

UNIVERSIDAD DEL AZUAY

**INSTITUTO DE ESTUDIOS DE REGIMEN SECCIONAL
DEL ECUADOR –IERSE-**

**DIPLOMADO SUPERIOR EN GERENCIA DE
GOBIERNOS SECCIONALES**

TRABAJO FINAL DE DIPLOMADO

TEMA:

**PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS: Propuesta de Ordenanza de
Presupuestos Participativos de las Parroquias Rurales del cantón
Cuenca.**

Autores:

**Gladys Neira Marín
Ecuador Alvarez Cisneros**

Cuenca, diciembre de 2006

**A nuestros hijos:
Diana Patricia, Luis Enrique y Juan Diego**

INTRODUCCION

La estructura política jurídica actual de nuestro país, con instituciones con debilidad política e ilegitimidad desde el punto de vista ciudadano, conlleva a nuevas corrientes ciudadanas de participación efectiva en el desarrollo integral.

Propuestas de Asamblea Constituyente, derivadas de la casi nula capacidad en la resolución de los problemas nacionales, conlleva a plantear nuevos mecanismos de solución con acciones emparejadas a la aplicación y ejecución de una verdadera democracia participativa.

El Diplomado Superior en Gerencia de Gobiernos Seccionales, nos introdujo en una reflexión profunda sobre la necesidad de encontrar nuevas posibilidades de gestión en los Gobiernos Seccionales, gestión que debe ir de la mano con las nuevas tendencias de administración de lo público y que derivan en la gestión con herramientas que se apliquen en visiones novedosas que conlleven a un desarrollo integral, de mejoramiento continuo, con calidad, eficacia, eficiencia, corresponsabilidad, sostenidos y sustentables.

En este contexto, el presente trabajo pretende analizar la participación social dentro del concepto de democracia participativa, y su aplicación en el desarrollo local, analizando modelos de administración local, para luego describir en síntesis la aplicación de los Presupuestos Participativos en las Parroquias rurales del Cantón Cuenca, precisamente como una herramienta de aquella.

El análisis propuesto, tiene que ver con absoluta claridad el sustento de aplicabilidad de conocimientos logrados, ya en calidad de sujetos inmiscuidos en el quehacer municipal para la provisión de servicios de calidad a través de sistemas de gestión y control de alta calidad en los diferentes procesos, ya como simples interesados en la vida pública de nuestra ciudad y que en cualquier momento podríamos ser sujetos veedores o portantes de soluciones que con ética y moral se pueda encaminar acciones de mejoramiento de la calidad de vida común.

Finalmente, y en vista de la carencia de una normativa legal que sustente el proceso comunitario de participación ciudadano parroquial, concluimos con la elaboración de un anteproyecto de Ordenanza de Presupuestos Participativos de las Parroquias Rurales del cantón Cuenca, instrumento que puede derivar como sustento para afianzar y fortalecer a estos organismos de gobierno local y obviamente para la canalización de recursos para inversión pública de manera orgánica, evitando voluntades coyunturales de quienes llegan a dirigir los gobiernos locales.

1.- LA PARTICIPACIÓN SOCIAL

La Constitución Política de la República del Ecuador, en el Título I, De los Principios Fundamentales, Art.1 prescribe: “El Ecuador es un Estado social de derecho, soberano, unitario, independiente, democrático, pluricultural y multiétnico. Su gobierno es republicano, presidencial, electivo, representativo, responsable, alternativo, participativo y de administración descentralizada.

La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es la base de la autoridad, que ejerce a través de los órganos del poder público y de los medios democráticos previstos en la constitución.....”

De igual manera, en el Título IV, De la Participación Democrática, y como medios democráticos, establece las diferentes formas de participación: de las elecciones; de otras formas de participación como la Consulta Popular y la Revocatoria del Mandato; de los Partidos y Movimientos Políticos y del Estatuto de la Oposición.

De la Ley fundamental, y a pesar de que “la soberanía radica en el pueblo”, y recogiendo el concepto de Maximiliano Robespierre (1758-1794) quien afirmó “La democracia es un Estado en el que el pueblo soberano, regido por leyes que son obra suya, hace él mismo todo lo que puede hacer, y permite hacer, por medio de delegados, todo lo que él mismo no puede hacer”¹, se puede colegir que el ejercicio ciudadano de participación, en la práctica, queda reducido únicamente a los procesos electorales, resultando consecuentemente en una “democracia electiva o electoral”, resultado entre otros elementos, de una escasa cultura política ciudadana.

Sostiene el doctor Rodrigo Borja ², que la **democracia** es algo mas que una forma de gobierno, que siendo una forma de organización estatal y no solamente una forma de gobierno, debe promover un alto grado de *participación popular* en las tareas públicas de interés general, por lo tanto, si mayor es la participación, mas democrático es el Estado y, cuando existe menos participación, el Estado es menos democrático y se acerca al modelo autocrático de organización. La democracia se presenta como la conjugación del verbo participar, cuando se participe igualitariamente en la toma de decisiones políticas y en el disfrute de los bienes y servicios dentro del Estado, habrá democracia; al contrario, si no existe participación popular en la distribución de los bienes y servicios económicos, no hay democracia o será incompleta o restringida.

Si bien nuestras democracias latinoamericanas han sido y continúan siendo imperfectas, desde hace unos años (década del ochenta), especialmente desde el Foro de Porto Alegre, -Brasil-, país que ha iniciado procesos novedosos de involucramiento social en las decisiones públicas, un modelo político de practicidad objetiva para la sociedad civil ha entrado en escena. Es el modelo de la *democracia participativa*, que a pesar del pleonasma, se pretende que los movimientos sociales que se han incorporado al juego democrático, y que representan intereses sociales de

¹Borja Rodrigo, ENCICLOPEDIA DE LA POLITICA, Fondo de Cultura Económica, México, Tercera edición, 2002, Pág. 313

² Ibidem., Págs. 314 y siguientes

variadas clases y ejercen el derecho de opinión desde fuera del poder para defender sus puntos de vista, pongan en la agenda de las sociedades actuales una dinámica política de carácter democrático que va más allá de los mecanismos formales electorales y de representación a través de sujetos políticos.

En los últimos tiempos, los actores políticos y sociales se han multiplicado y en nombre de lo que denominan la sociedad civil han surgido grupos que no se sienten representados por los sujetos políticos, sindicatos de obreros, organizaciones barriales, territoriales y otros, buscando hacer política, ampliando por lo tanto el espectro de participación en las cuestiones públicas de interés general y potenciando los temas de discusión.

Las propuestas van en dirección de una mayor intervención de la ciudadanía en los asuntos públicos (no sólo en las elecciones), opinando y participando, a través de las asociaciones, en consejos de participación, audiencias públicas, asambleas, consultas y referéndum y otras formas novedosas y creativas.

“La democracia participativa, al ser el procedimiento articulado de unos contenidos sustantivos, tiene una gran potencialidad pedagógica y educativa, dado que proporciona elementos de aprendizaje para una cultura democrática”³, y si bien existe consenso en la idea que relaciona al procedimiento con legitimidad y compromiso de los actores, su construcción es clave con la formulación de reglas de participación, especialmente cuando existe apertura para hacerlo conjuntamente entre los gobernantes y las comunidades, lo que produce mayores posibilidades de corresponsabilidad en los procesos participativos y por supuesto, en el mejoramiento de la gobernabilidad general, particularmente en la local.

1.1.- Sustento teórico

La democracia representativa, en el rol que la desempeñamos los ciudadanos, se encuentra fundamentada en el principio de la no participación plena, pues básicamente se conceptúa y refiere a la delegación que los ciudadanos entregamos a nuestros mandantes, esto es, la potestad sobre las decisiones que nos afectan para que “supuestos” especialistas habilitados decidan sobre lo que “nos conviene”.

Para la práctica de la ciudadanía plena, es necesario desarrollar una nueva cultura política que supere la pasividad que imprime la democracia representativa, cultura que tiene que ver con la implementación de nuevos procesos, procedimientos y estrategias para afrontar la satisfacción de nuestras necesidades.

Esta práctica ciudadana deviene con la evolución del ejercicio de participación ciudadana como participación social, y que nos alecciona en el sentido de que es necesario este derecho en

³ RED 9 URB-AL , FINANCIACION LOCAL Y PRESUPUESTO PARTICIPATIVO, III Seminario Anual, Porto Alegre – Brasil, marzo, 2006

nuestras sociedades complejas de por sí, y no puede limitarse únicamente a las elecciones cada cierto tiempo para elegir a los representantes de las instituciones.

