

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
Sede - Ecuador

PROGRAMA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Maestría en Políticas Sociales

TESIS

Las Juntas Parroquiales Rurales del Ecuador como
nueva instancia de gobierno seccional autónomo:
ventajas, limitaciones y perspectivas

AUTOR: Marcelo Torres Paz

DIRECTOR: Dr. Santiago Ortiz Crespo

LECTORES:

Dr. Galo Ramón Valarezo
Arq. Hernán Valencia

QUITO - ECUADOR

Mayo - 2 004

INDICE

Descripción	Pág.
SUMARIO	VII
INTRODUCCION	VIII

CAPITULO I: OJETIVOS Y METODOLOGÍA

1.1.	Objetivo de la investigación	2
1.2.	Metodología	15

CAPITULO II: LAS PARROQUIAS RURALES EN EL ECUADOR

2.1.	Contexto histórico	13
2.2.	Características geográficas y demográficas	19
2.3.	Principales indicadores sociales de las parroquias rurales	22

CAPITULO III: MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL

3.1.	Marco legal	35
	3.1.1. Constitución Política	35
	3.1.2. Ley Orgánica de Juntas Parroquiales Rurales y su reglamento.	36
	3.1.3. Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social.	38
	3.1.4. Ley de Régimen Municipal	38
	3.1.5. Ley de Mediación y Arbitraje	39
3.2.	Marco institucional	40
	3.2.1. El Consejo Nacional de Juntas Parroquiales Rurales del Ecuador	40

3.2.2. La Junta Parroquial y su conformación	41
3.2.3. Atribuciones y competencias	42
3.2.4. La Asamblea Parroquial	43
3.2.5. Organizaciones de base y OSG	43

CAPITULO IV: PARTICIPACIÓN Y GOBIERNO LOCAL

4.1. La participación en el contexto de la descentralización	46
4.2. La ampliación de la democracia	53
4.3. La participación	56
4.4. El gobierno local	66
4.5. Gobierno y autonomía	73

CAPITULO V: PRINCIPALES RESULTADOS Y DIAGNÓSTICO DE LAS JUNTAS PARROQUIALES RURALES

5.1. Factores que influyen en el accionar de las Juntas Parroquiales	80
5.1.1. Factor político	80
5.1.2. Factor económico	81
5.1.3. Factor institucional	81
5.1.4. Factor geográfico	82
5.2. Principales resultados	82

CAPITULO VI: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

6.1. Conclusiones.	96
6.2. Recomendaciones.	102
BIBLIOGRAFIA	103

ANEXOS	105
Anexo N° 1: Entrevista RN01	106
Anexo N° 2: Entrevista CO02	110
Anexo N° 3: Entrevista RL03	114
Anexo N° 4: Modelo de Encuesta	117
Anexo N° 4: Características parroquias rurales	121

INDICE DE CUADROS Y GRÁFICOS

CUADROS	Pág.
Cuadro I.1 Matriz de análisis de competencias y capacidad institucional	8
Cuadro I.2 Matriz de análisis de variables e indicadores	9
Cuadro II.1 La creación de parroquias en el siglo XIX	13
Cuadro II.2 Distribución de Juntas Parroquiales Rurales (Por provincia)	20
Cuadro II.3 Distribución de Juntas Parroquiales Rurales (Por región)	20
Cuadro II.4 20 parroquias rurales con mayor porcentaje de analfabetismo	24
Cuadro II.5 20 parroquias rurales con mayor Índice de Acción Educativa	24
Cuadro II.6 20 parroquias rurales con menor Índice de Acción Educativa	25
Cuadro II.7 20 parroquias rurales con mayor porcentaje de desnutrición crónica	27
Cuadro II.8 20 parroquias rurales con mayor índice de oferta de salud	28

Cuadro II.9	
20 parroquias rurales con menor índice de oferta de salud	29
Cuadro II.10	
20 parroquias rurales con mayor porcentaje de población en extrema pobreza por NBI	32
Cuadro V.1	
Funcionalidad de las JPR	86
Cuadro V.2	
Administración y planeación	87
Cuadro V.3	
Plan de Desarrollo parroquial	88
Cuadro V.4	
Nivel de instrucción de los miembros de la JPR	89
Cuadro V.5	
Rendición de cuentas	90
Cuadro V.6	
Participación y control social	91
Cuadro V.7	
Coordinación intergubernamental	92
Cuadro V.8	
Índice de gestión de las JPR (Distribución por deciles)	94

GRÁFICOS

Gráfico II.1	
Distribución de Juntas Parroquiales por Región	21
Gráfico II.2	
Población de las Parroquiales Rurales	22
Gráfico II.3	
Parroquiales Rurales según déficit de servicios residenciales básicos	30

Gráfico II.4	
Parroquiales Rurales según porcentaje de hacinamiento	30
Gráfico II.5	
Parroquiales Rurales según porcentaje de pobreza por NBI	31
Gráfico II.6	
Cobertura de inversión social en parroquias rurales	33
Gráfico III.1	
Organización del JPR	41

CAPITULO II:

LAS PARROQUIAS RURALES EN EL ECUADOR

2.1. Contexto histórico

La inclusión de la parroquia como unidad mínima de administración territorial es característica de la iglesia, la misma que, inclusive en la actualidad, concibe a ésta como el *territorio que está bajo la jurisdicción espiritual del cura de almas*, o párroco. Esto tiene su justificación si consideramos que el concepto de parroquia, según la Enciclopedia Encarta, se define como el *conjunto de personas que acuden asiduamente a una misma tienda, establecimiento público, etc.*¹, por lo tanto, la parroquia constituye el espacio apropiado para reunir a un grupo de personas que comparten un mismo territorio, tradiciones e intereses.

