

CONSEJO NACIONAL DE COMPETENCIAS

UNIVERSIDAD DEL AZUAY

**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 3:

**Informe de mejoras: indicación de acciones de mejora para el GAD Cuenca y
para las Parroquias evaluadas.**

El presente informe sistematiza las recomendaciones de mejora tanto para el GAD Cuenca, como para las Parroquias Rurales que han recibido la delegación de la gestión de trámites de control urbano. Las recomendaciones se desprenden del monitoreo realizado, particularmente de los resultados de los grupos focales y el análisis de la información proporcionada por el GAD Cuenca.

Informe desarrollado por:

CNC: July Báez - Edgar Valencia Torres

UDA: Ma. Cecilia Alvarado

Revisado por:

CNC: Evelyn Melo Yanchapaxi

Tabla de contenido

1. Antecedentes	4
2. Consideraciones previas.....	4
3. Acciones de mejora identificadas para el GAD Cuenca.....	6
3.1. Implementación efectiva del Modelo de Gestión Territorial Para El Desarrollo Humano Integral de las Parroquias Rurales del Cantón Cuenca 2022-2025.....	7
3.1.1. Respeto de la Transformación de las UTCP a UTTP	7
3.1.2. Importancia de las Unidades Técnicas de Desarrollo Humano (UTDH).....	9
3.1.3. Respeto de la UDESCOM: De unidad de delegación a Dirección de Delegación de Competencias y Desarrollo Rural.....	11
3.1.4. Unidad Sancionadora Rural	12
3.1.5. Breve referencia a la articulación del trabajo de las UTTP y UTDH con las objetivos y políticas del Plan Nacional de Desarrollo Creando Oportunidades	13
3.2. Revisión del presupuesto por parroquia.....	15
3.3. Implementación de herramientas para la fiscalización social.....	15
3.3.1. Reformas a la política de aplicación de la norma antisobornos	15
3.3.2. Implementación de herramientas tecnológicas para la fiscalización social.....	16
4. Acciones de mejora identificadas para el GAD Parroquiales Rurales.....	16
5. Recomendaciones alternativas en caso de imposibilidad de aprobación de la Ordenanza que implementa el modelo de Gestión Territorial.....	17
6. Conclusiones	18
7. Referencias	19

Índice de tablas

Tabla 1. Parroquias que cuentan con la delegación de la competencia de Uso y Ocupación del suelo	5
Tabla 2. Principales inconvenientes narrados en los grupos focales.....	7
Tabla 3. Trámites resueltos por la Unidad Sancionadora.....	13
Tabla 4. Lineamientos del PND 2021-2025 a los cuales se articula el Modelo de Gestión Territorial	14

Índice de ilustraciones

Ilustración 1. Articulación de la UTTP con las dependencias municipales	5
Ilustración 2. Articulación de la UTDH con las dependencias municipales.....	6

Índice de gráficos

Gráfico 1. Evolución de la capacidad institucional GAD Parroquiales Rurales, 2016-2018, por componente.....	10
Gráfico 2. Incremento de Informes Técnicos en las Parroquias Rurales de Cuenca con gestión delegada.....	12

1. Antecedentes

El Consejo Nacional de Competencias -CNC- en cumplimiento de sus atribuciones, ha participado como organismo técnico, asesorando y acompañando al GAD Cuenca en el proceso de delegación de trámites hacia las Parroquias Rurales desde el año 2015.

En abril de 2018 el GAD Cuenca concretó el proceso de delegación de trámites desde la Dirección de Control Municipal hacia las Parroquias Rurales. En febrero de 2020, el GAD Cuenca, suscribió un convenio con la Universidad del Azuay (UDA), producto del cual resultó el “Modelo de Gestión Territorial para el Desarrollo Humano Integral de las Parroquias Rurales del Cantón Cuenca 2022-2025” (en adelante “Modelo de Gestión Territorial”) que busca profundizar y mejorar el proceso de delegación iniciado en 2018.

El nueve de febrero de 2022, el Consejo Nacional de Competencias y la Universidad del Azuay, suscriben el convenio motivo de este informe, con el objeto de realizar el monitoreo a la implementación del “Modelo de Gestión Territorial para el Desarrollo Humano Integral de las Parroquias Rurales del Cantón Cuenca 2022-2025” para conocer más las bondades y nudos críticos de la delegación; apoyar al GAD Cuenca en su implementación, así como para analizar posibilidades de réplica en otros territorios. El convenio es parte de las actividades de la Dirección de Monitoreo y Evaluación a GAD, que definió dentro de su POA 2022 el proyecto “Monitoreo a modalidad de gestión delegada para el ejercicio de las competencias.”

El CNC y la UDA acordaron un plazo de 6 meses para la realización del monitoreo y establecieron los siguientes productos, en función de los objetivos:

Producto 1: Definición de metodología de evaluación con su ficha de registro del monitoreo que contendrá los parámetros a ser revisados, según la metodología definida entre las partes.

Producto 2: Informe del monitoreo: realizado en la ficha establecida en punto 1.

Producto 3: Informe de mejoras: indicación de acciones de mejora para el GAD Cuenca y para las Parroquias evaluadas.

2. Consideraciones previas

Tal como se señala en el Informe del Monitoreo (Producto 2), el GAD Cuenca no ha logrado, hasta la fecha de presentación de este informe, aprobar en segundo debate la Ordenanza que regula la implementación del Modelo de Gestión Territorial¹. Sin la normativa aprobada, el trabajo continúa respaldado por la Resolución Administrativa del 5 de abril de 2018 que permite delegar hacia las Parroquias Rurales nueve trámites correspondientes a la Dirección General de Control Urbano Municipal² para lo que se crean con presupuesto municipal las Unidades Técnicas de Control Parroquial (UTCP).

El proceso de delegación inició en abril de 2018 con 8 parroquias; 2 parroquias desistieron y 6 continuaron. En 2020, con el convenio entre el GAD Cuenca y la UDA se realizaron ajustes y se crearon formalmente las UTCP estableciendo categorías según la carga administrativa de trámites que

¹ La “Ordenanza que regula la descentralización, el procedimiento de delegación y la implementación del Modelo de Gestión Territorial para el desarrollo humano integral de las Parroquias Rurales del Cantón” fue aprobada en primer debate en sesión del Concejo Cantonal de Cuenca de fecha 10 de febrero de 2002. Aún no se tiene convocatoria para el tratamiento en segundo y definitivo debate. Se han realizado los ajustes propuestos en el primer debate.