La participación es fundamental en el sistema democrático; sostenemos que si no hay participación, no hay democracia, y nos referimos a la participación en la toma de decisiones políticas y en el disfrute de los bienes y servicios dentro del Estado.

Se debe incorporar a la ciudadanía para ampliar y profundizarla este derecho desde los cimientos del quehacer público, en su diseño y elaboración de políticas públicas.

Los gobiernos locales, gobiernos de cercanía, en nuestro país, provinciales, cantonales y parroquiales, no pueden realizarse de manera lineal, homogéneo y rígido, pues son gobiernos de sociedades complejas y las demandas ciudadanas son cada vez más exigentes; se ha creado conciencia ciudadana de sus derechos y las exigencias de actuación de los gobiernos deben ir por el camino que promueva el debate social para articular las diferentes visiones existentes con respecto a las políticas públicas.

Recogiendo las aportaciones desde ángulos variados, es decir, desde una visión poliédrica, desde los diferentes actores e intereses sociales, se debe sustituir la mirada uniforme y única que deja de ser eficaz en contextos flexibles y de cambio permanente como el que vivimos en nuestras provincias, ciudades y parroquias.

La participación ciudadana resulta entonces, no solo un derecho fundamental sino una cuestión clave que sirve de elemento para conectar objetivamente la acción gubernamental con las necesidades de las personas en función de mejorar su calidad de vida. Los habitantes de las jurisdicciones territoriales determinadas, tenemos derecho a participar en nuestro bienestar, fin último de la acción política. La ciudadanía tiene derecho no únicamente a ser espectador, pasivo y elector sino a ser efectivamente “pueblo soberano” y activo.

2.- MODELOS DE ADMINISTRACIÓN LOCAL

La interrogante ¿Qué modelo de administración local es necesario para implementar la democracia participativa?, nos lleva al análisis de los modelos existentes⁴, el burocrático, el gerencial y el relacional, modelos recurrentes, practicados, en estudios y aplicación en diferentes ciudades españolas y latinoamericanas; análisis que lo hacemos desde lo político, la gestión, la calidad, la participación, de los instrumentos de participación y la cultura.

⁴ Aguacil Gomez Julio, LA PARTICIPACION COMO PROCEDIMIENTO DE PARTICIPACION SOCIAL: LA ESTRATEGIA RELACIONAL EN EL GOBIERNO LOCAL, Texto revisado y ampliado de “La democracia participativa como estrategia para la gestión relacional”, publicado en la revista Intervención Psicosocial, Volumen 13 Nº 3, Madrid, 2004

2.1.- Modelo burocrático

- Lo político: Estado centralizado con prestación de servicios directa y democracia representativa
- La gestión: Directa
- La calidad: Como prebenda
- La participación: Informar (monólogo)
- Los instrumentos de participación: Normas y reglamentos, consejos consultivos, entrevistas individuales
- La cultura: La burocracia es un instrumento neutral

2.2.- Modelo gerencial

- Lo político: Estado protector, privatización de servicios, democracia de mercado (demanda – cliente)
- La gestión: Diferida (servicios externos)
- La calidad: Como producto
- La participación: Consultas
- Los instrumentos de participación: Grupos de discusión, encuestas de satisfacción, consejos ciudadanos, planes estratégicos, teledemocracia
- La cultura: La empresa privada es el modelo de imitación

2.3.- Modelo relacional

- Lo político: Estado descentralizado, servicios comunitarizados, democracia reflexiva - participativa
- La gestión: Compartida como cogestión
- La calidad: Como proceso
- La participación: Diálogo, cooperación
- Los instrumentos de participación: Asambleas, talleres de proyectos, planes integrales de desarrollo comunitario, presupuestos participativos
- La cultura: Multiplicidad, interculturalidad, nueva cultura de lo público

Los modelos analizados desde los tópicos descritos que engloban varios elementos del desarrollo local, nos lleva a la reflexión de que para nuestro caso, por las condiciones político, social y económicos, el modelo apropiado es el relacional, pues partiendo como premisa en el hecho de que la participación es un derecho porque es una necesidad humana, es importante considerar el desarrollo de la autonomía y corresponsabilidad ciudadana.

Para Aguacil Gómez⁵, conceptualizando lo que denomina “Estado Relacional”, es decir, el modelo relacional de administración como estrategia de desarrollo en lo local, “La participación

para ser genuina, para ser una necesidad que se satisface adecuadamente debe tener, ser, hacer y relacionar en un proceso (que no es un momento) recurrente e inagotable capaz de: transformar (cambiar para mejorar las condiciones de existencia), reflexionar (pensando en los efectos e impactos a largo plazo), implicar (al mayor número de colectivos y sujetos, especialmente a los mas desfavorecidos), articular (poner en relación recíproca los distintos actores, colectivos y territorios), construir (crear conjuntamente), conocer (la realidad, los recursos y sus potencialidades), aprender (educar en el diálogo, el consenso y la solidaridad), comunicar y comunicarse (con los iguales y con los diferentes), habilitar (cualquier sujeto puede acceder a las habilidades políticas), gratificar (generando sentimiento de satisfacción y de utilidad) y exigir (los procesos de participación como derecho)”.

La participación ciudadana como modelo relacional, se sustenta entonces en la capacidad para englobar todas las actividades concernientes en un proceso permanente de: transformar, reflexionar, implicar, articular, construir, conocer, aprender, comunicar y comunicarse, habilitar, gratificar y exigir.

3.- IMPORTANCIA PARA EL DESARROLLO LOCAL

En nuestro país, el desarrollo democrático ha estado al vaivén del quiebre por las dictaduras que con el argumento de justamente solventar la misma, ha truncado su desarrollo. En la década del sesenta y especialmente del setenta, estuvimos gobernados por gobiernos autoritarios que rompieron nuestra constitucionalidad.

En este contexto político, las organizaciones de base pretendían ser autosuficientes o buscaban mantenerse para lo cual, se integraban a sus similares para subsistir.

El desarrollo local como macro tendencia, ha venido surgiendo y comprometiéndose especialmente en la última década, precisamente en un proceso histórico de respuesta a la convergencia de condiciones esenciales para su propia existencia, esto es, “desarrollo nacional y local, descentralización administrativa y política del Estado, sociedad civil organizada y disminución de los conflictos ideológicos.”⁶

Es importante anotar que el municipalismo, hasta antes de la nueva tendencia, actuaba dentro de sus competencias en temas que básicamente se referían a lo territorial, atención a las “necesidades emergentes” de la coyuntura: ornato, aseo, recolección de basura, arreglo de vías y algunas otras actividades. La preocupación no se fundamentaba en un desarrollo integral del ser humano y se restringía a las potencialidades que el Estado central atiende el resto de componentes de un verdadero desarrollo.

⁵ Ibidem., Pág. 5

⁶ Valenzuela David, DESARROLLO LOCAL: ¿UN NUEVO PARADIGMA?, Presentación en el documento “Una experiencia local con impacto nacional” de Rubén Calle Mejía, Cuenca, 2005

Con las nuevas tendencias, los propios organismos internacionales definen con profundidad el significado de *desarrollo*, pretendiendo que la autoridad pública moderna responsable de su desempeño, trace el sendero al *desarrollo integral* de sus habitantes (ciudadanos) dentro de su circunscripción territorial para lograr el *desarrollo humano*.

El Banco Mundial define al *desarrollo* como “el aumento sostenido de los estándares de vida, lo cual comprende consumo material, educación, salud y protección del medio ambiente”.

Se manifiesta entonces que el *desarrollo* es un concepto global, abarca todos los aspectos de la vida del ser humano en sociedad: lo humano, lo político, lo sustentable.

El *desarrollo humano* es mucho más que el desarrollo económico, está más allá del consumo material y se relaciona con una amplia gama de bienes tangibles e intangibles que en conjunto determinan la calidad de vida de un pueblo, objetivo de la acción gubernamental en general y particularmente de los gobiernos locales.

La *calidad de vida* según el PNUD (programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), son la vida prolongada, saludable y creativa, los conocimientos, la seguridad social, la libertad política y los derechos garantizados; en definitiva, una dimensión humana del desarrollo.

El *desarrollo* tiene que ser entendido cualitativamente como la suma de libertad, dignidad humana, salud, seguridad jurídica, confianza en el futuro, estabilidad económica, bienestar, cultura, educación, medio ambiente sano, satisfacción por el trabajo desempeñado, buen uso del tiempo libre y una amplia gama de otros valores.

