

**CONVENIO DE COOPERACIÓN INTERINSTITUCIONAL PARA REALIZAR
EL MONITOREO A LA IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO DE GESTIÓN
TERRITORIAL PARA EL DESARROLLO HUMANO INTEGRAL DE LAS
PARROQUIAS RURALES DEL CANTÓN CUENCA**

Producto 2

**Informe técnico de los resultados del monitoreo a la
implementación del modelo de gestión territorial para el
desarrollo humano integral de las parroquias rurales del
cantón Cuenca**

Resumen

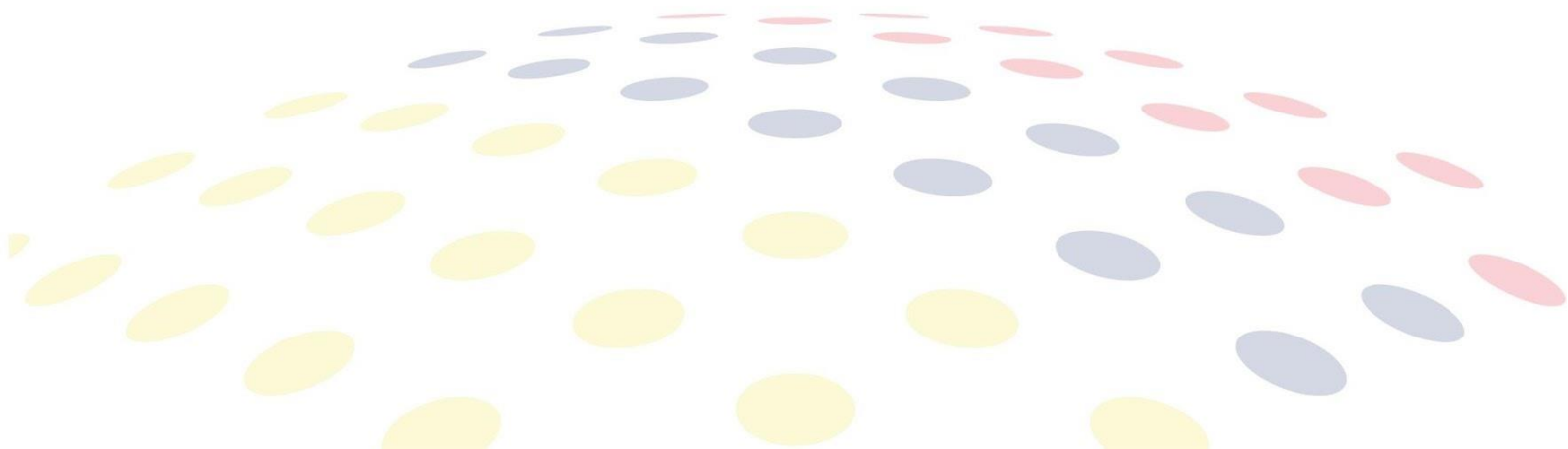
El presente informe contiene la información sobre los resultados del monitoreo a la implementación del modelo de gestión territorial para el desarrollo humano integral de las parroquias rurales del cantón Cuenca. Incluye una contextualización del proceso de delegación de la gestión de competencias de uso y ocupación del suelo a los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales del Cantón Cuenca y el marco que sustenta el proceso de evaluación, así como el detalle de la metodología del monitoreo aplicada. Se exponen los resultados de la evaluación realizados tanto en el nivel municipal como en el parroquial rural, este último basado en un tipo de investigación mixto, el cual combina enfoques cualitativo y cuantitativo, observando que el proceso de delegación ha contribuido al acercamiento del servicio a la ciudadanía. Finalmente, se resaltan las principales conclusiones y recomendaciones en torno gestión delegada de los trámites, en atención a los hallazgos del estudio.

Informe desarrollado por:

CNC: July Báez - Edgar Valencia Torres

UDA: Ma. Cecilia Alvarado

Revisado por: CNC: Evelyn Melo Yanchapaxi



Índice de contenido

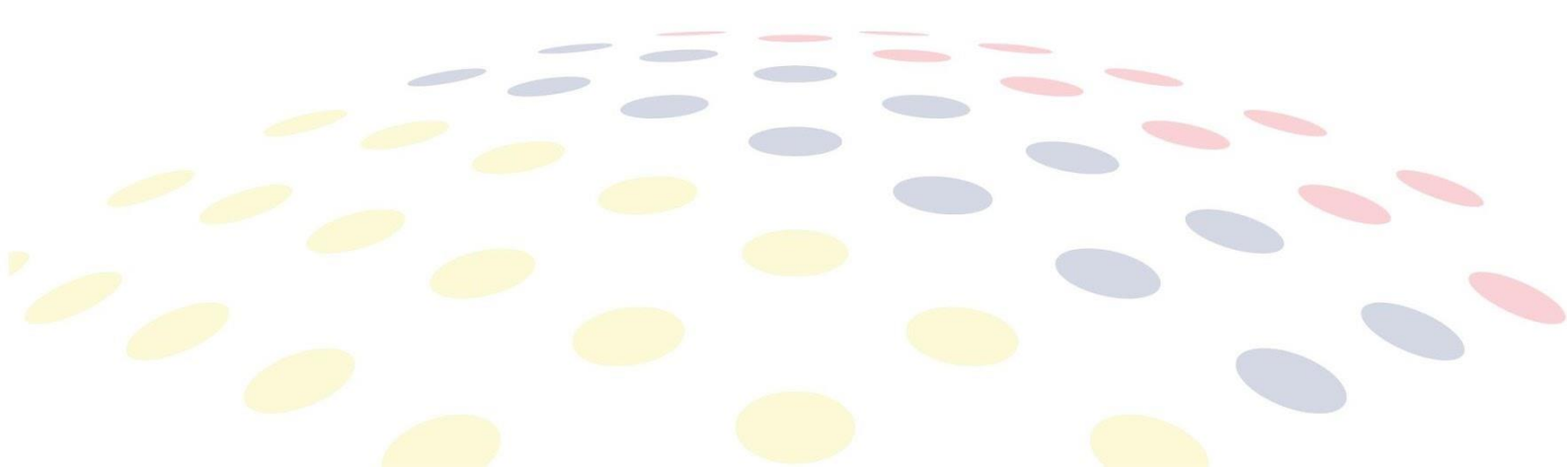
1. Introducción.....	1
2. Metodología del monitoreo a la implementación del Modelo de Gestión Territorial.....	2
3. Resultados del monitoreo	5
3.1. Monitoreo de la implementación del Modelo de Gestión del GAD Cuenca	5
3.2. Monitoreo de la implementación del Modelo de Gestión en los 6 GAD parroquiales rurales	7
4. Conclusiones.....	13
5. Recomendaciones	14
6. Bibliografía	16

