

**JUNTAS PARROQUIALES¹:
Roles en el Ordenamiento Territorial**Documento de Trabajo M.E.I.L., Nro. 34²*HEXAGON CONSULTORES,
15 de Diciembre, 2007*

Hexagon Consultores con el auspicio de la Cooperación Suiza al Desarrollo (COSUDE) pone en su consideración el **trigésimo cuarto número** del Memorando Económico de Investigación Legislativa, M.E.I.L., mismo que es publicado con el inicio de los debates constituyentes 2007 – 2008. Este número se concentra en un análisis del rol que desempeñan las Juntas Parroquiales dentro de la organización política del Ecuador y su rol para la generación de capacidades locales y participación ciudadana en miras de generar las bases para el desarrollo social en el país.

La **primera sección** de esta investigación presenta la base teórica y jurídica (actual) del ordenamiento territorial ecuatoriano y el papel de la Juntas Parroquiales dentro de una lógica de descentralización para el desarrollo.

Las **secciones dos a cinco** presentan una descripción crítica de la gestión de las Juntas Parroquiales desarrolladas, con base en un diagnóstico participativo desarrollado para el Consejo Nacional de Juntas Parroquiales Rurales del Ecuador (CONAJUPARE) en julio de 2007, donde se indica brevemente las características e inequidades de las parroquias a nivel nacional, los mecanismos de participación, acciones desarrolladas por las Juntas, la coordinación que mantienen con organismos gubernamentales y no gubernamentales, y finalmente se identifica la capacidad de gestión de las mismas.

Finalmente, se desarrolla una serie de conclusiones enfocando la investigación en el rol de las Juntas Parroquiales dentro de la propuesta de **regiones autónomas** presentada por el actual Gobierno a través de la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES).

Le invitamos a compartir sus comentarios y reflexiones sobre el tema a través del foro de discusión ubicado en nuestra página web: www.hexagon.com.ec. Todos los comentarios están siendo sistematizados para futuras publicaciones.

Hexagon Consultores

¹ Basado en: Conajupare (2007), Propuesta de Constitución desarrollada por el CONESUP para la Asamblea Nacional Constituyente, y los lineamientos de la propuesta de reordenamiento territorial presentados por la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES)

² Equipo de Investigación: Andrés Mideros, Roberto Salazar, David Sánchez, Alejandro Salazar y Felipe Lemarie.

Auspicia:

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizraAgencia Suiza para el Desarrollo
y la Cooperación COSUDE

1. Descentralización, Desarrollo y Marco Legal³

Las diferentes corrientes teóricas que sostienen a la descentralización en el Ecuador reconocen que la actual forma de organización del Estado no responde a las demandas de desarrollo económico y social del país. En este sentido se han identificado los siguientes problemas a ser solucionados por un proceso de descentralización y autonomías:

- Las limitaciones de la actual división política administrativa;
- La inviabilidad del centralismo para el desarrollo en justicia y equidad;
- La desigualdad de las capacidades locales; y,
- La necesidad de fortalecer la participación ciudadana y la democracia.

En el Ecuador, la descentralización se ha llevado más en discurso que como un proceso en marcha para la construcción de un nuevo modelo de sociedad y Estado. Además, este discurso se ha convertido en un arma política en momentos de crisis para desviar la atención, concentrándose en la transferencia de recursos financieros, y dejando de lado el debate sobre la transferencia de competencias y la aplicación de reformas en la estructura del Estado que permita incrementar la capacidad de gestión de los gobiernos seccionales.

Un proceso de descentralización que sea visto como medio para impulsar el desarrollo debería incluir objetivos específicos como los que señalan a continuación:

- Redistribuir el ingreso;
- Fomentar la creación de valor en todos los territorios;
- Asegurar el derecho sobre los recursos naturales y su uso sustentable;
- Desconcentrar el capital financiero;
- Mejorar la oferta de servicios públicos;
- Fortalecer las entidades seccionales;
- Incrementar la participación y el control ciudadano;
- Descongestionar la administración del Gobierno Central; y
- Balancear los flujos migratorios internos.

³ Tomado de: Mideros (2005).

Otro acuerdo sobre la descentralización, es la gradualidad que debe tener el proceso para generar las condiciones de organización territorial, identidad y capacidad institucional que permitan alcanzar y sostener niveles más profundos de autonomía, descentralización y desconcentración. Adicionalmente, se tiene definida la necesidad de asociación o unificación de parroquias, cantones y provincias para asegurar un acceso equitativo a los recursos.

Un factor fundamental para desarrollar un nuevo ordenamiento territorial y político son las relaciones económicas entre territorios, de manera de generar regiones que puedan desarrollarse en forma autónoma manteniendo el control sobre sus recursos, profundizando la creación de valor en cada una de ellas y potencializando sus capacidades endógenas.

Como lo señala Muñoz⁴ (2007), “La importancia del desarrollo local, de la ‘democracia territorial’ y de la planificación, es fundamental no solo para redefinir ejes de desarrollo y desenvolver las potencialidades de territorios diversos y complementarios, sino también para construir ciudadanía desde la base, de la comunidad local, como espacio más cercano del sentido de pertenencia”.

En este sentido, las propuestas de descentralización deben considerar, por lo menos, temas de ordenamiento territorial, ordenamiento político, modo de desarrollo, ordenamiento fiscal, inversión pública y privada y estrategias de descentralización.

Apuntes Sobre Desarrollo

El discurso del desarrollo ha cambiado, en el último tiempo, en lo que se refiere al nivel desde el cual se lo debe impulsar. Los agentes locales, en el pasado, eran quienes mayores críticas recibían debido a la falta de capacidades para liderar los esfuerzos en el tema, sin embargo han desarrollado la infraestructura básica necesaria y el conocimiento sobre los problemas y necesidades de la población, gracias a su cercanía y entendimiento de la realidad social y económica en cada una de sus jurisdicciones.

Actualmente, la discusión se centra en las capacidades que deben desarrollar los gobiernos locales para movilizar recursos y generar la participación de la comunidad dentro de criterios de eficiencia y eficacia y gestión para resultados, para de esta manera incrementar su capacidad de gestión, y poder asumir el liderazgo del desarrollo en cada una de sus localidades, asumiendo funciones y recursos del

⁴ Subsecretario de Reforma Democrática del Estado y Gestión Programática, de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES)



Gobierno Central, pero coordinando acciones dentro de un esquema de planificación nacional que considere las necesidades y potencialidades de cada región y las articule de manera equitativa, eficiente y solidaria.

La búsqueda de la descentralización nace de la reflexión que realizan los gobiernos seccionales ante la limitación de recursos financieros y la búsqueda de ejecutar planes de desarrollo dentro de su jurisdicción. Es imprescindible sincerar el modelo de descentralización que se busca, ya que no es lo mismo hablar de un proceso que permita incrementar la articulación regional a las dinámicas del capital privado que una que se enfoque en la lucha contra las inequidades sociales y regionales (esta última es la que se plantea como eje de análisis en la presente investigación).

Por otro lado, la descentralización se puede entender en dos caminos: (i) desde arriba, modificando al estado central con énfasis en las dimensiones fiscales y administrativas del proceso (desconcentración) y dejando de lado la capacidad local de autogobierno; y (ii) desde abajo, que se enfoca hacia la regionalización con cambios institucionales y transformaciones económicas, sociales y culturales, es decir descentralización para el desarrollo, en la búsqueda de cuatro objetivos: competitividad regional, reconversión regional, creación y difusión de conocimiento y mejoramiento de la equidad.

Entre las principales dificultades que el proceso descentralizador en el Ecuador ha encontrado se encuentran: la heterogeneidad de los territorios, incoherencias en el ordenamiento territorial que realizan las instituciones del Estado, diferencias de capacidades locales e institucionales, baja articulación y coordinación y superposición de competencias. De esta manera se evidencia una ruta de acción que debe incluir una reforma territorial y legislativa acompañada de un proceso de generación de capacidades y democratización.

Marco Legislativo

La Constitución de la República del Ecuador vigente desde 1998, en su artículo 1, señala a la administración descentralizada como una característica del Estado Ecuatoriano. El Título XI⁵ de la Carta Magna versa sobre la descentralización en forma más específica, señalando que: “El Estado impulsará mediante la descentralización y la desconcentración, el desarrollo armónico del país, el fortalecimiento de la participación ciudadana y de las entidades seccionales, la distribución de los ingresos públicos y la riqueza. El gobierno central transferirá progresivamente funciones, atribuciones, competencias, responsabilidades y recursos a las entidades seccionales autónomas o a otras de carácter regional. Desconcentrará su gestión delegando atribuciones a los funcionarios del régimen seccional dependiente”. Los principios en

⁵ De la Organización Territorial y Descentralización

los cuales se sustenta la descentralización son los de autonomía, progresividad, eficiencia, agilidad, coparticipación en la gestión pública y solidaridad social.

El artículo 226, señala que “no podrá haber transferencia de competencias sin transferencia de recursos equivalentes, ni transferencia de recursos, sin la de competencias”, e indica la obligatoriedad de la descentralización ante el pedido de una entidad seccional que tenga capacidad operativa para asumirla, lo que genera el marco para el proceso de descentralización pero deja abierta la puerta a la interpretación de la “capacidad operativa”.

El título XII de la Constitución, que habla sobre el sistema económico, define en el artículo 244, lo que al Estado le corresponde dentro del sistema de economía social de mercado. Así, en su segundo numeral, señala: “Formular, en forma descentralizada y participativa, planes y programas obligatorios para la inversión pública y referenciales para la privada”.