Se puede caracterizar también que dentro de la movilidad social el *desarrollo* tiene tres componentes: la productividad, la equidad y la sustentabilidad

- Productividad: mayor rendimiento por unidad de factor de producción
- Equidad: justicia social e igualdad de oportunidades
- Sustentabilidad: asegura el derecho de las futuras generaciones sobre los bienes de la naturaleza

El *desarrollo*, siendo un concepto cualitativo que tiene que ver con la distribución del ingreso y la calidad de vida de la comunidad, es entonces una operación planificada, deliberada, inducida y eventualmente coactiva de la autoridad pública; no se da de manera espontánea.

La acción gubernamental debe por lo tanto orientarse a la construcción de relaciones sociales íntegras que basándose en el diálogo y respeto a las diferencias, se pueda aportar visiones y sugerencias respecto a las actuaciones que le afecten y permitan la implicación ciudadana en la construcción de futuros posibles y sostenibles.

Los conceptos de desarrollo abarcan en definitiva, lo íntegro y general del desarrollo social y de los habitantes de una circunscripción territorial, es decir, *el auténtico desarrollo humano*, de allí la importancia de la tendencia en lo local, pues el fin último de las administraciones locales es precisamente el *desarrollo local* en su conceptualización íntegra en donde por supuesto, parte esencial es la sociedad civil organizada, debiendo medirse desde la óptica de una participación

íntegra, conforme lo conceptual de una verdadera democracia participativa, con la toma de decisiones políticas y en el disfrute de los bienes y servicios dentro del Estado, buscando la consecución de un crecimiento sostenible con acciones eficientes.

Por último, en el proceso de desarrollo local, debe considerarse el fortalecimiento de las instituciones existentes en el territorio.

4.- PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN EL CANTÓN CUENCA

Hasta el año 1996, la atención municipal en el área rural del cantón Cuenca no respondía de manera adecuada a sus necesidades, existía una visión absolutamente técnica burocrática, siendo básicamente una atención clientelar (por expresar un calificativo) que obligaba a las comunidades y autoridades rurales a un peregrinaje en las dependencias municipales para gestionar atención a sus necesidades básicas.

“La población rural era de 148.258 habitantes, distribuida en las 21 parroquias rurales del cantón, evidenciándose una marcada diferencia del grado de desarrollo socioeconómico y de cobertura de servicios entre los sectores urbano y rural.”⁷

La Municipalidad de Cuenca en el año 1997 inicia un proceso nuevo y novedoso en los sectores rurales del cantón; se realizan talleres con participación social en sus 21 parroquias rurales, identificando problemas y priorizando soluciones, se proponen proyectos y acciones en cogestión con la comunidad, acordándose formas participativas, de veedurías, seguimiento y control ciudadano.

Esta primera experiencia de participación y organización comunitaria rural, es la que sentó las bases para el fortalecimiento de la organización parroquial.

La formulación del Plan Estratégico del Cantón Cuenca -PEC-, iniciado por la Municipalidad en el año 2001, permitió disponer de una visión concertada de desarrollo de todo el Cantón. En este mismo año, la Municipalidad de Cuenca, inicia orgánicamente el proceso de Formulación de Presupuestos Participativos Parroquiales, tratando de eliminar prácticas clientelares y paternalistas que tradicionalmente se aplicaban, fomentando la participación ciudadana corresponsable y propositiva de la comunidad rural, consiguiendo iniciar una especie de democratización del presupuesto municipal, y de iniciar la descentralización de recursos y responsabilidades desde la Municipalidad hacia las Juntas Parroquiales, ejercicio a través del cual, la comunidad, participa individual y colectivamente en las decisiones municipales sobre el presupuesto.

⁷ Alvarez Ecuador y otros, PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS 2001-2005 EN LAS 21 PARROQUIAS RURALES DEL CANTÓN CUENCA, Diplomado en Gerencia de Gobiernos Seccionales, Trabajo del módulo Gestión y Políticas Publicas Seccionales, Cuenca, Junio, 2006, Pág. 3

Se decidió asesorar a las parroquias en la formulación de Presupuestos Participativos, como una estrategia de fortalecimiento a las Juntas Parroquiales, proyectándose continuar y fortalecer el proceso en el año 2002, en el que, en coordinación con las mismas, la Municipalidad continuó la actualización y formulación de Planes Estratégicos Parroquiales, que tienen una estrecha vinculación con la visión de desarrollo cantonal del Plan Estratégico de Cuenca.

4.1.- Diagnóstico – Síntesis

Pretendemos realizar un diagnóstico-síntesis describiendo varias actividades, lo más sobresaliente y las dificultades del proceso en las Parroquias rurales del Cantón Cuenca, recogido del documento: Presupuestos Participativos 2001-2005 en las 21 Parroquias Rurales del Cantón Cuenca, Diplomado en Gerencia de Gobiernos Seccionales, trabajo del módulo Gestión y Políticas Públicas Seccionales, Cuenca, Junio, 2006, realizado por Mario Merchán, Teodoro Chaca, Mónica Banegas, Gladis Neira Marín y Ecuador Alvarez Cisneros

4.1.1.- Objetivo General de los Presupuestos Participativos Parroquias Rurales

La formulación de Presupuestos Participativos Parroquiales rurales tiene como propósito fundamental democratizar el presupuesto municipal como una forma pública y transparente de ejercicio de la democracia a través de la cual, la comunidad rural participa individual y colectivamente, en las decisiones municipales sobre el presupuesto municipal, lo cual fortalecerá a las Juntas Parroquiales como Gobiernos Locales.

4.1.2.- Objetivos Específicos

- a) Cumplir con la política municipal de fortalecer a las 21 Juntas Parroquiales, a través de la descentralización política, administrativa y operativa de funciones desde la Municipalidad hacia estos organismos.
- b) Fortalecer el proceso de participación de la comunidad a través de los presupuestos participativos en las parroquias rurales.
- c) Fortalecer a las juntas parroquiales rurales como gobiernos locales elegidos democráticamente.
- d) Atender de mejor manera las demandas de la comunidad rural que identifica, prioriza y participa en la ejecución de proyectos en cada una de las parroquias.
- e) Capacitar y educar a las instancias municipales, a las Juntas Parroquiales y a las comunidades rurales en nuevas formas de gestión de proyectos.
- f) Identificar nuevas formas de gestión de proyectos tales como:
 - Veeduría ciudadana que garantice la calidad de las obras
 - Cofinanciamiento de proyectos
 - Administración comunitaria de equipamientos para lograr su sustentabilidad.

4.1.3 - Acciones municipales para el fortalecimiento de las Juntas Parroquiales a través del Presupuesto Participativo

AÑO 2001

Se inicia orgánicamente la atención de la municipalidad a las parroquias rurales implementando un conjunto de acciones para la ejecución de los Presupuestos Participativos, entre las destacables, se mencionan:

- Conformación de un equipo técnico para la asesoría a las Juntas Parroquiales que permita iniciar el proceso de formulación de planes estratégicos parroquiales.
- Formulación de una propuesta metodológica para llevar adelante el proceso de planificación participativa en las parroquias.
- Publicación de las siguientes ordenanzas: Ordenanza General para la Administración del Equipamiento Comunitario en el Sector Rural de Cuenca (enero/01); Ordenanza de Apoyo Municipal a las Juntas Parroquiales Rurales del Cantón Cuenca (abril/01); y, Ordenanza de Mantenimiento Comunitario de Vías, Cauces y Espacios Públicos en las Parroquias Rurales de Cuenca (mayo/01).
- Capacitación en los siguientes temas: metodología de planificación estratégica; sistemas de administración financiera del sector público, análisis de la Ley Orgánica de Juntas Parroquiales, su Reglamento y otros aspectos legales de la gestión pública.
- Aprobación de partidas presupuestarias por parte del I. Concejo Cantonal destinadas a las 21 Parroquias Rurales de Cuenca, por un monto de 3'000.000 de dólares en marzo del 2001.
- Decisión administrativa que facultó a las Juntas Parroquiales a priorizar autónomamente los proyectos que se ejecutaron con los rubros presupuestarios globales (1'200.000 dólares) del Presupuesto Municipal correspondientes a las partidas presupuestarias: Mantenimiento y Dotación de Equipamientos Comunitarios y Mantenimiento Vial en parroquias.
- En consideración de las diferencias en calidad y cobertura de servicios de los que dispone cada parroquia, se realizó la distribución diferenciada de los rubros asignados a las parroquias en función de dos indicadores:
 - a) Necesidades básicas insatisfechas (Indicador del INFOPLAN, que utiliza una metodología aceptada y uniforme para todo el país).
 - b) Población Parroquial (Censo INEC del 1990)
- Dotación de equipos de computación y capacitación para su utilización y de equipamiento básico para las oficinas de cada junta parroquial en forma equitativa a todas las 21 parroquias.
- Autorización para que las Juntas Parroquiales, en función de sus capacidades, definan la forma de ejecución de los proyectos identificados y priorizados por las Asambleas Parroquiales y que forman parte del Presupuesto Participativo Parroquial.

