

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 IV:  
PARTICIPACIÓN  
Y GOBIERNO LOCAL**

#### 4.1. La participación en el contexto de la descentralización

El tema de la junta parroquial rural como nueva instancia de gobierno seccional autónomo, puede ser abordado desde varios enfoques como democracia, gobernabilidad, descentralización, autonomía, reforma del Estado, participación, etc., los mismos que se interrelacionan y pueden ser analizados desde varias perspectivas, sin embargo, el análisis en esta investigación estará limitado a dos enfoques: el de la participación y el gobierno local.

El primero, considerando que uno de los objetivos, al incorporar a las juntas parroquiales rurales como nueva instancia de gobierno seccional autónomo, es promover su participación en la gestión pública con fines especialmente de autogestión, en el contexto de la descentralización; y, el segundo, porque la junta parroquial como gobierno seccional adquiere diferentes connotaciones, sobretodo si se considera la heterogeneidad en las características económicas, culturales y sociales de cada parroquia y las implicaciones de esta nueva instancia en la relación Estado-sociedad.

En este sentido, me referiré en primera instancia a los temas de descentralización y democracia. El de descentralización, como el contexto en el cual se hace posible la transferencia de competencias hacia los gobiernos seccionales, y el de democracia porque constituye el sistema sobre la base del cual se hace posible la participación. A partir de esto, desarrollaré los temas de *participación y gobierno local*.

Al hablar de descentralización, es necesario recordar que la misma puede ser política o administrativa: la primera *"permite la existencia de circunscripciones territoriales autónomas, que se rigen por sus propias leyes y se conducen por sus propios gobiernos elegidos dentro de cada una de ellas"*<sup>1</sup>; en la segunda (la administrativa), se da la transferencia de atribuciones y competencias del gobierno

---

<sup>1</sup> BURBANO Anacélida, Más autonomía, más democracia, Universidad Andina Simón Bolívar – Abya – Yala – Corporación Editora Nacional, Primera Edición, Quito, 2003, 19p

central a los órganos subnacionales, sin que se desliguen de la autoridad nacional. Es dentro de la segunda forma que se enmarca este tema.

A nivel global, los procesos de descentralización, según Boisier, responden a una megatendencia, en tanto “se deriva del hecho de tratarse de un fenómeno empujado por cuatro poderosas fuerzas: la revolución científico y tecnológica; la reforma estructural del Estado; la creciente demanda autonómica de la sociedad, y la tendencia a la privatización de las actividades públicas”<sup>2</sup>

En la misma línea, Fernando Carrión manifiesta: “..la descentralización se ha generalizado y se ha legitimado políticamente alrededor del planeta. En la actualidad la descentralización ocupa uno de los principales lugares dentro de la agenda de discusión de América Latina, así como de Africa, Asia y Europa. Pero también está presente en los organismos multi y bilaterales de crédito, así como en los gobiernos, los partidos políticos y los movimientos sociales. Es decir, está en la derecha y la izquierda, en el país pequeño y el grande de cualquier continente.”<sup>3</sup>

Por lo tanto, la descentralización no es una cuestión exclusiva de los estados, o de una región. Se trata de un proceso en el cual convergen varios actores, en distintas instancias lo cual hace que la descentralización se incorpore en agendas de discusión tanto en el ámbito local, como el nacional y global.

Pero, este proceso tiene sus motivaciones a partir de las cuales se pueden establecer algunas líneas estratégicas y algunos objetivos.

En relación a las causas de la descentralización, según José Luis Coragio, existe una crisis generalizada del Estado centralista, “una situación caracterizada como de “excesiva” centralidad del Estado con respecto a la sociedad... una excesiva centralidad de ciertas instancias respecto al resto del aparato estatal (del Poder

---

<sup>2</sup> Citado por CARRIÓN Fernando, “La descentralización en América Latina: una perspectiva comparada”, en Procesos de descentralización en la Comunidad Andina, FLACSO – OEA – PA, 1° ed. Quito, 2003, 19p

<sup>3</sup> CARRIÓN Fernando, LA DESCENTRALIZACIÓN UN PROCESO SIN AUTONOMÍA, editorial del diario HOY del 21 de agosto de 1999, 4Ap

Ejecutivo respecto al Legislativo, del Gobierno Nacional respecto a los Provinciales o Locales, etc)”<sup>4</sup>. Esta situación impide la gobernabilidad, lo que se traduce en ineficiencia y políticas de exclusión e inequidad. Lógicamente, cada proceso adquiere características específicas de acuerdo a la realidad de cada Estado.

Esta crítica al Estado centralista es ampliada en el primer informe sobre Desarrollo Humano en el Ecuador, publicado en 1999, citado por Lautaro Ojeda, y que recoge las posiciones críticas de la centralización que afirman: *“éste (el Estado centralista) es en la actualidad económicamente ineficiente; políticamente poco representativo, distante y autoritario; socialmente injusto porque incrementa las inequidades, margina y excluye; culturalmente homogeneizador, justo en un contexto en que las diferencias se expresan creativamente; territorialmente agudizador de los desequilibrios regionales, urbanos y rurales; y ambientalmente produce altos niveles de contaminación y ruptura de la sustentabilidad”*<sup>5</sup>

En cuanto a los objetivos y las líneas estratégicas, que son parte del debate sobre descentralización en el ámbito Latino Americano, según Carlos Sojo, “la reflexión sobre descentralización en América Latina es muy amplia pero, de manera sintética, se puede decir que esta se ha centrado sobre tres ejes. El primero tiene que ver con el deseo de incrementar la participación popular en los asuntos públicos. El segundo apunta más bien hacia un mayor control y rendición de cuentas de las autoridades locales. Y el tercero remite a la provisión de servicios públicos en busca de la cooperación de diversos actores (el propio Estado, las agencias internacionales multilaterales, el sector privado y las ONG). Es importante resaltar que estas discusiones tienen lugar en el marco de dos parámetros básicos: por un lado, la transición de regímenes autoritarios a democracias liberales y, por otro lado, la reforma del Estado impuesta por los programas de ajuste estructural (Doner y Hershberg, 1999)”<sup>6</sup>

<sup>4</sup> CORAGGIO, José Luis: La descentralización un día después, Buenos Aires, 1997. 11p

<sup>5</sup> OJEDA Lautaro, Situación actual de la descentralización en el Ecuador: Avances, problemas y perspectivas, Vol II, UNDP Ecuador, serie Gobernabilidad Democrática, Primera Edición, Quito, 2002, 120p

<sup>6</sup> SOJO Carlos, Reinventar lo social en América latina, en Desarrollo Social en América Latina: temas y desafíos para las políticas públicas, FLACSO – BANCO MUNDIAL, 1º Ed. 2002, Costa Rica, 20p

En relación con este último “parámetro”, el de reforma del Estado, según un informe del Banco Mundial del año 1997, “la descentralización de servicios gubernamentales ha sido y continua siendo un aspecto importante de la reforma del Estado en América Latina. De forma coherente con los objetivos globales de la reforma, la descentralización en la región en general ha tratado de: a) redefinir las responsabilidades de cada nivel gubernamental; b) poner en efecto la distribución de costos entre niveles gubernamentales y con los usuarios de servicios; y c) establecer nuevos mecanismos para democratizar la adopción de decisiones y mejorar la rendición de cuentas.”<sup>7</sup>

Circunscribiendo el análisis al contexto ecuatoriano, considero que tanto las reflexiones de las que trata Sojo y el informe del Banco Mundial, constituyen la base sobre la cual se asienta la estrategia de incorporar a las Juntas Parroquiales Rurales a la gestión pública. Por lo tanto, más adelante regresaremos sobre estos criterios para relacionarlos con los enfoques que orientan esta investigación.