Índice de tablas

Tabla 1. Matriz de resultados del monitoreo a la gestión delegada y estado de avance del modelo de gestión territorial para el desarrollo humano integral de GADPr del cantón Cuenca.....	5
Tabla 2. Total de trámites gestionados por los 6 GADPr, abril 2018-2021.....	7
Tabla 3. Tiempo de respuesta GAD Parroquiales Rurales (días/trámite).....	8

Índice de gráficos

Gráfico 1. Total de trámites gestionados, 2018-2021	8
Gráfico 2. Total de ingresos generados por las UTCP, 2018-2021 (miles US\$).....	9
Gráfico 3. Total de inspecciones atendidas o informe técnico GAD Parroquiales Rurales, 2018-2021.....	10



LISTA DE ACRÓNIMOS

CNC	Consejo Nacional de Competencias
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
Cootad	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
Dz	Descentralización
GAD	Gobierno(s) Autónomo(s) Descentralizado(s)
UDESCOM	Unidad de descentralización y delegación de competencias
UDA	Universidad del Azuay

1. Introducción

El Capítulo IV de Régimen de Competencias, artículo 239, numeral 13 de la Constitución instaura en el Ecuador el Sistema Nacional de Competencias, cuyo rol es definir políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales, a través de la definición de competencias exclusivas para cada nivel de gobierno, que de manera progresiva y obligatoria son asumidas por GAD.

En el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), Título II (Organización del Territorio), se establece que el Estado ecuatoriano se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales; y cada circunscripción territorial tendrá un gobierno autónomo descentralizado para la promoción del desarrollo, a través del ejercicio de sus competencias establecidas por la Constitución, la ley y las asignadas por el Consejo Nacional de Competencias (CNC).

En el artículo 275 *Ibidem* se establece la delegación de la gestión de las competencias de un nivel de gobierno provincial, metropolitano o municipal a otro nivel de gobierno, proceso que requiere acto normativo del órgano legislativo correspondiente y la suscripción de convenios entre las partes.

Con este antecedente, en abril de 2018, el GAD municipal de Cuenca emitió la “Resolución para Delegación de Gestión de Competencias de Uso y Ocupación del Suelo a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales del Cantón Cuenca” e inmediatamente, en el mismo mes, se suscribieron los convenios de delegación de 9 trámites¹ de la Dirección General de Control Municipal a 8 GAD Parroquiales; no obstante, 6 mantuvieron el proceso, siendo estas: Tarqui; Sinincay; Ricaurte; San Joaquín; Paccha; Chiquintad

Con el objetivo de desarrollar acciones conjuntas que contribuyan al fortalecimiento de los gobiernos autónomos descentralizados de la provincia del Azuay, el 09 de diciembre de 2021 el CNC suscribió el convenio marco de cooperación interinstitucional con la Universidad del Azuay (UDA); y el 09 de febrero de 2022 firmaron el convenio específico de cooperación interinstitucional para realizar el monitoreo a la implementación del modelo de gestión territorial para el desarrollo humano integral de las parroquias rurales del cantón Cuenca.

Para la consecución de este objetivo general, se plantean los siguientes objetivos específicos:

¹ 1) Certificado de afectación y licencia urbanística, 2) Aprobación de anteproyectos de lotizaciones, 3) Aprobación de anteproyectos arquitectónicos, 4) Aprobación de proyectos arquitectónicos, 5) Permiso de construcción menor a 80 m², 6) Aprobación de construcción mayor a 80m², 7) Declaratoria bajo régimen de propiedad horizontal, 8) denuncias de construcciones sin permisos (informe técnico), 9) Aprobación de lotizaciones mayores y menores.

1. Establecer una metodología de monitoreo que permita evaluar la implementación del Modelo de Gestión del GAD Cuenca.
2. Realizar una evaluación técnica de la implementación del Modelo de Gestión del GAD Cuenca.
3. Identificar acciones de mejora, tanto para el GAD Cantonal cuánto para los GAD parroquiales.

Es importante reseñar que el 08 de julio de 2021, la Comisión de Descentralización del Concejo Cantonal de Cuenca aprobó el “Modelo de gestión territorial para el Desarrollo Humano Integral de las Parroquias Rurales del Cantón Cuenca 2022 a 2025”, producto del convenio de Cooperación Interinstitucional entre el GAD Cuenca y la Universidad del Azuay.

En esta línea, mediante Oficio Nro. CNC-2022-0040-OF de 18 de febrero de 2022, el CNC solicitó al GAD municipal de Cuenca participar en el diseño del monitoreo a la implementación del Modelo de Gestión Territorial para el Desarrollo Humano Integral de las Parroquias Rurales del Cantón Cuenca 2022 a 2025; con Oficio Nro. 0376 de 14 de marzo de 2022, el GAD municipal de Cuenca delega al Ing. Guido Crepo, coordinador de la **Unidad de descentralización y delegación de competencias** (UDESCOM) y al equipo técnico de la unidad, para que participen en el proceso de evaluación.

2. Metodología del monitoreo a la implementación del Modelo de Gestión Territorial

Con relación a la metodología de monitoreo de la implementación del Modelo de Gestión del GAD Cuenca, en talleres técnico, desarrollados entre el CNC y la UDA, se construyó y socializó a la UDESCOM, la “Matriz de monitoreo a la gestión delegada y estado de avance del modelo de gestión territorial para el desarrollo humano integral de GADPr del cantón Cuenca”, que contiene una batería de indicadores, renombrados como “Criterios observables”, siendo estos:

1. Aprobación de la “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” por el Concejo Cantonal.
2. Se continua con el modelo vigente de delegación con las 6 parroquias actuales y se incorporan 2 parroquias nuevas a junio 2022.
3. Se firma adenda a los convenios según lo determinado en la Ordenanza.
4. Se cumple cronograma de implementación para las Unidades Técnicas Territoriales Parroquiales (UTTP).
5. Se cumple cronograma implementación Unidades Técnicas de Desarrollo Humano (UTDH).
6. Se cumple con asignación de fondos, según los presupuestos estimados y aprobados.
7. Se cumple con la transformación de la actual UDESCOM en Dirección de Descentralización.
8. Se cumple con la integración de una Unidad Sancionadora Rural.

9. Número de juzgamientos resueltos por infracciones en las parroquias delegadas.
10. Se cumple con la capacitación y transferencia de información de todas las direcciones implicadas con UTTP hacia las nuevas parroquias a incorporarse.
11. Trámites resueltos por el GAD Cuenca, en territorio competencia de alguna parroquia delegada. Se cumple con la capacitación y transferencia de información de todas las direcciones implicadas con UTTP hacia las nuevas parroquias a incorporarse.

