

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

<b>Descripción</b>	<b>Pág.</b>
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
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>103</b>

<b>ANEXOS</b>	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**

<b>CUADROS</b>	<b>Pág.</b>
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 V:**  
**PRINCIPALES RESULTADOS Y**  
**DIAGNÓSTICO DE LAS JUNTAS**  
**PARROQUIALES RURALES**

## **5.1. Factores que influyen en el accionar de las Juntas Parroquiales Rurales**

Se puede identificar algunos factores que influyen o pueden influir directamente en el buen o mal funcionamiento, en los resultados o en la gestión de una junta parroquial. Sin querer decir que son los únicos, he seleccionado cuatro factores que a mi criterio, considero que son, aunque no los determinantes pero si los más influyentes. Estos son: político, financiero, institucional y geográfico.

### **5.1.1. Factor político**

A pesar de que la Carta Magna establece la categoría de gobierno seccional autónomo, también para la junta parroquial, esto en la práctica no se da. Existe una alta dependencia en la relación con los Consejos Provinciales los cuales tienen su jurisdicción en el área rural y los Concejos Cantonales que también tienen influencia en las parroquias rurales de su jurisdicción. La hipótesis de la que se parte es que son más viables o tienen la posibilidad de conseguir mejores resultados las juntas que son de la misma línea partidista, ya sea con el consejo provincial o con el municipio.

Este factor se vuelve más influyente si consideramos que los miembros de la junta son elegidos por votación popular. En este sentido, y a pocos meses de una nueva contienda electoral, alcaldes y sobretodo prefectos han iniciado la búsqueda de alianzas con los actuales presidentes de las juntas parroquiales o con posibles candidatos, situación que se puede propiciar el uso clientelar de las juntas parroquiales con fines políticos.

Para el análisis de este factor se recurrió a las bases de datos del Tribunal Supremo Electoral para investigar los partidos, alianzas o movimientos políticos a los cuales pertenecen tanto el presidente de la junta parroquial como el Alcalde y Prefecto de los ámbitos correspondientes. A partir de esta información se determinó si la relación entre Municipio – Junta Parroquial y Municipio – Consejo Provincial, son de la misma línea política u opuesta.

Como dato general se obtuvo que, a nivel nacional, el 41% de las juntas parroquiales son de la misma línea partidista del municipio, y el 37% lo son en relación con el consejo provincial.

### **5.1.2. Factor financiero**

En relación al presupuesto asignado a las juntas parroquiales, de acuerdo a la ley del 15% que les corresponden a los gobiernos seccionales según el Consejo Nacional de Juntas Parroquiales Rurales (CONAJUPARE) en el año 2002 se transfirieron un total de 4 millones de dólares, incrementándose este presupuesto para el 2003 en 8 millones de dólares, el mismo que si consideramos las 785 juntas parroquiales, realmente el presupuesto por junta es de \$8,500 dólares aproximadamente, que distribuidos en un año son insuficientes para financiar su funcionamiento.

Para complementar esta situación, la misma Ley Orgánica de Juntas Parroquiales Rurales establece una restricción que limita el gasto corriente y en personal administrativo de las juntas en un 10% del presupuesto total, es decir, que si el presupuesto de una junta es de \$8,500, no podría destinar más de \$850 anuales para gasto corriente (pago de agua, luz, teléfono) y personal administrativo.

Sin embargo, hay juntas parroquiales que reciben apoyo de otras instituciones, ya sea gubernamentales o no gubernamentales, lo que hace que se incremente su presupuesto. Pero, como se vera más adelante, esta información no ha sido fácil de recabar.

### **5.1.3. Factor institucional**

La influencia de este factor, centrado especialmente en el nivel de instrucción que tienen sus miembros, implica que, si quienes integran la junta parroquial, uno, varios o todos, tienen un nivel de instrucción alto, esto se traducirá en un mejor nivel de capacidad institucional y viceversa.

Complementan este factor, la funcionalidad, la organización y los instrumentos y herramientas con que cuenta cada junta para fortalecer su gestión.

#### **5.1.4. Factor Geográfico**

El supuesto del cual se a parte es que, mientras más alejada esté la junta parroquial de la cabecera cantonal, menores son sus posibilidades de recurrir a su correspondiente municipio o consejo provincial, esto por los gastos que representa o por la dificultad que presentan algunas geografías para trasladarse de un sitio a otro; peor aún, si a esto se suman alguno de los factores descritos anteriormente.

Para este análisis se clasificó a las parroquias en dos niveles: 1) Cerca de la cabecera cantonal; y, 2) Alejada de la cabecera cantonal.

## **5.2. Principales resultados**

Antes de entrar al análisis de los resultados, nos identificaremos con algunos de los enfoques descritos en el capítulo anterior, pero no con la intención de dotar de una sobrecarga ideológica en la crítica a las acciones, sino de adoptar una determinada posición ideológica a partir de la cual se puedan plantear propuestas de política orientadas a fortalecer el proceso, más no únicamente a criticarlo.

En primer lugar, debe quedar claro que, la inclusión de las juntas parroquiales rurales como gobierno seccional autónomo, responde a un proceso de descentralización administrativa del Estado. Implícito en este proceso de descentralización está el deseo de incrementar la participación popular, efectivizar el control social y la rendición de cuentas, además del propósito de mejorar la provisión de servicios públicos. (Sojo, Doner, Hersberg, Winkler, Perales, Gacitua).

