



UNIVERSIDAD TÉCNICA PARTICULAR DE LOJA

La Universidad Católica de Loja

ESCUELA DE CIENCIAS JURÍDICAS

MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO

La administración de las Juntas Parroquiales y su rol en el Desarrollo Local según el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD

Tesis de Grado previo a la
Obtención del título de Magíster
en Derecho Administrativo.

AUTORA

Abg. Tania Elizabeth García Córdova

CENTRO UNIVERSITARIO LOJA

DIRECTOR

Dr. Pablo Augusto Zambrano Albuja

Loja, 2012

Dr. Pablo Zambrano
DOCENTE – DIRECTOR DE LA TESIS

CERTIFICA:

Que el presente trabajo de investigación, realizado por la estudiante: Tania García Córdova, ha sido orientado y revisado durante su ejecución, ajustándose a las normas establecidas por la Universidad Técnica Particular de Loja; por lo que autorizo su presentación.

Loja, 1 de marzo de 2012



.....

DIRECTOR

AUTORÍA

Yo, Tania Elizabeth García Córdova, como autora del presente trabajo de investigación soy responsable de las ideas, conceptos, procedimiento y resultados vertidos en el mismo.

.....
Tania García Córdova
1102099213

CESIÓN DE DERECHOS DE AUTOR

Yo, Tania Elizabeth García Córdova, declaro SER AUTORA DEL PRESENTE TRABAJO Y EXIMO expresamente a la Universidad Técnica Particular de Loja y a sus representantes legales de posibles reclamos o acciones legales.

Adicionalmente declaro conocer y aceptar la disposición del Art. 67 del Estatuto Orgánico de la Universidad Técnica Particular de Loja que en su parte pertinente textualmente dice: "Forman parte del patrimonio de la Universidad la propiedad intelectual de investigaciones, trabajos científicos o técnicos y tesis de grado que se realicen a través, o con el apoyo financiero académico o institucional de la Universidad.

Loja, 21 de mayo 2012

.....
Tania Elizabeth García Córdova

1102099213

AGRADECIMIENTO

A la Universidad Técnica Particular de Loja, sus directivos, profesores y personal por brindarme la oportunidad de continuar superándome.

A los miembros de la Junta Parroquial de la parroquia Malacatos, actores sociales y ciudadanos que con sus opiniones contribuyeron al desarrollo y finalización de este trabajo investigativo.

DEDICATORIA

A mi esposo, apoyo permanente de mi vida e incansable
luchador por la descentralización y la equidad

A mis hijos, ejemplo de esfuerzo y logros profesionales y
personales

INDICE DE CONTENIDOS

CAPÍTULO I 6

EVOLUCION JURIDICO ESTRUCTURAL DE LAS JUNTAS PARROQUIALES RURALES EN EL ECUADOR.....6.

- 1.1. Analisis histórico institucional de las Juntas Parroquiales desde la independencia hasta la Constitución de 1998 que las declara gobiernos seccionales autonomos”.....6
 - 1.1.1. Constitución Política de la República del Ecuador 1998.....10
 - 1.1.2. Ley Orgánica de Juntas Parroquiales Rurales y su Respectivo reglamento.....10
 - 1.1.3. Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social.....12
 - 1.1.4. Ley de Régimen Municipal.....12
 - 1.1.5. Ley de Mediación y Arbitraje.....12
- 1.2. Aspectos relevantes de la Constitución de 1998 y del 2008, con respecto a las Juntas Parroquiales _ **¡Error! Marcador no definido.**13
 - 1.2.1. Marco Constitucional de 1998.....13
 - 1.2.2. La Constitución de Montecristi 2008.....16
- 1.3. Estructura organica de la Junta Parroquial Rural 20
- 1.4. Normativa legal que regula la administración y gobernabilidad de las juntas parroquiales (resoluciones y disposiciones generales de aplicación parroquial 21

CAPÍTULO II28

EL ROL DE LAS JUNTAS PARROQUIALES Y SU ARTICULACIÓN EN EL CONTEXTO LOCAL, REGIONAL Y NACIONAL

- 2.1. Las nuevas competencias de los gobiernos parroquiales rurales a partir del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)_ 23

2.2.	Mecanismos para la gestion participativa en el contexto de la Descentralizacion ...	31
2.3.	Descentralizacio, Autonomía y Gobierno	35
2.4.	Efectiva rendicion de cuentas como practica de Buen Gobierno y no de publicidad institucional y politica].....	37
2.5.	La relación de las juntas parroquiales con los GAD provinciales y municipales.....	39

CAPÍTULO III

LOS SISTEMAS ADMINISTRATIVOS LOCALES: ESTUDIO DE CASO

	<u>PARROQUIA MALACATOS</u>	41
3.1.	La organización de la Junta Parroquial de Malacatos y sus Interrelaciones.....	41
	3.1.1. Ubicación geográfica de la parroquia Malacatos	41
	3.1.2. Datos demográficos	42
	3.1.3. División político administrativa de la junta parroquial de Malacatos	42
3.2.	Investigacion de campo.....	45
	3.2.1 Analisis de resultados	46
3.3.	Factores que intervienen en el accionar de la junta parroquial	59
	3.3.1. Factor político.....	59
	3.3.2. Factor financiero	60
	3.3.3. Factor institucional	60
	3.3.4. Factor geográfico	61
3.4.	Analisis FODA para la administracion y gestion de las juntas parroquiales.....	62

CAPÍTULO IV	64
-------------------	----

PROPUESTA JURIDICA Y ADMINISTRATIVA.	64
---	----

4.1.	Las Juntas parroquiales rurales en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.....	64
4.2.	Modalidades de Gestión administrativa de las juntas Parroquiales rurales.....	68
4.3.	La planificación parroquial, los Planes operativos anuales, POA y el Consejo de Planificación.....	70
4.4.	El rol del Consejo Nacional de Competencias y el Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales CONAGOPARE.....	73
4.5.	La Asamblea Parroquial, sus atribuciones y competencias.....	76
4.6.	Reformas indispensables al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD.....	76
4.6.1...	Reformas que se proponen	77
CAPITULO V.....		80
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....		80
5.1.	Conclusiones.....	80
5.2.	Recomendaciones.....	83
BIBLIOGRAFIA.....		86

RESUMEN

El presente trabajo ha sido realizado en función de contribuir a clarificar la actual situación de las juntas parroquiales rurales y hacer sugerencias y recomendaciones en orden a robustecer la equidad territorial de nuestra Patria y su sistema democrático. Se hace referencia a la evolución histórico, constitucional y legal de las juntas parroquiales rurales en el Ecuador desde la independencia hasta la Constitución de 2008 que las declara como Gobiernos Autónomos Descentralizados, GAD; se analiza las competencias asignadas a los GAD parroquiales a partir de la vigencia del COOTAD, y se detalla los mecanismos requeridos para la gestión participativa, la rendición de cuentas, el contexto de la descentralización, gobierno y autonomía; se presenta los resultados de la investigación sobre el estudio de caso de la parroquia Malacatos de la provincia de Loja, analizando el contexto o factores que influyen en el accionar de la junta parroquial; se analiza las modalidades de gestión administrativa, la planificación, el rol del Consejo Nacional de Competencias y el Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales, CONAGOPARE, y se propone reformas indispensables al COOTAD que permitan a las juntas parroquiales actuar en un marco de coordinación efectiva con los GAD municipales. Y provinciales.

INTRODUCCION

Si hay un capítulo fundamental desde la perspectiva del desarrollo y la democratización del Estado Ecuatoriano, ese es precisamente el relativo a su estructura territorial, es decir, a su indispensable descentralización que haga posible que las comunidades locales retomen un papel dinámico en la construcción de la prosperidad global.

Se ha dicho y con mucha razón, que no hay desarrollo posible sin equidad, y, que no hay equidad económico social sin equidad territorial. Por tanto uno de los cambios fundamentales que debió emprender el Estado ecuatoriano en este proceso, fue precisamente el de la descentralización autonómica y la desconcentración regionalizada para generar equidad territorial.

Desde la Constitución de 1998 el Estado ecuatoriano ha señalado que las parroquias son gobiernos locales autónomos. La Constitución vigente ha ratificado y dado mayor amplitud a este concepto, sin embargo es indispensable promover un marco jurídico que robustezca efectivamente este nivel de Gobierno cercano a la población rural.

La pregunta que se plantea y que permite orientar esta investigación es:

¿De conformidad con el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD, qué funciones permiten a las Juntas Parroquiales tener un marco de coordinación efectiva con los Gobiernos Autónomos Descentralizados, GAD; a fin de poder contar con un espacio propio donde actuar

y, por lo tanto, asegurar una eficiente inversión de los recursos públicos en el ámbito parroquial?

Hipótesis propuesta:

“Las competencias de las juntas parroquiales no están definidas con claridad en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD, por tanto, hay superposición de funciones y competencias en la estructura orgánica y territorial del Estado.”

Este enunciado se convierte en un referente para descubrir las fortalezas y debilidades del marco jurídico vigente.

Los Objetivos Específicos planteados son:

- Estudiar el marco legal de la estructura orgánica y funcional de las juntas parroquiales rurales.
- Identificar los requerimientos de la junta parroquial rural para llevar a cabo actividades de planificación y promover la participación y el control social.
- Analizar la conveniencia de vincular estrechamente a las juntas parroquiales rurales con los GAD provinciales que tienen un rol primordialmente rural.
- Plantear una redefinición de las competencias de las juntas parroquiales en materia de planificación, ordenamiento territorial y acción administrativa y su relación con los GAD municipales.

