

PARTE 1: DATOS BÁSICOS

Título de la experiencia: Presupuestos Participativos Rurales	
Nombre de la ciudad/región: Cantón Cuenca	
País: Ecuador	
Institución candidata: Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD) Municipal del Cantón Cuenca	
Fecha de inicio de la experiencia: 2001	
Fecha de finalización de la experiencia: indefinida	
Tipo de candidatura	Innovación sobre una experiencia existente
Tipo de experiencia	Presupuesto participativo
	Espacio/taller de diagnóstico, monitoreo, etc...
	Otros: cambio Climático
Objetivo de la experiencia innovadora	Conseguir niveles de igualdad más grandes a la hora de participar e incorporar la diversidad como criterio de inclusión
	El fortalecimiento comunitario
	El fortalecimiento de la ciudadanía no organizada
	Conectar diferentes herramientas de participación dentro de un “ecosistema” de democracia participativa.
	Mejorar la calidad de las decisiones públicas a través de mecanismos de democracia participativa
Ámbito territorial	Conjunto del territorio
Ámbito temático	Gobernanza
	Medio ambiente y/o agricultura urbana
	Descentralización
	Desarrollo local
	Otros: Cambio climático

PART 2: DESCRIPCIÓN DE LA EXPERIENCIA

Objetivos

Objetivo principal de la experiencia innovadora:

Actualmente, el desarrollo de los presupuestos participativos rurales como una estrategia para la adaptación y mitigación de los cambios climáticos, a través de la construcción de

democracia y concertación, fortalece la relación entre la institucionalidad pública y la población rural con visión compartida de desarrollo en base a las necesidades expresadas por las comunidades.

¿De qué manera se ha alcanzado ese objetivo?

- Estableciendo condiciones y escenarios para el fortalecimiento de la democracia participativa (deliberación, decisión, co-gestión, co-ejecución y control del Presupuesto Público y de las políticas públicas).
- Fortalecimiento institucional y social - relación gobierno local/ciudadanía.
- Procesos de inclusión social y perspectiva de género.
- Distribución equitativa de los recursos públicos.
- Apreciación de las verdaderas necesidades y prioridades comunitarias.
- Mejorar las condiciones y calidad de vida de la población – el buen vivir.
- Institucionalizar procedimientos transparentes y rendición de cuentas considerando las fortalezas comunitarias.

¿En qué medida se ha alcanzado ese objetivo?

Desde el año 2001 se ha llegado a las 21 parroquias rurales del cantón Cuenca. Se han entregado millones de dólares en recursos, partiendo de 1,2 millones USD en 2001 hasta llegar a 19,5 millones USD para 2020 debido al éxito del programa.

En los últimos tres años se ha empezado a generar un nuevo enfoque. Se ha fortalecido el papel de las medidas de adaptación y mitigación del cambio climático. Se invirtieron 4,141 millones USD en 2017 para ejecutar 142 proyectos de adaptación y 23 de mitigación; 4,157 millones USD en 2018 fueron para 150 en adaptación y 25 mitigación; y se llegó a 4,976 millones USD en 2019 para 164 proyectos en adaptación y 10 en mitigación.

Se han desarrollado varios mecanismos de participación parroquial, Asambleas Parroquiales, reuniones comunitarias, silla vacía, entre otros. Se generaron procesos de seguimiento mediante políticas transparentes y mecanismos de rendición de cuentas, incluyendo la necesidad de establecer una veeduría ciudadana que brinde información directamente a las asambleas parroquiales. Los procesos de participación han logrado el interés incluyente e intergeneracional de mujeres y hombres; jóvenes, adultos y adultos mayores; ciudadanía en general, negocios locales, academia y organismos internacionales. El 20% de la población ha participado directamente en el proceso de presupuestos participativos, con un 60% de asistentes siendo mujeres.

Dimensiones de la experiencia

¿Cuál es el elemento más innovador de la experiencia?

El proyecto busca que las comunidades rurales sean las que establezcan sus propias prioridades y que las mismas estén alineadas con las prioridades locales, nacionales e internacionales. Para esto, se reciben los recursos en base a una fórmula que disminuye subjetividades y permita el fortalecimiento de las competencias técnicas locales. Generar propuestas en base a una fórmula promueve una distribución más justa y segura de los recursos. Los recursos de esta actividad son propios del GAD Municipal de Cuenca y son entregados a los GADs Parroquiales como un adicional buscando el desarrollo rural. Esto genera una distribución más objetiva y con mayor beneficio para los que más lo necesitan.