- Se suscribieron convenios de colaboración y contratación comunitaria que permitieron la ejecución de proyectos por administración directa de las Juntas. Este proceso inédito en el país, implicó que las Juntas Parroquiales, a más de identificar y decidir las obras y proyectos que forman parte del presupuesto parroquial del año 2001 para equipamientos comunitarios, reciban los recursos financieros de la municipalidad y ejecuten los proyectos con la participación directa de la comunidad a través de mingas, dotación de materiales del lugar, contratación de mano de obra local, etc.
- Zonificación en las parroquias para localizar a sus comunidades y barrios en los que se realizaron los talleres zonales. Esta actividad fue realizada por el equipo técnico municipal, conjuntamente con los miembros de las Juntas Parroquiales.
- Realización de los talleres zonales en los que participaron autoridades, líderes, hombres, mujeres, jóvenes, niños, en la identificación y priorización de problemas y la propuesta de soluciones.
- Ejecución de talleres parroquiales de planificación en todas las 21 parroquias.

Aspectos positivos:

- Apoyo de la municipalidad a la consolidación de las Juntas Parroquiales como organismos de desarrollo local.
- La suscripción de convenios de colaboración y contratación comunitaria permitió el ejercicio efectivo de la descentralización y la participación social, pues las Juntas ejecutaron en forma directa los proyectos y obras de mantenimiento y dotación de equipamientos comunitarios identificados y priorizados. Este proceso, constituye uno de los elementos más positivos del año 2001, pues fue un ejercicio práctico de gestión de dichos organismos que les permitió afianzar su posición dentro de sus comunidades, adquirir experiencia en el manejo de recursos públicos y fortalecer la participación de la comunidad que cofinanció las obras a través del trabajo, mingas, dotación de materiales, etc.
- Con la participación de las comunidades a través de las Juntas Parroquiales en la identificación y priorización de proyectos y obras en cada parroquia, se logró mayor democratización en la utilización de los recursos.
- Con el proceso de capacitación, las juntas parroquiales adquirieron conocimientos, destrezas y experiencias en los siguientes aspectos: ordenamiento territorial, metodología de planificación estratégica, administración financiera, administración y gestión de proyectos, marco legal, sistemas informáticos.
- Con el cofinanciamiento por parte de las comunidades, se consiguió que se apropien de las obras priorizadas por ellos.
- Se llevó a la práctica la política municipal de apoyo al mejoramiento de la educación y recreación, a la organización y participación comunitaria, y a la salud a través de la

construcción y mejoramiento de: locales escolares, casas comunales, canchas de uso múltiple, equipamientos para la salud y obras de saneamiento ambiental.

- La publicación de las ordenanzas indicadas constituyó una aplicación práctica de la política municipal de descentralización de responsabilidades.

Dificultades enfrentadas:

En la ejecución de los Presupuestos Participativos durante el año 2001, se evidenciaron algunas dificultades y aspectos que debieron ser ajustados en el futuro, entre los que se mencionan:

- Por ser el primer año de vigencia de las Juntas Parroquiales, su gestión enfrentó la falta de experiencia de estos organismos para lograr la participación de la comunidad, para identificar proyectos, presentar justificativos técnicos, etc.; además las Juntas Parroquiales no disponían de recursos financieros ni de una estructura administrativa mínima para enfrentar estos retos.
- La falta de actualización de los planes estratégicos parroquiales que disponían algunas parroquias (10), así como, la interrupción del proceso de planificación estratégica parroquial iniciado por la municipalidad entre octubre/ 2000 y febrero/2001 en 8 parroquias, no permitieron que las Juntas dispongan de este instrumento de gestión que contenga una visión parroquial, por lo que no se incorporaron en el presupuesto parroquial proyectos priorizados en dichos planes y/o en los talleres parroquiales, ocasionando insatisfacción en algunas comunidades.
- Algunos proyectos y obras priorizados, no disponían de estudios o informes técnicos ni de presupuestos actualizados; fue necesario intensificar la asesoría técnica de la municipalidad por la nueva forma de atención.
- Por falta de otros indicadores objetivos, se utilizaron únicamente la proyección de población del INEC y el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas del INFOPLAN para la asignación presupuestaria parroquial, lo cual fue observado por algunas Juntas como insuficiente e inequitativo.
- La falta de recursos económicos de las Juntas Parroquiales y la debilidad de su estructura administrativa, ocasionaron dificultades como las siguientes:
 - Problemas para contar con un técnico asesor, dificultando la ejecución de convenios de obras.
 - Ningún miembro de las Juntas contaba con remuneración, dietas, gastos de movilización, etc. convirtiendo el trabajo en “voluntariado”, ocasionando dificultades y diferente calidad de la gestión de las mismas. Esta limitación se evidenció en las parroquias más distantes de Cuenca, como Chaucha, Molleturo y Quingeo.

- La municipalidad no disponía de experiencia institucional ni de procedimientos administrativos, y los que se implementaron para el proceso, no eran suficientemente conocidos por las Juntas, lo que retrasó el inicio de algunos programas.

AÑO 2002

En el año 2002, se partió de una evaluación del proceso seguido en el año 2001, de cuyos resultados, tanto la municipalidad como las Juntas, acordaron continuar y profundizar el proceso de fortalecimiento de la Juntas Parroquiales a través del Presupuesto Participativo.

Entre los avances más significativos se mencionan los siguientes:

- Se incrementó el 23% en las asignaciones presupuestarias destinadas al Presupuesto Participativo Parroquial correspondiente a los siguientes rubros:
 - a) Equipamiento Comunitario Rural;
 - b) De Mantenimiento Vial;
 - c) Electrificación Rural;
 - d) Ordenamiento Territorial Rural y Catastro;
 - e) Asesoría y Estudios.

El porcentaje corresponde al incremento del presupuesto municipal, acorde con la inflación acumulada durante el año 2001.

- Se suscribió un Convenio con la Asociación de Parroquias de Cuenca a través del cual se formulan 8 planes estratégicos.
- La decisión más importante en este año, fue el entregar a las Juntas Parroquiales el 100% de la asignación presupuestaria parroquial del 2002 destinada al Presupuesto Participativo, la que fue administrada a través del Convenio de Colaboración para el Ejercicio Efectivo de la Descentralización.
- Se incorporó la extensión parroquial como otro indicador para discriminar la distribución diferenciada del presupuesto a cada parroquia, asignándole un porcentaje dentro del indicador de asignación. La aplicación de este indicador produjo incrementos significativos en las parroquias con mayor extensión territorial
- Para fortalecer la participación comunitaria, las prioridades fueron establecidas en Asambleas Parroquiales, este requisito está considerado en la Ley Orgánica de Juntas Parroquiales.
- En el proceso, se identificaron 305 proyectos de equipamiento comunitario que fueron ejecutados por las 21 Juntas a través de los Convenios con la Municipalidad durante el año 2002.
- Se intensificó el proceso de Capacitación en Sistemas Financieros a las Juntas; se suscribió un Convenio con el Colegio de Contadores el mismo que contempló:
 - a) Capacitación en aula un día a la semana; participaron los secretarios administrativos - financieros de las 21 Juntas;

- b) Instalación en las computadoras de todas las Juntas del Sistema Financiero Contable que utiliza la municipalidad;
- c) Asesoría para la formulación de los presupuestos parroquiales.
- Se ingresaron todos los proyectos que ejecutaron las Juntas Parroquiales al Sistema Informático de Proyectos que tiene la municipalidad, para lo cual cada proyecto tiene una ficha que contiene: información técnica, financiera, social y ambiental. Esta información se comparte con las Juntas Parroquiales, lo que posibilita a las comunidades parroquiales, realizar el seguimiento y ejercicio de la veeduría social, pues todos conocen el alcance, costo y componentes de cada proyecto.