El presente trabajo de investigación está desarrollado en cinco capítulos, cuyos contenidos sintéticos se detalla a continuación:

El primer capítulo, **EVOLUCION JURIDICO ESTRUCTURAL DE LAS JUNTAS PARROQUIALES RURALES EN EL ECUADOR**, hace referencia a un análisis histórico, constitucional y legal de las juntas parroquiales rurales en el Ecuador, desde la independencia hasta la Constitución de 1998 que las declara como gobiernos seccionales autónomos.

Luego se presenta un estudio de la evolución jurídica normativa de la junta parroquial rural, desde que se les provee de institucionalidad autónoma o propia, Constitución de 1998 hasta la aprobada en el 2008.

En el segundo capítulo, **EL ROL DE LAS JUNTAS PARROQUIALES Y SU ARTICULACIÓN EN EL CONTEXTO LOCAL, REGIONAL Y NACIONAL**, se hace un análisis de las competencias asignadas a los Gobiernos parroquiales rurales a partir de la vigencia del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD); así como se detalla los mecanismos requeridos para la gestión participativa; la rendición de cuentas; el contexto de la descentralización; conceptualización de los términos: Descentralización, Gobierno y Autonomía.

El tercer capítulo, **LOS SISTEMAS ADMINISTRATIVOS LOCALES: ESTUDIO DE CASO PARROQUIA MALACATOS (LOJA)**, se presenta los resultados de la investigación propuesta, analizando además el contexto o factores que influyen en el accionar de la junta parroquial de Malacatos perteneciente al cantón Loja, provincia de Loja. Se destaca las opiniones de los actores sociales así como

también la opinión anónima de los ciudadanos de la parroquia seleccionada como estudio de caso.

El cuarto capítulo referido a la **PROPUESTA JURIDICA Y ADMINISTRATIVA de las juntas parroquiales**, se analiza las modalidades de gestión administrativa, la planificación, el rol del Consejo Nacional de Competencias y el Consejo Nacional de Gobiernos parroquiales rurales CONAGOPARE; y, se propone las reformas indispensables al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización COOTAD, que permitan a las juntas parroquiales actuar tener un espacio propio donde actuar y un marco de coordinación efectiva con los otros GAD.

Finalmente, con las conclusiones y recomendaciones culmina el presente trabajo de investigación, relacionado con *la administración de las juntas parroquiales y su rol en el desarrollo local según el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)*, en orden a robustecer la equidad territorial de nuestra Patria y su sistema democrático basado en la plena y abierta participación de la ciudadanía en el manejo de la cosa pública administrada con eficiencia garantizando la igualdad de oportunidades de intervención de la ciudadanía y de los actores sociales locales.

CAPITULO I

EVOLUCION JURIDICO ESTRUCTURAL DE LAS JUNTAS PARROQUIALES RURALES EN EL ECUADOR

1.1. Análisis histórico institucional de las juntas parroquiales desde la Independencia hasta la Constitución de 1998 que las declara “gobiernos seccionales autónomos”

En Ecuador, como en la mayor parte de países de Iberoamérica, las parroquias tienen su origen en la estructura territorial de la Iglesia que ubicó al frente de las comunidades un párroco, encargado en principio de la “cura de almas”, es decir de la espiritualidad, pero que frente al vacío de la presencia del Estado y sus estructuras de participación política y de gobierno, se convirtió en una autoridad con amplios niveles de intervención en el progreso o adelanto material y social de las comunidades rurales.

Las juntas parroquiales nacen formalmente en 1824, cuando nuestro país pertenecía a la Gran Colombia, siendo reconocidas legalmente por el Congreso General de Colombia, el 23 de junio del mismo año, a través de la “Ley de División Territorial, en respuesta a diversas presiones regionales y locales. (Ramón, G: 416)¹.

¹ Ramón, G, citado por Marcelo Torres,(2004); “Las Juntas Parroquiales Rurales como nueva instancia de gobierno seccional autónomo: ventajas, limitaciones y perspectivas.”; Maestría en Políticas Sociales. Tesis; FLACSO.

En la presidencia de Vicente Rocafuerte, en 1835, se puso en vigencia el funcionamiento de las juntas parroquiales, *“las mismas que estaban integradas por dos alcaldes y un síndico con las características similares a los municipios”*.²

La Constitución de 1861, en el Art. 96, señalaba que habrá municipalidades provinciales, cantonales y parroquiales; luego en la Constitución de 1945, Art.106, se crea la figura de consejo parroquial con algunas competencias como: administrar las rentas parroquiales, atender el mejoramiento de los servicios públicos, gestionar obras de infraestructura, entre otras. Así mismo, tanto las municipalidades como consejos provinciales y parroquiales podían dictar ordenanzas, acuerdos y resoluciones.

Posteriormente en cada parroquia rural se instituyó una junta cuyos miembros debían elegirse por votación popular, sus funciones eran las de determinar la prioridad de las obras de interés parroquial y controlar los respectivos fondos, vigilar la dotación de servicios públicos.

El Presidente de la República, José María Velasco Ibarra, en 1970, emitió un decreto para que las juntas parroquiales actúen únicamente como auxiliares de los municipios, es decir, adscritas a la institución edilicia, asignándoles el rol de custodios de los bienes municipales en el territorio de la parroquia y garantes o supervisores de la prestación de servicios públicos.

Durante la mayor parte del período republicano las juntas parroquiales fueron mecanismos de participación social y de gestión de la comunidad en el gobierno municipal; por lo regular, los cabildos establecían una comisión de parroquias

²Ibid

rurales integrada por concejales, que se encargaban de coordinar con las parroquias o sus juntas parroquiales o “pro mejoras” las obras o los servicios públicos a prestarse. Los miembros del comité parroquial o junta pro mejoras de la parroquia eran elegidos por los asistentes convocados de manera pública e indeterminada a una asamblea anual organizada y coordinada por el municipio y sus decisiones, salvo casos de recursos de autogestión, tenían un valor referencial ante el municipio y su ayuntamiento cantonal.

En la actualidad las juntas parroquiales rurales son las instituciones representativas de base en la sociedad ecuatoriana. La Constituyente de 1998 las reconoce por primera vez como Gobiernos Seccionales Autónomos, definiendo su status jurídico, su composición y atribuciones.

En mayo del 2000 se realiza la primera elección de sus miembros, y, “en la Asamblea de Montecristi (2008), *alcanzaron el estatuto de Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD) y, se les asignaron competencias exclusivas. En el 2010 se promulgó el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) instrumento legal destinado, a organizar el territorio para su desarrollo*”³ el mismo que en concordancia con la Constitución de Montecristi les señala competencias a las juntas parroquiales. Es necesario destacar que, el marco legal de las juntas parroquiales rurales se ha desarrollado dentro de los temas de la descentralización y desconcentración del Estado.

Existe en la actualidad un marco institucional en donde se encuentran representadas a nivel nacional por el Consejo Nacional de Juntas Parroquiales del

³ Remache, A. (2011). Potencialidades para la maduración de la Junta Parroquial Rural como GAD, En: “Ágora Política, Descentralización y Autonomía: Retos del COOTAD”. Quito-Ecuador, p.32

Ecuador - CONAJUPARE, que a partir del 18 de junio del 2011, cambió de denominación por Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales del Ecuador - CONAGOPARE; a nivel provincial están representadas por las asociaciones provinciales, a nivel cantonal por las asociaciones cantonales. Gracias a su lucha, han logrado que se emitan las leyes necesarias y que el Estado les provea de un financiamiento básico. En poco tiempo han ganado prestigio, apoyo social y significativos logros en la organización y la puesta en marcha de obras de beneficio local. En el presente trabajo me referiré a la evolución jurídica normativa de las juntas parroquiales, desde que se les provee de institucionalidad autónoma o propia:

a). Constitución Política de la República del Ecuador, 1998.-

La Asamblea Constituyente de 1998 en la Carta Política reconoció a las juntas parroquiales rurales como gobiernos seccionales autónomos, en base a la tradición política y capacidad organizativa de las mismas.

b). Ley Orgánica de las Juntas Parroquiales Rurales y su respectivo Reglamento.

La Ley Orgánica de juntas parroquiales se publicó en el Registro Oficial 193 del 27 de octubre del 2000 y su reglamento fue publicado el 27 de septiembre del 2001. Se promulgó con el objeto de "*establecer los principios y normas generales que regulen el funcionamiento de las juntas parroquiales rurales*" y sus

disposiciones sean aplicadas en *el “ámbito geográfico que corresponda a la circunscripción territorial de las juntas parroquiales rurales, constituidas como gobiernos seccionales autónomos”*.

Sus **atribuciones** son:

- Cumplir y hacer cumplir las disposiciones establecidas en la Constitución y en la ley, dar cumplimiento a ordenanzas, instructivos y reglamentos de la República, así como los acuerdos y resoluciones emitidas de conformidad con la ley por la propia junta parroquial dentro de su circunscripción territorial.
- Conformar la asamblea parroquial, como el espacio que garantice y promueva la participación ciudadana.
- Coordinar con los consejos provinciales y consejos municipales la ejecución de obras públicas y prestar servicios presupuestados dentro de la respectiva circunscripción territorial y su respectiva evaluación.
- Coordinar con otras entidades como la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas para prevenir acciones que impidan la alteración de la tranquilidad y el orden público y proteger la paz y la seguridad de las personas y bienes.

En cuanto a la **rendición de cuentas**, ésta tiene que ver con la transparencia de la gestión de la junta parroquial y con la construcción de espacios de participación ciudadana que promuevan consultas populares, impulsen la conformación de comités barriales o sectoriales, planteen reclamos y solicitudes ante los diferentes órganos administrativos del Estado, exijan la atención de obras y asuntos de interés comunitario, promuevan y coordinen la colaboración

de los moradores en mingas o cualquier otra forma de participación comunitaria, para la realización de obras de interés común. Lamentablemente, la “rendición de cuentas” ha sido tomada como una actividad institucional sin mayor relevancia.