También, en el debate sobre descentralización existen algunos enfoques, alrededor de los cuales surge la inquietud sobre “*si estamos ante un proceso democratizador que apuesta por la participación ciudadana o si se trata de una estrategia más del neoliberalismo para descargar al Estado de responsabilidades.*”

En este contexto, Carlos F. Pressacco,<sup>8</sup> citando a Pilar Gaitán Pavía, selecciona cuatro enfoques principales desde los cuales se ha abordado la descentralización:

---

<sup>7</sup> WINKLER Donald, Descentralización de la educación: participación en el manejo de las escuelas al nivel local, Banco Mundial, Informe N° 8, Mayo, 1997.

<sup>8</sup> Pressacco, Carlos Francisco (2000) *Descentralización, municipio, democracia*. Centro Editorial Javeriano. Bogotá. Pags. 43-44; citado en la Internet en América Latina: Poder local y democracia en América Latina

1. *Enfoque neo-conservador*: La ineficiencia del Estado en la gestión merece su reestructuración, siendo la privatización de los servicios públicos y una mayor acción del mercado las alternativas.
2. *Propuesta interpretativa basada en la sociología de la acción*: que tiene como causa principal el centralismo. *En este contexto surgen movimientos sociales, ONG, organizaciones comunitarias, partidos de oposición. Estos sectores ayudan a fomentar la descentralización y la democratización. Sin embargo este análisis se enfoca demasiado en los procesos sociales y no resuelve el gran impacto que tiene sobre éstos la política económica, por cuanto el sistema productivo define los tipos de relaciones sociales.*
3. *Enfoque politicista*: *Este enfoque diferencia entre la crisis económica y la crisis política: la falta de recursos financieros para cumplir con las demandas sociales hace que decaiga la legitimidad del Estado. Es necesario estabilizarlo y en la descentralización se encuentra una importante herramienta para nivelar la crisis política (...).*
4. *Enfoque desviacionista*: *Este marco de análisis está basado en teorías neomarxistas y la base de su argumento es que aunque aparentemente se esté promoviendo la democratización por medio de la descentralización existe un objetivo oculto: garantizar la producción y la acumulación capitalista (...).*

Es decir, existen dos corrientes críticas alrededor de la descentralización: una que advierte sus *virtudes democráticas*, y otra que considera que se trata de un *instrumento del neoliberalismo destinado a debilitar el papel social del Estado y la capacidad de presión de diversos actores a favor de la reforma del sistema político.*

Chávez (2000) cita<sup>9</sup> algunos argumentos contemporáneos a favor de la descentralización desde un enfoque que articula lo democrático al desarrollo humano sostenible, estos son:

---

<sup>9</sup> CHAVEZ, DANIEL, *Democracia participativa en Guatemala*. MOVIMONDO. Guatemala, 2000, citado en la Internet en América Latina: Poder local y democracia en América Latina

- *Promueve la participación ciudadana en la planificación y gestión de programas de desarrollo.*
- *La planificación responde en forma más apropiada a las necesidades locales.*
- *Promueve planes e intervenciones del Estado integrales y coordinados.*
- *Aumenta la velocidad y la flexibilidad de los procesos de toma de decisiones y la implementación de proyectos.*
- *Genera recursos adicionales (humanos y materiales) y promueve un uso más eficiente de los recursos existentes.*
- *Promueve el desarrollo de formas de ciudadanía más fuertes y responsables.*

“Son ventajas que pueden no manifestarse en forma simultánea e incluso entrar en contradicción entre sí. En este sentido nuestro punto de vista sostiene que la descentralización significa un compromiso entre la eficacia y la participación. Pero esta descentralización debe considerar las relaciones de poder pre-existentes, para cambiarlas. No vaya a ocurrir que la descentralización reduzca aún más el capital político de la población más pobre y excluida.”<sup>10</sup>

Limitándonos al contexto nacional, la descentralización en nuestro país, según Fernando Carrión, corresponde a factores externos como los señalados por Boisier y a factores internos que responde al origen diverso de su población, a la actual estructura del Estado, a la geografía, a las diferencias regionales y los factores culturales.

Lo anterior se traduce en la demanda autonómica de la sociedad, la misma que se da desde dos estratos:

---

<sup>10</sup> PERALES Iosu, en la Internet en América Latina: Poder local y democracia en América Latina

1. Demanda de las zonas pobres (por ausencia de Estado), ante lo cual, organismos de cooperación internacional y ONG's han emprendido procesos de fortalecimiento institucional y promoción de la participación ciudadana.
2. Demanda de las zonas ricas (por presencia de Estado), motivada también por el "proyecto neoliberal de descentralización".

Ya en el proceso mismo de descentralización que se ha dado en Ecuador, cabe considerar la afirmación de Luis Verdesoto en el sentido de que " el Estado ecuatoriano, ha sido errático y tímido en sus acciones descentralizadoras. Las causas se encuentran, entre otros, en dos factores: de un lado, históricamente la centralización como forma institucional de organización del Estado, estuvo asociada con la necesidad de sostener una agenda nacional para el desarrollo. Más recientemente, la centralización estuvo asociada con la concentración del excedente de origen petrolero a su disposición; de otro lado la centralización, entre otros factores, fue la respuesta a la mutua desconfianza de las regiones entre sí"<sup>11</sup>

En el escenario de las relaciones de poder, también la descentralización encuentra obstáculos, ya que, como señala Ojeda: "para ciertos grupos de poder regional o local, la pérdida de poder político y económico puede significar la posibilidad de surgimiento de un contra-poder. Por su parte, los sectores burocráticos y sindicales generalmente perciben la descentralización como una amenaza al ámbito de su poder"<sup>12</sup>. Es decir, no sólo la burocracia ni las élites nacionales se ven amenazadas en sus intereses, sino también los que detentan el poder en el ámbito local, lo cual constituye también un riesgo.

Para Montgomery Sánchez Reyes, con quien coinciden Lautaro Ojeda y Anacélida Burbano, "la descentralización debe ser concebida como un proceso político y social que busca fortalecer la democracia participativa a través de la transferencia de poder

---

<sup>11</sup> OJEDA Lautaro, Situación actual de la descentralización en el Ecuador: Avances, problemas y perspectivas, Vol II, UNDP Ecuador, serie Gobernabilidad Democrática, Primera Edición, Quito, 2002, 119p

<sup>12</sup> Ob. Cit. 121p

y recursos a los gobiernos intermedios y locales, respetando los ámbitos de competencia”<sup>13</sup>

Finalmente, como dice Ojeda, “ no es posible ni conveniente dilatar las transformaciones democráticas, ni postergar medidas y soluciones eficientes que descentralicen y desconcentren los servicios, los recursos y el poder. Es necesario, a la vez, que los organismos receptores de competencias y recursos se preparen y responsabilicen para la asunción de sus nuevos roles y funciones”<sup>14</sup>

## 4.2. La ampliación de la democracia

No es posible hacer una entrada directa al análisis sobre participación sin referirnos primero al concepto de democracia, la misma que no se remite únicamente al campo de lo político, sino que constituye una *forma de vida en sociedad*, en la cual lo democrático está en la educación, en la economía, en la salud, en lo social, es decir, en todos los sectores en dónde las relaciones de poder tengan diferentes manifestaciones.