El artículo 246 establece como obligación del Estado el promover el desarrollo de empresas comunitarias cuya propiedad y gestión pertenezcan a las comunidades, generando de esta manera un incentivo a las estrategias de desarrollo local – rural en el país.

Dentro de este marco, se establecen dos niveles de descentralización:

- Descentralización Funcional.- Transferencia definitiva de funciones de órganos de la Administración Central a favor de entidades de Derecho Público de la Administración Pública Institucional.
- Descentralización Territorial.- Transferencia definitiva de funciones de órganos de la Administración Central a favor de entidades de derecho Público del Régimen Seccional Autónomo.

Por su parte, el régimen seccional autónomo está compuesto por los Consejos Provinciales, Municipios y las Juntas Parroquiales a nivel provincial, cantonal y parroquial (ubicadas en los sectores rurales), respectivamente.

Las funciones establecidas para cada uno de estos niveles de gobierno autónomos, se observan en la siguiente tabla:

Tabla 1: Funciones de los Gobiernos Seccionales

Consejos Provinciales	Consejos Municipales	Juntas Parroquiales
Vialidad, con alcance Provincial.	Planificar, organizar y regular el tránsito y transporte terrestre.	Plantear a la junta parroquial rural, proyectos, planes y programas que vayan en beneficio de su desarrollo económico, social y cultural de la población.
Manejo del medio ambiente, riego y, control de cuencas y microcuencas hidrográficas.	Procurar el bienestar material y social de la colectividad y contribuir al fomento y protección de los intereses locales.	Impulsar la participación comunitaria a través de diferentes actividades de autogestión, para consolidar su integración y desarrollo, tales como: mingas, actividades sociales, entre otras.
Construir locales escolares.	Planificar e impulsar el desarrollo físico del cantón y sus áreas urbanas y rurales.	Vigilar y denunciar todos los actos de corrupción que cometan los funcionarios o empleados públicos que ejerzan sus funciones en la parroquia.
Dictar ordenanzas, acuerdos y resoluciones para la buena organización administrativa y económica de los servicios provinciales que le incumben y que se proponga realizar.	Promover el desarrollo económico, social, medio ambiental y cultural dentro de su jurisdicción.	Formular anualmente el Plan de Desarrollo Parroquial.
Prestar cooperación técnica o pecuniaria a las obras de interés nacional que se realicen en el territorio de la provincia.	Contribuir al fomento de la actividad productiva y su comercialización, a través de programas de apoyo a actividades como la artesanía, microempresarias y productoras de la pequeña industria entre otros, en coordinación con organismos nacionales, regionales, provinciales y parroquiales.	Plantear al consejo provincial o al concejo municipal la realización de obras o la prestación de servicios en la parroquia.
Ordenar la oportuna recaudación de las rentas que le pertenecieren, pedir la transferencia de las asignaciones del Presupuesto Fiscal, y el pago de las participaciones en contribuciones generales.	Dotación de sistemas de agua potable y alcantarillado.	Proponer al concejo municipal y consejo provincial proyectos de ordenanzas en beneficio de la parroquia.

Fuente: Constitución de la República del Ecuador, Ley de Régimen Provincial, Ley de Régimen Municipal y Ley de Juntas Parroquiales.

Elaboración: Hexagon Consultores.

Las juntas parroquiales son el principal actor de las parroquias. Históricamente, han desempeñado un papel fundamental en la estructura político – administrativa del Ecuador aun cuando su vida política es relativamente corta. Sin embargo, no es sino hasta la Reforma a la Constitución de 1998, vigente hasta la actualidad, que se reconoce a la junta parroquial como un gobierno seccional autónomo, aunque se señala que sólo los gobiernos provincial y cantonal gozarán de plena autonomía.

Las Juntas Parroquiales, recién nacidas a la vida política mediante Ley No. 29, publicada en el Registro Oficial No. 193 del 27 de octubre de 2000, cuentan con personería jurídica y son las máximas instancias de la parroquia, llamadas a: (i) ejercer mecanismos de control social y de rendición de cuentas, (ii) promover la participación ciudadana y (iii) planificar y gestionar obras o servicios.⁶

Entre las principales atribuciones de las Juntas Parroquiales se establecen las siguientes:

- a. Plantear al municipio, luego de receptar las propuestas de los comités o federaciones barriales, las obras y proyectos de trascendencia para la parroquia, con la finalidad de que sean incluidos, de acuerdo a su prioridad, en el Plan de Desarrollo Municipal;
- b. Las solicitudes para la realización de obras o la prestación de servicios en la parroquia podrán ser canalizadas a través de las juntas parroquiales, las que describirán el proyecto u obra y proporcionarán al municipio los datos básicos para su estudio y posterior ejecución;
- c. Designar de entre sus miembros, comités de gestión y vigilancia encargados de evaluar la eficiencia, oportunidad y calidad de las obras y servicios en ejecución o a ejecutarse en la respectiva parroquia;
- d. Formular sugerencias respecto de los programas de obras, de la respectiva administración municipal o provincial, según el caso;
- e. Evaluar el cumplimiento de las obras que se ejecuten en la parroquia, en función del cronograma de ejecución respectivo y formular las propuestas del caso para su finalización;
- f. Informar periódicamente a su comunidad sobre las acciones que desarrollen en su representación;
- g. Plantear reclamos y solicitudes ante los órganos de la administración respectiva, a nombre de la parroquia, sobre cuestiones de interés de la comunidad los cuales deberán tener respuesta en el plazo de 15 días;
- h. Sesionar ordinariamente cada quince días y extraordinariamente cuando lo convoque el presidente o las dos terceras partes de sus miembros, para tratar asuntos considerados de prioridad; y,
- i. Presentar proyectos de ordenanzas a los municipios respectivos.

⁶ Artículos 4, 5 y 6 de la Ley de Juntas Parroquiales Rurales.

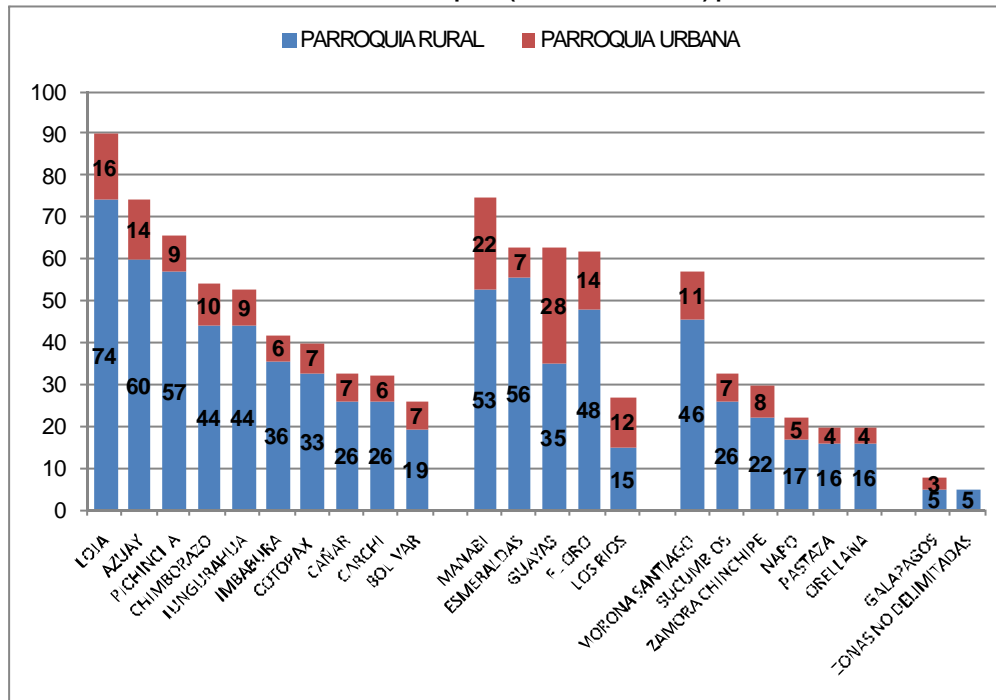
Sin embargo, la importancia más grande que radica en las Juntas Parroquiales es que están estructuradas sobre la base de la representación. Sus cinco miembros principales, y sus respectivos suplentes, son electos por votación popular e interactúan con los demás miembros de las parroquias en la Asamblea Parroquial, que es el espacio de consulta, control y participación, en donde se toman las decisiones más relevantes para cada parroquia como:

- a. Gestionar ante los organismos del Estado la transferencia oportuna de recursos en coordinación con los Consejos Provinciales y Municipales, y demandar de estos la ejecución de las obras definidas en el Plan Anual de Desarrollo Parroquial;
- b. Coordinar con los Consejos Provinciales y Municipales, 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 emprenden para el progreso de su circunscripción territorial;
- c. Dictar, aprobar y reformar los reglamentos internos y el Reglamento Orgánico Funcional;
- d. 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;
- e. 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; y,
- f. 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.

2. Diagnóstico de la Parroquias Rurales del Ecuador

De acuerdo a la división territorial del último Censo de Población (2001) el Ecuador está dividido en 995 parroquias (78% rurales y 22% urbanas).