La creación e incremento de parroquias rurales en el Ecuador se relaciona con el crecimiento demográfico, los movimientos migratorios y la expansión de la economía en el litoral. Jean-Paul Deller, en su texto *Transformaciones regionales y organización del espacio nacional ecuatoriano entre 1830 y 1930*², nos presenta dos cuadros que nos permiten observar este incremento de parroquias rurales en un periodo de 1805 a 1935, en cuatro provincias de la costa, el primero; y, el segundo cuadro, que es un balance global de la creación de nuevas parroquias de 1780 a 1935.

Cuadro II.1
LA CREACIÓN DE PARROQUIAS EN EL SIGLO XIX³
A) Costa: Evolución del número de parroquias rurales (1805 - 1935)

PROVINCIA	1805 ^a	1909 ^b	1935 ^c
Manabí	12	29	40
Los Ríos	11	16	18
Guayas	17	32	45
El Oro	2	8	17
Total	42	85	120

- a) Según M.T. Hamerly
b) Según guía del Ecuador
c) Según Guía Aliprandini

¹ Biblioteca de Consulta Microsoft® Encarta® 2004. © 1993-2003 Microsoft Corporation.

² DELER, Jean Paul, *Transformaciones regionales y organización del espacio nacional ecuatoriano entre 1830 y 1930*, en MAIGUASHCA, Juan (Editor), *Historia y región en el Ecuador: 1830 - 1930*, Proyecto FLACSO - CERLAC, IV, Corporación Editora Nacional, Vol. 30, 1994, 298p

³ Tomado de DELER, Jean Paul, *Transformaciones regionales y organización del espacio nacional ecuatoriano entre 1830 y 1930*

B) Balance global de la creación de nuevas parroquias (1780 – 1935)

PROVINCIA	1780 ^a	1935 ^b	1780/1935
Sierra septentrional	51	98	47
Sierra central	71	122	51
Sierra meridional (menos Loja)	29	53	24
Total Sierra	151	273	122
Manabí	8	40	32
Zona de Guayas	25	80	55
Total Costa (menos Esmeraldas)	33	120	87

a) Según Juan de Velasco y Hamerly

b) Según Guía Aliprandini

Es decir, para 1935 existían 393 parroquias rurales, pero no se consideran las provincias de Loja y Esmeraldas, que en la actualidad son las que cuentan con mayor número de parroquias rurales, 74 y 56 respectivamente, ni tampoco las parroquias rurales del oriente. Para el 2004, el número total oficial de parroquias rurales es 792 lo que representa que las mismas se han duplicado en menos de un siglo.

Lo anterior, es en relación a la parroquia como unidad territorial, pero al tratar de juntas parroquiales, estas están vinculadas con formas de administración que rescatan lo local como el espacio adecuado para lograr una gestión “efectiva”. El término “junta”, está definido como el *conjunto de individuos nombrados para dirigir los asuntos de una colectividad* o que *rige los intereses peculiares de un pueblo*⁴. En este sentido, la junta parroquial se definiría como el conjunto de personas, elegidos para dirigir, orientar y defender los intereses de una comunidad local, en este caso, la población de una parroquia.

En el caso de Ecuador, debemos indicar que formalmente, las juntas parroquiales nacen hace 180 años, cuando nuestro país pertenecía a la Gran Colombia, siendo el 23 de junio de 1824, reconocidas legalmente por el Congreso General de Colombia a través de la “Ley de División Territorial”, *como respuesta a diversas presiones regionales y locales*. (Ramón G.: 416)

⁴ Op. Cit.

A partir de esa fecha, las Juntas Parroquiales han intervenido de manera intermitente en la gestión pública y el desarrollo local, con mayor o menor poder y representación, dependiendo de cada momento político o económico que se analice.

Luego en 1835, durante la presidencia del Dr. Vicente Rocafuerte se puso en vigencia el funcionamiento de las juntas parroquiales, las mismas que *estaban integradas por dos alcaldes y un síndico con las características similares a los municipios.*

En 1861, la Convención Nacional, a través del Registro Oficial del mismo año, se dicta la primera Ley de Régimen Municipal, en la cual ya se establece la organización del territorio de la república en Provincias, Cantones y Parroquias. En el mismo cuerpo legal se determina la autonomía municipal que otorga facultades al gobierno del cantón para emitir acuerdos y ordenanzas con carácter obligatorio. Dos años más tarde, se expide una nueva Ley de Régimen Municipal, la misma que limita la autonomía municipal, en especial en lo relacionado a las normas que afecten a la Iglesia Católica.

En 1878, se establece un hito en la historia de las juntas parroquiales ya que una nueva Ley de Régimen Municipal, elimina las Municipalidades Parroquiales, justificando tal decisión en su *"incapacidad económica" para atender los sectores* que corresponden a su ámbito de administración, detectada durante sus 53 años de vigencia, hasta ese entonces.

Después de 67 años de letargo, las Juntas Parroquiales son reanimadas por la Constitución de 1945, a través de la figura de Consejo Parroquial, el mismo que tiene entre sus competencias el mejoramiento de los servicios públicos, gestionar obras de infraestructura, la administración de las rentas parroquiales y el fomento de la cultura.