² Trámites delegados a GAD Parroquiales según resolución administrativa de 5 de abril de 2018: 1. afectación y licencia urbanística; 2. anteproyecto lotización; 3. anteproyecto; 4. aprobación de planos; 5. construcción mayor; 6. construcción menor; 7. declaración de propiedad horizontal; 8. informe técnico (control de ornato edificaciones); 9. lotización. Se exceptúan los predios registrados o inventariados como bienes patrimoniales.

gestionan. Actualmente, 10 de las 21 parroquias rurales han integrado sus UTCP y se encuentran brindando los servicios a la ciudadanía.

Tabla 1. Parroquias que cuentan con la delegación de la competencia de Uso y Ocupación del suelo

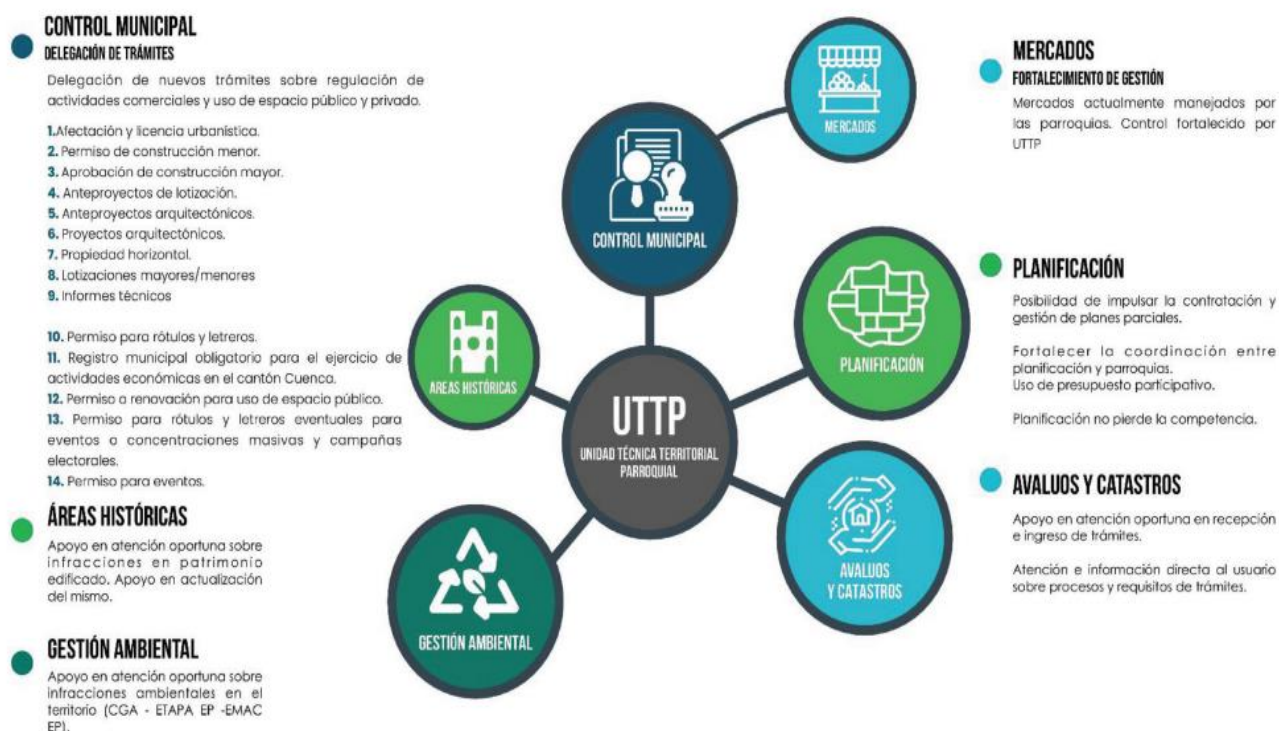
1. Sinincay (abril 2018)	7. Baños (marzo 2022)
2. Ricaurte (abril 2018)	8. El Valle (marzo 2022)
3. San Joaquín (abril 2018)	9. Cumbe (abril 2022)
4. Tarqui (abril 2018)	10. Nulti (mayo 2022)
5. Chiquintad (abril 2018)	
6. Paccha (abril 2018)	

Fuente: GAD municipal de Cuenca, 2022.

Elaboración: UDA - IERSE

La aprobación de la Ordenanza permitirá implementar los cambios y nuevos elementos que el Modelo de Gestión Territorial propone y que suponen pasar de las actuales Unidades Técnicas de Control Parroquial (UTCP) que operan exclusivamente sobre los trámites detallados, a la implementación de las Unidades Técnicas Territoriales Parroquiales (UTTP) para propender a una gestión integral del territorio a través de una correcta articulación con todas las áreas municipales vinculadas y las Unidades Técnicas de Desarrollo Humano (UTDH) que plantean el reto de la coordinación para enfrentar los desafíos de la problemática social y económica.

Ilustración 1. Articulación de la UTTP con las dependencias municipales



Fuente: Modelo de Gestión Territorial para el Desarrollo Humano Integral de las Parroquias Rurales del Cantón Cuenca 2022-2025. pág. 144.Z

Elaboración: UDA – IERSE

Ilustración 2. Articulación de la UTDH con las dependencias municipales



Fuente: Modelo de Gestión Territorial para el Desarrollo Humano Integral de las Parroquias Rurales del Cantón Cuenca 2022-2025. pág. 156.

Elaboración: UDA - IERSE

El objetivo general del trabajo de monitoreo se ha ajustado a analizar la implementación de la delegación recibida por las seis parroquias que arrancaron el proceso en 2018, pues como se mencionó, al no contar con la Ordenanza, el Modelo de Gestión Territorial como tal no ha podido implementarse.

El monitoreo se ha realizado con base a la Ficha de Registro del Monitoreo (Producto 1) que se construyó considerando su aplicación tanto hacia los GAD Parroquiales Rurales como al GAD Cantonal.

La Unidad de Descentralización de Competencias (UDESCOM) ha sido el nexo para la obtención de la información oficial del GAD Cuenca.

3. Acciones de mejora identificadas para el GAD Cuenca

Analizada la información, el equipo de trabajo ha considerado las siguientes acciones de mejora:

3.1. Implementación efectiva del Modelo de Gestión Territorial Para El Desarrollo Humano Integral de las Parroquias Rurales del Cantón Cuenca 2022-2025

El proceso de construcción participativo que tuvo el Modelo de Gestión Territorial identificó varios nudos críticos y acciones de mejora que debían implementarse con urgencia; por esta razón, los problemas descritos en los grupos focales, tanto de los técnicos parroquiales rurales como de los usuarios de las UTCP, relacionados a la mejora en planificación; mayor articulación con otras direcciones (a más de la de Control Urbano); unificación de procesos; capacitación, entre otros, ratifican la información que consta en la evaluación que se realizó tanto al GAD Cuenca (pág. 27 y siguientes) como a los GAD Parroquiales Rurales (pág. 92 y siguientes), insumos que fueron la base para la construcción del Modelo propuesto.

