sus avances.	Posee levantamiento de información de Grupos vulnerables, donde se describe varias herramientas que están actualizadas mayoritariamente con datos hasta 2019, cubriendo adultos mayores, mujeres, discapacitados y niñas (pág 114 PDOT Llacao)	2020
Cumbe	Presenta un análisis por ámbitos como salud, educación, movilidad humana, Pobreza por NBI, cultural, étnico, violencia de género, acceso a seguridad social COVID-19; así como por grupos de atención prioritaria considerando en especial adultos mayores, personas con discapacidad, NNA. Las principales necesidades detectadas en la parroquia son: pobreza, desnutrición infantil, deserción escolar, analfabetismo, migración.	Posee un análisis muy completo y estructurado de las problemáticas por ejes, una clasificación de problemas por nivel de interés del GAD así como las potencialidades y las líneas de acción para solución de dichos problemas.	El PDOT presenta un análisis muy bueno sobre el cumplimiento de los proyectos planteados por cada componente en el periodo 2015-2019 donde se evidencia que gran parte de los proyectos del componente socio cultural y componente económico no fueron incorporados en los POAs y por lo tanto no tuvieron cumplimiento. Dentro del componente socio cultural en el análisis por grupo de atención prioritaria se establece un cuadro resumen de los programas ejecutados en la parroquia tanto con adultos mayores como con personas con discapacidad.	2020
Sidcay	Las principales problemáticas identificadas son: auto identificación étnica, deserción escolar, analfabetismo, pobreza, inseguridad, falta de registro patrimonial, migración.	Presenta análisis de problemas y potencialidades por componente tomando como base los siguientes ámbitos: demografía, educación, salud, acceso a espacio público, necesidades básicas, organización social, grupos étnicos, seguridad y convivencia ciudadana, patrimonio cultural, igualdad y movimientos humanos.	En el análisis de los grupos de atención prioritaria se establecen cuáles son los proyectos realizados con adultos mayores así como con NNA, también se analiza el porcentaje de población con discapacidad de la parroquia que es atendida por el MIES dentro de sus programas.	2020

Tabla 28, Matriz de PDOT Parroquiales - Eje de Desarrollo Humano.
Fuente: PDOT 21 GAD Parroquiales.
Elaboración: IERSE - Universidad del Azuay.

ANÁLISIS PDOT PARROQUIALES - ÁREA SOCIAL					
PDOT ACTUALIZADOS 2019 - 2020					
PARROQUIA	PRINCIPALES PROBLEMÁTICAS DETECTADAS	LEVANTAMIENTO DE DATOS SOBRE PROBLEMÁTICAS Y POTENCIALIDADES	PLANES O PROYECTOS SOCIALES POR GRUPOS DE ATENCIÓN PRIORITARIA	AÑO DE ACTUALIZACIÓN	
Molleuro	Las principales problemáticas identificadas en la parroquia son: falta de inclusión educativa, desnutrición infantil, alcoholismo y drogadicción.	Posee una matriz de problemáticas y potencialidades del componente socio-cultural.	Posee un levantamiento de proyectos sociales y beneficiarios, donde se evidencian que los proyectos realizados son con el MIES	2019	
Quíngeo	No posee una priorización de problemáticas sin embargo de las organizadas por ámbitos en la matriz de problemáticas y potencialidades se puede determinar que son: analfabetismo, deserción escolar, pobreza, migración	Posee una matriz de identificación de problemáticas y potencialidades ordenada por ámbitos: población, organización y participación, seguridad y convivencia, grupos vulnerables, educación, patrimonio.	Posee una matriz estructurada de planes, proyectos y programas articulados con políticas, metas e indicadores. Los planes sociales que se registran son a adultos mayores, niños y niñas conjuntamente con el MIES. En el caso de NNA se tiene registrado colonias vacacionales por parte del GAD Parroquial. -La parroquia ha desarrollado una matriz de proyectos circunvecinos.	2019	
San Joaquín	Las principales problemáticas identificadas en la parroquia son: alcoholismo y drogas, así como la falta de servicios sociales, contaminación ambiental y manejo de desechos, e inseguridad.	Posee cuadros de problemas y potencialidades, así como resultados de socialización del plan con distintos barrios y comunidades	Existe una matriz dentro del PDOT con cada componente en la que se establecen los objetivos, proyectos, tiempo, responsables de ejecución y montos asignados. Dentro de los proyectos sociales que se encontraron en dicha matriz está un Parque de la Juventud, talleres de sensibilización en consumo de drogas, talleres de desarrollo económico y social.	2019	
Victoria del Portete	Presenta un análisis detallado donde entrelaza ejes con grupos de atención prioritaria, a pesar de que la información presentada es con datos del censo 2010 se puede apreciar una organización en cuanto a las problemáticas de cada grupo: pobreza, desnutrición, analfabetismo, migración, desempleo, acceso a salud	Posee una matriz de análisis de problemáticas y de potencialidades, realizada por eje: salud, educación, movilidad humana, grupos vulnerables, cohesión social, acceso y uso de espacio público, patrimonio y cultura. En el eje económico se contemplan: niveles de producción y población económicamente activa.	Dentro del componente socio cultural posee una descripción amplia de los proyectos sociales que lleva a cabo en la parroquia	2019	

Tabla 28, Matriz de PDOT Parroquiales - Eje de Desarrollo Humano.
Fuente: PDOT 21 GAD Parroquiales.
Elaboración: IERSE - Universidad del Azuay.

ANÁLISIS PDOT PARROQUIALES - ÁREA SOCIAL				
PDOT ACTUALIZADOS 2019 - 2020				
PARROQUIA	PRINCIPALES PROBLEMÁTICAS DETECTADAS	LEVANTAMIENTO DE DATOS SOBRE PROBLEMÁTICAS Y POTENCIALIDADES	PLANES O PROYECTOS SOCIALES POR GRUPOS DE ATENCIÓN PRIORITARIA	AÑO DE ACTUALIZACIÓN
Chaucha	Presenta un análisis comparativo de la disponibilidad o no de infraestructura y servicios básicos para la población. Existe un levantamiento de problemáticas detectadas entre ellas: Baja cobertura de servicio de agua potable. Contaminación ambiental por medio de eliminación de excretas al aire libre y saturación de letrinas; baja cobertura de servicio de alcantarillado y/o pozo séptico; Hacinamiento; Deficiente cobertura de alumbrado público; Infraestructura para educación; Desnutrición infantil; Analfabetismo; Analfabetismo funcional; Alcoholismo; Violencia social Personas del quintil 1 y 2 de pobreza que recibieron el BDH 2010 servicio de salud deficiente deserción escolar.	Posee un levantamiento de información por áreas: Salud, Educación, Pobreza por necesidades insatisfechas, migración, patrimonio, empleo, desempleo. Este levantamiento de información responde al año 2010 con análisis del equipo consultor en el año 2015. Presenta cuadros de valoración de las problemáticas detectadas como prioritarias en la parroquia. No posee análisis de potencialidades en la social o cultural	No presenta un análisis de planes o proyectos sociales por grupo de atención prioritaria	2015
Checa	Presenta un análisis por ámbitos: educativo, salud, seguridad social, productivo, así como también un análisis muy general por grupo de atención prioritaria: Adultos mayores: número de PAM de la parroquia, acceso a seguridad social etc. En niñas y adolescencia se contempla trabajo infantil y adolescente, embarazo adolescente. Personas con discapacidad: número de personas en la parroquia, tipos de discapacidades. Se realiza también de manera general un análisis de movilidad humana y violencia de género en la parroquia: todos los datos pertenecen al año 2010	No presenta levantamiento de específica de problemáticas ni de potencialidades en el documento que se ha podido revisar	No presenta un desarrollo de programas por grupo de atención prioritaria	2015
Chiquitand	Presenta un análisis demográfico de la parroquia, así como por componente: educación, salud, patrimonio, producción, empleo. De igual forma necesidades básicas insatisfechas y violencia de género de una forma muy general. Realiza la descripción y contempla aspectos como número de habitantes por sexo y edad de tres grupos de atención prioritaria: adultos mayores, personas con discapacidad, niños, niñas y adolescentes.	No presenta levantamiento de específica de problemáticas ni de potencialidades en el documento que se ha podido revisar	No presenta proyectos por grupos de atención prioritaria	2015
El Valle	No presenta un análisis como tal de las principales problemáticas de la parroquia sin embargo presentan datos al año 2010 en los ejes: demográfico, salud, educación, vivienda, necesidades básicas insatisfechas, acceso y cobertura de servicios.	Presenta una matriz de problemas y potencialidades en cada componente, tanto las potencialidades como los problemas se organizan por variables en el componente socio cultural las variables son: demografía educación, salud, acceso a espacios públicos, organización y tejido social, grupos étnicos, patrimonio cultural, movimientos migratorios y vectores de movilidad humana. En el componente económico algunas de las variables son Trabajo y empleo, Estructura productiva, Relación entre sectores económicos	No presenta un análisis detallado de proyectos sociales por grupo de atención prioritaria sin embargo presenta una breve descripción de los programas de protección social que el MIES realiza, en especial con adultos mayores así como una matriz por componente con métricas indicadores y proyectos a ejecutar	2015

Tabla 28, Matriz de PDOT Parroquiales - Eje de Desarrollo Humano.
Fuente: PDOT 21 GAD Parroquiales.
Elaboración: IERSE - Universidad del Azuay.

ANÁLISIS PDOT PARROQUIALES - ÁREA SOCIAL				
PDOT ACTUALIZADOS 2019 - 2020				
PARROQUIA	PRINCIPALES PROBLEMÁTICAS DETECTADAS	LEVANTAMIENTO DE DATOS SOBRE PROBLEMÁTICAS Y POTENCIALIDADES	PLANES O PROYECTOS SOCIALES POR GRUPOS DE ATENCIÓN PRIORITARIA	AÑO DE ACTUALIZACIÓN
Nulvi	Presenta un levantamiento de información por ejes: educación, salud, necesidades básicas insatisfechas, movilidad humana, así como también un levantamiento de información por grupo de atención prioritaria como adultos mayores, NNA, jóvenes, personas con discapacidad.	Existe un cuadro que muestra las potencialidades y los problemas priorizados por cada uno de los componentes. Cada componente se analiza en base a variables en el caso del componente sociocultural se prioriza solamente educación, salud y movimientos migratorios.	Se presenta en el análisis los principales proyectos que se llevaron a cabo hasta el 2015 por grupos de atención como adultos mayores, NNA, jóvenes y personas con discapacidad.	2015
Ricaurte	Presenta un análisis de información con datos 2010 por ámbitos: demográfico, educación, salud, pobreza por NBI, migración.	Presenta una matriz deficiente, con poca claridad y poca información respecto a las potencialidades y los problemas del componente socio cultural así como económico	No presenta información sobre proyectos desarrollados para grupos de atención prioritaria	2015
Octavio Cordero	No posee un levantamiento claro de los principales problemas detectados en la parroquia	Presenta una matriz por potencialidades y otra por problemas tanto del componente socio cultural como del productivo	No posee información detallada por grupo de atención prioritaria. Hace referencia a programas del MIES en la parroquia con datos 2013 de atención a adultos mayores, personas beneficiadas por el bono de desarrollo humano y NNA de CIBV	2015
Tarqui	Las problemáticas se definen en cada ámbito de cada componente	Presenta una matriz de problemas y potencialidades de cada componente, organizada por ámbitos y con nivel de prioridad de las problemáticas	No se presentan datos de programas por grupos de atención prioritaria	2015
Turi	Los problemas están determinados en la matriz de problemáticas de cada componente. Así como un análisis de datos por ámbito, con base INEC 2010	Presenta una matriz para potencialidades por ámbitos (demográfico, educación, salud, organización del tejido social, patrimonio cultural, migración y movilidad humana) y una de problemáticas (educación, salud, organización del tejido social, patrimonio cultural, migración y movilidad humana)	Se exponen proyectos de apoyo en especial del MIES como CIBV, CNH, programas articulados para alimentación integral, atención y rehabilitación a adultos mayores. Se presentan datos sobre las personas beneficiarias del BDH así como de la misión Manuela Espejo y el bono Gallegos Lara	2015
Paccha	No presenta un levantamiento específico de problemas a más de los presentados en forma general en la matriz de problemas y potencialidades del componente socio cultural	Presentan una matriz de potencialidades y problemáticas del componente socio cultural y económico de una forma general, no se especifican por ámbitos	No describe proyectos por grupos de atención prioritaria	2015
Santa Ana	Presenta un cuadro resumen de problemáticas prioritarias para la parroquia, organizada por componentes	Presenta una matriz completa de problemas y potencialidades por ámbitos (demografía, educación, salud, acceso a espacio público, NBI, organización social, grupos étnicos, patrimonio cultural, seguridad y convivencia ciudadana, igualdad, movimientos humanos)	Posee una matriz de proyectos para grupos de atención prioritaria. Los proyectos se centran en NNA y adultos mayores	2015
Sayausí	Los problemas están determinados por ámbitos, algunos es estos problemas son pobreza, deserción escolar, analfabetismo, migración, desnutrición infantil	Presenta una matriz de problemas y potencialidades por ámbitos: salud, educación, NBI, Organización Social, Grupos étnicos, etc. En esta matriz de evidencia que la parroquia detecta problemas en todos los ámbitos no así potencialidades	No existe información de programas parroquiales por grupo de atención prioritaria, se describen datos de los programas gubernamentales que se llevan a cabo en la parroquia: BDH, CDH, CIBV, CNH.	2016

Tabla 28, Matriz de PDOT Parroquiales - Eje de Desarrollo Humano.
Fuente: PDOT 21 GAD Parroquiales.
Elaboración: IERSE - Universidad del Azuay.

2.2.4 OTROS INDICADORES SOCIALES

El fortalecimiento del área rural para reducir las brechas con lo urbano garantiza un efectivo desarrollo cantonal. Es importante mencionar que el cantón Cuenca según las proyecciones del INEC para el año 2020 contaba con una población de 636.996 habitantes. Las principales actividades económicas que se realizan en la zona urbana de Cuenca son comercio, reparación de automotores y motocicletas, industrias manufactureras, establecimientos y transporte y almacenamiento (INEC, 2010).

Para el año 2016, 10,9% de la población cuencana se declaraba con analfabetismo digital, es decir, que no han utilizado Internet, computadora o teléfono celular. En ese mismo año, 69,4% de personas residentes en Cuenca usó internet (INEC, 2016). Con la pandemia el problema de conectividad se incrementó, en especial para la población escolarizada, el acceso a internet se volvió una necesidad de cobertura inmediata en todo el cantón y en especial en aquellas zonas con baja cobertura, entre estas zonas las parroquias rurales. Otro de los problemas

que presentó un incremento a nivel país y por ende a nivel local fue la violencia basada en género que se analizará posteriormente.

De acuerdo a la información proporcionada por las "Recomendaciones de políticas urbanas para el uso y la gestión del suelo en Cuenca" (Durán, Gustavo, FLACSO ANDES, 2019), el esquema de las parroquias rurales en la ciudad presentaba en el año 2016 los siguientes datos en cuanto al déficit de equipamiento que las mismas dentro de sus cabeceras parroquiales. (*Tabla 29, Recomendaciones de políticas urbanas para el uso y la gestión del suelo en Cuenca.*)

Para el año 2016 el PDOT de Cuenca consideraba en su modelo la "construcción de un territorio policéntrico mediante la implementación de nuevas centralidades en las cabeceras parroquiales" (Durán, Gustavo, FLACSO ANDES, 2019) sin embargo, como podemos ver en el cuadro anterior según el estudio realizado por el grupo de FLACSO, las parroquias presentaban ese nivel de déficit. Entonces, para referimos al desarrollo humano integral de las parroquias es importante considerar tanto el déficit como la supera-

ción del mismo, el porcentaje (sobre 100%) de déficit en adecuación y equipamiento que cada una de ellas poseía al año 2016 nos dejaba ver la baja capacidad para para satisfacer ciertas necesidades y dar una atención integral a su población. Es importante, entonces en la actualidad, que las autoridades cantonales y parroquiales puedan seguir fortaleciendo el equipamiento, las políticas públicas, planes y programas para los temas de desarrollo social como salud, educación, bienestar social, ambiental y recreación. Así como agregar otro de los problemas sociales más relevantes como lo es la violencia de género.

Para los años 2020 y 2021 a nivel cantonal y articulando a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en especial al objetivo 5 - Igualdad de Género- es importante realizar un análisis de los datos en torno a la problemática de la violencia de género, en especial la violencia contra las mujeres en el cantón Cuenca y con énfasis en datos encontrados de sus parroquias rurales. Tras la aprobación de la Ordenanza para la promoción y garantía de los Derechos Sexuales y Reproductivos del Cantón Cuenca, se ha dado paso a la implementación de políticas públicas desti-

DÉFICIT DE EQUIPAMIENTO POR PARROQUIA					
Ubicación	Educación	Salud	Bienestar Social	Seguridad	Recreación
El Valle	52.87	23.15	23.87	25.8	67.55
Ricaurte	56.77	0	22.04	23.48	55.45
Baños	36.62	0	25	26.22	53.49
Llacao	26.92	0	10.66	33.33	57.14
Tarqui	37.32	0	9.95	33.33	65.6
Sinincay	49.46	0	22.72	16.67	53.23
Paccha	34.31	0	20.89	19.64	54.8
Turi	43.26	0	0	22.53	53.44
Chiquintad	26.67	0	25	16.67	53.39
Chaucha	25	0	12.5	16.67	33.47
San Joaquín	32.94	0	15	16.67	40.04
Nulvi	24.57	0	16.07	33.33	52.04
Victoria Portefe	30.79	0	19.4	16.67	58.63
Sayausi	32.34	0	1.07	16.67	54.97
Molleturo	0	0	12.5	16.67	57.81
Cuenca	36.47	0	23.92	18.87	27.94
Quingeo	22.07	0	0	33.33	61.33
Sidcay	25	0	12.5	16.67	52.43
Santa Ana	30.37	0	0	16.67	57.14
Cumbe	33.26	0	25	16.67	39.93
Octavio C. Palacios	0	0	25	16.67	42.86
Checa	10.19	0	14	16.67	36.57

Tabla 29, Recomendaciones de políticas urbanas para el uso y la gestión del suelo en Cuenca.
Fuente: Durán, Gustavo, FLACSO ANDES, 2019
Elaboración: IERSE - Universidad del Azuay.

nadas a la promoción, desarrollo y plena vi-
vencia de los derechos sexuales.

De conformidad con datos proporcionados
por Ministerio de Salud Pública (2016), los
Centros de Salud ubicados en las parroquias
de Baños y Turi presentaron mayor número
de embarazos adolescentes con 27 y 8 ado-
lescentes embarazadas respectivamente.

En cuanto a temas relacionados con violen-
cia de género en el espacio doméstico, se
obtuvieron cifras proporcionadas por la Fis-
calía Provincial del Azuay y el Consejo de Se-
guridad Ciudadana al año 2019, detalladas
en la *Tabla 30, Denuncias por violencia de
género.*

Por otro lado, los datos presentados por Con-
sejo de Seguridad Ciudadana en el Informe
de datos estadísticos sobre Violencia de
Género: Delitos Sexuales, Período: 2019 y de
enero a noviembre 2020, detalla los delitos
sexuales según zona explicados en la *Tabla
31, Datos estadísticos sobre Violencia de Gé-
nero. Delitos Sexuales, Período: 2019 y ene-
ro-noviembre 2020.*

Las cifras sostenidas por el Consejo de Se-

los temas que no se han considerado en varios de los PDOT parroquiales como un tema a priorizar. Esto nos evidencia que la problemática no solo se presenta en las relaciones sociales de los habitantes sino en la ejecución de políticas públicas desde las autoridades competentes.

La violencia de género presenta indicadores alarmantes para el adecuado desarrollo de la población del cantón y por supuesto de las parroquias rurales sin embargo es uno de

Los presupuestos participativos no reflejan una inversión significativa en el ámbito social, limitando la posibilidad de una redistribución y distribución social de los recursos, sin dejar

En cuanto a las reuniones mantenidas con los GAD Parroquiales y la revisión de sus planes territoriales, la principal problemática detectada gira en torno a la ausencia de una planificación en temas sociales y económicos, la inversión mayoritaria se ha venido dando en competencias físicas y de infraestructura en el tema territorial, dejando de lado la inversión social.

DENUNCIAS POR VIOLENCIA DE GÉNERO		
Ubicación	Año 2019	Ubicación
El Valle	33	Nulvi
Ricaurte	13	Victoria Portete
Baños	13	Sayausí
Llacao	8	Molleuro
Tarqui	6	Quingeo
Shincay	15	Sidcay
Paccha	6	Santa Ana
Turi	10	Cumbe
Chiquintad	2	Octavio C. Palacios
Chaucha	0	Checa
San Joaquín	5	

Tabla 30, Denuncias por violencia de género. Fuente: Fiscalía y Consejo de Seguridad Ciudadana Elaboración: IERSE - Universidad del Azuay.

DELITOS SEXUALES							
Tipo de delito	Año 2019			Enero-noviembre 2020			
	Urbana	Rural	Sin dato	Total	Urbana	Rural	Total
Abuso Sexual	221	119	117	457	109	73	80
Violación	75	41	63	179	47	35	40
Acoso sexual	51	14	48	113	28	8	29
Contacto con finalidad sexual	3	2	3	8	5	1	5
Tentativa de violación	2	1	1	4	2	0	1
Distribución de material pornográfico a niñas, niños y adolescentes	0	0	0	0	1	0	0
Corrupción de niñas, niños y adolescentes	0	0	0	0	0	0	1

Tabla 31, Datos estadísticos sobre Violencia de Género. Delitos Sexuales, Período: 2019 y enero-noviembre 2020. Fuente: Consejo de Seguridad Ciudadana Elaboración: IERSE - Universidad del Azuay.

de insistir en que desde los GAD Parroquiales su preocupación es permanente en cuanto a la periodicidad y cumplimiento del desembolso presupuestario, y en las parroquias más pequeñas en la necesidad de acompañamiento desde las direcciones municipales en la presentación y ejecución de proyectos; lo que ha sido calificado desde el lado municipal, particularmente desde la Dirección General de Desarrollo Social y Productivo como "poca claridad" en la justificación presupuestaria en temas sociales. En este contexto, es preciso esclarecer que la Dirección General de Desarrollo Social y Productivo carece de competencia para la aprobación de los proyectos sociales presentados por los GAD Parroquiales con presupuestos participativos, solo se faculta el seguimiento a los mismos, ya que dentro de la Ordenanza de la materia no existe esta atribución, lo que en nuestro criterio debería modificarse con el afán de lograr proyectos más integrales y de impacto.

La institucionalidad con la que cuenta el GAD Municipal representa una gran oportunidad para articular el trabajo respecto de los proyectos y programas sociales con las parroquias.

Se ha podido identificar que las parroquias rurales desconocen la mayoría de los proyectos sociales que el GAD Municipal de Cuenca tiene a su cargo en la Dirección General de Desarrollo Social y Productivo, gran parte de este desconocimiento se debe a que la ejecución e implementación de dichos proyectos no se lleva a cabo en sus territorios.

Desde la planificación local las parroquias con mayor ejecución de proyectos sociales son Ricaurte y Sinincay. El primero de los nombrados presenta una considerable implementación de proyectos sociales en el 2020, mismos que versaron sobre temas de educación, levantamiento de información sobre deserción escolar, habilitación de la biblioteca virtual de la parroquia, beneficios en movilidad humana a proyectos de inclusión económica con FUNDER, escuelas formativas deportivas y bailoterapia, programas de atención a personas adultas mayores, firma de convenio de levantamiento de información sobre asociaciones productoras de la parroquia y el programa de apoyo nutricional con el GAD Municipal. Sinincay ha enfocado los proyectos en escuelas formativas de música y danza, así como fútbol y básquet, escuela de padres de familia para

una sana convivencia familiar, en la actualidad mantienen un convenio con la Universidad de Cuenca para el levantamiento de información en el tema social.

Los proyectos de uso y utilización del tiempo libre, así como las actividades específicas en beneficio de niños, niñas y adolescentes se han ejecutado en un número reducido de parroquias. Tarqui, por ejemplo, lleva a cabo proyectos de carácter social, como son las escuelas de fútbol con fondos del presupuesto participativo. En San Joaquín la atención a niños y niñas se realiza a través de un convenio con el MIES para los Centros de Desarrollo Infantil (CDI). Finalmente, los procesos de capacitación sobre ruta de atención a víctimas de violencia de género, se encuentra presente solamente en Ricaurte y Sinincay. Esto nos deja ver que existe una necesidad latente de fortalecer los procesos sociales en las parroquias tanto para mejorar la calidad de vida de sus habitantes como para mantener la articulación con el PDOT.

El trabajo articulado del GAD Municipal con las parroquias es una urgencia y está identificado desde ambos sectores. La falta de capacitación a las y los miembros de los GAD

Parroquiales en cuanto a la importancia del desarrollo humano en su localidad, así como en la elaboración y ejecución de proyectos sociales y económicos con una visión integral que permitan resolver las problemáticas locales identificadas en sus PDOT y otras que por la ausencia de data actualizada no se pueden visibilizar, es urgente.

Una primera alternativa que se visualiza con claridad es la coordinación efectiva interinstitucional para la ejecución de proyectos propios de la Dirección que sean solicitados desde la parroquia en base a la detección de sus necesidades reales y urgentes. Otro de los puntos de interés, será la coordinación para el acompañamiento y seguimiento en la implementación de proyectos con presupuestos participativos, garantizando así la buena aplicación de los fondos que son aprobados desde la Dirección General Participación y Gobernabilidad.

Los convenios y la articulación urbano-rural son la estrategia para fortalecer el trabajo conjunto e integral en las parroquias rurales.

Al respecto, para el desarrollo de los proyectos y programas sociales se puede direccionar

nar con personal técnico de la Dirección General de Desarrollo Social y Productivo para que apoye a las parroquias que poseen gran potencial turístico, económico, agroecológico entre otros; para que con el apoyo del GAD Municipal fortalezcan dichas áreas como una oportunidad de desarrollo local. El trabajo conjunto permitirá por un lado potenciar las competencias de la Dirección y el rol de la parroquia como ejecutor de la política social.

Para la consecución óptima de resultados en este punto es necesaria la creación de protocolos, hojas de ruta, guías metodológicas para la formulación, evaluación e implementación de proyectos sociales hacia el GAD Municipal que, estandarizados, faciliten los procesos de presentación desde las parroquias.

En esta línea de oportunidades para mejorar la gestión y planificación y su articulación urbano-rural, el Plan de Ordenamiento Territorial marca una guía respecto de las rutas y metas que se deben seguir. De esta manera, de conformidad con lo señalado en el punto 2.2.2 Sistema Social, se manifiesta la necesidad de una nueva forma de organización

territorial al incorporar nuevas competencias a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, entre las cuales regula la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los GAD (PDOT Cuenca 2019, p. 24).

La oportunidad de señalar esta planificación de los territorios permite incorporar y desconcentrar algunas competencias en beneficio del desarrollo de la ciudad y de las parroquias. El Municipio de Cuenca propone como uno de sus fines 11.a Apoyar los vínculos económicos, sociales y ambientales positivos entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales fortaleciendo la planificación del desarrollo nacional y regional (PDOT Cuenca 2019, p.10).

En articulación con este fin, el GAD Municipal en su matriz de alineación al Plan Nacional de Desarrollo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, señala como una de sus prioridades en temas sociales

- 1.** Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades (p.11),
- 2.** Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el

acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas (p.12),

3. Fortalecer programas de prevención, atención, protección y restitución de derechos a NNA, víctimas de delitos sexuales, discriminación, violencia intrafamiliar y social (p.14).

Las líneas de acción, base para lograr estos objetivos se encuentran encaminadas a promover el desarrollo humano y la sostenibilidad del cantón Cuenca, a través de la construcción de políticas sociales y culturales que garanticen el ejercicio de los derechos individuales y colectivos, la equidad territorial, intergeneracional y de género, la participación en la vida cultural, la interculturalidad y la gestión del patrimonio cultural (PDOT alineación PND y ODS, p-6)

De conformidad con el acta de cierre de evaluación externa emitida por el Ministerio de Salud Pública (2018), el GAD Municipal en cuanto al eje 7. Planificar en forma participativa tiene un resultado favorable, se encuentra en semáforo verde. En este punto, se ha felicitado al GAD Municipal ya que su planificación es participativa con planes y orde-

nanzas de respaldo. De igual manera, sostiene que es evidente el trabajo que se realiza en el GAD con grupos de atención prioritaria y sus necesidades.

Un área de oportunidad para la generación conjunta de proyectos sociales es el potencializar las capacidades y competencias de la Dirección General de Desarrollo Social y Productivo, la Dirección General de Participación y Gobernabilidad, así como de las instituciones que tengan competencias para articular política pública en lo urbano-rural del GAD de Cuenca. Con estas claridades, el GAD Municipal puede aportar y brindar capacitaciones en temas sociales a los GAD Parroquiales previo o a la par de la creación de la Unidad Territorial de Desarrollo Humano, la cual, tendrá como finalidad coordinar temas de apoyo y asistencia de manera directa con las direcciones vinculadas a los temas de desarrollo humano.

La oportuna gestión inter e intrainstitucional facilitará los procesos de gestión local en base a los principios de eficacia y eficiencia, dando como resultado el costo-beneficio sobre las políticas sociales y su aplicación en los territorios. Las instituciones a través de sus

dependencias ponen a disposición el trabajo en conjunto para lograr objetivos que competen al cantón Cuenca.

A pesar de los desafíos presentes y latentes en el actual patrón de consolidación de las cabeceras parroquiales, varias de las características socio-funcionales pueden ser una gran oportunidad para lograr una visión articulada propuesta en el PDOT. El planteamiento de una ciudad policéntrica, que logre una desconcentración de la prestación de servicios, infraestructura, equipamientos para equilibrar pesos y dotaciones dentro del territorio (GAD Municipal de Cuenca, 2015).

2.2.5 BREVE REFERENCIA ALCONTEXTO DE LA PANDEMIA. EL COVID-19.

El presente plan se construye mientras atravesamos la pandemia del COVID-19, sin que sea posible aún hablar de las consecuencias, pues el impacto está ocurriendo, es indudable que la crisis sanitaria desemboca en una crisis económica y social a nivel global, que está obligando a los gobiernos de todos los niveles, a reorientar sus prioridades y desa-

rollar toda su capacidad creativa para tener los efectos, que, como en toda situación de crisis afecta de manera desigual a la población, haciendo más crítica la realidad de las familias que ya se encontraban en situación de riesgo previo y acrecentando aún más las brechas sociales y económicos. En Cuenca el porcentaje respecto de los datos señalados a nivel nacional sobre casos registrados por COVID 19, es de 2.4% (PDNA, 2020).

De acuerdo con cifras proporcionadas por el INEC, a nivel nacional entre diciembre de 2019 y diciembre de 2020, la pobreza pasó de 25 % a 32,4% y la pobreza extrema subió de 8,9 % a 14,9 %, en contraparte, el empleo pleno cayó de 38,8 % a 30,8 % en el mismo período. Para el primer trimestre del año 2021 la tasa de desempleo en Cuenca llegó a 8,2 % y el índice de subempleo fue de 17,8 % (Encuesta Nacional de Empleo, Desarrollo y Subempleo ENEMDU - INEC).

Como se puede observar la ciudad de Cuenca no se encuentra exenta a las graves consecuencias de este fenómeno. De acuerdo con datos de las Cámaras de la Producción, en la ciudad se han perdido unos 20.000 em-

pleos desde el inicio de la pandemia, lo que repercute directamente en el incremento de la pobreza.