Las Competencias se relacionan con la planificación, el control social y la rendición de cuentas. Esta ley, permitió a las juntas parroquiales establecer una estructura, más o menos acorde a su realidad y definir, en parte, sus atribuciones, competencias, la rendición de cuentas y el control social como lo señala claramente el capítulo I de de la ley en mención.

El reglamento, fue la norma secundaria dictada en razón de poder *reglamentar y normar los aspectos generales establecidos en la ley para facilitar su interpretación y aplicación por parte de los organismos parroquiales.*

La Ley de juntas parroquiales, al igual que su reglamento, fue derogado con el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización, COOTAD, en el marco de la nueva Constitución 2008.

c). Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social.-

Con la finalidad de descentralizar al Estado, se aprobó en el año de 1997 esta ley, y se publicó en el Registro Oficial 169, que en su Art. 3 establece: “*La descentralización del Estado consiste en la transferencia definitiva de funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos, especialmente financieros materiales y tecnológicos de origen nacional y extranjero de que son titulares las entidades de la Función Ejecutiva hacia los gobiernos seccionales autónomos a efectos de*

distribuir los recursos y los servicios de acuerdo con las necesidades de las respectivas circunscripciones territoriales.”

En lo que corresponde al rol de la junta parroquial, sus atribuciones se describen claramente en los artículos 39, 40 y 41.

d). Ley de Régimen Municipal.

La Ley de Régimen Municipal expedida el 27 de enero de 1966 creó las juntas parroquiales, instituyó los cabildos ampliados, entre otros aspectos. Las reformas y codificación se realizaron el año 2005, en donde las parroquias rurales, en razón de haberse elevado a nivel de ley Orgánica, *“para el caso de Municipios, un procedimiento contemplado ya en el Reglamento a la Ley de Descentralización (RO 349:18 de junio de 2001, que establecía términos perentorios obligatorios para la transferencia de las competencias y recursos solicitados, estos podían ser descentralizados a favor de los entonces denominados, Gobiernos Seccionales Autónomos, (consejos provinciales, municipios, juntas parroquiales) y bastaba tan solo la voluntad del Gobierno seccional y su auto declaratoria de capacidad operativa, para que empezara a regir un plazo perentorio y forzoso para la transferencia de las competencias y recursos que estos hayan decidido solicitar”*⁴.

De conformidad con el Art. 1 de esta ley, el municipio debía *“atender las necesidades de la ciudad, del área metropolitana y de las parroquias rurales de la*

⁴ Art.226 de la codificación de la Constitución de 1998, y artículos 9 y 10 del Reglamento a la Ley de Descentralización.

respectiva jurisdicción, y, el territorio de cada cantón comprende parroquias urbanas cuyo conjunto constituye una ciudad y parroquias rurales”.

Las exigencias para la creación de las parroquias rurales, de conformidad con el Art. 10 de la ley de Régimen Municipal eran: *en cuanto población, area territorial, existencia de un centro poblado que haga de cabecera parroquial, de características topográficas capaces de favorecer el ensanche apropiado de la población; y, la solicitud firmada por la mayoría de los vecinos mayores de 18 años, informe del respectivo consejo provincial, de la entidad pública encargada de fijar los límites internos de la República, sobre el área territorial y sus límites y aprobación de la ordenanza de creación de la parroquia por el Ministerio de Gobierno.* Aspectos que en la nueva Constitución cambiaron notablemente.

e). Ley de Mediación y Arbitraje.

Esta ley publicada en 1997, en su Art. 52 establece: *“Los gobiernos locales de naturaleza municipal o provincial, las cámaras de la producción, asociaciones, agremiaciones, fundaciones e instituciones sin fines de lucro y, en general, las organizaciones comunitarias, podrán organizar centros de mediación, los cuales podrán funcionar previo registro en el Consejo Nacional de la Judicatura. La comprobación de la falta de cumplimiento de los requisitos establecidos en la presente Ley y su Reglamento, por parte de un centro de mediación dará lugar a la cancelación del registro y su prohibición de funcionamiento”.*

Es necesario indicar que estos Centros de Mediación y Arbitraje como instancias de administración de justicia se han implementado en algunas ciudades del país,

no así en el sector rural, donde se han realizado esfuerzos aislados; sin embargo de que este sería un renglón de servicio público de enorme importancia para comunidades rurales aisladas donde la justicia se convierte en un trámite tan costoso e incierto y donde las juntas parroquiales podrían jugar un rol muy positivo, además de que, la actual ley del COOTAD, dentro de las atribuciones de la junta parroquial rural en el Art 62, señala que debe *“promover la implementación de Centros de Mediación y solución alternativa de conflictos según la Ley.”*

1.2. Aspectos relevantes del marco Constitucional de 1998 y del 2008, con respecto a las Juntas Parroquiales.

a). Marco Constitucional de 1998

La Asamblea Constituyente de 1998 *“expidió la décimo novena Carta Política el 5 de junio de 1998”⁵*, y, crea un tercer nivel al incorporar en la misma, la norma que otorga la categoría de Gobiernos Seccionales Autónomos a las parroquias rurales y que, según dice: *“recoge las demandas de los sectores sociales sobre los derechos y anhelos de los conglomerados rurales constituidos en parroquias.”* Así mismo, dentro de la administración del Estado introduce algunas reformas estructurales a fin de impulsar la descentralización y desconcentración de atribuciones y recursos a los gobiernos seccionales autónomos.

⁵ <http://www.monografias.com/trabajos58/historia-constitucional-ecuador/historia-constitucional-ecuador2.shtml>

Estas demandas, tanto sociales, políticas, como económicas, son recogidas en la Ley Orgánica de Juntas Parroquiales, para cuyo funcionamiento se elaboró el respectivo reglamento. Con estos antecedentes, se inicia una nueva instancia de gobierno seccional designada por elección popular y dotada de ciertas atribuciones y competencias específicas, según se afirma.

Las juntas parroquiales rurales con este nuevo carácter de gobiernos seccionales autónomos dejan de ser solamente espacios de gestión y participación, para constituirse en actores del desarrollo local y asumir responsabilidades determinadas en la Constitución y la ley, como señala el Art. 224 que: *“para la administración del Estado y la representación política existirán provincias, cantones y parroquias. Habrá circunscripciones territoriales indígenas y afro ecuatorianas que serán establecidas por la ley”*. Es decir, que los entes legalmente establecidos para la administración del Estado y la representación política serán las provincias, cantones y parroquias y las circunscripciones territoriales indígenas y afro ecuatorianas. Este concepto de territorialidad étnico cultural obedecía a la necesidad político coyuntural de estructurar un actor político de tipo étnico y los intentos de aplicación que se han dado hasta aquí, han resultado conflictivos y sin posibilidades reales de sostenibilidad.

El artículo 228, respecto de los gobiernos seccionales autónomos señala: *“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 afro ecuatorianas. Los gobiernos provincial y cantonal gozarán de plena autonomía y, en uso de su facultad legislativa podrán dictar ordenanzas, crear, modificar y*

suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras". Lo que se pretendía con esta Constitución, al crear este nuevo nivel, era que las decisiones sean tomadas por sus propios actores, que asuman su nuevo rol para alcanzar su desarrollo en su propia circunscripción territorial, y establecer, de esta manera, relaciones de cercanía y participación de la ciudadanía en las decisiones y problemas que afronte la parroquia, las mismas que se verán complementadas por otros artículos de la misma Constitución, como son: el artículo 229 que crea la posibilidad de que los cantones y parroquias se asocien para su desarrollo económico y social y para el manejo de los recursos naturales.

Así mismo, los artículos 231 y 232 permiten a los gobiernos seccionales autónomos generar sus propios recursos financieros y participar de las rentas del Estado, de conformidad con los principios de solidaridad y equidad.

“Los recursos para el funcionamiento de estos organismos estarán conformados por:

- 1. Las rentas generadas por ordenanzas propias.*
- 2. Las transferencias y participaciones que les corresponden. Los recursos que perciben y los que les asigne la ley.*
- 3. Los recursos que reciban en virtud de la transferencia de competencias. Se prohíbe toda asignación discrecional, salvo casos de catástrofe.”*

El Art. 235 establece que el presidente de la junta parroquial rural es elegido por votación popular, lo que significa un avance de representación y legitimidad ante la ciudadanía y los respectivos órganos del Estado.

Los Arts. 236 y 237 regulan las competencias de los órganos del régimen seccional autónomo, a fin de evitar la superposición y duplicidad de atribuciones, y las formas de control social y de rendición de cuentas.

“Este marco constitucional (1998) introdujo un régimen bastante amplio, donde todas las competencias del Gobierno Central son descentralizables, excepto las expresamente señaladas en la Constitución, éstas son, la defensa y seguridad nacional, la dirección de la política exterior y las relaciones internacionales, la política económica y tributaria del Estado, y la gestión del endeudamiento externo. Adicionalmente, consagra un modelo facultativo para los gobiernos sub nacionales, pero obligatorio para el Gobierno Central, con lo que, teóricamente, dejaba abierta una gama prácticamente interminable de posibilidades de descentralización de competencias, propiciando un posible caos competencial”⁶

b). La Constitución de Montecristi 2008

La nueva Constitución de la República del Ecuador, que se promulgó el 20 de octubre de 2008, mediante Registro Oficial No. 449, en su parte pertinente define a la administración del Estado como descentralizada, cuestión que ya no es optativa como la anterior Constitución, sino obligatoria como debió ser desde su inicio ya que en tratándose de derecho público, sus normas no son opcionales.