Dos décadas más tarde, *"con la finalidad de desconcentrar la administración del Estado, los criterios sobre las autonomías no se hicieron esperar, y así, en el año*

1967 se reconocen las tan ansiadas autonomías administrativas y, en ese proceso, las juntas parroquiales toman fuerza como entes vigilantes (fiscalizadores) de los servicios públicos”⁵. Sin embargo, a partir de esto, se da una total indiferencia de los poderes públicos centrales por dar continuidad al proceso, lo cual no permite la consolidación de la Junta Parroquial como una instancia de Gobierno Seccional Autónomo.

Es decir, los intentos por incorporar a las juntas parroquiales a la estructura político administrativa del Estado, ya sea como Municipalidades Parroquiales o como Consejos Parroquiales que datan de 1861, no tuvieron éxito por la incapacidad económica del mismo Estado para asumir sus costos y para atender a estos sectores además de la nula voluntad política del gobierno central para fortalecerlas.

En relación a este proceso, Juan Maiguashca en su texto “El proceso de integración nacional en el Ecuador: el rol del poder central, 1830 – 1895”⁶, nos deja ver que la vigencia, no sólo de las juntas parroquiales, sino también de municipalidades, tuvo que ver con dos debates que se dieron simultáneamente: *el de unitaristas contra federalistas* y *el de centralistas con descentralistas*. El primero relacionado con la penetración política y el segundo con la penetración administrativa.

El debate entre unitaristas contra federalistas, demuestra que:

“... en primer lugar, desde muy temprano el poder central hizo un esfuerzo sostenido por penetrar la periferia y por controlarla políticamente, La Constitución Moreana de 1843 es un ejemplo conspicuo de este esfuerzo. En segundo lugar, está claro que los poderes regionales y locales resistieron este proceso, utilizando entre otros elementos, el ideario federalista. Las Constituyentes de 1861, 1878 y 1883 ilustran esta tendencia. En tercer lugar, entre los años 1876 y 1884 se elabora un compromiso que sigue vigente hasta

⁵ Manual elemental de la Ley Orgánica de las Juntas Parroquiales Rurales, Fundación Hanns Seidel Ecuador – INDESIC, 1º Ed., Quito, 2001

⁶ MAIGUASHCA, Juan El proceso de integración nacional en el Ecuador: el rol del poder central, 1830 – 1895, en MAIGUASHCA, Juan (Editor), Historia y región en el Ecuador: 1830 – 1990, Proyecto FLACSO – CERLAC, IV. Corporación Editora Nacional, Vol. 30, 1997, 360p

hoy en día. Con el triunfo definitivo del Estado unitario se institucionalizó una estructura de poder que finalmente tuvo un alcance nacional”⁷

En relación al proceso de penetración administrativa y el debate de centralistas contra descentralistas, Maiguashca explica que *la capacidad del estado para diferenciar su control sobre la periferia ecuatoriana fue obstaculizada no sólo por su falta de recursos sino también porque tuvo que enfrentarse con una sociedad seriamente fragmentada.*

Debido a esta intermitencia de las juntas parroquiales, ni estas ni sus autoridades logran legitimarse en el espacio parroquial, y más bien son las figuras del Teniente Político y el Párroco de la iglesia, que ganan protagonismo e inclusive son autoridad en ese espacio, inclusive hasta nuestros días.

En 1997, tras la crisis del gobierno de Abdalá Bucaram que terminó con su derrocamiento, se pasó a un régimen presidencial interino con la posterior conformación, previa consulta popular, de una “Asamblea Constituyente”, la misma que el 5 de junio de 1998 expide la nueva Constitución Política del Estado Ecuatoriano, que rige hasta el momento y que, según dice la misma, *recoge las demandas de los sectores sociales sobre los derechos y anhelos de los conglomerados rurales constituidos en parroquias*

Tales demandas se resumían en tres aspectos:

- a. Poder.- Los sectores rurales, representados por el movimiento indígena, reclamaban una mejor distribución del poder, sobretodo político, del cual habían sido excluidos durante siglos.
- b. Transferencia de competencias.- Desde los sectores rurales se demanda la transferencia de competencias, pero sobretodo la potestad para decidir sobre las soluciones a sus problemas.

⁷ Ob. Cit. 364 – 365pp

- c. Asignación equitativa de recursos.- La asignación y entrega de recursos económicos debe hacerse tomando como referencia lo urgente y necesario de las localidades, aplicando los principios de justicia y equidad.

En este contexto, los representantes de la Asamblea Constituyente de 1998 convirtieron en derechos constitucionales tales demandas, a través de los Derechos Colectivos.

“Los constituyentes, recogiendo los nuevos principios que orientan el quehacer social de los pueblos, materializando el sentir de las mayorías consagraron los nuevos Derechos Colectivos de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador en el Art. 235 de la mencionada Constitución Política, que al referirse a la junta parroquial establece que: *En cada parroquia rural habrá una junta parroquial de elección popular. Su integración y atribuciones se determinarán en la ley. Su presidente será el principal personero y tendrá las responsabilidades y competencias que señale la ley*”⁸.

La Constitución Política del Estado y en especial la Ley Orgánica de Juntas Parroquiales Rurales, hacen un énfasis especial en el objetivo de “autogestión” que se persigue para los sectores rurales, además *se afianza el concepto de protagonismo que deben tener las Juntas Parroquiales Rurales* con el fin de que impulsen actividades orientadas a la consecución de su propio desarrollo a través de la “autogestión” y la participación directa en la solución de sus propios problemas.