A esto se suma que existen necesidades sociales que carecen de un levantamiento de información parroquial, y que las cifras globales anuncian incrementos exponenciales, de problemas como la violencia de género, desempleo, problemas de salud mental, desnutrición y malnutrición, conectividad, atención en salud, uso del tiempo libre, deserción escolar, mendicidad y trabajo infantil, entre otros, todos ellos, urgencias que reclamaban acciones en programas especializados.

Ante la insuficiencia de fondos, y la imposibilidad de contar con información, hizo que los esfuerzos tanto del GAD Municipal como de los GAD Parroquiales en la primera etapa de la pandemia y durante el confinamiento más estricto se concentraran en medidas de respuesta emergente como la entrega de kits alimenticios para la población más vulnerable; en un siguiente momento la urgencia se enfocó en garantizar el derecho a la educación, facilitando la conectividad de internet; transcurrido más de 14 meses, la urgencia actual es la reactivación económica

para sacar de la extrema pobreza y pobreza a la población; tarea que indudablemente requiere de los esfuerzos articulados de la sociedad en su conjunto, y en donde los actores públicos tienen la obligación de responder con políticas públicas que sean capaces de contener el retroceso en los indicadores sociales que vivimos.

Por todo lo analizado, el Modelo Territorial para el Desarrollo Humano Integral de las Parroquias Rurales del Cantón Cuenca, se propone ser una herramienta eficaz que, entre otras cosas, facilitará la vinculación de los GAD Parroquiales con el Municipio y con otros actores públicos y privados, para trabajar de manera ordenada y sistemática en base a metas y objetivos definidos según la realidad parroquial.



MODELO TERRITORIAL PARA EL DESARROLLO HUMANO INTEGRAL DE LAS PARROQUIAS RURALES DEL CANTÓN CUENCA

3.1

3.1.1 OBJETIVOS.

El Modelo Territorial para el Desarrollo Humano Integral de las Parroquias Rurales del cantón Cuenca, se propone para:

a) Objetivo General: Constituir un modelo de gobernanza local, que fortalezca la relación entre el GAD Municipal y los GAD Parroquiales para la construcción de justicia territorial.

b) Objetivos específicos:

- Acercar los servicios municipales a la ciudadanía con calidad y calidez.
- Mejorar el cumplimiento de herramientas de planificación (PDOT y PUGS).
- Fortalecer a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales.
- Mejorar la calidad de la inversión pública municipal directa o a través de los presupuestos participativos.
- El trabajo orientado en el cumplimiento de estos objetivos nos llevará a mejorar la calidad de vida de los habitantes de las zonas rurales, acortando las brechas, en diferentes

aristas, entre lo urbano y lo rural, y entre las parroquias rurales, y en armonizar los esfuerzos para alcanzar las metas de los ODS, hoy en franco retroceso a consecuencia de los graves impactos que ha provocado la pandemia, tanto en las economías familiares, como en la economía nacional.

El Modelo Territorial para el Desarrollo Humano Integral de las Parroquias Rurales del Cantón Cuenca propone que al año 2025 cada GAD Parroquial cuente con dos Unidades Técnicas Parroquiales que cubrirán dos ejes:

la gestión territorial y el desarrollo humano integral. (Figura 19, Modelo Territorial para el Desarrollo Humano Integral.)

Apostamos a una mirada integral del territorio y su gente, preocupados por mejorar el cumplimiento de las herramientas de planificación que contribuirán al crecimiento ordenado, disminuir afectaciones por riesgos, proteger y respetar las vocaciones del suelo y sus aportes ambientales de conservación; y por otro lado, fortalecer la gestión de programas y proyectos encaminados a la atención

CERCANÍA A LA COMUNIDAD

Para la administración: mayor presencia y alcance en el centro parroquial y sus comunidades. Gestión adecuada del territorio para el cumplimiento del modelo territorial deseado planteado por el PDOT y PUGS Cuenca

Para el usuario: no requiere salir de su parroquia para ser atendido. Se evitan desplazamientos innecesarios hacia el Centro de la Ciudad.

CALIDAD

Trámites que se cumplen con todos los parámetros técnicos y legales, con rigor profesional, sin ninguna desventaja frente a los que se cumplen en la matriz de Control Municipal

CALIDEZ

Los usuarios encontrarán en sus parroquias a funcionarios más cercanos a sus comunidades que ofrecen un trato respetuoso y empático (familiar y cercano), gracias a funcionarios que conocen de mejor manera la realidad de los administrados.

EFICIENCIA

Mejora en los tiempos de atención y respuesta de los trámites solicitados ofreciendo un seguimiento detallado a cada uno de ellos. Los procesos son vinculados oportunamente con subprocesos necesarios para la continuidad y finalización del trámite ingresado.

directa a la ciudadanía, identificando los problemas más angustiantes en cada parroquia, superando visiones de asistencialismo para lograr cambios sustanciales en la calidad de vida de la población.

La intervención directa, delegada a la parroquia, evita desplazamientos innecesarios hacia el centro cantonal, con los consiguientes costos por transporte y tiempo; la atención en los propios espacios parroquiales es más directa, personalizada, empática y oportuna, condiciones que, si bien no es posibles

cuantificar, influyen significativamente en la calidad del servicio y atención que se brinda. Cada Unidad Técnica tendrá definidas las funciones que cumplirán en articulación con el GAD Municipal, y los programas o proyectos con los que se vinculará.

La implementación del Modelo se propone en un horizonte hasta 2025, acompañando de manera permanente con un proceso de capacitación (para las parroquias que ingresan al modelo) y de actualización (por los cambios que puedan operar en el despa-

cho de trámites, ajustes en la política pública, etc.) en la que cada dirección o dependencia municipal facilita y transfiere toda la información para el óptimo desempeño de las Parroquias. La coordinación del GAD Municipal de Cuenca y las Parroquias se fortalecerá, y en ello la Unidad de Descentralización y Delegación de Competencias del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Cuenca, cumple un rol fundamental.

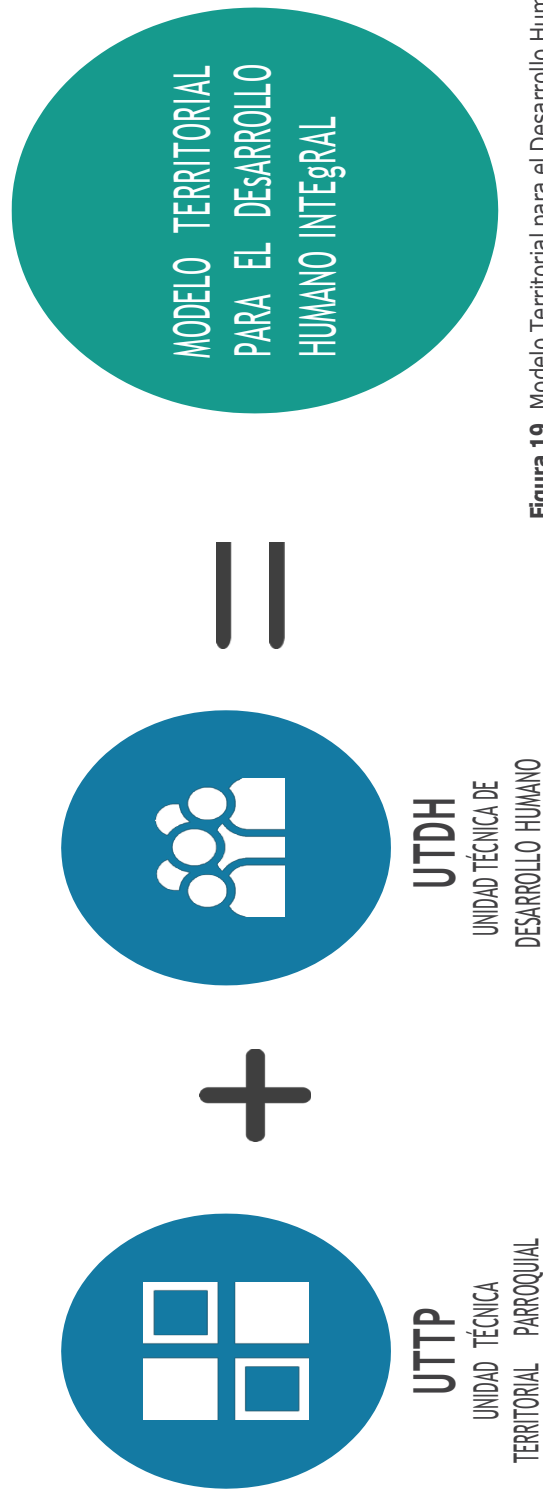
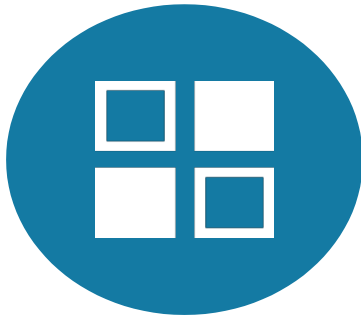


Figura 19, Modelo Territorial para el Desarrollo Humano Integral.
Elaboración: IERSE - Universidad del Azuay. UDESCOM

3.1.2 UNIDADES TÉCNICAS TERRITORIALES PARROQUIALES.



UTTP

La Unidad Técnica Territorial Parroquial, en adelante UTTP, es la instancia a cargo del GAD Parroquial que ejecuta la delegación de la gestión de los trámites y coordina con las direcciones vinculadas a la gestión territorial integral; es decir, trabaja sobre las competencias del GAD Municipal determinadas en el artículo 264 numerales 1, 2, 8 y 9 de la Constitución y con las funciones definidas en el artículo 54 del COOTAD, literales c; k; m; o; p.

La experiencia obtenida por el ejercicio de las seis parroquias acogidas al Convenio de Delegación de la Gestión de Competencias



COMPETENCIAS CONSTITUCIONALES (ART. 264, NO. 1;2;8;9)

- 1) Planificación;
- 2) Control uso y ocupación del suelo;
- 8) Áreas históricas y patrimoniales;
- 9) Catastros urbanos y rurales;

RELACIÓN CON FUNCIONES DEL COOTAD.(ART. 54,C;K;M;O;P)

- c) régimen de uso suelo;
- k) prevención contaminación ambiental;
- m) regulación espacio público;
- o) regulación de construcciones;
- p) regular actividades productivas;



desde el año 2018 permite poner en valor las potencialidades de las Unidades Técnicas de Control Parroquial (UTPC) y potenciarlas a través de su transformación en UTPP (Unidades Técnicas Territoriales Parroquiales) que articulen su accionar con las siguientes direcciones:

- a) Dirección General de Control Municipal.
- b) Dirección General de Avalúos y Catastros.
- c) Dirección de General de Planificación.
- d) Comisión de Gestión Ambiental.
- e) Unidad Administrativa Sancionadora.
- f) Dirección General de Áreas Histórica y Patrimoniales

3.1.2.1 CONFORMACIÓN.

Están conformadas por un equipo técnico mínimo necesario para su funcionamiento. Se determinan cuatro categorías de las UTPP; la metodología utilizada para la generación de categorías fue la siguiente:

Para realizar la agrupación de parroquias se comparan diferentes variables como superficie, población, densidad poblacional, entre otras y mediante el método estadístico de

correlación se logró obtener las dos variables que tienen dependencia una de la otra, estas son la población y el número de trámites delegados desde la Dirección General de Control Municipal.

Para la obtención de los datos de trámites se trabajó con la información generada en el SIGTRAM en el año 2019. El año 2020 por las medidas de confinamiento prolongado que se vivió por la pandemia de COVID-19, tiene datos que rompen los parámetros históricos.

Los datos de población se obtuvieron de el INEC, con la proyección al año 2019 realizada con la información del censo del año 2010 y la tasa de crecimiento poblacional anual.

Con estos datos se aplica el método de mínimos cuadrados y se obtiene un rango estadístico que define el valor que cada GAD Parroquial obtiene al comparar su población y la cantidad de trámites realizados durante el año 2019. Paralelamente a esto mediante la Regla de Sturges se obtuvo el número de clases y el ancho de cada clase, valor

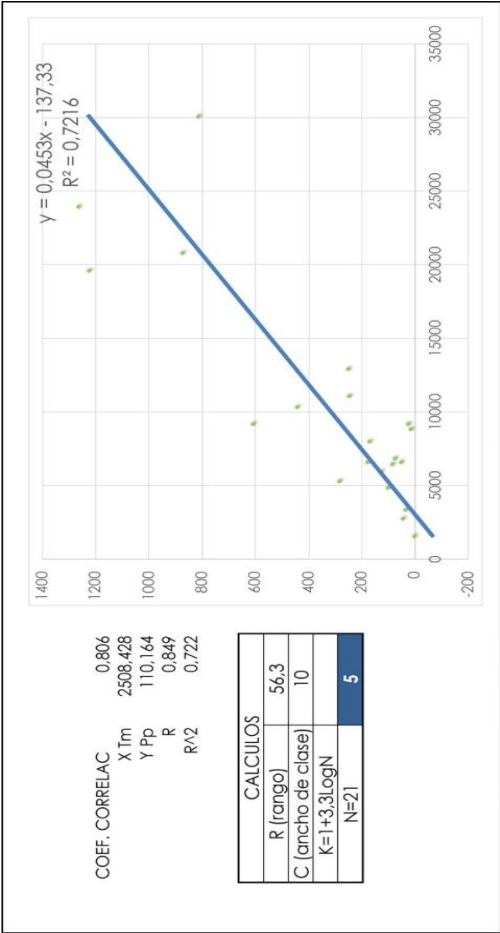


Figura 20, Comparación de rango estadístico y número de clases. Clacificación GAD Parroquiales. Fuente: SIGTRAM - GAD Municipal de Cuenca. Elaboración: UDESCOM

que se compara con el rango estadístico de cada GAD y se lo agrupa, como se puede observar en el siguiente gráfico:

Las categorías obtenidas se compararon con la información del PDOT en lo que respecta a las parroquias consideradas como nodos de desarrollo; tres se encuentran en el rango de clase "E", y dos en la "C"; el caso de Tarqui se encontraba al límite entre el rango de clase B y C y al ser un nodo de desarrollo se le colocó en la categoría "C". (Tabla 32, Metodología de clasificación de parroquias rurales.)

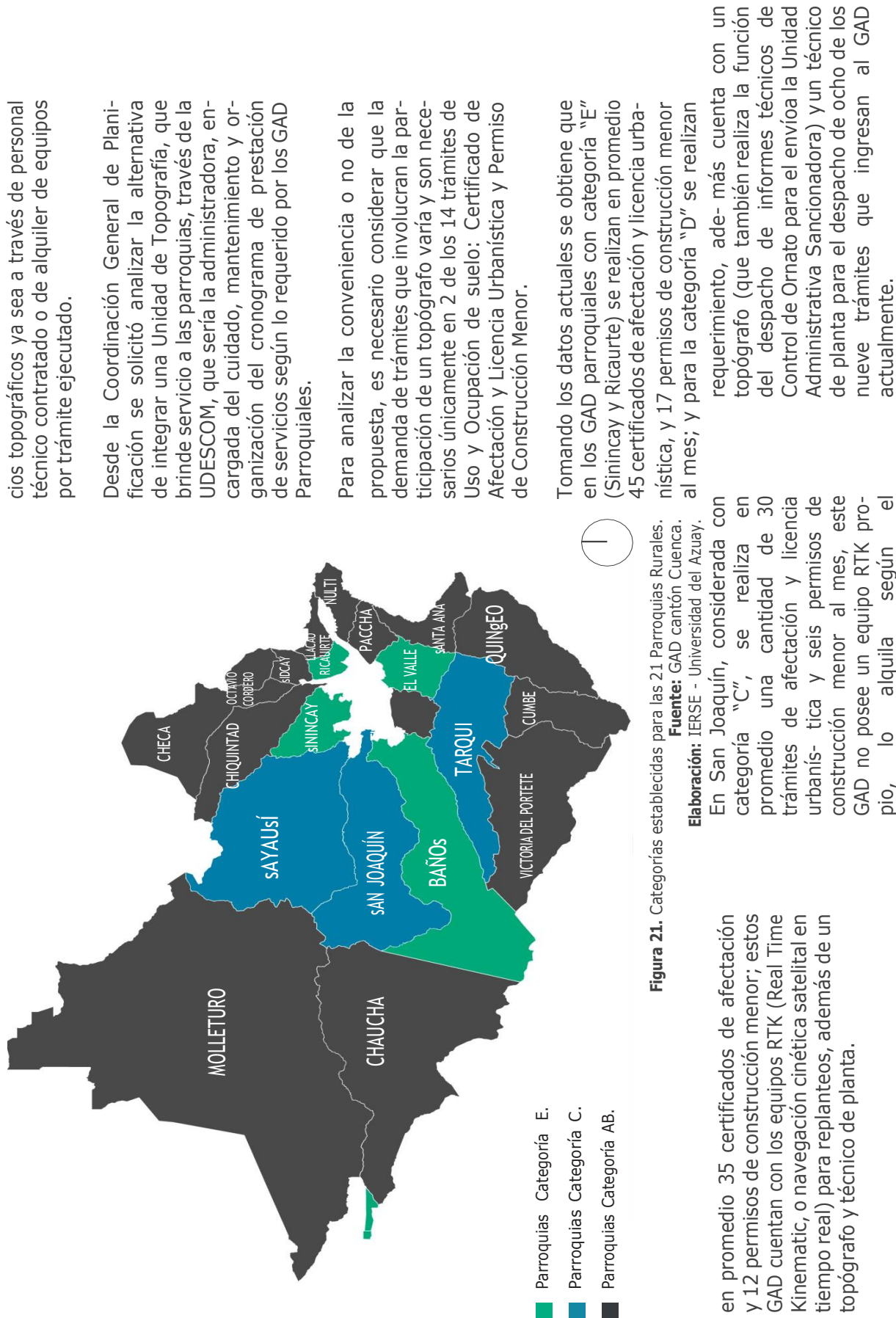
Las categorías permiten establecer el personal técnico mínimo necesario para cada una de ellas, que serán incorporados a las 21 parroquias rurales del cantón Cuenca, por lo tanto, los costos de funcionamiento son diferenciados y se encuentran detallados en el análisis económico, cuadro general de presupuesto. (Figura 21. Categorías establecidas para las 21 Parroquias Rurales.)

3.1.2.2 EQUIPO DE TOPOGRAFÍA.

Uno de los costos significativos para la operación de las UTPP, es la contratación de servi-

METODOLOGÍA DE CLASIFICACIÓN PARROQUIAS										
VARIABLES				Rango Estadístico	GRUPO				NODO DE DESARROLLO	
PARROQUIA	X	Y	A-B 0--20		C 20-30	D 30-40	E 40-+			
	POBLACIÓN 2019	NO. TRÁMITES 2019								
LLACAO	6612	174		A						
CHIKUINTAD	5973	125		A						
PACCHA	8004	167		A						
TARQUI	12984	247			C			X		
RICAURTE	23964	1262				E		X		
SININCAY	19629	1223				E		X		
SAN JOAQUIN	9227	604			C			X		
NULTI	5352	282		A						
SAYAUSI	10387	441			C					
BAÑOS	20857	869				E		X		
TURI	11095	243		A						
EL VALLE	30094	812				E		X		
CUMBE	6864	71		A						
SANTA ANA	6642	50		A						
CHAUCHA	1605	0		A						
CHECA	3393	31		A						
MOLLETURO	8870	12		A						
OCTAVIO CORDERO	2811	41		A						
QUINGEO	9221	22		A						
SIDCAY	4906	97		A						
VICTORIA DEL PORTEIE	6499	81		A						

Tabla 32, Metodología de clasificación de parroquias rurales. Fuente: SIGTRAM - GAD Municipal de Cuenca. Elaboración: UDESCOM



que ingresan al GAD actualmente; para el despacho de licencias urbanísticas el GAD paga el servicio del topógrafo por trámite despachado

para la construcción.

En cuanto a costos, presentamos los valores generados en las parroquias que no cuentan con equipo propio, y como hemos dicho, se opta por el alquiler según demanda. (*Tabla 33, Gasto - Equipo de topografía*).

En los GAD categoría "A" y "B" que corresponden a Paccha y Chiquintad, se realiza en promedio una cantidad de seis trámites de afectación y licencia urbanística y tres permisos de construcción menor al mes; estos GAD no poseen equipo RTK para replanteos, ni topógrafo de planta, únicamente un técnico de planta que realiza todos los nueve trámites que ingresan al GAD; para el despacho de licencias urbanísticas el GAD paga el servicio del topógrafo por trámite despachado

Para el caso del GAD de Tarqui que también pertenece a la categoría "C", se realiza en promedio una cantidad de 10 trámites de afectación y licencia urbanística y 5 permisos de construcción menor al mes; este GAD no posee equipo RTK para replanteos, ni topógrafo de planta, únicamente un técnico de planta que realiza todos los nueve trámites

GASTO PROMEDIO MENSUAL DEL EQUIPO DE TOPOGRAFÍA			
GAD PARROQUIAL	GASTO ALQUILER RTK	GASTO TOPOGRAFO	
Tarqui	\$195,00	\$360,00	
Chiquintad	\$190,00	\$180,00	
Paccha	\$0,00	\$0,00	
San Joaquín	\$450,00	\$0,00	
TOTAL	\$835,00	\$540,00	

Tabla 33, Gasto Equipo de topografía.
Fuente: UDESCOM
Elaboración: UDESCOM - IERSE

En todas las categorías, la totalidad de las licencias y permisos de construcción menor requieren de inspección puesto que se encuentran emplazados en sectores no consolidados que en unos casos poseen vías planificadas no abiertas que deben ser replanteadas y en otros casos vías no planificadas, quebradas o canales de agua en las cuales se debe establecer los ejes, reservas de suelo y ubicación de línea de fábrica para los respectivos retiros y determinantes

Como se puede evidenciar en la tabla, en el GAD de Paccha no se tiene trámites con replanteo debido a que no posee vías planificadas y en gran parte del territorio no se permite la construcción por estar en una

zona de peligrosidad por deslizamientos, por lo que no requiere de alquiler de RTK ni topógrafo; en los GAD parroquiales que por la baja cantidad de trámites de afectación y licencia urbanística pagan por el servicio del topógrafo por trámite.

Para el alquiler del equipo topográfico, considerando los costos promedios mensuales, en las cuatro parroquias analizadas, según UDESCOM, al año se destinaría \$10.020 dólares, valor que es cercano a el valor comercial de un equipo RTK y posibilitará la alternativa de que el equipo topográfico sea adquirido por parte de UDESCOM y conformar la Unidad de Topografía Rural.

Sin embargo, se debe considerar también otros factores que inciden en el costo real del servicio: el personal responsable; gastos operativos para movilización (vehículo y chofer) y la dificultad que puede representar la organización de un cronograma para la atención de las parroquias que replicaría el modelo anteriormente utilizado por la Dirección General de Control Municipal destinando días específicos de la semana para replanteos en el territorio rural, situación que retrasaba la tramitación de Licencias Urbanísticas y que genera molestia en los usuarios.

En nuestro criterio, es más efectivo y acorde con los principios del modelo propuesto, que las parroquias que no tengan la justificación en número de trámites para la compra de equipos, opten por la modalidad de alquiler; esta modalidad permite un mejor uso del presupuesto debido a que se eliminan gastos innecesarios de inversión, mantenimiento o renovación de equipos; por otro lado, en caso de ser posible, suscriban convenios de cooperación con la parroquia más cercana a su territorio, que disponga de equipo propio, para coordinar con ella la posibilidad de un uso compartido. Con este análisis, las categorías planteadas para las UTPP tendrán la siguiente estructura:

CATEGORÍA A-B.

Corresponde a los GAD Parroquiales más pequeños del cantón, cuya carga tramitológica y presión urbana es mínima. En esta categoría, como se observa en el cuadro de Metodología de Clasificación, se encuentran 14 de las 21 parroquias rurales. (Véase *Figura 22. Estructura UTPP - Categoría AB*)

Las Unidades de esta categoría cuentan con una Jefa o Jefe de la Unidad como único encargado principal de labores técnicas y administrativas y se considera la contratación de un inspector territorial. En ese sentido, si bien parroquias como Molleturo o Chaucha no tienen un volumen alto de solicitudes de trámites, su contratación será justificada debido a que las Unidades asumirán todas las funciones de apoyo en inspectoría vinculadas con procesos que se detallan en el siguiente apartado "Trámites delegados".

En cuanto a topógrafo y alquiler de equipos, se establece la contratación ocasional según la solicitud de trámites lo requieran; esto debido a que la carga tramitológica no justifica la contratación permanente. En todos los casos en los que no se cuenta con equipos de topografía propios, las parroquias podrían optar por suscribir convenios de colaboración con las parroquias más grandes que cuenten con equipos propios, y que podrían brindar el servicio como una alternativa a la contratación de equipos privados.

La persona para atención en ventanilla corresponde a un rubro cubierto como contraparte parroquial en caso de que se considere

re necesario.

En todas las categorías establecidas, la actual UDESCOM deberá brindar el apoyo técnico, legal y financiero. Las parroquias que cuenten con profesionales de apoyo en estas áreas también deberán involucrarlos para acompañar el trabajo de las UTP.

Lo ofrece información importante respecto de las funciones generales y específicas del personal, así como del rol que cumple la UDESCOM.

CATEGORÍA C.

Corresponde a los GAD Parroquiales del cantón, que en comparación a la categoría A-B, aproximadamente duplican su carga de trámites y población y además su presión urbana es mayor. En esta categoría, como se observa en el cuadro de Metodología de

Clasificación, se encuentran San Joaquín, Sayausí y Tarqui.

Las Unidades mantienen a la Jefa o Jefe de la Unidad como único encargado principal de las labores técnicas y administrativas. De la misma manera que la categoría A-B, se considera la incorporación adicional de un inspector territorial. Su contratación será justificada debido a que las Unidades asumirán todas las funciones de apoyo en inspectoría vinculadas con procesos en distintas áreas

La Guía Metodológica para la aplicación del Convenio de Delegación de la Gestión de Competencias – Uso y Gestión del Sue-

A-B

14 PARROQUIAS RURALES

- 1) Llaico.
- 2) Chiquintad.
- 3) Paccha.
- 4) Nulvi
- 5) Turi
- 6) Cumbe
- 7) Santa Ana
- 8) Chaucha
- 9) Checa
- 10) Molleturo
- 11) Octavio Cordero
- 12) Quingeo
- 13) Sidcay
- 14) Victoria del Portete

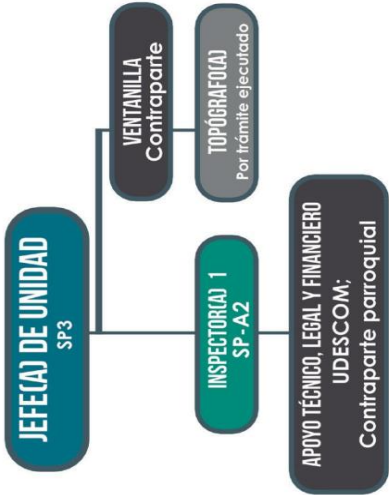


Figura 22. Estructura UTPP - Categoría A-B

C

SAN JOAQUÍN - SAYAUSÍ - TARQUI

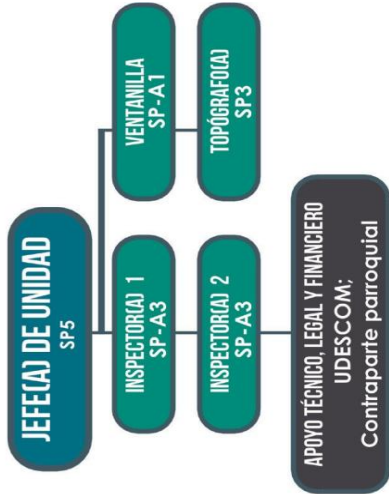


Figura 23. Estructura UTPP - Categoría C

Elaboración: IERSE - Universidad del Azuay.

Elaboración: IERSE - Universidad del Azuay.

que se detallan en el siguiente apartado “Trámites delegados”.

En esta categoría se requiere la contratación de una persona para atención en ventanilla, así como la contratación permanente de un Topógrafo; los equipos de topografía serían alquilados de acuerdo a la necesidad.

CATEGORÍA D
Corresponde a una categoría de reserva. Si

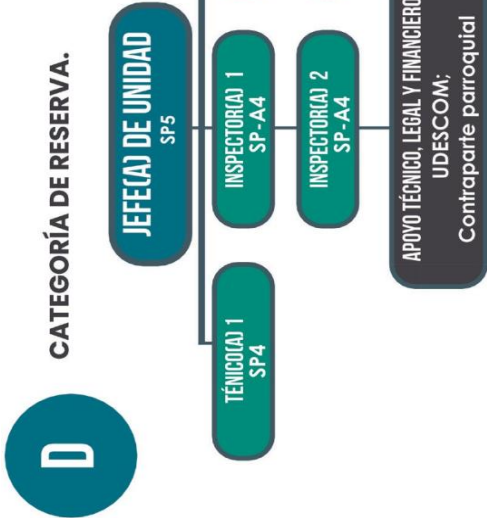


Figura 24. Estructura UTTP - Categoría D

Elaboración: IERSE - Universidad del Azuay.

bien ningún GAD Parroquial se ubica en ella, se la desarrolla debido a que la dinámica de la ciudad y la presión urbana generada en las tres parroquias ubicadas en la Categoría C, pueden empujar a que las mismas requieran un incremento de la capacidad técnica y administrativa de sus UTTP. Al existir una brecha amplia de carga tramitológica y población entre la categoría C y E, se justifica esta categoría intermedia que prevea el crecimiento de las parroquias actualmente catalogadas en la C.