Gráfico 1: Número de Parroquias (Urbanas – Rurales) por Provincia



Fuente: Censo de Población y Vivienda 2001
Elaboración: Hexagon Consultores

Las parroquias ecuatorianas son muy distintas de región a región; varían tanto en su dimensión como en su dispersión por el territorio. Mientras algunas parroquias alcanzan los 2 Km² y no superan los 10.000 habitantes, otras superan los 8.000 Km² y los 56.000 habitantes. (Verdesoto, 2001).

Como se mencionó anteriormente, las Juntas Parroquiales se establecen en las parroquias rurales (799 parroquias, donde reside cerca del 40% de la población). En un diagnóstico desarrollado por Hexagon Consultores (Conajupare, 2007) se identificaron las siguientes características de las parroquias rurales:

- Existe evasión de responsabilidades en la ejecución de obras por parte de los otros niveles de gobiernos seccionales, particularmente de los municipios;
- Los servicios básicos (luz, agua potable, alcantarillado, recolección de basura) no satisfacen a la mayoría de la población, sea por su cobertura o por su calidad;

- El sistema de legalización de la tenencia de la tierra es irregular o nulo y/o no cuentan con catastros que den fe de su manejo;
- El acceso a mercados se da en condiciones ineficientes debido a vías de acceso, comunicación, transporte, acopio, inexistente o en mal estado;
- Dificiles condiciones de acceso a activos productivos (falta de oportunidades de trabajo estable, dificultades en el acceso al crédito, falta de asistencia técnica y capacitación).
- Los servicios de educación y salud no satisfacen a su población, sea por su falta de infraestructura básica y/o materiales/recurso humano mínimo necesario, por su falta de cobertura o su mala calidad.
- Alta dependencia económica de actividades agropecuarias, no siempre bien remuneradas⁷ y con todos los riesgos que ello implica.
- Altos índices de migración campo-ciudad y migración fuera del país.⁸

Por otro lado, y adentrándose en el análisis del diagnóstico situacional de las parroquias, la población del Ecuador, al año 2007, es de alrededor de 13.5 millones de personas y se caracteriza por ser mayoritariamente joven y estar en plena etapa productiva. Alrededor del 33% de los ecuatorianos tiene 14 años o menos, el 62% tiene entre 15 y 64 años y el 5% restante tiene 65 años o más. En las provincias de Guayas, Pichincha y Manabí habita la mayor parte de la población, alrededor del 56% del total nacional.

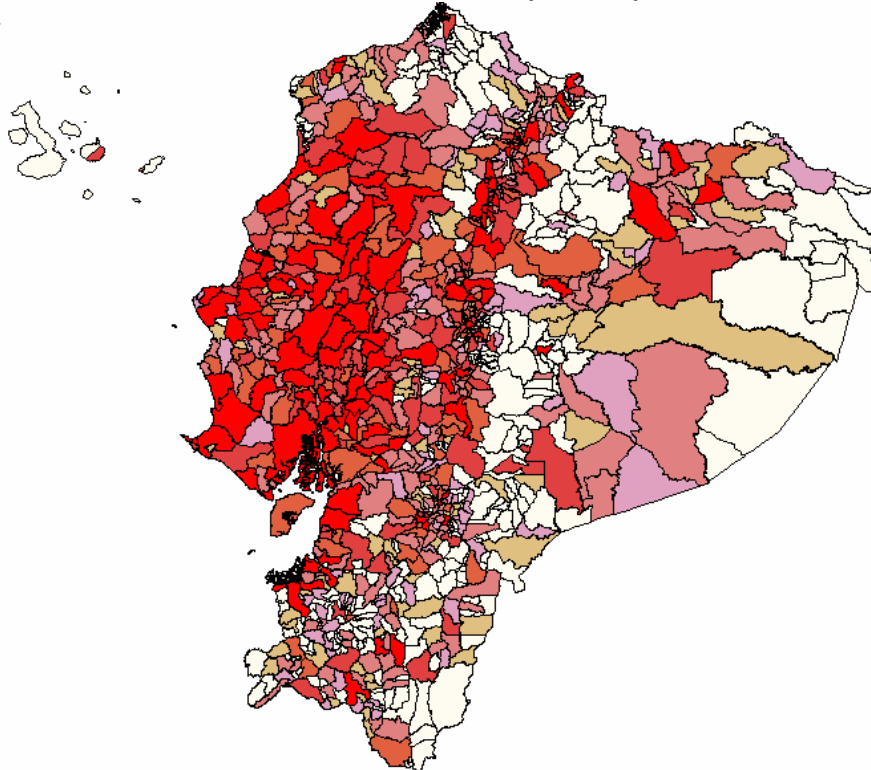
En las parroquias rurales reside alrededor del 27% de los ecuatorianos, es decir, aproximadamente 3.6 millones de personas. El 73% restante se ubica en zonas urbanas, principalmente en Quito y Guayaquil, ciudades en las que la población urbana alcanza los 3.8 millones de personas.

La población del Ecuador está altamente concentrada sobretodo en la región costa (ver mapa siguiente), y por supuesto en los polos urbanos más grandes (“ciudades grandes”) Quito, Guayaquil y Cuenca, cuya población de las tres ciudades asciende a 1’413.179, 1’994.518 y 278.995 habitantes, respectivamente, según datos del VI Censo Nacional de Población y V de Vivienda -2001.

⁷ El 90% de los presidentes de las juntas parroquiales entrevistados en el estudio en mención, manifestaron que la principal actividad económica que se desarrolla en sus parroquias es la agricultura o la ganadería.

⁸ El 16% de los presidentes de las juntas parroquiales entrevistados en el estudio en mención, manifestaron que la migración es la principal amenaza que tienen como organización.

Gráfico 2: Densidad Poblacional por Parroquia



	Intervalo	Desde	Hasta
1		86.0	806.0
2		806.0	1,291.0
3		1,291.0	1,786.0
4		1,786.0	2,339.0
5		2,339.0	3,214.0
6		3,214.0	4,477.0
7		4,477.0	6,292.0
8		6,292.0	9,267.0
9		9,267.0	17,100.0
10		17,100.0	1,994,518.0

Fuente: SIISE 4.0

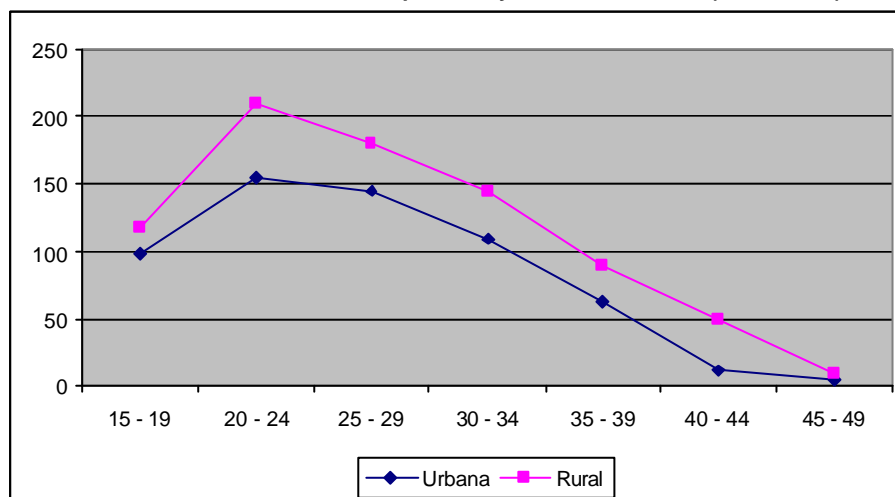
A nivel país, prácticamente no existen diferencias en cuanto al número de hombres y mujeres. Así, al nacer, la relación es de 1.05 hombres por cada mujer. Entre la población de menos de 15 años ésta es de 1.04 hombres por cada mujer; en el segmento de entre 15 y 64 años existen 0.99 hombres por cada mujer; y, entre la población de 65 años en adelante, 0.89 hombres por cada mujer. Es decir, en promedio, la relación es casi uno a uno aunque conforme la población avanza en edad, existirían más mujeres que hombres. La esperanza de vida entre los hombre es de 73.55 años y en las mujeres, de 79.43 años. Sin embargo, la fecundidad en el Ecuador coadyuva a elevar la pobreza.

Los mecanismos a través de los cuales los altos niveles elevados de fecundidad contribuyen a la reproducción de la pobreza pueden sintetizarse en tres: a) una prole más numerosa reduce la capacidad de consumo de los hogares; b) disminuye el bienestar de todos sus miembros; y, c) disminuye la capacidad de acumulación de activos.

Mientras mayor es el nivel educativo alcanzado por las mujeres, mejor es el comportamiento reproductivo, la planificación familiar, el uso de los servicios de salud y las prácticas relacionadas con su salud y la de sus hijos. Como se muestra en el Gráfico 1, en el área rural más de un tercio de las mujeres de entre 15 y 49 años de edad ha terminado la educación primaria; y, casi un cuarto de ellas ha cursado parte de la educación secundaria sin haberla completado. Sólo 7 de cada 100 ha recibido educación superior.

En cambio, en las áreas urbanas más de un tercio de las mujeres de dicho grupo etáreo ha cursado, además de la educación primaria, parte de la instrucción secundaria. Por otro lado, 23 de cada 100 mujeres que viven en las ciudades posee educación superior o de postgrado.