⁶ Bedón, G. (2011). La Descentralización y los GAD en el marco de la Constitución y del COOTAD: del dismantelamiento a la recuperación del rol del Estado. En: “Ágora Política, Descentralización y Autonomía: Retos del COOTAD”. Quito-Ecuador, p. 10.

En este marco de Estado constitucional de derechos y justicia vigente en nuestro país, en el Art. 238 se establece que el Estado no es solo el Gobierno Central, sino, adicionalmente, *“todos los niveles de Gobiernos Autónomos Descentralizados”*, incluidas las juntas parroquiales rurales, creándose una nueva denominación para los gobiernos seccionales autónomos. Así mismo, el mencionado artículo establece la autonomía de los gobiernos autónomos descentralizados, determinando al respecto que éstos *“gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana”*.

En lo que corresponde a las juntas parroquiales, en la nueva Constitución, de conformidad con el Art. 240 se manifiesta que: *“los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales. Las juntas parroquiales rurales tendrán facultades reglamentarias”* [el subrayado es propio]. Además, *“todos los gobiernos autónomos descentralizados, ejercerán facultades ejecutivas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales”*.

Es necesario resaltar que las facultades legislativas que se señalan en la Constitución para los GAD se limitan únicamente a la aprobación de ordenanzas, que son de inferior jerarquía que las leyes; en virtud de lo cual, al no tener éstos la potestad legislativa que constituye la esencia de la autonomía política, no están en condiciones de aprobar leyes, ni tampoco crear o modificar su propia institucionalidad que les permita el ejercicio del autogobierno. En el caso de las juntas parroquiales, su normatividad reglamentaria no puede entrar en

contradicción con la legislación municipal, provincial o nacional, ya que la facultad reglamentaria aparte de referirse exclusivamente al territorio de la parroquia, debe enmarcarse en la legislación superior que sobre la materia está vigente en el nivel cantonal, provincial o regional, de llegarse a establecer de acuerdo a la Constitución los gobiernos regionales autónomos.

Las competencias son asignadas de conformidad con lo que establece el Art. 267 de la Constitución vigente, para que les permita gobernar su territorio. Con esta asignación de competencias se trató de definir las funciones que cada uno de los GAD debe asumir y saber cuáles son sus obligaciones y facultades; lamentablemente al ser estos conceptos muy generales dan lugar a que se produzca la practicada superposición de funciones en todos los niveles, tal y como ha venido ocurriendo desde la Constitución de 1998.

Con respecto a los recursos financieros señalados en el Art. 270 y 271 de la Constitución del 2008, éstos no resultan suficientes para poder cumplir con las competencias asignadas a los gobiernos parroquiales. Por ejemplo: el monto de asignación presupuestaria del 2011 para las juntas parroquiales a nivel nacional fue de \$134'334.988,00; es decir, se decuplicó lo que recibieron desde su fundación; sin embargo, dividiendo este monto para las 802⁷ juntas parroquiales significaba una cifra correspondiente a cada junta parroquial que en la realidad no permite montar una administración local autónoma, ni peor aun contar con recursos para inversión. El monto promedio por gobierno parroquial para este

⁷ Artículo de prensa, Juntas Parroquiales recibirán \$ 145 millones en el 2012, [en línea], disponible en:
<http://expreso.ec/expreso/plantillas/nota.aspx?idart=2768260&idcat=19408&tipo=2>

año es de \$167.291 anuales, cantidad que no le permite a un gobierno parroquial desempeñar adecuadamente sus nuevas funciones.

Art. 274.- Los gobiernos autónomos descentralizados en cuyo territorio se exploten o industrialicen recursos naturales no renovables tendrán derecho a participar de las rentas que perciba el Estado por esta actividad, de acuerdo con la ley.

Este es un aspecto positivo y de justicia, ya que es necesario que existan medidas compensatorias tanto en el entorno inmediato como en la región donde se ubiquen estos proyectos.

La disposición constitucional sobre la planificación participativa para el desarrollo, en donde, como lo dispone la Constitución en el Art. 280, *El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores. Este plan, sumado al plan de ordenamiento territorial, “se constituye en un potencial para la transformación y el cambio que requieren los territorios dentro de un nuevo marco de descentralización, ya que son los orientadores de la acción pública, a través de la definición de políticas, objetivos, metas y estrategias de desarrollo”.*⁸

⁸ Corporación Promotora de las Comunidades Municipales de Colombia (2001), El Plan de Desarrollo Municipal y el Plan de Ordenamiento Territorial. En Guía para la Gestión Municipal, PROCOMUN , P.103.

1.3. Estructura orgánica de las Juntas Parroquiales Rurales

En concordancia con lo que dispone el Art. 255 de la Constitución de la República, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, (COOTAD), en el Art. 66 señala: *“la junta parroquial rural es el órgano de gobierno de la parroquia rural y estará integrada por los vocales elegidos por votación popular, de entre los cuales el más votado lo presidirá con voto dirimente de conformidad con lo previsto en la ley de la materia electoral. El segundo vocal más votado será el vicepresidente de la junta parroquial rural.”*

Esto contrasta con la anterior ley orgánica de Juntas Parroquiales, que fue derogada con la aprobación y puesta en vigencia del COOTAD, en ella se elegía directamente al presidente, vicepresidente y a los vocales. En la actualidad, este proceso se diluye en la elección general de vocales, en donde el vocal más votado será quien presida la junta parroquial, cuyas responsabilidades son asignadas de acuerdo a los resultados electorales unipersonales; de acuerdo con los requisitos y regulaciones previstas en la ley de la materia electoral, Art. 69 COOTAD.

Al presidente o presidenta de la Junta parroquial le corresponde ejercer la facultad ejecutiva y de representación legal y judicial del gobierno parroquial y a los vocales la labor de legislación, fiscalización y apoyo.

El Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, COOTAD, en el Art. 70, letra h). determina que entre las atribuciones del presidente o presidenta de la junta parroquial rural, están las de expedir el “orgánico funcional” del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural,

disposición que permite a los gobiernos seccionales autónomos cumplir las funciones y actividades de los diferentes niveles: directivo, ejecutivo, medio o de apoyo; los deberes y atribuciones de los miembros de la junta parroquial, el nombramiento de las comisiones de apoyo (comisiones permanentes y especiales) integradas por los vocales de la junta.

Todo esto debe realizarse dentro del marco normativo e institucional de la junta parroquial; para lo cual, se hace necesaria la elaboración de un reglamento, a fin de poder aplicar las disposiciones establecidas en la respectiva ley.

1.4. Normativa legal que regula la administración y gobernabilidad de las Juntas Parroquiales. (resoluciones y disposiciones generales de aplicación parroquial).

El Art. 67 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), señala que entre una de las atribuciones de la Junta parroquial está: *“a). Expedir acuerdos, resoluciones y normativa reglamentaria en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural, conforme este Código”*; por tanto, la herramienta legal que facilita la gobernanza y administración de las juntas parroquiales se basa en:

- la Constitución de la República vigente desde el 20 de octubre del 2008 que reconoce a las juntas parroquiales como gobiernos autónomos descentralizados;

- el Registro Oficial 303, publicado el 19 de octubre del 2010 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización que norma el ámbito de competencia de los GAD;
- El COOTAD que derogó la anterior ley y reglamento de juntas parroquiales,
- La disposición transitoria, VIGESIMO SEGUNDA del COOTAD que establece que todos los órganos normativos de los GAD deberán actualizar y codificar las normas vigentes en cada circunscripción territorial y crearán gacetas normativas oficiales, con fines de información, registro y codificación.

Estas resoluciones son aprobadas por todos los integrantes de la respectiva junta parroquial, es decir, su presidente, vicepresidente, primero segundo y tercer vocal, así como la secretaria tesorera.

Es importante indicar que para que las resoluciones puedan aplicarse, deba expedirse el respectivo reglamento que regula cada resolución, basados en la disposición de la misma y en un plazo de 30 días contados a partir de su aprobación, en la respectiva sesión de la junta parroquial correspondiente.

CAPITULO II

ROL DE LAS JUNTAS PARROQUIALES Y SU ARTICULACIÓN EN EL CONTEXTO LOCAL, REGIONAL Y NACIONAL

2.1. Las nuevas Competencias de los Gobiernos Parroquiales Rurales a partir del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD).

La Constitución 2008, en el Art. 267, asigna a las juntas parroquiales competencias exclusivas y varias concurrentes, además de que, posteriormente, podrán ser asignadas otras competencias adicionales o residuales.

La ley del COOTAD en los artículos 113, 114, 115, 125, 149 y 150 define a las Competencias como: *“capacidades de acción de un nivel de gobierno en un sector. Se ejercen a través de facultades. Las competencias son establecidas por la Constitución, la ley y las asignadas por el Consejo Nacional de Competencias”*, Art. 113.

Se entiende por nuevas competencias aquellas exclusivas señaladas en la Constitución sobre las que no eran titulares legalmente los gobiernos autónomos descentralizados; las concurrentes cuya titularidad corresponde a varios niveles de gobierno en razón del sector o gobierno, las competencias adicionales que les asigne el Consejo Nacional de Competencias; y, aquellas residuales que, transferidas por la función ejecutiva con anterioridad a esta ley, no se lo haya hecho con la correspondiente transferencia de recursos. (Art. 206).