“No se trata de conseguir una parroquialización del país, ni proponer una nueva división administrativa, en un mundo donde todos los caminos conducen hacia la globalización; sino en la aplicación de una verdadera descentralización que encuentre soluciones a los problemas locales por parte de sus propios actores...”⁹

⁸ Manual elemental de la Ley Orgánica de las Juntas Parroquiales Rurales, Fundación Hanns Seidel Ecuador – INDESIC, 1º Ed., Quito, 2001

⁹ Ley Orgánica de Juntas Parroquiales Rurales

En el momento actual, la Carta Magna, basada en la descentralización y desconcentración del Estado, establece la posibilidad de transferir determinadas funciones a las Juntas Parroquiales como Gobierno Seccional Autónomo, con el objetivo de obtener un desarrollo armónico a través de la autogestión de los sectores rurales.(LOJPR¹⁰:2)

2.2. Características geográficas y demográficas

Actualmente, según el Consejo Nacional de Juntas Parroquiales del Ecuador (CONAJUPARE) existen 785 juntas parroquiales rurales establecidas y reconocidas legalmente. Si a este dato lo comparamos con las 794 parroquias rurales que existen actualmente, según el sistema de indicadores sociales del Ecuador, significa que 9 parroquias rurales no cuentan aún con su respectiva junta parroquial.

En el cuadro II.2 se puede observar la distribución de juntas parroquiales por provincia. Nótese aquí que Loja es la provincia con mayor número de juntas parroquiales rurales. Otro dato importante es que las tres provincias que tienen el mayor número de juntas parroquiales pertenecen a la región sierra.

En relación con los cantones, Pichincha, con 33 juntas parroquiales es la que mayor número tiene, seguido de Cuenca con 21 y Ambato con 18. De la costa, los cantones Eloy Alfaro y San Lorenzo de la Provincia de Esmeraldas con 14 y 12 respectivamente son los que mayor número de juntas parroquiales tienen.

En general, las parroquias presentan grandes disparidades territoriales, económicas y demográficas. Por ejemplo, mientras la parroquia más pequeña cuenta con 2 Km² de superficie, la más grande tiene 8900 Km²; en cuanto a población, la menor, la parroquia Sucumbíos del cantón del mismo nombre registra 86 habitantes, mientras

¹⁰ Ley Orgánica de Juntas Parroquiales Rurales

que la de mayor población, la parroquia El Cambio del cantón Machala, registra 213850 habitantes¹¹.

Cuadro II.2
Distribución de Juntas Parroquiales Rurales
(Por provincia)

PROVINCIA	JUNTAS PARROQUIALES
Loja	74
Azuay	59
Pichincha	57
Esmeraldas	56
Manabí	53
El Oro	47
Chimborazo	45
Tungurahua	44
Morona Santiago	44
Imbabura	36
Guayas	35
Cotopaxi	33
Orellana	29
Sucumbios	26
Carchi	26
Cañar	26
Zamora	22
Bolívar	19
Napo	18
Pastaza	16
Los Ríos	15
Galápagos	5
TOTAL	785

FUENTE: CONAJUPARE
ELABORACIÓN: El autor

Cuadro II.3
Distribución de Juntas Parroquiales Rurales
(Por región)

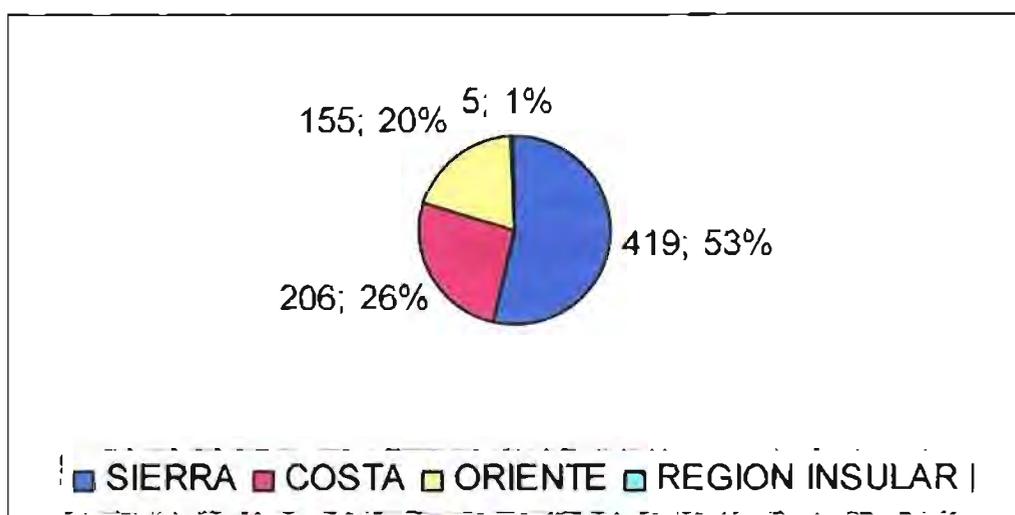
REGIÓN	NÚMERO DE PARROQUIAS
SIERRA	419
COSTA	206
ORIENTE	155
REGIÓN INSULAR	5

FUENTE: CONAJUPARE
ELABORACIÓN: El autor

¹¹ FUENTE: SIISE Ver. 3.5 (según el Censo del 2001)

Regionalmente la mayoría de juntas parroquiales rurales están en la sierra y representan un 53%, el 26% está en la costa, el 20% en el oriente y el restante 1% en la región insular.