En segundo lugar, en el análisis de gobierno y la autonomía, relacionando lo que propone Maltus sobre el *triángulo de gobierno* y la descripción del Estado centralista que limita la autonomía, hecha por Ancélida Burbano, definitivamente el gobierno autónomo no es viable de acuerdo a las necesidades del mismo y la práctica actual del Estado, el mismo que en un doble discurso, está impulsando el proceso de descentralización, pero mantiene su esquema de intervención por sectores, su estructura administrativa de carácter piramidal y la deslegitimación de las autoridades locales al mantener su régimen seccional dependiente.

En tercer lugar, en relación a la cultura política, coincido con Fernando Bustamante, sobretodo en el hecho de considerar a la misma como *variable explicativa de la crisis*, ante el fracaso de las reformas políticas y sus consecuentes problemas de inestabilidad. Por lo tanto, urge la necesidad de adaptar la política, en el discurso y la práctica, al nuevo contexto económico, social y tecnológico, con el fin de dar soluciones innovadoras a los nuevos problemas sociales.

Según Ojeda L., en la actualidad, “las juntas parroquiales rurales han concentrado sus esfuerzos en la organización y consolidación interna, en la coordinación con [organismos gubernamentales y no gubernamentales], en la capacitación y organización de consorcios, asociaciones provinciales y organizaciones nacionales”<sup>1</sup>

Sin embargo, desde la visión de quienes están trabajando directamente con las juntas parroquiales y que son parte de la organización a nivel nacional, estas han llegado más lejos, y manifiestan que, “[si bien] al principio hubieron problemas de integración de las juntas, esto se ha ido solucionando....”, aunque no se habla de resultados concretos.

En este contexto, para hacer este diagnóstico nos centraremos en el análisis de cuatro componentes:

---

<sup>1</sup> OJEDA Lautaro, Situación actual de la descentralización en el Ecuador, Avances, problemas y perspectivas, Vol. II, UNDP, Serie Gobernabilidad y Democracia, Quito, 2002, 96p

- La **funcionalidad** de la junta, determinada a partir de su efectividad en el desarrollo de las sesiones ordinarias que ordena su reglamento, la elaboración, sistematización y difusión de las actas correspondientes a cada sesión. También en esta parte se evalúa la eficacia de la junta para aprobar reglamentos internos así como también para proponer proyectos de ordenanzas al municipio o al respectivo consejo provincial.
- La **administración y planeación**, en la cual se evalúan 1) Organización administrativa, relacionada con la infraestructura, herramientas e instrumentos con que cuenta la junta; 2) Plan de desarrollo parroquial, tanto por su disponibilidad como utilidad; 3) Financiamiento, tanto del gobierno central como de las demás instancias de gobierno seccional y ONGs; y, 4) El nivel de instrucción de sus miembros.

En general, en cuanto a la capacidad técnica, desde el CONAJUPARE, se reconoce que “hay mucho que mejorar. Hay que encontrar el personal idóneo, para lo cual se está diseñando algunos programas de capacitación.”

*“El principal problema es la carencia de recursos humano”*. Sin embargo, gracias a acciones emprendidas por algunas instituciones que trabajan en temas de fortalecimiento institucional, amparados en convenios firmados con el COMNAJUPARE, los dirigentes de las juntas parroquiales están capacitados para hablar con mayor propiedad sobre temas de gobernabilidad, participación ciudadana, descentralización, planificación participativa.

Según Fernando Salazar, coordinador del CONAJUPARE, “...este recurso humano capacitado, puede convertirse en voz orientadora para el futuro. Después de las próximas elecciones se dará el despegue de las Juntas Parroquiales. Los alcaldes y prefectos buscarán el apoyo de las juntas parroquiales, pero tendrán que comprometerse con el plan de desarrollo parroquial.”

- La transparencia o **rendición de cuentas, control social** y la **participación**. En relación a la transparencia, se trata de evaluar sobretodo la operatividad de la Asamblea Parroquial. La participación se analiza a partir de los espacios propiciados o promovidos por la junta parroquial; y, el ejercicio del control social como acción fundamental de la junta.

En cuanto al tema de de participación ciudadana, aún hay mucho por hacer. “No sólo es la Junta Parroquial, sino [principalmente] la Asamblea Parroquial, la cual debe ser potencializada para ejercer el control social, y cuya institucionalización es el reto principal de la Junta Parroquial.”

- Finalmente, se evalúa los niveles de **coordinación intergubernamental** a través de los acuerdos y convenios establecidos por las juntas con cualquier instancia del gobierno, ONGs u organismos privados.

En el tema de coordinación con los organismos e instituciones que tienen ingerencia en el ámbito parroquial, no hay un diagnóstico general, “no se sabe como están funcionando esas sinergias locales, pero se sabe que hay la voluntad para coordinar las actividades.”

En relación a la gestión con los consejos provinciales y municipios, a decir del mismo coordinador del CONAJUPARE, “la relación ha ido avanzando de menos a más. Hay una mayor participación de gobiernos locales. La idea es generar un nuevo modelo de gestión.”

A nivel nacional, el Estado ya considera a la representación nacional para la coordinación con algunas instancias, aunque hasta el momento ha sido únicamente para solicitar apoyo logístico.

Los factores descritos anteriormente son relacionados y analizados transversalmente con los componentes de análisis de las juntas, a partir de los cuales se establece un índice de capacidad institucional de la junta parroquial, que es comparado con los factores ya enunciados.

Para este análisis comparativo se seleccionó 32 juntas parroquiales de la provincia de Loja, y cuyo proceso de selección ya se detalló en el capítulo 1.