Actualmente, la fórmula es:

$$AP = a(PP) + b(IDPH) + c(ET) + d(GA)$$

Con los siguientes criterios: AP = Asignación Parroquial, 45% PP = Porcentaje poblacional, 40% IDPH = Índice de Desarrollo Humano Parroquial, 15% ET = Extensión Territorial, GA = Monto adicional por Gestión Administrativa eficiente.

Innovando, con el aumento de la importancia de combatir el cambio climático, se han generado nuevas medidas. Gran parte del territorio del Cantón Cuenca tiene una vocación de conservación, llegando al 75% del territorio por sus condiciones ecosistémicas naturales, principalmente con una predominancia de zonas de páramo en un 36% de todo el cantón. Es esta condición en la que básicamente se asientan las 21 parroquias rurales en la que se desarrolla esta experiencia. El programa piloto se inició en 2017 y se comenzó a implementar mediante el modelo actual desde 2018. Actualmente se centra en:

1. Participación y corresponsabilidad ciudadana en la planificación, priorización, ejecución y gestión de obras y proyectos en torno a la adaptación y mitigación al cambio climático. Generándose sobre todo un proceso de “hidrodemocracia”, una democracia por el agua.
2. Se han generado planes de desarrollo y ordenamiento territorial en el que se toma como un acápite especial la planificación del entorno territorial y biofísico tanto por cada una de las parroquias rurales.
3. Existe una fuerte gestión interinstitucional (ejemplo: comité de gestión de la cuenca del río Machángara) en el marco de conservación, que permite la generación de electricidad (mediante ELECAUSTRO) y la dotación de agua para riego a las parroquias de Sidcay, Checa y Ricaurte y de agua para consumo humano a la ciudad de Cuenca.
4. Es un proceso descentralizado que fortalece la institucionalidad y autonomía de los Gobiernos Parroquiales con asignación de recursos para el ejercicio de los presupuestos participativos.
5. Se está buscando integrar un indicador ambiental en la fórmula para premiar a las parroquias que tengan mejor desempeño en la protección medioambiental y también apoyar a las que más apoyo necesitan.

Adicionalmente, se brinda un seguimiento y apoyo en la generación de las propuestas. Se transfieren conocimientos a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales para que en el futuro puedan desarrollar de mejor manera sus proyectos en general. Se genera un

espacio de rendición de cuentas que favorece la transparencia y retroalimentación de las propuestas ya ejecutadas. Así, las propuestas no solamente deben ser dirigidas a los que más lo necesitan, sino se genera su participación y la del cantón en general para verificar su correcto control social.

¿En qué medida es transferible el procedimiento?

Ya dentro del mismo cantón Cuenca se han replicado los procesos exitosos de una parroquia rural a otra y se ha brindado asesoría a otros gobiernos e instituciones. Por lo mismo, la experiencia es fácilmente adaptable a los sistemas democráticos que tengan entre otras condiciones:

1. Decisión política del gobierno local para implementar y asignar recursos económicos.
2. Propuesta ciudadana de análisis y construcción participativa e incidencia en las políticas públicas, veeduría y control social.
3. Acuerdos conjuntos, normativa local de roles y funciones institucionales y sociales.
4. Organización social.
5. Herramientas metodológicas participativas asequibles y dinámicas.
6. Estructura institucional de relacionamiento horizontal con la sociedad de cercanía.

Para acceder a la información completa y actual de la experiencia, se puede contactar directamente al GAD Cuenca a través de la Dirección General de Relaciones Internacionales y Cooperación (DGRIC) para contactos internacionales y de la Dirección General de Participación y Gobernabilidad para contactos nacionales. En la [página web del municipio](#) constan los proyectos con los montos desembolsados como parte de la sección de [Transparencia](#) y una explicación del funcionamiento. Se está renovando el catálogo de buenas prácticas y el mismo estará disponible en los próximos meses en formato físico y digital a través de la página web. Adicionalmente, existen varios documentos académicos sobre este proyecto hechos por las universidades locales y organismos internacionales.