AÑO 2003

Como avances significativos se mencionan los siguientes:

- El I. Concejo Cantonal asignó una partida presupuestaria de 1'600.000 dólares para los Presupuestos Participativos Parroquiales, incrementándose el 10% respecto al 2002, este incremento fue igual al incremento total del presupuesto municipal.
- Adicionalmente, asignó 160.000 dólares para incentivar la buena gestión administrativa de las juntas, por lo tanto la asignación municipal para el Presupuesto Participativo Parroquial del año 2003 fue de 1'760.000 dólares.
- El I. Consejo Cantonal aprobó el Reglamento para la Administración, Protección y Mantenimiento de vías, cauces y quebradas para viabilizar la aplicación de la Ordenanza emitida en el 2001.
- Se incorporó un nuevo criterio al modelo matemático de asignación de montos presupuestarios por parroquia:

$$\text{Asignación Anual} = 0,60 (\text{Población Parroquial}) + 0,25 (\text{Necesidades básicas insatisfechas}) + 0,10 (\text{Eficiencia administrativa}) + 0,5 (\text{Extensión parroquial})$$

AÑO 2004

Se continuó con el proceso de fortalecimiento a las Juntas Parroquiales, destacándose entre otras, las siguientes actividades y proyectos:

- Aprobación dentro del Plan Operativo de la Municipalidad los rubros presupuestarios dentro del Programa de Atención a las Parroquias Rurales.
- Se concluyeron los planes estratégicos de 19 parroquias.
- Se suscribieron 21 convenios de Colaboración y Contratación comunitaria para el ejercicio efectivo de la participación social por un monto de 1'848.000 dólares.

AÑO 2005

El 15 de enero del 2005 se produjo el cambio de mandato al nuevo Alcalde que entró en ejercicio de sus funciones a partir de esa fecha.

Con el cambio de administrador o ejecutivo municipal, no hubo variación en la política de los Presupuestos Participativos, las asignaciones discutidas y presupuestadas se mantuvieron para este año.

Este hecho político, se dio básicamente por dos motivos: por un lado el empoderamiento social de los Presupuestos Participativos y por otro, fundamentalmente porque los mismos fueron producto de procesos transparentes y de apropiación social, materializándose el inicio de una política de democracia participativa, aunque se la puede calificar como incipiente.

En el año 2005, la asignación municipal fue de 2'051.080 dólares., sin embargo, la mayor parte de Juntas Parroquiales solicitó y justificó el desembolso de los recursos asignados en los últimos días del año 2005 y en los primeros meses del año 2006, siendo la Junta Parroquial de Tarqui la única que justificó a tiempo todos los procesos, y utilizó los recursos que el I. Concejo Cantonal de Cuenca aprobó a su debido tiempo.

El retraso en la utilización de las asignaciones se debió básicamente al cambio de miembros de las Juntas Parroquiales a inicios del año 2005 (15 de enero), lo que produjo un retraso en los procesos que estaban en ejecución, básicamente por el desconocimiento de los nuevos miembros y por el cambio de algunos asesores técnicos; adicionalmente por no contar con la información adecuada sobre las actividades e inversiones realizadas por la administración parroquial precedente.

El caso “especial” de la Parroquia Tarqui, se debió a que su Presidente fue reelecto y por lo tanto hubo una continuación de los procesos.

Por las circunstancias indicadas, se tuvo que retomar los siguientes procesos por parte de la municipalidad:

- Asesoría en temas de desarrollo local, planificación y proyectos, organización y administración pública.
- Seguimiento, revisión y aprobación de proyectos/obras presentadas.
- Apoyo en el diseño de elementos especiales como: mercados, parques, muros de contención, iluminación y electrificación, etc.

De los recursos entregados por el Municipio, se justificaron las siguientes áreas aplicadas en inversión: educación, casas comunales, saneamiento, vialidad, mercados, cementerios, seguridad, equipamiento en salud, capacitación, alumbrado, parques y escenarios.

AÑO 2006

En el año 2006, se continuó con el proceso de manera similar a los años anteriores y especialmente con el proceso del año 2005; la asignación municipal fue de 2'276.669 dólares.

AÑO 2007

Finalmente, debe anotarse que el Presupuesto Participativo Parroquial para el ejercicio del año 2007, consta en el presupuesto municipal consolidado, una asignación de 2'527.136 dólares.

En el siguiente cuadro se resumen las asignaciones en el presupuesto municipal destinado para las Juntas Parroquiales como producto de los Presupuestos Participativos, años 2001-2007.

PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

ASIGNACION A JUNTAS PARROQUIALES 2001-2007

2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	TOTAL
1'200.000	1'470.000	1'760.000	1'848.000	2'051.080	2'276.669	2'527.136	13'132.885

Fuente: Dirección Financiera

Elaboración: Autores

5.- PARTICIPACIÓN COMUNITARIA PARROQUIAL

El nuevo proceso, ejercicio de democracia participativa, aplicado de manera exclusiva en los sectores rurales del cantón Cuenca, se inició con mucha desconfianza en los propios sectores rurales y hasta oposición en los sectores políticos tradicionales, sin embargo, como experiencia piloto, incluso a nivel nacional, fue consolidándose, reconociendo que continúa existiendo desconfianza, básicamente de los sectores políticos y de alguna manera de las Juntas Parroquiales que en la práctica son derivados de los partidos políticos tradicionales por los cuales, sus miembros llegan a estas instituciones.

Sin embargo y a pesar de los problemas lógicos y naturales que se desprenden de la dinámica de la administración de estos organismos que hacen gobierno local, los procesos han avanzado, se han empoderado por la propia acción de las comunidades que han constatado mejoramiento en su calidad de vida por los servicios que van recibiendo.

Los objetivos planteados al inicio del proceso se han ido cumpliendo en la medida en que ha existido recursos y en la voluntad política de los diferentes Concejos Cantonales como órganos de gobierno municipal, mismos que de igual manera, en su composición son órganos derivados de los partidos políticos tradicionales.

Debe destacarse que con el recambio del Alcalde, no se produjo cambios sustanciales en las políticas que estaban establecidas, se continuó apoyando y tratando de mejorar el proceso.

Los presupuesto municipales anuales, han sido aprobados fijando de antemano partidas presupuestarias básicamente en función de los incrementos propios de la institución municipal; de allí que en lo correspondiente a las asignaciones para las Juntas Parroquiales, los incrementos han sido establecidos con la misma metodología, de tal manera que los Presupuestos Participativos han estado sujetos a las partidas previamente establecidas, lo cual permite concluir que los mismos no son producto en su totalidad de una aplicación práctica de sistemas de democracia participativa.

Como mecanismo de participación democrática de la comunidad, se puede evidenciar que efectivamente se ha alcanzado un alto grado de ejercicio democrático a través del cual, la comunidad rural participa individual y colectivamente en las decisiones municipales sobre su

propia asignación presupuestaria, lo cual efectivamente ha fortalecido a las Juntas Parroquiales como Gobiernos Locales.

Como destacable, es importante señalar la participación comunitaria en el cofinanciamiento de las obras priorizadas a través básicamente del sistema ancestral propio como la minga; y, la administración comunitaria de equipamientos, logrando su apropiación y por lo tanto su sustentabilidad.

Se generó empleo con la contratación de mano de obra local y en alguna medida se ha potenciado económicamente a las parroquias rurales a través de proveedores locales y la extracción de materiales del lugar.

La gran debilidad de las Juntas Parroquiales como gobiernos locales es la nula generación de recursos propios, lo cual genera dependencia permanente hacia la institución municipal.

5.1.- Fortalecimiento de las Juntas Parroquiales

Una visión compartida de bien común, en el desarrollo local depende para lograr éxitos, de la concertación de los distintos sectores en el territorio y de la cooperación entre el ámbito público y el privado, por lo tanto, uno de los elementos principales a considerar es el fortalecimiento de las instituciones existentes en el territorio.

“Sin organizaciones fuertes y representativas de los intereses de los miembros de una colectividad, es difícil crear dinamismos y sinergia que conduzcan a un cambio cualitativo, al mejoramiento de la calidad de vida y al fortalecimiento de la práctica democrática. El fortalecimiento de todas las organizaciones sociales, gremiales y representativas es de interés común de todos los miembros y organizaciones de una colectividad. Dichas organizaciones canalizan de manera efectiva los puntos de vista y los intereses de los diversos grupos que comparten un territorio, y crean las condiciones necesarias para que sus habitantes se sientan partícipes de proyecto común de lograr una mejor calidad de vida para todos”⁸.

Los Presupuestos Participativos en las Parroquia Rurales como ejercicio de democracia participativa, deben proyectarse en el desarrollo integral del cantón, pues en la lógica de un crecimiento sostenido, no pueden desvincularse del contexto municipal ni nacional; por lo tanto, es indispensable que de por sí, las Juntas Parroquiales como gobiernos locales ,deben enfrentar procesos para fortalecerse, ejercicio que necesariamente debe en las actuales circunstancias apoyarse en la municipalidad como organismo mayor de donde nace la planificación íntegra de desarrollo local.