Conforme se ha manifestado anteriormente, el marco constitucional ecuatoriano de 1998 en los artículos 225 y 226 establecía un sistema de transferencia de competencias que respondía a un principio opcional de estos gobiernos; es decir, que éstos decidían qué competencias podían asumir y ejercer individualmente, tal es el caso de las competencias de salud y educación que en la Constitución del 98 se descentralizaron hacia algunas municipalidades que así lo solicitaron; por ejemplo: las municipalidades de Loja, Quito y Guayaquil. Hay que resaltar que, por lo menos en este ensayo político administrativo, si bien no se entregaron los recursos necesarios, ni se exigió a los gobiernos autónomos descentralizados que asuman estas competencias por la forma como lo determinaba la misma Constitución en una suerte de descentralización “a la carta”; sin embargo de ello, algunos municipios dieron un paso adelante en el tema de la descentralización y asumieron con responsabilidad estas competencias, beneficiando a los sectores mayormente marginados. La experiencia del Municipio de Loja fue muy positiva en esta materia.

En la actualidad, con la vigencia de la nueva Constitución, se creó por parte de los constituyentes *“un sistema nacional de competencias de carácter obligatorio y progresivo”* que, respetando los principios fijados por la Constitución sobre el tema, será definido por ley (art. 239). Además, este sistema de descentralización de competencias estará condicionado por el Plan Nacional de Desarrollo que será obligatorio para todos los gobiernos autónomos descentralizados como lo disponen los Arts. 241 y 242 de la referida Constitución.

En el capítulo IV del COOTAD, en el ejercicio de las competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural, se mencionan a las siguientes:

- La planificación del desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial, en coordinación con el gobierno cantonal y provincial;
- La planificación, construcción y mantenimiento de la infraestructura física, los equipamientos y los espacios públicos de la parroquia, contenidos en los planes de desarrollo e incluidos en los presupuestos participativos anuales;
- La planificación y mantenimiento de la vialidad, en coordinación con los gobiernos provinciales;
- Incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias, la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente;
- Promover la organización de los ciudadanos de las comunas, recintos y demás asentamientos rurales, con el carácter de organizaciones territoriales de base;
- Gestionar, coordinar y administrar los servicios públicos que le sean delegados o descentralizados por otros niveles de gobierno;
- Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias; entre otras.

Este tema que es una obligación constitucional presenta algunas interrogantes que no están clarificadas ni en la Constitución ni en el COOTAD. Se han asignado mayores competencias exclusivas a las juntas parroquiales rurales,

pero sin especificar con claridad las funciones y roles para cada nivel de gobierno, ni tampoco definir la coordinación entre los GAD; existiendo “*superposición de funciones entre niveles*”⁹. Un ejemplo de ello es lo que señala el Art 132 y 134 del COOTAD, cuando menciona las competencias de gestión de **cuencas hidrográficas y la seguridad alimentaria**, que de acuerdo a la Constitución corresponde al gobierno regional, y que ahora el COOTAD agrega que será en coordinación con los gobiernos parroquiales y organizaciones comunitarias de agua pudiéndoseles, por tanto, delegar la gestión de operación y mantenimiento de acuerdo al Art. 133 del COOTAD, mientras que la competencia del riego o el aprovechamiento de los recursos hídricos de una cuenca es atribución exclusiva de los GAD provinciales, es decir de las prefecturas.

Sobre las competencias exclusivas determinadas en el Art. 261 de la Constitución 2008, Viciano (2009) dice: *..“En el caso de las parroquias rurales, las competencias exclusivas declaradas por la Constitución no pueden ser más concurrentes, como la propia Constitución señala. Tienen competencia exclusiva, en coordinación con los gobiernos provinciales, sobre la vialidad parroquial rural. Tienen competencia exclusiva sobre el incentivo de la actividad productiva, al igual que el cantón y la provincia en que se integran. Tienen competencia exclusiva en la protección del ambiente, tal y como sucede con el cantón en que se integran. Tienen competencia exclusiva para gestionar los servicios públicos que le sean delegados por otros niveles de gobierno (que lógicamente mantienen la competencia originaria). Realmente para lo único que si que tienen competencia exclusiva es para vigilar la ejecución de obras y la calidad de los*

⁹ Larrea, A. (2011). Modo de Desarrollo, Organización territorial y Cambio Constituyente en el Ecuador, SENPLADES, Quito-Ecuador, p. 114

servicios públicos, y solo si suponemos que quien ejecuta la obra o presta el servicio público no tiene esa competencia implícita¹⁰ [el subrayado es propio].

Resulta evidente entonces, que con la vigencia del COOTAD, surgen problemas de aplicación, interpretación y superposición de funciones entre los niveles de gobierno, que la legislación nacional tiene urgencia de solventar, pese a que muchas de estas contradicciones tienen anclaje en la propia Constitución de Montecristi cuya reforma es casi un imposible.

En cuanto al Régimen de competencias el Art. 260 señala: *“el ejercicio de las competencias exclusivas no excluirá el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno.”*

En este mismo tema, Viciano (2009) manifiesta: *“en los artículos 261 y siguientes se determinan las competencias exclusivas de cada nivel de gobierno. Pero cuando ya se había aprobado la regulación de estas competencias, los constituyentes se percataron de que no podían excluir a priori el que esas competencias fueran concurrentes con las de otros niveles de gobierno. Para resolver la cuestión, y en lugar de acudir a la reconsideración, se decidió colocar un artículo introductorio, el 260, que dice que “el ejercicio de las competencias exclusivas no excluirá el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno”, lo cual, como queda en evidencia en su propia*

¹⁰ Viciano, R. (2009). Algunas consideraciones sobre la organización territorial del Estado en la Constitución de 2008: Sobre la distribución de competencias entre los distintos niveles de Gobierno: En: “ La Nueva Constitución del Ecuador, Universidad Andina, Sede Ecuador, Corporación Editora Nacional, Quito-Ecuador. P.115

literalidad, no es más que un contrasentido. Por su propia definición, nunca una competencia exclusiva puede ser ejercida de manera concurrente”¹¹.

Conforme al marco constitucional ecuatoriano el tema de las competencias está relacionado con la “*descentralización territorial*”, que consiste en la atribución de potestades a personas jurídicas locales y regionales (comunidades locales) y se sustenta en una base geográfica cuyas competencias se determinan en razón de un determinado territorio”,¹² es decir, a las competencias asignadas a los gobiernos autónomos descentralizados, en este caso al territorio de las juntas parroquiales rurales.

2.2. Mecanismos para la gestión participativa en el contexto de la Descentralización.

La gestión participativa hace referencia a las prácticas y acciones sociales que se dan entre actores locales presentes en un mismo territorio. Estas prácticas, han establecido vínculos estables y determinantes, conformando territorios locales en “*donde transcurre la vida real de la gente, su trabajo, sus amistades, sus relaciones políticas. Es en ellos donde los grupos planifican, formal o informalmente, su futuro inmediato y mediato. Obviamente, en esta concepción el Estado cumple un papel fundamental: planifica, regula, establece mecanismos de distribución y redistribución de la riqueza social y económica. Pero el Estado no entendido solo como una instancia nacional sino como toda la institucionalidad*

¹¹ *Ibíd.*, p.109 y 110

¹² Vedel y Devolvé, tomo 2: 399, citado por Efraín Pérez, Derecho Administrativo, tomo 1, Quito,: Corporación de Estudios y Publicaciones, tercera edición, 2009: 262.

*pública, que se debe expresar en los gobiernos locales y regionales. Su misión es servir a la sociedad, generando inclusión y equidad, regulando al mercado para evitar la especulación y la monopolización, que han generado enormes desequilibrios económicos y sociales y para que, esté al servicio de la ciudadanía y en armonía con la naturaleza”.*¹³

La gestión participativa comprende, también, la buena práctica o el saber hacer de los GAD y las organizaciones locales, entendida como un proceso dinámico que articula los intereses de los actores locales, públicos y privados hacia un objetivo común.

El Plan de desarrollo parroquial y Plan de ordenamiento territorial se convierten en instrumentos para la planificación del territorio; y, a la vez, en un proceso que facilita la participación y la concertación para la toma de decisiones.

Con la nueva ley del COOTAD vigente en nuestro país, el Art. 295 señala que todos los gobiernos autónomos descentralizados deben articular su plan de desarrollo, ya sea parroquial, municipal, provincial o regional; con el Plan Nacional de Desarrollo con visión de largo plazo, esta planificación garantizará el ordenamiento territorial de largo plazo y será obligatoria (Art. 241, Constitución de la República).

Los Gobiernos autónomos Descentralizados cuentan con *“lineamientos y estrategias como nuevas herramientas con las cuales pueden diseñar sus planes de desarrollo tomando en cuenta la asignación equitativa de recursos, una mejor coordinación con los diferentes niveles de gobierno, la articulación con el*

¹³ Larrea, G. Balance y Perspectivas del Desarrollo Local (2011). En: Desarrollo Local. Quito-Ecuador. P. 103

Plan Nacional para el Buen Vivir, así como procesos de planificación participativa, rendición de cuentas y control social. Todo ello con la finalidad de consolidar modelos territoriales de desarrollo endógeno que permitan propiciar el mejoramiento de la calidad de vida de sus poblaciones.

Los Lineamientos deberán proponer las estrategias a aplicarse conjuntamente por parte de los actores de la planificación, a fin de fortalecer y consolidar progresivamente el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP).

