

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
Sede - Ecuador

PROGRAMA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Maestría en Políticas Sociales

TESIS

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

AUTOR: Marcelo Torres Paz

DIRECTOR: Dr. Santiago Ortiz Crespo

LECTORES:

Dr. Galo Ramón Valarezo
Arq. Hernán Valencia

QUITO - ECUADOR

Mayo - 2 004

INDICE

Descripción	Pág.
SUMARIO	VII
INTRODUCCION	VIII
CAPITULO I: OJETIVOS Y METODOLOGÍA	
1.1. Objetivo de la investigación	2
1.2. Metodología	15
CAPITULO II: LAS PARROQUIAS RURALES EN EL ECUADOR	
2.1. Contexto histórico	13
2.2. Características geográficas y demográficas	19
2.3. Principales indicadores sociales de las parroquias rurales	22
CAPITULO III: MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL	
3.1. Marco legal	35
3.1.1. Constitución Política	35
3.1.2. Ley Orgánica de Juntas Parroquiales Rurales y su reglamento.	36
3.1.3. Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social.	38
3.1.4. Ley de Régimen Municipal	38
3.1.5. Ley de Mediación y Arbitraje	39
3.2. Marco institucional	40
3.2.1. El Consejo Nacional de Juntas Parroquiales Rurales del Ecuador	40

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

CAPITULO IV: PARTICIPACIÓN Y GOBIERNO LOCAL

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

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

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

CAPITULO VI: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

6.1. Conclusiones.	96
6.2. Recomendaciones.	102

BIBLIOGRAFIA	103
---------------------	------------

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

INDICE DE CUADROS Y GRÁFICOS

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

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

GRÁFICOS

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

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

CAPITULO III:
MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL

3.1. Marco legal

El contexto normativo en el que se desenvuelven las juntas parroquiales rurales, abarca los temas de descentralización y desconcentración administrativa del Estado, y va desde la Constitución Política de la República hasta ordenanzas y reglamentos dictados en el nivel provincial o cantonal. En la presente investigación me referiré únicamente a las leyes y reglamentos de aplicación general. Según Lautaro Ojeda, al momento existen “trece leyes, diez reglamentos y cuatro Decretos Ejecutivos¹”.

3.1.1. Constitución Política

En relación con el régimen administrativo y seccional, la Constitución Política de la República del Ecuador que rige desde 1998, establece en su Art. 224 que los organismos legalmente reconocidos para la administración del Estado y la representación política son las provincias, los cantones, las parroquias y las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas.

En el capítulo III que trata de los gobiernos seccionales autónomos, en su Art. 228 establece que, además de los consejos provinciales y los concejos cantonales, les corresponde también a las juntas parroquiales cumplir la función de gobierno seccional autónomo en su jurisdicción. Aunque, la misma Constitución hace una especificación sobre la autonomía plena que corresponde exclusivamente a los consejos provinciales y los concejos cantonales, por lo tanto queda la inquietud acerca de la clase de autonomía que le correspondería a la junta parroquial.

En este sentido, la Junta Parroquial pasa a ser el órgano estatal que se encuentra en la unidad básica de la división geopolítica del Ecuador como lo es la parroquia, y se constituye en la instancia de gobierno más cercana a la ciudadanía en el ámbito parroquial rural, lo que representa nuevas oportunidades en las relaciones entre el Estado y la sociedad civil.

¹ Ojeda enumera y describe más detenidamente cada una de estas leyes y reglamentos en OJEDA, Lautaro, Situación actual de la descentralización en el Ecuador, Avances, problemas y perspectivas, Volumen II, UNDP, Serie Gobernabilidad Democrática, Quito, 2002, 17 p

Esta potestad otorgada a través de la Carta Magna, es complementada por otros artículos del mismo cuerpo legal como por ejemplo: el Art. 23 que trata de los derechos civiles, el Art. 229 que establece la posibilidad de asociación o la organización de mancomunidades entre gobiernos seccionales *para su desarrollo económico y social y para el manejo de los recursos naturales*.