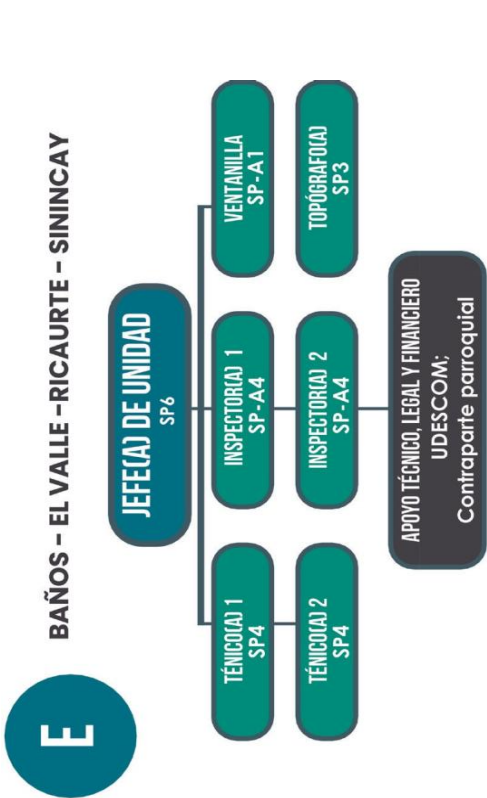


Figura 25. Estructura UTTP - Categoría E

Elaboración: IERSE - Universidad del Azuay.

urbana. En esta categoría, como se observa en el cuadro de Metodología de Clasificación, se encuentran Baños, El Valle, Ricaurte y Sinincay. En esta categoría se consideran dos Técnicos arquitectos necesarios para la atención de la carga de trámites representados en esta categoría.	A) DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROL MUNICIPAL. El análisis realizado concluye que es posible delegar los 14 trámites que se despachan desde la Dirección General de Control Municipal.	cicio de actividades económicas en el cantón Cuenca. 3. Permiso o renovación para uso de espacio público. 4. Permiso para rótulos y letreros eventuales para eventos o concentraciones masivas y campañas electorales. 5. Permiso para eventos. 6. Certificado de afectación y licencia urbanística.
3.1.2.3 TRÁMITES DELEGADOS: Las UTPP tendrán competencia para ejecutar los trámites delegados y/o procesos en el territorio parroquial, debiendo las direcciones municipales titulares de los mismos abstenerse de ejecutarlos y reservarse únicamente a la planificación y rectoría de la delegación. La o el coordinador de la UTPP, quien además será el administrador de los convenios de delegación, responderá a la máxima autoridad administrativa del Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial.	En comparación con el personal con el que trabajan actualmente las 6 Parroquias que mantienen las UTCP (Unidades Técnicas de Control Parroquial, que se transformarán en UTPP), se identifica que únicamente es necesario la contratación adicional de un inspector para aquellas parroquias ubicadas en la categoría C, D y E, figura que jugará un papel importante no solamente en la atención oportuna de los trámites delegados desde esta Dirección, sino cuyas funciones también estarán relacionadas con las actividades correspondientes a la Dirección General de Áreas Históricas y Patrimoniales, Comisión de Gestión Ambiental y la Dirección General de Avalúos y Catastros.	7. Permiso de construcción menor. 8. Aprobación de construcción mayor. 9. Aprobación de anteproyectos de lotización. 10. Aprobación de anteproyectos arquitectónicos. 11. Aprobación de proyectos arquitectónicos. 12. Declaratoria bajo régimen de propiedad horizontal. 13. Aprobación de lotizaciones mayores y menores. (Fraccionamiento) 14. Control de Ornato y Edificaciones.
La Figura 26, <i>Articulación de Unidades Técnicas Territoriales Parroquiales</i>. Presenta un resumen de la articulación de las UTPP con las diferentes dependencias de GAD Municipal de Cuenca, y serán explicadas a continuación.	Los 14 trámites que se delegan son: 1. Permiso para rótulos y letreros. 2. Registro municipal obligatorio para el ejer-	A partir del año 2022 las seis parroquias que trabajan desde el año 2018 integrarán las UTPP; y a ellas se integrarán las parroquias de Baños; El Valle y Turi, nodos de desarrollo y Cumbe que cuenta con el inventario de bie-

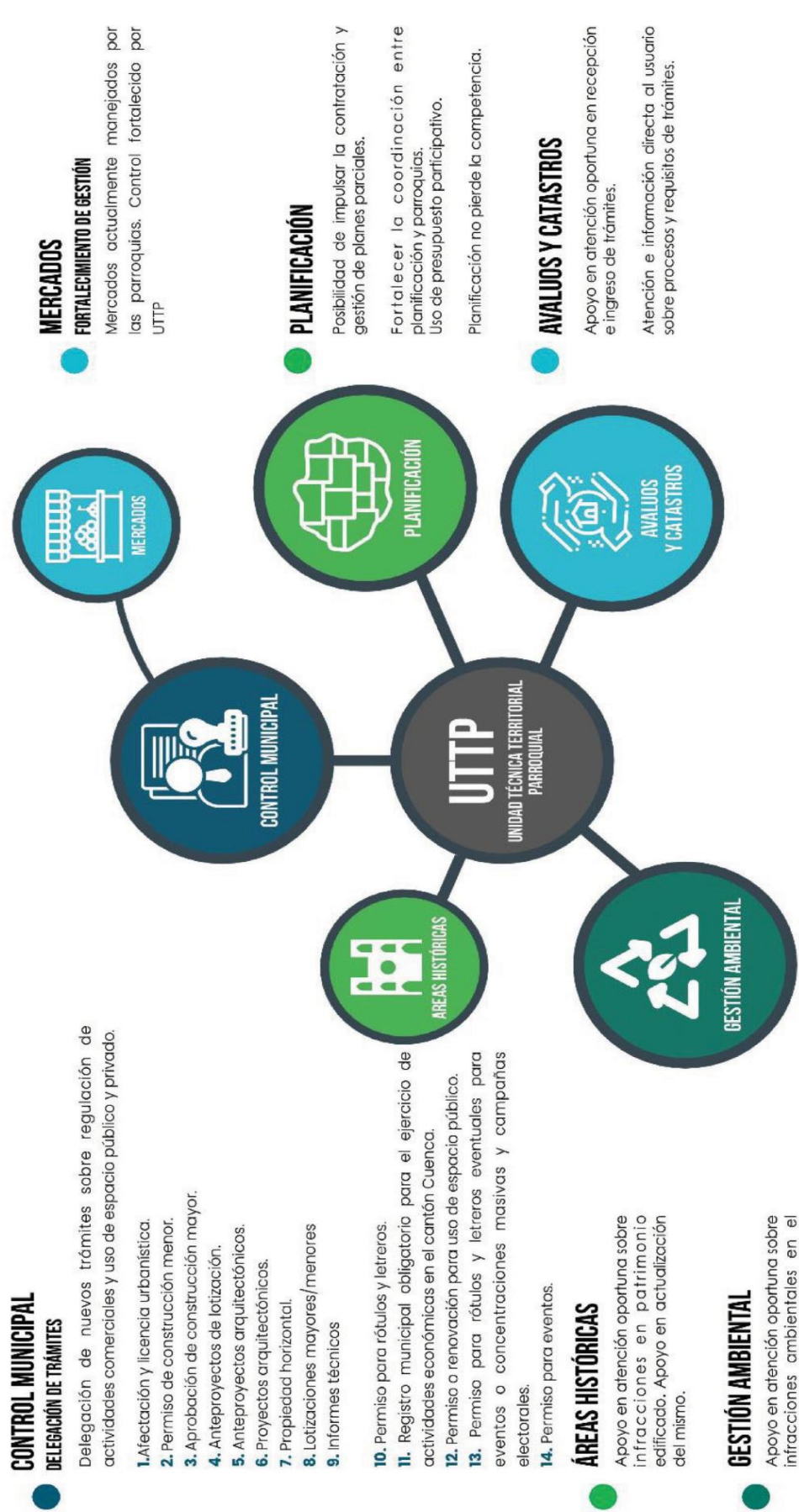


Figura 26. Articulación de Unidades Técnicas Territoriales Parroquiales.
Elaboración: IERSE - Universidad del Azuay.

nes patrimoniales.

a.1 Regulación sobre permisos eventuales para uso de espacio público

Si bien como se ha mencionado este tema no requiere de delegación, pues de trata de una potestad propia de los GAD Parroquiales en base al artículo 70 literal "s" del COOTAD; empero, al haberse identificado una serie de vacíos y procedimientos diversos; recomendamos que, respetando la autonomía de cada GAD Parroquial, la UDESCOM organice un proceso para la construcción conjunta de una base normativa que pueda servir de referencia para la aplicación en las parroquias, en base a las experiencias desarrolladas por cada una de ellas.

B) DIRECCIÓN GENERAL DE AVALÚOS Y CATASTROS.

Esta Dirección se encuentra en medio de un proceso de reestructuración y sus trámites sufrirán a la par modificaciones por la implementación el Catastro Multipropósito, por ello, se concluyó que no es conveniente que en esta fase las parroquias asuman la delegación de la gestión de la competencia de

Avalúos y Catastros; la Dirección incorporará en sus procesos los criterios que inspiran este Modelo, con proyección a que a futuro pueda plantearse una delegación que no ponga en riesgo la seguridad del manejo del catastro, información considerada de alta sensibilidad.

En las reuniones mantenidas entre el personal técnico y administrativo de la Dirección General de Avalúos y Catastros y de la Dirección General de Desarrollo Estratégico Institucional, se resolvió que las UTPP, brinden apoyo en recepción e ingreso de la documentación que se requiere a los ciudadanos, ya sea utilizando la plataforma digital Cuenca Doc (Sistema TAC) y Cuenca en Línea (SIGTRAM). Se aspira que para el año 2022, los trámites de más alta congestión ya se encuentren habilitados en el sistema Cuenca en Línea.

Al limitarse el rol a la recepción de la documentación y asesoría en el uso de las plataformas habilitadas se puede trabajar sobre todos los procesos de la Dirección.

1. Rectificación de datos de la propiedad.
2. Ingreso de predios de una propiedad.

3. Actualización o rectificación de datos de terreno y construcción.
4. Certificados de transferencia rural.
5. Emisión de certificados.
6. Revisión o reclamo de datos por solicitud.
7. Unificación de predios por petición del propietario.
8. Certificación de planos y documentos en general.
9. Solicitud de Informe de caminos.
10. Indemnización.
11. Venta de área municipal en desuso.
12. Regularización y Adjudicación administrativa de bienes mostrencos.
13. Resolución administrativa de aclaración y complementación de título inscrito (Errores de cabida).
14. Actualización de Superficie por Trámite Simplificado (Errores de cabida).

Cada uno de los trámites de la Dirección tiene un procedimiento específico y se encuentra desarrollado en el Anexo 01 de este documento.

C) DIRECCIÓN GENERAL DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL.

Según las conclusiones alcanzadas, se pro-

pone que los GAD Parroquiales, a través de sus UTPP, sean capaces de impulsar la contratación de planes parciales que estén reconocidos en la agenda del PUGS Cantonal y que identifiquen como urgentes.

Para ello, se recomienda que la Ordenanza que regula los presupuestos participativos establezca la obligatoriedad de destinar un monto anual; los GAD parroquiales deberán sustentar y coordinar los montos asignados para este fin con la Dirección General de Planificación Territorial, como contraparte para los contratos de planificación que sean determinados como urgentes por la misma.

También se valorarán otras formas de financiamiento como convenios con la academia y recursos gestionados a través de organizaciones nacionales e internacionales.

La o el Coordinador de la UTPP será quien emita el informe para que la máxima autoridad del GAD Parroquial solicite la aprobación de la contratación a la Dirección General de Planificación. El proceso de contratación será llevado por la UTPP, la Dirección General de Planificación en ningún caso pierde su competencia, sino que tendrá en las pa-

rroquias un apoyo técnico oportuno para el desarrollo de la planificación territorial rural; el procedimiento de revisión, observación y fiscalización de los planes se mantiene.

D) ÁREA AMBIENTAL.

Las UTPP en todas sus categorías contarán al menos un inspector territorial, que estará capacitado para cumplir su rol tanto en temas urbanísticos como en temas ambientales, levantando los informes de las infracciones ambientales que se cometan en el territorio parroquial. Con ello se busca que las UTPP sean un apoyo fundamental para mejorar la oportunidad acción de la Comisión de Gestión Ambiental; la Subgerencia ambiental de ETAPA-EP y la Unidad Administrativa Sancionadora en lo que corresponda.

Particularmente las UTPP informarán a través de:

- 1.** Denuncias por contaminación ambiental
- 2.** Denuncias por afección a la vida silvestre
- 3.** Denuncias por maltrato animal
- 4.** Tala de árboles
- 5.** Contaminación de fuentes de agua, quebradas y zonas de recarga hídrica

(ETAPA-EP).

Se alienta la firma de convenios específicos entre ETAPA-EP y las parroquias para la protección y conservación de fuentes hídricas, zonas de recarga hídrica, bosques y páramos.

E) DIRECCIÓN GENERAL DE ÁREAS HISTÓRICAS Y PATRIMONIALES.

Situación similar ocurre con la Dirección General de Áreas Históricas y Patrimoniales, cuyos trámites son eventuales en los GAD Parroquiales, y requieren de profesionales especializados; en este caso la UTPP a través de sus inspectores cumplirá con el levantamiento de informes ante infracciones realizadas sobre edificaciones patrimoniales, pero principalmente se aspira que su presencia sea un disuasivo para evitar el incumplimiento de la Ley.

El personal técnico (Arquitecto) de la UTPP podrá colaborar con la Dirección General de Áreas Históricas y Patrimoniales para la corrección de fichas de bienes inventariados.

F) UNIDAD ADMINISTRATIVA SANCIONADORA.

Como se pudo observar en el capítulo de diagnóstico, su capacidad operativa es insuficiente para brindar una cobertura total del territorio en las distintas áreas en las que se desenvuelve, situación que ha sido ya identificada con anterioridad por el GAD Municipal. Por temas de seguridad jurídica, se propone la desconcentración de la Unidad Administrativa Sancionadora, a través de la creación de una unidad réplica, estratégicamente ubicada en una de las parroquias rurales nodo de desarrollo consideradas en el PDOT de Cuenca. Esto permitirá duplicar la capacidad operativa de la Unidad Sancionadora y mejorar los tiempos de respuesta y determinación de sanciones. La nueva Unidad Administrativa Sancionadora concentrada estará asignada a tramitar los procesos que se originen en las 21 parroquias rurales, esto debido a que históricamente los procesos sancionatorios se represan por la prioridad que reciben aquellos pertenecientes al área urbana del cantón, sobre todo a las cometidas en el centro histórico de la ciudad.

El proceso de desconcentración de la Unidad Administrativa Sancionadora y su operación tendrán una evaluación permanente, misma que permitirá diagnosticar su funcionamiento y según los resultados obtenidos, proponer el incremento, mantenimiento o disminución del órgano administrativo sancionador.

En un escenario negativo, la Unidad Administrativa Sancionadora requerirá aumentar aún más su capacidad operativa. La propuesta sugiere que, si esto ocurre, la incorporación de nuevas Unidades desconcentradas se haga en el territorio de las parroquias nodos de desarrollo. En un escenario positivo, la acción conjunta del trabajo de las UTPP en los territorios y la mejora en la actuación de la Unidad Administrativa Sancionadora actuarán como motivadores para el cumplimiento de la normativa vigente; por lo que, si bien en un primer momento los informes y procesos se incrementarán, pronto será posible alcanzar un equilibrio e incluso tender a una pequeña disminución en los trámites.

Cada UTPP presentará los informes de las inspecciones a la Unidad Administrativa Sancionadora Rural y realizará el seguimiento respectivo al proceso.

3.1.2.4 IMPLEMENTACIÓN DE LAS UTPP EN LAS 21 PARROQUIAS RURALES DEL CANTÓN CUENCA.

El presente Modelo de Gestión propone que en el año 2024, se deberán tener instaladas las UTPP en los 21 GAD Parroquiales. Dicha implementación se realizará de la siguiente manera:

1. Para el primer año (2022), aprovechando la experiencia y recursos invertidos en los 6 GAD Parroquiales que actualmente mantienen el Convenio de Delegación de la Gestión de Competencias, se iniciará transfiriendo las UTCP (Unidades Técnicas de Control Parroquial) a UTPP. Además se deberá implementar la UTPP en los GAD Parroquiales establecidos como Nodos de Desarrollo y Nodos de Desarrollo Turístico en el PDOT Cantonal (El Valle, Baños y Turi); y, adicionalmente, se incorporará el GAD Parroquial de Cumbe, por solicitud de la Dirección General de Áreas Históricas y Patrimoniales, debido a que cuenta con un inventario de Bienes Patrimoniales y una pérdida creciente del patrimonio cultural edificado.

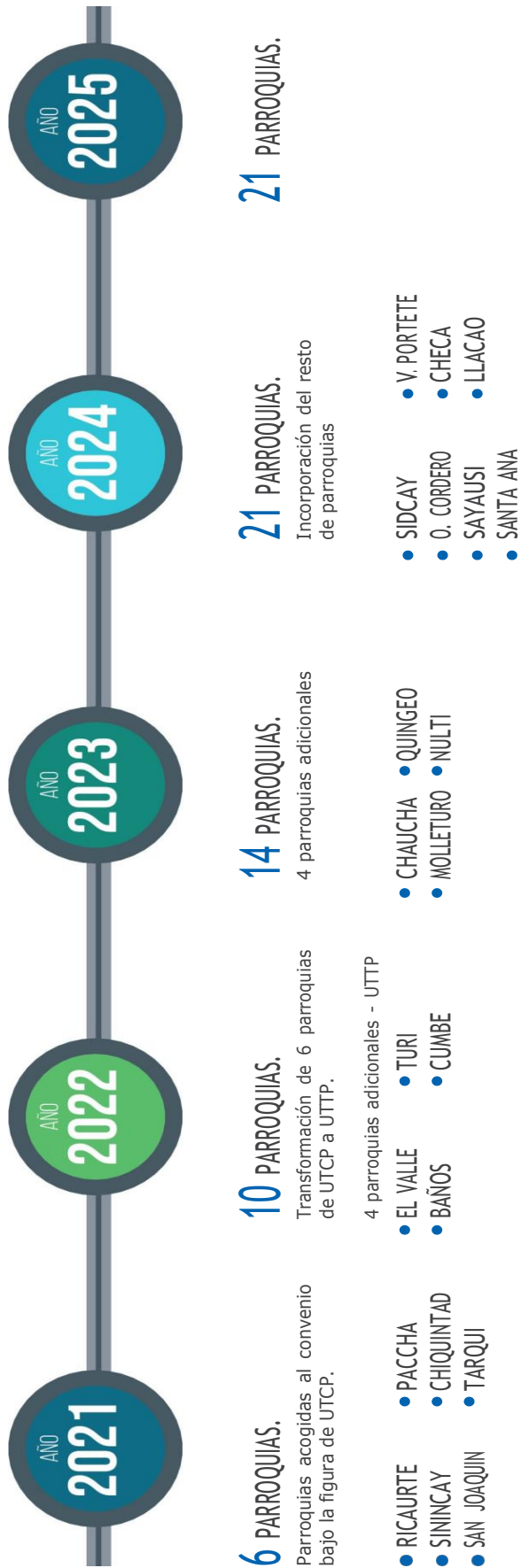


Figura 27. Implementación de las UTTP en las 21 parroquias rurales del cantón Cuenca.

Elaboración: IERSE - Universidad del Azuay.

1. Para el año 2023, se propone la implementación de las UTPP en las parroquias más alejadas del cantón y de interés ambiental como Chaucha, Molleturo y Quingeo. Además se considera la inclusión de Nulti debido al incremento progresivo de asentamientos humanos y urbanización de su territorio.
3. Finalmente, en el año 2024, se implementarán las UTPP en los GAD Parroquiales restantes. (Figura 27. Implementación de las UTPP en las 21 parroquias rurales del cantón Cuenca.)

3.1.2.5 PROCESOS OPERATIVOS Y DEAGREGACIÓN DE VALOR - UTPP

Los procesos internos que pueden llevar a cabo las UTPP son los siguientes:

Procesos operativos: están encaminados a generar productos y servicios de asesoría y apoyo logístico para producir el portafolio de productos institucionales demandados por los procesos gobernantes, agregadores de valor

ITEM	PROCESOS OPERATIVOS UTPP
1	Planificación presupuestaria según convenio para la implementación de la Unidad.
2	Adecuación en el GAD Parroquial del espacio para funcionamiento de la Unidad.
3	Selección, capacitación, coordinación y organización del trabajo del personal asignado a la UTDH, bajo cualquier modalidad
4	Procesos administrativos en caso de contratación de consultorías externas para planificación territorial.
5	Preparación de TDR para contratación de consultorías externas para planificación.
6	Coordinación y preparación de documentos o posibles convenios para intervención de Universidades o otras instancias en planificación territorial.
7	Generación de informes técnicos y financieros.
8	Planificación territorial.
ITEM	PROCESOS AGREGADORES DE VALOR DE LAS UTPP
1	Operación de la UTPP en procesos de atención de solicitudes de trámites delegados desde su ingreso hasta el despacho del mismo.
2	Operación de la UTPP en procesos de inspección en ámbitos susceptibles de interés territorial, ambiental y patrimonial.
3	Operación de la UTPP en procesos de recepción de documentos de trámites correspondientes a la Dirección de Avalúos y Catastros.
4	Impulsar la implementación del PDOT y PUGS Cantonal a través de un control más cercano al territorio
5	Informar a la población sobre la implementación de la normativa vigente y procesos de gestión territorial implusados por las UTPP Parroquiales.

Tabla 34, Procesos operativos y de agregación de valor - UTPP

Elaboración: IERSE - Universidad del Azuay.

Procesos sustantivos o agregadores de valor: Son aquellos destinados a llevar a cabo las actividades que permitan ejecutar efectivamente la misión, objetivos estratégicos y políticas de la institución. (*Tabla 34, Procesos operativos y de agregación de valor - UTPP*).

3.1.2.6 EVALUACIÓN EN EL TIEMPO.

Para la evaluación de los GAD Parroquiales en el tiempo y su gestión a la firma del convenio será necesario plantear indicadores que puedan demostrar la eficiencia de su gestión de forma cuantificable y comparativa. Se sugiere la evaluación a través de cinco indicadores que son los siguientes:

1. Número de trámites: Indicador que es de fácil obtención y que deberá evaluar la cantidad de trámites que hayan culminado su proceso desde su ingreso hasta el despacho del mismo, así como la cantidad de ingresos generados por los GAD Parroquiales a partir del convenio, información que deberá ser proporcionada por la Dirección General Financiera del GAD Municipal.

2. Tiempo de respuesta: indicador que se obtiene de forma comparativa promediando el

tiempo que demora un trámite en ser atendido desde su ingreso hasta su despacho. Los datos son obtenidos a través de la plataforma SIGTRAM, TAC e INFOTEC, en donde se almacena la base de datos de trámites atendidos. Los promedios de tiempo de despacho deberán ser comparados año a año diferenciados por tipo de trámite.

3. Personas atendidas: A diferencia del indicador de Número de Trámites, este indicador hará referencia a la cantidad de personas que son atendidas a través de la UTPP en temas referentes a asesoría, información y atención pública que involucran a tramitación de Avalúos y Catastros, área ambiental y Áreas Históricas. El indicador se obtendrá de forma sencilla año a año comparando la cantidad de personas atendidas satisfactoriamente y para ello se deberá implementar un sistema base de ingreso de datos del solicitante y nivel de satisfacción y conformidad al ser atendido.

4. Área planificada a nivel de PITS. De ser el caso, parroquias que abordan la planificación territorial a través de contratación de consultorías, deberán evaluar el incremento de área planificada año a año y el nivel de

cumplimiento de las planificaciones aprobadas; se deberá comparar la cantidad de infracciones cometidas en el territorio.

5. Inspecciones atendidas. Indicador que permitirá evaluar la figura del Inspector Territorial. Se evaluará la cantidad de inspecciones atendidas en el territorio caracterizándose en tipología ambiental, territorial o patrimonial.

Los indicadores permitirán hacer una evaluación de la gestión del GAD Parroquial en su eje territorial. Se han tomado los datos del año 2019 de las parroquias que asumieron el Convenio de Delegación de la Gestión de Competencias en el año 2018 para elaborar una proyección de los trámites que podrían llegar a ser ejecutados por las mismas parroquias.

Se obtuvieron los datos a partir del sistema SIGTRAM y se realizó una proyección austera según la categoría en la que se ubica la parroquia a excepción de San Joaquín, pues su carácter de Nodo de Desarrollo planteado en el PDOT y la presión de urbanización que sufre actualmente, puede provocar un incremento similar al planteado para aquellas parroquias ubicadas en la categoría E.

Como se mencionó, la proyección se hace una proyección cercana que pueda representar a partir de los trámites ingresados en el año 2019 correspondientes a los 14 procesos que quías que deciden continuar con el Convenio delegado a las parroquias según este modelo. Si bien en este año cinco de los 14 (Tabla 35, *Poyección de incremento de trámites ingresados en el tiempo - UTPP*) trámites no fueron gestionados por las parroquias rurales, los datos sirven para obtener

PROYECCIÓN DE INCREMENTO DE TRÁMITES EN EL TIEMPO										
ITEM	PARROQUIA	CATEGORIA	TODOS LOS TRÁMITES CONTROL MUNICIPAL						TOTAL 5 AÑOS CONTROL SIN PROYECCIÓN	TOTAL 5 AÑOS CONTROL CON INCREMENTO PROYECTADO
			TRÁMITES 2019 (Fuente: SIGTRAM) 14 trámites delegados	TRÁMITES PROYECTADOS AÑO 1	TRÁMITES PROYECTADOS AÑO 2	TRÁMITES PROYECTADOS AÑO 3	TRÁMITES PROYECTADOS AÑO 4	TRÁMITES PROYECTADOS AÑO 5		
1	CHIQUINTAD	A	206	206	206	206	206	206	1030	1030
2	PACCHA	A	233	233	233	233	233	233	1165	1165
3	RICAURTE	E	1971	2208	2444	2681	2917	3154	9855	13403
4	SAN JOAQUIN	C	741	830	919	1008	1097	1186	3705	5039
5	SININCAY	E	1554	1740	1927	2113	2300	2486	7770	10567
6	TARQUI	C	357	364	371	378	386	393	1785	1892
TOTALES			5062	5581	6100	6619	7138	7657	25310	33096

12% Incremento en ingreso de trámites en Sinincay, Ricaurte y San Joaquín.
5% Incremento en ingreso de trámites en la parroquia Tarqui.
Sin incremento en la parroquia Chiquintad.

Tabla 35, Poyección de incremento de trámites ingresados en el tiempo - UTPP
Fuente: SIGTRAM - GAD Municipal de Cuenca.
Elaboración: IERSE - Universidad del Azuay.

3.1.3 UNIDADES TÉCNICAS DE DESARROLLO HUMANO INTEGRAL



UTDH

Las Unidades técnicas para el desarrollo humano planteadas en el presente "Modelo Territorial para el Desarrollo Humano Integral de las parroquias rurales del Cantón Cuenca" tal como se manifiesta en el marco teórico, está basado en una visión de desarrollo centrado en el Ser Humano como sujeto activo para lograr la transformación de la persona-objeto en persona-sujeto del desarrollo, considerando a las Necesidades Humanas Esenciales como un pilar fundamental para mejorar la calidad de vida de los habitantes, en este sentido se plantea repensar el desarrollo más allá de lo económico entendido como bienes y servicios y, relacionar la pla-

“

COMPETENCIAS CONSTITUCIONALES (ART. 264, NO. 7)

1) *Infraestructura para educación, desarrollo social, cultural y deportivo.*

RELACIÓN CON FUNCIONES DEL COOTAD. (ART. 54, B; D; G; H; J; Q)

- b) *políticas de inclusión;*
- d) *sistema de participación;*
- g) *desarrollo turístico;*
- h) *desarrollo económico local y economía social y solidaria.*
- j) *sistemas de protección de derechos.*
- q) *cultura, arte, deporte y recreación*

”

nificación también con prácticas sociales, formas de organización, modelos políticos y valores que repercuten sobre las formas en que se expresan las necesidades. De ahí que la política de desarrollo deba estar dirigida no sólo a estimular la disponibilidad de mercancías, sino sobre todo a la ampliación de los derechos de las personas y familias.

La Unidad Técnica de Desarrollo Humano Integral, en adelante UTDH, será la encargada de ejecutar los procesos, proyectos y actividades determinantes para garantizar un desarrollo social y económico adecuado para la población de la localidad, con interés principal en los grupos de atención prioritaria; se encontrará a cargo de los GAD Parroquiales.

Esta Unidad tendrá un coordinador o coordinadora que será el encargado de contratar y formular los programas, planes y proyectos que sean prioritarios para mejorar los índices en materia de derechos en el territorio parroquial. Para esto, el primer objetivo de la Unidad es recabar los datos necesarios para realizar un diagnóstico de las principales necesidades que tiene la parroquia, con esta información se priorizan los planes y proyectos que produzcan un desarrollo humano

integral de los habitantes de las parroquias. Se propone que el levantamiento de información en cada una de las parroquias se efectúe como primera actividad de la Unidad y que considere como temas prioritarios a identificar aquellos que las estadísticas nacionales demuestran una incidencia relevante en todo el país:

- 1. Desnutrición y malnutrición infantil
- 2. Embarazo adolescente
- 3. Alcoholismo y drogadicción en adolescentes y jóvenes
- 4. Violencia de género e intrafamiliar
- 5. Pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).

El objetivo de las UTDH es fortalecer la ejecución de programas y proyectos de desarrollo social y económico en las parroquias; su conformación contribuirá a la vinculación con otras instancias para la generación de procesos integrales que aporten a resolver los diversos problemas sociales. Por ello ponemos énfasis en la necesidad de contar como primer producto la línea base generada, que permita determinar de manera efectiva las necesidades sociales y económicas de la población lo que marcará el plan de acción

de esta Unidad.

3.1.3.1 CONFORMACIÓN:

A diferencia de lo planteado para las UTPP, en donde se establecieron cuatro categorías, según el análisis de la carga tramitológica de las parroquias; en el caso de la UTDH, en una primera fase el planteamiento es integrar unidades homogéneas en cada una de las 21 parroquias, de la siguiente manera: (Figura 27. Estructura general - UTDH).

Se plantea un equipo técnico básico para su funcionamiento conformado por:

1 Coordinador/a financiado desde el GAD Municipal, quien deberá contar con un perfil que demuestre su manejo en planificación y gestión de proyectos, así como enfoque en derechos humanos, género e interculturalidad. Con capacidad de gestión, articulación y ejecución.

La persona que coordinará la UTDH deberá cumplir con las siguientes funciones:

- a) Generar el proceso de levantamiento de

- información de necesidades en las parroquias.
- b)** Elaborar con su equipo técnico los proyectos de desarrollo humano requeridos en la parroquia de acuerdo a lo obtenido en el levantamiento de información.
 - c)** Coordinar con la Dirección General de Desarrollo Social y Productivo así como con Acción Social Municipal, el apoyo y asesoría en la elaboración de los proyectos sociales integrales.
 - d)** Presentar los proyectos a ejecutar con recursos participativos, ejecutar y justificar los mismos.
 - e)** Gestionar, coordinar y articular con instancias municipales, provinciales, nacionales e internacionales los recursos, apoyo técnico y asesoría para la implementación de proyectos de desarrollo humano integral en la parroquia.
 - f)** Activar el Sistema de Protección de Derechos en los casos en los que se vulneren y sean detectados en la parroquia.

1 Técnico/a contraparte del GAD Parroquial, con conocimiento en las áreas con las que se vincula la UTDH (desarrollo social, económico, cultural, ambiental) y de la realidad de la parroquia en la que va a desempe-

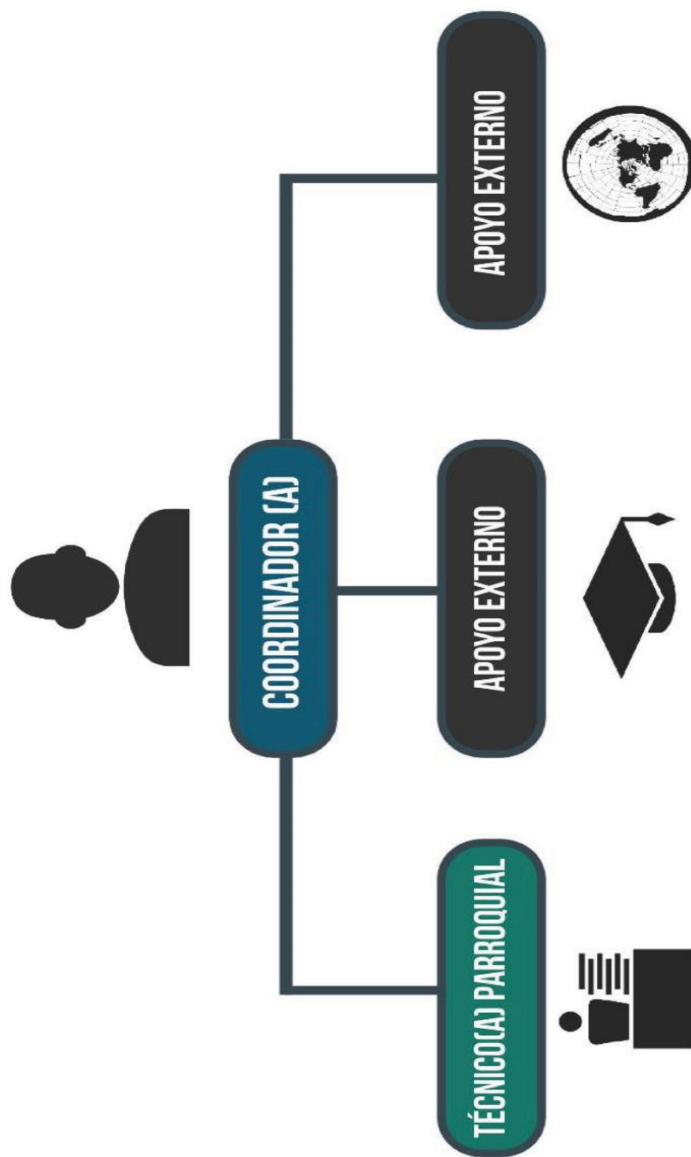


Figura 27. Estructura general - UTDH
Elaboración: IERSE - Universidad del Azuay.