Gráfico 3: Tasas de fecundidad por edad y área de residencia (1999 – 2004)



Fuente: INEC, ENDEMAIN 2004
Elaboración: Hexagon Consultores

La importancia del sector rural no radica sólo en el hecho de ser generador de bienestar para su población sino también por los encadenamientos productivos que éste presenta con el resto de la economía y por garantizar la seguridad alimentaria de la población. Como se explica en este documento, buena parte de la población rural está distribuida en una gran cantidad de asentamientos, algunos de ellos de hasta menos de 300 habitantes. Esta dispersión demográfica limita las posibilidades de satisfacción de las necesidades básicas y repercute en la prevalencia de insuficiencias en materia de provisión de servicios como educación, salud y servicios básicos como agua potable, alcantarillado o electricidad.

El enfrentar los desequilibrios económicos, sociales y ambientales así como los impactos negativos y las expectativas insatisfechas de las reformas económicas de las últimas décadas, especialmente profundos en el área rural, es una necesidad urgente que tiene el país si pretende crecer bajo criterios de equidad.

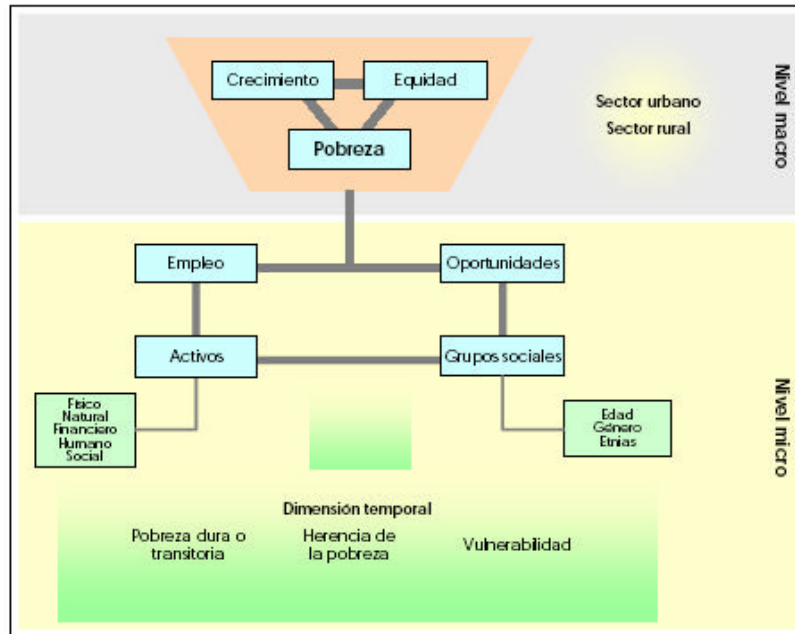
Adicionalmente, nuevas demandas surgen desde las propias zonas rurales en función de los recursos endógenos de que disponen estos territorios y que están relacionados con la biodiversidad y los recursos naturales y su importancia como espacios vitales. Pero además, las demandas por una mayor atención a lo rural nacen también desde lo urbano ya que los mismos polos de desarrollo y concentración poblacional enfrentan cada vez más problemas al aumentar el número de sus habitantes como resultado de la migración de la población desde el campo a la ciudad ante la falta de condiciones de vida apropiadas y de oportunidades.

Por lo tanto, el desarrollo sostenible del país debe incluir una nueva concepción de lo rural vinculada con:

- El aumento de la producción, la productividad y la seguridad alimentaria;
- La preservación del territorio y el rescate de los valores culturales para fortalecer la identidad nacional;
- El desarrollo de una nueva cultura agrícola y rural que permita la conservación de la biodiversidad y los recursos naturales;
- El aumento de los niveles de participación de sus habitantes para fortalecer el desarrollo democrático y la ciudadanía rural; pero sobre todo,
- El desarrollo humano como eje central del crecimiento económico.

Lo antes descrito puede visualizarse a través de la siguiente ilustración en la que se muestra cómo los elementos a nivel macro (crecimiento con equidad para superar la pobreza) se vinculan con aquellos del nivel micro (empleo; oportunidades; activos o capital físico, natural, financiero, humano, social; y grupos sociales).

Gráfico 4: Elementos a nivel macro y micro para superar la pobreza



Fuente: “Alcanzando las Metas del Milenio: una mirada hacia la pobreza rural y agrícola”; Dirven M.; CEPAL; 2004. Adaptado de Köbrich, Villanueva y Dirven; 2003.

Es decir, el crecimiento económico tiene un efecto directo sobre la disminución de la pobreza porque genera oportunidades que permiten que la población genere riqueza a través del empleo asalariado o por cuenta propia. Sin embargo, para que esto ocurra se requiere de una base sólida de Activos y Grupos sociales.

Entre los Activos físicos se cuenta la dotación de infraestructura principalmente de servicios básicos y vial; como parte del capital natural la dotación misma de recursos naturales de la zona (tierra, suelo, clima, agua, localización); el capital financiero incluye la disponibilidad y el acceso a servicios de inversión y financiamiento de las inversiones así como la presencia de subsidios; el capital humano consistente en el grado de formación y productividad de los individuos (número de personas, edad, educación, conocimientos, capacidades, salud); y, el capital social, entendido como el conjunto de normas y relaciones que permiten la acción colectiva.

Por su parte, los grupos sociales se refieren a la composición misma e integración de la población; es decir, al número de hombres y mujeres; de niños, jóvenes y adultos; de mestizos, indígenas, blancos, negros, mulatos y otros; y de cómo estos aportan y reclaman beneficios a la sociedad.

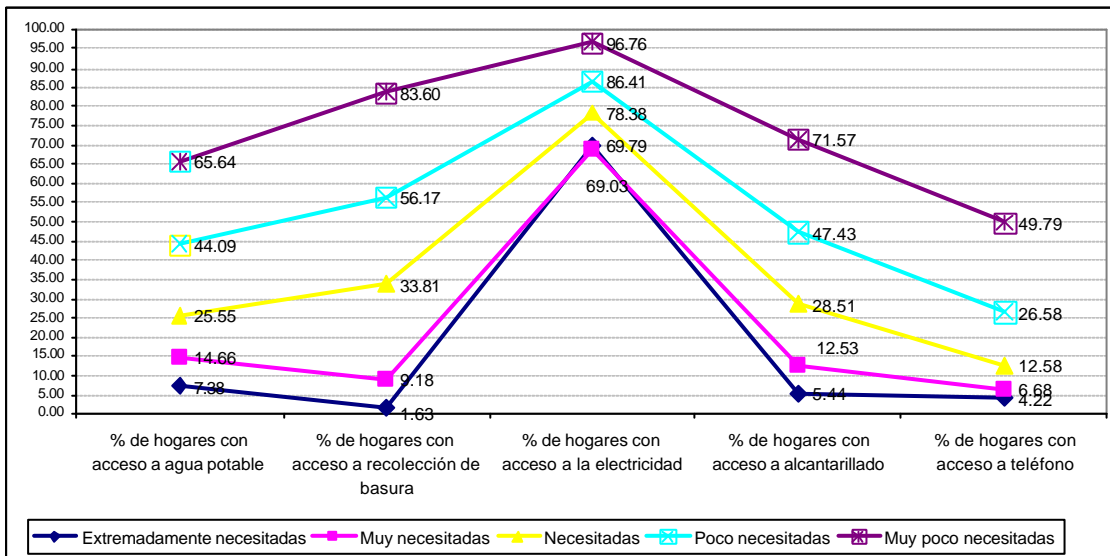
Si esta base, conformada por los Activos y los Grupos sociales, es inexistente difícilmente se podrá romper con el círculo vicioso de pobreza, transmisión intergeneracional de la pobreza y vulnerabilidad, entendida esta última como la mayor susceptibilidad a ser afectado por un fenómeno cualquiera éste sea: natural, antrópico, económico o social.

Como se puede apreciar en la siguiente ilustración, las poblaciones que habitan en las parroquias rurales del país enfrentan importantes dificultades especialmente en lo que respecta a la provisión de agua potable, alcantarillado, recolección de basura, telefonía fija y, en menor proporción, electricidad.

Así, de los hogares ubicados en las parroquias que, según el Índice de Condiciones de Vida (ICV), son consideradas como extremadamente necesitadas sólo el 7.38% cuenta con acceso a agua potable, el 1.63% a servicio de recolección de basura, el 5.44% a alcantarillado y el 4.22% a telefonía fija. Aunque la cobertura del servicio eléctrico es más alta, 7 de cada 10 hogares cuentan con éste.

Aunque la provisión de servicios básicos en las parroquias rurales agrupadas en la categoría "Muy poco necesitadas", según el ICV, es mejor que en las "Extremadamente necesitadas", éstas presentan también deficiencias. Así, sólo el 65.64% de los hogares cuenta con acceso a agua potable, el 83.6% con acceso a recolección de basura, el 71.57% con acceso al alcantarillado y el 49.79% con servicio de telefonía fija. En cambio, el acceso al servicio eléctrico es prácticamente total con un 96.76% de hogares de esta categoría con cobertura.