El índice de capacidad institucional es un indicador adaptado para esta investigación, pero cuya originalidad en la aplicación corresponde a Galo Ramón en su estudio sobre las organizaciones de segundo grado en el Ecuador<sup>2</sup>. El indicador resume aspectos de funcionalidad, administración, planeación, transparencia y coordinación intergubernamental.

## **FUNCIONALIDAD**

- La mayoría de las juntas parroquiales, esto es el 90% cuenta con actas de las 24 sesiones realizadas durante el año; en el 52% de estas, la población tiene acceso a esta información y en el 59% se usa algún medio para informar a la población de sus decisiones.

**CUADRO V.1.  
FUNCIONALIDAD<sup>3</sup>**

<b>1.1. SESIONES</b>		<b>1.2. Libro de actas</b>						<b>1.3. Reglamentos</b>					
<b>1.1.1.</b>	<b>1.1.2.</b>	<b>1.2.1.</b>		<b>1.2.2.</b>		<b>1.2.3.</b>		<b>1.3.1.</b>		<b>1.3.2.</b>		<b>1.3.3.</b>	
<b>NÚMERO</b>	<b>NÚMERO</b>	<b>SI</b>	<b>NO</b>	<b>SI</b>	<b>NO</b>	<b>SI</b>	<b>NO</b>	<b>SI</b>	<b>NO</b>	<b>SI</b>	<b>NO</b>	<b>SI</b>	<b>NO</b>
100%	100%	90%	3%	52%	41%	59%	31%	76%	17%	31%	59%	66%	31%

Fuente: Encuesta

Elaboración: El autor

- En cuanto a la aprobación del reglamento interno, el 76% cuenta con un reglamento aprobado, como lo establece la LOJPR. El 34% restante aún no tiene un reglamento, a pesar de la insistencia por parte de los órganos de coordinación

<sup>2</sup> RAMON, Galo, El índice de capacidad institucional del las OSGs en el Ecuador, en BEBBINGTON Anthony, Capital Social en los Andes, Abya – yala, 2001, Quito, 42p

<sup>3</sup> La descripción de cada uno de los códigos de la encuesta constan en el Anexo 4

superior por que esto se cumpla. Ante esto surge la duda de cómo se has organizando estas juntas durante los últimos cuatro años para operar si no cuentan con su norma básica.

- El Art. 17 del Reglamento a la Ley Orgánica de Juntas Parroquiales Rurales establece la potestad que tienen los presidentes de las juntas parroquiales para proponer la expedición de ordenanzas y la creación, modificación y supresión de tasas y contribuciones a favor de la parroquia. Ante esto, el 66% manifiesta haber presentado algún proyecto de ordenanza al respectivo municipio o consejo provincial.

## ADMINISTRACIÓN Y PLANEACIÓN

- Con relación a la infraestructura con la cuentan las juntas parroquiales, apenas el 21% cuenta con un local propio. La mayoría están instaladas en casas comunales o en sitios improvisados.

**CUADRO V.2.**  
**ADMINISTRACIÓN Y PLANEACIÓN**

<b>2.1. Organización administrativa</b>															
<b>2.1.1</b>		<b>2.1.2</b>		<b>2.1.3</b>		<b>2.1.4</b>		<b>2.1.5</b>		<b>2.1.6</b>		<b>2.1.7</b>		<b>2.1.8</b>	
79%	14%	21%	76%	97%	0%	17%	66%	3%	90%	14%	72%	66%	31%	55%	38%

Elaboración: El autor

- En cuanto a la dotación de equipos de oficina, la mayoría, esto es el 97% cuenta con al menos una máquina de escribir o una computadora. Esto como resultado del apoyo brindado por algunas organizaciones no gubernamentales.
- La mayoría, el 90% no cuenta con apoyo de personal técnico y sólo el 50% planifica sus actividades a través de un plan operativo anual. Esto significaría que la otra mitad ejecuta sus acciones de una manera improvisada y no planificada.

- En relación al Plan de Desarrollo Parroquial, su disponibilidad y utilidad, apenas el 48% de las parroquias lo tiene. Sin embargo, en cuanto a su utilidad, el 64% manifiesta que este no contiene una programación clara, ni acciones, ni plazos, ni recursos. En cuanto a su contenido, estos priorizan mayormente las obras de infraestructura: vialidad, sistemas de agua, construcción o reconstrucción de iglesias. Su consistencia es débil a consecuencia de dos aspectos. El primero: la mayoría de planes se han realizado por el apoyo de ciertas organizaciones no gubernamentales, las mismas que, a través de una metodología realizan estos planes en varias parroquias en donde no ha existido un trabajo previo de concienciación y motivación para participar en el proceso y en dónde la junta parroquial sólo cumple un rol de apoyo logístico, más no de participación activa en la planificación.

En este punto, hay que hacer un paréntesis para tratar de comprender como está funcionando la lógica de planificación a nivel más amplio. Por un lado, existen una gran cantidad de municipios que ya cuentan con un Plan de Desarrollo Cantonal. Por otro lado, se está iniciando la construcción de Planes de Desarrollo Parroquial, los mismos que, se supondría, toman como referencia lo propuesto en el Plan de Desarrollo Cantonal. Como esto no sucede, surge un conflicto por el deseo de hacer prevalecer lo que consta en cada Plan. Por lo tanto, hay un desfase en la lógica de planificación, que a mi criterio, deberían ser primero los Planes de Desarrollo Parroquial, los cuales deben servir de insumos para la elaboración de planes cantonales o provinciales. De ahí que muchos planes parroquiales no sean viables financiera ni políticamente. Por lo tanto se explica el reducido 34% de juntas parroquiales en las cuales se solicita su plan de desarrollo, por parte de las instancias superiores, para la ejecución de obras.