Para su fortalecimiento, las Juntas Parroquiales como los organismos de representación popular dentro de su territorio y dentro de lo público, deben de entre una variedad de posibilidades,

⁸ Valenzuela David, Ibidem.

propender a que la municipalidad adopte como medidas indispensables, entre otras, a tomar acciones de:

Asesoría:

Designar técnicos para la atención exclusiva de la gestión y coordinación con todas parroquias, para el cumplimiento de las políticas municipales y los acuerdos con las Juntas.

Impulsar la suscripción de convenios con las universidades para pasantías y trabajos de investigación aplicada, que respondan a las necesidades de fortalecimiento del proceso de descentralización y de apoyo a la gestión de las Juntas Parroquiales.

Que los técnicos de las direcciones municipales, proporcionen la asesoría técnica que sea requerida por las Juntas y coordinada a través de los técnicos de atención a las parroquias.

Capacitación:

La municipalidad deberá profundizar el proceso de capacitación a las Juntas Parroquiales, especialmente en aspectos financieros.

Para la programación de eventos, la municipalidad deberá coordinar con otras entidades que ofrecen capacitación a fin de optimizar los recursos y evitar la duplicación de esfuerzos.

Apoyo:

Para la formulación y/o actualización de los Planes Estratégicos Parroquiales, a través de la contratación de consultorías especializadas.

Consolidar las cabeceras parroquiales involucradas en la zona de expansión urbana a través de la formulación de los Planes de Ordenamiento Territorial Urbano – Parroquiales.

Realizar el catastro multifinanciero de las áreas Urbano – Parroquiales y formular Planes de Ordenamiento Territorial Urbano – Parroquiales de las cabeceras parroquiales localizadas fuera del área de influencia inmediata del Centro Urbano de Cuenca.

Continuar la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial Rural en coordinación con las Juntas Parroquiales, así como, la capacitación a las Juntas Parroquiales en este tema.

Los Presupuestos Participativos deben ser encaminados con la elaboración y aprobación de manera coordinada entre el Municipio y las Juntas Parroquiales de la reglamentación necesaria para el efecto, misma que por supuesto, deben ser de antemano socializadas en las comunidades hacia donde se dirige el ordenamiento.

Para una real aplicación, la reglamentación debe ir dirigida a:

La presentación de informes finales de ejecución de los proyectos que consten en los propios presupuestos y, en el círculo de la elaboración de éste, según lo prescrito en la Sección III de la Ley de Juntas Parroquiales Rurales (Registro Oficial No. 193 27/10/2000), todo proyecto u obra que conste en el Presupuesto Parroquial, deberá ser avalizado por la Asamblea Parroquial, en cumplimiento de su identificación y priorización.

En aplicación del Art. 6 de la Ordenanza de Apoyo Municipal a las Juntas Parroquiales Rurales del Cantón Cuenca, se deberá designar un delegado comunitario para cada proyecto que será el

responsable de su gestión; de la coordinación entre la comunidad, la Junta Parroquial y la municipalidad; y de la veeduría social

Debe fijarse plazos para la presentación del presupuesto participativo.

Para su formulación, debe adoptarse un sólo proceso metodológico acordado con las Juntas.

Los proyectos que sean definidos luego de la priorización y que conste en el presupuesto participativo parroquial, en lo posible, debería haber la coparticipación de la comunidad.

Los proyectos del presupuesto parroquial deberá tener: diseño definitivo; informe técnico; presupuesto y cronograma de ejecución y para el control y sustentabilidad del Plan de Desarrollo Cantonal, deben ser aprobados por la Secretaría General de Planificación del Municipio e ingresar al Sistema de Seguimiento y Evaluación de Proyectos de la institución.

En la ejecución del presupuesto participativo las Juntas Parroquiales deberán cumplir con las normas legales de administración de recursos financieros del estado.

5.2.- Procesos de consenso social

“Empresas, organizaciones no gubernamentales y gobiernos locales están descubriendo que pueden constituirse en poderosos aliados cuando juntan fuerzas para acciones como aquellas tendientes a mejorar la educación y salud, crear nuevas oportunidades de trabajo y proteger el medio ambiente”⁹. Este esfuerzo colectivo, participativo e intersectorial, sumado al mandato social de los movimientos sociales que se han incorporado al juego democrático, y que representan intereses sociales de variadas clases y ejercen el derecho de opinión desde fuera del poder para defender sus puntos de vista, completan los procesos de una participación deseable para los consensos necesarios en la planificación del desarrollo local.

Las Juntas Parroquiales en un proceso de convocatoria ciudadana para tratar los temas de interés general, deben buscar lo mas variado de la representación tanto en el ciudadano en si mismo como en lo intersectorial para que los consensos necesarios sean fruto de la intervención de la ciudadanía en los asuntos públicos, opinando y participando, a través de las asociaciones, en consejos de participación, audiencias públicas, asambleas, consultas y referéndum, talleres y otras formas novedosas y creativas.

El consenso será el resultado de reuniones preparatorias de Juntas Parroquiales en general para conocimiento de montos asignados y políticas municipales generales, y particulares en lo que corresponda a cada Junta.

En lo particular, cada Junta Parroquial zonificará territorialmente a los sectores y comunidades que la integran para la convocatoria a autoridades, líderes y miembros de la comunidad para los talleres de análisis de problemas y propuestas de solución y que luego de lo consensos necesarios, se pueda llegar a definir los programas y proyectos por consenso entre las parroquias

⁹ Valenzuela David, Ibidem.

y la municipalidad para posteriormente proceder a la convocatoria a la Asamblea Parroquial para su aprobación definitiva de conformidad con el Art. 20 de la Ley Orgánica de las Juntas Parroquiales Rurales.

5.3.- Control social

Los Presupuestos Participativos pretenden generar una distribución equitativa de recursos, democratizando, organizando y optimizando la inversión pública, acción que realizada con participación comunitaria, social o ciudadana, genera de por sí veeduría y control social de manera natural, pues los involucrados o “beneficiarios” de los presupuestos, así mismo, de manera natural se apropian o empoderan de la obra pública y por lo tanto protegen sus propios intereses.

Sin embargo, por efectos formales e incluso de la propia concertación, se deberá nombrar responsable de veeduría social, de seguimiento y evaluación a través de los propios mecanismos que la participación comunitaria resuelva.

5.4.- Rendición de cuentas

La rendición de cuentas deberá ser normada por las propias Asambleas Parroquiales, determinando tiempos y considerando la propia actuación de las Juntas Parroquiales e incluso de la municipalidad. Deberá realizarse de manera permanente para satisfacer a la propia comunidad y en lo formal y legal, deberá realizarse anualmente.

6.- Conclusiones

Condición fundamental para la implementación y sostenibilidad de una democracia participativa en general y como una de sus herramientas, los Presupuestos Participativos, es la voluntad política de los gobernantes de compartir efectivamente el poder. Compartir no como una dádiva, sino compartir como un concepto de auténtica democracia y en lo que significa el poder de los mandantes, la participación auténtica.

Las condiciones presentes de nuestro sistema jurídico conllevan a una estructura de Estado representativo, en donde el poder se encuentra en la autoridad elegida y por lo tanto es en quien se encuentra el poder y la toma de decisiones; sin embargo, los Presupuestos Participativos Rurales del cantón Cuenca, iniciados como un proceso novedoso en el año 1997 y de alguna manera institucionalizados o planificados orgánicamente en el año 2001, han caminado satisfaciendo en la medida de lo posible a los sectores rurales en cuanto tiene que ver a la dotación básicamente en la obra pública como producto de su priorización, definición y ejecución, utilizando sistemas de planificación participativa.

Se debe manifestar que, a pesar de los avances que pueden ser significativos, la posición de las parroquias a través de sus autoridades (Juntas Parroquiales) ha sido de lucha y exigencias

permanentes en cuanto tiene que ver a la consecución de mayores recursos y de autonomía para definir sus propias prioridades. Sin desconocer la atención que se ha entregado a este proceso, pensamos que falta mucho por hacer.

Mucho por hacer, empezando por el permanente fortalecimiento de las Juntas Parroquiales, organismos que la Constitución Política nuestra los reconoce.

“Las Juntas Parroquiales al igual que los Municipios, deberían ser los verdaderos gobiernos locales, se encuentran en contacto directo con sus iguales”¹⁰, y por lo tanto, deben proyectarse indefinidamente para la consecución de los objetivos deseados y su conversión en verdaderas instituciones de desarrollo local.

Los Gobiernos Parroquiales deberían propender a una mayor independencia, manejar competencias como por ejemplo: salud, educación, planificación real y otros dentro de su territorio, pues al encontrarse en contacto directo con su población, velarán por una eficiente administración en las áreas correspondientes.