Durante la reunión mantenida con la UDESCOM el 09 de marzo del 2022, referente al estado del criterio observable *“Aprobación de 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”*, se manifestó que la referida normativa local fue aprobada en primer debate por el Concejo Municipal el 10 de febrero de 2022; sin embargo, no tiene fecha establecida para su análisis y aprobación en segundo debate.

En ese escenario, se debió reprogramar la fecha de ejecución del criterio observable *“Se firma adenda a los convenios según lo determinado en la Ordenanza”*, mismo que depende de la aprobación de la normativa local en referencia.

La *“Matriz de monitoreo a la gestión delegada y estado de avance del modelo de gestión territorial para el desarrollo humano integral de GADPr del cantón Cuenca”* a ser aplicada en los GAD municipal y parroquiales de Cuenca, aprobada y validada se muestra en el Anexo 1.

A fin de dar cumplimiento a los objetivos particulares de este estudio en cuanto a la implementación del modelo de delegación en los 6 GAD parroquiales rurales, se diseñó un tipo de investigación mixto, combinando la utilización de dos técnicas: cuantitativa y cualitativa. Este método combinado, a partir de la recopilación, análisis e integración de datos, contribuye a aumentar la validez de los resultados.

El análisis cuantitativo se base en tres (4) indicadores que se alinean al Modelo de Gestión Territorial para el Desarrollo Humano Integral de las parroquias rurales del cantón Cuenca 2022 – 2025, mismos que se evalúan en el tiempo de implementación de la delegación de la gestión de la competencia de uso y gestión del suelo. Los indicadores evaluados son los siguientes: 1) Número de trámites; 2) Tiempo de respuesta; 3) Recaudación que han generado los GAD parroquiales rurales; y 4) Número de Inspecciones atendidas o informes técnicos. Adicional a estos, se analiza el número de Inspecciones atendidas o informes técnicos para el periodo de evaluación corresponde al 2018-2021.

La evaluación cualitativa, su análisis se enmarca en la percepción de la población sobre la calidad del servicio, producto de la gestión de los trámites delegados. El marco metodológico contemplaba el diseño

y aplicación de instrumentos estadísticos (encuestas) dirigido a jefes de hogar mayores de 18 años de todos los niveles socioeconómicos de áreas amanzanadas y dispersas de las 6 parroquias rurales.

Con el objetivo de ajustar y validar la eficiencia de la encuesta, se desarrolló una prueba piloto en cuatro (4) de las 6 parroquias rurales que recibieron la delegación. Los resultados obtenidos del pilotaje arrojaron que no es procedente aplicar este tipo de herramienta de recolección de datos en hogares representados por jefes y jefas de familia mayores de 18 años, tal como se planteó en la metodología de evaluación de la percepción ciudadana, debido a que ellos no gestionan los trámites de uso y ocupación del suelo de manera directa, sino que lo hacen a través de profesionales de la construcción; por consiguiente, en talleres técnicos entre el CNC y la UDA, se decidió utilizar la técnica del grupo focal para evaluar tanto la percepción de usuarios, como de los técnicos de las UTCP (fase cualitativa), ya que su uso permitiría, entre otras cosas:

- Explorar sobre posibles perspectivas, en relación con el tema de estudio.
- Identificar atributos que expresan una situación poco explorada.
- Distinguir y analizar heterogeneidades, expresadas en opiniones diversas.
- La interacción de los participantes facilitará la reflexión, retroalimentación y construcción de conclusiones de manera colectiva.

Para realizar la evaluación cualitativa se plantearon dos (2) grupos focales en los cuales se generó el diálogo y el análisis de preguntas diseñadas para el efecto, a partir de la interacción entre todos los participantes como criterio fundamental para la obtención de información y recogida de datos en cartillas, sobre las cuales los asistentes plasmaron, de manera concreta, sus ideas y/o puntos de vista.

Los grupos focales se conformaron uno por técnicos de las Unidades Técnicas de Control Parroquial (UTCP) y otro por usuarios de los servicios brindados por las referidas unidades. Para cada grupo se diseñó una metodología, que mantiene la misma estructura, variando en el apartado: **Preguntas generadoras**, tal como se muestra en el producto 1.

Para el análisis de los resultados se diseñó la **Ficha de sistematización**, en la cual además de transcribir los aportes plasmados en las tarjetas, se recoge ideas claves y propuestas generadas en el grupo focal. Se identificaron aspectos generales que se reiteraron en mayor o menor grado y que permitieron reagrupar la información que sugiere los objetivos específicos² planteados en el Modelo de Gestión Territorial para el Desarrollo Humano Integral de las Parroquias Rurales del Cantón Cuenca

² 1) Acercar los servicios municipales a la ciudadanía con calidad y calidez; 2) Mejorar el cumplimiento de herramientas de planificación; 3) Fortalecer a los GAD parroquiales rurales.

2022 a 2025. Identificados los aspectos centrales, se los relacionó entre sí y se analizó con los argumentos, resultado de las preguntas generadoras.

3. Resultados del monitoreo

3.1. Monitoreo de la implementación del Modelo de Gestión del GAD Cuenca

Mediante Oficio Nro. CNC-CGT-2022-0014-O de 31 de mayo de 2022, el CNC remitió y solicitó a la UDESCOM se especifique el estado de avance de los indicadores detallados en la matriz de monitoreo a la gestión delegada. Con oficio Nro. GADMCUENCA-UDESCOM-2022-0003-O de 09 de junio de 2022, el Ing. Guido Vicente Crespo Verdugo, coordinador de la UDESCOM remitió el estado de avance de los indicadores; así como los medios de verificación.

En la tabla 1 se muestra el estado de la batería de criterios observables de responsabilidad del GAD municipal, su estado de ejecución, en función del cumplimiento de actividades y plazos definidos entre UDESCO, UDA y CNC; así como información que respalda su cumplimiento.