**CUADRO V.3.**  
**Plan de Desarrollo Parroquial**

2.2.1		2.2.2		2.2.3		2.2.4	
48%	45%	38%	55%	31%	62%	34%	48%

Elaboración: El autor

- En la parte de financiamiento, todas hacen referencia únicamente a la asignación del gobierno central que les corresponde según la ley y que en el último año fue de 8400 dólares aproximadamente. Al requerirse la información sobre otras fuentes de financiamiento, todas manifiestan no conocer ese dato.

Aquí hay que hacer referencia a lo manifestado por dos Presidentes de juntas parroquiales entrevistados, los mismos que manifiestan que no es conveniente económicamente para ellos esa función. El presidente de una junta percibe una remuneración de US \$160 por mes, lo cual lo comparan con lo que gana un jornalero o albañil y su balance es negativo.

- En la composición mismo de la junta, apenas un 28% de los presidentes de junta, tienen un nivel de instrucción superior. Un 41% tienen un nivel de instrucción de primaria, y el 28%, secundaria. La situación es similar para los demás miembros de la junta: vicepresidente y vocales. Por lo tanto, estaríamos hablando de que en más de la mitad de juntas parroquiales, sus miembros no tienen un nivel de instrucción adecuado.

Algo que limita este aspecto es que, para las personas que tienen un nivel de instrucción superior, no es conveniente económicamente el ejercicio de esa función.

**CUADRO V.4.**  
**Nivel de instrucción**

PRESIDENTE			VICEPRESIDENTE			VOCAL 1			VOCAL 2			VOCAL 3		
Prim	Sec	Sup	Prim	Sec	Sup	Prim	Sec	Sup	Prim	Sec	Sup	Prim	Sec	Sup
41%	24%	28%	45%	34%	14%	52%	31%	10%	55%	28%	10%	66%	17%	7%

Elaboración: El autor

Al comparar el nivel de instrucción de los miembros de la junta con el nivel de gestión institucional, justamente las juntas parroquiales en la que alguno de sus miembros tienen un nivel de instrucción superior, son las que se ubican en los deciles superiores: Malacatos, Sabanilla, Gualiel, Fundochamba, Santiago y Casanga.

## RENDICIÓN DE CUENTAS

- En el tema de rendición de cuentas, es fundamental el rol que cumple la Asamblea Parroquial, según lo determina la LOJPR y su reglamento. A pesar de esto, no todas las juntas conocen cual es el rol de la Asamblea. Existe un 24% que no sabe cual es el papel de la Asamblea. En apenas el 41% de las parroquias encuestadas está constituida la Asamblea Parroquial.

**CUADRO V.5.**  
**Rendición de cuentas**

<b>3.1. Asamblea parroquial</b>									
<b>3.1.1</b>		<b>3.1.2</b>		<b>3.1.3</b>		<b>3.1.4</b>		<b>3.1.5</b>	
<b>SI</b>	<b>NO</b>	<b>SI</b>	<b>NO</b>	<b>SI</b>	<b>NO</b>	<b>SI</b>	<b>NO</b>	<b>SI</b>	<b>NO</b>
62%	24%	41%	48%	38%	45%	66%	24%	38%	45%

Elaboración: El autor

Por lo tanto, se desvirtúa en gran parte el principal papel de la junta parroquial, que es el de promover la participación ciudadana. Aquí se detecta un error ya que, según dice la misma ley, es el mismo presidente de la junta quien convoca a la Asamblea Parroquial, tanto para su conformación como para las reuniones ordinarias. En este sentido, y de palabras de uno de los presidentes de junta entrevistados, manifiesta “para que los voy a convocar.... Para que me estén controlando. Simplemente no los convoco.”

En este caso, las juntas parroquiales en las que está integrada la Asamblea Parroquial, son las que se encuentran en los deciles más altos de la distribución.

- En la mayoría de parroquias (86%), se han desarrollado actividades orientadas a promover la participación ciudadana. Estas actividades se resumen en mingas, talleres o brigadas barriales.

CUADRO V.6.

3.2. Participación ciudadana				3.3. Control social							
3.2.1		3.2.2	3.2.3	3.3.1		3.3.2		3.3.3		3.3.4	
SI	NO			SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO
86%	3%	72%	62%	45%	45%	41%	45%	7%	72%	14%	76%

Elaboración: El autor

Es decir, se ha confundido la participación ciudadana con participación comunitaria, y esta se da únicamente como contraparte en la construcción de obras. Por lo tanto, no puede confundirse este derecho con la obligación. La participación ciudadana necesita impulsarse capacitando, educando y facilitando sus espacios.

- En relación al control social, que es una de las principales atribuciones de la junta, apenas el 40% ha participado en procesos de evaluación o veeduría de algún programa o proyecto. Sin embargo, pocas, apenas el 7% ha desarrollado estándares para la ejecución de obras o proyectos, y sólo el 14% cuenta con apoyo técnico para este tema.

A decir de algunos de los entrevistados: “no se puede realizar el control social si no se tienen los medios para exigir. Solicité, a través de un oficio al Alcalde, la información del proyecto de agua potable que está ejecutando el Municipio en la parroquia. Pero este únicamente lo sumilló y no hubo ninguna respuesta. No nos toma ni en cuenta.”

Por lo tanto, no basta la intención ni el marco legal para hacer efectivo el control social. También, éste está sujeto a la voluntad política de quienes están obligados a rendir cuentas, y esto no está sancionado.

## COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL

- La coordinación con organismos que trabajan en la misma circunscripción territorial, la mayoría (72%) de acuerdos y convenios han sido firmados con programas o proyectos grandes o de carácter regional.

Luego, el 55% manifiestan haber firmado convenios con sus respectivos municipios; y muy pocas, esto es el 17% lo ha hecho con el Consejo Provincial.

**CUADRO V.7.**  
**Coordinación intergubernamental**

<b>4.1 Acuerdos y convenios</b>											
<b>a</b>		<b>B</b>		<b>c</b>		<b>D</b>		<b>e</b>		<b>f</b>	
<b>SI</b>	<b>NO</b>	<b>SI</b>	<b>NO</b>	<b>SI</b>	<b>NO</b>	<b>SI</b>	<b>NO</b>	<b>SI</b>	<b>NO</b>	<b>SI</b>	<b>NO</b>
31%	66%	55%	41%	17%	79%	41%	59%	41%	52%	72%	28%

Elaboración: El autor

La coordinación intergubernamental, sobretodo con los municipios se ha limitado para solicitar la ejecución de obras o para que se transfiera alguna función de administración de algunos bienes públicos de la parroquia.

En este último aspecto, el presidente de una junta parroquial manifiesta: “hemos querido firmar un convenio con el Municipio para nosotros administrar el Mercado, juntamente con al Asamblea Parroquial, pero no ha sido posible.” En la misma parroquia se presentó un conflicto entre municipio y la junta parroquial por la administración del cementerio, el cual finalmente está siendo administrado por la junta parroquial, pero esto se dio por la presión de la población.

Aquí se ratifica lo que se había planteado anteriormente, en el sentido de que en el proceso de descentralización, existe otro proceso de re-centralización. Los municipios no quieren delegar, peor aún transferir a las juntas parroquiales ninguna función de administración.

Haciendo un resumen de estos componentes se construyó el índice de capacidad institucional, en dónde los valores más altos corresponden a las juntas parroquiales que están en mejor situación y los más bajos, los que están en peor situación. Para facilitar el análisis se clasificó a las parroquias que fueron parte de la encuesta, en deciles. En la distribución por deciles, las que están en los deciles superiores (8,9,10), son las que

presentan mejores condiciones. Las que están en los deciles inferiores (1, 2, 3), son las que están en desventaja. Los deciles intermedios representan una situación regular.

En este análisis, el objetivo es relacionar el índice de capacidad institucional con los factores político, demográfico y geográfico, con el fin de determinar alguna tendencia que verifique la influencia directa de uno de estos factores en la capacidad institucional de la junta.

Con relación a las parroquias que se encuentran en los deciles 9 y 10, las constantes que se observan es que en la mayoría, su relación política con el consejo provincial es opuesta, sin que necesariamente la relación con el municipio sea afín. La otra constante es que sus distancias a la cabecera cantonal son cercanas. Finalmente, el 50% de estas pertenecen a la capital provincial.

Los demás factores no presentan ninguna tendencia o constante. Existen parroquias grandes, medianas y pequeñas; de composición poblacional mestiza o indígena, que se encuentran en estos deciles, por lo tanto, se podría decir que no son significativas, en este caso.

En los deciles más bajos, la única constante que se observa es que casi todas las parroquias de los deciles uno, dos y tres, están geográficamente alejadas de la cabecera cantonal. En los demás factores no se observa ninguna constante.

Por lo tanto, muestran los mejores indicadores de gestión, las juntas parroquiales cuyos miembros o alguno de ellos, tienen un nivel de instrucción superior, existe una Asamblea Parroquial constituida, existe afinidad política sobretodo con el concejo cantonal y además está cerca de la cabecera cantonal.

**CUADRO V.8**  
**INDICE DE GESTIÓN**  
**DISTRIBUCIÓN POR DECILES**

PARROQUIA	INDICE DE GESTIÓN	DST	PERCENTIL	CATEG DECIL
GUALEL	7.8	-1.980	0	Decil Diez
MALACATOS	7.6	-1.845	0.038	Decil Diez
SABANILLA	7.2	-1.575	0.075	Decil Diez
CASANGA	7	-1.440	0.112	Decil Nueve
SANTIAGO	6.2	-0.901	0.149	Decil Nueve
FUNDOCHAMBA	6	-0.766	0.186	Decil Nueve
27 DE ABRIL LA NARANJA	5.8	-0.631	0.223	Decil Ocho
YAMANA	5.6	-0.496	0.26	Decil Ocho
SAN ANTONIO DE LAS ARADAS	5.4	-0.361	0.334	Decil Siete
TAQUIL	5.4	-0.361	0.334	Decil Siete
GUAYQUICHUMA	5	-0.092	0.408	Decil Seis
EL PARAISO DE CELÉN	5	-0.092	0.408	Decil Seis
LAURO GUERRERO	4.8	0.043	0.556	Decil Cinco
EL LUCERO	4.8	0.043	0.556	Decil Cinco
SANTA RUFINA	4.8	0.043	0.556	Decil Cinco
CANGONAMA	4.8	0.043	0.556	Decil Cinco
GUACHANAMÁ	4.6	0.178	0.593	Decil Cinco
ZAMBI	4.4	0.313	0.704	Decil Tres
SELVA ALEGRE	4.4	0.313	0.704	Decil Tres
JIMBILLA	4.4	0.313	0.704	Decil Tres
PALETILLAS	4	0.583	0.741	Decil Tres
EL INGENIO	3.8	0.718	0.778	Decil Tres
TACAMOROS	3.6	0.853	0.815	Decil Dos
CHUQUIRIBAMBA	3.4	0.988	0.889	Decil Dos
BELLA VISTA	3.4	0.988	0.889	Decil Dos
PURUNUMA	2.6	1.527	0.963	Decil Uno
CHANTACO	2.6	1.527	0.963	Decil Uno
SABIANGO	1.8	2.067	1	Decil Uno

Elaboración: El autor

**CAPITULO VI:  
CONCLUSIONES Y  
RECOMENDACIONES**

## 6.1. Conclusiones.

Para facilitar la lectura se ha dividido las conclusiones en generales y específicas.