ñar su trabajo, con capacidad de gestión y ejecución en territorio. En gran parte de las parroquias rurales del cantón ya se cuenta con una técnica o técnico encargado de los temas socio-culturales-productivos por lo que fácilmente podrían ser incorporados a las UTDH; de la misma manera y por la dinámica en las parroquias más pequeñas los Vocales del GAD Parroquial cumplen un rol fundamental en el trabajo de las comisiones que presiden, por lo que los vocales del área social están generalmente vinculados a los proyectos de esta área.

Adicionalmente, la expectativa es que la UTDH tenga la capacidad de gestionar la participación de estudiantes de distintas carreras de las Universidades e Institutos Tecnológicos del cantón, a través de los diversos programas de vinculación con los que cuentan las casas de estudio. Desde las Direcciones de Vinculación de las Universidades se ha visto como una oportunidad para fortalecer y ampliar la articulación que mantienen con algunos de los GAD Parroquiales a través de proyectos específicos.

Así mismo, se proyecta un importante cambio en la posibilidad de generar proyectos

que puedan ser presentados a cooperantes, tanto de instituciones nacionales como internacionales, para lo que la Dirección General de Relaciones Internacionales y Cooperación, al igual que lo planteado con todas las direcciones, cumplirá un rol de capacitador y facilitador de la información.

Estamos conscientes que la estructura es mínima para las grandes tareas encomendadas; y que sería deseable contar con mayor financiamiento; sin embargo, reconocemos que es importante garantizar sostenibilidad financiera del modelo, y abogar para que una evaluación favorable y la mejora en la situación económica general de los GAD pueda considerar a futuro una estructura más completa. Por otro lado, de las conversaciones mantenidas con los actores involucrados, se reconoce que el contar con un profesional financiado desde el GAD Municipal significa un salto cualitativo importante para fortalecer la gestión social de las Parroquias.

3.1.3.2 FUNCIONES.

A diferencia de la UTPP que trabaja bajo la delegación de trámites o funciones específi-

cas, la UTDH no responde a procesos estandarizados ni asume delegaciones homologadas, al contrario, su función está marcada por los resultados de la línea base que será el punto de partida para conocer la situación de la parroquia, que permitirá identificar y priorizar los problemas urgentes sobre los cuales intervenir.

El apoyo y acompañamiento de la UDESCOM facilitará la relación de la UTDH con las diversas dependencias municipales con las que requiera la articulación.

Ejes: La Unidad Técnica de Desarrollo Humano estará enfocada en cuatro ejes fundamentales para su gestión:

- Social
- Cultural
- Económico-Turístico
- Educación Ambiental

Dichos ejes permitirán a la parroquia generar un trabajo integral con la población y el medio ambiente, de tal manera que mejore la calidad de vida de la parroquia; incremente su índice de desarrollo humano y contribuya a disminuir la migración forzada.

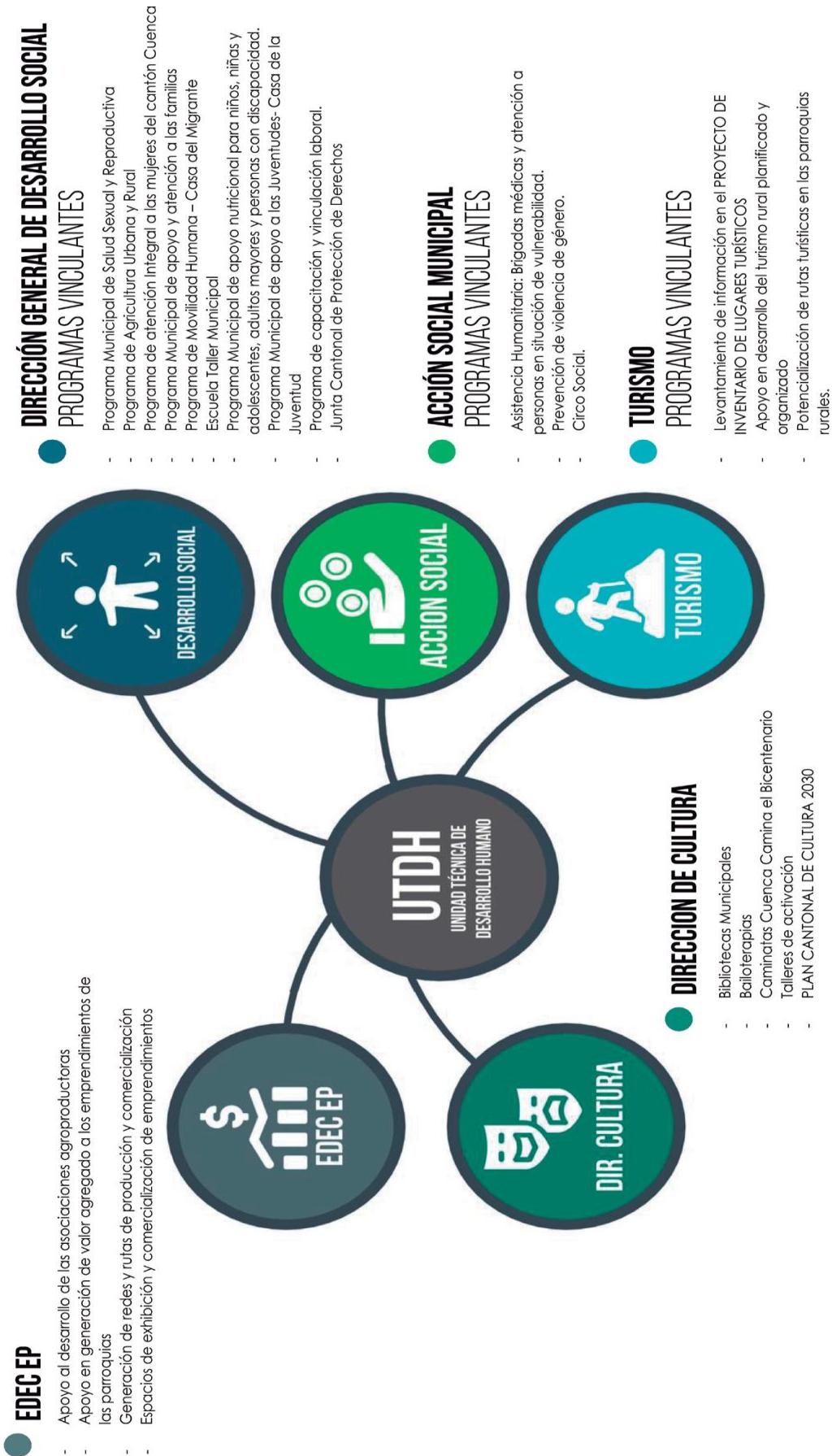


Figura 28. Articulación de Unidades Técnicas de Desarrollo Humano.
Elaboración: IERSE - Universidad del Azuay.

3.1.3.3 MODALIDADES DE EJECUCIÓN DE PROYECTOS A TRAVÉS DE LA UTDH:

Estamos conscientes que las demandas de las parroquias significarán una presión sobre los presupuestos siempre escasos para atender los requerimientos ciudadanos, por eso, proponemos una priorización, en función de la línea base levantada, que será la guía para establecer las intervenciones anuales.

Conocidas las prioridades, la UTDH deberá, con el apoyo de la UDESCOM, identificar los programas y proyectos municipales con los que se vincula y podrá plantear su propio proyecto, según las directrices que emanen de la dirección correspondiente. Así también, esa priorización de necesidades permitirá que la parroquia pueda gestionar de mejor manera ante otras instituciones públicas y privadas, recursos que serán invertidos para proyectos estructurados, con objetivos y metas establecidas.

Los proyectos podrían ser financiados por varias fuentes:

1. A través de convenios con instituciones del Gobierno Nacional y Provincial: Las parroquias tienen la facultad de firmar convenios de cooperación con las distintas instituciones tanto a nivel local como provincial y nacional, lo que permitiría que varios proyectos ejecutados por estas instancias se lleven a cabo además de en zonas urbanas, en las parroquias rurales de acuerdo a la priorización de necesidades.

2. A través de convenios con organizaciones de la sociedad civil, universidades, organizaciones internacionales: En la facultad de las parroquias para la firma de convenios, los proyectos que desarrolle la UTDH podrán estar vinculados para su ejecución con organizaciones locales, Universidades y organizaciones internacionales, quienes pueden aportar con recursos económicos, técnicos, humanos.

3. A través de ejecución directa con presupuestos de los GAD Parroquiales, siguiendo las directrices establecidas por cada GAD.

4. A través de la ejecución de los proyectos de Desarrollo Social u otras instancias en las parroquias: Se propone que en el marco de

la obligación del GAD Municipal de velar por el bienestar y la garantía de derechos de los habitantes del cantón, las diferentes Direcciones Municipales en especial la Dirección General de Desarrollo Social y Productivo intensifique la aplicación de sus programas en las parroquias rurales, los que deberán estar acordes a la línea base levantada en cada una de ellas; de tal manera que la cobertura de servicios de los programas municipales se incremente y diversifique al atender población en las parroquias rurales. Para la ejecución de programas específicos de desarrollo social, económico, ambiental y turístico será necesaria la articulación de la UTDH a través de UDESCOM con las direcciones/fundaciones/empresas pertinentes. O en vía inversa de las Direcciones con UDESCOM para conocer las parroquias en las que mejor impactan sus proyectos.

5. A través de los Presupuestos Participativos: Al existir una ordenanza que norma lo referente a los presupuestos participativos, y una forma de operar que han venido implementando las parroquias desde hace varios años, nos permitimos recomendar los siguientes cambios, en función de los objetivos que persigue el modelo, que deberán ser incor-

porados en la Ordenanza correspondiente:	tal, según las prioridades establecidas.	rios asistencialistas, por ello es indispensable que las UTDH generen proyectos integrales, acompañados y orientados en el marco de las políticas públicas establecidas en el canon. Desde el GAD Municipal se establecerá un formato unificado para la formulación y presentación de proyectos, válidos para todas las direcciones; y se creará y difundirá una guía de los programas y proyectos de desarrollo social y económico.
a) Organización y administración de los presupuestos participativos: el modelo, concebido desde una comprensión integral de la parroquia (territorio y población) plantea que la organización, administración y fiscalización de los presupuestos participativos mejoren en su coordinación al interior del GAD Municipal, y con las parroquias.	La obligatoriedad de cumplir con el mínimo fijado, iniciará a partir del año en que se integra la UTDH en cada parroquia; sin perjuicio de que cada GAD pueda hacerlo con anticipación. Así, si una parroquia inicia con su UTDH en el año 2023, ese año, deberá destinar cuando menos 25% de su presupuesto participativo para proyectos de la UTDH; el año 2024 deberá llegar a 30%; 2025 al 35% y en el año 2026 llegaría a 40% mínimo, que deberá mantenerse en el tiempo.	Así, no se trata de limitar, por ejemplo, la inversión en programas deportivos, sino de incorporar el enfoque de DDHH de tal manera un proyecto de esta naturaleza sea concebido también como una estrategia para combatir la violencia de género, prevenir el embarazo adolescente, o el consumo de drogas y alcohol, según sea la problemática identificada en la parroquia. Esta orientación marcará fundamentalmente los criterios con los que se va seleccionar a los instructores, por ejemplo, la estrategia comunicativa para llegar al público meta, y la metodología empleada para, al mismo tiempo que se practica/aprende una técnica deportiva, se aborda el problema de fondo.
b) Mínimo obligado para programas de impacto social, propuesto por la UTDH: así como en el tema de planificación se ha considerado establecer que los Presupuestos Participativos contribuyan a incrementar las áreas planificadas, así en esta área proponemos que se fije en Ordenanza la obligación de destinar, en un inicio, cuando menos 25% del total del presupuesto participativo para los programas y proyectos de impacto social, tendientes a superar las brechas de inequidad, que se evidenciarán con la información de la línea base levantada por parroquia; este porcentaje deberá ser aumentado de manera gradual 5% cada año, hasta llegar a un 40% del total del presupuesto participativo destinado para los programas y proyectos de impacto social, económico y ambiental.	De la verificación del cumplimiento del porcentaje mínimo deberá encargarse la Dirección General de Participación y Gobernabilidad, considerando a las direcciones involucradas según la naturaleza de los proyectos.	Los ejemplos son múltiples, y desde la con-
c) Formulación de proyectos con enfoque de Derechos Humanos (DDHH): establecer un mínimo obligado para proyectos de impacto social y desarrollo económico, sin la garantía de proyectos desarrollados apropiadamente, podría ocasionar que un importantísimo recurso se pierda en eventos, o acciones paliativas más relacionadas a crite-		

versión tanto con los técnicos parroquiales como con los municipales se ha evidenciado la voluntad y potencialidad para hacer que los recursos de los presupuestos participativos tengan un mejor impacto en sus territorios.

e) Decisión informada de la Asamblea Parroquial: la propuesta no cambia la modalidad de aprobación de los presupuestos participativos en la Asamblea Parroquial, como máxima instancia de participación ciudadana a nivel de la parroquia; lo que se plantea es que esa decisión asamblearia deberá cumplir los parámetros de la Ordenanza que fija y limita los porcentajes de uso de los fondos, y que ahora incluiría la obligatoriedad de destinar, en un inicio, cuando menos 25% para programas de impacto social y desarrollo económico, porcentaje que aumentará 5% anual hasta alcanzar 40%.

La información que reciba la Asamblea será primordial, de ahí que insistimos en la relevancia de contar con data desagregada que permita a la comunidad conocer la situación de su parroquia y la conveniencia de la inversión en desarrollo social y económico.

d) Reorganización en el cálculo para la asignación de recursos: La fórmula que utiliza la Ordenanza vigente para la distribución de los recursos es “AP = a (PP) + b (IDHP) + c (ET) + d (GA)”, para la cual se tendrán en cuenta los siguientes indicadores:

AP= Asignación Parroquial.
aPP= Población.
b(IDHP)= Índice de desarrollo Humano Parroquial.
cET= Equidad Territorial.
dGA= Gestión Ambiental.

Bajo los principios de solidaridad y equidad territorial que guían el modelo, planteamos que el reajuste al fondo global de los presupuestos participativos, producto del incremento a siete millones de dólares anuales, aprobado por la administración municipal, de aplicación a partir del año 2022, sirva para lograr una compensación hacia las parroquias que según los datos disponibles a la fecha presentan las cifras más preocupantes en cuanto necesidades básicas insatisfechas.

Con este ajuste, ninguna parroquia recibirá menos presupuesto que el asignado para el año 2021, y las parroquias que registran por

encima de 80% de NBI serán beneficiadas con un incremento. (Tabla 36. Propuesta de distribución de presupuestos participativos.) Proponemos que la Ordenanza establezca estos nuevos montos como punto de partida, y que futuros incrementos y evaluaciones incorporen criterios como:

- Monto mínimo base para todas las parroquias: que nadie reciba menos de lo que se establecerá para el año 2022.
- Porcentaje % según las necesidades básicas insatisfechas y la data socioeconómica actualizada que se irá generando a partir del trabajo con las UTDH.
- Porcentaje % por reconocimiento a la inversión en desarrollo humano integral y el logro de metas planteadas.

e) Inversión directa de fondos no ejecutados por las parroquias: Terminado el ejercicio fiscal, y siempre que no sea atribuible al GAD Parroquial las razones para la no ejecución o ejecución parcial de los presupuestos participativos, el fondo no ejecutado, que debe ser reembolsado a la municipalidad, proponemos que sea destinado para el Fondo

de Equilibrio Territorial, para la dotación de becas de estudios para estudiantes de las parroquias rurales, en condiciones de vulnerabilidad. El desarrollo y ejecución de este proyecto estará a cargo de la Dirección General de Desarrollo Social y Productivo.

3.1.3.4 IMPLEMENTACIÓN DE LAS UTPP EN LAS 21 PARROQUIAS RURALES.

En base al diagnóstico realizado se ha determinado que para la creación de las UTDH en las 21 parroquias rurales del cantón es necesario un proceso por fases que permita medir la efectividad de dicha aplicación, así como realizar las adecuaciones respectivas para que el modelo sea eficiente y funcional.

Para el año 2022 (año 1 del plan cuatrienal) se propone implementar la UTDH en la parroquia Sinincay, que según lo expresado por el equipo social de este GAD al momento cuenta con un convenio con la Universidad de Cuenca con el cual se propone que la UTDH pueda como su primera actividad llevar el levantamiento de información de necesidades de la parroquia.

PROPUESTA ASIGNACION REFORMA ORDENANZA PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS						
PARROQUIAS	ASIGNACION ANUAL ORDENANZA VIGENTE	POBLACIÓN 2019	TASA DE POBREZA POR NBI 2010	CATEGORIA UTPP	REAJUSTE POR EQUIDAD Y SOLIDARIDAD SEGÚN 7 MILLONES	TOTAL A RECIBIR NUEVA PROPUESTA
OCTAVIO CORDERO	\$ 108.970,00	2.811	94,98%	A	\$ 67.605,30	\$ 176.575,30
CHECA	\$ 131.052,00	3.393	81,60%	A	\$ 46.357,92	\$ 177.409,92
CHAUCHA	\$ 140.314,00	1.605	96,05%	A	\$ 67.605,30	\$ 207.919,30
SIDCAY	\$ 150.008,00	4.906	88,90%	A	\$ 46.357,92	\$ 196.365,92
CHIKINITAD	\$ 189.582,00	5.973	79,28%	A	\$	\$ 189.582,00
LLACAO	\$ 195.080,00	6.612	75,24%	A	\$	\$ 195.080,00
NULTI	\$ 202.234,00	5.352	85,20%	A	\$ 46.357,92	\$ 248.591,92
SANTA ANA	\$ 213.616,00	6.642	90,89%	A	\$ 67.605,30	\$ 281.221,30
CUMBE	\$ 225.722,00	6.864	95,33%	A	\$ 67.605,30	\$ 293.327,30
PACCHA	\$ 230.672,00	8.004	85,21%	A	\$ 46.357,92	\$ 277.029,92
VICTORIA DEL PORTE	\$ 232.888,00	6.499	94,74%	A	\$ 67.605,30	\$ 300.493,30
SAN JOAQUIN	\$ 246.020,00	9.227	79,21%	C	\$	\$ 246.020,00
QUINGEO	\$ 258.176,00	9.221	99,01%	A	\$ 67.605,30	\$ 325.781,30
TURI	\$ 283.488,00	11.095	79,16%	A	\$	\$ 283.488,00
SAYAUSI	\$ 329.946,00	10.387	85,78%	C	\$ 46.357,92	\$ 376.303,92
MOLLETURO	\$ 361.524,00	8.870	93,66%	A	\$ 67.605,30	\$ 429.129,30
TARQUI	\$ 382.340,00	12.984	92,45%	C	\$ 67.605,30	\$ 449.945,30
SININCAY	\$ 510.402,00	19.629	78,60%	E	\$	\$ 510.402,00
BAÑOS	\$ 539.490,00	20.857	76,47%	E	\$	\$ 539.490,00
RICAURTE	\$ 557.464,00	23.964	61,27%	E	\$	\$ 557.464,00
EL VALLE	\$ 738.380,00	30.094	75,54%	E	\$	\$ 738.380,00
TOTAL	\$ 6.227.348,00	214.989			\$ 772.632,00	\$ 7.000.000,00

Tabla 36, Propuesta de distribución de presupuestos participativos. Fuente: Pobreza por NBI: censo de población y vivienda 2010 (INEC) Elaboración: IERSE - Universidad del Azuay.

Por la débil data que poseen las parroquias sobre sus necesidades sociales de acuerdo a sus grupos de atención prioritaria, este año será también para motivar la articulación entre las Universidades y los técnicos o vocales parroquiales encargados de los temas socioeconómicos para el proceso de levantamiento de información como primera actividad en las parroquias que según la línea de tiempo incorporarán la UTDH en el año 2.

En el año 2023 (año 2 del plan cuatrienal) se propone implementar las unidades en aquellas parroquias más apartadas del centro cantonal y que demandado un mayor trabajo en la protección de derechos, en coordinación con el Consejo Cantonal de Protección de Derechos y organizaciones que forman parte del Sistema de Protección de Derechos, dichas parroquias serán Chaucha, Molleturo y Quingeo.

En el año 2024 (año 3 del plan cuatrienal) se propone la creación de las unidades en los GAD Parroquiales nodos de desarrollo; y en el año 2025 en la totalidad de las parroquias faltantes. El proceso deberá ir acompañado de una constante capacitación, así como de una evaluación bianual después de la implementación en cada parroquia para verificar sus impactos.

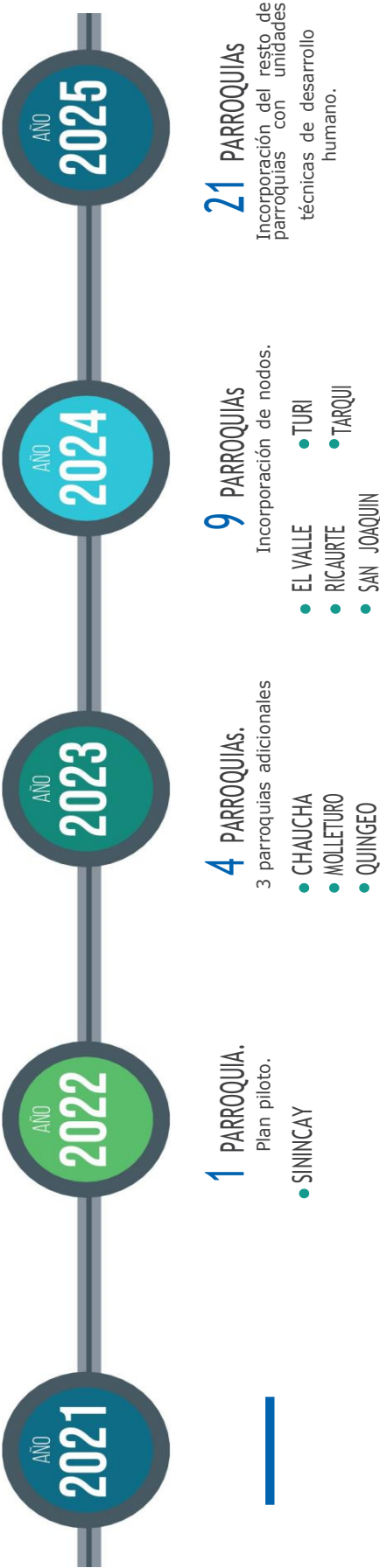


Figura 28. Implementación de las UTDH en las 21 parroquias rurales del cantón Cuenca.

Elaboración: IERSE - Universidad del Azuay.

3.1.3.5 PROCESOS OPERATIVOS Y DEAGREGACIÓN DE VALOR - UTDH

Los procesos internos que pueden llevar a cabo las UTDH pueden clasificarse en dos tipos: operativos y agregadores de valor.

Los procesos operativos: están encaminados a generar productos y servicios de asesoría y apoyo logístico para producir el portafolio de productos institucionales demandados por los procesos gobernantes, agregadores de valor

Procesos sustantivos o agregadores de valor: Son aquellos destinados a llevar a cabo las actividades que permitan ejecutar efectivamente la misión, objetivos estratégicos y políticas de la institución.

Para la la Unidades Técnicas Territoriales Parroquiales, se identificaron los siguientes procesos. (*Tabla 34, Procesos operativos y de agregación de valor - UTPP*).

ITEM	PROCESOS AGREGADORES DE VALOR UTDH
1	Levantamiento de Línea Base de Indicadores sociales parroquiales
2	Gestión de recursos económicos y apoyo técnico de instancias de cooperación internacional para la ejecución de proyectos. Capacitación al personal de UTDH para manejo de formatos y procesos de presentación de proyectos a la cooperación internacional e instancias del gobierno nacional. Presentación de proyectos a la cooperación internacional con el apoyo de la Dirección de Relaciones Internacionales del GAD Municipal de Cuenca
3	Elaboración, presentación y ejecución y seguimiento de proyectos sociales, económicos y ambientales en coordinación con las instancias municipales, del gobierno provincial, nacional o instancias internacionales.
4	Atención especializada a grupos de atención prioritaria de acuerdo a las necesidades detectadas por la UTDH
5	Articulación con las direcciones municipales del área social, económica y ambiental para articular los proyectos municipales en cada una de las parroquias
6	Apoyar al mejoramiento de la calidad de vida y el nivel de desarrollo humano de la parroquia
7	Apoyar en el mejoramiento de la planificación en temas sociales y productivo en las parroquias
8	Articulación con las entidades locales para el fortalecimiento del sistema de protección de derechos dentro de la parroquia
9	Planificación territorial en temas sociales y productivos para el desarrollo humano parroquial
ITEM	PROCESOS OPERATIVOS UTDH
1	Planificación presupuestaria según convenio para la implementación de la Unidad.
2	Adecuación en el GAD Parroquial del espacio para funcionamiento de la Unidad
3	Selección, capacitación, coordinación y organización del trabajo del personal asignado a la UTDH, bajo cualquier modalidad
5	Procesos administrativos en caso de contratación de consultorías externas
6	Preparación de TDR en caso de contratación de consultorías.
7	Coordinación y preparación de documentos o posibles convenios para intervención de Universidades u otras instancias para el desarrollo de proyectos sociales y productivos
8	Generación de informes técnicos y financieros de proyectos ejecutados

Tabla 37, Procesos operativos y de agregación de valor - UTDH

Elaboración: IERSE - Universidad del Azuay.

3.1.4 LA UNIDAD DE DESCENTRALIZACIÓN Y DELEGACIÓN DE COMPETENCIAS - UDESCOM

El 08 de marzo de 2016, se crea la Unidad de Descentralización y Delegación de Competencias, anexa a la Secretaría de Planificación y Gobernanza, mediante Resolución Nro. 06- DDITH-2016 suscrita por el Alcalde del cantón Cuenca, cuya función primordial es organizar e implementar el proceso de descentralización en el territorio cantonal, coordinando la delegación de competencias con los GAD Parroquiales del cantón Cuenca, Consejo Nacional de Competencias y demás direcciones, empresas y entidades relacionadas.

Actualmente la UDESCOM es la encargada de acompañar el proceso de *Delegación de Gestión de Competencias de Uso y Ocupación de Suelo*, que mantienen 6 parroquias rurales únicamente ejecutando 9 trámites de la Dirección General de Control Municipal.

Para cumplir con este cometido la UDESCOM a la fecha cuenta con: 1 Coordinador de la Unidad; 1 Técnico de Delegación de Competencias; 1 Técnico Económico; 1 Asesor Legal; 1 Asistente Administrativo; 1 Técnico informático.

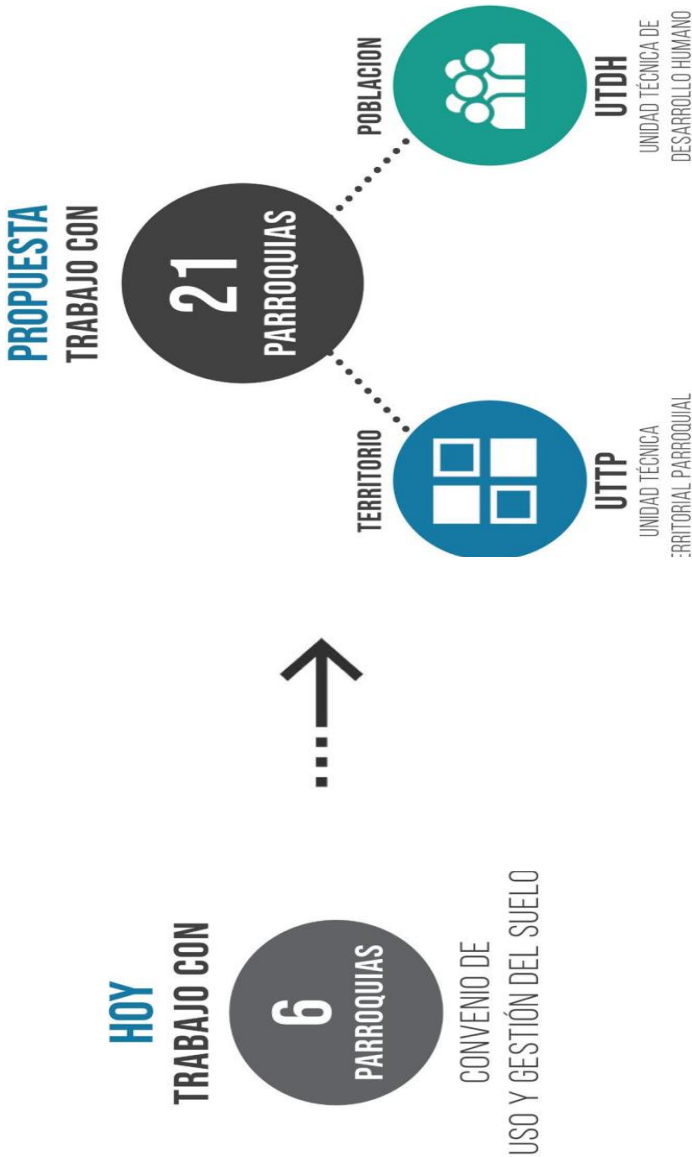


Figura 29, UDESCOM en el Modelo Territorial para el Desarrollo Humano Integral de las Parroquias Rurales del Cantón Cuenca
Elaboración: IERSE - Universidad del Azuay.