Tabla 1. Matriz de resultados del monitoreo a la gestión delegada y estado de avance del modelo de gestión territorial para el desarrollo humano integral de GADPr del cantón Cuenca

Núm.	Criterio observado	Estado	Observaciones
1	Aprobación de la Ordenanza por el Concejo Cantonal;	INCUMPLIDO	"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" aprobada en primer informe el 10 de febrero de 2022 aprobada en primer debate. * No hay fecha tentativa para el segundo debate del proyecto de Ordenanza
2	Se continua con el modelo vigente de delegación con las 6 parroquias actuales y se incorporan 2 parroquias nuevas a junio 2022.	CUMPLIDO	Ratificados convenios de delegación con los 6 GAD Parroquiales mediante Oficio Nro. UDESCOM-0586-2021 a partir del Criterio sobre la Ratificación de la ejecución de los CONVENIOS DE DELEGACIÓN emitido por la procuraduría síndica del GAD por oficio (Oficio Nro. PS-1120-2022) y hasta abril se incorporan 4 nuevos GAD: Baños (2/02/2022), El Valle (23/03/2022), Cumbe (01/04/2022) y Nulti (30/04/2022)
3	Se firma adenda a los convenios según lo determinado en la Ordenanza	INCUMPLIDO	Aún no se aprueba en segundo debate la Ordenanza
4	Se cumple cronograma de implementación para las UTPP.	INCUMPLIDO	Aún no se aprueba en segundo debate la Ordenanza
5	Se cumple cronograma implementación UTDH	INCUMPLIDO	Aún no se aprueba en segundo debate la Ordenanza
6	Se cumple con asignación de fondos, según los presupuestos estimados y aprobados	CUMPLIDO	Se adjunta informes
7	Se cumple con la transformación de la actual UDESCOM en Dirección de Descentralización.	INCUMPLIDO	

8	Se cumple con la integración de una Unidad Sancionadora Rural.	INCUMPLIDO	Aún no se aprueba en segundo debate la Ordenanza
9	Número de juzgamientos resueltos por infracciones en las parroquias delegadas	CUMPLIDO	En el periodo 2018-2021, las UTCP de los 6 GAD remitieron 2026 informes técnicos de control de ornato a la Unidad Sancionadora del GADM. 580 trámites con Resolución, 18 Completas, 3 parciales y 2 intentos (Demoliciones)
10	Se cumple con la capacitación y transferencia de información de todas las direcciones implicadas con UTTP hacia las nuevas parroquias a incorporarse.	CUMPLIDO	Se adjuntan informes
11	Existen trámites resueltos por el GAD Cuenca, en territorio competencia de alguna parroquia delegada.	CUMPLIDO	No existen trámites resueltos por GAD Cuenca de los que corresponden a parroquias delegadas, pues se han resuelto en la parroquia.

Fuente: GAD municipal de Cuenca, 2022.

Elaboración: Consejo Nacional de Competencias

En referencia a la tabla 1 a *priori*, la aprobación de la "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", es el criterio vinculante de los restantes 5 criterios observados que no se han logrado cumplir.

La ordenanza en mención, que se encuentra aprobada en primer debate, regulará "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"; entre sus objetivos se encuentran:

- a. Reglamentar y sistematizar los procesos de delegación de competencias realizados desde el GAD municipal hacia los GAD parroquiales rurales.
- b. Facilitar el cumplimiento de los objetivos planteados en el Modelo de Gestión Territorial para el Desarrollo Humano Integral.

Esta nueva visión de delegación marca el rumbo de una gestión de los servicios públicos por parte de los niveles de gobierno más cercanos a la población (GAD parroquiales rurales), con el fin de mejorar su calidad, eficacia y alcanzar una mayor democratización y control social de los mismos, extendiendo el número de trámites y servicios a ser delegados.

En ese sentido, el Modelo de Gestión Territorial para el Desarrollo Humano Integral, inherente al proceso de delegación, inserta una nueva forma de gobernanza local, fortaleciendo la relación entre el GAD Municipal y sus parroquias para la construcción de justicia territorial. Constituye una herramienta técnica de obligatorio cumplimiento para los 21 GAD Parroquiales del cantón Cuenca; contiene lineamientos específicos para mejorar la ejecución de herramientas de planificación como el PDOT y el PUGS, potenciando a los GAD Parroquiales y así, eliminar las brechas históricas que existen entre los urbano y rural en el territorio cantonal. Para la consecución esta nueva visión, se conformarán en

cada parroquia unidades técnicas territoriales³ (UTTP) y unidades para el desarrollo humano integral⁴ (UTDH), las cuales estarán a cargo del GAD parroquial.

3.2. Monitoreo de la implementación del Modelo de Gestión en los 6 GAD parroquiales rurales

Análisis cuantitativo

La evaluación cuantitativa de la gestión delegada de los 9 trámites en los GADPr: Tarqui; Sinincay; Ricaurte; San Joaquín; Paccha; Chiquintad, tal como se indicó en el apartado correspondiente a la metodología del monitoreo, se realiza en función de 4 indicadores: 1) Número de trámites atendidos, 2) Tiempo de respuesta, 3) Recaudación que han generado los GAD parroquiales rurales y 4) Número de Inspecciones atendidas o informes técnicos. En ese contexto, a continuación, se detalla el resultado del análisis de la información remitida por la UDESCOM.

Con relación al indicador número de trámites atendidos, en el periodo abril 2018 (mes en el cual firmaron los convenios de delegación de los 9 trámites) a diciembre 2021, los 6 GAD parroquiales rurales gestionaron un total de 12.910 trámites. El detalle por parroquia se muestra a continuación:

Tabla 2. Total de trámites gestionados por los 6 GADPr, abril 2018-2021

GAD PARROQUIAL RURAL	2018	2019	2020	2021	TOTAL
CHIQUINTAD	81	125	148	173	527
PACCHA	71	167	140	390	768
RICAUARTE	804	1.262	771	1.070	3.907
SAN JOAQUIN	422	604	400	661	2.087
SININCAY	648	1.223	1.152	1.569	4.592
TARQUI	176	247	263	343	1.029
Total	2.202	3.628	2.874	4.206	12.910

Fuente: GAD municipal de Cuenca, 2022.

Elaboración: Consejo Nacional de Competencias

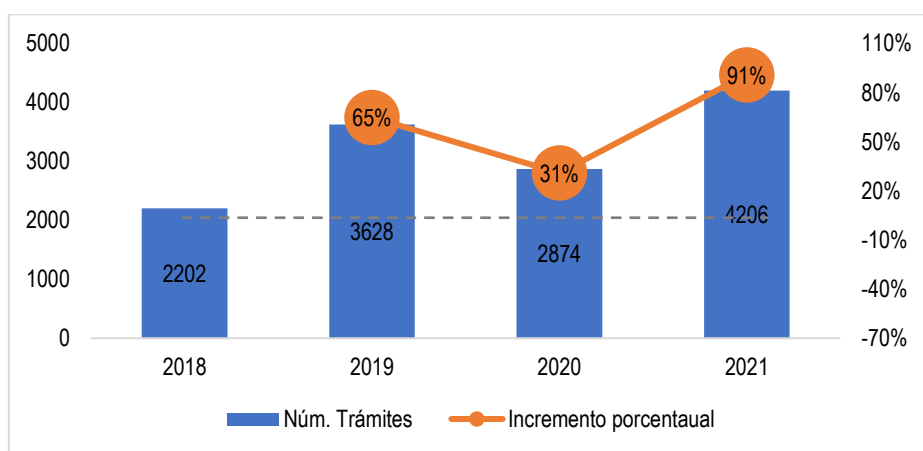
³ Ejecuta la delegación de la gestión de los trámites de las competencias municipales vinculadas a la gestión territorial, la misma que será conformada de acuerdo a los parámetros y recursos recibidos por parte del GAD Municipal. Las UTTP formarán parte de la estructura orgánica de los GAD Parroquiales.