Las primeras, las generales se relacionan con el propósito mismo de la reforma en la estructura político administrativa del Estado, que motivó la inclusión de las juntas parroquiales como gobierno seccional autónomo, su base teórica y sus resultados.

Estas son:

- En relación a la distribución de Poder, sobretodo político, no ha sido posible por dos factores: uno es la cultura política de la clase política ecuatoriana y de la población en general, y el otro es la alta dependencia económica y política de las parroquias rurales, su población y sus representantes. La cultura política, que en este caso responde a una tradición de carácter populista, demagógica y patrimonialista, no permite que ningún cambio en la estructura genere cambios significativos. Además, no hay convergencia entre la estructura político administrativa del Estado que corresponde a un orden territorial, con la estrategia de intervención tradicionalmente realizada por sectores, en dónde las representaciones de los ministerios en el ámbito provincial o cantonal, tienen mayor poder y recursos que los mismos gobiernos seccionales.
- La transferencia de competencias, está truncada por la re- centralización de los recursos y las competencias en los niveles intermedios de la administración seccional y la existencia del régimen seccional dependiente. Por tanto, la acción de empatar la planificación desde las demandas locales (de las parroquias) con la oferta de bienes y servicios públicos, queda limitada a un informe referencial llamado Plan de Desarrollo Parroquial.
- La asignación equitativa de recursos, y la aplicación de los principios de justicia y equidad no se resuelve con insertar una nueva instancia de gobierno seccional. Esto debe responder a una política de Estado que se pueda traducir en la práctica a través de un cambio en la administración pública y en la sociedad

en general, en dónde cada nivel, cada instancia y cada actor tengan claramente definido su rol, y lo cumplan efectiva y eficientemente.

- El objetivo de autogestión no se puede lograr atomizando la estructura del país. Para que una localidad sea autogestionable debe tener como referente su potencialidad productiva, su posición geopolítica, su capital social y su relación con las localidades inmediatas, por lo tanto, no se puede hablar de espacios locales (parroquias) con autogestión sin establecer las reales posibilidades productivas de cada localidad.

Las conclusiones específicas, están relacionadas con el funcionamiento mismo de la junta parroquial, la viabilidad de sus competencias, su capacidad institucional, autonomía, sus relaciones interinstitucionales y la asamblea parroquial.

## **Competencias**

### *Planificación*

- El hecho de que casi la mitad de juntas parroquiales (en la muestra analizada) cuente con un plan de desarrollo parroquial, significa un gran avance, en el hecho mismo de incorporar a las juntas a la lógica de la planificación. No se puede esperar, que siendo éste el primer intento, ya se cuente con resultados significativos en cuanto a su utilidad y consistencia. En conclusión, las juntas parroquiales están haciendo planificación, aunque sea en un nivel básico.
- Estos planes contienen un gran porcentaje de obras de infraestructura: puentes, vías, canchas, iglesias, etc. Muchos tienen la misma estructura de un Plan de Desarrollo Cantonal, pero en una versión resumida.
- En cuanto a lo que deben hacer, la Ley establece que la gestión de la junta parroquial debe ser realizada a partir de lo planteado en el Plan de Desarrollo Parroquial. En este caso, la junta parroquial debe reflexionar acerca de la viabilidad y consistencia de este plan, y no limitarse a participar como proveedor de insumos para su elaboración, que es lo que está haciendo actualmente.

- Las juntas parroquiales, a partir de su vinculación con el Programa de selección de beneficiarios del Bono de Desarrollo Humano, están manejando bases de datos, lo que les permite tener información socioeconómica de la población parroquial, la cual puede ser utilizada para una mejor planificación, sobretodo en la priorización de obras.

### *Gestión*

- La gestión desde la junta parroquial se ve limitada por dos aspectos: uno es la capacidad técnica de los miembros de la junta parroquial, y el otro es la voluntad política de los representantes de los gobiernos intermedios para apoyar dicha gestión.
- Al interior de la parroquia, la junta parroquial está facilitando el cumplimiento de las contrapartes, sobretodo en las obras de infraestructura, para lo cual organiza mingas, brigadas barriales, etc.
- También se ha convertido en receptora de solicitudes de obras en los barrios de su jurisdicción. Estas solicitudes llegan dirigidas al presidente de la junta y este las gestiona en el Municipio, en el Consejo Provincial o en alguna otra instancia del gobierno central u ONGs.
- Algunas juntas parroquiales están solicitando a sus respectivos municipios, se les otorgue la administración de bienes públicos que están en la jurisdicción parroquial y son administrados por el municipio, como por ejemplo: cementerios, mercados, canchas deportivas, etc.
- Aún no se ha establecido un marco legal específico en cuanto a la gestión y manejo de los bienes públicos por parte de las juntas parroquiales. Por tanto, la primera actividad que deben realizar las juntas parroquiales es proponer la aprobación de ordenanzas a nivel municipal o de consejo provincial para respaldar su gestión.