En virtud de ello se considera que la implementación efectiva del Modelo de Gestión Territorial permitirá dar respuesta a las inquietudes y sugerencias que se han reiterado en los grupos focales.

3.1.1. Respeto de la Transformación de las UTCP a UTTP

El proceso iniciado en el año 2018 delegó 9 de los 14 trámites que se realizan desde la Dirección General de Control Municipal. Los trámites delegados fueron los que mayor destreza técnica requerían, mientras que los asociados a los temas de uso de suelo se postergaron.

La evaluación, tanto la que regularmente hace el GAD Cuenca a través de la UDESCOM, como la que se elaboró para la realización del Modelo de Gestión Territorial sobre el trabajo desarrollado por los GAD Parroquiales es positivo, ya que se evidencian incrementos en el número de trámites y el recaudo, mientras que se acortan los tiempos de despacho, y los costos de traslado para los usuarios.

Estos indicadores evidencian la aplicabilidad del proceso de delegación, considerando tal como se expuso en los grupos focales, que es necesario realizar acciones de mejora.

En el siguiente cuadro se exponen los principales inconvenientes narrados en los grupos focales y la respuesta que podría darse si se implementa el Modelo de Gestión Territorial en su integralidad.

Tabla 2. Principales inconvenientes narrados en los grupos focales

Nudos críticos identificados	Propuesta de cambio que plantea el Modelo de Gestión
Acción reducida a 9 trámites de Control Urbano, muchos de los cuales se vinculan con temas de planificación, ambientales, de avalúos o catastros u otros; lo que dificulta el trabajo integral en la parroquia.	Las UTCP (unidades de control) deberán convertirse en UTTP (unidades territoriales); su campo de acción/coordiación se divide pasando de la articulación parcial con una dirección que es (Control Urbano) a 5 direcciones que son: 1. Control Urbano; 2. Planificación; 3. Avalúos y Catastros; 4. Gestión Ambiental; 5. Áreas Históricas y Patrimoniales; Con todos sus ejes de actuación; y, dos empresas públicas con las que se vincula en temas de control y educación ambiental (ETAPA y EMAC-EP).
	El Modelo de Gestión Territorial plantea que la

<p>Deficiencias en los temas legales, administrativos, financieros debido a la carencia de personal especializado y suficiente.</p>	<p>UDESCOM se transforme en Dirección de Descentralización y Desarrollo Rural³ (DIDERU), la cual cumpla con el rol de apoyo técnico, jurídico y financiero hacia las UTPP, (UDA, 2021, pág. 164).</p> <p>Presupuestariamente es inviable contar con más profesionales especialistas en cada parroquia, sin embargo, reconociendo que la naturaleza de sus funciones requiere de una permanente consulta en los tres ámbitos, el Modelo de Gestión Territorial plantea que sea la instancia municipal la que pueda contar con un equipo dedicado a la atención y acompañamiento permanente a las UTPP, (UDA, 2021, pág. 166).</p>
<p>Mejorar la coordinación, capacitación, homologación de trámites.</p>	<p>El Modelo de Gestión Territorial y su ordenanza elevan a política pública la delegación y la nueva forma de gobernanza entre el Municipio y sus parroquias, en plena sintonía con el modelo territorial que se propone en el PDOT 2022⁴. Al darle esa seguridad, las parroquias podrán realizar las inversiones con la certeza que no es un proyecto que pueda fácilmente ser desechado por los cambios de autoridades; del mismo modo las Direcciones involucradas sabrán que no es un proceso temporal, sino progresivo, que obligará a establecer canales eficaces de comunicación, retroalimentación, y coordinación efectiva.</p>
<p>Resolver el problema de la impunidad y la falta de resolución a los procesos iniciados en las parroquias rurales.</p>	<p>Esta inquietud se encuentra recogida en el Modelo de Gestión Territorial, documento que plantea crear, bajo la figura de la desconcentración, una Unidad Sancionadora Rural, ubicada físicamente en el territorio de una de las parroquias nodos de desarrollo, (UDA, 2021, pág. 147).</p>
<p>Mejorar la articulación con la planificación</p>	<p>En la mirada integral de la gestión territorial, el documento Modelo de Gestión Territorial se plantea como objetivo mejorar el cumplimiento de las herramientas de planificación. Por ello, uno de los cambios sustanciales es pasar de unidades de control, a unidades técnicas territoriales. Este cambio contribuirá a hacer realidad la aspiración de “planificar desde el territorio”, esto se deberá a que las UTPP</p>

³ El primer debate de la Ordenanza sugirió el cambio del término descentralización por delegación en todo el contenido del texto y se observó el término de “desarrollo rural”. En este sentido, de persistir las dudas, se sugiere Dirección de Delegación de Competencias y Articulación territorial (DIDART) como alternativa a la denominación de Dirección de Descentralización y Desarrollo Rural (DIDERU)

⁴ La propuesta de PDOT, aún en discusión en el Concejo Cantonal de Cuenca, recoge en el componente Político Institucional y de Participación Ciudadana los planteamientos del Modelo de Gestión Territorial, encaminados hacia la delegación y desconcentración de trámites y servicios en las parroquias rurales. (pág. 140) https://www.cuenca.gob.ec/sites/default/files/planificacion/1_2_Propuesta_PDOT_07_01_22_0.pdf

<p>Incrementar las zonas planificadas en territorio parroquial</p> <p>Valorar la información generada desde las parroquias.</p>	<p>podrán estar en constante diálogo con la dirección de planificación; y, la información que generen será un insumo valioso para las decisiones técnicas, (UDA, 2021, pág. 145).</p> <p>Adicionalmente, el Modelo de Gestión Territorial plantea que las Parroquias Rurales puedan recibir la delegación para realizar los trámites de contratación de planes parciales que estén priorizados en el Plan de Uso y Gestión del Suelo – PUGS; e incluso el que se pueda disponer de presupuesto participativo para colocarlo como contraparte, (UDA, 2021, pág. 146).</p>
---	--

Fuente: Resultados Grupos Focales - CNC.