La definición más simple de democracia nos dice que es el Gobierno del pueblo, la misma que se ejerce a través de representantes elegidos por votación o lo que se denomina democracia representativa y por medio de la participación directa del pueblo a través de otros mecanismos, lo que se conoce como democracia participativa.

Pero, el concepto de democracia ha tenido su propia evolución, el mismo que ha dependido del análisis de la relaciones entre el Estado y la organización social que

---

<sup>13</sup> Montgómery Sánchez Reyes, “Prologo”, en Lautaro Ojeda Segovia, Encrucijadas y perspectivas de la descentralización en el Ecuador, Ediciones Abya – Yala, 1998; y en Burbano Játiva Anacélida, Más Autonomía, más democracia, Ediciones Abya – Yala, Quito, 2009

<sup>14</sup> OJEDA Lautaro, Situación actual de la descentralización en el Ecuador: Avances, problemas y perspectivas, Vol II, UNDP Ecuador, serie Gobernabilidad Democrática, Primera Edición, Quito, 2002, 14p

se ha hecho en distintos momentos históricos. Así, según McPherson<sup>15</sup> (1968), han existido cuatro etapas de evolución de la democracia:

Una primera etapa, en la cual la “democracia [se relaciona] con protección”, proviene de la teoría política del utilitarismo y se manifiesta en el “Estado liberal” y la economía del “laissez faire”. Se manifiesta a través del planteamiento de la libre operación del mercado de capital a pesar de que se mantiene el control sobre la fuerza laboral.

En la segunda etapa se entiende la “democracia como desarrollo”. Este concepto *surge en un momento de auge del capitalismo y coincide con las teorías económicas neoclásicas* (Segunda mitad del siglo XIX). Su planteamiento consistía en que la *industrialización debía también favorecer a los trabajadores* a través de los salarios, con el fin de que consuman los productos industriales.

La tercera etapa, concibe la “democracia como equilibrio”. A partir de esta concepción *se buscaba conformar un Estado Pluriclasista que fuera capaz de arbitrar los conflictos sociales que emanen de la creación de enormes masas obreras que presionan por un control de la economía*, lo que se tradujo en la instauración del “Estado Social o Estado de compromiso”

Finalmente y luego de la crisis padecida por el Estado Social en los países desarrollados, lo cual coincide con la crisis del “distribucionismo” y el desarrollismo en algunos países de América Latina, surge desde el inicio de la década de 1980, el concepto de “democracia como participación”, el mismo que corresponde a la aparición de nuevos actores sociales, con nuevos problemas de contaminación, demográficos, sociales, tecnológicos, etc. En este contexto, se concibe la participación en el Estado, *no a través de la delegación de poder por medio del voto a representantes y mediadores, sino a través de la participación directa.*

---

<sup>15</sup> Citado por RIVERA Rigoberto, en “Gobiernos Locales y Desarrollo”, Chile, 1998

Lo anterior se vuelve absolutamente necesario, sobretodo si consideramos que *los problemas de consolidación de las nuevas democracias, con el déficit de legitimidad que adolecen, hacen ver cada vez más que los costos sociales, los problemas de gobernabilidad y la falta de credibilidad de los agentes económicos son consecuencia de la exclusión de muchos actores* (Veneziano, 1996c).

La democracia participativa no es un concepto opuesto sino complementario de la democracia representativa. Como dice Perales:

“requiere de una sociedad civil que participa en los procesos de decisión que conllevarán posteriormente a las decisiones definitivas, lo que supone oportunidades de voz propositivas y garantías para el ejercicio de tales oportunidades. La participación ciudadana tiene como objeto la democratización del espacio público, y no se limita al ámbito de las instituciones políticas sino que se extiende asimismo al campo de la sociedad civil; se orienta a fortalecer las capacidades autorganizativas de la sociedad y es un medio de socialización de la política y de generación de nuevos espacios y mecanismos de articulación Estado y sociedad.”<sup>16</sup>

Además, cita a Mónica Baltodano, quien manifiesta: *"si bien democracia y participación se nos presentan como concomitantes, es la crisis de la democracia la que parece abrir más ampliamente las oportunidades a la participación, proyectándola como una necesidad y, cada vez más, como un imperativo para gestionar el complejo propositivo de su formalización jurídico-política en la institucionalidad democrática"*.<sup>17</sup>

La lógica de planificación de arriba hacia abajo ha demostrado no ser efectiva para la gestión de la política social, por lo tanto urge un cambio en tal concepción, considerando que la democracia debe funcionar desde abajo hacia arriba, desde la

<sup>16</sup> PERALES Iosu, en la Internet en América Latina: Poder local y democracia en América Latina

<sup>17</sup> Baltodano Mónica (2002) realiza una magnífica investigación acerca de la institucionalización política y jurídica de la participación ciudadana, estudiando el caso de Nicaragua. Democratizar la democracia: el desafío de la participación ciudadana. Ediciones Graphic Print. Managua, Nicaragua.

unidad más pequeña, que en este caso es la parroquia hasta la más grande, que es el gobierno nacional.

Cabe recordar, que la unidad clásica más pequeña era el municipio, pero el crecimiento demográfico, el crecimiento de los centros urbanos, la formación de las grandes metrópolis o centros metropolitanos, han hecho que, la posibilidad de participar de la gran mayoría de ciudadanos en los asuntos que son de interés común, sea casi nula y se limite a la participación política ejerciendo únicamente el derecho al voto.

En este contexto, *el paso hacia la integración de las juntas parroquiales en el proceso de participación democrática, es lógico e inevitable* si en realidad se aspira a la coparticipación de la gente en las decisiones políticas.

Nuestro país atraviesa actualmente un momento decisivo en el debate sobre descentralización y autonomía, marcándose un giro irreversible en 1998 cuando la nueva Constitución Política del Estado en su Art. 228 establece: “Los gobiernos seccionales autónomos serán ejercidos por los consejos provinciales, los concejos municipales, las juntas parroquiales y los organismos que determine la ley para la administración de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas.”

Pero, la Constitución Política solamente concede a la junta parroquial rural la autonomía administrativa, económica y financiera, pero no otorga una autonomía plena; es decir, sólo juega el papel de gestión y coordinación con los Consejos Provinciales, los Concejos Municipales y el Gobierno Central. En este sentido, la democracia tampoco es plena, porque el poder de decisión está embargado por las otras instancias que sí gozan de autonomía plena.

### **4.3. La participación**

En los diferentes procesos y acciones orientadas a profundizar la democracia toma importancia la participación como forma de influir indirecta o directamente en las

relaciones entre Estado y sociedad. Ello supone la puesta en práctica de diferentes instrumentos y mecanismos que de forma sistémica propicien la participación de la ciudadanía en la planificación y el control de la gestión pública.

Las Juntas Parroquiales Rurales según su mandato legal, deben llevar cabo actividades de planificación, gestión y control social.

La planificación debe ser realizada a partir de un Plan de Desarrollo Parroquial (Art. 22 LOJPR), el mismo que tiene el propósito de dar la posibilidad a los actores locales de reflexionar sobre su realidad local con la finalidad de convertirlos en actores responsables de su propio desarrollo, lo cual requiere cierta capacidad de conocimiento y análisis además del impulso de otros procesos simultáneos necesarios para complementar la gestión de un Plan de Desarrollo. Esta acción implica tres niveles de actuación: análisis previo, elaboración y gestión.

La gestión requiere de un constante cabildeo con los demás organismos seccionales, organismos gubernamentales y no gubernamentales con incidencia en el ámbito parroquial, por lo tanto existe la posibilidad de que las juntas parroquiales sean usadas clientelaramente con fines políticos, o simplemente no sean tomadas en cuenta para la coordinación y ejecución de programas y proyectos. La gestión también requiere de capacidad técnica y de negociación de quienes representan a la junta parroquial.