### *Control Social*

- La principal ventaja que tienen las juntas parroquiales rurales, radica en su potestad para ejercer el control social de las obras o servicios que se ejecuten en su jurisdicción.
- Las posibilidades de ejercer el control social para el sostenimiento o la reorientación de la política, es más efectivo si se hace por parte de quienes son los destinatarios de la acción pública.
- Las políticas públicas podrían alcanzar mayores niveles de eficiencia si cuentan con la participación organizada de la población, por lo tanto, el requisito para el ejercicio efectivo del control social, es la organización.
- La mayoría de juntas parroquiales están consientes de la responsabilidad que tienen en cuanto a control social, pero de igual manera están claros de que carecen de medios de exigibilidad, tanto para hacer cumplir estándares de calidad como para la obtención de la información correspondiente.
- Además, no hay el personal técnico adecuado para realizar la evaluación de los planes, programas y proyectos que se ejecutan en cada parroquia, por tanto, se hace difícil la tarea de control.
- En la mayoría de juntas parroquiales, no tienen claro el rol de la asamblea parroquial en el control social, por tanto, se confunden las acciones de la misma en torno a la actividad de control sobre la junta parroquial y sobre el control sobre los planes, programas y proyectos que se ejecutan en la parroquia.
- No se ha establecido la responsabilidad que tienen, tanto los ejecutores como promotores de obras en las parroquias, de entregar toda la información correspondiente de sus acciones, a la junta parroquial, así como tampoco existen sanciones para quienes incumplen tal disposición. Es decir, se trata de erradicar la falta de transparencia en las acciones de los organismos gubernamentales y no gubernamentales con incidencia en el ámbito parroquial, que están en la obligación legal y moral de informar a los beneficiarios de sus obras, sobre la calidad de las mismas.

## **Capacidad Institucional**

- En cuanto a la capacidad institucional comparada con lo que deben hacer las juntas parroquiales, es determinante la capacitación de los miembros de la junta. Los mismos deben manejar temas de administración pública y su marco legal, contabilidad, planificación, entre los más importantes.
- Una de las desventajas o limitaciones más palpables es la composición de la junta parroquial, cuyos miembros, en su mayoría no tienen un nivel de instrucción adecuado, por lo tanto su capacidad técnica, organizacional y de planificación es limitada.
- El financiamiento que reciben las juntas, por efecto de la ley del 15%, no es suficiente para garantizar su adecuado funcionamiento. Esto implica que los miembros de la junta se vean limitados a realizar una actividad figurativa, sin ninguna gestión de por medio. Esto, se da sobretodo en las parroquias que se encuentran más alejadas de su cabecera cantonal. El salir a realizar gestiones de coordinación con organismos gubernamentales o no gubernamentales, implica la erogación de gastos significativos además del lucro cesante por el abandono de sus trabajos habituales.
- La distribución geográfica y la ubicación geopolítica de nuestro país hace que, en muchos casos, algunas parroquias queden bastante alejadas de las principales ciudades, lo que es complementado con la mala calidad de las vías. Esto hace que muchas juntas parroquiales participen o coordinen sus actividades con los municipios o consejos provinciales.

## **Autonomía**

- En el caso de las juntas parroquiales, en la ley no se hace ninguna explicación de la clase de autonomía que les corresponde a las mismas. Sin embargo, es innegable el nivel de dependencia de estas con cualquiera de las demás instancias de régimen seccional autónomo, sobretodo en lo económico, por lo tanto, y debido a que no existe una definición de autonomía relativa, la declaración de autonomía de la junta parroquial, es puramente normativa.

- Definitivamente la autonomía que ostentan las juntas parroquiales no es viable, por lo tanto, en un futuro inmediato y a partir de una reforma constitucional, se deberá clarificar esta categoría asignada a las juntas, pero sobretodo, el rol que debe cumplir cada uno de los gobiernos seccionales autónomos en la gestión local.

### **Relaciones interinstitucionales**

- Es indudable que las juntas parroquiales están en un proceso de maduración, sin embargo, aunque no está comprobada la dependencia directa del factor político, queda por analizar la continuidad del proceso luego de las próximas elecciones. Es decir, si a partir de las alianzas para elegir alcaldes, prefectos y los mismos presidentes de las juntas parroquiales, este proceso de fortalecimiento continúa o se crean conflicto que truncan tal proceso.
- La posibilidad que otorga la ley de formar mancomunidades entre gobiernos seccionales, representa una gran ventaja, la cual abre la posibilidad para que se propongan proyectos o programas de mayor alcance.
- Al existir un organismo planificador en el ámbito local, es posible que se unifiquen las acciones tanto de organismos gubernamentales como no gubernamentales, lo que se traduce en un mejor uso de los recursos.

### **La Asamblea Parroquial**

- La Asamblea Parroquial, como espacio que garantiza y propicia la participación ciudadana no está consolidado. El marco legal que la respalda tiene una falla al establecer que es la junta parroquial quien convoca su conformación y sus reuniones ordinarias, además de que es su presidente quien también preside la Asamblea.
- La Asamblea Parroquial debe ser autónoma e independiente de la junta parroquial. En esta deben estar representados todos los actores del ámbito local, y deben apoyar la gestión de la junta, pero también controlar su funcionamiento.