Elaboración: UDA - IERSE

Desde el equipo de monitoreo se mira a la implementación del Modelo de Gestión Territorial en Cuenca como una oportunidad para evaluar si al existir una acción de control más cercana y directa, las herramientas de planificación y la normativa cantonal reportan mejores indicadores de cumplimiento, lo que podría significar que el modelo propuesto responde directamente a los lineamientos establecidos dentro de la directriz 2 de la Estrategia Territorial Nacional (ETN), Gestión del Territorio para la Transición Ecológica.

3.1.2. Importancia de las Unidades Técnicas de Desarrollo Humano (UTDH)

Se podría afirmar que los procesos para la mejora en la gestión territorial están en marcha, y que tanto el GAD Municipal como los GAD Parroquiales Rurales están transitando un camino de acumulación de experiencia que les permitirá identificar y mejorar los inconvenientes de todo el proceso.

Sin embargo, el Modelo de Gestión Territorial no se queda en la mirada del territorio como espacio a ser regulado, sino que propone mirar la problemática social y económica que se desenvuelve en ese territorio, para ello busca implantar en cada parroquia lo que ha denominado Unidades Técnicas de Desarrollo Humano Integral (UTDH).

Las UTDH se sustentan en el mandato constitucional que obliga a todo el Estado (nacional y descentralizado) a actuar en pro de la garantía de los derechos humanos. (Constitución de la República, Art. 3) para ello, se propone como primer reto levantar información para la identificación de los principales problemas sociales en su territorio, de modo que esa información sea determinante a la hora de la priorización de obras y recursos, particularmente de lo que las Parroquias de Cuenca reciben debido al presupuesto participativo. Se encuentra en este aspecto una vinculación efectiva con las directrices establecidas para la Estrategia Territorial Nacional (ETN) que plantea en su lineamiento A3 *Generar y fortalecer sistemas de información local que permitan robustecer la producción estadística oficial para la toma de decisiones tanto a nivel de territorio como a nivel país.* (pág. 33).

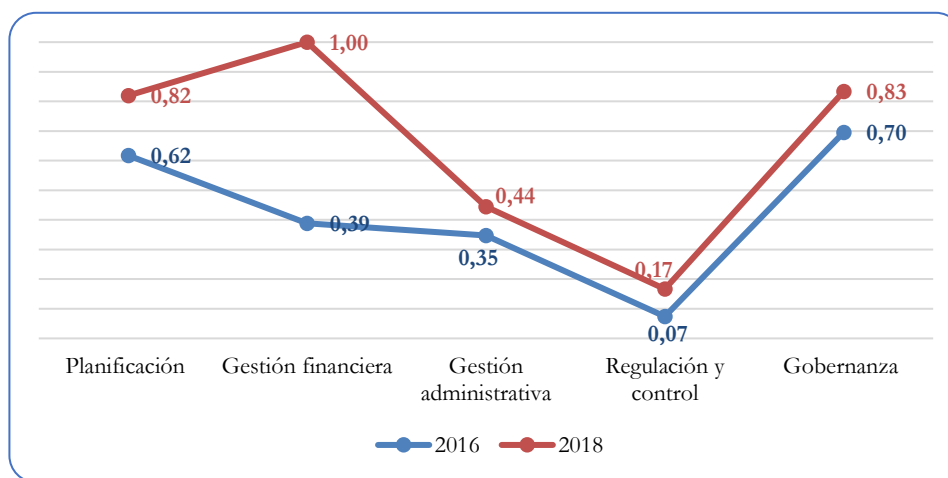
Las brechas urbano-rurales obligan a pensar en mecanismos creativos, innovadores, que contribuyan a atacar las causas de la desigualdad estructural que enfrentamos⁵, de ahí que se considera que complementar la acción de las UTTP con las UTDH rompe con la mirada tradicional que limita a los GAD Parroquiales Rurales a ser meros gestores de obras y programas, para entenderse como actores

⁵ En la contextualización del Eje Social del Plan de Creación de Oportunidades (pago. 59) se confirman las brechas entre territorios urbanos y rurales. Disponible en el Plan Nacional de Desarrollo: http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/eyJjYXJwZXRhIjoicm8iLCJ1dWlkIjoibWVmNmQ3MjUtOTlmMi00OGFiLTg5NzMtNzRjNTQzOWE5YmU3LnBkZiJ9

de su propio desarrollo. Aprovechar la potencialidad que tiene el país de contar con un nivel de gobierno rural, tan cercano a la población, y convertirlo en un actor clave para la implementación de la política social nacional y local.

El CNC desarrolló en los años 2016 y 2018 informes sobre la Evaluación de las capacidades institucionales de los GAD Parroquiales Rurales del cantón Cuenca⁶. Del comparativo de los datos se evidencia que en las parroquias que iniciaron con el proceso de delegación, todos los indicadores, particularmente el financiero, observaron una mejoría. El estudio se hizo sobre las parroquias Santa Ana, Chiquintad, Llacao, Sinincay, Tarqui, Paccha; todas ellas iniciaron en 2018 el procedimiento de delegación, sin embargo, Santa Ana y Llacao devolvieron la delegación al finalizar ese año. Los indicadores podrían tener valores más altos si se incluyeran las parroquias Ricaurte y San Joaquín, involucradas en el proceso desde el inicio, pero de las que el CNC no logró obtener datos.

Gráfico 1. Evolución de la capacidad institucional GAD Parroquiales Rurales, 2016-2018, por componente



Fuente: Monitoreo capacidad institucional GADPr cantón Cuenca, 2016-2018.

Elaboración: Dirección de Monitoreo y Evaluación a GAD-CNC.

Del gráfico anterior se desprende datos globales de la evolución de las Parroquias Rurales de Cuenca: Santa Ana, Chiquintad, Llacao, Sinincay, Tarqui, Paccha.

El Informe Técnico referente a la Capacidad Institucional de los GAD Parroquiales Rurales (CNC, 2018) concluye que el nivel de los GAD Parroquiales se encuentra en la categoría “débil” (0.41) reconociendo que los componentes de Regulación y Control; Gestión Administrativa y Gestión Financiera son los que presentan menor calificación. Así mismo, destaca que (el GAD Parroquial) *debido a sus limitadas fuentes de generación de ingresos propios y disponibilidad de personal especializado en la gestión de competencias y proyectos; requiere de la articulación y coordinación con los otros niveles de gobierno para el financiamiento y ejecución de obras que generen impacto social.*

Por otro lado, se reconoce el impacto que tienen los GAD Parroquiales Rurales para el involucramiento activo de la población en la planificación y búsqueda de soluciones a los problemas comunes.