Una vez que inicie la implementación del presente modelo, a 2025 existirían 21 parroquias rurales ejecutando diversos trámites y funciones, a través de las dos Unidades Técnicas propuestas, UTPP y UTDH, que obligarán la coordinación con distintas direcciones e instancias municipales.	1. De Unidad a Dirección: La posición actual en el orgánico funcional, si bien gráficamente se muestra interesante, lo cierto es que sin tener la categoría de Dirección pierde capacidad de coordinación horizontal con las otras direcciones. (<i>Figura 30, Nueva ubicación en el orgánico funcional de UDESCOM</i>).	de implementar en el GAD Municipal una dirección (algunos hablaron incluso de una coordinación) para el desarrollo rural, de manera que se garantice que el accionar municipal llegue a todos los territorios rurales; bajo una mirada integral e integradora, que no solamente administre los procesos de los presupuestos participativos.
Para que la coordinación de las parroquias y la municipalidad sea directa, clara, y sencilla, se propone que la UDESCOM sea la "puerta de entrada" por la que las Parroquias se vinculan con el GAD Municipal y la Corporación, y a la inversa.	Siendo que la implementación de este modelo es una apuesta técnico-política trascendente, que eleva a política pública la descentralización en el cantón, nos parece coherente que pase de ser Unidad y tenga la categoría de Dirección, dentro de la misma Coordinación General de Planificación y Gobernanza, con capacidad para coordinar con todas las direcciones y empresas de la Corporación Municipal, según lo exige la implementación del Modelo.	Del análisis que hemos desarrollado para la implementación del Modelo, consideramos que es pertinente que sea la UDESCOM, convertida en Dirección de Descentralización y Desarrollo Rural la que cumpla con este rol, y sea el Modelo propuesto la herramienta mediante la cual se ordene y motive las intervenciones para garantizar el trabajo articulado en función de metas e indicadores. El incremento del personal deberá realizarse progresivamente, según la implementación del Modelo.
Entendiendo el modelo de manera integral, en donde los presupuestos participativos serán fuente de financiamiento importante para la ejecución de proyectos de la UTDH, proponemos los siguientes cambios para la UDESCOM:	La incorporación del personal requerido deberá ser planificada en función de la implementación del modelo, siguiendo la planificación cuatrienal que se plantea.	Dentro de la Dirección de Descentralización y Desarrollo Rural deberán integrarse, en nuestro criterio, los siguientes procesos:
UDH:	Durante la construcción del Modelo, desde varios actores rurales, concejales y presidentes parroquiales, se identificó la necesidad	a) Procesos de descentralización desde el Estado Central hacia el GAD Municipal: identificar y construir propuestas para plantear al

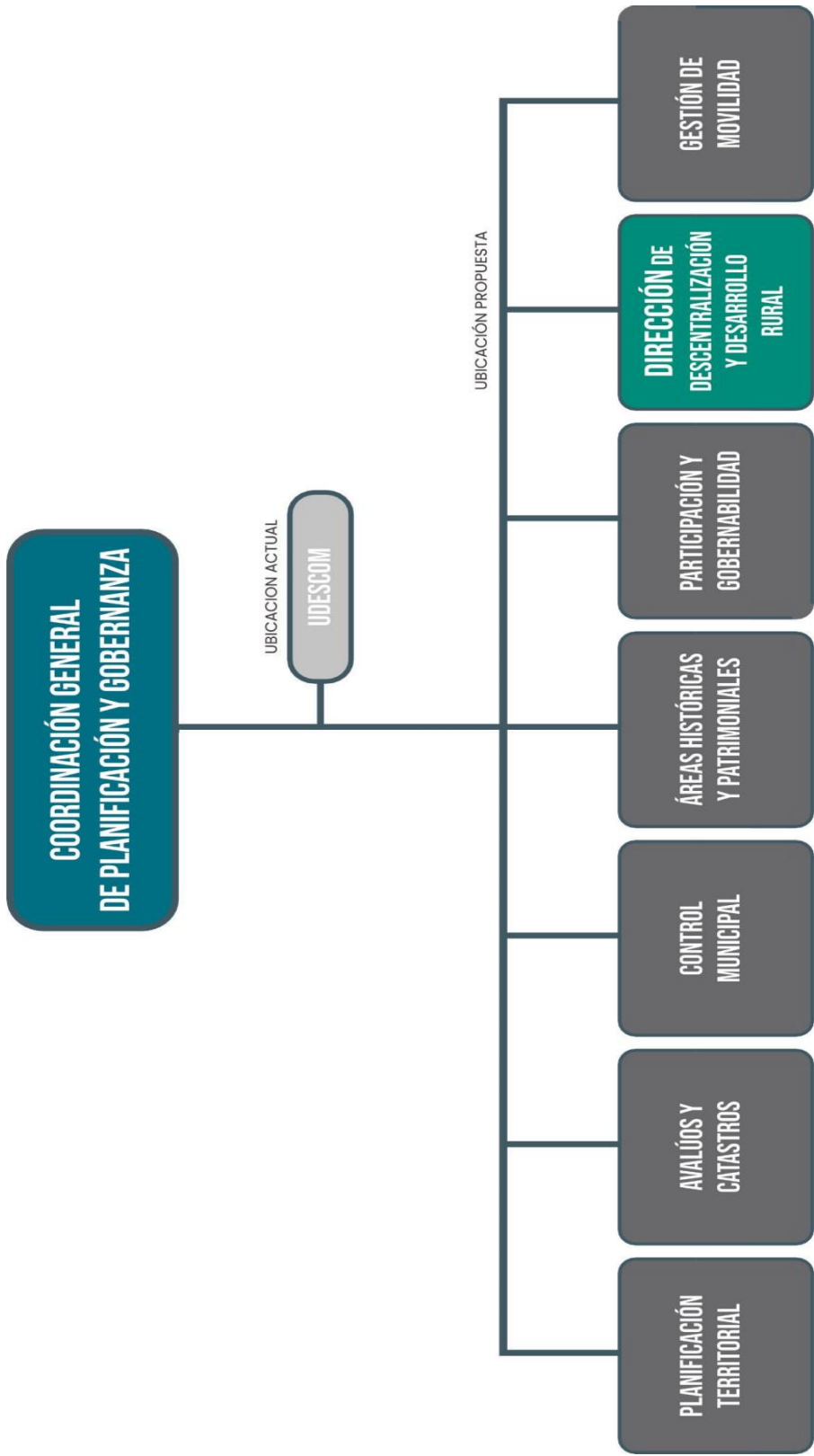


Figura 30, Nueva ubicación en el orgánico funcional de UDESCOM
Elaboración: IERSE - Universidad del Azuay.

gobierno central en función de fortalecer las capacidades y competencias del GAD.

b) Procesos de delegación/desconcentración desde el GAD Municipal hacia las parroquias rurales: Planteamiento, implementación, seguimiento, fiscalización y evaluación de los procesos establecidos en el Modelo definido y los que a futuro se planteen. Asistencia y acompañamiento técnico, legal y financiero a las UTP.

c) Procesos de articulación entre toda la Corporación Municipal para el fomento del desarrollo rural integral: planteamiento, implementación, seguimiento y articulación de proyectos de desarrollo rural con la intervención de las diferentes direcciones.

2. Fortalecer la coordinación con la Dirección General de Participación y Gobernabilidad y todas las Direcciones que se involucren en los presupuestos participativos: Parte fundamental del éxito del modelo es la claridad de los roles y la articulación directa y oportuna para asesorar y acompañar a las parroquias sin dilaciones, bajo los mismos principios que guían este modelo. Por ello es imperiosa una coordinación adecuada con la Dirección de Gobernabilidad y Participación, respon-

sable del proceso y administradora de los convenios de los presupuestos participativos. Es indispensable que, según los proyectos que se estructuren, las direcciones con las que se vinculan tengan mayor participación para acompañar a las parroquias, y con ello garantizar que los recursos sean justificados oportunamente.

La UDESCOM, convertida en Dirección de Descentralización y Desarrollo Rural, deberá acompañar y asesorar a las parroquias para la presentación de los proyectos a ser financiados por los presupuestos participativos, según los formatos unificados que se proponen, y propiciar la coordinación con las direcciones/empresas involucradas.

A futuro, recomendamos que la Municipalidad considere asignar a la nueva Dirección todo lo que involucre coordinación con los GAD Parroquiales, incluyendo la gestión y administración de los presupuestos participativos.

3.1.5 ANÁLISIS FINANCIERO Y PROPUESTA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO TERRITORIAL

La delegación de competencias, según lo establecido en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, debe estar acompañada de los recursos necesarios para la ejecución de la misma, por lo que el GAD Municipal delegante deberá destinar de su presupuesto, un monto que será transferido a los GAD Parroquiales que reciben la delegación. Estos recursos deberán ser suficientes para garantizar una delegación efectiva y sostenible. Las asignaciones recibidas deberán ser únicamente utilizadas en la delegación de competencias y no podrán ser destinadas a otra finalidad. La UDESCOM será la encargada de coordinar la asignación de los presupuestos y recursos de manera individual a cada GAD Parroquial a través de su respectivo administrador o administradora del convenio.

3.1.5.1 BASE NORMATIVA PARA LA DEFINICIÓN PRESUPUESTARIA:

Como complemento a lo desarrollado en el marco normativo de todo el modelo, nos parece importante remarcar el sustento jurídico para la asignación presupuestaria.

Según el artículo 272 de la Constitución del

Ecuador, la distribución de los recursos entre los gobiernos autónomos descentralizados será regulada por la ley, conforme a los siguientes criterios:

1. Tamaño y densidad de la población.
2. Necesidades básicas insatisfechas, jerarquizadas y consideradas en relación con la población residente en el territorio de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados.
3. Logros en el mejoramiento de los niveles de vida, esfuerzo fiscal y administrativo, y cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del plan de desarrollo del gobierno autónomo descentralizado.

Según el artículo 273 de la misma Constitución "Las competencias que asuman los gobiernos autónomos descentralizados serán transferidas con los correspondientes recursos. No habrá transferencia de competencias sin la transferencia de recursos suficientes, salvo expresa aceptación de la entidad que asuma las competencias".

En el artículo 238, se plantea que "Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financie-

ra, 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". Lo cual nos muestra la necesidad de la redistribución de riqueza dentro de un cantón como Cuenca.

Por último, según el artículo 293, "La formulación y la ejecución del Presupuesto General del Estado se sujetarán al Plan Nacional de Desarrollo. Los presupuestos de los gobiernos autónomos descentralizados y los de otras entidades públicas se ajustarán a los planes regionales, provinciales, cantonales y parroquiales, respectivamente, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, sin menoscabo de sus competencias y su autonomía. Los gobiernos autónomos descentralizados se someterán a reglas fiscales y de endeudamiento interno, análogas a las del Presupuesto General del Estado, de acuerdo con la ley".

Por otra parte, en cuanto a los temas financieros, el COOTAD nos plantea lo siguiente:

Art. 3.- Principios.- El ejercicio de la autoridad y las potestades públicas de los gobiernos

autónomos descentralizados se registrarán por los siguientes principios:

a) La unidad económica se expresa en un único orden económico-social y solidario a escala nacional, para que el reparto de las competencias y la distribución de los recursos públicos no produzcan inequidades territoriales.

b) Solidaridad.- Es deber del Estado, en todos los niveles de gobierno, redistribuir y reorientar los recursos y bienes públicos para compensar las inequidades entre circunscripciones territoriales; garantizar la inclusión, la satisfacción de las necesidades básicas y el cumplimiento del objetivo del buen vivir.

c) Coordinación y corresponsabilidad.- Para el cumplimiento de este principio se incentivará a que todos los niveles de gobierno trabajen de manera articulada y complementaria para la generación y aplicación de normativas concurrentes, gestión de competencias, ejercicio de atribuciones. En este sentido, se podrán acordar mecanismos de cooperación voluntaria para la gestión de sus competencias y el uso eficiente de los recursos.

d) Subsidiariedad.- La subsidiariedad supone privilegiar la gestión de los servicios, competencias y políticas públicas por parte de los niveles de gobierno más cercanos a la población, con el fin de mejorar su calidad y eficacia y alcanzar una mayor democratización y control social de los mismos.

En conclusión, y como lo hemos sostenido en el Capítulo 1, la descentralización es un proceso multidimensional que tiene dinámicas políticas, fiscales y administrativas. En términos generales, y como lo explica Finot (2001), se define como un proceso de transferencia organizada y ordenada del gobierno nacional o central a otra autoridad o institución subnacional o local, con atribuciones gerenciales y capacidades para administrar recursos humanos, económicos y financieros regionales, departamentales, municipales, parroquiales, con el fin de mejorar la eficiencia del Estado en cuanto a la redistribución social, con programas que enfrenten la pobreza, aumenten la participación ciudadana y reduzcan la corrupción; en definitiva, tiene el propósito de lograr mayor gobernabilidad democrática; y objetivos que son plenamente coincidentes con los propuestos en el Modelo presentado.

Como se puede evidenciar, acorde a lo establecido en la Constitución de 2008, los GAD, como parte del Estado y bajo principios de subsidiariedad, solidaridad y equidad territorial, tienen derecho a participar de los ingresos o rentas percibidas por el Gobierno Central; de forma simultánea generarán sus propios recursos financieros a utilizarse sosteniblemente, responsable y transparentemente con el objeto de alcanzar el desarrollo humano integral de su población. En concordancia a lo citado los GAD están en la obligación de aplicar procedimientos que permitan el acceso a la información, rendición de cuentas, control público y transparencia de los recursos económicos públicos que hayan recibido, transferido o recaudado (COOTAD).

Son ingresos propios del GAD Parroquial los que provengan de la administración de infraestructura comunitaria y del espacio público parroquial. Además, los GAD Parroquial pueden contar con los ingresos provenientes de la delegación que a su favor realicen otros niveles de GAD y los que provengan de cooperación internacional, legados, donaciones y actividades de autogestión (COOTAD, Art. 187).

En el Modelo planteado, las asignaciones que reciban los GAD Parroquiales serán resultado del presupuesto detallado por año para el funcionamiento de las UTPP y de las UTDH, según su implementación progresiva, acorde a la planificación cuatrienal determinada.

La asignación presupuestaria para las UTPP se la realizará en base a la tabla de categorización de parroquias; y para las UTDH según la estructura homogénea que se ha establecido como unidad mínima para las 21 parroquias.

3.1.5.2 CICLO Y DESGLOSE
PRESUPUESTARIO:INGRESOS - EGRESOS

En las Finanzas Públicas, el ciclo presupuestario inicia con la programación y se termina con la clausura y liquidación. El ciclo presupuestario es de cumplimiento obligatorio para todas las entidades y organismos del sector público y comprende las siguientes etapas: programación, formulación, aprobación, ejecución, seguimiento y control, clausura y liquidación (COPLAFIP, Art. 96).

La ejecución presupuestaria es la fase del ciclo presupuestario que comprende el conjunto de acciones destinadas a la utilización óptima del talento humano, y los recursos materiales y financieros asignados en el presupuesto con el propósito de obtener los bienes, servicios y obras en la cantidad, calidad y oportunidad previstos en él (COPLAFIP, Art. 113).

Es importante manifestar que toda la información financiera colocada para realizar el presente documento ha sido obtenida mediante diversas reuniones y datos proporcionados por los Presidentes y encargados de las competencias por parte de los GAD Parroquiales que iniciaron el proceso de delegación en el año 2018; reuniones con las direcciones municipales correspondientes, principalmente con la Dirección General Financiera y con el equipo de trabajo de la UDESCOM.

En los siguientes cuadros, se condensa la información presupuestaria:

1. Línea de Tiempo: Implementación de las UTPP y UTDH a partir del año 2022 a 2025

(Tabla 38. Línea de Tiempo: Implementación de las UTPP y UTDH a partir del año 2022 al 2025).

2. Presupuesto por Parroquia: Detalle de las 21 parroquias, según la categoría a la que pertenece su UTPP y la persona requerida para la UTDH que deberá ser financiada desde el GAD Municipal.

(Tablas 40 - 46, Presupuesto detallado de los GAD Parroquiales Rurales para la implementación del Modelo).

3. Egresos por año por parroquia: Según el cronograma de implementación de cada Unidad, se establece el monto proyectado hasta el año 2025, partiendo de los valores presupuestados para el presente año 2021, para las 6 parroquias que cuentan con las UTCP vigentes.

(Tabla 39, Egresos por año.)

GAD	CRONOGRAMA											
	2021			2022			2023			2024		
	UTC	UTTP	UTDH	UTTP	UTDH	Unidad Sancionadora RURAL	UTTP	UTDH	Unidad Sancionadora RURAL	UTTP	UTDH	Unidad Sancionadora RURAL
Baños	x	x	x	ok	x	x	ok	x	x	ok	ok	x
Chaucha	x	x	x	x	x	x	ok	ok	x	ok	ok	x
Checa	x	x	x	x	x	x	x	x	x	ok	ok	x
Chiquintad	ok	x	x	ok	x	x	ok	x	x	ok	ok	x
Cumbe	x	x	x	ok	x	x	ok	x	x	ok	ok	x
El Valle	x	x	x	ok	x	x	ok	ok	x	ok	ok	x
Llacao	x	x	x	x	x	x	ok	ok	x	ok	ok	x
Molleuro	x	x	x	x	x	x	ok	ok	x	ok	ok	x
Nulvi	x	x	x	x	x	x	ok	x	x	ok	ok	x
Oclavio Cordero	x	x	x	x	x	x	x	x	x	ok	ok	x
Palacios (o Santa Rosa)	ok	x	x	ok	x	x	ok	x	x	ok	ok	x
Paccha	x	x	x	x	x	x	x	ok	x	ok	ok	x
Quingeo	ok	x	x	ok	x	x	ok	ok	x	ok	ok	x
Ricaurte	ok	x	x	ok	x	x	ok	ok	x	ok	ok	x
San Joaquín	ok	x	x	ok	x	x	ok	ok	x	ok	ok	x
Santa Ana	x	x	x	x	x	x	ok	x	x	ok	ok	x
Sayausi	x	x	x	x	x	x	ok	x	x	ok	ok	x
Sidcay	x	x	x	x	x	x	ok	x	x	ok	ok	x
Sinincay	ok	x	x	ok	ok	x	ok	ok	x	ok	ok	x
Tarqui	ok	x	x	ok	x	x	ok	x	x	ok	ok	x
Turi	x	x	x	x	x	x	x	x	x	ok	ok	x
Victoria del Portete (o Iruais)	x	x	x	x	x	x	x	x	x	ok	ok	x
Municipal Cuenca	x	x	x	x	x	ok	x	x	ok	x	x	ok

Unidades implementadas como UTCP

Implementación de UTTP año 2022

Implementación de UTTP año 2023

Implementación de UTTP año 2024

Implementación de UTDH piloto

Implementación de UTDH 2023

Implementación de UTDH 2024

Implementación de UTDH 2025

Tabla 38. Línea de Tiempo: Implementación de las UTTP y UTDH a partir del año 2022 al 2025

Fuente: IERSE - Universidad del Azuay.
Elaboración: IERSE - Universidad del Azuay.

PRESUPUESTO TOTAL GADs PARROQUIALES 2021-2025															
GAD	CATEGORÍAS	AÑOS DE IMPLEMENTACION DE UTCP - UTTP - UTDH													
		2021		2022		2023		2024		2025		TOTAL			
		UNIDADES UTCP	TOTAL	UNIDADES UTTP	UTDH	TOTAL	UNIDADES UTTP	UTDH	TOTAL	UNIDADES UTTP	UTDH				
	E	x		ok	x	\$147.989,91	ok	x	\$144.794,71	ok	x	\$144.794,71	ok	ok	\$602.537,99
	A	x		x	x		ok	ok	\$59.656,25	ok	ok	\$56.221,05	ok	ok	\$172.098,34
	A	x		x	x		x	x		ok	x	\$41.328,51	ok	ok	\$97.305,76
	A	ok	\$33.575,28	ok	x	\$41.325,71	ok	x	\$39.413,15	ok	x	\$39.413,15	ok	ok	\$212.814,93
	A	x		ok	x	\$41.699,31	ok	x	\$39.584,11	ok	x	\$39.584,11	ok	ok	\$179.215,59
	E	x		ok	x	\$147.989,91	ok	x	\$144.794,71	ok	ok	\$182.722,58	ok	ok	\$652.829,79
	A	x		x	x		x	x		ok	x	\$45.778,11	ok	ok	\$108.204,96
	A	x		x	x		ok	ok	\$59.656,25	ok	ok	\$56.221,05	ok	ok	\$172.098,34
	A	x		x	x		ok	x	\$47.261,31	ok	x	\$44.946,11	ok	ok	\$154.117,47
	A	x		x	x		x	x		ok	x	\$41.143,11	ok	ok	\$98.934,96
	A	ok	\$35.783,21	ok	x	\$41.325,71	ok	x	\$41.325,71	ok	x	\$41.325,71	ok	ok	\$218.847,99
	A	x		x	x		x	ok	\$24.319,13	ok	ok	\$57.606,45	ok	ok	\$139.532,03
	E	ok	\$113.348,40	ok	x	\$148.989,91	ok	x	\$166.753,85	ok	ok	\$165.553,85	ok	ok	\$743.635,92
	C	ok	\$71.729,41	ok	x	\$94.255,50	ok	x	\$112.019,43	ok	ok	\$110.819,43	ok	ok	\$481.879,26
	A	x		x	x		x	x	\$41.699,31	ok	x	\$38.348,05	ok	ok	\$100.047,36
	C	x		x	x		ok	x	\$94.010,70	ok	x	\$93.055,50	ok	ok	\$299.085,62
	A	x		x	x		x	x		ok	x	\$42.070,11	ok	ok	\$100.788,96
	E	ok	\$114.315,31	ok	ok	\$162.924,50	ok	ok	\$160.524,50	ok	ok	\$160.524,50	ok	ok	\$758.813,31
	C	ok	\$54.520,21	ok	x	\$75.825,18	ok	x	\$74.625,18	ok	ok	\$92.389,12	ok	ok	\$390.948,81
	A	x		ok	x	\$45.036,51	ok	x	\$42.721,31	ok	ok	\$61.685,25	ok	ok	\$209.928,32
	A	x		x	x		x	x		ok	x	\$41.699,31	ok	ok	\$100.047,36
TOTALES		-	\$423.271,82	-	-	\$947.362,17	-	-	\$1.214.732,44	-	-	\$1.604.181,04	-	-	\$5.997.717,09

Tabla 39, Egresos por año.

Fuente: IERSE - Universidad del Azuay.
Elaboración: IERSE - Universidad del Azuay.

1. GAD PARROQUIALES																							
AÑO	CATEGORIA	PARROQUIA	PERSONAL*																				
			JEFE DE LA UNIDAD DE CONTROL PARROQUIAL Y ADMINISTRADOR DE CONVENIO UICP/UITP				COORDINADOR UITDH				TECNICO ARQUITECTO				TOPÓGRAFO				INSPECTOR (Servidor público de apoyo)				
			Nro.	Escala salarial Ejecutivo	ESCALA SALARIAL	Nro.	Escala salarial Ejecutivo	ESCALA SALARIAL	Nro.	Sueldo	Subtotal	ESCALA SALARIAL	Nro. Trámites (Licencias)	Valor	subtotal	ESCALA SALARIAL	Nro.	Sueldo	subtotal	ESCALA SALARIAL	Trámites Totales		
AÑO 2022	E	BAÑOS	1	2.233,42	SP6				2	1.725,47	3.450,93	SP4	34	1.569,65	1.569,65	SP3	2	1.175,45	2.350,89	SPApoyo 4	5,2		
AÑO 2023-2024	E	BAÑOS	1	2.233,42	SP6				2	1.725,47	3.450,93	SP4	34	1.569,65	1.569,65	SP3	2	1.175,45	2.350,89	SPApoyo 4	5,2		
AÑO 2025	E	BAÑOS	1	2.233,42	SP6			1	1.437,21			SP2	34	1.569,65	1.569,65	SP3	2	1.175,45	2.350,89	SPApoyo 4	5,2		
2. GAD PARROQUIALES																							
AÑO	CATEGORIA	PARROQUIA	PERSONAL*																				
			JEFE DE LA UNIDAD TÉCNICA TERRITORIAL PARROQUIAL Y ADMINISTRADOR DE CONVENIO				COORDINADOR UITDH				TECNICO ARQUITECTO				TOPÓGRAFO				INSPECTOR (Servidor público de apoyo)				
			Nro.	Escala salarial Ejecutivo	ESCALA SALARIAL	Nro.	Escala salarial Ejecutivo	ESCALA SALARIAL	Nro.	Sueldo	Subtotal	ESCALA SALARIAL	Nro. Trámites (Licencias)	Valor	subtotal	ESCALA SALARIAL	Nro.	Sueldo	subtotal	ESCALA SALARIAL	Trámites Totales		
AÑO 2023	A	CHAUCHA	1	1.569,65	SP3			1	1.437,21			SP2	-	-	-	0,50	30,00	15,00	1	1.002,49	1.002,49	SPApoyo 2	6
AÑO 2024-2025	A	CHAUCHA	1	1.569,65	SP3			1	1.437,21			SP2	-	-	-	0,50	30,00	15,00	1	1.002,49	1.002,49	SPApoyo 2	6
3. GAD PARROQUIALES																							
AÑO	CATEGORIA	PARROQUIA	PERSONAL*																				
			JEFE DE LA UNIDAD TÉCNICA TERRITORIAL PARROQUIAL Y ADMINISTRADOR DE CONVENIO				COORDINADOR UITDH				TECNICO ARQUITECTO				TOPÓGRAFO				INSPECTOR (Servidor público de apoyo)				
			Nro.	Escala salarial Ejecutivo	ESCALA SALARIAL	Nro.	Escala salarial Ejecutivo	ESCALA SALARIAL	Nro.	Sueldo	Subtotal	ESCALA SALARIAL	Nro. Trámites (Licencias)	Valor	subtotal	ESCALA SALARIAL	Nro.	Sueldo	subtotal	ESCALA SALARIAL	Trámites Totales		
AÑO 2024	A	CHECA	1	1.569,65	SP3				-	-	-	-	2	30,00	60,00	-	1	1.002,49	1.002,49	SPApoyo 2	6		
AÑO 2025	A	CHECA	1	1.569,65	SP3			1	1.437,21			SP2	-	-	-	2	30,00	60,00	1	1.002,49	1.002,49	SPApoyo 2	6

MUNICIPALIDAD DE BAÑOS																			
GASTOS OPERACIONALES										GASTOS DE INVERSIÓN				VALOR TOTAL DEL CONVENIO					
VENIA (Servidor público de apoyo)			Técnico-a de Desarrollo Social o Económico parroquial		CADENERO	TOTAL TALENTO HUMANO MENSUAL	SUBTOTAL TALENTO HUMANO ENERO-DICIEMBRE	Imprevistos 3%	TOTAL TALENTO HUMANO ENERO-DICIEMBRE	Transporte	Equipos Informáticos	Materiales y Suministros de oficina / Mantenimiento de equipo informático	\$s. Básicos Incl. Internet (CONTRAPARTE PARROQUIAL)	Alquiler Oficina	TOTAL GASTOS OPERACIONALES MENSUALES	TOTAL GASTOS OPERACIONALES S ENERO - DICIEMBRE	MOBILIARIO	TOTAL GASTOS DE INVERSIÓN	VALOR TOTAL DEL CONVENIO
PS	Sueldo	Subtotal	ESCALA SALARIAL																
7	944.84	944.84	SP Apoyo I	CONTRAPARTE PARROQUIAL	CONTRAPARTE PARROQUIAL	10.549,73	126.596,81	3.797,90	130.394,71	500,00	8.288,00	200,00	CONTRAPARTE PARROQUIAL	CONTRAPARTE PARROQUIAL	700,00	16.688,00	907,20	907,20	147.989,91
7	944.84	944.84	SP Apoyo I	CONTRAPARTE PARROQUIAL	CONTRAPARTE PARROQUIAL	10.549,73	126.596,81	3.797,90	130.394,71	500,00	500,00	200,00	CONTRAPARTE PARROQUIAL	CONTRAPARTE PARROQUIAL	1.200,00	14.400,00	-	-	144.794,71
7	944.84	944.84	SP Apoyo I	CONTRAPARTE PARROQUIAL	CONTRAPARTE PARROQUIAL	11.986,95	143.843,35	4.315,30	148.158,65	600,00	500,00	200,00	CONTRAPARTE PARROQUIAL	CONTRAPARTE PARROQUIAL	1.300,00	16.800,00	-	-	164.958,65
MUNICIPALIDAD DE CHAUCHA																			
GASTOS OPERACIONALES										GASTOS DE INVERSIÓN				VALOR TOTAL DEL CONVENIO					
VENIA (Servidor público de apoyo)			Técnico-a de Desarrollo Social o Económico parroquial		CADENERO	TOTAL TALENTO HUMANO MENSUAL	SUBTOTAL TALENTO HUMANO ENERO-DICIEMBRE	Imprevistos 3%	TOTAL TALENTO HUMANO ENERO-DICIEMBRE	Transporte	Equipos Informáticos	Materiales y Suministros de oficina / Mantenimiento de equipo informático	\$s. Básicos Incl. Internet (CONTRAPARTE PARROQUIAL)	Alquiler Oficina	TOTAL GASTOS OPERACIONALES MENSUALES	TOTAL GASTOS OPERACIONALES S ENERO - DICIEMBRE	MOBILIARIO	TOTAL GASTOS DE INVERSIÓN	VALOR TOTAL DEL CONVENIO
CONTRAPARTE GAD PARROQUIAL	CONTRAPARTE PARROQUIAL	CONTRAPARTE PARROQUIAL																	
CONTRAPARTE GAD PARROQUIAL	CONTRAPARTE PARROQUIAL	CONTRAPARTE PARROQUIAL	CONTRAPARTE PARROQUIAL	CONTRAPARTE PARROQUIAL	CONTRAPARTE PARROQUIAL	4.024,36	48.292,28	1.448,77	49.741,05	220,00	4.928,00	120,00	CONTRAPARTE PARROQUIAL	CONTRAPARTE PARROQUIAL	340,00	9.008,00	907,20	907,20	59.656,25
CONTRAPARTE GAD PARROQUIAL	CONTRAPARTE PARROQUIAL	CONTRAPARTE PARROQUIAL	CONTRAPARTE PARROQUIAL	CONTRAPARTE PARROQUIAL	CONTRAPARTE PARROQUIAL	4.024,36	48.292,28	1.448,77	49.741,05	220,00	200,00	120,00	CONTRAPARTE PARROQUIAL	CONTRAPARTE PARROQUIAL	540,00	6.480,00	-	-	56.221,05
MUNICIPALIDAD DE CHECA																			
GASTOS OPERACIONALES										GASTOS DE INVERSIÓN				VALOR TOTAL DEL CONVENIO					
VENIA (Servidor público de apoyo)			Técnico-a de Desarrollo Social o Económico parroquial		CADENERO	TOTAL TALENTO HUMANO MENSUAL	SUBTOTAL TALENTO HUMANO ENERO-DICIEMBRE	Imprevistos 3%	TOTAL TALENTO HUMANO ENERO-DICIEMBRE	Transporte	Equipos Informáticos	Materiales y Suministros de oficina / Mantenimiento de equipo informático	\$s. Básicos Incl. Internet (CONTRAPARTE PARROQUIAL)	Alquiler Oficina	TOTAL GASTOS OPERACIONALES MENSUALES	TOTAL GASTOS OPERACIONALES S ENERO - DICIEMBRE	MOBILIARIO	TOTAL GASTOS DE INVERSIÓN	VALOR TOTAL DEL CONVENIO
CONTRAPARTE GAD PARROQUIAL	CONTRAPARTE PARROQUIAL	CONTRAPARTE PARROQUIAL																	
CONTRAPARTE GAD PARROQUIAL	CONTRAPARTE PARROQUIAL	CONTRAPARTE PARROQUIAL	CONTRAPARTE PARROQUIAL	CONTRAPARTE PARROQUIAL	CONTRAPARTE PARROQUIAL	2.632,15	31.585,74	947,57	32.533,31	220,00	3.808,00	120,00	CONTRAPARTE PARROQUIAL	CONTRAPARTE PARROQUIAL	340,00	7.888,00	907,20	907,20	41.328,51
CONTRAPARTE GAD PARROQUIAL	CONTRAPARTE PARROQUIAL	CONTRAPARTE PARROQUIAL	CONTRAPARTE PARROQUIAL	CONTRAPARTE PARROQUIAL	CONTRAPARTE PARROQUIAL	4.069,36	48.832,28	1.464,97	50.297,25	220,00	200,00	120,00	CONTRAPARTE PARROQUIAL	CONTRAPARTE PARROQUIAL	540,00	7.680,00	-	-	57.977,25