⁴ Coordinará y ejecutará la construcción de una línea base de la problemática social de su parroquia, dispondrá de toda la información disponible actualizada; levantará datos en relación a: 1) desnutrición y malnutrición infantil; 2) embarazo adolescente; 3) alcoholismo y drogadicción en adolescentes y jóvenes; 4) escolaridad y formación; 4) violencia de género e intrafamiliar; 5) pobreza por NBI.

De la tabla anterior se infiere que los GAD parroquiales rurales de Sinincay y Ricaurte, con el 36% y 30%, respectivamente, concentran el mayor número de trámites; entre tanto que Paccha con el 6% y Chiquintad con el 4%, son lo que gestionaron el menor número de trámites.

A nivel general, tal como se muestra en gráfico 1, se evidencia un incremento anual del número de trámites en el periodo de estudio (abril 2018-2021). En el año 2021, los 6 GAD parroquiales rurales gestionaron un total de 4206 trámites, lo que representa un incremento del 91% en relación con el 2018.

Gráfico 1. Total de trámites gestionados, 2018-2021



Fuente: GAD municipal de Cuenca, 2022.
Elaboración: Consejo Nacional de Competencias

Con respecto al tiempo de respuesta de los tramites, en la tabla 3 se observa que experimenta una disminución importante, pasando en promedio de 27,69 días en el 2018 a 13,53 en el 2021. El promedio de disminución anual es de 4,73 días trámite, infiriendo que es producto de la experticia que adquieren los equipos técnicos de los GAD parroquiales rurales.

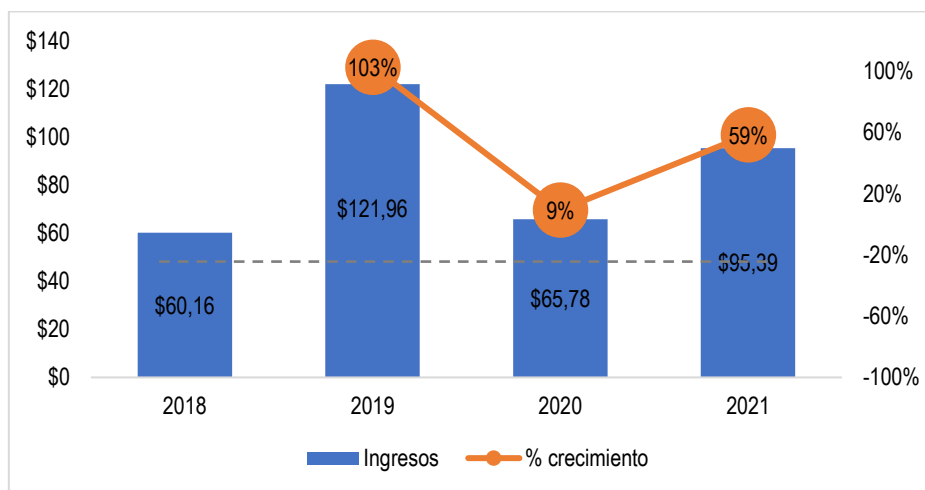
Tabla 3. Tiempo de respuesta GAD Parroquiales Rurales (días/trámite)

GAD PARROQUIAL RURAL	2018	2019	2020	2021
CHIQUINTAD	24,93	28,88	20,17	12,24
PACCHA	37,21	23,75	19,32	10,07
RICAUARTE	36,59	23,48	23,00	17,42
SAN JOAQUIN	22,80	22,89	20,82	20,06
SININCAY	25,12	16,93	15,15	10,66
TARQUI	19,50	17,27	13,73	10,71
PROMEDIO	27,69	22,20	18,70	13,53

Fuente: GAD municipal de Cuenca, 2022.
Elaboración: Consejo Nacional de Competencias

El indicador Ingresos por gestión de trámites, cuya evolución recoge el gráfico 2, muestra que en el 2019 se experimenta el mayor volumen de recaudación. En el 2020 se observa un ingreso menor que el resto de los años del periodo de análisis, situación generada, posiblemente, por la pandemia COVID 19.

Gráfico 2. Total de ingresos generados por las UTCP, 2018-2021 (miles US\$)



Fuente: GAD municipal de Cuenca, 2022.
Elaboración: Consejo Nacional de Competencias

Uno de los retos del proceso de delegación de la gestión de la competencia de uso y gestión del suelo, específicamente en el trámite informes técnicos para el inicio de sanciones administrativas para los propietarios de las construcciones que infringen la normativa local, provocando desorden e incumplimiento de la planificación cantonal, es el control del ornato en las circunscripciones territoriales parroquiales rurales.

En ese contexto, el gráfico 2 muestra la evolución de los informes técnicos emitidos por las UTCP de los 6 GAD parroquiales rurales, en el periodo 2018-2021. Del total de informes técnicos tramitados, en promedio, el 9% son archivados debido a que los propietarios de las construcciones obtienen los permisos luego de realizada la notificación, y el 91% son enviados a la Unidad Administrativa Sancionadora del GAD para el respectivo proceso, según la UDESCOM.