La evaluación de capacidades institucionales refleja la imposibilidad de los GAD Parroquiales Rurales de contar con personal técnico especializado. En este sentido, el Modelo de Gestión Territorial logra instalar en cada parroquia profesionales que alcanzarán un conocimiento profundo del medio físico,

⁶ Informes de evaluación de capacidad institucional de los GAD Parroquiales rurales de Cuenca disponibles en: <http://www.competencias.gob.ec/wp-content/uploads/2021/04/Informe-Te%CC%81cnico-Capacidad-Institucional-GADPr.pdf>

y, además, logra financiar la presencia de un técnico para identificar la problemática social. Al ser un modelo de gestión establecido mediante ordenanza, se garantiza que sea un proceso que pueda ser mejorado y corregido en el camino, que aspira mantenerse en el tiempo por su sustentabilidad administrativa y social; lo que provocará la presencia de técnicos por tiempo indefinido en las parroquias.

Para que el principio de subsidiariedad pueda ser ejecutado, es necesario fortalecer al nivel de gobierno más cercano a la población. La experiencia de Cuenca permitirá verificar si con la implementación de las UTDH las parroquias registran mejores niveles en la evaluación de la capacidad institucional y si la información generada permite mejoras en la toma de decisiones y la calidad de la inversión de los recursos, particularmente de aquellos que se justifican para el cumplimiento del mandato legal de destino de recursos para la generación de proyectos para grupos de atención prioritaria. (Art. 249 COOTAD).

Es importante mencionar que, las UTDH están pensadas para que los presupuestos participativos que reciben las parroquias rurales desde el GAD Cuenca desde el año 2001 puedan invertirse en proyectos sociales (Modelo de Gestión Territorial, pág. 157), cambiando la realidad actual que evidencia una marcada tendencia a la inversión en obras de infraestructura.

Una vez que se logren instalar las primeras UTDH será importante evaluar su capacidad y resultados, e identificar las necesidades de mejora y los mecanismos para financiar una estructura más efectiva. Las UTDH se presentan como una innovación para la gestión de la política social, por lo que debería mirarse como un espacio de articulación multinivel, y no únicamente con las dependencias del GAD Cantonal relacionadas al área social. Se encuentra particularmente interesante la articulación que se pudiera generar con las metas sociales del Plan Nacional de Desarrollo.

3.1.3. Respeto de la UDESCOM: De unidad de delegación a Dirección de Delegación de Competencias y Desarrollo Rural⁷

Es común asociar a los municipios con la gestión del territorio urbano y a las prefecturas y gobiernos parroquiales con los territorios rurales. Lo cierto es que nuestro sistema de competencias no tiene ese ánimo de segregación territorial, sino más bien invita reiteradamente a una gestión concurrente e integral del territorio.

En el caso del Modelo de Gestión Territorial se plantea que el GAD Cuenca transforme la actual UDESCOM (Unidad de descentralización de Competencias) en la Dirección de Delegación de Competencias y Desarrollo Rural, esto con el afán de que sea esta la instancia ejecutora de la Ordenanza y del Modelo de Gestión propuesto de manera integral.

El reto que el Modelo de Gestión Territorial plantea para los GAD Parroquiales amerita una *puerta de entrada* única para facilitar la coordinación y articulación inmediata con el GAD Municipal y sus múltiples dependencias. Las Parroquias requieren contar con una instancia capaz de entender y apoyar en su totalidad todos los trámites y procesos involucrados con el modelo de gestión.

La transformación de la UDESCOM en Dirección guarda coherencia con la estructura orgánica del GAD Cuenca, y se hace necesaria para ampliar el campo y lograr integrar todos los procesos y subprocesos que el Modelo demanda.

De darse la transformación, el GAD Cuenca deberá analizar la pertinencia de que los presupuestos participativos sean gestionados desde la nueva dirección para darle integralidad y coherencia a toda la propuesta, entendiendo a los presupuestos como parte de un mismo proceso de fortalecimiento

⁷ *Ibidem* 2.

de los gobiernos parroquiales. Mirar integralmente las acciones que se ejecutan en el territorio desde los diferentes espacios municipales, permitirá implementar mecanismos más eficaces para el acompañamiento, asesoría y fiscalización de los presupuestos participativos.

Independientemente de la Dirección a cargo de los Presupuestos Participativos, se valora positivamente que el Modelo de Gestión Territorial establezca un marco de acción, que aporte para superar problemas que se mantienen tanto en el nivel de ejecución como en la calidad de la inversión de estos importantes recursos que reciben los GAD Parroquiales. Así mismo, se desprende de los grupos focales la necesidad de aclarar y precisar la diferencia entre los presupuestos asignados para la gestión delegada y los que corresponden al presupuesto participativo.

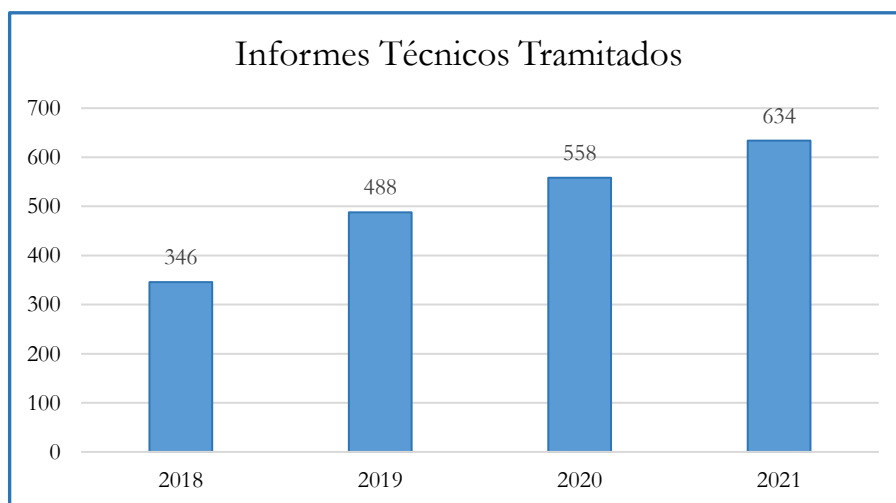
3.1.4. Unidad Sancionadora Rural

La sobrecarga de trámites de la Unidad Sancionadora ya ha sido identificada por el GAD Cuenca. En los grupos focales se ratifica la preocupación que fue recogida en la construcción del Modelo de Gestión Territorial, respecto al debilitamiento que sufre la acción de control si no se completa el proceso sancionador.

Se considera pertinente la recomendación que plantea el Modelo de Gestión Territorial de crear una “Unidad Sancionadora Réplica” bajo la figura de la desconcentración, para dedicarla de manera exclusiva a la resolución de los procesos iniciados en todos los GAD Parroquiales del cantón, sea que cuenten o no con las UTPP (pág. 147).