Señalamos que el proceso se inicia en el año 1997 y se “institucionaliza” en el año 2001, se ha procedido orgánicamente a través de disposiciones políticas, señalamiento de políticas institucionales municipales, resoluciones administrativas y otros mecanismos implementados, sin embargo, se ha estado en constante incertidumbre por la voluntad del administrador, voluntad porque no ha existido un instrumento jurídico emanado por I. Concejo Cantonal como órgano de gobierno de la municipalidad.

El presente trabajo se encaminó iniciando con un análisis teórico somero sobre democracia participativa y a sido pretensión concluirlo con una propuesta de Ordenanza de Presupuestos Participativos como regulación jurídica para su formulación e implementación, a fin de que sirva probablemente como herramienta legislada y de cumplimiento obligatorio de la autoridad de turno.

Podría ser otra herramienta para el fortalecimiento de las Juntas Parroquiales.

¹⁰ Moreno Yáñez Jorge, HACIA UN ESTADO SOCIAL DE DERECHO Y AUTONOMÍAS, Pudeleco Editores S.A., Quito, 2003, Pág. 188

7.- ANTEPROYECTO DE ORDENANZA DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS DE LAS PARROQUIAS RURALES DEL CANTÓN CUENCA.

ORDENANZA QUE NORMA LA ESTRUCTURACION Y EJECUCION DEL SISTEMA DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS DE LAS PARROQUIAS RURALES DEL CANTON CUENCA

EL I: CONCEJO CANTONAL

CONSIDERANDO:

Que, la Constitución Política de la República establece que el Ecuador es un Estado social de derecho, participativo y con administración descentralizada y que uno de sus deberes primordiales es preservar el crecimiento sustentable de la economía y el desarrollo equilibrado y equitativo en beneficio colectivo;

Que, el Art. 231 de la Constitución establece que la distribución del Presupuesto General del Estado para los gobiernos seccionales se rige por lo criterios del número de habitantes, necesidades básicas insatisfechas, capacidad contributiva, logros en el mejoramiento de los niveles de vida y eficiencia administrativa;

Que el Art. 17 literal c) de la Ley Orgánica de Régimen Municipal , establece que el Estado y sus instituciones están obligados a coordinar con las municipalidades la elaboración y ejecución de planes nacionales de desarrollo a fin de que estos guarden armonía con los planes de desarrollo regionales, provinciales y cantonales;

Que, el Art. 24 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal establece que: “En concordancia con los objetivos y las políticas nacionales y con la participación de los actores públicos y privados, las municipalidades formularán y aprobarán sus planes de desarrollo estratégicos cantonales, programas y proyectos que garanticen la consecución de sus fines y la adecuada coordinación del desarrollo parroquial, cantonal, provincial y nacional.

Los planes cantonales de desarrollo armonizarán los elementos, fundamentos y proyectos urbanos con los planes de las parroquias rurales; a su vez los planes cantonales servirán de insumo obligatorio para los planes, provinciales y nacional de desarrollo.

Para la ejecución de los planes cantonales, las municipalidades fijarán las asignaciones en el presupuesto general institucional”;

Que, el Art. 198 inciso segundo de la Ley Orgánica de Régimen Municipal prescribe que “Para el diseño de programas, planificación del desarrollo y ejecución de las obras en zonas rurales se contará con la participación de las juntas parroquiales rurales y comunidades respectivas”;

Que, el Art. 4 de la Ley Orgánica de las Juntas Parroquiales Rurales, determina las atribuciones de estos organismos, estableciendo entre otras, la coordinación con los organismos del Estado, la planificación, presupuesto y ejecución de políticas, programas y proyectos de desarrollo de la parroquia, promoviendo y protegiendo la participación ciudadana;

Que, entre los principios filosóficos políticos que orientan la acción municipal se destacan la participación democrática de la ciudadanía en la gestión de los procesos y proyectos de desarrollo, la transparencia en el manejo de los bienes y recursos públicos, la rendición de cuentas en el ejercicio del mandato popular y la comunicación e información del gobierno local;

Que, el sistema de planificación del Estado implica la coordinación entre la planificación nacional, provincial, cantonal y parroquial que debe reflejarse en el ámbito presupuestario;

Que, reconociendo el derecho de petición individual, se busca contribuir a la organización comunitaria con la promoción de la participación ciudadana en las instancias de planificación; y,

Que, las obras en las parroquias rurales deben ser discutidas y consensuadas en procesos participativos.

En uso de sus atribuciones conferidas en la ley,

EXPIDE:

La siguiente **ORDENANZA QUE NORMA LA ESTRUCTURACION Y EJECUCION DEL SISTEMA DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS DE LAS PARROQUIAS RURALES DEL CANTON CUENCA**

Art. 1.- Objeto de la Ordenanza.- La presente ordenanza tiene por objeto normar la estructuración y ejecución metódica y sistemática del sistema de presupuestos participativos de las parroquias rurales del cantón Cuenca, para garantizar la participación democrática de los ciudadanos de los diferentes sectores sociales, comunidades y demás organizaciones ciudadanas, por intermedio de las Juntas Parroquiales.

El objetivo de los presupuestos participativos es generar una distribución equitativa de los recursos, democratizando, organizando y optimizando la inversión pública de los distintos sectores rurales, constituyendo una herramienta de gestión para la Municipalidad y las Juntas Parroquiales, generando al mismo tiempo veeduría y control social.

Art. 2.- Principios del Presupuesto Participativo.- La estructuración y ejecución del presupuesto para las parroquias rurales del cantón Cuenca, se regirá por los principios de universalidad, unidad, transparencia, equidad, inclusión social, redistribución del ingreso, justicia social, corresponsabilidad, planificación, desarrollo sostenible y sustentable desconcentración y descentralización administrativa, utilizando como herramienta el presente sistema de presupuestos participativos.

Art. 3.- Planificación y Presupuesto.- Para la estructuración y ejecución de los presupuestos participativos, se partirá del Plan Estratégico de Desarrollo de Cuenca y de los Planes de Desarrollo Parroquial, de la evaluación presupuestaria del ejercicio anterior y las políticas y prioridades de inversión determinadas por el I. Concejo Cantonal para el ejercicio económico anual.

Para este efecto, la Secretaría General de Planificación coordinará las actividades con todas las unidades administrativas municipales y con las Juntas Parroquiales.

Art. 4.- Proceso de planificación participativa.- Para el cumplimiento de lo establecido en la presente ordenanza, se considerará el siguiente proceso:

- a) Reunión preparatoria de Juntas Parroquiales para conocimiento de montos asignados y políticas municipales;
- b) Zonificación territorial de cada parroquia y comunidades que la integran;
- c) Convocatoria a autoridades, líderes y miembros de la comunidad para talleres;
- d) Realización de talleres zonales para identificación de problemas y propuestas de solución;
- e) Nombramiento de delegados zonales para los talleres parroquiales. Elaboración de documento síntesis de cada zona;
- f) Realización del taller de planificación parroquial y priorización de proyectos de la parroquia en función de los resultados zonales. Nombramiento de delegados comunitarios y nombramiento de comisión de veeduría social, de seguimiento y evaluación y fiscalización de proyectos;
- g) Suscripción de convenios de colaboración y contratación comunitaria para el ejercicio efectivo de la participación;
- h) Ejecución de proyectos de los presupuestos participativos;

Art. 5.- Determinación de los actores sociales.- En cada comunidad, anejo, caserío, barrio y grupos sectoriales, se reconoce una sola representación, para cuyo efecto, las Juntas Parroquiales realizarán el inventario anual de actores sociales dentro de su circunscripción territorial, mismos que servirán de base para las convocatorias a la Asamblea Parroquial. En caso de controversia, la Junta Parroquial establecerá la legitimidad de esa representación.

Art. 6.- Identificación de problemas y priorización de programas y proyectos parroquiales de solución.-El presidente de cada Junta parroquial, convocará a los actores sociales parroquiales a los talleres de trabajo para la identificación de problemas y priorización de programas y proyectos de solución con sus respectivas valoraciones. A estos talleres asistirán en calidad de facilitadores los técnicos municipales de Cuenca.

Art. 7.- Talleres participativos.- Una vez identificados los programas y proyectos con sus respectivas valoraciones, la municipalidad, a través de la Secretaría General de Planificación y en coordinación con las Juntas Parroquiales, convocarán hasta el 15 de octubre de cada año a los talleres participativos de planificación presupuestaria parroquial.