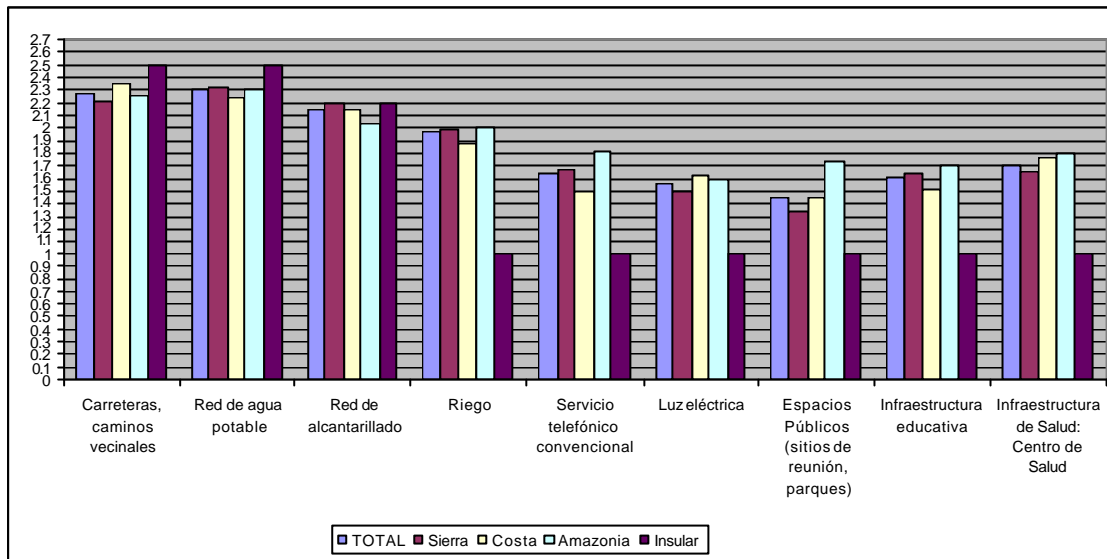
Gráfico 5: Provisión de servicios básicos en las parroquias rurales (Categorización por ICV)



Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda, 2001

Elaboración: Hexagon Consultores

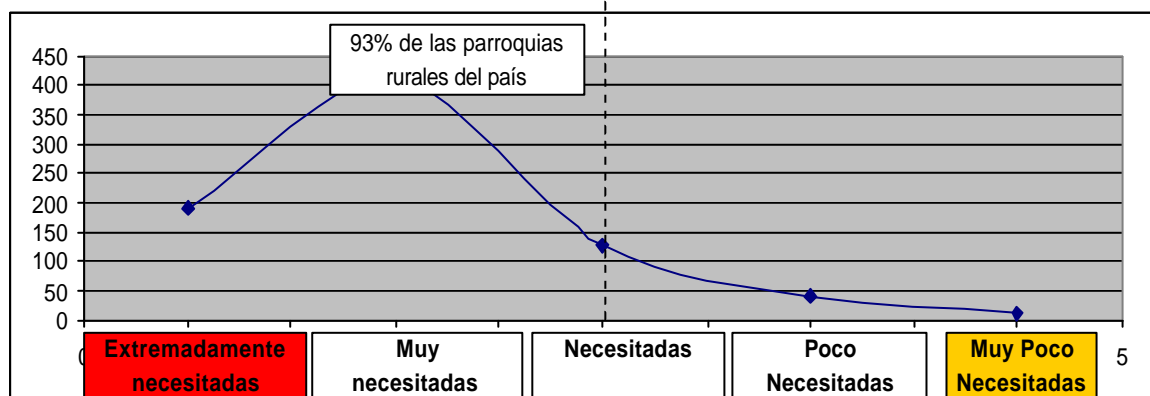
Gráfico 6: ¿Cuáles son las obras prioritarias en su parroquia?



Fuente: Encuestas a representantes de las Juntas Parroquiales Rurales, Enero – Febrero, 2007
Elaboración: Hexagon Consultores

Así entonces, a nivel nacional, la obra más requerida es la red de agua potable, seguida por carreteras y caminos vecinales, red de alcantarillado y riego, según las respuestas dadas por los representantes parroquiales¹⁰. A estas se suman otras, importantes pero menos importantes que las antes mencionadas: inversión en infraestructura de salud, telefonía fija, infraestructura educativa, electricidad y espacios públicos.

Gráfico 7: Distribución de las parroquias por ICV



Fuente: SIISE, a partir del Censo 2001
Elaboración: Hexagon Consultores

⁹ Mientras más prioritaria es la obra, mayor es el valor asignado. Así 3= Muy prioritaria, 2= Prioritaria; 1= Menos prioritaria.

¹⁰ Encuestas realizadas a los presidentes de las Juntas Parroquiales en el Proyecto realizado entre Hexagon Consultores y CONAJUPARE.

Los siguientes cuadros muestran porcentajes de emigración al exterior y migración interna. De allí podemos ver que el mayor porcentaje de emigración procede del sector rural (64%), pero lo contrario ocurre con la migración interna ya que son jóvenes de los sectores urbanos (17%) quienes en su mayoría migran a diferencia del sector rural (10%).

Gráfico 8: Migrantes al exterior
(porcentaje respecto al total de migrantes)

Población Juvenil emigrante	Jóvenes urbanos	Jóvenes rurales
De 15 a 18 años	6,6%	10,7%
De 19 a 24 años	24,8%	33,1%
De 25 a 29 años	19,1%	20,1%
Total población 15 – 29 años	50,5%	63,9%

Fuente: VI Censo de Población y V de Vivienda – INEC (2001)
Elaboración: SIJOVEN-SIISE

Gráfico 9: Migrantes al interior
(porcentaje respecto al total de migrantes)

Población Juvenil inmigrante	Jóvenes urbanos	Jóvenes rurales
De 15 a 18 años	4,3%	2,6%
De 19 a 24 años	8,4%	4,8%
De 25 a 29 años	4,7%	3,0%
Total población 15 – 29 años	17,4%	10,5%

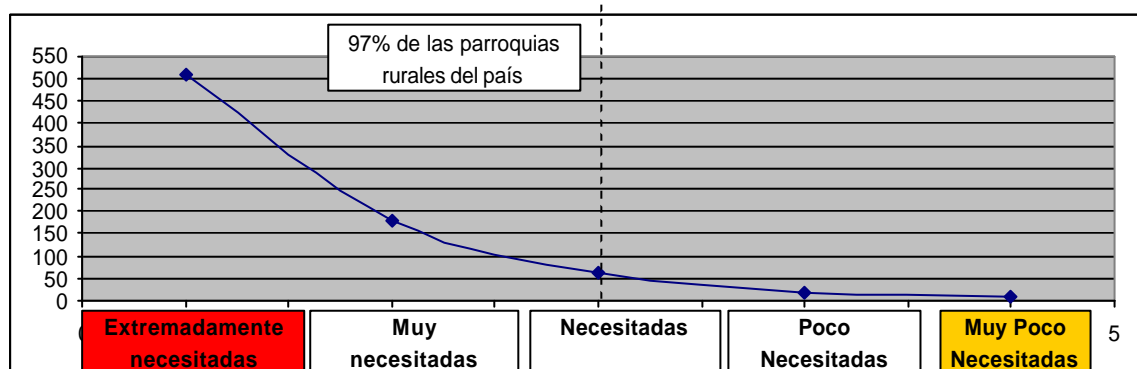
Fuente: VI Censo de Población y V de Vivienda – INEC (2001)
Elaboración: SIJOVEN-SIISE

En cuanto a las actividades económicas y productivas, los condicionamientos fundamentales de los factores económicos en las unidades geográficas de análisis (parroquias) dependen primordialmente de la concentración de los asentamientos poblacionales (ciudades, parroquias, poblados), densidad poblacional (número de habitantes por unidad geográfica) y aspectos relacionados a la movilidad laboral, y que determinan el nivel de absorción del mercado para a fuentes de trabajo, tipo de actividad productiva desarrollada, y acceso a los mercados.

Al mismo tiempo, las políticas sociales y su capacidad de atención y cobertura depende también de los factores mencionados, tomando en cuenta que la concentración poblacional implica también la concentración de problemas de infraestructura, vivienda y acceso a servicios, que difícilmente pueden ser cubiertos de forma adecuada por su nivel y complejidad.

Los niveles de pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), por ejemplo, están ligados directamente a estos fenómenos poblacionales, y por lo tanto, la superación de la pobreza medida tanto a través de esta metodología, como evaluada por nivel de consumo o de ingresos, requerirá no solamente de esfuerzos diseccionados hacia el mejoramiento de las condiciones productivas, de explotación económica, ni a esfuerzos de mejoramiento presupuestario de los organismos seccionales o programas oficiales de subvenciones.

Gráfico 10: Distribución de las parroquias por NBI

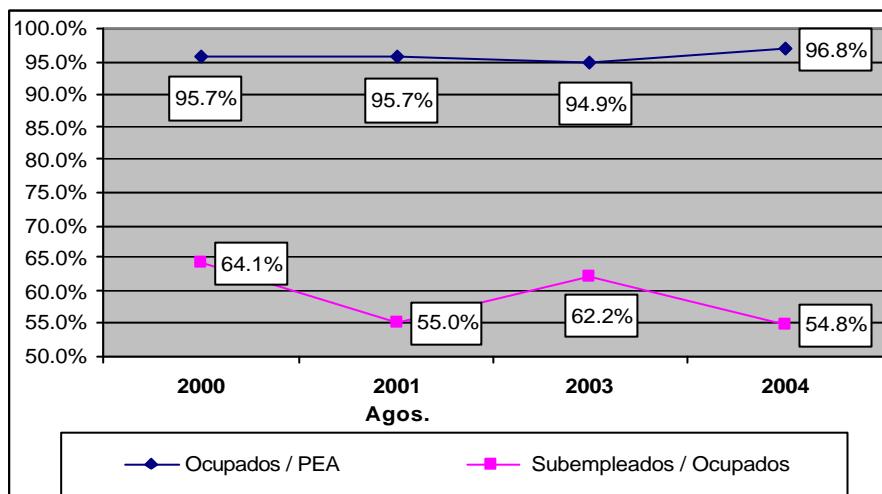


Fuente: SIISE, a partir del Censo 2001
Elaboración: Hexagon Consultores

El mejoramiento de las condiciones generales de empleo se evidencia en la disminución del nivel de subempleo. La tendencia en los cuatro años de información disponible, demuestra su decrecimiento, alcanzando un nivel de 54,8% sobre el total de ocupados, aproximadamente 1,23 millones de personas en el área rural (ver Gráfico 4). Así mismo, las actividades y la composición del mercado laboral rural ha sufrido importantes modificaciones en el periodo post dolarización; el porcentaje de personas involucradas en actividades agrícolas asciende a un nivel del 70% del total de la PEA, demostrando así la importancia de esta actividad del sector primario en la economía.