Tanto en el gráfico 2; como en la tabla 3, se evidencia el crecimiento de los informes técnicos de control que se realizan en las parroquias que cuentan con la delegación, así como también la cantidad de trámites que quedan sin resolución en la Unidad Sancionadora.

Gráfico 2. Incremento de Informes Técnicos en las Parroquias Rurales de Cuenca con gestión delegada



Fuente: UDESCOM
Elaboración: UDESCOM

Tabla 3. Trámites resueltos por la Unidad Sancionadora

INFORMES ENVIADOS		2026		
		DEMOLICIONES		
GAD PARROQUIALES	Resoluciones	Completas	Parciales	Intentos
Sinincay	196	4	2	1
San Joaquín	25	2		
Ricaurte	278	12		
Paccha	29			1
Tarqui	52		1	
TOTAL	580	18	3	2

Fuente: UDESCOM

Elaboración: UDESCOM

La tabla 3 muestra los trámites resueltos por la Unidad Sancionadora que se originan en informes técnicos emitidos dentro de las parroquias que cuentan con delegación; también se puede inferir que desde las 6 parroquias que cuentan con la delegación se han remitido a la Unidad Sancionadora 2026 informes técnicos, de ellos, apenas 580 cuentan con una resolución, lo que significa que más del 70% quedan sin resolverse, provocando un efecto contrario al esperado, es decir, no se refuerza la acción de control y la autoridad del GAD Parroquial, sino que se acrecienta las percepciones de impunidad y se debilita la autoridad parroquia.

El Modelo de Gestión Territorial plantea que a través de la evaluación se determine si en algún momento llega a ser innecesaria la Unidad réplica, pueda desmontarse, así como si por el contrario llegase a ser necesaria la ampliación, el GAD Cuenca pueda seguir fortaleciendo la Unidad Sancionadora bajo el mismo criterio de unidad desconcentrada para una parte específica del territorio cantonal.

Adicional a la conformación de la Unidad Sancionadora Réplica, es importante que el GAD Cuenca implemente las siguientes acciones:

1. Registrar todos los procesos con la respuesta o finalización del trámite desde la Unidad Sancionadora, incluyendo aquellos que se archivan.
2. Reforzar y mantener constantemente la capacitación para los técnicos parroquiales que cumplen el rol de inspectores.
3. Difundir y mantener información constante en las parroquias respecto de la normativa de control y las sanciones en las que se puede incurrir.
4. Difundir y mantener información constante respecto del ciclo del proceso sancionador, delimitando las responsabilidades de las distintas etapas.

3.1.5. Breve referencia a la articulación del trabajo de las UTTP y UTDH con los objetivos y políticas del Plan Nacional de Desarrollo Creando Oportunidades

El Modelo de Gestión Territorial se presenta como una oportunidad para analizar si los GAD Parroquiales, fortalecidos, acompañados y con un plan de acción definido en base a sus propias demandas, pueden convertirse o no, en actores estratégicos que contribuyan a las metas del Plan de Desarrollo y para trabajar por la tan demandada territorialización de los ODS (Objetivos de Desarrollo Sostenible)

A continuación, presentamos un cuadro resumen con la articulación que podría potenciarse a partir del trabajo de las Unidades Técnicas Parroquiales.

Tabla 4. Lineamientos del PND 2021-2025 a los cuales se articula el Modelo de Gestión Territorial

Eje	Objetivos	Directrices	Lineamientos
Económico	3. Fomentar la productividad y competitividad en los sectores agrícola, industrial, acuícola y pesquero, bajo el enfoque de la economía circular	Gestión del Territorio para la Transición Ecológica	G9. Promover la investigación científica y la transferencia de conocimiento que permitan la generación de oportunidades de empleo en función del potencial del territorio.
Social	8. Generar nuevas oportunidades y bienestar para las zonas rurales, con énfasis en pueblos y nacionalidades.	Soporte territorial para la garantía de derechos	A9. Fortalecer los sistemas de agua potable y saneamiento como elementos fundamentales para garantizar la salud de la población.
			B2. Contar con catastros urbano y rural actualizados, como mecanismo de ordenamiento y planificación territorial, que generen seguridad jurídica en tenencia y transferencia de la propiedad del suelo.
			A1. Garantizar la atención integral de salud con énfasis en el sector rural.
Seguridad Integral	9. Garantizar la seguridad ciudadana, orden público y gestión de riesgos.	Gestión del Territorio para la Transición Ecológica	G3. Incluir la variable de gestión de riesgos de desastres en todos los niveles de acción en el territorio.
			G10. Desarrollar e implementar sistemas de alerta para gestionar los riesgos de desastre en todos los niveles territoriales.
			G11. Incorporar en el ordenamiento del territorio medidas para la implementación de programas de relocalización y reubicación de asentamientos humanos en zonas de riesgo no mitigable.
Transición Ecológica	13 Promover la gestión integral de los recursos hídricos	Gestión del Territorio para la Transición Ecológica	G7. Fortalecer los mecanismos de administración y uso sostenible del agua entre sus diferentes usos, mediante estrategias que reduzcan la degradación del patrimonio hídrico.
Institucional	14. Fortalecer las capacidades del Estado con énfasis en la administración de justicia y eficiencia en los procesos de regulación y control, con independencia y autonomía.	Articulación territorial para el aprovechamiento de las potencialidades locales	H4. Fortalecer capacidades técnicas e institucionales de los diferentes niveles de gobierno para ejercer las competencias desconcentradas y descentralizadas
			H6. Implementar en los GAD esquemas de evaluación y monitoreo continuo
			H7. Fortalecer la gestión descentralizada de las competencias vinculadas con la planificación territorial especial diferenciada
			I1. Incentivar la participación ciudadana en el ciclo de la política pública en articulación con los diferentes niveles gubernamentales
			I2. Garantizar la articulación, integración y coordinación de acciones intersectoriales de instituciones públicas de la función ejecutiva y GAD, para la planificación e intervención efectiva en el territorio
			I4. Fortalecer los esquemas de gestión compartida entre GAD para el ejercicio de las competencias descentralizadas

Fuente: Modelo de Gestión Territorial para el Desarrollo Humano Integral de las Parroquias Rurales del Cantón Cuenca 2022-2025. / Plan Nacional de Desarrollo Creación de Oportunidades / ODS.

Elaboración: UDA - IERSE

3.2. Revisión del presupuesto por parroquia

Los grupos focales coinciden en la necesidad de mayor equipamiento, medios de transporte y personal para dar mayor efectividad al trabajo parroquial. Como se ha destacado, uno de los principales problemas del nivel de gobierno parroquial es su limitada capacidad instalada. El Modelo de Gestión Territorial propuesto, brinda una oportunidad inédita para fortalecer con personal técnico a las parroquias, sin embargo, es evidente que las necesidades y desde la visión de los usuarios, los recursos siempre resultan insuficientes.