Gráfico II.1
Distribución de Juntas Parroquiales por Región



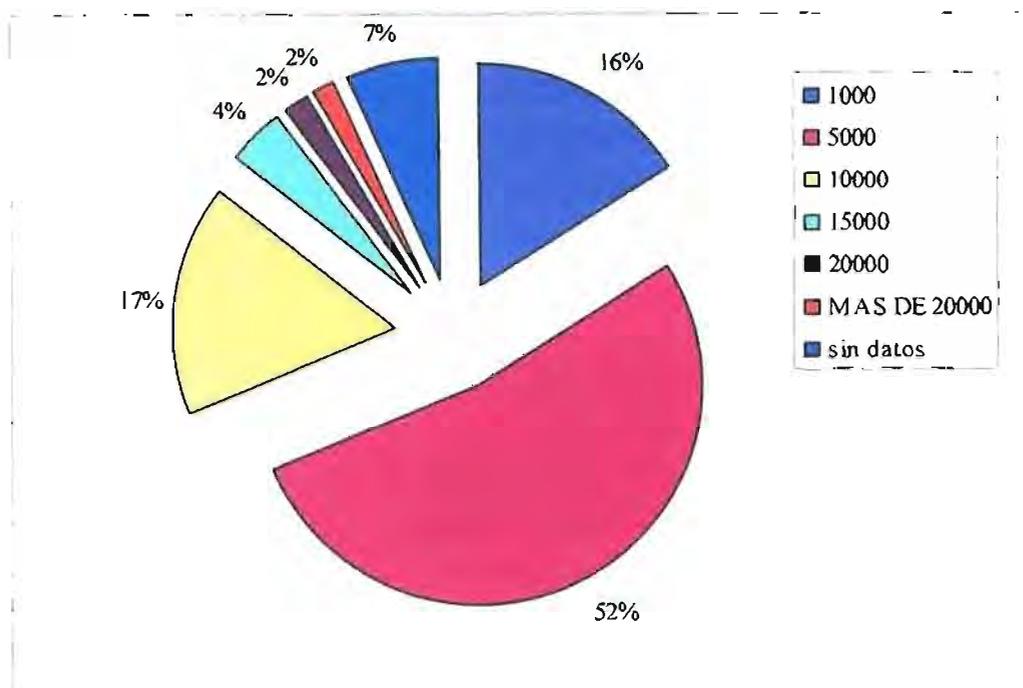
Fuente: SIISE Ver. 3.5

Otro dato relevante es que 61 parroquias rurales tienen más población que los 51 cantones menos poblados¹² (Ver Gráfico II.2: Distribución de la población).

Esta heterogeneidad en el ámbito parroquial, es complementada con una composición poblacional mayormente indígena y su diversidad étnico cultural. En este contexto, las juntas parroquiales deben responder a distintas realidades locales, por lo tanto su funcionamiento dependerá, además de los factores políticos o institucionales, de las particularidades de cada parroquia.

¹² TORRES Victor Hugo, ¿Los Municipios son agentes del cambio social? Reflexiones en torno al capital social y el desarrollo local en Ecuador, en BEBBINGTON et. al., Capital social en los Andes, 2001, 156p

Gráfico II.2
Población de las Parroquiales Rurales



Fuente: SIISE Ver. 3.5

2.3. Principales indicadores sociales de las parroquias rurales

A partir de los resultados del censo del 2001 y la Encuesta de Condiciones Vida de 1998, algunos organismos especializados como el SIISE y ODEPLAN han procesado tales datos con el fin de proporcionar algunos indicadores que permiten hacer una descripción estadística de la situación social del país, en sus distintos niveles territoriales. En este caso, se ha tomado como referencia la base de datos SIISE Versión 3.5, la misma que, a pesar de que la mayoría de indicadores están disponibles para los niveles cantonal y provincial, sin embargo, también facilita el manejo de ciertos indicadores a nivel parroquial. Por lo tanto, se ha considerado algunos indicadores de los sectores de educación, salud, saneamiento ambiental, vivienda, empleo, pobreza e inversión social, para tratar de explicar la situación, especialmente social, de las parroquias rurales.

Educación

En relación al sector educación, se ha tomado como referencia dos indicadores: analfabetismo e índice de acción educativa.

El primero, se refiere al *número de personas analfabetas de una edad determinada, expresado como porcentaje de la población total de la edad de referencia.*

“Analfabetos son aquellas personas que no saben leer o escribir o que solo leen o solo escriben. El número de analfabetos es un indicador del nivel de retraso en el desarrollo educativo de una sociedad.

El analfabetismo es una muestra de las deficiencias, históricas y actuales, del sistema educativo en cuanto a garantizar una mínima educación a la población; es también un indicador de los retos que enfrenta un país en el desarrollo de su capital humano.”¹³

Definido así el indicador, es preocupante el observar que el 24,8% de las 792 parroquias rurales presentan un analfabetismo de entre 20% y 57%; el 58% de las parroquias rurales tienen un analfabetismo de entre el 10% y el 20%. Es decir, la mayoría, más del 80% están sobre el promedio nacional que es del 9%. (Ver Cuadro II.4)

El segundo indicador, Índice de Acción Educativa (IAE) *es una medida que resume diversas dimensiones de los servicios educativos en una determinada unidad territorial.*

- En el nivel parroquial, para el cálculo del IAE se considera indicadores que relacionan el número de alumnos con profesores, planteles y aulas.