Los Arts. 231 y 232 que se refieren a la conformación de los recursos económicos. Aquí se establece que los gobiernos seccionales autónomos generarán sus propios recursos financieros y participarán de las rentas del Estado, de conformidad con los principios de solidaridad y equidad, y de asignación y distribución de las rentas del Estado, que se regirán por los criterios de número de habitantes, necesidades básicas insatisfechas, capacidad contributiva, logro en el mejoramiento en los niveles de vida y eficiencia administrativa. En relación con esta disposición, para el caso de las juntas parroquiales, lo que se ha hecho es considerar un presupuesto de aproximadamente ocho millones de dólares que es dividido en partes iguales para las 785 juntas parroquiales, lo que representa que cada parroquia recibe por este concepto aproximadamente ocho mil cuatrocientos dólares, monto que es transferido a cada junta parroquial en cuatro cuotas durante el año presupuestado.

El Art. 235 establece la obligatoriedad de que los miembros de la junta parroquial sean elegidos por votación popular; y, los artículos 236 y 237 que tratan de las competencias en el régimen seccional y la rendición de cuentas, son complementados con las respectivas leyes y reglamentos correspondientes a los gobiernos seccionales.

3.1.2. Ley Orgánica de Juntas Parroquiales Rurales y su Reglamento.

El accionar de las Juntas Parroquiales Rurales está regulado por La Ley Orgánica de Juntas Parroquiales Rurales publicada en el Registro Oficial 193 del 27-oct-2000 y su Reglamento publicado en el Registro Oficial 421 de 27-sep-2001.

El capítulo II de la Ley Orgánica de Juntas Parroquiales Rurales, instituye las atribuciones y competencias de la Junta Parroquial, las mismas que por sus características se pueden agrupar en tres categorías: en el Art. 4, los literales d, e, f, h, i, n, o, j, k y s se relacionan con actividades de planificación; en el mismo artículo, los literales b, q, r y u atañen a la participación; y, los literales a, g, p del Art. 4, y los Arts. 5 y 6 están directamente relacionados con el control social y la rendición de cuentas.

En relación a la planificación, le corresponde a la junta parroquial gestionar y coordinar con los concejos cantonales, consejos provinciales, instancias del gobierno central y organismos no gubernamentales, actividades que van desde la ejecución de políticas en diferentes sectores hasta la gestión de transferencia de recursos, pasando por presentación de proyectos de ordenanzas, organización de centros de mediación y arbitraje, entre otras. Tales actividades demandan de recursos económicos, cierta capacidad técnica y de negociación.

Para promover la participación desde la junta parroquial se requiere que esta institución tenga cierto grado de legitimidad y liderazgo en el ámbito local y que exista una cultura ciudadana interesada en los problemas comunes y en el desarrollo de su comunidad.

El control social se refiere a la responsabilización en la administración pública; es decir, “las formas en las que los ciudadanos/as..... participan para vigilar que algo, que sea de interés común se realice en forma adecuada” (Vieira et. al., 2003: 12). Por lo tanto, le corresponde a la junta parroquial ejercer el control de los servicios públicos, los programas y proyectos que se ejecuten en su jurisdicción, propiciando la participación ciudadana. Cabe destacar que, de las tres instancias de gobierno seccional autónomo, sólo la junta parroquial tiene esta facultad establecida en forma

expresa en la ley, a pesar de que no existe una ley que regule el control social y la rendición de cuentas².

El Reglamento regula las atribuciones y competencias de las juntas parroquiales rurales, su estructura y funcionamiento, las mancomunidades o asociación entre parroquias, la solución de conflictos entre parroquias o asociaciones de parroquias.

En referencia a los actores externos, regula las relaciones entre la junta parroquial y el municipio, el consejo provincial, organizaciones sociales y la asamblea parroquial.

3.1.3. Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social.

Esta ley, aprobada en 1997 y publicada en el Registro Oficial 169, en especial, los artículos 39, 40 y 41, que tratan específicamente de la junta parroquial y sus atribuciones, describen claramente el rol que debe cumplir esta en la gestión local.

Además, establece las asambleas como instancias de participación y de decisión *conformadas por vecinos del barrio o parroquia*.