El control al que hace referencia la Ley Orgánica de Juntas Parroquiales Rurales, incluye la supervisión *de las obras que realicen los organismos públicos y entidades no gubernamentales dentro de las respectivas circunscripciones territoriales*, y la rendición de cuentas.

La participación de los ciudadanos es esencial para la legitimación del poder y el proceso de democratización. *La búsqueda de un equilibrio entre poder y participación constituye una tensión propia de la democracia en el ámbito de la organización territorial que es el Estado.* Para unos la democracia representativa

constituye la alternativa, pero en la actualidad va tomando fuerza la democracia participativa. *Ello implica en cualquiera de los esfuerzos democráticos una capacitación de los actores que no podría darse eficazmente sin la figura del territorio que es el Estado-nación, las regiones y los municipios.*

*Las actuales democracias inciertas que reposan sobre alargados pasados autoritarios que moldearon culturas e inercias políticas, conductas absentistas, concepciones patrimonialistas del poder y liderazgos personalistas, tienen la posibilidad de fortalecerse sin son capaces de capturar el deseo participativo de la gente. Caso contrario, la democracia permanecería en una constante desgaste cuyos efectos no son predecibles.*

En Ecuador, la falta de transparencia e impunidad, los pobres resultados de la gestión estatal, la centralización de la inversión pública y la limitada capacidad de respuesta del Estado a los grandes problemas sociales y económicos del país (Ojeda L., 2002: 13), constituyen causas suficientes para repensar las relaciones entre el Estado y la Sociedad en relación a la gestión pública, lo que se traduce en parte, en una mayor demanda de la ciudadanía por participar en la gestión pública, específicamente desde dos espacios: *la planificación y el control social*<sup>18</sup>.

Esta situación, en el ámbito rural tiene sus propias connotaciones por su tradición, su composición poblacional mayormente pobre y en estado de vulnerabilidad, así como también por el nivel de desarrollo de sus instituciones políticas y sociales. Tales circunstancias, han generado el reclamo de los actores locales por participar en la gestión de su desarrollo, lo que se complementa con la visión de actores externos con incidencia local, los mismos que consideran una necesidad el incluir la participación como estrategia para orientar y administrar eficientemente los recursos y mejorar sus resultados.

---

<sup>18</sup> VIEIRA Manuel y otros, Control social de servicios, Sistematización, metodología e instrumentos de una experiencia de veeduría social sobre la calidad de los servicios públicos, MBS – GTZ, Ediciones Abya Yala, Quito, 2003, 12p

Al respecto, habría que considerar lo que se manifiesta en un informe del Overseas Development Institute de Londres, que dice: *“La participación y la gestión destacan de forma prominente en el discurso sobre la reducción de la pobreza, y también en el desarrollo rural. La descentralización democrática es la tecnología política popular, pero el beneficio teórico de acercar la representación a los pobres no siempre es evidente en la práctica.”*<sup>19</sup>

Es decir, no siempre es efectiva en la práctica la estrategia de ampliar la democracia o la participación, sobretodo para garantizar los resultados de la gestión pública en relación a la disminución de la pobreza o sus problemas relacionados.

“Algunos países han logrado reducir con éxito la pobreza sin ser altamente democráticos o descentralizados, por lo que lo opuesto también es válido. Por otro lado, es más difícil percibir los beneficios de la descentralización democrática en áreas con menor acceso a la educación, a las herramientas políticas y a la información, en otras palabras, en las zonas rurales. Las investigaciones muestran que los ingredientes clave de la democratización dirigida a la reducción de la pobreza son organizaciones civiles fuertes y la participación local, líneas directas de responsabilidad con la sociedad y órganos elegidos localmente, con apoyo central”<sup>20</sup>

Pero en general, el ejercicio práctico de la participación en la gestión pública no es fácil, peor aún en el sector rural. “La complejidad de las instituciones estatales y su impenetrabilidad, impiden el control de la actividad gubernamental por parte de la sociedad.” (Levy E.: 1)

“[Además, existe] desequilibrio entre actores políticos y sociales, [en desmedro precisamente] de los más vulnerables, impedidos de ejercer la presión correspondiente a los grupos de interés organizados. Los ciudadanos que no logran constituirse como actores resultan aún más debilitados. Por último, la intensificación del proceso de globalización hace que decisiones

---

<sup>19</sup> Briefing paper, Una reformulación del desarrollo rural, Marzo 2002, ODI - Overseas Development Institute, Londres

<sup>20</sup> Ob. Cit

cruciales y dramáticas queden totalmente ajenas al control público. En medio de los procesos de Reforma del Estado, se abre el debate sobre las formas de su democratización. Tornar la información más accesible, buscar la transparencia, son algunas de las estrategias propuestas. Al mismo tiempo, se hace más evidente la necesidad de ampliar los mecanismos de [control social]<sup>21</sup>.

Por lo tanto, es necesario considerar algunos conceptos vinculados con este tema como gobernabilidad y ciudadanía, así como también a los enfoques y tipos de participación, derivados tanto del tratamiento teórico del tema como de su desarrollo práctico, con el fin de sentar una base teórica que contribuya a entender ciertos procesos de construcción de democracia, sobretodo en el contexto local.

En las relaciones entre Estado y Sociedad hay intereses plenamente identificados: por un lado la población que desea disfrutar del ejercicio pleno de sus derechos como ciudadano; y, por otro lado el Estado que busca gobernabilidad en democracia.

La ciudadanía, que emerge desde la población, formalmente significa el poseer la titularidad de derechos civiles, políticos, sociales y económicos. En la práctica, el ejercicio de tales derechos se da de acuerdo a diferentes escenarios que son determinados por factores como el poder político, el diseño y aplicación de las políticas públicas, las mismas que pueden ser de inclusión o de exclusión, o los mismos procesos culturales generados desde sus prácticas tradicionales. *La idea es que esta ciudadanía se construya a partir de unos derechos y de unos sentidos de pertenencia* (Gutiérrez, 1998:27)<sup>22</sup>

“Se trata de buscar un nuevo contrato social sobre bases como las siguientes: intervención activa frente a las formas de institucionalización de un poder generalmente atrofiado y reducido al ámbito de los partidos políticos;

---

<sup>21</sup> LEVY Evelyn, Control social y control de resultados: un balance de los argumentos y de la experiencia reciente. Ensayo

<sup>22</sup> Marco Conceptual, Gobernabilidad, ciudadanía y Participación . Franklin Ramírez. Doc. De Trabajo CIUDAD 2002.

penetrar en la voz de lo institucional; recrear un imaginario social y recuperar las experiencias humanas (de comunidades, barriadas, movimientos participativos, de los pueblos indígenas, de las mujeres...) Es decir, la apuesta de la educación debe ser profundizar sin vacilaciones los espacios de poder de la gente, de los vecinos, de los sectores más postergados de la sociedad. La ciudadanía participativa re-elaborando su propia agenda social y política en un sentido integral, es decir también en sus dimensiones éticas y culturales.”