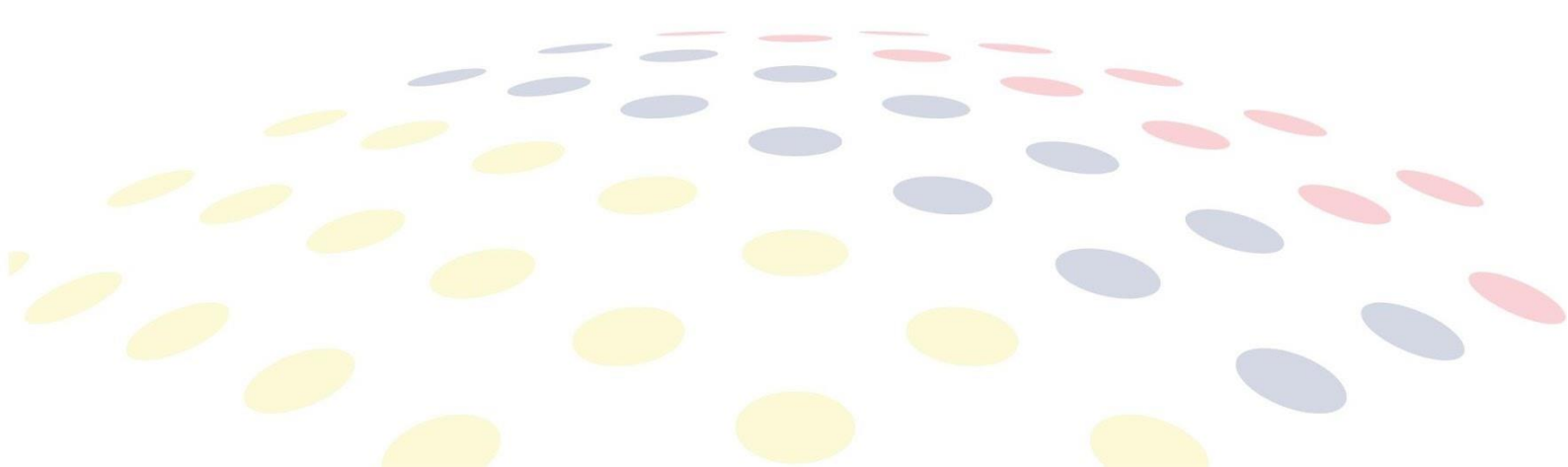
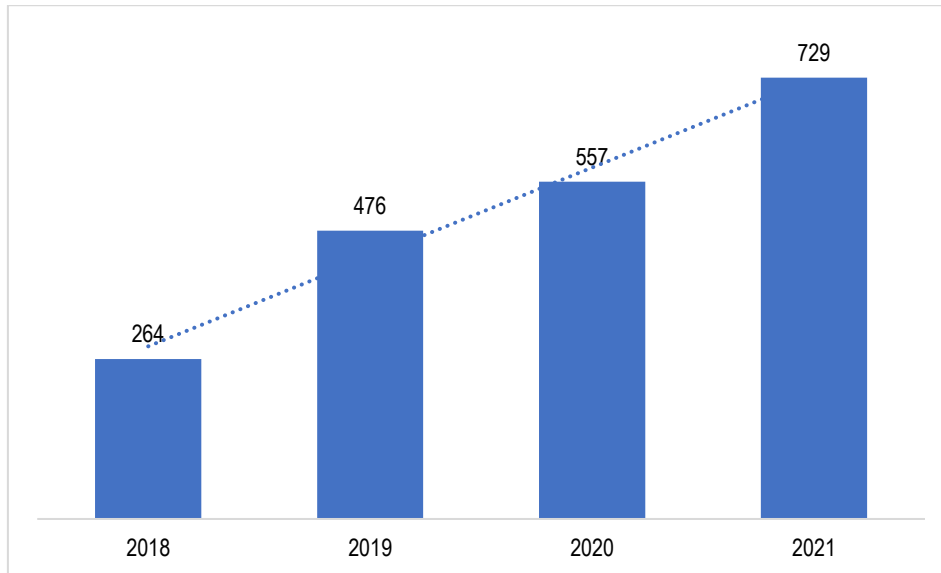


Gráfico 3. Total de inspecciones atendidas o informe técnico GAD Parroquiales Rurales, 2018-2021



Fuente: GAD municipal de Cuenca, 2022.

Elaboración: Consejo Nacional de Competencias

A criterio de la UDESCO, si bien la gestión de los GAD parroquiales rurales, en cuanto al control del ornato se evidencia en el aumento del número de informes técnicos emitidos, “Se cumple parcialmente el objetivo de Fortalecer a los GAD parroquiales, debido a que, frente a una infracción, los ciudadanos son notificados y la mayor parte de las sanciones son multas, las demoliciones no se ejecutan, lo que genera pérdida de autoridad y confianza al GAD Parroquial frente a la ciudadanía.

Análisis cualitativo

La evaluación cualitativa de la gestión delegada de los 9 trámites en los GAD parroquiales rurales: Tarqui; Sinincay; Ricaurte; San Joaquín; Paccha; Chiquintad, se realizó a través de dos (2) grupos focales, uno conformado por técnicos de las Unidades Técnicas de Control Parroquial (UTCP) y el otro por usuarios de los servicios brindados por las referidas unidades. Los eventos se desarrollaron el 25 de mayo, en las instalaciones de la Universidad del Azuay (Cuenca), con la participación de 7 representantes de las UTCP e igual número (7) de usuarios de la gestión delegada.

La relevancia de esta investigación radica en el aporte al análisis del proceso de delegación, permitiendo reflexionar sobre la experiencia, expectativas y perspectivas de los prestadores y usuarios de los servicios de la gestión delegada, integrándola a las propuestas de mejora del modelo territorial para el desarrollo humano integral.

Los resultados de los grupos focales se muestran a continuación

Resultados del grupo focal de técnicos de las UTCP

En este apartado se optó por examinar la operatividad de uno de los objetivos del modelo territorial para el desarrollo humano integral: la articulación y coordinación urbano-rural como estrategia para fortalecer el trabajo conjunto e integral en las parroquias rurales.

Es importante puntualizar que, el COOTAD (Artículo 3, literal c) determina que todos los niveles de gobierno, en el marco del principio de coordinación y corresponsabilidad, tienen la responsabilidad compartida con el ejercicio y disfrute de los derechos de la ciudadanía, el buen vivir y el desarrollo de todas las circunscripciones territoriales.

Entre tanto que la articulación para la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) es “una construcción social que supone acuerdos, negociaciones, compromisos, pero también identidades diferenciadas, capacidades localizadas [...] reglas de juego explícitas, coherentes y convalidadas socialmente” (CEPAL, 2002).

Bajo esta breve descripción de conceptos que en su enfoque central refiere a la implementación de un diálogo “entre actores corresponsables del desarrollo tanto en el análisis de las problemáticas como en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de políticas, bajo los principios de unidad y solidaridad requisitos de la innovación económica y social en territorio” (CNC, 2022), se puntualizó que a inicios de la delegación, se desarrollaron mesas de trabajo técnico-jurídicas entre el GAD municipal, GAD parroquiales rurales, que aportaron eficazmente al arranque de la gestión delegada; no obstante, los actuales espacios de articulación se centran en talleres de capacitación, identificación de problemáticas de la gestión y monitoreo de actividades realizadas, haciendo falta retomar la coordinación en aspectos jurídicos.

En ese escenario, se evidenció la necesidad de mejorar la coordinación con todas las áreas del GAD municipal relacionadas con la gestión delegada, para generar un espacio de diálogo y asesoría intersectorial para la gestión del territorio.

A la hora de identificar las oportunidades y amenazas de la gestión delegada, se coincidió en el criterio que la intervención directa de las UTCP en su circunscripción territorial ha reducido el tiempo y costos en el desplazamiento de los usuarios hacia el GAD municipal, brindando atención personalizada, despacho ágil de trámites, información oportuna, asesoría y apoyo técnico a las diversas inquietudes de la población.