¹³ Ficha metodológica del indicador, Sistema de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE) Ver. 3.5 (2002)

Cuadro II.4
20 Parroquiales Rurales con mayor
porcentaje de población analfabeta

CANTON	PARROQUIA	PROCENTAJE ANALFABETISMO
Tulcán	Tobar Donoso (La Bocana de Camumbi)	57,6
Riobamba	Cacha (Cab. en Machangara)	53,9
Eloy Alfaro	Telembi	52,5
Colta	Santiago de Quito (Cab. San Antonio de Quito)	51,7
Pujilí	Guangaje	49,1
Tena	Talag	46,2
Pujilí	Angamarca	46,0
Pujilí	Zumbahua	45,0
Riobamba	Flores	44,2
Alausí	Tixán	43,8
Guaranda	Simiatug	41,5
Sigchos	Chugchilán	41,2
Pujilí	Pilaló	40,7
Alausí	Achupallas	40,3
Guaranda	Julio E. Moreno (Catanahuan Grande)	39,7
Alausí	Pumallacta	39,5
Suscal	Suscal	39,4
Guamote	Palmira	39,2
Cotacachi	Imantag	39,2
Sigchos	Isinlivi	39,1

FUENTE: Sistema de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE) Ver 3.5 (2002)
Elaboración: El autor

Según el SIISE, el indicador permite identificar aquellas parroquias en las cuales la oferta educativa es deficitaria y requiere atención prioritaria.

Cuadro II.5
20 Parroquiales Rurales con mayor
IAE

CANTÓN	PARROQUIA	IAE
Sozoranga	Sozoranga	67,5710084
Loreto	Avila	67,6178071
Muisne	Daule (de Muisne)	67,7276774
Chaguarpamba	El Rosario	67,9250078
Isabela	Tomás de Berlanga (Santo Tomás)	67,9402842
Loreto	San José de Dahuano	68,4521333
Tena	Puerto Misahuallí	68,4852582
Piñas	San Roque (Ambrosio Maldonado)	69,1910296
Santa Cruz	Bellavista	69,2070484
Calamayo	Guayquichuma	69,459333
Putumayo	Puerto Rodríguez	69,5668428
La Joya de los Sachas	Pompeya	69,7490344

CANTÓN	PARROQUIA	IAE
Palora	Cumandá	70,118152
Santiago	San Francisco de Chinimbimi	70,2430887
San Cristóbal	El Progreso	70,5711833
Sucumbios	Rosa Florida	70,9193345
Catamayo	San Pedro de La Bendita	71,6039618
Tena	Pano	73,1061887
Archidona	San Pablo de Ushpayacu	73,6344828
Montúfar	Chitán de Navarrete	74,1110755

FUENTE: Sistema de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE) Ver 3.5 (2002)

Elaboración: El autor

Cuadro II.6
20 Parroquiales Rurales con menor
IAE

CANTON	PARROQUIA	IAE
San Lorenzo	Santa Rita	1
Eloy Alfaro	Timbiré	9,0389281
Salinas	Anconcito	11,6655255
Pedro Carbo	Valle de La Virgen	13,1148513
San Lorenzo	Calderón	13,1337635
Pedernales	Atahualpa	17,9456099
Muisne	Salima	19,2798594
Chordeleg	Luis Galarza Orellana (Delegsol)	20,5819581
Pedernales	Cojumies	23,6742832
Gualaceo	Daniel Cordova Toral (El Oriente)	23,8302122
Muisne	Quingue (Olmedo Perdomo Franco)	24,5462165
Naranjal	San Carlos	24,8601146
Simón Bolívar	Simón Bolívar	25,0805603
Naranjal	Naranjal	25,3462846
La Libertad	La Libertad	26,0589048
San Lorenzo	San Javier de Cachaví	26,4835169
Eloy Alfaro	Pampanal de Bolívar	26,6472193
Santa Elena	Chanduy	26,850686
Pedro Carbo	Sabanilla	27,2170146
Sigsig	Guel	27,4891518

FUENTE: Sistema de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE) Ver 3.5 (2002)

Elaboración: El autor

De los cuadros anteriores que presentan el IAE de 40 parroquias, cuyos datos extremos se prestan para ser comparados, se puede deducir que los altos índices no corresponden con la realidad y su resultado es más bien un efecto de la reducida población de muchas parroquias rurales, lo cual se puede corroborar a través de la revisión de los índices de los respectivos porcentajes de analfabetismo.

Salud

En el sector de la salud, también se presentan dos indicadores: desnutrición crónica e índice de oferta de salud.

El indicador de desnutrición crónica, se refiere al *número de niños y niñas menores de 5 años que muestran indicios de desnutrición crónica o baja talla para su edad, expresado como porcentaje del total de niños y niñas de ese grupo de edad en un determinado año*¹⁴.

Según la misma base de datos, *“la desnutrición crónica es el resultado de desequilibrios nutricionales sostenidos en el tiempo y se refleja en la relación entre la talla del niño/a y su edad”*.

“Constituye uno de los principales problemas de salud en los países en desarrollo. Es una de las causas de la mortalidad infantil y de rezagos en el crecimiento físico y desarrollo intelectual de las personas. Refleja el grado de desarrollo de un país; junto con las medidas de pobreza, es uno de los mejores instrumentos para describir la situación socio - sanitaria de la población. Es, además, uno de los testigos más sensibles de la aplicación de políticas sociales integrales.”¹⁵

Si comparamos el número de parroquias con alta desnutrición crónica con el promedio a nivel de país, más del 70% de parroquias rurales presentan un porcentaje mayor al promedio país que es de 45%.

¹⁴ Ficha metodológica del indicador: SIISE Ver. 3.5, 2002

¹⁵ Op.cit.