El SNDPP tiene la finalidad de coordinar y articular la planificación nacional con la de los niveles territoriales de gobierno; y de ese modo propiciar decisiones de inversión pública que garanticen la satisfacción de las necesidades básicas de la población y la equidad social y territorial, favoreciendo la descentralización y la participación ciudadana, en el marco del Plan Nacional para el Buen Vivir y de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los gobiernos autónomos descentralizados”¹⁴

La participación activa de la población en las diversas fases del proceso de elaboración y gestión de un plan de desarrollo, legitima las acciones de los gobiernos autónomos descentralizados y fortalece las capacidades de los actores, ya que se “constituye en el eje articulador que deberá facilitar la construcción de un objetivo común para la comunidad, garantizando la sostenibilidad del proceso y reafirmando las identidades locales. Sin embargo existen una serie de elementos para la gestión democrática local que no solo dependen del espacio local, sino de

¹⁴Artículo de prensa. Gobiernos Autónomos Descentralizados cuentan con nuevos mecanismos para gestionar su propia planificación territorial, [en línea], disponible en: <http://carchinoticias.com/2010/07/28/>

su articulación con espacios mayores, es decir con la ciudad y con el país. Existen cuatro elementos claves para desarrollar la gestión participativa de desarrollo local y, ciertas condiciones básicas para que se den estos elementos:

- 1. “Quién lidera el proceso (en este caso la parroquia) debe tener un objetivo político claro y debe ser capaz de transmitirlo a la población.*
- 2. Determinar las herramientas a ser utilizadas en el proceso.*
- 3. Las instancias de decisión deben ser claras, así como los roles de cada actor en el proceso.*
- 4. Los mecanismos legales serán el soporte del proceso y serán el elemento básico para la institucionalización de los canales de participación ciudadana.*

*Para que los elementos anteriormente descritos puedan llevarse a cabo, es necesario la construcción de ciudadanía y participación”.*¹⁵ Es indispensable entonces insistir en la necesidad de fortalecer a la sociedad civil como garantía de mejoramiento continuo y “control de calidad” de la democracia.

La Constitución de Ecuador (2008) ha registrado un importante avance, respecto del reconocimiento de la participación ciudadana en la gestión pública, la ciudadanía cuenta con instrumentos para, de forma individual o colectiva, poder participar en todos los niveles de gobierno establecidos (Art. 72).

Los mecanismos existentes son: audiencias públicas, cabildos populares, silla vacía, veedurías, observatorios, consejos consultivos y consulta previa; sin embargo, si bien resulta interesante ya que éstos aparecen como una fortaleza,

¹⁵ Llona, M. (2001, setiembre). Gestión Local Participativa: Del barrio a la ciudad. [en línea], disponible en: <http://www.redccss.org.pe/participacion/marianallona.pdf>. (15 de enero de 2012)

pueden constituirse en una amenaza por la injerencia de una participación política camuflada en temas estratégicos. Por ahora, estos temas se han convertido más en un discurso que en una realidad, si bien se están realizando algunas actividades tendientes a transparentar la gestión pública, esto no resulta creíble por no sentirse la ciudadanía parte involucrada en estos procesos.

La representación constituye otro componente básico de la ciudadanía, en este sentido, si nos referimos específicamente a las juntas parroquiales, objeto de nuestro estudio, estas se encuentran legal e institucionalmente representadas.

2.3. Descentralización, Autonomía y Gobierno

Para los efectos de este trabajo se ha considerado pertinente definir los conceptos de descentralización, autonomía y gobierno, los mismos que son indispensables para entender el ámbito de los gobiernos autónomos descentralizados y su rol.

La Constitución ecuatoriana, en el Art. 1, dispone que: *“El Ecuador...se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada.”* Y, en el mismo cuerpo legal, en el Art. 238 manifiesta que: *“los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y... en ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional.”*

Luego, el COOTAD en el Art. 105 señala que *“la descentralización de la gestión del Estado consiste en la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias, con los respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos, desde el Gobierno Central hacia los GAD”*.

“Para dar paso a este proceso y de acuerdo a lo dispuesto en la Constitución y en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), se conformó el Consejo Nacional de Competencias, que entre otras, tiene la responsabilidad de construir el Plan Nacional de Descentralización (PNDz), el instrumento mediante el cual se regirá el proceso de descentralización a implementarse en los próximos cuatro años en el Ecuador y que tiene como objetivos lograr el fortalecimiento de todos los niveles de gobierno, establecer la progresividad de la entrega de competencias constitucionales y la equidad territorial en el país”¹⁶

Al respecto, como lo manifiesta Suing (2009): *“Cuando se habla de descentralización se pone énfasis en la transferencia tanto de competencias (descentralización administrativa) como de recursos (descentralización fiscal), donde se evidencia que el contenido se concentra en la descentralización administrativa y donde la descentralización fiscal contribuye a la concreción de la primera, en tanto provee de los recursos para el ejercicio de las competencias en el territorio. Más, cuando se habla de descentralización política, ya entra en discusión otro elemento, el tema de la capacidad de autogobierno en el territorio; aunque con matices, se puede decir que existe autonomía política cuando se da paso a la elección de las autoridades sub nacionales mediante elección directa”*.¹⁷

Un proceso de descentralización, necesariamente, implica el fortalecimiento de los gobiernos autónomos descentralizados; éstos, al estar más cerca de los gobernados conocen mejor sus preferencias y: por lo tanto, están en mejores

¹⁶SENPLADES-Plan Nacional de Descentralización, [en línea], disponible en: <http://www.senplades.gob.ec/web/18607/plan-nacional-de-descentralizacion>

¹⁷ Suing, J. (2009). *Derecho Municipal y Legislación Ambiental*. Texto Guía de la Maestría en derecho Administrativo. Loja-Ecuador: Universidad Técnica Particular de Loja, p.92.

condiciones para poder adoptar políticas que aseguren la satisfacción de las necesidades de su comunidad. Por las mismas razones este nivel de gobierno puede ser más responsable y transparente, además de tener la posibilidad de desarrollar prácticas más democráticas en el diseño de sus políticas públicas para promover el desarrollo de su respectiva jurisdicción, la misma que se concreta con la autonomía, que se convierte en un enfoque alternativo del proceso de descentralización que permite a los gobiernos locales, poder ejercer la autonomía política que la ley les otorga, así como responsabilizarse ante sus ciudadanos de sus propias decisiones.

En cuanto a la autonomía se ha venido estableciendo varios conceptos para los gobiernos autónomos descentralizados en nuestro país y vida republicana; así aparece en la Constitución de 1967, y a partir de ahí en las que han venido sucediéndose en los diferentes gobiernos republicanos, sucesivas constituciones de distintas épocas han venido experimentando algunas variaciones en su enfoque y alcance en el ámbito político central y seccional.

*“Etimológicamente, autonomía significa poder aprobar leyes y, en sentido amplio, suele equipararse a autogobierno, porque no sólo son importantes las leyes sino también el conjunto de elementos que intervienen en las políticas públicas, como la dimensión de la administración y los recursos financieros”.*¹⁸

El COOTAD en el Art. 5 manifiesta: “La autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales prevista en la Constitución comprende el derecho y la capacidad efectiva de estos niveles de gobierno para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios,

¹⁸ Ojeda, L. (2001). Estado del debate sobre autonomía y descentralización, Artes Gráficas Señal. Quito-Ecuador. P. 25.

en sus respectivas circunscripciones territoriales, bajo su responsabilidad, sin intervención de otro nivel de gobierno y en beneficio de sus habitantes.”

Si bien es cierto se habla de regirse de normas y órganos de gobiernos propios, en la realidad, la autonomía ha permanecido como una declaración constitucional, ya que la capacidad de gestión de los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) sigue siendo baja, especialmente en los de menor tamaño. El manejo racional y eficiente de los recursos aun es reducido; es notoria la falta de una cultura de planificación que cambie los viejos esquemas de acción local basados en relaciones de clientela que se traducen en burocratización, despilfarro de recursos y limitación de la participación ciudadana.

El fortalecimiento de la autonomía de los gobiernos locales depende en gran medida de la concepción que el gobierno central tenga del proceso de descentralización fiscal; y, ello se verá reflejado en la forma en que se distribuyen las diferentes funciones de ingreso y gasto, es decir, la forma en que se conducen sus relaciones fiscales intergubernamentales.

Muchos han sido los debates que se han realizado en el país con respecto al tema de las autonomías, muchas han sido las diferencias a este proceso concretado en el COOTAD. Al respecto, el vocal de la comisión de Gobiernos Autónomos de la Asamblea Constituyente, Andrés Roche (Madera de Guerrero) en una publicación de prensa de diario El Universo de 7 de febrero de 2010, sostuvo que: en el ámbito de la autonomía el COOTAD tiene su limitante en la misma Constitución que, a su criterio: *“fija un concepto de ‘falsa’ autonomía o una autonomía ‘tutelada’, que por una parte se dice que los gobiernos locales pueden desarrollar competencias exclusivas, pero por otro lado tienen que*

*necesariamente responder a una entidad rectora, cuando el artículo 238 de la Constitución conceptualiza verdaderamente este principio estableciendo que la autonomía será administrativa, financiera y política”.*¹⁹

Se manifiesta también por parte de la Vicepresidente de la Comisión, Anny Vascones (PAIS), en el mismo artículo, *“que no se está hablando de un Estado federal, sino de un Estado unitario y, por ello, a pesar de que los gobiernos autónomos tengan ‘cierta’ autonomía y competencias totalmente descentralizadas y desconcentradas se deben a un Estado unitario, a una política y ordenamiento nacional.*

*La planificación de los gobiernos seccionales debe estar supeditada a una planificación nacional, ellos pueden tomar las decisiones que crean convenientes pero dentro del ordenamiento jurídico establecido”.*²⁰

Sin embargo es indispensable anotar que una planificación participativa, es decir democrática, significa que el Plan Nacional se hace en base a los planes regionales y estos en base a los planes locales o seccionales que tienen que convertirse en los insumos básicos.

El tema de la autonomía presenta diversos ángulos y niveles de interpretación. La autonomía alude a la capacidad de los gobiernos para autogobernarse y para establecer sus canales de vinculación social; en esa dimensión el ángulo del gobierno tiene un papel central y determinante, ya que la autonomía está indisolublemente articulada al gobierno, es decir a la soberanía nacional.