¿Por qué consideras que la experiencia es factible?

1. Los presupuestos participativos en Cuenca son un proceso de lucha social que nace a mediados de la década de los 90, inicialmente con la demanda y presión social hacia las autoridades del Cantón Cuenca en la atención a sus necesidades básicas rurales. Proceso que incidió a nivel nacional para que el Congreso Nacional de esa época apruebe la Ley Orgánica de Juntas Parroquiales Rurales (27 de octubre de 2000), marco legal que permitió al Municipio de Cuenca realizar una ordenanza para el área rural en el año 2001 y asignar recursos a las 21 Juntas Parroquiales Rurales de Cuenca. En el año 2008 se aprueba la nueva Constitución del Ecuador en la que reconoce a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquias Rurales. En el mismo año, el GAD Municipal de Cuenca actualiza la ordenanza en torno a los Presupuestos Participativos Rurales y hoy en día está buscando una nueva actualización.

2. Existe una apropiación, institucionalización de los GADs Parroquiales, por lo que es muy difícil dar marcha atrás del proceso de PP, que hoy es una política pública.
3. Existe un alto reconocimiento por parte de la ciudadanía del Gobierno Local de cercanía, siendo ésta y la primera instancia que capta las demandas ciudadanas de toda índole, (tanto lo que por competencia le corresponde como lo que no).
4. El programa se ha generado en conjunto con las comunidades, mediante ensayos y proyectos piloto en base a los análisis generados en años anteriores. El proceso de retroalimentación ha hecho que el proyecto se fortalezca cada año y acumule muchas experiencias de alta importancia.

Es factible de acuerdo con varios factores:

1. Existe un proceso histórico de reivindicación y demandas ciudadanas de atención a las zonas rurales, que ha permitido la apropiación ciudadana y social.
2. Decisión política del gobierno local, que ha incidido para fortalecer e institucionalizar
3. Decisión, participación, involucramiento y compromiso ciudadano
4. Marco constitucional y marco legal que apoya este tipo de procesos en el Ecuador, marco legislativo local
5. Se logró un verdadero fortalecimiento. Por un lado, las Asambleas Parroquiales generaban más vinculación de la población, visibilizaban las necesidades y permitían priorizar las obras en base a los pedidos locales y requisitos técnicos. Por otro lado, las juntas parroquiales vieron la necesidad de fortalecer sus aspectos técnicos y administrativos para poder planificar correctamente los proyectos y posteriormente cofinanciar y manejar los nuevos recursos disponibles, todo esto con apoyo de capacitaciones continuas, generadas desde el GAD Cuenca y sus socios. Los grupos de atención prioritaria y vulnerable se beneficiaban debido a que se deben asignar por lo menos el diez por ciento del Presupuestos Participativo para la planificación y ejecución de planes y proyectos sociales para su atención.

¿Cómo se ha articulado la experiencia con otros actores y procesos?

Los presupuestos participativos tienen que estar articulados con la planificación territorial. Esta, a su vez, se genera en base a las necesidades rurales y la búsqueda de formas de desarrollo sostenible. El proyecto se ejecuta en conjunto con las comunidades, sus organizaciones, GADs Parroquiales, academia y otros posibles actores involucrados. Se buscan incluir visiones de diferentes grupos que tradicionalmente han sido excluidos de participar, además de buscar espacios para la igualdad de género. Se traen conocimientos externos desde instituciones locales y extranjeras (incluyendo Organizaciones Internacionales y ONGs) que fortalecen tanto al gobierno parroquial como a la ciudadanía y sus organizaciones.

Tanto los GADs Parroquiales como el GAD de Cuenca mantienen un continuo contacto con otros actores y experiencias. Han compartido las experiencias con otras regiones del

Ecuador: Costa, Sierra, Oriente y Galápagos. De la misma manera existe una relación con la Asociación de Municipalidades del Ecuador y con el Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales del Ecuador, con quienes se ha compartido ordenanzas, metodologías y de se ha ido adaptando la experiencia y metodologías a sus territorios. Hoy podemos decir que el 60% de los GADs Parroquiales del Ecuador vienen aplicando los PP en sus territorios y el modelo cuencano ha sido uno de los que ha tenido más influencia en el país.

¿Cuál ha sido el nivel de corresponsabilidad?