Los talleres participativos tienen como objetivo:

- a) Generar capacidades y preparar a los actores para el proceso;
- b) Definir los programas y proyectos de cada parroquia;
- c) Definir aportes de:
 - De la comunidad
 - La Junta Parroquial respectiva
 - Otras instituciones públicas o privadas
 - De la municipalidad

En el caso del aporte de la comunidad, se determinará si es en efectivo o en otro tipo de colaboraciones, como es el caso de mingas, materiales o mano de obra, etc., en cuyo caso igualmente se cuantificará su valor;

- d) Priorizar las propuestas y los proyectos en función de las prioridades de los Planes de desarrollo Cantonal, Parroquial y las políticas institucionales;
- e) Determinar el presupuesto final de cada programa y proyecto; y,
- f) Definir el cronograma de ejecución de los programas y proyectos.

Los programas y proyectos priorizados deberán ser presentados por lo menos a nivel de perfiles, en base a los formatos y asesoría proporcionados por la Secretaría General de Planificación.

Art. 8.- Viabilidad de proyectos.- Una vez definidos los proyectos priorizados, la municipalidad realizará las evaluaciones: social, técnica, económica y ambiental.

Art. 9.- Criterios para la asignación presupuestaria.- El modelo matemático de asignación de montos presupuestarios por parroquias considerará básicamente los siguientes indicadores:

- a) 60% proporcional al número de habitantes de cada parroquia
- b) 25% considerando las necesidades básicas insatisfechas (INFOPLAN)
- c) 10% por eficiencia administrativa
- d) 5% proporcional a la extensión parroquial

Estos parámetros podrán modificarse anualmente considerando las variaciones y circunstancias socio-económicas, así como incorporar otros parámetros no contemplados. Las modificaciones deberán ser conocidas por el Concejo Cantonal.

Art. 10.- Articulación con el Plan Estratégico de Desarrollo de Cuenca.- La Secretaría General de Planificación elaborará una matriz para articular los programas y proyectos identificados por los actores parroquiales con el Plan Estratégico de Desarrollo de Cuenca para su actualización permanente.

Art. 11.- Presupuesto Participativo Parroquial.- Una vez definidos los proyectos de las respectivas parroquias con los insumos obtenidos en la aplicación de los artículos precedentes, la Secretaría General de Planificación y la Dirección Financiera, consolidarán la información presupuestaria parroquial hasta el 15 de noviembre y serán presentados al Alcalde para su aprobación. Si el Presupuesto Participativo Parroquial se ajusta a la política institucional de inversión, el Alcalde lo aprobará, caso contrario, señalará los proyectos alternativos que deberán ser acogidos, lo cual será comunicado a la parroquia que corresponda para la consecución de los consensos necesarios.

Art. 12.- Asambleas Parroquiales.- Una vez que se han definido los programas y proyectos por consenso entre las parroquias y la municipalidad, cada Junta Parroquial convocará a la Asamblea Parroquial para su aprobación definitiva de conformidad con el Art. 20 de la Ley Orgánica de las Juntas Parroquiales Rurales.

Art. 13.- Discrecionalidad para obras y servicios no previstos.- Aprobado el Presupuesto Participativo Parroquial, cualquier otra obra o servicio adicional o accesorio que no haya sido prevista, será considerada y definida por el Alcalde bajo su responsabilidad para lo cual se hará constar una partida global en el presupuesto general del municipio.

Art. 14.- Evaluación y seguimiento.- De conformidad con el Art. 4 de la presente ordenanza, se impulsará y nombrará una comisión de veeduría social, de seguimiento y evaluación

integrados por representantes de la municipalidad, de las Juntas Parroquiales y demás actores sociales parroquiales, los cuales se reunirán periódicamente a fin de evaluar el cumplimiento de lo presupuestado.

La fiscalización en la ejecución de los proyectos corresponderá a la municipalidad y las Juntas Parroquiales.

Art. 15.- Actualización metodológica de los Presupuestos Participativos.- Anualmente se concertará entre el Municipio y las Juntas Parroquiales una metodología común del Sistema de Presupuestos Participativos de las Parroquias Rurales del Cantón Cuenca que contemple la posibilidad de realizar ajustes y redefiniciones de acuerdo a la dinámica que desarrolle el proceso.

Art. 16.- Proyecto final de presupuesto.- Con el Presupuesto Participativo Parroquial, la Dirección Financiera consolidará el presupuesto general de la Municipalidad.

DISPOSICION GENERAL:

Queda prohibida la administración de recursos financieros y donaciones fuera del Presupuesto Participativo Parroquial, a excepción de lo establecido en el Art. 13 de la presente ordenanza.

Dado en la ciudad de Cuenca, a los

BIBLIOGRAFIA:

- Aguacil Gómez Julio, *La Participación como procedimiento de Participación Social: La Estrategia Relacional en el Gobierno Local*, Texto revisado y ampliado de “La democracia participativa como estrategia para la gestión relacional”, publicado en la revista *Intervención Psicosocial*, Volumen 13 N° 3, Madrid, 2004
- Alvarez Ecuador y otros, *Presupuestos Participativos 2001-2005 en la 21 Parroquias Rurales del cantón Cuenca*, Módulo: Gestión y Políticas Públicas, Diplomado Superior en Gerencia de Gobiernos Seccionales, Universidad del Azuay, Cuenca, Ecuador, junio 2006.
- Borja Rodrigo, *Enciclopedia de la Política*, Fondo de Cultura Económica, México, Tercera edición, 2002
- Cabannes Yves, *Presupuesto Participativo y finanzas locales*, Documento base, Segunda versión ampliada, alcaldía de Porto Alegre, Brasil, mayo 2005.
- Garaicoa Ortiz Xavier, *Regeneración constitutiva y sistema estatal de pluri autonomías reticulares*, Impresión: Departamento de publicaciones de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad de Guayaquil, Guayaquil, Ecuador, noviembre 2004.
- Matías Domingo, *Planificación Estratégica para el Desarrollo Local*, Impresos Vargas, Santo Domingo, República Dominicana, septiembre 2001.
- Merchán Barros Mario, *Organización administrativa municipal*, Revista Verdad N° 37, Cuenca, Ecuador, octubre 2005.
- Moreno Yáñez Jorge, *Hacia un Estado social de derecho y autonomías*, Pudeleco Editores S.A., Quito, Ecuador, 2003, Pág. 188
- *Plan Estratégico Cuenca 2020*, Síntesis, Gráficas Hernández, marzo 2004.
- Poggiese Hector Atilio, *Desarrollo Local y Planificación Intersectorial, Participativa y Estratégica*, Panel “Gestión local del desarrollo: planificación y alianzas estratégicas”, II Seminario Internacional Parques Tecnológicos e Incubadoras de Empresas, Desarrollo Local y Gestión Tecnológica, FLACSO – PPGA, Buenos Aires, Argentina, octubre 2000.
- RED 9 URB-AL , *Financiación Local Y Presupuesto Participativo*, III Seminario Anual, Porto Alegre – Brasil, marzo, 2006
- Valenzuela David, *Desarrollo Local: ¿Un Nuevo Paradigma?*, Presentación en el documento “Una experiencia local con impacto nacional” de Rubén Calle Mejía, Cuenca, 2005

INDICE

INTRODUCCION.....	2
1.- LA PARTICIPACIÓN SOCIAL.....	3
1.1.-Sustento teórico.....	4
2.- MODELOS DE ADMINISTRACIÓN LOCAL.....	5
2.1.- Modelo burocrático.....	6
2.2.- Modelo gerencial.....	6
2.3.- Modelo relacional.....	6
3.- IMPORTANCIA PARA EL DESARROLLO LOCAL.....	7
4.- PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN EL CANTÓN CUENCA.....	9
4.1.- Diagnóstico – Síntesis.....	10
4.1.1.- Objetivo General de los Presupuestos Participativos Parroquias Rurales.....	10
4.1.2.- Objetivos Específicos.....	10
4.1.3 - Acciones municipales para el fortalecimiento de las Juntas Parroquiales a través del Presupuesto Participativo.....	11
AÑO 2001.....	11
AÑO 2002.....	14
AÑO 2003.....	15
AÑO 2004.....	15
AÑO 2005.....	15
AÑO 2006.....	16
AÑO 2007.....	16
5.- PARTICIPACIÓN COMUNITARIA PARROQUIAL.....	17
5.1.- Fortalecimiento de las Juntas Parroquiales.....	18
5.2.- Procesos de consenso social.....	20
5.3.- Control social.....	21
5.4.- Rendición de cuentas.....	21
6.- Conclusiones.....	21
7.- ANTEPROYECTO DE ORDENANZA DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS DE LAS PARROQUIAS RURALES DEL CANTÓN CUENCA.....	23
BIBLIOGRAFIA.....	29