Cuadro II.7
20 Parroquiales Rurales con
mayor porcentaje de desnutrición crónica

CANTÓN	PARROQUIA	PORCENTAJE DESNUTRICIÓN CRÓNICA
Sigchos	Chugchilán	72,67062
Alausí	Achupallas	72,45589
Alausí	Tixán	71,9164
Guamote	Palmira	71,90879
Pujilí	Zumbahua	71,89848
Pujilí	Guangaje	71,63921
Guaranda	Simiatug	71,56259
Pangua	Ramón Campaña	71,40801
Saquisilí	Cochabamba	71,30732
Sigchos	Isinlivi	70,98325
Cayambe	Cangahua	70,81472
Guaranda	Julio E. Moreno (Catanahuán Grande)	70,75167
Cotacachi	Imantag	70,62195
Alausí	Pistishi (Nariz del Diablo)	70,58846
Cañar	Ventura	70,35433
Guamote	Cebadas	70,35352
Riobamba	Licto	70,2339
Cañar	Zhud	70,19739
Riobamba	Cacha	70,08478
Cañar	General Morales (Socarte)	70,08331

FUENTE: Sistema de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE) Ver 3.5 (2002)
 Elaboración: El autor

El segundo indicador, índice de oferta en salud (IOS), resume las diversas dimensiones de la oferta de servicios de salud en las parroquias y se estima a partir de los siguientes indicadores:

- Médicos/as que laboran en establecimientos de salud (tasa por cada 10.000 habitantes)
- Personal de salud que labora en establecimientos de salud excluyendo médicos: odontólogos/as, obstétrices, enfermeras/os; auxiliares de enfermería (tasa por cada 10.000 habitantes)
- Establecimientos de salud sin internación (tasa por 10.000 habitantes).

El indicador permite identificar aquellas parroquias en las cuales la oferta de servicios de salud es deficitaria y requiere atención prioritaria.

En este caso, más del 90% de parroquias rurales presentan índices que están en el rango entre 40 y 50, que son los valores mínimos.

Cuadro II.8
20 Parroquiales Rurales con
mayor índice de oferta de salud

CANTÓN	PARROQUIA	ÍNDICE
Latacunga	Joseguango Bajo	56,2791792
Isabela	Puerto Villamil	56,7492247
Taisha	Tuutinentza	56,817954
Santa Rosa	San Antonio	57,089931
San Lorenzo	Calderón	57,1967856
Sevilla de Oro	Amaluza	57,6043908
Santiago	Tayuya	58,1069976
Morona	Cuchaentza	58,4530223
San Lorenzo	5 de Junio	58,9874339
Gualaquiza	Chigüinda	60,3218619
Pastaza	10 de Agosto	62,2969333
Eloy Alfaro	Luis Vargas Torres	66,3264268
Eloy Alfaro	Atahualpa	66,9588688
Gualaquiza	Nueva Tarqui	69,3564226
Shushufindi	San Roque	70,8275384
Huamboya	Pablo VI	71,3606317
Quijos	Baeza	77,8361993
San Cristóbal	Isla Santa María (Floreana)	82,3763723
Santiago	Patuca	99,9992932

FUENTE: Sistema de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE)
Ver 3.5 (2002)
Elaboración: El autor

Cuadro II.9
20 Parroquiales Rurales con
menor índice de oferta de salud

CANTÓN	PARROQUIA	ÍNDICE
Lago Agrio	Aguas Negras	40,85
Chordeleg	La Unión	40,85
Chordeleg	San Martín de Puzhio	40,85
Girón	San Gerardo	40,85
Gualaceo	Zhidmad	40,85
Oña	Susudel	40,85
Paute	Bulán	40,85
Paute	Chicán	40,85
Paute	El Cabo	40,85
Paute	San Cristóbal	40,85
Paute	Tomebamba	40,85
Sigsig	San José de Raranga	40,85
Chimbo	San Sebastián	40,85
San Miguel	Régulo de Mora	40,85
Cañar	Juncal	40,85
San Pedro de Huaca	Mariscal Sucre	40,85
Guano	San José del Chazo	40,85
Guano	Valparaíso	40,85
Penipe	El Altar	40,85
Penipe	La Candelaria	40,85

FUENTE: Sistema de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE) Ver 3.5 (2002)

Elaboración: El autor

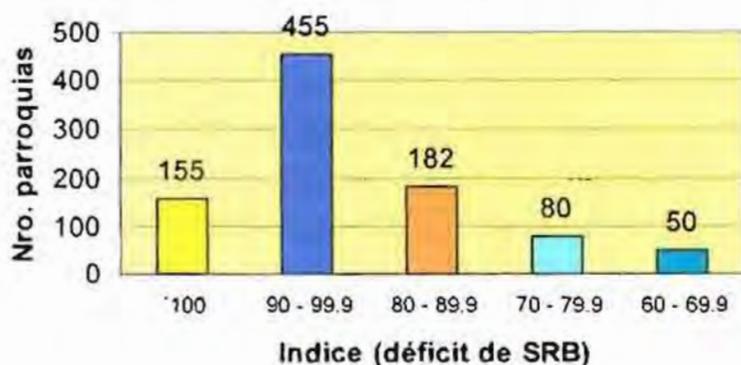
En este caso, al igual que en el IAE, algunos resultados presentan altos índices, en realidad por la reducida población a la que corresponden y no, porque exista una buena oferta de salud.

Vivienda

En relación con la calidad de la vivienda, existe un indicador que puede dar cuenta de la realidad de las parroquias rurales: el déficit de servicios residenciales básicos

Este indicador nos dice que, más del 20% de parroquias rurales presentan un déficit total de servicios básicos; es decir, que su población no tiene abastecimiento de agua por red pública dentro de la vivienda, no cuentan con un sistema de eliminación de aguas servidas conectado a la red pública de alcantarillado o no disponen de suministro eléctrico. El 80% está en el rango entre 80 y 99 (a mayor índice, mayor déficit).