Los actores políticos que interactuar en este proceso son el Alcalde, Concejales, Presidente y Vocales de las Juntas Parroquiales quienes han asumido una alta corresponsabilidad. Existen equipos técnicos especializados por parte del GAD Municipal, empresas municipales y GADs Parroquiales involucrados para la ejecución eficiente y eficaz del proceso PP. La ciudadanía participa de “mingas comunitarias” en la planificación y ejecución de las obras y proyectos, dentro de la ordenanza de presupuestos participativos la ciudadanía aporta en mano de obra, materiales de la zona, participación en al menos el 10% del proyecto. Entre los roles importantes de los actores están: asesoría y decisión política; asignación presupuestaria; participación ciudadana en mingas y en la ejecución de proyectos; seguimiento y vigilancia ciudadana e institucional.

¿Qué mecanismos de evaluación y rendición de cuentas se utilizaron?

Entre los mecanismos de evaluación existen tres ámbitos:

1. Evaluación y seguimiento institucional: el GAD Municipal de Cuenca realiza permanentemente el seguimiento y evaluación del proceso (planificación, presupuesto, participativo). El otro nivel institucional son los GADs Parroquiales Rurales: la Junta en pleno nombra comisiones encargadas de realización del seguimiento y evaluación en planificación, participación, ejecución, gestión, presupuesto y demás necesarios. Las Juntas a la vez disponen del equipo técnico interno para que realice el proceso de ejecución y justificación de las obras y proyectos priorizados. Además, los GADs Parroquiales presentan a la Dirección General Financiera y a la Dirección General de Participación y Gobernanza del GAD Municipal de Cuenca el informe final de ejecución y liquidación del uso de la totalidad de los recursos hasta enero del año subsiguiente, anexando documentos técnicos y económicos que sustenten los gastos.
2. Seguimiento y rendición de cuentas comunitaria: cada comunidad o sector que mediante un proceso de participación y priorización son beneficiadas de proyectos y obras, realiza el seguimiento y fiscalización al GAD Parroquial Rural para que se cumpla lo planificado. Una vez que el GAD Parroquial empieza la ejecución, la comunidad participa y vigila la construcción y ejecución del proyecto para que sea de calidad y se cumpla durante el tiempo programado, así como en el marco presupuestario. Es un nivel cercano de seguimiento y de rendición de cuentas ejercida por cada comunidad y/o sector comunitario.



3. Rendición de cuentas mediante Asamblea Parroquial¹: cada parroquia realiza al menos dos asambleas parroquiales, una al inicio del año para planificación y otra al final del año para la rendición de cuentas a la ciudadanía. El GAD Parroquial convocará a Asamblea en la que presentará la Junta en pleno el respectivo informe anual de labores por comisiones, dando a conocer los logros, efectos e impactos en la comunidad y la parroquia, así como las limitaciones y los grandes desafíos en torno al desarrollo local. Este se convierte en un espacio para la deliberación pública entre las ciudadanas y los ciudadanos. La conformación² de estas asambleas garantizan la pluralidad, interculturalidad e inclusión de las organizaciones sociales y de la ciudadanía, así como de las diversas identidades territoriales y temáticas con equidad de género y generacional. Se ha estimado que el nivel de participación directa de la ciudadanía es del 20% del total de la población de cada parroquia, siendo la mujer, con un 60% del total, quien más participa en las “mingas” comunitarias.

El GAD Municipal de Cuenca y los GADs Parroquiales Rurales tienen varias de estrategias de información y difusión a la ciudadanía de las obras y proyectos en ejecución o ejecutados, mediante periódicos parroquiales, impresión de folletos, reuniones comunitarias, asambleas, redes sociales, espacios de radios locales, difusión mediante medios electrónicos de los avances, entre otros.

Las conclusiones de la evaluación indican que, sin duda, este proceso aporta a la transparencia en la ejecución de obras y proyectos por el GAD Parroquial, al fortalecimiento de la institucionalidad del Gobierno Local, de la participación ciudadana local y de los mecanismos de rendición de cuenta. Además, mejora la articulación interinstitucional.

Anexo:

[Vídeo](#)

¹ La Asamblea podrá organizarse en varias representaciones del territorio, de acuerdo con la extensión o concentración poblacional.

² Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social. Art. 57.