En el otro sentido, la gobernabilidad, se entendería como la eficaz gestión del Estado en la aplicación de los instrumentos para el manejo de políticas públicas, la cohesión y mutua sensibilidad de la población, las organizaciones intermedias y los intereses civiles, así como la consolidación y estabilidad de las propias instituciones de un Estado Constitucional Democrático. (cfr. Bustamente.1997)

La materialización de tales intereses es posible a través de la participación, la misma que según Peter Oakley y David Madison<sup>23</sup>, en el contexto (local) es categorizada en cuatro enfoques: *movilización, desarrollo comunitario, organización y adquisición de poder.*

- En el enfoque de *movilización*, el concepto de participación es *básicamente pasivo*, la población únicamente se tiene que *movilizar* para participar en un proyecto pre-diseñado, no tiene poder de decisión y su participación termina con el proyecto.
- El enfoque de *desarrollo comunitario*, relacionado comúnmente con proyectos de construcción de infraestructura, considera la participación en términos de la contraparte que aporta la población, para lo cual se organiza alguna estructura local con responsabilidades específicas.

---

<sup>23</sup> ARBAB Halen, “Hacia la definición de participación dentro de un nuevo paradigma para el desarrollo: El caso del FUNDAEC”, Universidad de Massachusetts, 1992, 11p. Citado por ANELLO Eloy et. al., Participación comunitaria

- Desde el enfoque de *organización*, la participación se conceptualiza sobre la “convicción de que la población rural sólo podrá salir de sus estado actual de pobreza, si se crean las estructuras y organizaciones necesarias para garantizar su participación en la toma de decisiones relacionadas con diferentes campos que la afectan”<sup>24</sup>
- El último enfoque, de *adquisición de poder*, concibe la participación generalmente por medio de la *acción política*. Su fin es *liberar a las poblaciones rurales, para que tengan el poder de dirigir sus propias vidas individuales y comunitarias*.

Cada uno de estos enfoques, excepto el de movilización, requiere de ciertos procesos de formación y capacitación individual y colectiva de acuerdo a la finalidad y su propio contexto.

Cabe señalar que estos enfoques no son mutuamente excluyentes, por tanto, si lo que se busca es generar en el ámbito local una cultura constante de participación, es conveniente analizar las ventajas y desventajas de cada uno y encontrar una adecuada sincronía en su aplicación.

También es pertinente referirnos a los tipos de participación que según Nuria Cunill y Esperanza González son cuatro: la participación comunitaria y la participación social que corresponden a la “esfera privada”; y, la participación ciudadana y participación política, en el ámbito público (González: 18-19)<sup>25</sup>, los cuales, parafraseando a Barrera son descritos así:

- La *participación comunitaria* se relaciona con “todas aquellas acciones ejecutadas colectivamente por los ciudadanos en la búsqueda de soluciones a las necesidades de su vida cotidiana con o sin presencia del Estado”

---

<sup>24</sup> Op. Cit.

<sup>25</sup> Ciatdo por BARRERA Augusto, en Sistema de Gestión participativa del Distrito Metropolitano de Quito, Programa de Gestión Urbana

- Como participación social se considera “el proceso de agrupamiento de los individuos en distintas organizaciones de la sociedad civil para la defensa y representación de sus respectivos intereses”
- La *participación ciudadana* hace referencia a las acciones de “ciudadanos en la esfera pública en función de intereses sociales de carácter particular”
- La *participación política* que se ejerce a través de mecanismos diseñados específicamente para intervenir en la *comunidad política*, “se inspira en intereses compartidos y no en intereses individuales”

Como dice el mismo Barrera, en la práctica “las acciones de participación en que se ve envuelta la población no pueden ser encasilladas en un solo “tipo” pues combinan características que corresponden a varios de ellos”<sup>26</sup>

Sobre la participación social y la participación ciudadana es necesario profundizar su análisis, debido a sus implicaciones individuales y colectivas, políticas y económicas, locales o nacionales.

Tiene interés, asimismo, rescatar el enfoque de José Luis Rebellato y Pilar Ubilla quienes abogan por la extensión de valores alternativos:

"La educación ciudadana para una democracia participativa requiere, pues, necesariamente una educación en los valores de la justicia, la igualdad social y la solidaridad. Una democracia radical tiene una clara intencionalidad ética y política: crear las condiciones adecuadas para que los excluidos y postergados, no sólo sean partícipes efectivos de las decisiones, sino que salgan de su situación de exclusión. En tal sentido, no parece que puedan esperarse transformaciones importantes en los procesos de construcción de poder local, si la proyección ciudadana (gobernar para todos) no está articulada con políticas inspiradas en la justicia social (gobernar privilegiando a los postergados y excluidos). Sin lugar a dudas, esto genera profundas tensiones y bloqueos por parte del sistema político dominante. En

---

<sup>26</sup> BARRERA Augusto, en Sistema de Gestión participativa del Distrito Metropolitano de Quito, Programa de Gestión Urbana, 15-16pp

tal sentido, gobernar en el ámbito local parece suponer gobernar en medio de la contradicción".<sup>27</sup>

Una primera aproximación es desde la perspectiva del Banco Mundial y relaciona la participación con el poder. Distingue dos modalidades: La una, remitida al espacio local y organizada dentro de un territorio, *lo que refiere a la idea de identidad local y a formas de democracia participativa*. La otra, concierne a la *participación en procesos de carácter macro social*, más relacionada con la democracia representativa.

En la misma línea, considera a la participación *tanto un medio* por su carácter operativo, *como un fin en si misma* en cuanto busca desarrollar la capacidad de negociación de los involucrados, definir mecanismos institucionales, monitorear resultados, e influir en las decisiones de política. (Gacitua M.: 14-15)

“En este contexto, es posible distinguir niveles progresivos de participación: que van desde la simple entrega de información hasta la toma de decisiones conjunta. Un primer nivel es la “entrega de información” a la población. Sigue lo que se ha llamado “consulta”, que involucra solicitar la opinión de la población, pero sin llegar a toma de decisiones. Un nivel mayor es la “consulta y entrega de información” que involucra discutir ciertos objetivos. La “evaluación conjunta” representa un mayor nivel de participación en el proceso de toma de decisiones. Sigue en complejidad la “Participación en el diseño”, para llegar finalmente al nivel más complejo de participación, es cuando existe: participación en el proceso de toma de decisiones”. (World Bank 1996b). (op. Cit., 14-15pp)

En el proceso de reforma política administrativa del Estado, un factor relevante es la cultura política, la misma que es definida por Fernando Bustamante como *“la interpretación, reinterpretación y adaptación de unos ciertos valores e ideas al flujo ininterrumpido de la vida diaria, en una suerte de pragmática o programas*

---

<sup>27</sup> Rebellato, Jose Luis y Ubilla, Pilar (1999) *Democracia, ciudadanía, poder*. Editorial Nordan-Comunidad. Montevideo.

*operacionales”. “Si todas las reformas políticas y los esfuerzos de reingeniería institucional de los últimos años no han sido suficientes para solucionar los problemas de inestabilidad política, entonces la atención tenía que desplazarse hacia el campo de la cultura política como variable explicativa de la crisis”<sup>28</sup>*

Según Bustamante, *“en el Ecuador, el problema estaría dado por la dificultad e incapacidad de los actores políticos para adoptar una identidad moderna, esto es, para ajustar racionalmente sus prácticas a las reglas del juego democrático”*

Esto, según dice el mismo Bustamante, no es exclusivo de las élites políticas, sino que su contraparte (las masas) comparte este mismo nivel al sellar pactos que responden a una *lógica patrimonialista y personalista*, lo cual deja de lado el concepto de igualdad ciudadana, limitando la participación.