3.1.4. Ley de Régimen Municipal

Entre los preceptos más importantes de esta Ley, aprobada el 15 de octubre de 12971 y publicada en el RO – S 331, están el Art. 1, que establece: *“El Municipio es la sociedad política autónoma subordinada al orden jurídico constitucional del Estado, cuya finalidad es el bien común local y, dentro de éste y en forma primordial, la atención de las necesidades de la ciudad, del área metropolitana y de las parroquias rurales de la respectiva jurisdicción”*

² Al momento existen dos proyectos de ley sobre control social y un proyecto relacionado con el libre acceso a la información. Tales proyectos están siendo estudiados por las respectivas comisiones del legislativo.

El Art. 10 confiere al Municipio la potestad de crear, suprimir o fusionar parroquias urbanas o rurales de acuerdo con la Ley.

Relacionado con el artículo anterior, el Art. 12 define las condiciones para la creación de parroquias rurales. Estas son:

- a. Población residente no menor de diez mil habitantes, de los cuales por lo menos dos mil deberán estar domiciliados en la cabecera de la nueva parroquia...
- b. Área territorial susceptible de una demarcación natural, que no implique colisión con las parroquias colindantes y con recursos suficientes para llenar su cometido
- c. Existencia de un centro poblado que haga de cabecera parroquial, de características topográficas capaces de favorecer el ensanche apropiado de la población

Además, en el capítulo VIII que trata de los organismos auxiliares del Concejo Cantonal, en concordancia con la Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social, y la Ley Orgánica de Juntas Parroquiales Rurales y su Reglamento, establece las atribuciones de la junta parroquial rural.

3.1.5. Ley de Mediación y Arbitraje

La Ley de Mediación y Arbitraje, publicada en el Registro Oficial 145 del 4 de septiembre de 1997, establece en su Art. 52, acerca de quines están facultados para organizar centros de medicación, y dice al respecto, “los gobiernos locales de naturaleza municipal o provincial...” Hay que considerar que si bien no se incluye aquí a la Junta Parroquial como gobierno local que puede ejercer esta actividad, esto se da porque esta ley fue aprobada un año antes de que se incluyan a las juntas parroquiales como tales.

Cabe mencionar en este aspecto que, los centro de mediación y arbitraje como instancias alternativas de administración de justicia, aún no tienen plena vigencia ni

siquiera en el sector urbano. Apenas algunos gremios relacionados con la actividad comercial o alguna universidad, están tratando de implementarlos.

3.2. Marco institucional

3.2.1. El Consejo Nacional de Juntas Parroquiales Rurales del Ecuador

Las Juntas Parroquiales Rurales se encuentran representadas a nivel nacional, por el Consejo Nacional de Juntas Parroquiales Rurales del Ecuador (CONAJUPARE), y sus objetivos son fomentar la autonomía y unidad de sus representadas.

El CONAJUPARE tiene su sede en Quito, y ha recibido el apoyo de organizaciones como Diálogo 21 y GTZ, especialmente, para acciones de fortalecimiento institucional.

A través del CONAJUPARE, se han tratado de viabilizar algunos convenios de cooperación interinstitucional, que buscan sobretodo, lograr apoyo logístico en las Juntas Parroquiales Rurales. Es así que se han firmado convenios con el Ministerio de Bienestar Social, el Frente Social, la Secretaría Técnica del Frente Social, Selben, el CITE, entre los más importantes.

En el ámbito provincial, las juntas parroquiales rurales están organizadas a través de Asociaciones Provinciales y Asociaciones Cantonales.

Gráfico III.1
Organización de las JPR
(A nivel nacional, provincial y cantonal)



3.2.2. La Junta Parroquial y su conformación

La junta parroquial está conformada por cinco miembros principales y cinco suplentes, los mismos que son elegidos mediante votación popular en elecciones. Estos miembros son elegidos para un periodo de cuatro años, pudiendo ser reelegidos.

Para la designación del presidente, vicepresidente, primero, segundo y tercer vocal, según la ley, deben ser nombrados según “la mayoría de votación alcanzada”. Sólo en caso de que se decida por unanimidad, al interior de la junta, que debe ser otro de los miembros quien la presida, y no necesariamente el que alcanzo la mayor votación, se procederá de esta manera.

En cuanto a la toma de decisiones, se hacen por mayoría simple, estableciendo como base para el quórum con tres integrantes, y en caso de empates, se establece el carácter de dirimente del voto del Presidente.