Por otro lado, la población rural dedicada a actividades del Sector Moderno¹¹ de la Economía, se ha reducido ligeramente pasando de un 10,5% de la PEA en el 2000 a 8,5% en el año 2004, y la tendencia continúa a la disminución. Cómo entender este fenómeno requiere de una mayor profundización del análisis, sin embargo, pueden identificarse infinidad de factores influyentes, como una aproximación se pueden mencionar: la reprimarización de la economía ecuatoriana, evidente a través de los datos expuestos en donde el sector agrícola ha ido incorporando cada vez a una mayor población. Factores migratorios, que son de difícil aproximación de forma de identificar la relación con los sectores del empleo, sin embargo, es evidente la influencia que ha significado en el sector rural este fenómeno y que precisamente se acentuó en el año de 1999 y 2000.

Gráfico 11: Evolución del Empleo Rural / Ocupación y Subempleo



Fuente: INEC / Datos ENEMDU, años correspondientes.

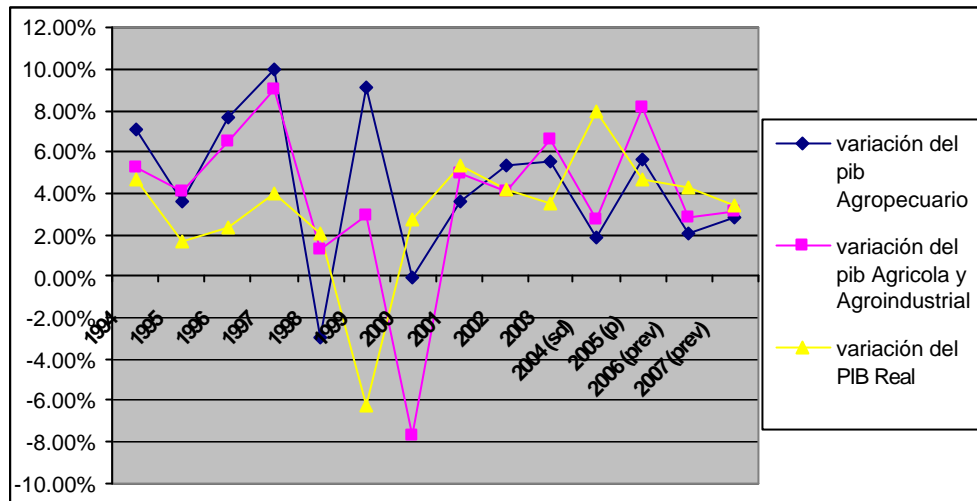
El sector agropecuario es una de las principales fuentes de generación de riqueza del sector rural, lo que demuestra su participación e importancia en el Producto Interno Bruto, pero aún más importante, su dinámica eminentemente rural y campesina encierra una serie de aspectos socio-culturales que son una fuente de identidad nacional y son inconmensurables en términos económicos.

Sin embargo, para entender su importancia es fundamental entender su dimensión económica. El sector agropecuario nacional, que incluye agricultura, ganadería, pesca, caza y silvicultura, ha participado en la última década con aproximadamente el 10,28% del PIB real nacional; sin embargo, tomando en cuenta las actividades agroindustriales su participación promedio de la década asciende a aproximadamente a 17,52% del PIB real¹².

¹¹ En el sector moderno o formal se incluyen dos segmentos de ocupación: el privado y el público, los ocupados en empresas pequeñas, medianas y grandes (establecimientos con 6 ó más ocupados) y a los ocupados por cuenta propia en actividades profesionales y técnicas (Fuente: OIT).

¹² Cálculos en base a la información de las Cuentas Nacionales del Banco Central del Ecuador.

Gráfico 12: Tasas de crecimiento del sector agropecuario y agroindustrial



Fuente: Cuentas Nacionales del Banco Central del Ecuador
Elaboración: Hexagon Consultores

En la última década el crecimiento registrado del sector agropecuario supera los niveles de crecimiento tanto del PIB agroindustrial, como de la economía en general. El PIB real creció desde el año 1997 en un promedio de 3,3% mientras que el sector agroindustrial que incluye la producción primaria (agropecuaria) creció en aproximadamente 3,5%. El sector exclusivamente agrícola creció en un promedio de 3,92%, demostrando así su importancia relativa; sin embargo, en los últimos dos años, según datos del BCE tanto el PIB agrícola como el PIB agroindustrial han crecido de una manera más moderada y en menor escala que la economía nacional (ver gráfico anterior). Esta dinámica se relaciona también a la importante generación de ingresos nacionales provenientes del sector petrolero y que han modificado la dinámica de las cuentas nacionales.

3. Mecanismos de Participación al Interior de las Parroquias

Según el Artículo 18 de la Ley de Juntas Parroquiales, la Asamblea Parroquial se constituye en la máxima instancia de participación de los habitantes de una parroquia.

Las juntas parroquiales no cuentan con el apoyo de todos sus miembros debido a que¹³:

- No existen las facilidades para la presencia de las personas en las asambleas. Este hecho se genera por dos motivos: no ha habido una adecuada convocatoria o las condiciones de acceso son difíciles;

¹³ Datos tomados de: Conajupare (2007).

- Existe desconocimiento de lo que implican las asambleas parroquiales y su incidencia en la vida de la población;
- Los miembros de las juntas parroquiales, aún cuando fueran electos por votación de la parroquia, no gozan de la popularidad necesaria;
- No existen los suficientes incentivos para su asistencia y participación, ya que existen limitantes para expresar sus ideas libremente o el costo de oportunidad de dejar a sus familias y/o negocios es muy alto; y,
- Hay una apatía generalizada en la población.

Cuando alguna de estas situaciones se presenta, es fundamental desarrollar mecanismos que promuevan la conciencia entre las personas, de que son ellas las llamadas a construir procesos de transformación local y a trabajar por su desarrollo.

Un mecanismo para lograr esta concientización es la socialización de “buenas experiencias” que existen y que muestran el trabajo mancomunado de todos los habitantes de las parroquias, que han logrado gestiones importantes mediante el trabajo comunitario (mingas) y el establecimiento de veedurías ciudadanas.

4. Coordinación y Planificación de las Juntas Parroquiales con otras Instancias Gubernamentales y No Gubernamentales

Uno de los principales problemas institucionales que se presentan en las parroquias rurales, es la falta de coordinación que existe, entre las Juntas Parroquiales y los Consejos Provinciales y Municipales.¹⁴

En este sentido, a pesar de que las juntas parroquiales están facultadas por la Ley a gestionar recursos y a presentar un plan operativo anual que incluya obras y proyectos a ser incorporados en el presupuesto municipal y en el provincial, en la práctica esto no se hace realidad (con excepciones como las obras de cogestión que lleva adelante el Gobierno de la Provincia de Pichincha). Según los presidentes de las Juntas Parroquiales rurales, esto se daría principalmente por factores como:

¹⁴ De hecho, para el 11% de los presidentes de las juntas parroquiales rurales encuestados, la falta de coordinación con las otras instancias de gobierno es la principal debilidad que tienen las organizaciones que presiden.

- El caciquismo al interior de algunas parroquias que impide la solicitud de obras de beneficio común;¹⁵
- La politización de las alcaldías y gobiernos seccionales, que en muchos casos atenderían sólo a las parroquias cuyos dirigentes tienen la misma línea política;
- Las distancias que existen entre algunas parroquias y las cabeceras cantonales y provinciales, que dificultan el acceso de las autoridades parroquiales a los entes de gestión;
- La falta de capacidad de gestión por parte de algunas autoridades parroquiales; y,
- La falta de recurso humano técnico y capacitado para desarrollar proyectos y conseguir algunos de los requisitos.

Los municipios y consejos provinciales tienen la obligación de coordinar la ejecución de sus obras con las juntas parroquiales y sus planes de desarrollo, permitiendo que éstas sean entes de control y vigilancia. Cosa que normalmente no sucede, debido a ciertos factores como:

- El desconocimiento de las juntas parroquiales como la máxima autoridad al interior de las parroquias y de su rol al interior de su territorio;¹⁶
- Las diferencias políticas entre las autoridades de los gobiernos provincial o cantonal con las de las juntas parroquiales;
- La ausencia de procesos de planificación del desarrollo local al interior de cada nivel de gobierno;
- La existencia de estructuras organizacionales de los gobiernos locales poco adecuadas para facilitar la coordinación con los otros niveles de gestión pública;
- El celo y el deseo de “protagonismo” por parte de los municipios y consejos provinciales, en la consecución de los proyectos y obras en las parroquias;
- La falta de transparencia en los procesos de licitación, contratación y ejecución de las obras a realizarse en cada parroquia; y,
- La falta de recursos humanos, técnicos, organizativos y físicos al interior de las juntas parroquiales para desarrollar un apropiado proceso de monitoreo y

¹⁵ En este sentido, el asesor de las Juntas Parroquiales de Esmeraldas manifestó que ésta es la mayor debilidad de la organización de las juntas, y que incluso son los gobiernos seccionales los que colaboran con esta desorganización porque reparten los recursos de acuerdo a la afinidad política que mantienen con ciertos presidentes y representantes de las juntas.