¹⁹ Artículo de prensa: Autonomía gobiernos locales entra a debatirse, [en línea] disponible en: <http://www.eluniverso.com> (Descargado el 16 de febrero de 2012)

²⁰ *Ibíd.*

Al señalar la Constitución que se gobierna de manera descentralizada, es precisamente el Gobierno quien tiene a su cargo la administración del Estado y de sus instituciones que la rigen, determinándose con mayor claridad de acuerdo al Art. 141 de la Carta magna que el Gobierno es la instancia de elección popular que tiene como responsabilidad la administración del Estado considerado en su globalidad nacional, mientras los gobiernos autónomos descentralizados son también el Estado, pero la parte descentralizada del Estado que actúa en una parte del territorio nacional.

2.4. Efectiva rendición de cuentas como práctica del buen Gobierno y no de publicidad institucional y política.

La *rendición de cuentas* es un mecanismo de participación ciudadana, mediante el cual, las diferentes autoridades, directivos, etc. Informan a la ciudadanía o a los gobernados acerca de la gestión que realizan. *“Esta práctica contribuye con el fortalecimiento del vínculo de representación que se genera en toda elección democrática y permite que la población ejerza su derecho a participar en el control de la gestión pública y aportar a su mejoramiento. Por ello es considerada como un componente central de Buen Gobierno”*²¹.

Este mecanismo de participación es muy importante y necesario, ya que abre espacios para retroalimentar los aspectos involucrados en la gestión, contribuyendo a generar confianza, a facilitar el control de la gestión pública, a incorporar el aporte de la sociedad civil, permitiendo formular recomendaciones

²¹PRODES, Propuesta ciudadana, Participa Perú. La Rendición de cuentas como Práctica de Buen Gobierno

para mejorar la gestión de todos los actores, y, con ello, contribuir al fortalecimiento de la relación entre las autoridades y la población. De esta manera, la ciudadanía tendrá información directa, oportuna y veraz; sobre las acciones y resultados de la gestión pública en todos sus niveles, sobre la base de la cual se ejerce la vigilancia ciudadana.

La finalidad es incrementar su responsabilidad y transparencia con que las autoridades, funcionarios y funcionarias ejercen sus atribuciones y tareas, así como prevenir actos u omisiones irregulares, arbitrarias o ilícitas.

Nuestras autoridades tienen la responsabilidad de diseñar formas y mecanismos de rendición de cuentas no solo como una obligación legal de la Constitución vigente, sino fundamentalmente porque acciones como ésta contribuyen a incrementar de manera significativa la confianza y la calidad de la relación entre la autoridad y la población; de esta manera se legitima la gestión pública, se fortalece la democracia y se ejerce el buen gobierno, lamentablemente, como es conocido en nuestra sociedad, y en nuestras jurisdicciones territoriales, las autoridades informan a la ciudadanía, o, rinden cuentas, pero estos son solo informes de la gestión realizada durante un determinado periodo, sin opción para los asistentes a participar previamente, ni a formular recomendaciones para mejorar la gestión, lo que si se realiza son publicaciones anuales, en donde se hace conocer las obras ejecutadas o resultados logrados durante un respectivo periodo. En todo caso es importante ir avanzando en este proceso a fin de que la ciudadanía ejerza sus derechos de participación y control.

2.5. La relación de las Juntas Parroquiales con los GAD municipales y Provinciales.

Aun cuando la Constitución de Montecristi eliminó la prescripción que establecía la Constitución de 1998 en su Art. 234 párrafo 4, de que las prefecturas invertirán sus recursos exclusivamente en el área rural, es evidente que al analizar las competencias exclusivas mencionadas en el Art. 263 de la actual Constitución, se puede apreciar que el enfoque prioritario aún cuando no exclusivo de la acción de los consejos provinciales está dirigido hacia el sector rural ya que como contrapartida, el enfoque fundamental, aún cuando no exclusivo de los municipios (Art. 264) es prioritariamente hacia la zona urbana y suburbana. En este marco, resulta evidente que las juntas parroquiales rurales deberían articular sus acciones e inversiones fundamentalmente con los consejos provinciales y en especial, en lo referente a la vialidad rural o caminos vecinales, riego, saneamiento, infraestructura comunitaria rural y fomento de la actividad productiva.

En cada parroquia, en especial en aquellas con mayor concentración poblacional; por lo regular, la cabecera parroquial es una ciudad pequeña que tiene su área urbana debidamente delimitada, las obras a ejecutarse en esa área urbana parroquial deberían ser coordinadas y financiadas con la respectiva municipalidad.

Por tanto, las parroquias rurales deben articular su acción con los consejos provinciales y con las municipalidades procurando en el establecimiento del Plan Operativo Anual, POA, determinar proyectos prioritarios que sean debidamente

consensuados con las prefecturas en lo que respecta al área rural y con el municipio en lo que respecta al área urbana de la respectiva cabecera parroquial.

Otra tarea fundamental de las juntas parroquiales es la coordinación y la gestión de programas y recursos del Gobierno Central; de manera especial, el Ministerio de Inclusión Económico Social (MIES), el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP), el Ministerio de Industrias y Productividad (MIPRO), el Ministerio de Turismo, Ministerio del Ambiente (MAE), Ministerio de Educación y los institutos y secretarías de Estado; que, por lo regular, suelen mantener relaciones directas con los gobiernos parroquiales; aun cuando debieran hacerlo a través de los consejos provinciales y municipios. Esta circunstancia obliga a que las parroquias emprendan acciones de coordinación también con instancias nacionales y de cooperación internacional, así como el aprovechamiento de la oferta técnica y de cooperación de entidades no gubernamentales que especialmente en aspectos relativos a proyectos sociales y ambientales suelen ser muy activas en el sector rural y prefieren el contacto directo con las parroquias y organizaciones comunitarias.

Las juntas parroquiales deben convertirse en los elementos más activos de la supervisión y veeduría social frente a los servicios públicos de educación, salud, seguridad social, y seguridad pública brindados de manera directa por entidades nacionales que mientras no se establezcan los mecanismos de desconcentración regionalizada son administradas hasta, en los mínimos detalles, desde la capital de la República y con fuerte influencia de los respectivos gremios nacionales convertidos a la vez en elementos influyentes en la política nacional.

CAPITULO III

LOS SISTEMAS ADMINISTRATIVOS LOCALES: ESTUDIO DE CASO PARROQUIA MALACATOS.

3.1. La Organización de la Junta Parroquial de Malacatos y sus interrelaciones.

3.1.1. Ubicación geográfica de la parroquia Malacatos

La parroquia rural de Malacatos fue fundada el 29 de mayo de 1861, como parroquia eclesiástica y civil; y, se encuentra ubicada en la zona Sur Oriental del cantón Loja, a 33 kilómetros de la cabecera provincial. Tiene una extensión de 208.66 km² y su población es de 7.114 habitantes, que representa el 11% de la extensión total del cantón Loja, su altitud es de 1.470 metros sobre el nivel del mar, se caracteriza por poseer un clima subtropical seco y una temperatura promedio de 20.6 grados. El significado de la palabra Malacatos proviene del nombre de una parcialidad de los Paltas que habitaban en los valles sudorientales del cantón Loja, esta primitiva tribu indígena de los "MALACATUS" tenían el dominio sobre los pueblos y valles aledaños a Vilcabamba, Yangana y San Bernabé.

La principal actividad económica es la agricultura y los habitantes se dedican al cultivo de caña de azúcar, cultivos de ciclo corto como: maíz, yuca, frejol, y frutas en relación directa con su suelo y clima. Cuenta con atractivos turísticos y de recreación, así como extensas áreas verdes.

3.1.2. Datos demográficos

La población total de Malacatos según el censo realizado en noviembre de 2010 es de 7.114 habitantes, lo que determina que existen 1.715 familias.²²

Se afirma de la existencia de otros grupos indígenas, lo que permite establecer que Malacatos estuvo poblado desde épocas remotas, con la llegada de los Incas primero, y de los españoles posteriormente, ambos grupos conquistadores tuvieron que enfrentarse a una población ya asentada y con su cultura propia que respondía más bien a las características propias de Los Paltas o Bracamoros.