Relacionando esta visión de la cultura política ecuatoriana con la realidad de las Juntas Parroquiales Rurales y su sistema de elección de autoridades, podríamos anticipar al menos dos escenarios:

- Uno, en el cual los representantes de las Juntas Parroquiales negocian directamente con los candidatos a alcaldes y prefectos, obras a cambio de respaldo político y votos; y,
- Otro, en el cual los partidos políticos mantienen una hegemonía en todos los niveles. En este caso, todos los representantes serían del mismo partido político, lo que en cierta forma, daría mayor viabilidad a las propuestas que emanen desde las juntas parroquiales.

En cualquiera de los dos casos, existiría la posibilidad de que a lo interno de las parroquias surjan pseudo líderes o pseudo caudillos, que acompañados de una élite local, quieran manejar el destino de los habitantes de la parroquia.

---

<sup>28</sup> BURBANO DE LARA Felipe, DEMOCRACIA, GOBERNABILIDAD Y CULTURA POLÍTICA, Antología, FLACSO, Quito, 2003, 34p

“Sin embargo no es sencillo construir una cultura política allí donde las tradiciones autoritarias, clientelares y caudillistas, han sembrado actitudes escasamente autónomas. Por consiguiente el desafío tiene una dosis considerable de revolución mental, de lucha contra las inercias, contra los miedos seculares y la falta de hábito participativo. Ello plantea una doble dimensión a la estrategia educativa: hacia la ciudadanía y hacia el Estado. La primera necesita nutrirse de autoestima, de valores y de organizaciones, el segundo necesita de reformas que habiliten su propia reconversión y aseguren la participación de aquélla. La cultura se erige entonces como una razón de la sociedad y del Estado para convertirse en energía, fuente de creatividad.”<sup>29</sup>

#### 4.4. El gobierno local

El debate sobre el Gobierno Local gana espacio en un momento en el que la problemática del desarrollo o sus estrategias, hasta ahora puestas en práctica, han sido cuestionadas, sobretodo por sus resultados. *“Tal discusión surge, en primer lugar, de la incapacidad demostrada por las teorías del desarrollo que prevalecieron en la década de 1950 – 60, en las cuales se asignaba al Estado central un rol relevante, sino exclusivo, en la ejecución de políticas y acciones tendientes al desarrollo.”*<sup>30</sup> En la actualidad está surgiendo una nueva concepción sobre el desarrollo, que parte desde lo local, para lo cual se plantea, la descentralización del Estado y la asignación de nuevos roles administrativos y de desarrollo a los gobiernos locales, además de ciertas estrategias tales como la constitución de redes, de alianzas y el impulso de procesos participativos orientados a la planificación y el control de la gestión social por parte de los mismos actores locales.

---

<sup>29</sup> en la Internet en América Latina: Poder local y democracia participativa en América Latina

<sup>30</sup> RIVERA Rigoberto, GOBIERNOS LOCALES Y DESARROLLO, GIA, 38p

La Constitución Política de la República del Ecuador establece tres instancias de gobierno seccional o gobierno local: consejos provinciales, municipios y las juntas parroquiales rurales.

La primera de estas instancias, el Consejo Provincial, es identificado también como gobierno intermedio, es una institución de derecho público, goza de autonomía y representa a la provincia. Se rige por la Ley de Régimen Provincial. Su misión es impulsar el desarrollo económico y social y cultural de la provincia, y colaborar con el Estado y las municipalidades para la realización armónica de los fines nacionales.

Según la Ley de régimen provincial, a los consejos provinciales les corresponde:

- Propender al progreso de la provincia, en orden a robustecer el sentimiento de nacionalidad.
- Prestar servicios públicos de interés provincial directamente o en colaboración con los organismos del Estado o de las municipalidades.
- Realizar obras públicas de carácter provincial e interprovincial.
- Coordinar la acción de las municipalidades de la provincia, para fines de progreso común.
- Procurar el cabal cumplimiento y ejercicio de los servicios y de las obras públicas que se realicen en la provincia.
- Orientar las aspiraciones provinciales relacionadas con el desenvolvimiento económico, promoviendo la explotación y fomento de las fuentes de producción agrícola, pecuaria, industrial y minera, para lo cual acordará los planes correspondientes, encuadrándolos dentro del Plan General de Desarrollo.
- Fomentar la educación mediante la creación de escuelas, institutos técnicos, estaciones experimentales y de otros centros similares, de acuerdo con la ley.
- Atender y vigilar el estado sanitario de la provincia y propender a su mejoramiento, a través de una acción conjunta con los organismos estatales, con los concejos municipales, y con las juntas parroquiales de su jurisdicción.
- Fomentar el turismo.

- Vigilar que las rentas asignadas para las obras públicas provinciales se inviertan oportuna y correctamente.
- Los consejos provinciales efectuarán su planificación siguiendo los principios de conservación, desarrollo y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.

En relación con los municipios, que constituyen la referencia inmediata cuando se trata de gobiernos locales, se rigen por la Ley de Régimen Municipal y tienen como misión fundamental la prestación de servicios básicos, sobretudo en el sector urbano.

Según la Ley de régimen municipal, las principales funciones del municipio son las siguientes:

- Dotación y mantenimiento de sistemas de agua potable y alcantarillado;
- Construcción, mantenimiento, aseo, embellecimiento y reglamentación del uso de caminos, calles, parques, plazas y demás espacios públicos;
- Recolección, procesamiento o utilización de residuos;
- Dotación y mantenimiento del alumbrado público;
- Control de alimentos: forma de elaboración, manipuleo y expendio de víveres;
- Control de construcciones;
- Autorización para el funcionamiento de locales industriales, comerciales y profesionales;
- Servicio de cementerios;
- Fomento del turismo; y,
- Servicio de mataderos y plazas de mercado.

Además, en el proceso de descentralización, algunos municipios están asumiendo competencias en las áreas de educación, salud, medio ambiente, turismo y tránsito.

La instancia que está más cerca de la comunidad, la junta parroquial, se rige por la Ley Orgánica de Juntas Parroquiales Rurales. Tiene como misión supervisar y exigir que las obras que realicen los organismos públicos y entidades no gubernamentales dentro de su circunscripción territorial, cumplan con las especificaciones técnicas de calidad y cantidad, así como el cumplimiento de los plazos establecidos en los respectivos contratos, con el fin de evitar irregularidades en la contratación pública. Para el efecto podrán solicitar copias de dichos contratos y de ser necesario la intervención inmediata de la Contraloría General del Estado y demás órganos de control.

Según la Ley, las juntas parroquiales tienen las siguientes atribuciones:

- Gestionar ante los organismos del Estado la transferencia oportuna de los recursos económicos que por ley le corresponde a la parroquia, para la ejecución de obras públicas y prestación de servicios presupuestados en coordinación con los consejos provinciales y los concejos municipales de la respectiva circunscripción territorial y demandar de éstos la ejecución oportuna de las obras constantes en el Plan Anual de Desarrollo Parroquial debidamente presupuestado;
- Coordinar con los concejos municipales, consejos provinciales y demás organismos del Estado, la planificación, presupuesto y ejecución de políticas, programas y proyectos de desarrollo de la parroquia, promoviendo y protegiendo la participación ciudadana en actividades que se emprenda para el progreso de su circunscripción territorial, en todas las áreas de su competencia.
- Coordinar con los consejos provinciales, concejos municipales y demás entidades estatales y organizaciones no gubernamentales todo lo relacionado con el medio ambiente, los recursos naturales, el desarrollo turístico y la cultura popular de la parroquia y los problemas sociales de sus habitantes. Así como para el desarrollo de planes y programas de protección familiar, salud y promoción popular a favor de la población de su circunscripción territorial, especialmente de los grupos vulnerables, como la niñez, adolescencia, discapacitados y personas de la tercera edad.