¹⁶ Uno de cada tres presidentes de las juntas parroquiales rurales encuestados, señalan que la principal amenaza que tienen es la falta de reconocimiento a su organización y su gestión.

control de obras en su parroquia, que incluya la conformación de comités de veeduría social y rendición de cuentas.

Aunque no es una situación de la mayoría de parroquias, existen experiencias interesantes por medio de las cuales algunos gobiernos locales han decidido desarrollar modelos de planificación y presupuestos participativos. Este es el caso de los autodenominados “gobiernos locales alternativos”.

El objetivo de este enfoque “alternativo” es impulsar una gestión pública incluyente, en constante retroalimentación con la población y que integre una visión estratégica en el uso de los recursos naturales para la prestación de servicios.

Debido al poco tiempo de existencia legal y a las debilidades institucionales de algunas de ellas, las experiencias de desarrollo local, son pocas pero muy interesantes. Cabe señalar que la mayoría de juntas parroquiales que tienen algún dinamismo son las que se localizan en los ámbitos rurales de las ciudades capitales de provincia o que están dentro de la órbita de influencia de los ya mencionados “gobiernos alternativos”.

Algunos ejemplos interesantes son:

- El Consorcio de Juntas Parroquiales del Cantón Cuenca, provincia del Azuay, que adaptó la metodología de presupuestos participativos en la implementación de los planes parroquiales, los mismos que están centrados en el desarrollo de infraestructura productiva, acceso a crédito agropecuario y sistemas de comercialización rural;
- En el cantón Azogues, provincia de Cañar, sus juntas parroquiales rurales están involucradas en experiencias de presupuesto participativo, pues, con base en los diagnósticos parroquiales están priorizando las obras de infraestructura, especialmente de riego y alcantarillado, a través de asambleas comunales; y,
- Las juntas parroquiales de Guayllabamba, del Distrito Metropolitano de Quito en la provincia de Pichincha y Santa Ana, del cantón Cuenca de la provincia del Azuay, que son consideradas modelos exitosos de gestión directa y que desarrollan y ejecutan planes, programas y proyectos en forma autónoma, con recursos autogestionados o recibidos para administrarlos directamente.



A continuación se detallan algunas experiencias en las que se visibilizan ejemplos de mecanismos de coordinación entre las juntas parroquiales y otros actores:

Las Juntas Parroquiales Rurales de Los Ríos y el Consejo Provincial.- La Asociación de Juntas Parroquiales de Los Ríos -y el Consejo Provincial, mantienen una excelente relación que se refleja a través de diferentes mecanismos de coordinación. Así, el Consejo Provincial de Los Ríos, no sólo realiza asambleas periódicas en las que incorpora a las juntas parroquiales y a través de su participación prioriza obras y ejecuta presupuestos, sino que además ha establecido *una oficina permanente* con técnicos que apoyan a las juntas parroquiales en el diseño y elaboración de proyectos, para apoyar en su gestión.

Las Juntas Parroquiales Rurales de Cuenca y el Municipio de Cuenca.- El caso del Municipio de Cuenca, que a partir de su Plan de Gobierno Municipal ha creado las condiciones políticas, jurídicas y tecnológicas necesarias para emprender un nuevo modelo de trabajo con sus 35 juntas, de las cuales 21 son rurales. Creando un *departamento de apoyo* a las juntas parroquiales el cual ha venido desarrollando una serie de actividades: i) procesos de capacitación en temas de planificación estratégica, administración financiera y contabilidad, ii) equipamiento de las oficinas de las juntas parroquiales, y iii) asistencia técnica para el diseño y elaboración de proyectos y estudios.¹⁷

El Municipio y la Asociación de Juntas Parroquiales Rurales de Cuenca han desarrollado y forman parte de otros mecanismos de coordinación para el trato de determinados temas: i) el *comité consultivo permanente* para la seguridad ciudadana, en el cual participan representantes de ambas instituciones así como de otras relevantes como: Consejo Provincial, Policía Nacional, organizaciones barriales, medios de comunicación, Comisión de Derechos Humanos, Cámaras de la Producción, entre otros; y, ii) el *Observatorio de Políticas Públicas del Azuay*; en donde a través de esta instancia conformada por representantes de distintas universidades, ONGs y gremios, se discute periódicamente sobre el diseño, implementación y seguimiento de distintos proyectos.

La Municipalidad de Cuenca realiza el seguimiento y evaluación del presupuesto participativo a cada una de las juntas parroquiales del cantón.

Las Juntas Parroquiales Rurales de Pichincha y los otros niveles de gobierno.- Para el caso de Pichincha, el Consejo Provincial no sólo que ha provisto de una oficina y un vehículo a las Asociación de Juntas Parroquiales, sino que mantiene una estrecha relación que se plasma a través de diferentes mecanismos, como por ejemplo: i) Ninguna obra que sea solicitada por alguna comunidad o barrio será atendida en el Consejo Provincial, sino cuenta primero con un *visto bueno* de su

¹⁷ Para mayor información revisar el Plan de Gobierno Municipal del Cantón Cuenca.

respectiva junta parroquial. ii) Existe un *Reglamento de Co-gestión*, que está siendo probado en donde se norma la gestión y administración de recursos del Consejo Provincial y de las Juntas Parroquiales, para la implementación de obras pequeñas.

En relación al cantón Quito, existe también una importante coordinación entre sus juntas parroquiales rurales y el Municipio. Por ejemplo: i) la *transferencia de competencias*, como la recolección de basura y el rol de comisarios, del Municipio a las juntas parroquiales; ii) la *firma de convenios* entre las juntas parroquiales rurales y empresas municipales como el EMAP para el mantenimiento del alcantarillado, mantenimiento y limpieza de cunetas y sumideros, o la lectura, impresión y cobro de cartillas.

Las Juntas Parroquiales Rurales de Imbabura y el Consejo Provincial.- Es conocida también la coordinación que existe entre las juntas parroquiales de Imbabura y su Consejo Provincial. El Presidente de las Juntas Parroquiales manifestó que esto se ha conseguido gracias a *reuniones semanales* con el jefe de planificación del gobierno provincial, con el cual se analizan los avances que se dan en las obras y proyectos que se ejecutan en cada junta. Además se realizan *reuniones cada trimestre* con el Prefecto y todos los jefes departamentales del Consejo Provincial, en donde se monitorea y se evalúa la ejecución del presupuesto.

En estas reuniones se definen los roles que cada gobierno asumirá, se negocia la participación en las obras y se coordina, a partir de un *convenio de participación* en cada caso, la realización de mingas, la colaboración con trabajadores diarios, la consecución de ciertos materiales, entre otros, para disminuir el costo de la obra a favor de las respectivas juntas parroquiales.

Algunos de los casos más interesantes de trabajo coordinado entre las juntas parroquiales y otros actores locales, son aquellos convenios y logros alcanzados realizados con PROLOCAL, los mismos que se detallan en el siguiente numeral.

5. Capacidad de Gestión de las Juntas Parroquiales

Aun cuando las juntas parroquiales tienen una corta vida jurídica, existen varias de ellas que han logrado desarrollar sus competencias a través del mecanismo de “aprender haciendo”, demostrando así que con voluntad y el apoyo de otras entidades, se pueden adquirir las destrezas necesarias para que las juntas parroquiales sean los verdaderos gestores del desarrollo de las parroquias a las que representan.

Un ejemplo claro de esta situación, son los más de 200 convenios firmados, por un monto que supera los USD 3,5 millones, con más de 100 Juntas Parroquiales, que han



asumido la responsabilidad de ser entidades ejecutoras de diferentes actividades y proyectos co-financiados con PROLOCAL.

El papel de entidades ejecutoras con PROLOCAL, implica: (i) el manejo administrativo y (ii) el manejo financiero de cada una de las actividades y proyectos. En el primer caso, incluye la apertura de cuentas en entidades financieras locales, la convocatoria para la contratación y adquisición de bienes y servicios, la evaluación de propuestas y proformas, y la entrega de reportes periódicos a PROLOCAL. En el segundo caso, se incluye el manejo de los desembolsos de recursos de PROLOCAL, la gestión para conseguir fondos de contraparte, el monitoreo de inversiones y gastos y la rendición de cuentas.

Dos casos en los que se hace evidente la capacidad de gestión desarrollada por las juntas parroquiales, son los de las parroquias Nambacola del cantón Gonzanamá en la provincia de Loja, y la parroquia La América del cantón Jipijapa en la provincia de Manabí.

En el primer caso, en Nambacola, se han realizado once actividades con PROLOCAL, entre proyectos productivos de crianza de gallinas, cerdos y otros animales menores, así como proyectos de riego y agua para el consumo humano, lo cual ha implicado la contratación de técnicos, la adquisición de bienes, la organización de los beneficiarios y el manejo de recursos para su implementación.