Otra oportunidad visibilizada fue la posibilidad de mejorar el control del crecimiento desmedido de la ocupación territorial e identificación de las áreas de expansión urbana que no se encuentran aprobadas en los planes de uso y gestión del suelo. Así mismo, se reconocen mejoras en la planificación parroquial rural, a partir de la disponibilidad de información oportuna y actualizada. Se enfatizó en la renovada forma de mirar al área rural que tiene el municipio, a través de las UTCP.

Una de las amenazas identificada es la aplicación de una normativa de uso del suelo emitida en el 2003, desactualizada y desarticulada del nuevo marco jurídico nacional; ante ello, se plantea su actualización con el involucramiento activo de los GAD parroquiales rurales, a través de la realidad territorial identificada por las UTCP, en cuanto a características geográficas, morfológicas y urbanísticas. Se ratificó la urgencia de actualizar la cartografía base como uno de los insumos de la planificación local de uso y ocupación del suelo.

Se afirmó que la gestión delegada de los 9 trámites ha contribuido a incrementar los niveles de gobernanza y reconocimiento ciudadano hacia el GAD parroquial rural; así como a acercar y mejorar los servicios a la ciudadanía. Existe mayor control de territorio y la información generada contribuye al planteamiento de proyectos de calidad; sin embargo, se reconoce que aún se dista mucho del ansiado equilibrio territorial en la provisión de los servicios, atribuyéndolo ello, principalmente a la falta de un marco normativo actualizado y la coordinación con todas las áreas municipales relacionadas con la gestión territorial.

Adicionalmente se identificaron como otro nudo crítico en la implementación de la gestión delegada, el limitado presupuesto de las UTCP, que impide la adquisición de equipos y tecnología necesaria para optimizar la prestación del servicio; así como a contratación de personal técnico, administrativo y jurídico.

Con este análisis, se plantea pasar de un proceso descrito como “desconcentración de trámites” hacia una verdadera delegación de la gestión; esto sería posible implementando espacios estratégico-técnicos de articulación y coordinación y fortaleciendo la estructura institucional de las UTCP.

Resultados del grupo focal de usuarios

El grupo focal permitió profundizar el presente estudio a partir de la percepción de la gestión delegada desde la mirada de usuario y su apreciación sobre la calidad del servicio.

La primera coincidencia fue respecto de la reducción del tiempo utilizado en el desplazamiento y gastos en el traslado desde la parroquia hacia el GAD municipal Cuenca y atención personalizada, o que se reconoce como la principal ventaja del proceso. Se experimenta mayor agilidad en el despacho de los

trámites, conocimiento, reconocimiento y control *in situ* del territorio por parte de los técnicos de las UTCP, lo que contribuye a ajustar la planificación a la realidad territorial.

En lo referente a los nudos críticos al realizar los trámites en la UTCP, se cuestionó la concentración de información clave para la gestión de los trámites delegados en el GAD municipal de Cuenca, lo que genera errores y extiende el tiempo de respuesta.

Otro aspecto identificado que influye en la agilidad y calidad de los trámites y en consecuencia en la concreción del principio de subsidiariedad, son los limitados recursos humanos, tecnológicos y de movilización con los que cuenta las UTCP, consecuencia del reducido presupuesto.

Una explosión de iniciativas para mejorar la gestión delegada se generó en el grupo focal, partiendo desde una evaluación, auditoría y fiscalización del modelo de gestión para evitar malas prácticas, pasando por un análisis de evaluación de las UTCP, hasta llegar a la generación de espacios de articulación y coordinación entre las UTCP y las diferentes unidades departamentales vinculadas a la delegación, del GAD municipal de Cuenca.

Las propuestas de mejora se enfocaron en la necesidad de homologar y optimizar los procesos de cada uno de los trámites delegados, disponer de asesoramiento jurídico en las UTCP, transferencia de información e insumos digitales/físicos relacionados con el uso y gestión del suelo, transparentar información de control urbano del GADM para evitar casos de corrupción, capacitación constante a técnicos, actualización de ordenanzas relacionadas con el sector, delegación de competencias o atribuciones relacionadas con el control urbanístico y actualización de las zonas de planificación, actualización del inventario patrimonial y arqueológico rural.

En síntesis, la evaluación cuantitativa y cualitativa de la gestión delegada de los 9 trámites de uso y ocupación del suelo a los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales muestran resultados favorables, principalmente en los relacionados a la evolución del número de trámites e ingresos generados por este concepto en el territorio, logrando acercar los servicios por la delegación, a la ciudadanía, como parte del principio de subsidiariedad que dicta el literal d), artículo 3, del COOTAD. .

4. Conclusiones

- La "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" permitirá la implementación del modelo de gestión territorial, con el que se resuelven muchos de los nudos críticos identificados en los dos grupos

focales, principalmente la visión integral de la gestión del territorio y las mejoras en la planificación rural.

- Los convenios de delegación entre GAD municipal de Cuenca y los GAD parroquiales (6) limitan la operatividad y alcance de la gestión de las Unidades Técnicas de Control Parroquial (UTCP); con la aprobación de la ordenanza en mención se establecerá un marco normativo robusto que permita la delegación de la gestión de competencias que generen mayor impacto en el territorio parroquial rural.
- La ordenanza propone ajustes en la estructura orgánica del GAD Municipal, insistiendo en la implementación de una unidad sancionadora específica para atender los procesos que se generan en las unidades parroquiales y la transformación de la UDESCOM para abarcar la integralidad del modelo propuesto.
- Los indicadores cuantitativos muestran datos positivos, al evidenciar incrementos en el número de trámites gestionados por los 6 GAD parroquiales; así como en su volumen de recaudación; no obstante, el 2020, al ser un año atípico debido a la crisis provocada por la pandemia del COVID 2019, muestra resultados diferente a la tendencia de crecimiento. En lo que respecta al tiempo de respuesta, este ha disminuido entre años del periodo de análisis, se infiere que es resultado de la experticia alcanzada por las unidades técnicas de control parroquial.

5. Recomendaciones⁵

Recomendaciones generales

- Implementación y consolidación de la gobernanza colaborativa, a partir de la aplicación del Modelo de gestión territorial para el desarrollo humano integral de las parroquias rurales del cantón Cuenca: Los GAD municipal y parroquiales rurales tienen el desafío consolidar la articulación del territorio, con un enfoque de interterritorialidad, intersectorialidad y multiactor.
- Definición de procesos de monitoreo y evaluación: que permitan identificar alertas y realizar ajustes necesarios para que el modelo pueda cumplir con sus objetivos general y específicos.