Gráfico II.3
Parroquiales Rurales según déficit de servicios
residenciales básicos



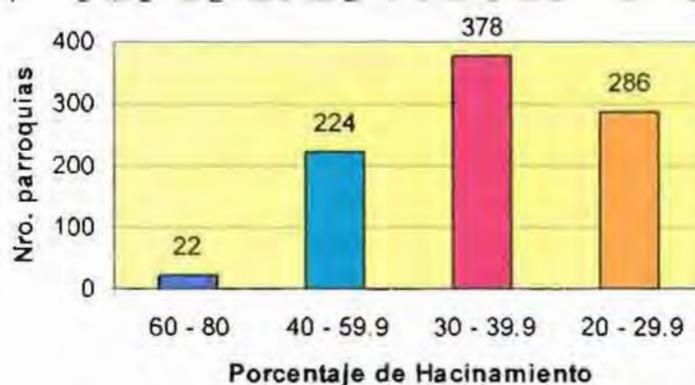
Fuente: SIISE Ver. 3.5

Saneamiento Ambiental

Con respecto a saneamiento ambiental, se tiene el indicador de hacinamiento, el mismo que figura entre las manifestaciones más visibles de la pobreza. De hecho, el hacinamiento --o "sobrepoblación"--es un reflejo indirecto de las condiciones sociales, económicas y sanitarias de la población.

En este caso, más del 90% de parroquias rurales están en peor situación que el promedio país que es de 26,5%.

Gráfico II.4
Parroquiales Rurales según porcentaje
de hacinamiento



Fuente: SIISE Ver. 3.5¹⁶

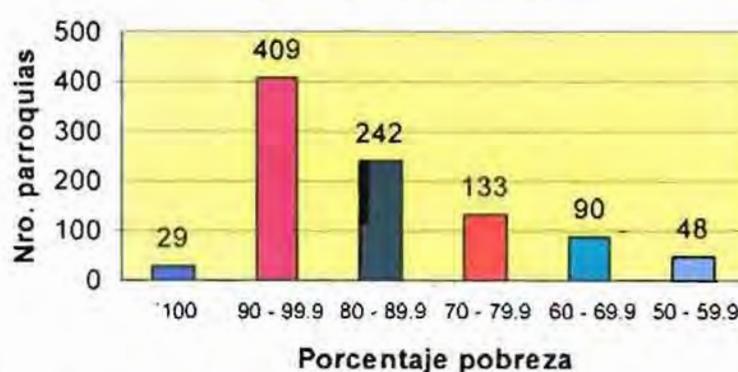
¹⁶ Promedio país: 26,5%

Pobreza

La pobreza, está caracterizada a través de 2 indicadores: la pobreza por necesidades básicas insatisfechas y la pobreza extrema por necesidades básicas insatisfechas.

Si bien no es una novedad que la mayor parte de la población pobre está en el área rural, cabe resaltar que según el indicador de pobreza por NBI, casi el total de parroquias rurales presentan porcentajes que están en el rango de 70% a 100%.

Gráfico II.5
Parroquiales Rurales según porcentaje
pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas



Fuente: SIISE Ver. 3.5

Cuadro II.10
20 Parroquiales Rurales con
mayor porcentaje de población en extrema pobreza por NBI

CANTÓN	PARROQUIA	PORCENTAJE
Tulcán	Tobar Donoso (La Bocana de Camumbi)	99,31
Aguarico	Santa María de Huiririma	99,02
Eloy Alfaro	Telembi	98,75
Guamote	Palmira	95,34
Espíndola	El Airo	94,24
Pastaza	Rio Corrientes	93,01
Pastaza	Sarayacu	92,57
Taisha	Huasaga (Cab en Wampuk)	92,34
Alausí	Achupallas	91,99
Sigchos	Chugchilán	91,13
Zaruma	Guanazán	90,65
Guaranda	Simiatug	90,43
Pujill	Guangaje	90,25
Logroño	Yaupi	90,12
Taisha	Macuma	90,04
Jipijapa	Julcuy	89,17
Pujilí	Zumbahua	88,61
Colta	Columbe	88,52
Paján	Lascano	88,45
Alausí	Pistishi (Nariz del Diablo)	88,45

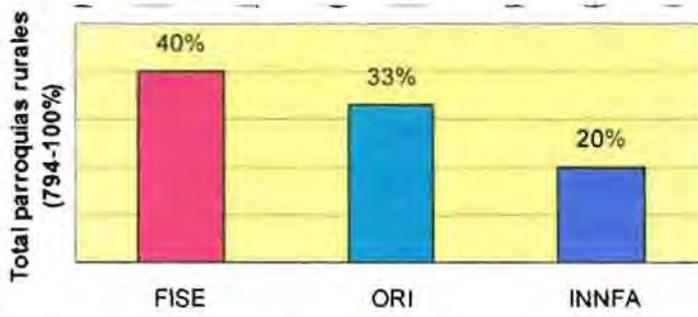
FUENTE: Sistema de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE) Ver 3.5 (2002)

Elaboración: El autor

Inversión

Finalmente, conviene observar algunos datos relacionados con la inversión social. Por ejemplo, el Fondo de Inversión Social del Ecuador no ha llegado con su intervención a más del 60% de parroquias rurales; el ORI (operación rescate infantil), no tiene presencia en más del 67% de parroquias rurales; y, el INNFA, no está en más del 80% de parroquias rurales.

Gráfico II.6
Cobertura de inversión social en parroquias rurales



Fuente: SIISE Ver, 3.5