- Evaluar la ejecución de los planes, programas, proyectos y acciones que se emprendan en el sector, llevados a cabo por los habitantes de la circunscripción territorial o por organizaciones que en ella trabajen, así como llevar un registro de los mismos para que exista un desarrollo equilibrado y equitativo de la parroquia.
- Plantear al consejo provincial o al concejo municipal la realización de obras o la prestación de servicios en la parroquia.
- Coordinar con la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas las acciones preventivas que impidan la alteración de la tranquilidad y el orden público y proteger la paz y la seguridad de las personas y bienes.
- Organizar centros de mediación para la solución de conflictos, conforme lo establecido en la Ley de Mediación y Arbitraje.
- Impulsar la conformación de comités barriales o sectoriales dentro de su circunscripción territorial, tendiente a promover la organización comunitaria, el fomento a la producción, la seguridad sectorial y el mejoramiento del nivel de vida de la población, además fomentar la cultura y el deporte.
- Plantear reclamos y solicitudes ante los diferentes órganos administrativos del Estado, para exigir la atención de obras y asuntos de interés comunitario.

Tomando en cuenta los tres niveles de gobiernos locales que están vigentes en el Ecuador, son 22 consejos provinciales, 217 municipios y 785 juntas parroquiales rurales. En general, son entidades que presentan grandes debilidades en su gestión frente a los servicios que tienen a su cargo, exceptuando algunos municipios que están liderando una ola de renovación de la gestión municipal. A estas debilidades en la gestión, se suma la superposición de funciones entre gobiernos seccionales e instancias de representación del Estado central que tienen influencia en un mismo territorio, a causa de la vigencia del sistema de administración dual, de órganos dependientes (gobernación, tenencias políticas, etc.) y los gobiernos seccionales.

Diferentes tratadistas políticos y sociales *“coinciden aparentemente en el reconocimiento de las virtudes de la transferencia de poder de decisión a niveles de gobierno más cercanos a la gente, como una condición fundamental para el*

*fortalecimiento de la democracia y el desarrollo social”*, aunque objetivamente tal situación depende de la voluntad política de quienes transfieren y de quienes asumen las nuevas competencias, además de los recursos que viabilicen una gestión adecuada.

Por lo tanto, el poder local, la democracia y la ciudadanía, tienen la posibilidad de desarrollarse adecuadamente pero en un régimen en el que se garantice la democracia participativa, pero sobretodo en donde exista una cultura de participación en la población.

*En esta dialéctica entre resistencia y construcción, entre proyectos y logros, entre lo político y lo cotidiano, se encuentra tal vez la clave para articular las experiencias locales con la lucha por los cambios generales. Así, Bresser y Patiño<sup>31</sup> defienden el espacio local, comunitario, como campo idóneo para la participación ciudadana en la toma de decisiones y el uso eficiente de los escasos recursos para el cumplimiento de un programa social.*

En este sentido, conviene también considerar los enfoques de análisis con los que desde la perspectiva política se aborda el tema de gobierno local:

Un primer enfoque, considera de interés *hacer política local*, de un modo instrumental, sin variar una concepción tradicional de la política. *En este caso se busca sobre todo incorporar la acción en el municipio [Consejo provincial o junta parroquial] a la estrategia general de lucha por el poder estatal. La conquista del mayor número de gobiernos locales se visualiza como un asalto preparatorio a la Casa Presidencial.*

---

<sup>31</sup> BRESSER PEREIRA, LUIZ CARLOS, "Cultura, democracia y reforma del Estado". En *Una cultura para la democracia en América Latina*. Saúl Sosnowski y Roxana Patiño (compiladores). Fondo de Cultura Económica. México, 1999.

En el tema que nos atañe, políticamente, las 785 juntas parroquiales adquieren relevancia desde este enfoque, y aunque no estén aún consolidadas, su organización e influencia en el contexto nacional está avanzando. Por el momento, son los municipios y consejos provinciales los órganos que están viendo en las juntas parroquiales la oportunidad para ganar votos a través de alianzas o pactos con los posibles nuevos candidatos a miembros de las juntas parroquiales, situaciones que en la mayoría de casos se traducen en prácticas clientelares por ofertas demagógicas.

Un segundo enfoque consiste en ver al gobierno local *como refugio*. Es una visión minimalista de la política, ante las grandes dificultades del acceso al gobierno central. Hacer cosas por las comunidades, es una buena trinchera para la acción personal o de grupo, a la espera de que otros panoramas nacionales se aclaren algún día.

“Esta posición tiene una ventaja y un inconveniente [con relación al anterior enfoque]: por un lado es menos oportunista y es más receptiva ante demandas y organizaciones populares; por otra parte tiene una visión más reducida de la situación política general, pudiendo llegar al conformismo, no profundizando en el poder local. Este enfoque suele tener en ocasiones visiones autárquicas y propone un reformismo de lo local. En buena parte responde a un movimiento fascista de gentes muy válidas socialmente, que se autoexcluyen de participar en los núcleos duros de la política (los partidos), con los que pueden terminar chocando. Tienen muchas veces la virtud de buscar soluciones nuevas a problemas nuevos, bajo la lógica de pegarse a la población.”<sup>32</sup>

Un tercer enfoque busca de algún modo reconciliar las dos posiciones anteriores en la línea de una *nueva manera de hacer política democrática*. Trata el comunitarismo como un valor no reñido con las estrategias globales de lucha por el poder. Se trata de una "revolución cultural" en el modo de concebir el Estado, la representación política, el papel de los partidos, etc. Es la búsqueda de una nueva relación,

---

<sup>32</sup> en la Internet en América Latina: Poder local y democracia participativa en América Latina

igualitaria, entre organizaciones sociales y fuerzas políticas; entre estas últimas y la población; entre poderes centrales y poderes locales. No concibe la lucha democrática desde la apropiación de las tomas de decisión, desde un puesto de mando, sino desde la concertación de distintos esfuerzos y acciones. El poder local aparece ahora no como mero instrumento sino como objetivo sincero.

Con relación a este último enfoque, en el caso ecuatoriano, nuestra cultura política, el sistema político y la misma estructura del Estado, hacen que no sea viable tal apreciación. En todo caso, esto no es definitivo. Queda por constatar este hecho cuando quienes promovieron la incorporación de las juntas parroquiales como gobierno seccional, que fueron los movimientos indígenas especialmente, lleguen algún momento al poder.

#### 4.5. Gobierno y autonomía

Según el diccionario de Arturo Ortega Blake<sup>33</sup>, el término autonomía proviene de las raíces griegas: autos, que significa el mismo, y nomos que significa uso, costumbre, ley. Por lo tanto, etimológicamente se denomina autonomía “a la plena independencia de un pueblo o de un individuo”.