Recomendaciones para el GAD municipal Cuenca

- Implementar de manera efectiva e integral el Modelo de gestión territorial para el desarrollo humano de las parroquias rurales del cantón Cuenca.

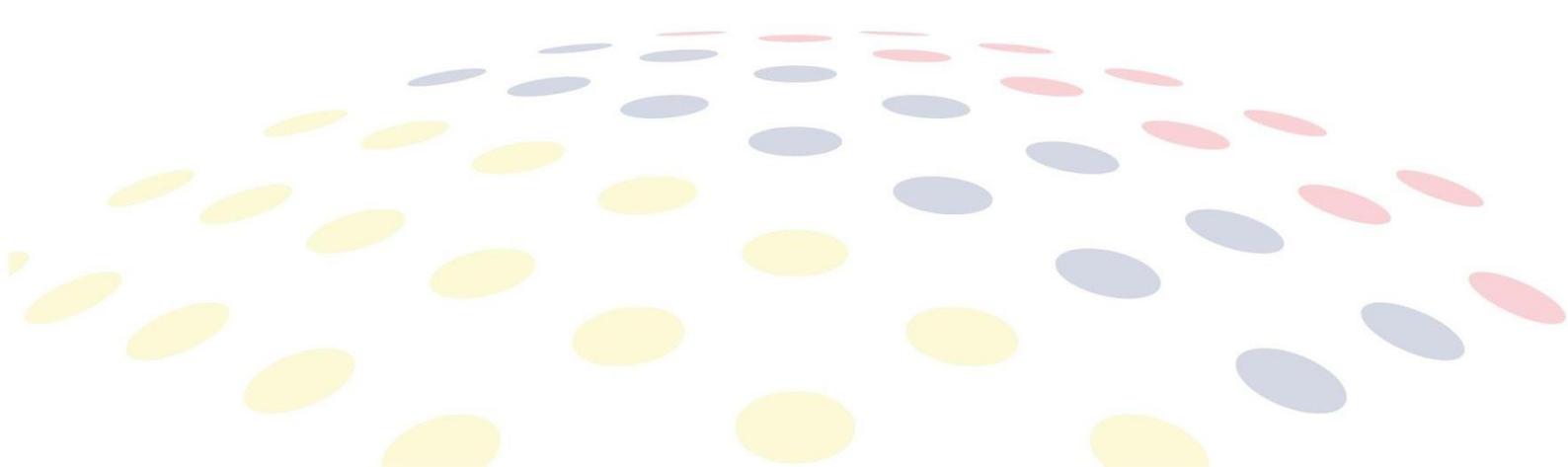
⁵ En cumplimiento del convenio, las propuestas de mejora se desarrollan en el producto 3. En este apartado se enlistan los temas a desarrollar.

- Realizar un análisis presupuestario específico de la gestión delegada de cada una de los GAD parroquiales rurales para identificar posibles incrementos que garanticen la calidad del servicio.
- Implementar herramientas para la fiscalización social al trabajo de las unidades técnicas parroquiales

Recomendaciones para los GAD parroquiales rurales

- Procurar la permanencia del personal técnico y promover su capacitación constante
- Superar la lógica de las actuaciones dispersas y aprovechar la fortaleza adquirida a través de las unidades técnicas para mejorar la articulación con su homólogo provincial y gobierno central, a través de sus niveles desconcentrados.
- Vincular a la academia, cooperantes, empresa pública y privada en la gestión territorial y del desarrollo humano, aprovechando la estructura que brinda el modelo de gestión territorial impulsado desde el GAD Cuenca y que involucra de manera activa a los gobiernos parroquiales rurales.

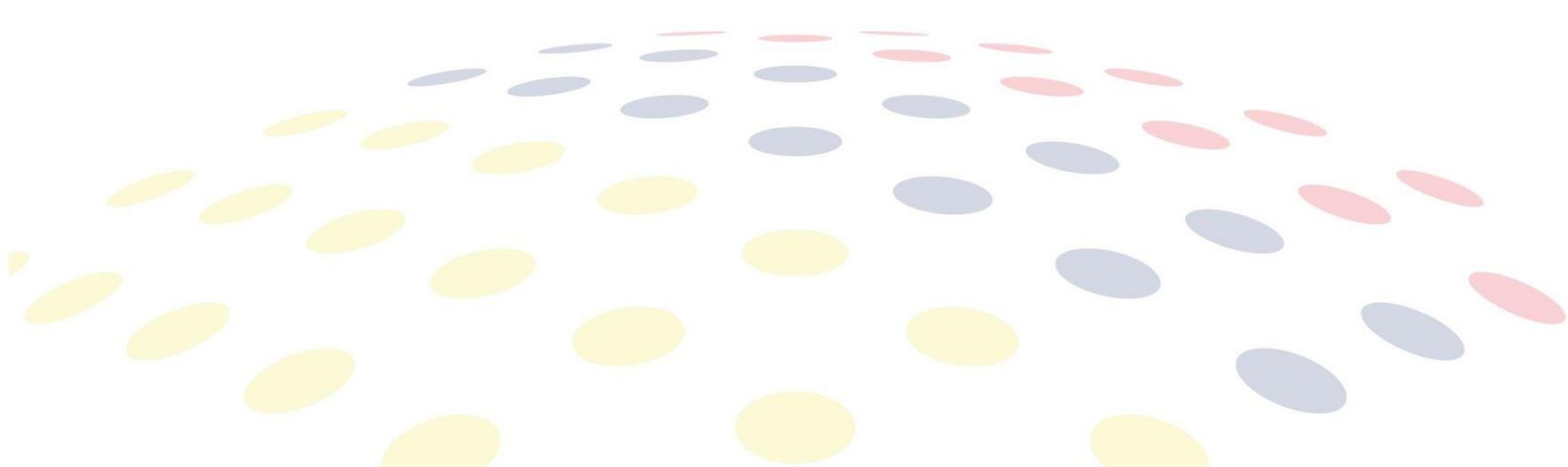
Elaborado por:		
July Báez Villagómez	Especialista de monitoreo y evaluación a GAD	
Edgar Valencia Torres	Especialista de monitoreo y evaluación a GAD	
Ma. Cecilia Alvarado	Docente investigadora IERSE-Universidad del Azuay	
Revisado por:		
Evelyn Melo Yanchapaxi	Directora de monitoreo y evaluación a GAD	



6. Bibliografía

CEPAL. (2002). *Estrategias de articulación de políticas sociales*. Buenos Aires, Argentina.

CNC. (2022). *Descentralización sistémica*. Quito.





CNC

Consejo Nacional de Competencias

 www.competencias.gob.ec

competenciascnc