## Bibliografía

1. AROCENA, José. El desarrollo local: un desafío contemporáneo. Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH). Universidad Católica del Uruguay. Edit. Nueva Sociedad.1995.
2. BARRERA Augusto, Revisión comparativa de siete propuestas de descentralización, Ecuador: un modelo para (des) armar. Descentralización, disparidades regionales y modo de desarrollo, Grupo de Democracia y Desarrollo Local, Quito, 1999.
3. BEBBINGTON Anthony y PERREAULT Thomas, Vidas rurales y acceso a recursos naturales. El caso de Guamote, en Anthony Bebbington y Víctor Hugo Torres, Capital Social en los Andes, COMUNIDEC, ABYA YALA, Quito, 2002, 69-104pp
4. BARRIOS GONZALEZ, Nelson Consideraciones Teórico-metodológicas acerca del concepto de Participación. Una aproximación al ámbito venezolano. Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, LUZ. 1985, Maracaibo Venezuela.
5. BORJA, Jordi: Descentralización y Participación, Ed. IAEAL, Madrid, 1986.
6. BORJA, Jordi. Ciudadanía y Espacio Público. En Revista del CLAD N° 12.
7. BRESSER Pereira, Luiz Carlos y Cunill Grau, Nuria (1997) "Lo Público No Estatal en el Nuevo Estado del Siglo XXI" , mimeo
8. CARRIÓN Fernando (editor), OJEDA Lautaro, "Balance comparativo de la descentralización", FRANK Jonas, Descentralización de competencias: análisis comparativo; en Procesos de descentralización en la Comunidad Andina en Procesos de descentralización en la Comunidad Andina, FLACSO, OEA, Parlamento Andino, Quito, 2003.
9. Constitución Política de la República del Ecuador
10. Control Social de Servicios, GTZ, MBS, ABYA YALA, PMA, Ediciones Abya Yala, Quito, 2003
11. CUNILL Grau Nuria, Responsabilización por el control social, ....

12. Cunill Grau, Nuria (1995) " La Rearticulación de las Relaciones Estado-Sociedad : En búsqueda de Nuevos Sentidos" , *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 4 Julio
13. DELER Jean-Paul, "Transformaciones regionales y organización del espacio nacional ecuatoriano entre 1830 y 1930", en HISTORIA Y REGIÓN EN EL ECUADOR: 1830 – 1930, FLACSO – CERLAC, Corporación Editorial Nacional, Quito, 1994
14. FERRY Jean-Marc, WOLTON Dominique Y otros, El nuevo espacio público, Colección: El mamífero parlante, Edit. GEDISA, Barcelona – España, 1998
15. "Gobiernos locales y nuevos liderazgos" en: Revista Iconos # 3, ed. FLACSO, Quito, 1997.
16. GUERRERO Fernando, La experiencia de participación y gestión local en Cotacachi, en Mauro Hidalgo y otros, Ciudadanías emergentes. Experiencias democráticas de desarrollo local, Grupo Democracia y Desarrollo Local, COMUNIDEC, RIAD, ABYA YALA, Quito, 1999, 117-127pp
17. Ley de Régimen Provincial
18. Ley de Régimen Municipal
19. Ley Orgánica de Juntas Parroquiales
20. Ley de Descentralización y Participación Social
21. LEVY Evelyn, Control social y control de resultados: un balance de los argumentos y de la experiencia reciente
22. MAIGUASHCA Juan, "El proceso de Integración nacional en el Ecuador: el rol del poder central, 1830 – 1895.", en HISTORIA Y REGIÓN EN EL ECUADOR: 1830 – 1930, FLACSO – CERLAC, Corporación Editorial Nacional, Quito, 1994
23. MOUCHET, Ángel: El Control Social de la Gestión Local. La participación ciudadana en acción. FUNDACOMUN-ILDIS. Caracas. 1998. 64 p
24. OJEDA Lautaro, Del Estado centralista a uno descentralizado; Propuestas y posiciones respecto de la descentralización, autonomías, regionalización y federalismo, en La descentralización en el Ecuador, ABYA YALA, Quito, 2000

25. PETERSON, Stephen: "Experiencias comparadas en el diseño de la descentralización", en: Regionalización, descentralización y desarrollo regional, Marbella-Chile, 1994. (125-134 pp).
26. Reglamento a la Ley Orgánica de Juntas Parroquiales
27. RESTREPO Botero, Dario I. ( 1997 ) Relaciones Estado-sociedad civil en el campo social. Una reflexión desde el caso colombiano, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 7,
28. TORRES Victor Hugo, El desarrollo local en el Ecuador: Discursos, tendencias y desafíos, en Mauro Hidalgo y otros, Ciudadanías emergentes. Experiencias democráticas de desarrollo local, Grupo Democracia y Desarrollo Local, COMUNIDEC, RIAD, ABYA YALA, Quito, 1999, 15 - 38pp
29. VALENCIA Enrique /et.al./ (coord..) (2000). *Los dilemas de la política social ¿Cómo combatir la pobreza?*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, Universidad Iberoamericana e ITESO
30. VERDESOTO Luis, *La provincia y el entorno provincial; El papel de los municipios; Las Parroquias y las Juntas Parroquiales; Circunscripciones territoriales y distritos electorales*, en *Descentralizar, grados de autonomía para enriquecer a la democracia*, SÉPALES, ICAM, ABYA YALA, Quito, 2001.
31. VIERA, List. Ciudadanía y Control Social. En lo público no estatal en la reforma del Estado. Bresser y Cunil (editores). Edit. Paidós y CLAD . Argentina. 1998.
32. WEBER Max, ECONOMÍA Y SOCIEDAD, *Esbozo de sociología comprensiva*, FONDO DE CULTURA ECONOMICA, México, Bogotá, 17p
33. Zapico, Eduardo y Mayne, John (1995) "Nuevas Perspectivas para el control de gestión y medición de resultados", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n°3, mayo-agosto 1995