Además, esta parroquia sirvió como entidad ejecutora para firmar un convenio de fortalecimiento que incluye la capacitación en temas de liderazgo y procesos administrativos, equipamiento y de planificación, en todas las juntas parroquiales del cantón Jipijapa.

En este sentido, para el Coordinador Regional de PROLOCAL en Loja, las juntas parroquiales son los mejores socios estratégicos que tienen, ya que: (i) ellos conocen mejor la realidad de las comunidades en las que se va a invertir; (ii) por su nivel de convocatoria, permiten que se firmen convenios tripartitos en donde no sólo PROLOCAL y las juntas parroquiales intervienen, sino también los líderes comunitarios; (iii) por su capacidad de gestión han superado los montos de contraparte previstos inicialmente; y, (iv) realizan procesos participativos de veedurías y rendición de cuentas.

Otro ejemplo claro de la capacidad de gestión que han desarrollado las juntas parroquiales, se refleja en el hecho de que la gran mayoría canalizan (o están en proceso de hacerlo) los programas del Ministerio de Inclusión Económica y Social, entre otros: las encuestas/inscripciones para el Bono de Desarrollo Humano y las raciones alimenticias del Programa Aliméntate Ecuador.

Por otra parte, resulta también interesante cómo algunas juntas parroquiales, a base de su gestión, han conseguido el apoyo de otros actores públicos y privados, nacionales e internacionales, gracias a los cuales se han podido elaborar planes de desarrollo parroquial que, actualmente, se encuentran en ejecución.

6. Conclusiones: Las Juntas Parroquiales dentro de la Propuesta de Reordenamiento Territorial del Estado

A continuación se presentan los principales anuncios realizados por la SENPLADES, en cuanto a la reforma democrática del Estado, en lo estipulado en el proyecto de Constitución elaborado por el CONESUP y varias propuestas de descentralización desarrolladas por instituciones públicas y privadas.

El objetivo del proceso es la reconstrucción policéntrica del Estado con un esquema de Estado, regiones y gobierno locales fuertes. La reorganización territorial la presentan dentro de un proceso de agregación de provincias para la conformación de regiones, iniciando por la descentralización y desconcentración para finalizar en la autonomía de cada una de ellas. En este aspecto, dentro del posible marco legislativo se lo señalaría como un proceso gradual progresivo y obligatorio, que se fomentará a través de instrumentos e incentivos institucionales, fiscales y de gestión territorial.

Las ciudades de Quito y Guayaquil tendrán la denominación de Distritos Metropolitanos Autónomos, equivalentes a la región. Dentro del Proyecto de Constitución presentado por la Comisión del CONESUP a la Asamblea Constituyente se presenta como requisito para ser Distrito metropolitano el tener una población mayor a un millón de habitantes ya sea en un solo cantón o entre varios colindantes. Las regiones deberán constituir entidades equilibradas en demografía, recursos y posibilidades de desarrollo, al compararlas entre ellas.

Se apoyará la conformación de gobiernos intermedios, con funciones claras, eliminando la actual superposición de funciones y reasignando competencias entre los actuales Organismos de Desarrollo Regional, Gobernaciones, Prefecturas, delegaciones ministeriales, entre otros. La descentralización estará acompañada de una profunda desconcentración del Estado y tendrá como insumo una clara matriz de competencias entre los distintos niveles de gobierno tanto en lo administrativo cuanto en lo fiscal.

La gestión del territorio ecuatoriano debe estar relacionada con el Sistema Nacional de Planificación, a través del cual se propenderá a un nuevo pacto territorial tendiente a reducir las inequidades territoriales, mejorar las condiciones ambientales, minimizar los conflictos de uso del suelo y ocupación del territorio, promover el desarrollo endógeno; y, generar condiciones para la creación de valor y el fomento de la competitividad territorial.

La planificación debe ser multi-direccional, de manera que vincule lo nacional, lo regional y lo local, así como lo sectorial y lo territorial, a fin de generar un nexo entre planificación y presupuestación, que garantice recursos y logro de objetivos regionales y nacionales de desarrollo. Dentro de la propuesta se establece la eliminación de las preasignaciones y la discrecionalidad del gasto público. Se debe analizar las leyes especiales para cuantificar su efecto redistribuidor y realizar una propuesta concreta sobre su mantenimiento o eliminación, enfocando el marco normativo en la generación de la Cohesión Social-Territorial.¹⁸

La propuesta de SENPLADES señala que en el mediano y largo plazo se establecerán tres niveles de gobierno: nacional, intermedio (regional) y local (municipal). No se debe pretender la desaparición de las provincias, ya que son instituciones que han sido acogidas por la población, y deberían fortalecerse en su rol de gobiernos intermedios para fortalecer la conformación del nuevo ordenamiento territorial dentro de un proceso de mediano a largo plazo, que incluya la generación de capacidad e identidad en los nuevos territorios que se vayan generando.

Dentro de las regiones se busca promocionar mecanismos de democracia participativa, para la construcción de la agenda pública, toma de decisiones, control ciudadano, acceso a la información pública y, co-gestión pública, privada y comunitaria. Otros hechos de transcendencia son: la conformación de distritos electorales plurinominales, los mismos que serán un incentivo para la construcción de la representación política regional; y el reconocimiento de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas.

En este contexto de reforma, las Juntas Parroquiales juegan un papel fundamental, por su cercanía con la población, para convertirse dentro, del marco legislativo y, en la

¹⁸ Expresión de solidaridad, que busca favorecer el desarrollo equilibrado del territorio, la reducción de las diferencias estructurales entre regiones y la verdadera igualdad de oportunidades entre las personas

práctica en los actores que promuevan la participación y control social para la construcción de una verdadera democracia participativa, y de mecanismos que acerquen a la población hacia la gestión pública, ejerciendo control y rendición de cuentas, y definiendo las estrategias de desarrollo que se vinculen con los planes regionales y la planificación nacional (enfocándola en el logro de resultados), generando un lógica de desarrollo que va desde lo micro hacia lo macro, con parámetros de eficiencia y solidaridad.

En este sentido, es indispensable la generación del marco necesario dentro de la Constitución y de las Leyes pertinentes para el fortalecimiento institucional y de gestión de las Juntas Parroquiales, así como el establecimiento de funciones para: planificación (presupuesto y prioridades), control (acceso y calidad) de bienes y servicios públicos, definición de objetivos de desarrollo, creación de capital humano y social, seguimiento y evaluación de la inversión pública y de organismos no gubernamentales, control de recursos naturales, gestión del medio ambiente (conservación y manejo), manejo de desechos, controlador de la gestión pública y co-gestor de obras locales.

Bibliografía

- Acosta Villar, Diódoro (1988); “Las Municipalidades y los Gobiernos Regionales”, Lima, INICAM.
- AME (1992), “Agenda Municipal”, Quito – Ecuador.
- Ayala Cueva, José Luis (1993), “Análisis Financiero y Regional de los Gobiernos Locales, 1982 – 1990: La Gestión de los Servicios Urbanos”, PUCE, Quito.
- Barrera, Augusto (1999); “Ecuador: un modelo para [des]armar”, Ecuador, Producciones Digitales UPS.
- Campuzano, A. (2001), “Gobernabilidad democrática, esferas públicas y culturas políticas: las bases institucionales de la gestión participativa para el desarrollo local en el Ecuador”, Centro de Investigaciones Ciudad, Quito – Ecuador.
- CONAJUPARE (2007); ‘Estudio Técnico y Económico de la situación de Inversión Pública en las Parroquias Rurales de Ecuador y Desarrollo de una Programación Conjunta de Inversiones FISE – CONAJUPARE’; Estudio desarrollado por Hexagon Consultores; Ecuador.
- GESTIÓN, Economía y Sociedad (2004); “Municipios y descentralización, las contradicciones de un proceso asumido a medias”; DINEDICIONES; Quito – Ecuador; # 126.
- Guzmán Galvis, Gabriel Antonio; “La Importancia de la Instancia Local en la Consecución del Desarrollo Humano Sostenible”; <http://www.desmarginalizar.com/articulos/articulo1.htm>.
- Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya (2005), “Perfil de Gobernabilidad en el Ecuador”, Barcelona.
- Medina, N. (2006), “El Funcionamiento de la Juntas Parroquiales Rurales con relación al Marco Jurídico Vigente”, Universidad Técnica Particular de Loja, Loja – Ecuador.
- Mideros, Andrés (2005); “Descentralización y Gestión Municipal del Desarrollo”; Pontificia Universidad Católica del Ecuador; Quito – Ecuador.
- Muriel, J. (2007), “Informe General de la Investigación de los Modelos de Gestión de Seis Parroquias Rurales Seleccionadas”, CONAJUPARE, Quito – Ecuador.
- Torres, V. (2004), “Innovando la institucionalidad local”, Red Internacional de Participación para el Manejo Sostenible de los Recursos Naturales.

TRAMASOCIAL (1999); “Descentralización”; Quito – Ecuador.

Verdesoto, L. (2001), “Las agendas de desarrollo de los noventa”, CEPLAES, Quito – Ecuador.

Muñoz, Pabel (2007), “Sobre la necesidad de formatear nuestra manera de pensar la Reforma del Estado, ¿Hay posibilidades de discutir nuevas propuestas para profundizar la desconcentración, la descentralización y las autonomías, en el marco de una reforma democrática del Estado?.