4. GAD PARROQUIAL DE CUMBE																						
AÑO	CATEGORIA	PARROQUIA	PERSONAL*																			
			JEFE DE LA UNIDAD DE CONTROL PARROQUIAL Y ADMINISTRADOR DE CONVENIO UICP/UITP				COORDINADOR UITH				TECNICO ARQUITECTO				TOPÓGRAFO				INSPECTOR (Servidor público de apoyo)			
			Nro.	Escda salarial Efectivo	ESCALA SALARIAL	Nro.	Escda salarial Efectivo	ESCALA SALARIAL	Nro.	Sueldo	Subtotal	ESCALA SALARIAL	Nro. Trámiles (Licencias)	Valor	subtotal	ESCALA SALARIAL	Nro.	Sueldo	subtotal	ESCALA SALARIAL	Trámil Totale	
AÑO 2021	A	CHIKUINTAD	1	1.298,50	SP3				-	-	-	6	30,00	180,00		1	831,44	831,44	SPApoyo 2			
AÑO 2022	A	CHIKUINTAD	1	1.569,65	SP3					-	-	5	30,00	150,00		1	1.002,49	1.002,49	SPApoyo 2			
AÑO 2023-2024	A	CHIKUINTAD	1	1.569,65	SP3					-	-	5	30,00	150,00		1	944,84	944,84	SPApoyo 2			
AÑO 2025	A	CHIKUINTAD	1	1.569,65	SP3			SP2	1	1.437,21		5	30,00	150,00		1	1.002,49	1.002,49	SPApoyo 2			
5. GAD PARROQUIAL DE CUMBE																						
AÑO	CATEGORIA	PARROQUIA	PERSONAL*																			
			JEFE DE LA UNIDAD TÉCNICA TERRITORIAL PARROQUIAL Y ADMINISTRADOR DE CONVENIO				COORDINADOR UITH				TECNICO ARQUITECTO				TOPÓGRAFO				INSPECTOR (Servidor público de apoyo)			
			Nro.	Escda salarial Efectivo	ESCALA SALARIAL	Nro.	Escda salarial Efectivo	ESCALA SALARIAL	Nro.	Sueldo	Subtotal	ESCALA SALARIAL	Nro. Trámiles (Licencias)	Valor	subtotal	ESCALA SALARIAL	Nro.	Sueldo	subtotal	ESCALA SALARIAL	Trámil Totale	
AÑO 2022	A	CUMBE	1	1.569,65	SP3				-	-	-	3	30,00	90,00		1	1.002,49	1.002,49	SPApoyo 2			
AÑO 2023	A	CUMBE	1	1.569,65	SP3				-	-	-	3	30,00	90,00		1	1.002,49	1.002,49	SPApoyo 2			
AÑO 2024	A	CUMBE	1	1.569,65	SP3				-	-	-	3	30,00	90,00		1	1.002,49	1.002,49	SPApoyo 2			
AÑO 2025	A	CUMBE	1	1.569,65	SP3			SP2	1	1.437,21		3	30,00	90,00		1	1.002,49	1.002,49	SPApoyo 2			
6. GAD PARROQUIAL DE CUMBE																						
AÑO	CATEGORIA	PARROQUIA	PERSONAL*																			
			JEFE DE LA UNIDAD TÉCNICA TERRITORIAL PARROQUIAL Y ADMINISTRADOR DE CONVENIO				COORDINADOR UITH				TECNICO ARQUITECTO				TOPÓGRAFO				INSPECTOR (Servidor público de apoyo)			
			Nro.	Escda salarial Efectivo	ESCALA SALARIAL	Nro.	Escda salarial Efectivo	ESCALA SALARIAL	Nro.	Sueldo	Subtotal	ESCALA SALARIAL	Nro. Trámiles (Licencias)	Valor	subtotal	ESCALA SALARIAL	Nro.	Sueldo	subtotal	ESCALA SALARIAL	Trámil Totale	
AÑO 2022	E	EL VALLE	1	2.233,42	SP6				2	1.725,47	3.450,93	#REF!	35	1.569,65	1.569,65	SP3	2	1.175,45	2.350,89	SPApoyo 4	5,2	
AÑO 2023	E	EL VALLE	1	2.233,42	SP6				2	1.725,47	3.450,93	SP4	35	1.569,65	1.569,65	SP3	2	1.175,45	2.350,89	SPApoyo 4	5,2	
AÑO 2024	E	EL VALLE	1	2.233,42	SP6			SP2	1	1.437,21	3.450,93	SP4	35	1.569,65	1.569,65	SP3	2	1.175,45	2.350,89	SPApoyo 4	5,2	
AÑO 2025	E	EL VALLE	1	2.233,42	SP6			SP2	1	1.437,21	3.450,93	SP4	35	1.569,65	1.569,65	SP3	2	1.175,45	2.350,89	SPApoyo 4	5,2	

210

7. GAD PARROQ																					
AÑO	CATEGORIA	PARROQUIA	PERSONAL*																		
			JEFE DE LA UNIDAD TÉCNICA TERRITORIAL PARROQUIAL Y ADMINISTRADOR DE CONVENIO					COORDINADOR UITH			TECNICO ARQUITECTO				TOPOGRAFO				INSPECTOR (Servidor público de apoyo)		
			Nro.	Escala salarial Efectivo	ESCALA SALARIAL	Nro.	Escala salarial Efectivo	ESCALA SALARIAL	Nro.	Sueldo	Subtotal	ESCALA SALARIAL	Nro. Trámites (Licencias)	Valor	subtotal	ESCALA SALARIAL	Nro.	Sueldo	subtotal	ESCALA SALARIAL	Trámites Totales
AÑO 2024	A	ILACAO	1	1.569,65	SP3							14	30,00	420,00		1	1.002,49	1.002,49	SPApoyo 2		
AÑO 2025	A	ILACAO	1	1.569,65	SP3	1	1.437,21	SP2				14	30,00	420,00		1	1.002,49	1.002,49	SPApoyo 2		
8. GAD PARROQUI																					
AÑO	CATEGORIA	PARROQUIA	PERSONAL*																		
			JEFE DE LA UNIDAD TÉCNICA TERRITORIAL PARROQUIAL Y ADMINISTRADOR DE CONVENIO					COORDINADOR UITH			TECNICO ARQUITECTO				TOPOGRAFO				INSPECTOR (Servidor público de apoyo)		
			Nro.	Escala salarial Efectivo	ESCALA SALARIAL	Nro.	Escala salarial Efectivo	ESCALA SALARIAL	Nro.	Sueldo	Subtotal	ESCALA SALARIAL	Nro. Trámites (Licencias)	Valor	subtotal	ESCALA SALARIAL	Nro.	Sueldo	subtotal	ESCALA SALARIAL	Trámites Totales
AÑO 2023	A	MOLLETURO	1	1.569,65	SP3	1	1.437,21	SP2				0,50	30,00	15,00		1	1.002,49	1.002,49	SPApoyo 2		
AÑO 2024-2025	A	MOLLETURO	1	1.569,65	SP3	1	1.437,21	SP2				0,50	30,00	15,00		1	1.002,49	1.002,49	SPApoyo 2		
9. GAD PARRO																					
AÑO	CATEGORIA	PARROQUIA	PERSONAL*																		
			JEFE DE LA UNIDAD TÉCNICA TERRITORIAL PARROQUIAL Y ADMINISTRADOR DE CONVENIO					COORDINADOR UITH			TECNICO ARQUITECTO				TOPOGRAFO				INSPECTOR (Servidor público de apoyo)		
			Nro.	Escala salarial Efectivo	ESCALA SALARIAL	Nro.	Escala salarial Efectivo	ESCALA SALARIAL	Nro.	Sueldo	Subtotal	ESCALA SALARIAL	Nro. Trámites (Licencias)	Valor	subtotal	ESCALA SALARIAL	Nro.	Sueldo	subtotal	ESCALA SALARIAL	Trámites Totales
AÑO 2023	A	NULTI	1	1.569,65	SP3							18	30,00	540,00		1	1.002,49	1.002,49	SPApoyo 2		
AÑO 2024	A	NULTI	1	1.569,65	SP3							18	30,00	540,00		1	1.002,49	1.002,49	SPApoyo 2		
AÑO 2025	A	NULTI	1	1.569,65	SP3	1	1.437,21	SP2				18	30,00	540,00		1	1.002,49	1.002,49	SPApoyo 2		

[illegible]

Tabla 42. Presupuesto detallado de los GAD Parroquiales de Llaoca, Molleturo y Nulti, para la implementación del Modelo

10. GAD PARROQUIAL DE OCTAVIO CORDERO PALACIOS																									
AÑO	CATEGORIA	PARROQUIA	PERSONAL*																						
			JEFE DE LA UNIDAD TÉCNICA TERRITORIAL PARROQUIAL Y ADMINISTRADOR DE CONVENIO				COORDINADOR UTDH				TECNICO ARQUITECTO				TOPOGRAFO				INSPECTOR (Servidor publico de apoyo)						
			Nro.	Escala salarial Ejecutivo	ESCALA SALARIAL	Nro.	Escala salarial Ejecutivo	ESCALA SALARIAL	Nro.	Sueldo	Subtotal	ESCALA SALARIAL	Nro. Trámites (Licencias)	Valor	subtotal	ESCALA SALARIAL	Nro.	Sueldo	subtotal	ESCALA SALARIAL	Nro.	Sueldo	subtotal	Trámites Totales	
AÑO 2024	A	OCTAVIO CORDERO PALACIOS	1	1.569,65	SP3									30,00	45,00		1,5				1	1.002,49	1.002,49	SPApoyo 2	0
AÑO 2025	A	OCTAVIO CORDERO PALACIOS	1	1.569,65	SP3		1	1.437,21	SP2						30,00	45,00		1,5			1	1.002,49	1.002,49	SPApoyo 2	0
11. GAD PARROQUIAL DE OCTAVIO CORDERO PALACIOS																									
AÑO	CATEGORIA	PARROQUIA	PERSONAL*																						
			JEFE DE LA UNIDAD DE CONTROL PARROQUIAL Y ADMINISTRADOR DE CONVENIO UICP/UITP				COORDINADOR UTDH				TECNICO ARQUITECTO				TOPOGRAFO				INSPECTOR (Servidor publico de apoyo)						
			Nro.	Escala salarial Ejecutivo	ESCALA SALARIAL	Nro.	Escala salarial Ejecutivo	ESCALA SALARIAL	Nro.	Sueldo	Subtotal	ESCALA SALARIAL	Nro. Trámites (Licencias)	Valor	subtotal	ESCALA SALARIAL	Nro.	Sueldo	subtotal	ESCALA SALARIAL	Nro.	Sueldo	subtotal	Trámites Totales	
AÑO 2021	A	PACCHA	1	1.298,50	SP3									30,00	90,00		3				1	831,44	831,44	SPApoyo 2	0
AÑO 2022-2024	A	PACCHA	1	1.569,65	SP3									30,00	150,00		5				1	1.002,49	1.002,49	SPApoyo 2	0
AÑO 2025	A	PACCHA	1	1.569,65	SP3		1	1.437,21	SP2					30,00	150,00		5				1	1.002,49	1.002,49	SPApoyo 2	0
12. GAD PARROQUIAL DE OCTAVIO CORDERO PALACIOS																									
AÑO	CATEGORIA	PARROQUIA	PERSONAL*																						
			JEFE DE LA UNIDAD TÉCNICA TERRITORIAL PARROQUIAL Y ADMINISTRADOR DE CONVENIO				COORDINADOR UTDH				TECNICO ARQUITECTO				TOPOGRAFO				INSPECTOR (Servidor publico de apoyo)						
			Nro.	Escala salarial Ejecutivo	ESCALA SALARIAL	Nro.	Escala salarial Ejecutivo	ESCALA SALARIAL	Nro.	Sueldo	Subtotal	ESCALA SALARIAL	Nro. Trámites (Licencias)	Valor	subtotal	ESCALA SALARIAL	Nro.	Sueldo	subtotal	ESCALA SALARIAL	Nro.	Sueldo	subtotal	Trámites Totales	
AÑO 2023	A	QUINGEO					1	1.437,21	SP2						-								-		0
AÑO 2024-2025	A	QUINGEO	1	1.569,65	SP3		1	1.437,21	SP2					30,00	30,00		1				1	1.002,49	1.002,49	SPApoyo 2	0

STAVIO CORDERO PALACIOS																				
FENTANILLA (Servidor público de apoyo)										GASTOS OPERACIONALES							GASTOS DE INVERSIÓN			VALOR TOTAL DEL CONVENIO
ps	s	Sueldo	Subtotal	ESCALA SALARIAL	Técnico-a de Desarrollo Social o Económico parroquial	CADENERO	TOTAL TALENTO HUMANO MENSUAL	SUBTOTAL TALENTO HUMANO ENERO-DICIEMBRE	Imprevistos 3%	TOTAL TALENTO HUMANO ENERO-DICIEMBRE	Transporte	Equipos Informáticos	Materias y Suministros de oficina / Mantenimiento de equipo informático	Ss. Básicos incl. Internet (CONTRAPARTE PARROQUIAL)	Alquiler Oficina	TOTAL GASTOS OPERACIONALES MENSUALES	TOTAL GASTOS OPERACIONALES S ENERO - DICIEMBRE	MOBILIARIO	TOTAL GASTOS DE INVERSIÓN	
					CONTRAPARTE PARROQUIAL	CONTRAPARTE PARROQUIAL	2.617,15	31.405,74	942,17	32.347,91	220,00	3.808,00	120,00	CONTRAPARTE PARROQUIAL	CONTRAPARTE PARROQUIAL	340,00	7.888,00	907,20	907,20	41.143,11
					CONTRAPARTE PARROQUIAL	CONTRAPARTE PARROQUIAL	4.054,36	48.652,28	1.459,57	50.111,85	220,00	200,00	120,00	CONTRAPARTE PARROQUIAL	CONTRAPARTE PARROQUIAL	540,00	7.480,00	-	-	57.791,85
E PACCHA																				
FENTANILLA (Servidor público de apoyo)										GASTOS OPERACIONALES							GASTOS DE INVERSIÓN			VALOR TOTAL DEL CONVENIO
ps	s	Sueldo	Subtotal	ESCALA SALARIAL	Técnico-a de Desarrollo Social o Económico parroquial	CADENERO	TOTAL TALENTO HUMANO MENSUAL	SUBTOTAL TALENTO HUMANO ENERO-DICIEMBRE	Imprevistos 3%	TOTAL TALENTO HUMANO ENERO-DICIEMBRE	Transporte	Alquiler equipo topográfico	Materias y Suministros de oficina / Mantenimiento de equipo informático	Ss. Básicos incl. Internet (CONTRAPARTE PARROQUIAL)	Alquiler Oficina	TOTAL GASTOS OPERACIONALES MENSUALES	TOTAL GASTOS OPERACIONALES S ENERO - DICIEMBRE	MOBILIARIO	TOTAL GASTOS DE INVERSIÓN	
					CONTRAPARTE PARROQUIAL	CONTRAPARTE PARROQUIAL	2.219,94	26.639,28	2.663,93	29.303,21	220,00	200,00	120,00	CONTRAPARTE PARROQUIAL	CONTRAPARTE PARROQUIAL	540,00	6.480,00	35.783,21		
					CONTRAPARTE PARROQUIAL	CONTRAPARTE PARROQUIAL	2.722,15	32.665,74	979,97	33.645,71	220,00	200,00	120,00	CONTRAPARTE PARROQUIAL	CONTRAPARTE PARROQUIAL	540,00	7.680,00	41.325,71		
					CONTRAPARTE PARROQUIAL	CONTRAPARTE PARROQUIAL	4.159,36	49.912,28	1.497,37	51.409,65	220,00	200,00	120,00	CONTRAPARTE PARROQUIAL	CONTRAPARTE PARROQUIAL	540,00	7.680,00	59.089,65		
UJIAL DE QUINGEO																				
FENTANILLA (Servidor público de apoyo)										GASTOS OPERACIONALES							GASTOS DE INVERSIÓN			VALOR TOTAL DEL CONVENIO
ps	s	Sueldo	Subtotal	ESCALA SALARIAL	Técnico-a de Desarrollo Social o Económico parroquial	CADENERO	TOTAL TALENTO HUMANO MENSUAL	SUBTOTAL TALENTO HUMANO ENERO-DICIEMBRE	Imprevistos 3%	TOTAL TALENTO HUMANO ENERO-DICIEMBRE	Transporte	Equipos Informáticos	Materias y Suministros de oficina / Mantenimiento de equipo informático	Ss. Básicos incl. Internet (CONTRAPARTE PARROQUIAL)	Alquiler Oficina	TOTAL GASTOS OPERACIONALES MENSUALES	TOTAL GASTOS OPERACIONALES S ENERO - DICIEMBRE	MOBILIARIO	TOTAL GASTOS DE INVERSIÓN	
					CONTRAPARTE PARROQUIAL		1.437,21	17.246,54	517,40	17.763,93	220,00	1.568,00	120,00	CONTRAPARTE PARROQUIAL	CONTRAPARTE PARROQUIAL	340,00	5.648,00	907,20	907,20	24.319,13
					CONTRAPARTE PARROQUIAL	CONTRAPARTE PARROQUIAL	4.039,36	48.472,28	1.454,17	49.926,45	220,00	200,00	120,00	CONTRAPARTE PARROQUIAL	CONTRAPARTE PARROQUIAL	540,00	7.680,00	-	-	57.606,45

Tabla 43. Presupuesto detallado de los GAD Parroquiales de O. Cordero Palacios, Paccha y Quingeo, para la implementación del Modelo Fuente: IERSE - Universidad del Azuay. Elaboración: IERSE - Universidad del Azuay.

215

RICAURTE															
GASTOS OPERACIONALES															
VENTANILLA (Servidor público de apoyo)			TOTAL TALENTO HUMANO ENERO - DICIEMBRE	Impendidos 3%	SUBTOTAL TALENTO HUMANO ENERO - DICIEMBRE	TOTAL TALENTO HUMANO MENSUAL	CADENERO	Técnico-a de Desarrollo Social o Económico parroquial	Materias y Suministros de oficina / Mantenimiento de equipo Informático	Equipos Informáticos	Transporte	TOTAL GASTOS OPERACIONALES MENSUALES	TOTAL GASTOS OPERACIONALES S ENERO - DICIEMBRE	VALOR TOTAL DEL CONVENIO	
Pos	Sueldo	Subtotal													
27	783,97	783,97	93.061,20		93.061,20	7.755,10	CONTRAPARTE PARROQUIAL	CONTRAPARTE PARROQUIAL	515,00	234,60	941,00	1.690,60	20.287,20	113.348,40	
27	944,84	944,84	126.596,81	3.797,90	130.394,71	10.549,73	CONTRAPARTE PARROQUIAL	CONTRAPARTE PARROQUIAL	515,00	234,60	700,00	1.449,60	18.595,20	148.989,91	
27	944,84	944,84	143.843,35	4.315,30	148.158,65	11.986,95	CONTRAPARTE PARROQUIAL	CONTRAPARTE PARROQUIAL	515,00	234,60	700,00	1.449,60	18.595,20	166.753,85	
27	944,84	944,84	143.843,35	4.315,30	148.158,65	11.986,95	CONTRAPARTE PARROQUIAL	CONTRAPARTE PARROQUIAL	515,00	234,60	700,00	1.449,60	17.395,20	165.553,85	
SAN JOAQUÍN															
GASTOS OPERACIONALES															
VENTANILLA (Servidor público de apoyo)			TOTAL TALENTO HUMANO ENERO - DICIEMBRE 2020	Impendidos 3%	SUBTOTAL TALENTO HUMANO ENERO - DICIEMBRE 2020	TOTAL TALENTO HUMANO MENSUAL	CADENERO	Técnico-a de Desarrollo Social o Económico parroquial	Materias y Suministros de oficina / Mantenimiento de equipo Informático	Alquiler Equipo Topográfico	Transporte	TOTAL GASTOS OPERACIONALES MENSUALES	TOTAL GASTOS OPERACIONALES S ENERO - DICIEMBRE	VALOR TOTAL DEL CONVENIO	
Pos	Sueldo	Subtotal													
27	783,97	783,97	60.329,41	5.484,49	54.844,92	4.570,41	CONTRAPARTE PARROQUIAL	CONTRAPARTE PARROQUIAL	100,00	500,00	350,00	950,00	11.400,00	71.729,41	
27	944,84	944,84	81.655,50	2.378,32	79.277,18	6.606,43	CONTRAPARTE PARROQUIAL	CONTRAPARTE PARROQUIAL	100,00	500,00	350,00	950,00	12.600,00	94.255,50	
27	944,84	944,84	81.655,50	2.378,32	79.277,18	6.606,43	CONTRAPARTE PARROQUIAL	CONTRAPARTE PARROQUIAL	100,00	500,00	350,00	950,00	11.400,00	93.055,50	
27	944,84	944,84	99.419,43	2.895,71	96.523,72	8.043,64	CONTRAPARTE PARROQUIAL	CONTRAPARTE PARROQUIAL	100,00	500,00	350,00	950,00	12.600,00	112.019,43	
27	944,84	944,84	99.419,43	2.895,71	96.523,72	8.043,64	CONTRAPARTE PARROQUIAL	CONTRAPARTE PARROQUIAL	100,00	500,00	350,00	950,00	11.400,00	110.819,43	
VAL DE SANTA ANA															
GASTOS OPERACIONALES															
VENTANILLA (Servidor público de apoyo)			TOTAL TALENTO HUMANO ENERO - DICIEMBRE	Impendidos 3%	SUBTOTAL TALENTO HUMANO ENERO - DICIEMBRE	TOTAL TALENTO HUMANO MENSUAL	CADENERO	Técnico-a de Desarrollo Social o Económico parroquial	Materias y Suministros de oficina / Mantenimiento de equipo Informático	Equipos Informáticos	Transporte	TOTAL GASTOS OPERACIONALES MENSUALES	TOTAL GASTOS OPERACIONALES S ENERO - DICIEMBRE	MOBILIARIO	VALOR TOTAL DEL CONVENIO
Pos	Sueldo	Subtotal													
CONTRAPARTE GAD PARROQUIAL			32.904,11	958,37	31.945,74	2.662,15	CONTRAPARTE PARROQUIAL	CONTRAPARTE PARROQUIAL	120,00	3.808,00	220,00	340,00	7.888,00	907,20	41.699,31
CONTRAPARTE GAD PARROQUIAL			50.668,05	1.475,77	49.192,28	4.099,36	CONTRAPARTE PARROQUIAL	CONTRAPARTE PARROQUIAL	120,00	200,00	220,00	540,00	7.680,00	-	58.348,05

Tabla 44. Presupuesto detallado de los GAD Parroquiales de Ricaurte, San Joaquín y Santa Ana, para la implementación del Modelo Fuente: IERSE - Universidad del Azuay. Elaboración: IERSE - Universidad del Azuay.

217

QUIL DE SAYAUSI																			
VENANILLA (Servidor público de apoyo)				GASTOS OPERACIONALES												GASTOS DE INVERSIÓN			
				Técnico-a de Desarrollo Social o Económico parroquial	CADENERO	TOTAL TALENTO HUMANO MENSUAL	SUBTOTAL TALENTO HUMANO ENERO-DICIEMBRE	Imprevistos 3%	TOTAL TALENTO HUMANO ENERO-DICIEMBRE	Transporte	Equipos Informáticos	Materiales y Suministros de oficina / Mantenimiento de equipo Informático	Ss. Básicos incl. Internet (CONTRAPARTE PARROQUIAL)	Alquiler Oficina	TOTAL GASTOS OPERACIONALES MENSUALES	TOTAL GASTOS OPERACIONALES \$ ENERO - DICIEMBRE	MOBILIARIO	TOTAL GASTOS DE INVERSIÓN	VALOR TOTAL DEL CONVENIO
Pos	Subido	Subtotal	ESCALA SALARIAL																
27	944.84	944.84	SP Apoyo I	CONTRAPARTE PARROQUIAL	CONTRAPARTE PARROQUIAL	6.606.43	79.277,18	2.378.32	81.655.50	350.00	6.048.00	100.00	CONTRAPARTE PARROQUIAL	CONTRAPARTE PARROQUIAL	450.00	11.448.00	907.20	94.010.70	
27	944.84	944.84	SP Apoyo I	CONTRAPARTE PARROQUIAL	CONTRAPARTE PARROQUIAL	6.606.43	79.277,18	2.378.32	81.655.50	350.00	500.00	100.00	CONTRAPARTE PARROQUIAL	CONTRAPARTE PARROQUIAL	950.00	11.400.00	-	93.055.50	
27	944.84	944.84	SP Apoyo I	CONTRAPARTE PARROQUIAL	CONTRAPARTE PARROQUIAL	8.043.64	96.523.72	2.895.71	99.419.43	350.00	500.00	100.00	CONTRAPARTE PARROQUIAL	CONTRAPARTE PARROQUIAL	950.00	12.600.00	-	112.019.43	
QUIL DE SIDCAY																			
VENANILLA (Servidor público de apoyo)				GASTOS OPERACIONALES												GASTOS DE INVERSIÓN			
				Técnico-a de Desarrollo Social o Económico parroquial	CADENERO	TOTAL TALENTO HUMANO MENSUAL	SUBTOTAL TALENTO HUMANO ENERO-DICIEMBRE	Imprevistos 3%	TOTAL TALENTO HUMANO ENERO-DICIEMBRE	Transporte	Equipos Informáticos	Materiales y Suministros de oficina / Mantenimiento de equipo Informático	Ss. Básicos incl. Internet (CONTRAPARTE PARROQUIAL)	Alquiler Oficina	TOTAL GASTOS OPERACIONALES MENSUALES	TOTAL GASTOS OPERACIONALES \$ ENERO - DICIEMBRE	MOBILIARIO	TOTAL GASTOS DE INVERSIÓN	VALOR TOTAL DEL CONVENIO
Pos	Subido	Subtotal	ESCALA SALARIAL																
CONTRAPARTE GAD PARROQUIAL				CONTRAPARTE PARROQUIAL	CONTRAPARTE PARROQUIAL	2.692,15	32.305,74	969,17	33.274,91	220,00	3.808,00	120,00	CONTRAPARTE PARROQUIAL	CONTRAPARTE PARROQUIAL	340,00	7.888,00	907,20	42.070,11	
CONTRAPARTE GAD PARROQUIAL				CONTRAPARTE PARROQUIAL	CONTRAPARTE PARROQUIAL	4.129,36	49.552,28	1.486,57	51.038,85	220,00	200,00	120,00	CONTRAPARTE PARROQUIAL	CONTRAPARTE PARROQUIAL	540,00	7.480,00	-	58.718,85	
SININCAY																			
VENANILLA (Servidor público de apoyo)				GASTOS OPERACIONALES												GASTOS DE INVERSIÓN			
				Técnico-a de Desarrollo Social o Económico parroquial	CADENERO	TOTAL TALENTO HUMANO MENSUAL	SUBTOTAL TALENTO HUMANO ENERO-DICIEMBRE	Imprevistos 3%	TOTAL TALENTO HUMANO ENERO-DICIEMBRE	Transporte	Equipos Informáticos	Materiales y Suministros de oficina / Mantenimiento de equipo Informático	Ss. Básicos incl. Internet (CONTRAPARTE PARROQUIAL)	Alquiler Oficina	TOTAL GASTOS OPERACIONALES MENSUALES	TOTAL GASTOS OPERACIONALES \$ ENERO - DICIEMBRE	MOBILIARIO	TOTAL GASTOS DE INVERSIÓN	VALOR TOTAL DEL CONVENIO
Pos	Subido	Subtotal	ESCALA SALARIAL																
27	783.97	783.97	SP Apoyo I	CONTRAPARTE PARROQUIAL	CONTRAPARTE PARROQUIAL	8.629,16	102.575,31	1.300,00	103.875,31	620,00	150,00	100,00	CONTRAPARTE PARROQUIAL	CONTRAPARTE PARROQUIAL	870,00	10.440,00	114.315,31		
27	944.84	944.84	SP Apoyo I	CONTRAPARTE PARROQUIAL	CONTRAPARTE PARROQUIAL	12.142,76	145.713,11	4.371,39	150.084,50	620,00	150,00	100,00	CONTRAPARTE PARROQUIAL	CONTRAPARTE PARROQUIAL	870,00	12.840,00	162.924,50		
27	944.84	944.84	SP Apoyo I	CONTRAPARTE PARROQUIAL	CONTRAPARTE PARROQUIAL	12.142,76	145.713,11	4.371,39	150.084,50	620,00	150,00	100,00	CONTRAPARTE PARROQUIAL	CONTRAPARTE PARROQUIAL	870,00	10.440,00	160.524,50		

Tabla 45. Presupuesto detallado de los GAD Parroquiales de Sayausí, Sidcay y Sinincay, para la implementación del Modelo Fuente: IERSE - Universidad del Azuay. Elaboración: IERSE - Universidad del Azuay.

19. GAD PARROQUIAL D																			
AÑO	CATEGORIA	PARROQUIA	JEFE DE LA UNIDAD DE CONTROL PARROQUIAL Y ADMINISTRADOR DE CONVENIO UIC/UITP				COORDINADOR UITH				TECNICO ARQUITECTO				PERSONAL*				
			Nro.		Escala salarial Ejecutivo		Nro.		Escala Salarial		Nro.		Sueldo		Nro.		Sueldo		
			Escala salarial Ejecutivo		Escala Salarial		Escala salarial Ejecutivo		Escala Salarial		Escala Salarial		Subtotal		Escala Salarial		Subtotal		
AÑO 2021	C	TARQUI	1	1.344,00	SP4										1	831,44	831,44	SPApoyo 2	
AÑO 2022	C	TARQUI	1	1.921,79	SP5										2	1.002,49	2.004,98	SPApoyo 2	
AÑO 2023	C	TARQUI	1	1.921,79	SP5										2	1.002,49	2.004,98	SPApoyo 2	
AÑO 2024	C	TARQUI	1	1.921,79	SP5		1	1.437,21	SP2						2	1.002,49	2.004,98	SPApoyo 2	
AÑO 2025	C	TARQUI	1	1.921,79	SP5		1	1.437,21	SP2						2	1.002,49	2.004,98	SPApoyo 2	
20. GAD PARROQUIAL D																			
AÑO	CATEGORIA	PARROQUIA	JEFE DE LA UNIDAD TECNICA TERRITORIAL PARROQUIAL Y ADMINISTRADOR DE CONVENIO				COORDINADOR UITH				TECNICO ARQUITECTO				PERSONAL*				
			Nro.		Escala salarial Ejecutivo		Nro.		Escala Salarial		Nro.		Sueldo		Nro.		Sueldo		
			Escala salarial Ejecutivo		Escala Salarial		Escala salarial Ejecutivo		Escala Salarial		Escala Salarial		Subtotal		Escala Salarial		Subtotal		
AÑO 2022	A	TURI	1	1.569,65	SP3										1	1.002,49	1.002,49	SPApoyo 2	
AÑO 2023	A	TURI	1	1.569,65	SP3										1	1.002,49	1.002,49	SPApoyo 2	
AÑO 2024	A	TURI	1	1.569,65	SP3		1	1.437,21	SP2						1	1.002,49	1.002,49	SPApoyo 2	
AÑO 2025	A	TURI	1	1.569,65	SP3		1	1.437,21	SP2						1	1.002,49	1.002,49	SPApoyo 2	
21. GAD PARROQUIAL D																			
AÑO	CATEGORIA	PARROQUIA	JEFE DE LA UNIDAD TECNICA TERRITORIAL PARROQUIAL Y ADMINISTRADOR DE CONVENIO				COORDINADOR UITH				TECNICO ARQUITECTO				PERSONAL*				
			Nro.		Escala salarial Ejecutivo		Nro.		Escala Salarial		Nro.		Sueldo		Nro.		Sueldo		
			Escala salarial Ejecutivo		Escala Salarial		Escala salarial Ejecutivo		Escala Salarial		Escala Salarial		Subtotal		Escala Salarial		Subtotal		
AÑO 2024	A	VICTORIA DEL PORTEJE	1	1.569,65	SP3										1	1.002,49	1.002,49	SPApoyo 2	
AÑO 2025	A	VICTORIA DEL PORTEJE	1	1.569,65	SP3		1	1.437,21	SP2						1	1.002,49	1.002,49	SPApoyo 2	
GAD PARROQUIAL D																			
AÑO	CATEGORIA	PARROQUIA	JEFE DE LA UNIDAD TECNICA TERRITORIAL PARROQUIAL Y ADMINISTRADOR DE CONVENIO				COORDINADOR UITH				TECNICO ARQUITECTO				PERSONAL*				
			Nro.		Escala salarial Ejecutivo		Nro.		Escala Salarial		Nro.		Sueldo		Nro.		Sueldo		
			Escala salarial Ejecutivo		Escala Salarial		Escala salarial Ejecutivo		Escala Salarial		Escala Salarial		Subtotal		Escala Salarial		Subtotal		
AÑO 2026	D		1	1.921,79	SP 5		1	1.437,21	SP2						2	1.175,45	2.350,89	SPApoyo 4	

[illegible]

Tabla 46. Presupuesto detallado de los GAD Parroquiales de Tarqui, Turi, V. del Portete y Categoría D, para la implementación del Modelo

Fuente: IERSE - Universidad del Azuay.