En lo administrativo, la misma junta decide sobre los montos de las remuneraciones al interior de la junta.

3.2.3. Atribuciones y competencias

La Ley Orgánica de Juntas Parroquiales Rurales publicada en el Registro Oficial 193 del 27-oct-2000 establece en su Art. 4 las atribuciones que le corresponden a la junta parroquial como gobierno local.

El mandato legal que establece esta norma incluye un plazo de 30 días a partir de su posesión, para que la junta parroquial convoque a la conformación de la Ásamela Parroquial, de la cual dice, es la instancia o *“el espacio que garantice la participación ciudadana”*.

Extiende su potestad para aprobar y reformar los reglamentos internos y el Reglamento Orgánico Funcional; es decir, la aprobación de normas se limita al funcionamiento interno de la junta.

También atribuye a la junta la potestad de gestionar ante el Estado la transferencia de recursos económicos, y de coordinar con los concejos cantorales y consejos provinciales la prestación de servicios y la ejecución de obras, teniendo como base el Plan Anual de Desarrollo Parroquial, el mismo que según dice la misma ley, debe estar debidamente presupuestado.

La ley hace un énfasis especial sobre la obligación de que la junta parroquial promueva y garantice la participación ciudadana tanto en la planificación como en la evaluación de las obras y la calidad de los servicios.

En lo relacionado a la seguridad interna de la parroquia, la ley establece que las juntas parroquiales deben coordinar con la Policía Nacional y la Fuerzas Armadas *“las acciones preventivas que impidan la alteración de la paz y el orden público.”*

En lo legal, y en concordancia con lo que establece la ley de Mediación y Arbitraje, el literal j del Art. 4 de la Ley Orgánica de JPR, faculta a las juntas parroquiales para “organizar centro de mediación para la solución de conflictos”.

Finalmente, las juntas parroquiales pueden sugerir o proponer al concejo municipal o al consejo provincial, proyectos de ordenanzas que contribuyan al mejoramiento de sus parroquias.

3.2.4. La Asamblea Parroquial

Según el Art. 18 de la Ley Orgánica de JPR, la Asamblea parroquial es “el espacio de consulta, control y participación ciudadana”, pero sobretodo, constituye el espacio de interacción entre la junta parroquial y los habitantes de la parroquia.

Esta tiene la obligación de reunirse al menos dos veces en el año, y es convocada por el presidente de la junta.

Entre sus atribuciones más importantes constan las de garantizar el buen desenvolvimiento de la junta, proponer a la junta planes, programas y proyectos e impulsar la participación comunitaria.

3.2.5. Organizaciones de base y OSG

En el ámbito rural las Organizaciones de Base y las Organizaciones de Segundo Grado también tienen una larga tradición, a tal punto que han llegado a convertirse en puntos de referencia para coordinar la gestión en las parroquias rurales. Al respecto, Galo Ramón, en un estudio realizado para medir “el índice de capacidad institucional de las OSGs en el Ecuador”, manifiesta:

“La relación entre los ámbitos de influencia de las OSGs y el ordenamiento jurídico político del Ecuador en parroquias, cantones y provincias, es también complejo, en algunos casos se influyen y en otros se contraponen: 87 OSGs (56%) tienen como referente a la parroquia, en este caso hay una

complementariedad y mutua influencia entre el ámbito de la OSG y el espacio local parroquial, cuestión que convierte a la parroquia en un espacio de interés central de un importante sector de los pueblos indios y negros; 66 OSGs (42,5%) tienen ámbitos de influencia de entre dos hasta más de diez parroquias. Ello muestra dos situaciones: en un caso, la parroquia no es el ámbito de acción de la OSG, pudiendo ser el cantón o incluso la provincia; pero en otros casos, mostraría que varias OSGs tienen poco interés por estos espacios jurídico políticos, por el tipo de dinámicas que las organiza.”³

Ramón resalta la importancia de las OSGs en el proceso de descentralización y anticipa la competencia o complementariedad que se puede dar con la junta parroquial. “Una resolución armoniosa de este conflicto plantea la necesidad de reubicar al papel de la OSG como expresión de la sociedad civil y a la Junta como gobierno local ligado al aparato estatal”

³ 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, 40p