Según el mismo autor, el término se utiliza en dos sentidos: uno como derecho y otro como condición. *En el primer caso, se usa como potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, regiones u otras entidades para regir intereses particulares de la vida interior, mediante normas y órganos del gobierno propio, es decir, está relacionado con la autonomía administrativa y autonomía local. En el segundo caso, se usa para definir el estado y condición del pueblo o nación, para gozar de plena independencia cultural, económica, militar, política, social y tecnológica.*

---

<sup>33</sup> ORTEGA BLAKE, Arturo, Diccionario de Planificación Económica, Segunda Edición, Editorial Trillas, México, 1989, 86 – 37p

La *Autonomía administrativa* se refiere al grado de autoridad de que pueden gozar municipios, regiones u otras entidades dentro del estado para regir sus intereses particulares de acuerdo a un plan de desarrollo (provincial, cantonal o parroquial). *“El ejercicio de autonomía en los procesos de decisión y ejecución, de manejo de recursos humanos, físicos y financieros es un requisito indispensable para cualquier esquema de planificación que trate sobre la resolución de complejos problemas regionales de manera amplia y flexible.”*<sup>34</sup>

La *Autonomía local*, hace referencia al grado de soberanía de un gobierno seccional dentro del Estado. *Implica mayor independencia que la autonomía administrativa.* Según Kelsen: "La llamada autonomía local es una combinación directa y deliberada de las ideas de descentralización y democracia. Los órganos creadores de normas locales son en este caso electos por aquellos para quienes tales normas son válidas. Se trata de un autogobierno local, descentralizado. La descentralización se refiere solamente a ciertas materias de interés local específico"<sup>35</sup>.

Entonces, al hablar de gobierno local, estamos tratando de:

“una institución política de base representativa, surgida de elecciones directas, ya que el gobierno local es el representante de la comunidad, y que, tiene autonomía en el ejercicio de sus competencias y que se encuentra articulado al aparato estatal en sus distintos niveles como portador de las demandas y urgencias locales. Son instituciones que tienen organización propia, legitimadas históricamente, con competencias específicas bien delimitadas, instancias decisorias y recursos propios, generados directamente o que se transfieren del Estado provincial, regional y/o nacional”<sup>36</sup>.

---

<sup>34</sup> Ob. Cit. 37p

<sup>35</sup> KELSEN, Haris, Teoría general del derecho y del Estado, UNAM, 2a ed., México, 1979, pág. 374, citado por ORTEGA BLAKE

<sup>36</sup> AHUMADA, Jaime, DEMOCRACIA, PLANIFICACIÓN Y MUNICIPIO: Propuesta de un marco para políticas futuras, ILPES – CEPAL

Al respecto, y relacionando el concepto de autonomía con el de descentralización, Anacélida Burbano Játiva, hace una diferenciación entre autonomía y descentralización administrativa. La diferencia principal parte de la concepción o naturaleza del Estado del cual proviene, es decir, si éste es federal o unitario. Según esto, para el caso ecuatoriano, que es un Estado unitario según su Constitución vigente, lo que procede es la descentralización administrativa, más no la autonomía que corresponde a la descentralización política, la misma que significa la soberanía del Estado o nación para gobernar en todos los niveles. *Así, se considera el grado de autonomía en las decisiones sobre las modalidades de la forma de gobierno, la elección de gobernantes, la elección de la política exterior, las formas de propiedad, etc.* Fortalece su argumento identificando tres aspectos que caracterizan el funcionamiento de la estructura político-administrativa del Estado Ecuatoriano.

“1. Se da mayor importancia a lo sectorial sobre lo territorial. Así permanentemente nos hablan de satisfacer necesidades de los sectores educativos, de salud, industrial, turismo, etc. No existen políticas basadas en el territorio, entendido como región, provincia o espacios locales sino ofrecimientos coyunturales basados en fiestas provinciales, cantonales, o ante una tragedia natural que azote a determinada región.

2. Las autoridades administrativas se conforman en sentido jerárquico piramidal; el poder se concentra en el vértice y lo distribuye por delegación. En este esquema, la representatividad y participación no tienen significado.

3. En el nivel local, los entes dependientes (direcciones provinciales) tienen mayor capacidad de movilizar recursos que los entes autónomos. Estas falencias estructurales, nos han llevado a una crisis de institucionalidad que desemboca en una crisis de legitimidad evidente, con políticas que presumen ser concertadoras siendo en realidad excluyentes.”<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> BURBANO Játiva, Anacélida, Más Autonomía, más democracia, Ediciones Abya – Yala, Quito, 2003, 23p

En cuanto a la autonomía como condición, se distinguen la autonomía económica, la financiera y la autonomía cultural.

La *autonomía económica*, puede ser física cuando se relaciona con aspectos externos, de variables macroeconómicas; o institucional cuando se refiere al control de las decisiones de las empresas o ramas de la producción (qué producir, con qué tecnología, cómo distribuir las utilidades)

La autonomía financiera consiste en la capacidad financiera que tiene una institución para solventar sus gastos de operación y algunas inversiones. La autonomía total, en este caso sería cuando todos los gastos e inversiones del gobierno local, se financien por autogestión, y las transferencias del Estado, aportan pero no son determinantes en su funcionamiento y gestión.

La *autonomía cultural* se refiere al uso del derecho a la libertad para cultivar los conocimientos científicos, tecnológicos y artísticos legítimos de cualquier estrato social del país o nación.

En Ecuador, *la fundamental característica autonómica de* [los gobiernos seccionales], *radica en que* [sus representantes] *son elegidos por votación popular y directa y su gestión no depende de la voluntad del gobierno central.* Pero la misma Constitución establece que “los gobiernos provinciales y cantonales gozarán de plena autonomía y, en uso de su facultad legislativa, podrá dictar ordenanzas, crear, modificar y suprimir tasa y contribuciones especiales de mejoras”; es decir, excluye de la autonomía plena a las juntas parroquiales.

Podemos estar de acuerdo en que ningún individuo o institución puede ser totalmente autónomo, pero tampoco se puede endosar dicha característica a una institución cuya dependencia es determinante.

En este contexto, Anacélida Burbano dice: *“el concepto de autonomía no significa independencia de una región y/o localidad de otra, significa interdependencia, por su relación con el otro; surge de la búsqueda y la urgencia de complementar formas de existencia que no anulen las identidades que los constituyen”*

En relación con el funcionamiento mismo del gobierno y su autonomía, Carlos Matus sostiene que todos los procesos de conducción de gobierno presentan problemas estructuralmente similares, de distinta complejidad pero con problemas teórico-práctico semejantes, que se pueden resumir en lo que él llama el triángulo de gobierno, el cual está conformado por tres variables muy interrelacionadas entre sí, que hacen a la esencia del problema de conducir con eficacia. La primera es el Proyecto de Gobierno, que consiste en propuesta de acción; en otras palabras, lo que se quiere hacer. La segunda es la Gobernabilidad del Sistema, que es el resultado de la relación entre el peso de las variables que controla el gobierno y el peso de las variables que no controla. Finalmente, la tercera es la Capacidad de Gobierno, que consiste en la experiencia acumulada, destrezas, teorías y métodos con que cuenta el gobierno.

En este sentido y relacionando tales variables con el funcionamiento de las juntas parroquiales concluiríamos que, haciendo un gran esfuerzo, la mayoría de estas podrían alcanzar a tener su proyecto de gobierno, si a este lo representamos en el plan de desarrollo parroquial. Sin embargo, en relación a las otras dos variables, las juntas parroquiales están en total desventaja. Es decir, si analizamos la variable de gobernabilidad desde la perspectiva propuesta por Matus, son imperceptibles las variables que controla la junta parroquial, a diferencia del gran número de variables que no controla, por su alto nivel de dependencia política, administrativa y financiera.

En conclusión, según mi criterio, la autonomía relativa no existe. Lo que se ha intentado representa un esfuerzo por descentralizar la administración del Estado, cuyo proceso se encuentra estancado a nivel nacional.

Si circunscribimos el análisis al ámbito provincial o cantonal, la gestión ha vuelto a re-recentralizarse por diferentes factores, principalmente los señalados por Burbano Játiva, lo que hace que las juntas parroquiales no participen en forma adecuada en la gestión ni tampoco puedan cumplir efectivamente sus funciones.