Elaboración: IERSE - Universidad del Azuay.

4. Ingresos por año por parroquia: Cálculo de los valores que se generan en cada parroquia anualmente, considerando los trámites de la Dirección General de Control Municipal; la Dirección General de Avalúos y Catastros; Impuesto Predial. Inicialmente se realizó una estimación de recaudo parroquial por multas; sin embargo, este rubro fue retirado del análisis de ingresos debido a que el Concejo Cantonal aprobó la nueva ordenanza de control y uso de suelo, y en ella se determinó que las parroquias que cuenten con la delegación de los trámites de control recibirán los valores que se generen en razón de las multas en su territorio y podrán destinarlos para inversión, sin estar sujeto al modelo planteado. *(Tabla 47, Ingresos por año por parroquia.)*

La comparación entre los recursos que generan las parroquias (con los datos actuales, sin la implementación del modelo) frente a el cuadro anterior, que refleja la inversión requerida para sostener las Unidades Propuestas, nos permite concluir que, como se puede apreciar, los valores proyectados 2021-2025 son superiores a los egresos para la implementación del modelo en el mismo período. *(Tabla 50, Gráfico resumen de ingresos y egresos anuales.)*

5. Egresos según línea de tiempo: Cuadro detallado por parroquia, dividiendo los valores requeridos para cada unidad.

(Tabla 48, Egresos por año por parroquia según implementación de unidades en el tiempo.)

6. Egresos año sin inversiones (2026): se ha colocado el valor proyectado para el año 2026, para evidenciar los rubros estándar, sin la consideración de los montos por la inversión de arranque cada vez que se instala una Unidad.

(Tabla 49, Proyección de Egresos de GAD Parroquiales año 2026.)

ITEM	PARROQUIA	CATEGORIA	VALOR 2019 (Fuente: Dir. Financiera)	TODOS LOS TRÁMITES	
				INGRESOS PROYECTADOS AÑO 1	INGRESOS PROYECTADOS AÑO 2
1	BAÑOS	E	\$21.548,97	\$24.134,85	\$26.720,72
2	CHAUCHA	A	\$0,00	\$0,00	\$0,00
3	CHECA	A	\$236,93	\$236,93	\$236,93
4	CHIQUINTAD	A	\$2.815,65	\$2.815,65	\$2.815,65
5	CUMBE	A	\$1.826,98	\$1.826,98	\$1.826,98
6	EL VALLE	E	\$17.944,09	\$20.097,38	\$22.250,67
7	LIACAO	A	\$3.962,87	\$3.962,87	\$3.962,87
8	MOLLETURO	A	\$782,17	\$782,17	\$782,17
9	NULTI	A	\$6.798,94	\$6.798,94	\$6.798,94
10	OCTAVIO CORDERO	A	\$665,36	\$665,36	\$665,36
11	PACCHA	A	\$1.186,80	\$1.186,80	\$1.186,80
12	QUINGO	A	\$477,14	\$477,14	\$477,14
13	RICHAURTE	E	\$32.543,63	\$36.448,87	\$40.354,10
14	SAN JOAQUIN	C	\$25.063,40	\$28.071,01	\$31.078,62
15	SANTA ANA	A	\$705,40	\$705,40	\$705,40
16	SAYAUSI	C	\$6.886,80	\$7.231,14	\$7.575,48
17	SIDCAY	A	\$2.752,91	\$2.752,91	\$2.752,91
18	SININCAY	E	\$21.447,99	\$24.021,75	\$26.595,51
19	TARQUI	C	\$9.358,20	\$9.826,11	\$10.294,02
20	TURI	A	\$7.389,28	\$7.758,74	\$8.128,21
21	VICTORIA DEL PORTE	A	\$7.762,15	\$7.762,15	\$7.762,15
TOTALES			\$172.155,66	\$187.563,14	\$202.970,63

PRESUPUESTO TOTAL GADS PARROQUIALES 2021-2025									
GAD	CATEGORIAS	AÑOS DE IMPLEMENTACIÓN DE UTP - UTP - UTDH					TOTAL GENERAL (5 años)		
		2021	2022	2023	2024	2025			
		TOTAL	TOTAL	TOTAL	TOTAL	TOTAL			
Baños	E		147.989,91	144.794,71	144.794,71	164.958,65	602.537,99		
Chauca	A			59.656,25	56.221,05	56.221,05	172.098,34		
Checa	A				41.328,51	57.977,25	99.305,76		
Chiquintad	A	33.575,28	41.325,71	39.413,15	39.413,15	59.089,65	212.816,93		
Cumbe	A		41.699,31	39.584,11	39.584,11	58.348,05	179.215,59		
El Valle	E		147.989,91	144.794,71	182.722,58	177.322,58	652.829,79		
Llacao	A				45.778,11	62.426,85	108.204,96		
Molleturo	A			59.656,25	56.221,05	56.221,05	172.098,34		
Nulvi	A			47.261,31	44.946,11	63.910,05	156.117,47		
Octavio Cordero	A				41.143,11	57.791,85	98.934,96		
Palacios	A	35.783,21	41.325,71	41.325,71	41.325,71	59.089,65	218.849,99		
Paccha	A			24.319,13	57.606,45	57.606,45	139.532,03		
Quingeo	E	113.348,40	148.989,91	148.989,91	166.753,85	165.553,85	743.635,92		
Ricaurte	C	71.729,41	94.255,50	93.055,50	112.019,43	110.819,43	481.879,26		
San Joaquín	A				41.699,31	58.348,05	100.047,36		
Santa Ana	C			94.010,70	93.055,50	112.019,43	299.085,62		
Sayaquí	A				42.070,11	58.718,85	100.788,96		
Sidcay	E	114.315,31	162.924,50	160.524,50	160.524,50	160.524,50	758.813,31		
Sinincay	C	54.520,21	75.825,18	74.625,18	93.589,12	92.389,12	390.948,81		
Tarqui	A		45.036,51	42.721,31	61.685,25	60.485,25	209.928,32		
Turi	A				41.699,31	58.348,05	100.047,36		
Victoria del Portete	A								
TOTALES		423.271,82	947.362,17	1.214.732,44	1.604.181,04	1.808.169,61	5.997.717,09		

Tabla 48, Egresos por año por parroquia según implementación de unidades en el tiempo.
Fuente: IERSE - Universidad del Azuay.

Elaboración: IERSE - Universidad del Azuay.

1.45	COSTO - BENEFICIO (Ingresos totales / Egresos totales)
Como la cantidad que da como resultado es mayor a 1 puede considerarse que este proyecto es financieramente rentable.	

INGRESOS					
PROYECCIÓN AÑO POR AÑO DE INGRESOS POR CONTROL, AVALUOS Y PREDIOS					
TOTAL 2021	TOTAL 2022	TOTAL 2023	TOTAL 2024	TOTAL 2025	TOTAL 5 AÑOS
\$ 1.703.490,91	\$1.718.898,40	\$1.734.305,88	\$1.749.713,36	\$1.765.120,85	\$8.671.529,40

EGRESOS					
TOTAL 2021	TOTAL 2022	TOTAL 2023	TOTAL 2024	TOTAL 2025	TOTAL 5 AÑOS
\$423.271,82	\$947.362,17	\$1.214.732,44	\$1.604.181,04	\$1.808.169,61	\$5.997.717,09

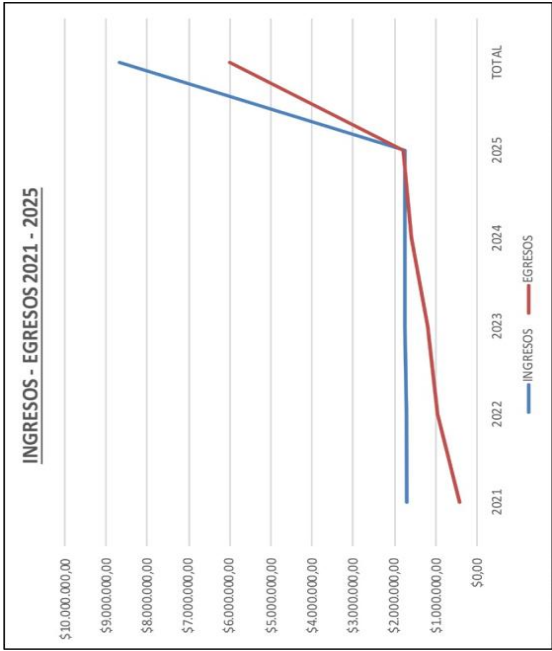


Tabla 50, Gráfico resumen de ingresos y egresos anuales.
Fuente: Dirección General Financiera, IERSE - Universidad del Azuay.
Elaboración: IERSE - Universidad del Azuay.

PRESUPUESTO TOTAL GADS PARROQUIALES 2026 (año sin inversiones)						
GAD	CATEGORIAS	AÑO DE FUNCIONAMIENTO NORMAL DE UTCP - UTPP - UTDH				
		UNIDADES		2026		
		UTPP	UTDH	UTPP	UTDH	TOTAL
Baños	E	ok	ok			163.758,65
Chaucha	A	ok	ok			56.221,05
Checa	A	ok	ok			56.777,25
Chiquintad	A	ok	ok			57.889,65
Cumbe	A	ok	ok			57.148,05
El Valle	E	ok	ok			177.322,58
Ilaqueo	A	ok	ok			61.226,85
Molletrato	A	ok	ok			56.221,05
Nulvi	A	ok	ok			62.710,05
Octavio Cordero						
Palacios	A	ok	ok			56.591,85
Paccha	A	ok	ok			57.889,65
Quingeo	A	ok	ok			56.406,45
Ricaurte	E	ok	ok			165.553,85
San Joaquín	C	ok	ok			110.819,43
Santa Ana	A	ok	ok			57.148,05
Sayausí	C	ok	ok			110.819,43
Sidcay	A	ok	ok			57.518,85
Sinincay	E	ok	ok			160.524,50
Tarqui	C	ok	ok			92.389,12
Turi	A	ok	ok			60.485,25
Victoria del Portete	A	ok	ok			57.148,05
TOTAL						1.792.569,61

Tabla 49, Proyección de Egresos de GAD Parroquiales año 2026
Fuente: Dirección General Financiera, IERSE - Universidad del Azuay.
Elaboración: IERSE - Universidad del Azuay.

3.1.5.3 DETALLE DEL CÁLCULO DE LOS RUBROS PRESUPUESTADOS:

Para el correcto funcionamiento de la UTPP y de la UTDH por parroquia, el presupuesto se ha construido bajo criterios de austeridad y eficiencia, considerando que ambas Unidades, una vez instaladas, compartirán los rubros asignados para Gastos Operativos y de Inversión.

1. Gastos de personal: Como se ha indicado, el presupuesto asignado desde el GAD Municipal estará destinado principalmente para cubrir los gastos de personal, según las estructuras propuestas para las UTPP (categorías AB-C-D-E) y el Coordinador/a de la UTDH.

- La escala salarial utilizada corresponde a la dispuesta por Gobierno Central, que la consideramos más acorde a la situación económica actual.

- En los GAD Parroquiales en los que el pago del salario de los técnicos resulte superior al salario del Presidente del GAD, deberá tener una relación contractual de servicios profesionales contra factura.

- La persona para atención en ventanilla será, según la carga laboral, contraparte del GAD Parroquial, o financiada desde el GAD Municipal, según el siguiente análisis:

1. Parroquias en categoría A-B: contraparte parroquial (menos de 3 trámites diarios de la UTPP)

2. Parroquias en categoría C: financiado por presupuesto desde GAD Municipal, considerando medio tiempo. (hasta 5 trámites diarios de la UTPP)

3. Parroquias en categoría D-E: financiado por presupuesto desde GAD Municipal, considerando tiempo completo (más de 5 trámites diarios de la UTPP)

- La persona que efectúa las labores de "cadenero" será siempre, en todas las categorías, cubierto desde la contraparte parroquial.

- En el caso de la persona para labores de Topografía, según la cantidad de trámites que demanden de este equipo y personal, se ha presupuestado el alquiler y contrato por evento; o la contratación de un topógrafo, a tiempo parcial o tiempo completo.

- La persona que cumple el rol de técnico/técnica en la UTDH será cubierto desde la contraparte parroquial.

- Para imprevistos se ha contemplado un rubro equivalente al 3% del total del rubro de gasto de personal por parroquia; cada parroquia deberá presentar la justificación e informe de ejecución de este fondo, según lo que demande la UTPP y/o la UTDH.

2. Gastos operacionales: que permiten el funcionamiento y el cumplimiento de las metas de las UTPP y UTDH:

- Transporte: El cálculo de transporte se realizó tomando en cuenta la experiencia de los GAD Parroquiales según costos por carrera y número de trámites, según un histórico del alquiler del transporte en las 6 parroquias que iniciaron con UTPP; y, en el caso de que ya dispongan de vehículo propio del GAD se ha establecido un valor techo para combustible, mantenimiento y pago del conductor. ¢

- Equipo informático: El valor de los equipos informáticos se ha proyectado según datos del catálogo de compras públicas revisado en mayo del 2021, entre \$1.120 y \$1.200

este rubro únicamente los valores para mobiliario. Todos los bienes adquiridos con el presupuesto del GAD Municipal pasan a ser parte del inventario del GAD Parroquial.

- **Mobiliario:** Se proyecta un valor básico (según datos referenciales del catálogo de compras públicas consultado en mayo 2021), considerando una estación de trabajo para el personal de UTPP y coordinador de UTDH; el resto de mobiliario necesario será contraparte del GAD Parroquial. (*Tabla 51. Proyección de costos de mobiliario básico*)

por cada computadora y \$448 para cada impresora. Las computadoras se consideran una por cada profesional de la UTPP y el Coordinador de la UTDH; y las impresoras una por parroquia.

- **Materiales y suministros de oficina y mantenimiento de equipos informáticos:** Estos valores han sido presupuestados con base a proyecciones realizadas por los GADS parroquiales que actualmente cuentan con UTCP, según los datos históricos de gastos reales, con información proporcionada por la UDES-COM. Para las demás parroquias se ha asignado valores base, según la categoría de la UTPP.

- **Servicios básicos que incluyen internet:** contraparte del GAD Parroquial.

- **Alquiler de oficina:** contraparte parroquial. La UTPP y UTDH deberían funcionar idealmente dentro de las mismas instalaciones del GAD Parroquial sean éstas propias o arrendadas; si por cualquier razón no fuere posible, el GAD Parroquial deberá proporcionar el lugar idóneo para su instalación

3. Gastos de inversión: Se ha insertado en

MOBILIARIO BÁSICO				
DESCRIPCIÓN	CANTIDAD	P. UNITARIO	P. TOTAL	IVA 12%
ESCRITORIO	2	\$240,00	\$480,00	\$57,60
SILLA	4	\$82,50	\$330,00	\$39,60
TOTAL			\$810,00	\$97,20
				\$907,20

Tabla 51. Proyección de costos de mobiliario básico.
Fuente: Dirección General Financiera, IERSE - Universidad del Azuay.
Elaboración: IERSE - Universidad del Azuay.

3.2 PLAN CUATRIENAL - IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO TERRITORIAL DE LAS PARROQUIAS RURALES DEL CANTÓN CUENCA

El Modelo Territorial para el Desarrollo Humano Integral de las Parroquias Rurales del Cantón Cuenca, ha sido desarrollado pensando su implementación en un horizonte de cuatro años, arrancando desde el año 2022, en que se trasformarán las UTCP vigentes en las UTPP.

Para el cumplimiento de la planificación, tanto la administración ejecutiva, cuanto el órgano legislativo del Cantón, deberán realizar los actos concurrentes, incluida la aprobación presupuestaria.

Así el año 2021 se convierte en el año preparatorio, para garantizar el marco normativo (Ordenanza) y prever el presupuesto para la implementación a partir del año 2022.

En el gráfico siguiente, se expresa la implementación con el presupuesto anual requerido y que deberá ser considerado cada vez en la aprobación presupuestaria anual: (el detalle por parroquia se encuentra en el segmento anterior de presupuesto, *Tablas 40 - 46*).

Por otro lado, una vez suscritos los convenios con los GAD Parroquiales, según lo determi-

na la Ordenanza propuesta, la línea de tiempo sería:

a) Una vez suscrito el convenio, dentro de los primeros 30 días del año, los GAD Parroquiales deberán instalar la Unidad Técnica Territorial Parroquial y la Unidad Técnica de Desarrollo Humano, según corresponda a la planificación para la implementación en la parroquia. Una vez instaladas estas unidades, empezarán a ejecutar los trámites y acciones transferidas por parte del GAD Municipal.

b) Posteriormente, los GAD Parroquiales se encontrarán obligados a presentar los informes técnicos y económicos requeridos por la municipalidad. Estos informes servirán para la continua evaluación y eficacia del modelo de gestión por parte de la UDESCOM.

c) Para la elaboración de los presupuestos de los años siguientes, los GAD Parroquiales se encontrarán obligados a presentar una proyección de gastos del año siguiente, donde se contemplarán los recursos necesarios para el funcionamiento de las Unidades Técnicas Territoriales y de Desarrollo Humano.

Esta proyección deberá ser realizada en el último trimestre del año y tendrá como base obligada el presupuesto general constante en este documento.

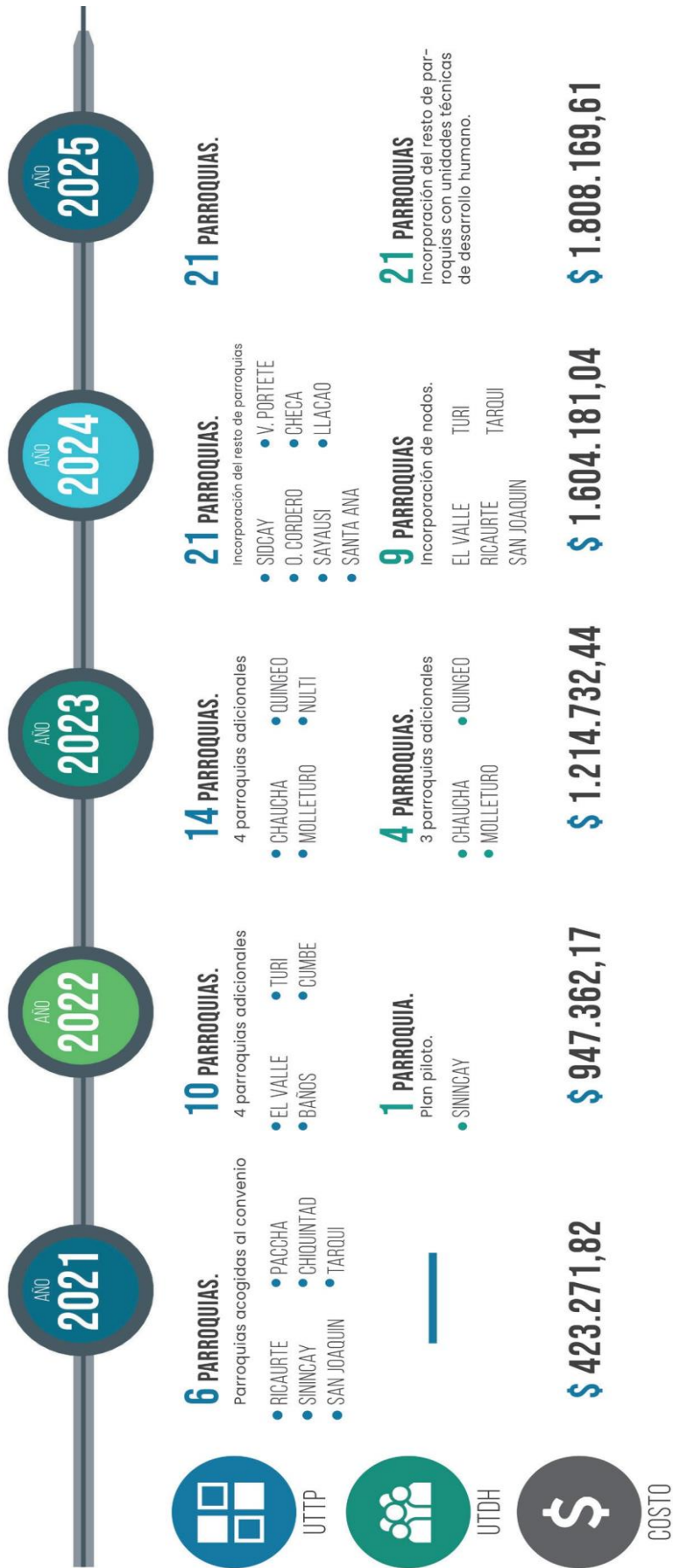


Figura 31. Cuadro resumen de implementación por año de Unidades Técnicas Territoriales y de Desarrollo Humano.

Elaboración: IERSE - Universidad del Azuayo.

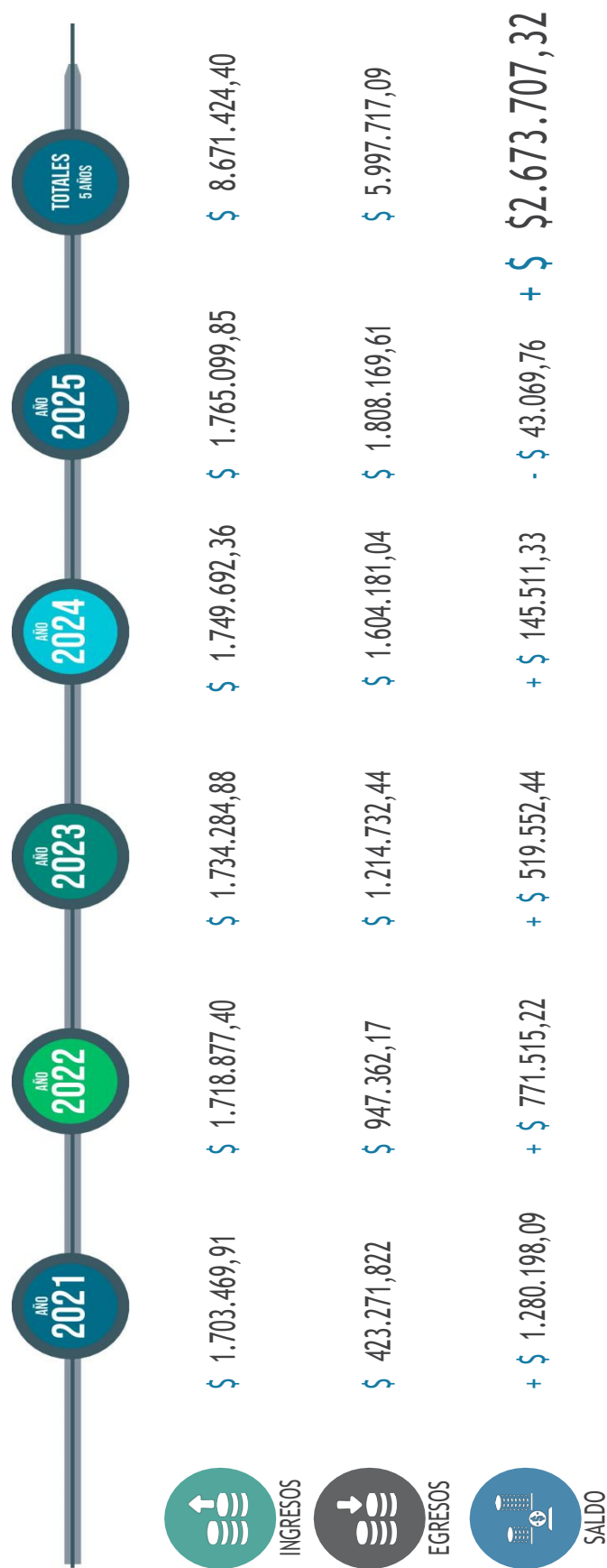


Figura 32. Cuadro resumen de ingresos y egresos por año una vez implementado el modelo.
Elaboración: IERSE - Universidad del Azuay.

3.2.1 CAPACITACIÓN Y EVALUACIÓN SIMULTÁNEA

La dinámica municipal obliga a que las Parroquias mantengan una constante capacitación y actualización, de manera que cada cambio implementado en los procesos de legados dentro del GAD Municipal pueda ser inmediata y satisfactoriamente atendido desde las parroquias.

Por otro lado, en el área de la UTDH, la formación y capacitación oportuna permitirá que los técnicos estén en sintonía con las políticas públicas emitidas, y sensibilizados frente a los problemas de coyuntura que requerirán de su actuación.

La capacitación en temas propios de la administración pública será siempre necesaria, de manera particular en los períodos de cambio de administración; por ello, recomendamos que, desde la Dirección General de Participación y Gobernabilidad en coordinación con UDESCOM y el departamento de Talento Humano, implementen un programa de formación, para técnicos parroquia-

les y municipales, enfocado en el Modelo de Gestión planteado.

Una vez aprobado por el Concejo Cantonal, la Dirección de Descentralización y Desarrollo Rural (actual UDESCOM) deberá iniciar de inmediato el proceso de capacitación, tanto al interior del GAD Municipal, cuanto hacia las parroquias, encaminada a cumplir con la línea de tiempo propuesta, ajustado a cada parroquia para la incorporación en el modelo; cada una de las direcciones involucradas deberá prestar la colaboración necesaria afín de garantizar la correcta delegación y actuación de las parroquias.

Si bien la implementación total del Modelo se concretará recién en el año 2025, y no será posible tener una evaluación del impacto en el territorio de manera global, la propuesta permite que cada año se realice una evaluación en detalle de cada GAD Parroquial. Para finales del año 2023, será importante realizar una evaluación en conjunto de los impactos de la implementación de las Unidades Técnicas y verificar correcciones a implementarse.

Al final del año 2025 será necesaria la eva-

luación cuatrienal, que se enfocará en el análisis de posibles nuevos trámites o procesos a delegar.

Recomendamos mantener la atención sobre los trámites de la Dirección General de Avalúos y Catastros, que, una vez concluidos los procesos internos en marcha al momento, pueda valorarse modificar la propuesta actual en que las UTPP quedan únicamente para la recepción de documentación.

3.2.2 ESTRATEGIAS DE IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO:

Sobre el Convenio para la implementación del modelo:

La propuesta del Modelo de Gestión Territorial, no solo implica la delegación de competencias, sino además un ejercicio concurrente de las competencias y funciones del GAD Municipal con los GAD Parroquiales. Por esto creemos necesario la suscripción de un Convenio Específico para implementar el modelo, convenio que deberá contener en sus cláusulas todos los requisitos legales y reglamentarios requeridos para las delegaciones,

cooperaciones y concurrencias que implica la implementación del presente modelo. El objeto del mencionado convenio será **"La implementación del MODELO TERRITORIAL PARA EL DESARROLLO HUMANO INTEGRAL DE LAS PARROQUIAS RURALES DEL CANTÓN CUENCA por parte del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Cuenca, a favor del Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Rural de _ según lo dispuesto en la "ORDENANZA QUE REGULA LA DESCENTRALIZACIÓN, EL PROCEDIMIENTO DE DELEGACIÓN Y LA IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO DE GESTIÓN TERRITORIAL PARA EL DESARROLLO HUMANO INTEGRAL PARA LAS PARROQUIAS RURALES DEL CANTÓN CUENCA"**.

Es decir, se recomienda que dicho convenio sea lo más genérico posible, pues el éxito en la implementación del presente modelo, será la uniformidad de su proceso. El mencionado convenio deberá sujetarse a la hoja de ruta planteada en este documento, para poder solventar en un solo acto jurídico la implementación total del modelo en favor de la parroquia, es decir tanto la implementación de la UTTP como de la UTDH, aún en las parroquias en las que medie un intervalo de

dos años entre una y otra.

Al igual que lo considerado para el convenio suscrito para finalizar el período 2020 con las Unidades Técnicas de Control Parroquial, es indispensable considerar que la entrega de recursos se lo haga en una relación de 60-40, de manera que las parroquias cuenten con la liquidez necesaria para trabajar sin excusas, y que el GAD Municipal pueda ejercer su facultad fiscalizadora a cabalidad.

En todo lo no previsto en la Ordenanza y el convenio, prevalecerá lo dispuesto en la normativa nacional vigente. Es importante insistir en el apoyo y asesoría legal que el GAD Municipal está permanentemente obligado a brindar a las Parroquias, para evitar que los administrados pretendan usar el derecho para evadir el cumplimiento de la norma y de las resoluciones; también para evitar la existencia de conductas anti éticas y constitutivas de delito considerando que el GAD Municipal goza de la certificación ISO 37001 de política antisoborno.

Sobre la implementación del Modelo como una política pública cantonal.

La importancia de la implementación in-

tegra del modelo propuesto en el presente documento, radica en la necesidad de un desarrollo equilibrado de todos los territorios.

Por ello, la Ordenanza que lo eleva a política pública, establece la implementación del Modelo como un proceso obligatorio tanto para el GAD Municipal como para los GAD Parroquiales que ha sido pensado de manera general y abstracta para todo el territorio del cantón, escuchando las necesidades específicas del GAD Municipal y de los GAD Parroquiales.

Creemos que el proceso planteado no debe dejar a nadie atrás; el efecto positivo podrá ser evaluado a partir de su funcionamiento integral; se busca un proceso de descentralización planificado para la totalidad del territorio del cantón.

Dejamos sentada la preocupación que la implementación parcial o en favor de algunas parroquias, podría incrementar las brechas que existen en los territorios más pequeños que históricamente han sido excluidos; por el contrario la propuesta busca que todos los GAD Parroquiales del cantón sean verdaderos Gobiernos de cercanía, que go-

cen de la autonomía y capacidad suficiente para otorgar a sus ciudadanos la solución de las problemáticas más recurrentes en sus territorios, mediante de la formulación y ejecución de planes, programas y proyectos encaminados a mejorar la calidad de vida de su población; contribuir a empoderar a las autoridades parroquiales, otorgándoles la capacidad de controlar y gestionar sus territorios, convirtiéndose en actores claves de la aplicación de la normativa y planificación cantonal; y al GAD Municipal en su conjunto, potenciando su capacidad para articularse con otras instancias tanto públicas como privadas.

BIBLIOGRAFÍA

Consejo de Seguridad Ciudadana (2019). *Cuenca en Cifras 2019*, Boletín estadístico del Consejo de Seguridad Ciudadana de Cuenca. http://csc.gob.ec/CSCWeb/wp-content/uploads/2020/07/BOLET%C3%8DN-CUENCA-EN-CIFRAS-2019_comp.pdf

Consejo de Seguridad Ciudadana (2019). *Informe de casos de Delitos Sexuales Período Comparativo: Enero - Noviembre Años 2019 y 2020*.

Consejo de Seguridad Ciudadana (2019). *Informe de datos estadísticos sobre Violencia de Género Delitos Sexuales Período: 2017 - noviembre 2020*.

Gobierno Autónomo Descentralizado de Cuenca (2020). *Plan de Ordenamiento Territorial*. <http://www.cuenca.gob.ec/?q=vista-descargas>

Gobierno Autónomo Descentralizado de Cuenca (2020). *Plan de Ordenamiento Territorial: alineación PND y ODS*. <http://www.cuenca.gob.ec/?q=vista-descargas>.