El sostén financiero del Modelo de Gestión Territorial se basa en los recaudos que se generan en los territorios parroquiales. Se recomienda que en función de los datos de recaudo sobre el desarrollo de la delegación y de los rubros considerados en la construcción del presupuesto del Modelo de Gestión Territorial, el GAD Cuenca analice la posibilidad de ajustes presupuestarios que le permita fortalecer en mayor medida a las Unidades Técnicas Parroquiales, sin que esto quiera decir que se comprometa la sostenibilidad o que se eliminen los criterios de austeridad con que ha sido construido el presupuesto.

Adicionalmente el resultado de los grupos focales y el análisis de la información obtenida plantea otras consideraciones que son importantes que el GAD Cuenca analice:

- a) Aclarar la diferencia entre el presupuesto participativo y el presupuesto de la delegación (origen y destino; medios de ejecución y fiscalización) tanto al interior del GAD Cuenca y de los funcionarios parroquiales, cuanto hacia la ciudadanía.
- b) Analizar la pertinencia de que los presupuestos participativos, comprendidos como parte del mismo modelo que plantea la gobernanza entre el GAD Cuenca y sus parroquias, que potencia la delegación y el fortalecimiento integral del nivel parroquial, sean gestionados desde la UDESCOM, una vez que sea transformada en Dirección.
- c) Analizar posibilidades de fortalecer los presupuestos de las UTDH a partir de la integración en proyectos de cooperación internacional, en sus distintas modalidades.

3.3. Implementación de herramientas para la fiscalización social

El seguimiento y evaluación constante que realiza el GAD Cuenca a las Parroquias opera con claridad para establecer indicadores de cumplimiento, sin embargo, del grupo focal con usuarios se desprendió la preocupación que se estuvieran reproduciendo en las parroquias malas prácticas de funcionarios que actúan con favoritismos, o en contra de la ley.

Para ello es indispensable identificar y reconocer los problemas que podrían estar presentes en el interior del Municipio y que eventualmente se trasladarían a las parroquias.

3.3.1. Reformas a la política de aplicación de la norma antisobornos

El GAD Cuenca cuenta con la ISO 37001:2016 (antisobornos), por lo que se recomienda, en torno a la aplicación de la norma:

- Incluir dentro de los documentos de aplicación de la norma ISO 37001:2016 de manera expresa el protocolo de actuación para todos los trámites que se realizan desde la Dirección General de Control Urbano Municipal, y desde las UTTP por la delegación.
- Revisar y modificar la denominación del procedimiento para la prevención de la oferta de regalos y donaciones
- Difundir a la ciudadanía en las parroquias rurales sobre el protocolo de actuación que debe cumplirse, los medios para realizar denuncias y las sanciones o penalizaciones a que hubiere lugar.

Se considera importante que el GAD Cuenca mantenga una estrategia de comunicación permanente para informar sobre el funcionamiento de las UTTP y UTHD. Esta estrategia de comunicación deberá incluir señalética fija en las instalaciones que informe sobre la ruta de los trámites y servicios, tasas o valores a cancelar por el usuario; trámites gratuitos; medios para presentación de denuncias o quejas. Así mismo deberá difundirse el origen y destino de los fondos que sostienen las UTTP y UTHD motivando a incrementar la cultura tributaria, conociendo que los fondos se reinvierten en la mejora de servicios en la propia parroquia.

Se considera necesario que el GAD Cuenca difunda la normativa de Control Urbano (información respecto de las infracciones, suspensiones; prohibiciones, y sus sanciones) de manera que la ciudadanía sepa las penalidades en las que puede incurrir si no se sujeta a la normativa vigente.

3.3.2. Implementación de herramientas tecnológicas para la fiscalización social

Con la aprobación del PUGS la Municipalidad tendrá el reto de su eficaz cumplimiento. Hoy en día se puede aprovechar las herramientas tecnológicas para generar mapas interactivos, con actualizaciones en tiempo real o con intervalos mínimos de tiempo, que permitan a todos los usuarios identificar sin necesidad de intermediarios cuales son las determinantes de uso de suelo y características en el lote de su interés, así como identificar posibles infracciones. Los trámites emanados desde las UTTP o la Dirección de Control Urbano se reflejarían de inmediato, una vez concluidos, lo que permitiría la fiscalización de las actuaciones de cada técnico.

La tecnología nos facilita la apertura de la información a quien lo demande, y también la recepción de denuncias que pueden hacerse con georreferenciación, fotos o videos, captados por los ciudadanos que podrían reportar en línea las inconsistencias entre la normativa aprobada y los usos de suelo. Esto permitirá mejorar la actividad de control, y contar con estadística que permita identificar las zonas con mayor propensión a incumplir las directrices de planificación y control.

Para la realización de estas herramientas tecnológicas se puede aprovechar la relación del GAD Cuenca con la Universidad del Azuay, y optimizar el portal de información territorial del IERSE junto con la información y cartografía con la que cuenta la municipalidad.

4. Acciones de mejora identificadas para el GAD Parroquiales Rurales

Si bien el peso de la implementación del Modelo de Gestión Territorial recae sobre el GAD Cantonal, debiendo las parroquias sujetarse a las directrices que se dispongan, es importante señalar que la gestión de cada GAD Parroquial tiene su impronta propia, y que los usuarios reconocen la evolución y la mejora en la prestación del servicio, según las destrezas que los funcionarios van adquiriendo y las condiciones incluso de infraestructura con las que se cuente.

Analizada la información, se sugieren las siguientes acciones para los GAD Parroquiales:

- a) Evitar los cambios constantes de personal técnico de manera que se logre un conocimiento del Modelo de Gestión Territorial, las responsabilidades de la UTTP y el conocimiento del territorio a profundidad.
- b) En caso de cambios, particularmente de los responsables de las UTTP, contar con procedimientos de entrenamiento para el nuevo personal y el traspaso de información adecuada.
- c) Exigir al GAD Cuenca capacitación constante y ser proactivos para identificar las necesidades de formación de su personal. Procurar convenios con Universidades para formar en aspectos relacionados a los roles y funciones.