Gobierno Autónomo Descentralizado de Cuenca (2020). *Plan de Ordenamiento Territorial: Anexo VI Matriz alineación PND y ODS*. <http://www.cuenca.gob.ec/?q=vista-descargas>

Gobierno Autónomo Descentralizado de Cuenca (2020). *Plan de Ordenamiento Territorial: Anexo XI Análisis financiero corporativo*. <http://www.cuenca.gob.ec/?q=vista-descargas>

Gobierno Autónomo Descentralizado de Cuenca (2020). *Plan de Ordenamiento Territorial-Banco de proyectos*. <http://www.cuenca.gob.ec/?q=vista-descargas>

Gobierno Autónomo Descentralizado de Cuenca (2020). *Plan de Ordenamiento Territorial: ejes temáticos*. <http://www.cuenca.gob.ec/?q=vista-descargas>

- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos INEC (2010). *Encuesta Nacional Población, Ecuador*.
- Ecuador en cifras (2016). *Conozcamos Cuenca*. <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/conozcamos-cuenca-a-traves-de-sus-cifras/>
- Ministerio de Salud Pública (2018). *Acta de Cierre de evaluación externa: Cuenca Saludable*. Sánchez, Cristian, *Diario El Mercurio* (2021), <https://elmercurio.com.ec/2021/04/27/cuenca-esta-golpeada-por-el-desempleo/>
- Pinto, Vanessa (2019). *Informe 2. Políticas de uso y gestión de suelo en los procesos de expansión urbana en Cuenca*. En Durán, G. (Comp). *Recomendaciones de políticas urbanas para el uso y gestión del suelo en Cuenca* (pp. 29-48). Quito, Ecuador: FLACSO
- Pinto, Vanessa (2019). *Informe 2. Políticas de uso y gestión de suelo en los procesos de expansión urbana en Cuenca*. En Durán, G. (Comp). *Recomendaciones de políticas urbanas para el uso y gestión del suelo en Cuenca* (pp. 29-48). Quito, Ecuador: FLACSO
- Aguilar Villanueva, L. (1992). *Hechura de las políticas*. México: Porrúa.
- Bonet, J. (2020). *El Gobierno Local: Descentralización y Autonomía*. FUOC.
- Borja Cevallos, R. (1997). *Enciclopedia de la Política*. Alianza Editorial.
- CGLU. (2016). *El rol de los Gobiernos Locales en el desarrollo económico*. FMC.
- Gropello, D., Cominetti, E., & Cominetti, R. (1998). *La descentralización de la educación y la salud: un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana*. CEEPAL.

Jaramillo Cardona, M. (2010). *La descentralización: una mirada desde las políticas públicas y las relaciones intergubernamentales en la baja California*. Región y Sociedad, pp. 178 - 200.

Oates, W. (1999). *An Essay on Fiscal Federalism*. Journal of Economic Literature.

Ocampo, J. (1998). *En La descentralización de la educación y la salud: un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana*. CEPAL.

Pressman, J., & Wildavsky, A. (1998). *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. Fondo de Cultura Económica.

Rodríguez Peñaherrera, C. (1992). *¿En qué estado está la reforma del Estado? CAAP*.

Rondinelli, D., Nellis, J., & Cheema, S. (1984). *Decentralization in developing Countries: A Review of Recent Experiences*. World Bank, Working papers

Ziccardi, A. (1998). *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*. Porrua.

Leyes:

Asamblea Constituyente del Ecuador. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449.

Asamblea Nacional del Ecuador. (2010). *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*. Registro Oficial Suplemento 303 de 19-oct.-2010.

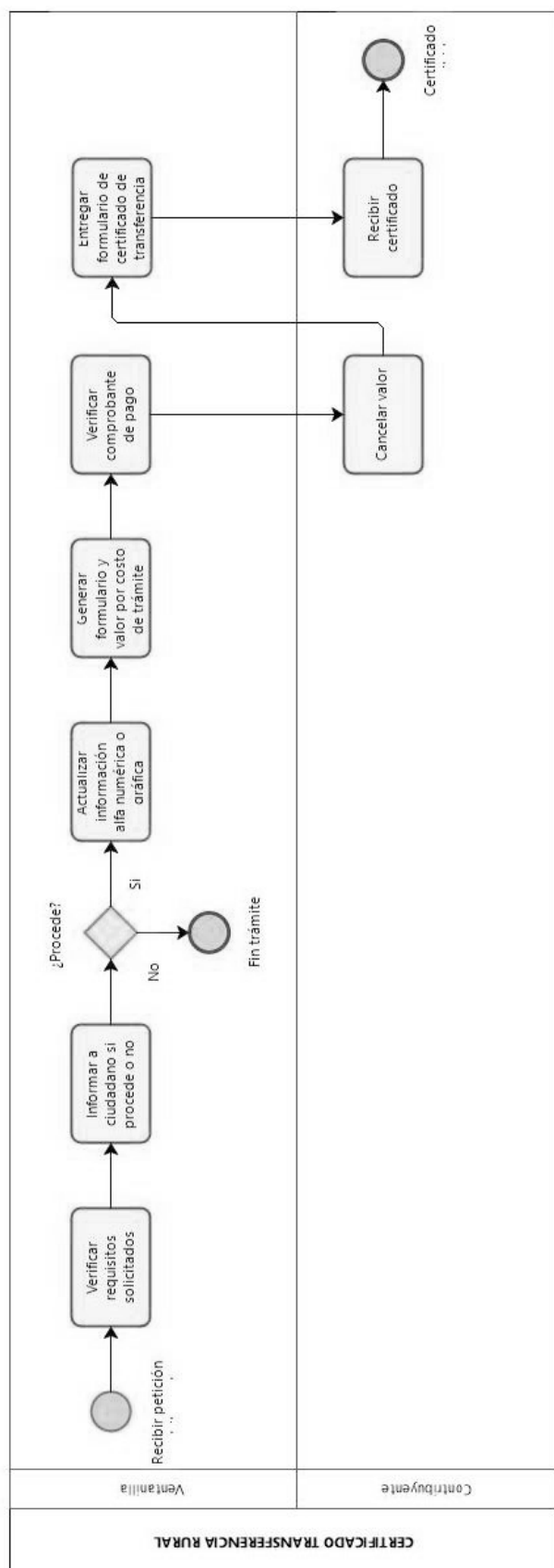
Asamblea Nacional del Ecuador. (2016). *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión De Suelo*. Registro Oficial Suplemento 303 de 05-jul.-2016.

Asamblea Nacional del Ecuador. (2017). Código Orgánico Administrativo. Registro Oficial Suplemento 31 de 07-jul.-2017.

Asamblea Nacional del Ecuador. (2017). Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. Registro Oficial Suplemento 306 de 22-oct.-2010.

ANEXOS

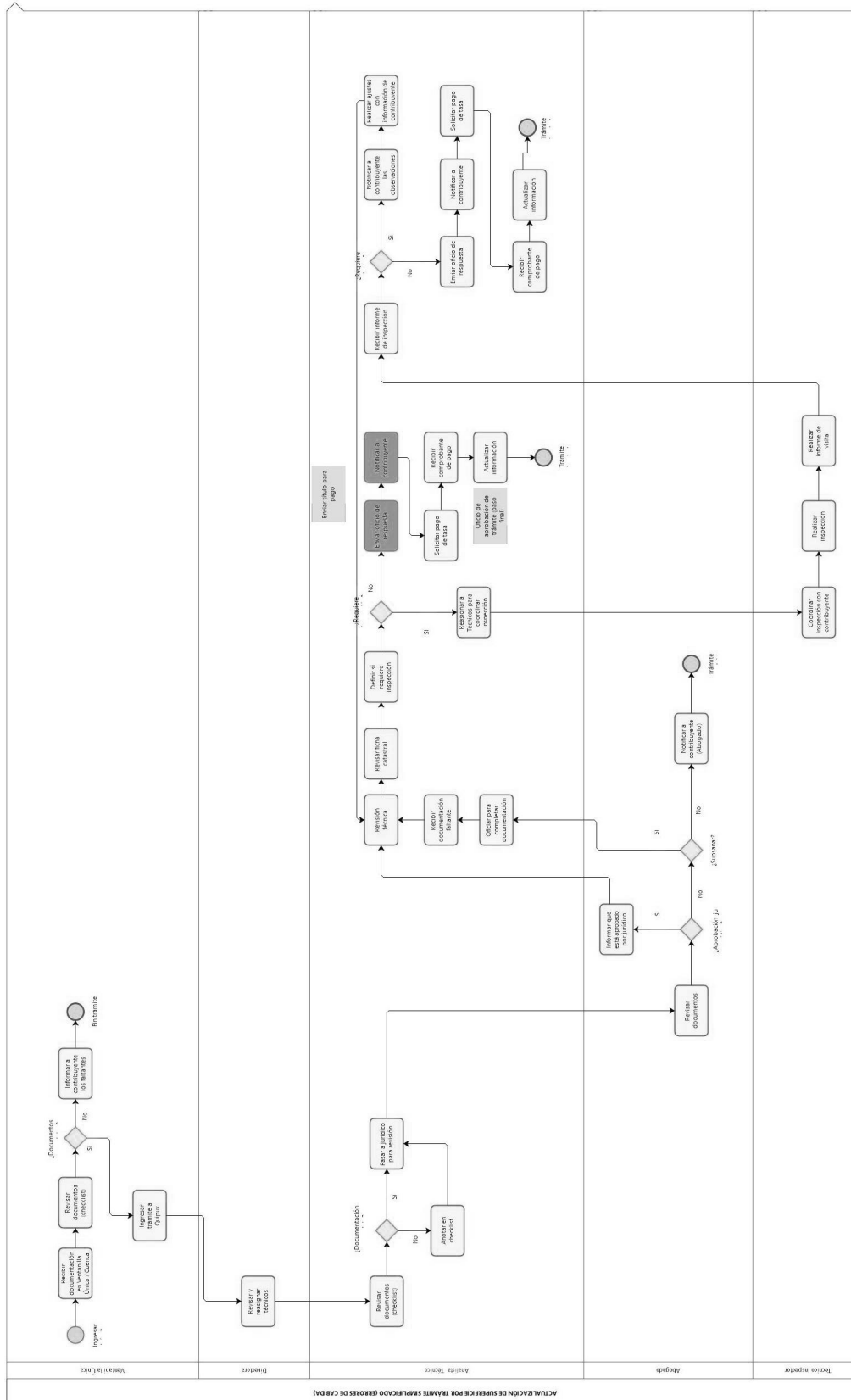
ANEXO01 - PROCESOS DE TRÁMITES DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE AVALÚOS Y CATASTROS.



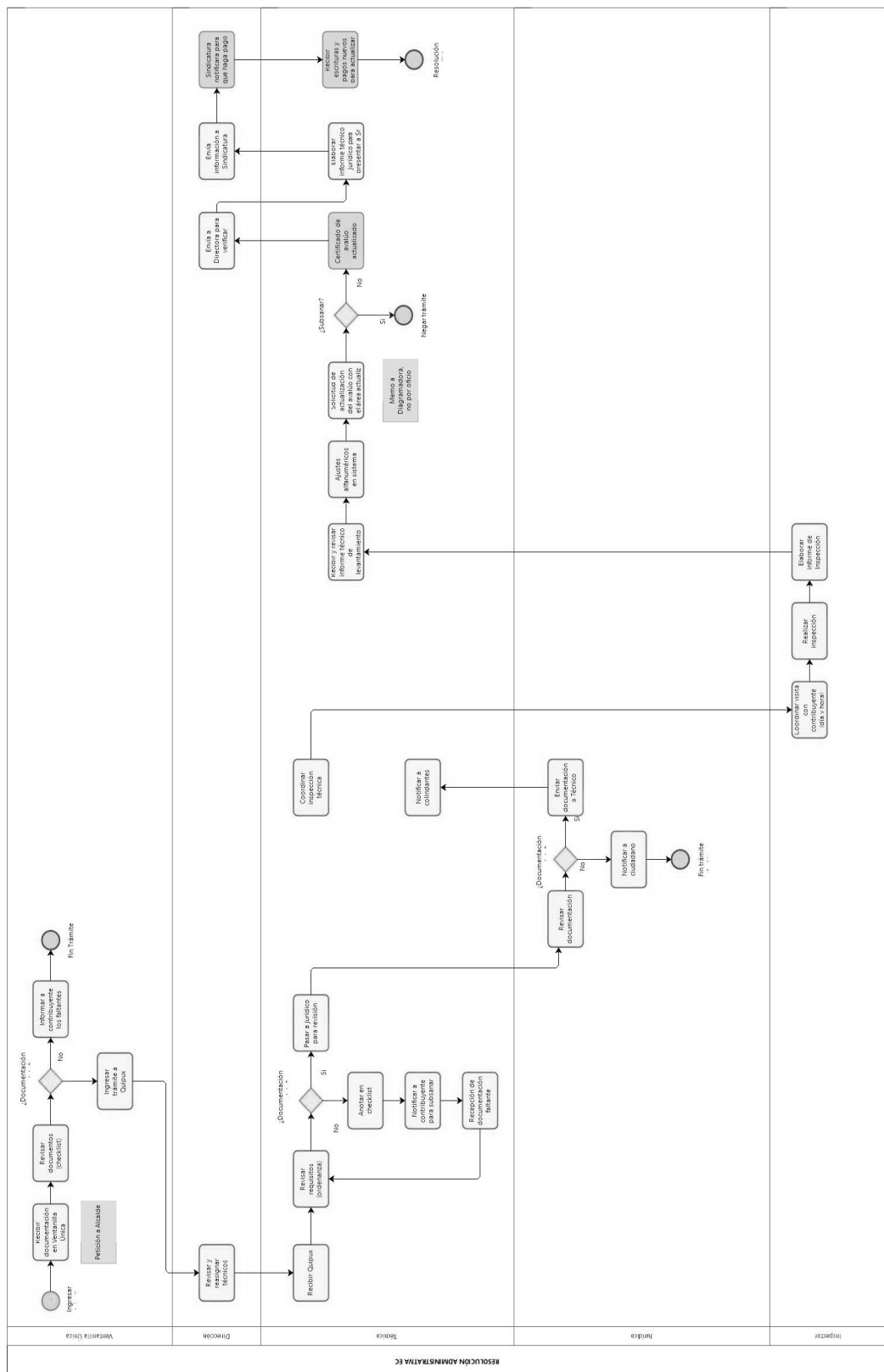
Powered by
bizagi
Modeler

Anexo 01, Gráfico de proceso de Certificado de Transferencia de Área Rural.

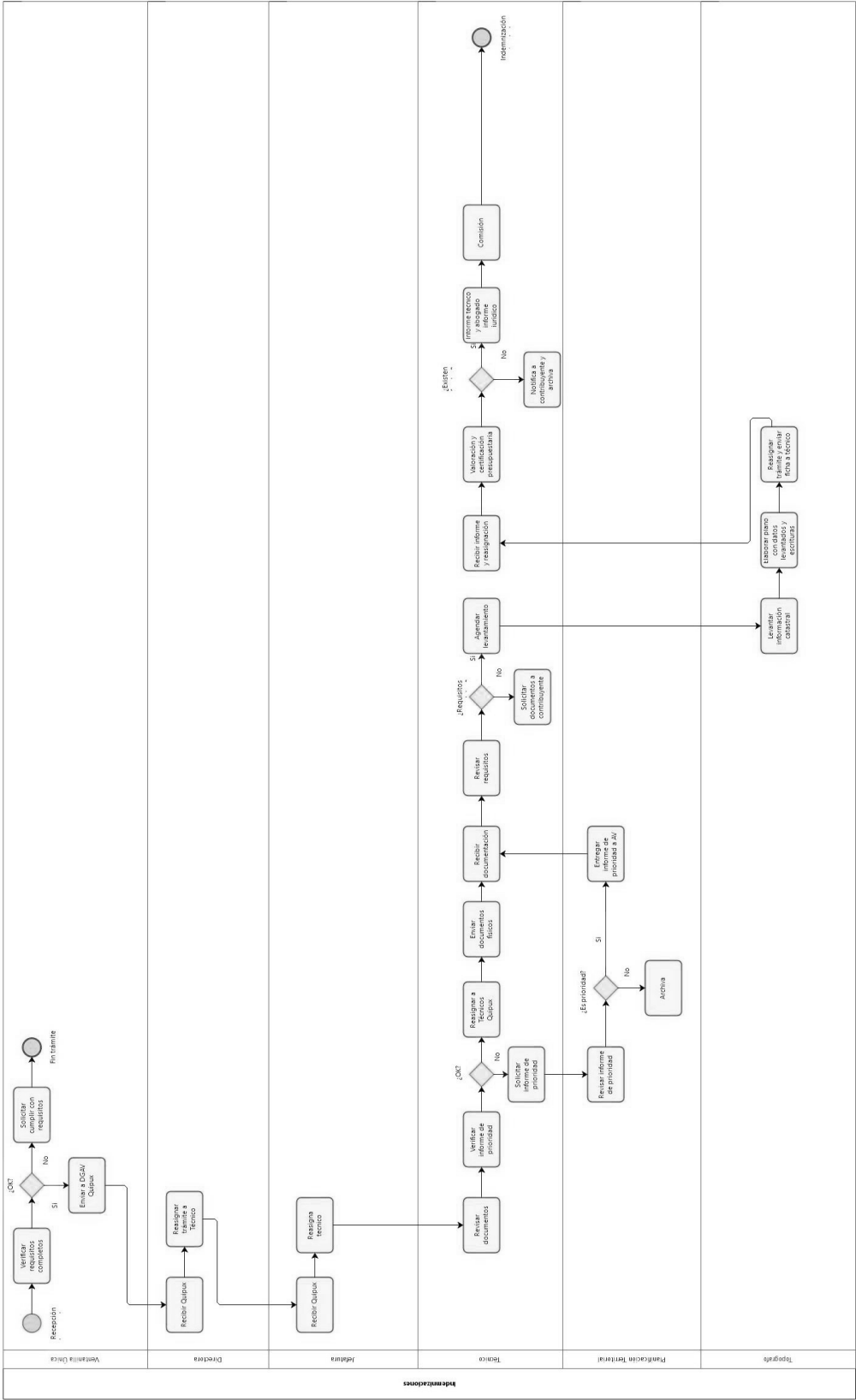
Fuente: Dirección General de Avalúos, Catastros y Estadísticas.
Elaboración: Dirección General de Avalúos, Catastros y Estadísticas.



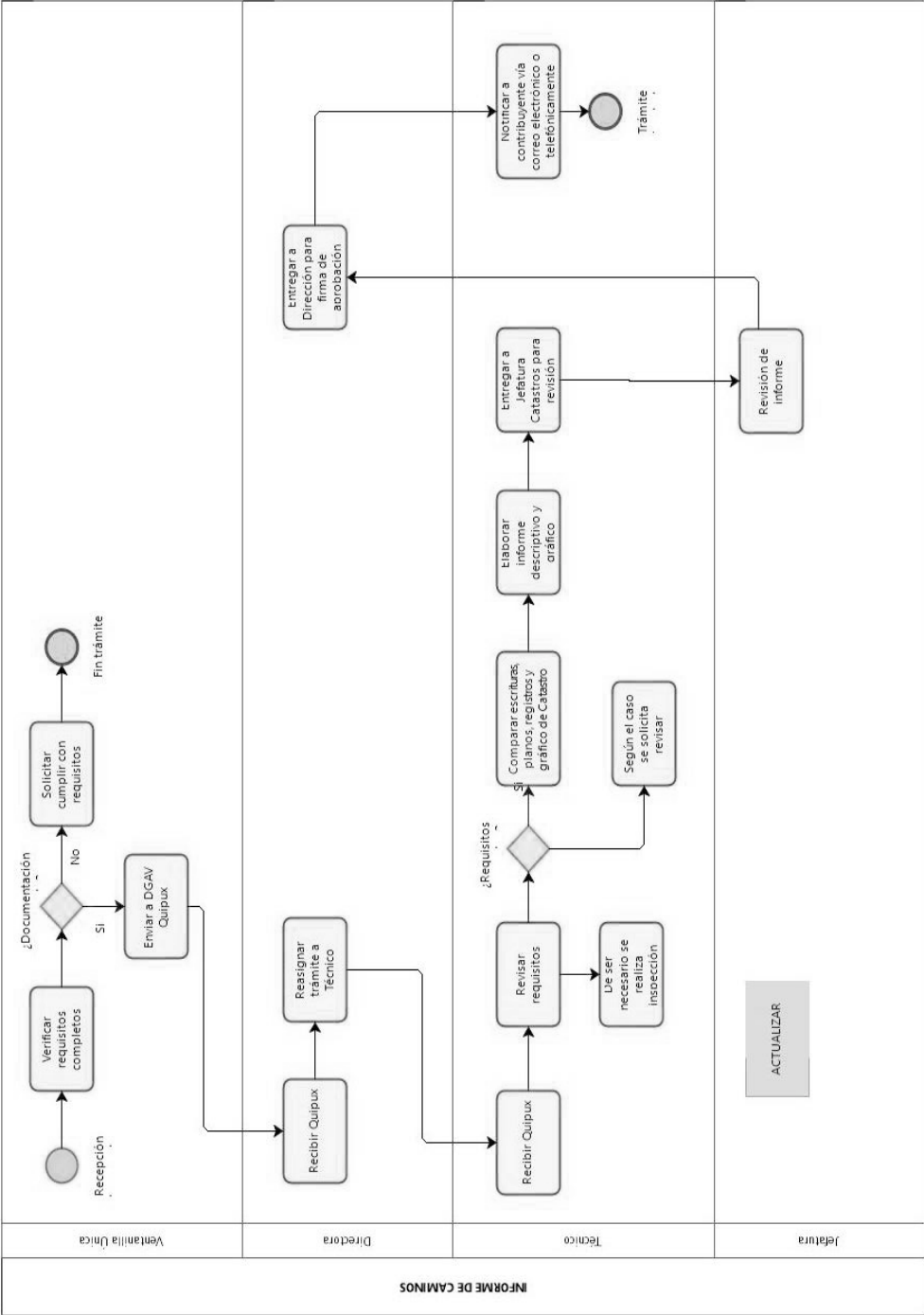
Anexo 01, Gráfico de proceso de Error de Cabida Simplificado.
Fuente: Dirección General de Avalúos, Catastros y Estadísticas.
Elaboración: Dirección General de Avalúos, Catastros y Estadísticas.



Anexo 01, Gráfico de proceso de Error de Cabida.
Fuente: Dirección General de Avalúos, Catastros y Estadísticas.
Elaboración: Dirección General de Avalúos, Catastros y Estadísticas.

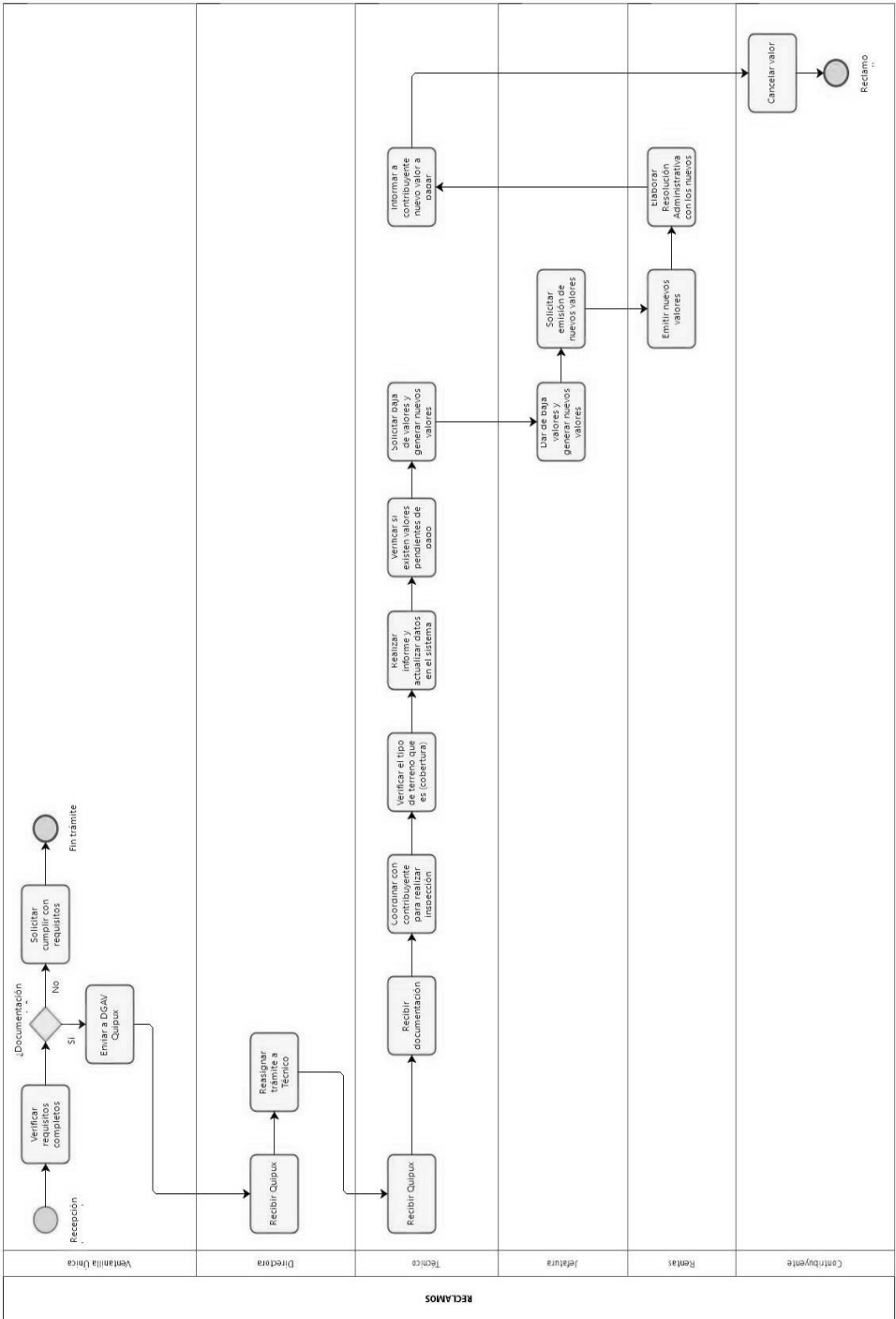


Anexo 01, Gráfico de proceso de Indemnizaciones.
Fuente: Dirección General de Avalúos, Catastros y Estadísticas.
Elaboración: Dirección General de Avalúos, Catastros y Estadísticas.



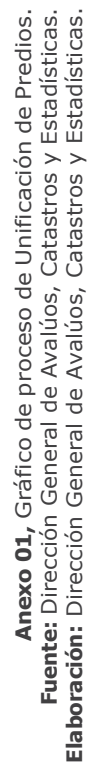
Powered by
bizagi
Modeler

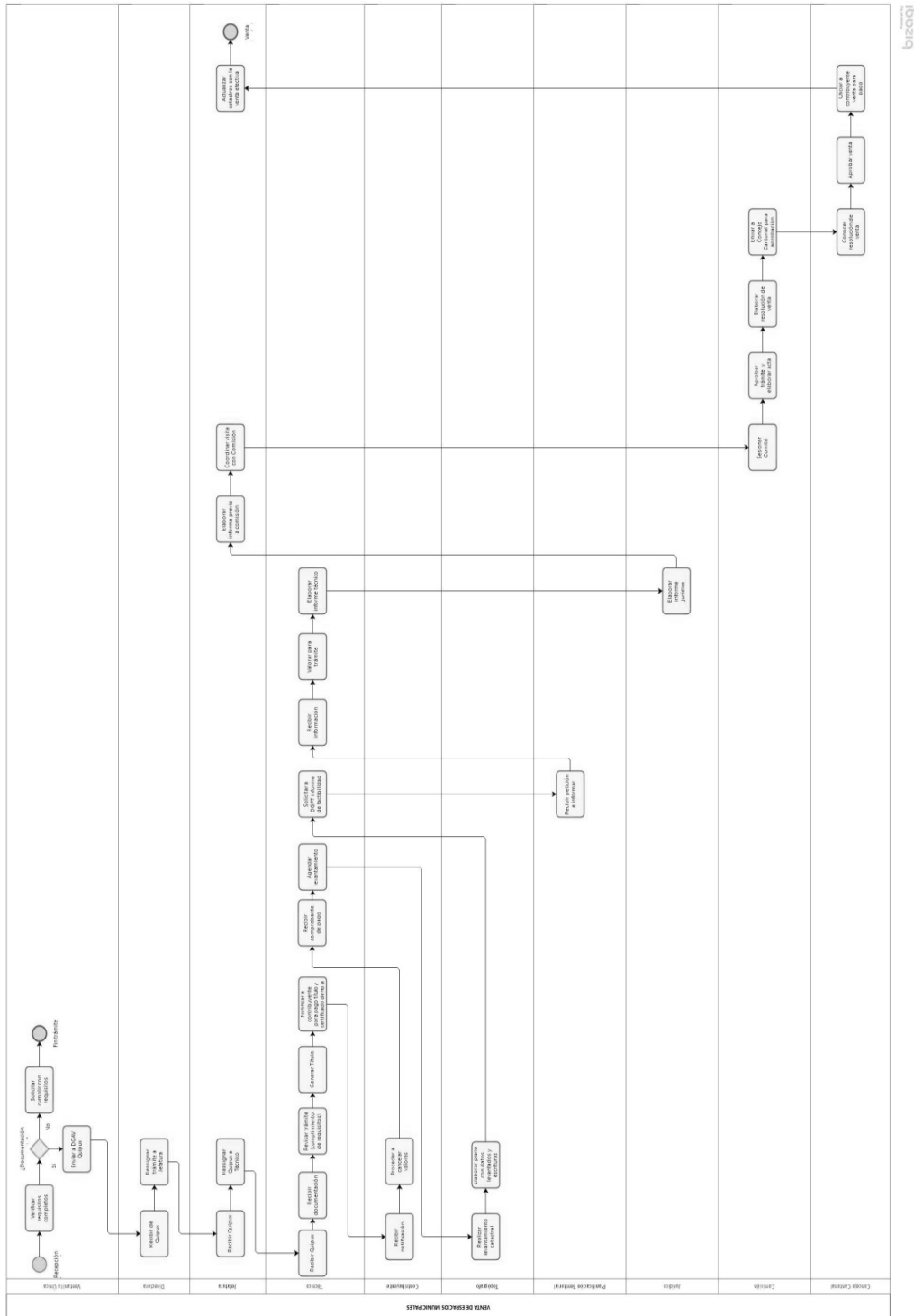
Anexo 01, Gráfico de proceso de Informe de Caminos.
Fuente: Dirección General de Avalúos, Catastros y Estadísticas.
Elaboración: Dirección General de Avalúos, Catastros y Estadísticas.



Powered by
bizagi
Workflow

Anexo 01, Gráfico de proceso de Reclamos.
Fuente: Dirección General de Avalúos, Catastros y Estadísticas.
Elaboración: Dirección General de Avalúos, Catastros y Estadísticas.





Anexo 01, Gráfico de proceso de Venta de Espacios Municipales.
Fuente: Dirección General de Avalúos, Catastros y Estadísticas.
Elaboración: Dirección General de Avalúos, Catastros y Estadísticas.



Ing. Hugo Del Pozo Barrezueta
DIRECTOR

Quito:
Calle Mañosca 201 y Av. 10 de Agosto
Telf.: 3941-800
Exts.: 3131 - 3134

www.registroficial.gob.ec

IM/PC

El Pleno de la Corte Constitucional mediante Resolución Administrativa No. 010-AD-CC-2019, resolvió la gratuidad de la publicación virtual del Registro Oficial y sus productos, así como la eliminación de su publicación en sustrato papel, como un derecho de acceso gratuito de la información a la ciudadanía ecuatoriana.

"Al servicio del país desde el 1º de julio de 1895"

El Registro Oficial no se responsabiliza por los errores ortográficos, gramaticales, de fondo y/o de forma que contengan los documentos publicados, dichos documentos remitidos por las diferentes instituciones para su publicación, son transcritos fielmente a sus originales, los mismos que se encuentran archivados y son nuestro respaldo.