- d) Potenciar el trabajo de las UTTP y las futuras UTDH a través de la coordinación apropiada con otros niveles de gobierno, empresas públicas y privadas y ONG.
- e) Identificar necesidades normativas, individuales o por grupos de parroquias, que puedan generar iniciativa legislativa para mejorar la implementación del Modelo de Gestión Territorial.
- f) Sistematizar la experiencia de la delegación, identificar necesidades de corrección o mejora, y plantearlas al GAD Cuenca.
- g) A partir de la información que se pueda generar con las UTDH generar resoluciones para la determinación de la política social parroquial y la articulación con los distintos niveles de gobierno; así como para las posibilidades de gestión de proyectos de cooperación.
- h) Generar resoluciones propias respecto de la política de transparencia y lucha anticorrupción en las actividades del GAD Parroquial.

5. Recomendaciones alternativas en caso de imposibilidad de aprobación de la Ordenanza que implementa el modelo de Gestión Territorial

El Cantón Cuenca apuesta por un modelo territorial que favorezca la descentralización y desconcentración. El PDOT 2022 en proceso de aprobación por parte del Concejo Cantonal, mantiene y profundiza la visión de un territorio equitativo, que trabaja con sus parroquias rurales para acercar los servicios a la ciudadanía, evitar traslados innecesarios y en definitiva incrementar la calidad de vida.

El camino de delegación iniciado en el 2018, respaldado en el PDOT vigente, y la propuesta del Modelo de Gestión Territorial, construido en sintonía con la actualización del PDOT, invitan a pensar que la apuesta por el trabajo articulado entre el GAD Cantonal y sus Parroquias es un proceso hacia la profundización sin opciones de retroceso.

Contar con una Ordenanza contribuirá a agilizar la implementación del Modelo de Gestión Territorial propuesto y su sostenibilidad, permitirá realizar los cambios en la estructura del GAD Cantonal; contribuirá a dar mayor soporte a los lineamientos establecidos en el PDOT y el cumplimiento de sus metas.

La Ordenanza contribuye también para la interiorización del modelo territorial tanto en funcionarios municipales como en los GAD Parroquiales, permite la concreción de la visión planteada en los documentos de planificación al instalar un modelo de delegación y fortalecimiento de los GAD Parroquiales que determina las relaciones cantón-parroquia.

En caso de que la Ordenanza no llegara a aprobarse en segundo debate, por las razones más diversas que todo proceso de decisión política podría sufrir, se considera que el respaldo en el PDOT vigente y aún más en la propuesta en discusión, podrá garantizar que el Modelo de Gestión Territorial pueda implementar, recurriendo a algunas alternativas, tales como:

- Actualización de la Resolución de Delegación (abril 2018) para incluir todos los trámites de Control Urbano, en el sentido que los trámites de mayor cantidad y dificultad técnica ya han sido delegados (9) por lo que incluir los 5 trámites correspondientes a uso de suelo (actividades económicas) no genera más costos, sino por el contrario una optimización del personal de las actuales UTCP.
- Generación de nuevos convenios, más amplios y capaces de desarrollar en detalle la articulación que se daría entre el GAD Cuenca y sus direcciones, con las parroquias, a través de las Unidades Técnicas Territorial (UTTP) y de Desarrollo Humano (UTDH).

- La decisión de la integración de una Unidad Sancionadora desconcentrada rural tiene sustento en decisiones previas tomadas por el GAD Cuenca que determinan la necesidad de su fortalecimiento.
- En el caso de la transformación de la actual UDESCOM a Dirección, es potestad del alcalde resolver la estructura del orgánico-funcional. Si bien requiere del conocimiento -no aprobación- del Concejo Cantonal, el sustento de la decisión estará en el propio PDOT.

6. Conclusiones

El Cantón Cuenca continúa en su proceso de construcción de un modelo territorial desconcentrado y cercano a la población. La decisión de implementar el Modelo de Gestión Territorial para el Desarrollo Humano Integral de las Parroquias Rurales abona en esa línea y permite cambios más rápidos y profundos, en el afán de conseguir acortar las brechas entre los territorios urbanos y rurales.

El Modelo de Gestión Territorial se articula plenamente con el PDOT vigente y con la propuesta en discusión, así como con el Plan Nacional de Desarrollo, presentándose como una opción para analizar sus impactos y la conveniencia o no de plantear réplicas en otros territorios del país.

Las recomendaciones planteadas en este documento parten de la constatación que la delegación hacia las parroquias es, como todo proceso, mejorable; y que la decisión que ha tomado el GAD Cuenca, al construir el Modelo de Gestión Territorial con la Universidad, es la de profundizar y avanzar en este camino.

Los grupos focales y la información obtenida ratifican que, pese a las críticas o recomendaciones que emitan los usuarios y técnicos, no se plantea la reversión del proceso, sino su perfeccionamiento.

La implementación del Modelo de Gestión Territorial será más rápida y organizada si se cuenta con la Ordenanza que lo impulse, sin embargo, la plena coincidencia con la visión del PDOT permitiría implementarlo sin ordenanza, aun cuando no se considera la vía más idónea y se recomienda realizar todos los esfuerzos para que la aprobación en segundo y definitivo debate se cumpla lo antes posible.

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	

7. Referencias

Consejo Nacional de Competencias, Análisis de la evolución de capacidad institucional de los GAD parroquiales rurales del cantón Cuenca.

GAD Cuenca- Universidad del Azuay, Modelo de Gestión Territorial para el Desarrollo Humano Integral de las Parroquias Rurales del Cantón Cuenca, 2022-2025 (2021)

GAD Cuenca, Memoria Técnica de Actualización de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. 1.2 Propuesta (2022). Disponible en:
https://www.cuenca.gob.ec/sites/default/files/planificacion/1_2_Propuesta_PDOT_07_01_22_0.pdf

GAD Cuenca, Política del Sistema de Gestión Antisoborno ISO 37001:2016 (2020). Disponible en:
<https://www.cuenca.gob.ec/system/files/Pol%C3%ADtica%20del%20Sistema%20de%20Gesti%C3%B3n%20Antisoborno%20ISO%2037001.pdf>

GAD Cuenca, Manual del Sistema Antisobornos, Procedimiento de regalos, hospitalidades donaciones y beneficios similares (2020). Disponible en:
<https://www.cuenca.gob.ec/system/files/Procedimiento%20Regalos%20hospitalidad%20donaciones%20y%20beneficios%20similares%2020200130%20%281%29.pdf>

Secretaría de Planificación, Consejo Nacional de Publicación, Plan Nacional de Desarrollo Creando Oportunidades, 2022-2025. Disponible en:
http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/eyJjYXJwZXRhIjoicm8iLCJ1dWlkIjoibWVmNmQ3MjU0TlM0OGFiLTg5NzMtNzRjNTQzOWExYmU3LnBkZiJ9