3.1.3. División política administrativa de la Junta Parroquial de Malacatos

El cantón Loja, está dividido políticamente en 4 parroquias urbanas y 13 parroquias rurales que son:

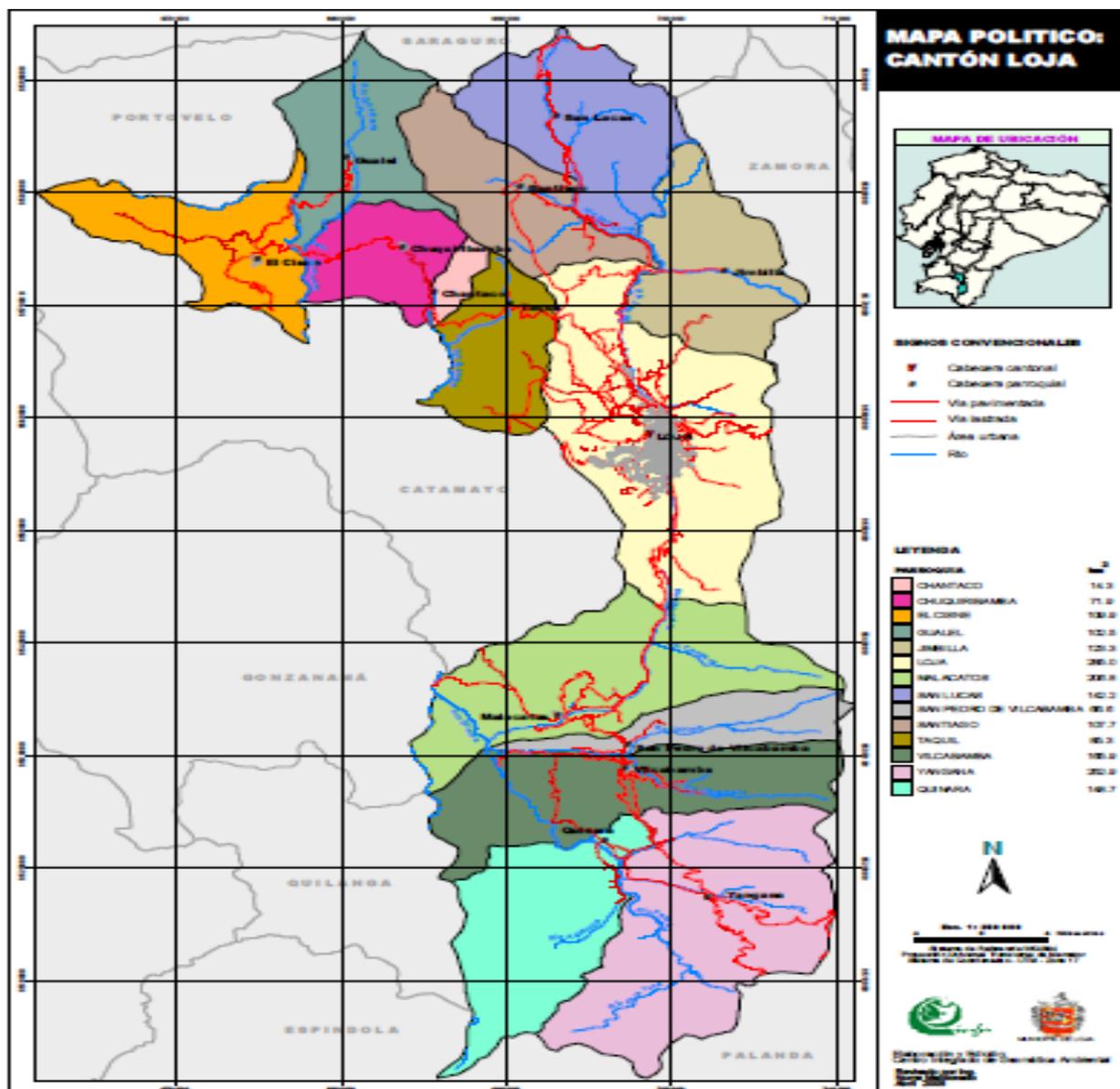
Parroquias urbanas: El Sagrario, San Sebastián, Sucre, El Valle

Parroquias rurales: Chuquiribamba, Malacatos, Quinara, Santiago, San Pedro de Vilcabamba, San Lucas, Taquil, Vilcabamba, Yangana, Chantaco, El Cisne, Gualel, Jimbilla.

La parroquia Malacatos limita al norte: con la parroquia San Pedro de Vilcabamba; al sur: con la parroquia Vilcabamba, este: con la parroquia El Tambo (cantón Catamayo), oeste: con la provincia de Zamora Chinchipe.

²² INEC. VII Censo Nacional de Población y VI de Vivienda, 2010-2011.

DIVISIÓN POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA DE LA PROVINCIA DE LOJA



La parroquia Malacatos cuenta con las siguientes comunidades y barrios:

BARRIOS Y COMUNIDADES	
URBANOS	La Recta, El Vergel, El Retorno, Santa Ana, Trinidad, Taxiche, Ceibopamba, El Cementerio
RURALES	Tres Leguas, Rumishitana, Granadillo, Potopamba, Nangora, Chorrillos, Landangui, El Prado, Naranja Dulce, Cavianga, El Carmen, El Sauce, Bélen, Palanda, San Francisco alto, San Francisco medio y San Francisco bajo (La Florida), Calera, La Granja, Picotas, Pedregal, Saguaynuma, Santo Domingo, San José de Ceibopamba, Santa Cruz, Santa Ana
CASERÍOS	Mishquiaco, Los Lirios, El Mirador, La Era, Santa Gertrudis, El Porvenir, Yamba Alto, Yamba Bajo, Orta, El Naranja, Prado alto, San José de las Peñas, Cobalera, Jabonillo ²³ .

INSTITUCIONES LOCALES

- Junta Parroquial, Tenencia Política, Policía Comunitaria, Registro Civil, Coordinación Municipal de la Parroquia, Sub centro de Salud, escuelas una por cada barrio y 3 escuelas en la Parroquia, colegios, Liga Deportiva parroquial de Malacatos, Seguro Campesino, MAGAP, EERSA, CACPE – LOJA, Cooperativa Nuevos Horizontes.

²³ Malacatos, Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Loja, [en línea], disponible en: <http://www.loja.gob.ec/contenido/malacatos>

Organización e integrantes de la Junta Parroquial

DIGNIDADES	NOMBRES
PRESIDENTE:	Sr. Vicente Ochoa Lalangui
VICEPRESIDENTE:	Sr. Cornelio Ocampo
PRIMER VOCAL:	Sra. Sandra Rodríguez
SEGUNDA VOCAL:	Srta. Marlene Avendaño
TERCER VOCAL:	Luis Valdivieso
SECRETARIA-TESORERA:	Ximena Piedra
AUXILIAR DE SECRETARIA:	Sara Abril

Las entidades con las que se relaciona la junta parroquial de Malacatos para coordinar acciones de desarrollo local son: el Gobierno Provincial, El Gobierno Municipal, el MIES, INNFA, Ministerio de Obras Públicas, Ministerio de Educación, DINSE, Asociación de Gobiernos Parroquiales Rurales,(ASOGOPAL).

Además, los directivos trabajan con dirigentes barriales, comisiones como Gobierno parroquial, un integrante de Participación Ciudadana que participa en estas comisiones y que es elegido en asamblea parroquial, principales autoridades y pueblo en general.

3.2. Investigación de campo.

En la investigación de campo se realizaron **entrevistas a profundidad** a las autoridades locales, miembros de la junta parroquial, líderes comunitarios y

además participaron los jefes y jefas de hogar. Previamente se elaboró **un cuestionario** con diez preguntas dirigidas a obtener información de carácter relevante sobre el accionar de la junta parroquial de Malacatos, la coordinación con las instituciones públicas y privadas locales, cantonales y provinciales; conocer el involucramiento de la comunidad en las actividades y proyectos realizados y los niveles de socialización del plan de desarrollo parroquial; y plan operativo anual.

3.2.1. Análisis de resultados

En la parroquia Malacatos se aplicaron 164 cuestionarios lo que constituye una muestra representativa del total de la población. Las preguntas planteadas son de fácil respuesta y con la finalidad de obtener la información requerida y considerando el nivel educativo de los ciudadanos. En el proceso de recopilación de información se establecieron, también, diálogos directos con integrantes de la junta parroquial, así como con algunas autoridades locales.

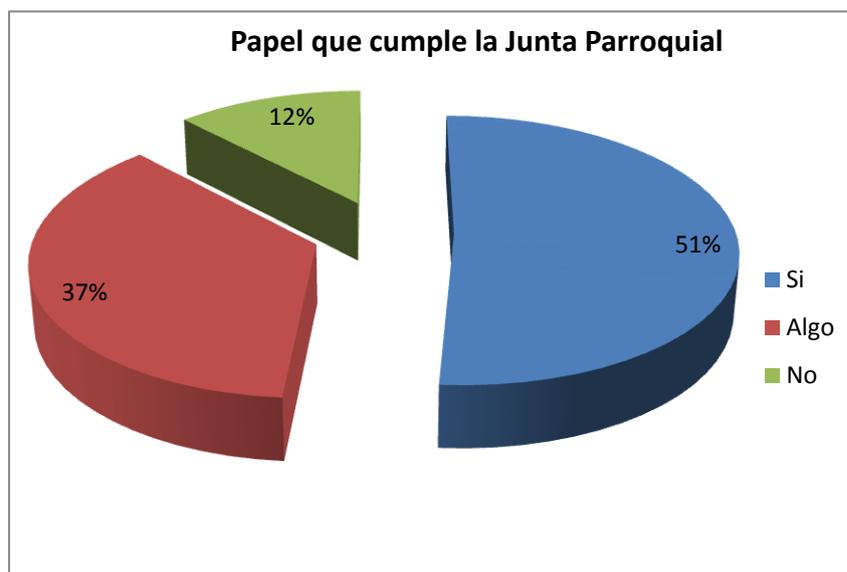
1. ¿Conoce usted qué papel cumple la Junta parroquial?

CUADRO 1. CONOCE EL PAPEL QUE CUMPLE LA JUNTA PARROQUIAL

CATEGORÍA	Freq.	%
Si	84	51,22
Algo	60	36,59
No	20	12,20
Total	164	100

FUENTE: Encuestas directas a pobladores de la Parroquia Malacatos
ELABORACION: La Autora.

GRAFICO 1. PAPEL QUE CUMPLE LA JUNTA PARROQUIAL



FUENTE: Investigación directa
ELABORACION: La Autora.

Es muy importante el que el 51 % de los moradores de la parroquia Malacatos tenga conocimiento del papel que cumple la junta parroquial de su comunidad, a lo cual se suma el porcentaje de aquellos que dicen “algo”, porque de algún modo saben del asunto, aunque no de manera suficiente. Esto es un indicador de que la gente tiene interés o expectativas de lo que sucede o se vaya a hacer en su parroquia, como es la realización de obras prioritarias y el mejoramiento de la calidad de vida de su sector.

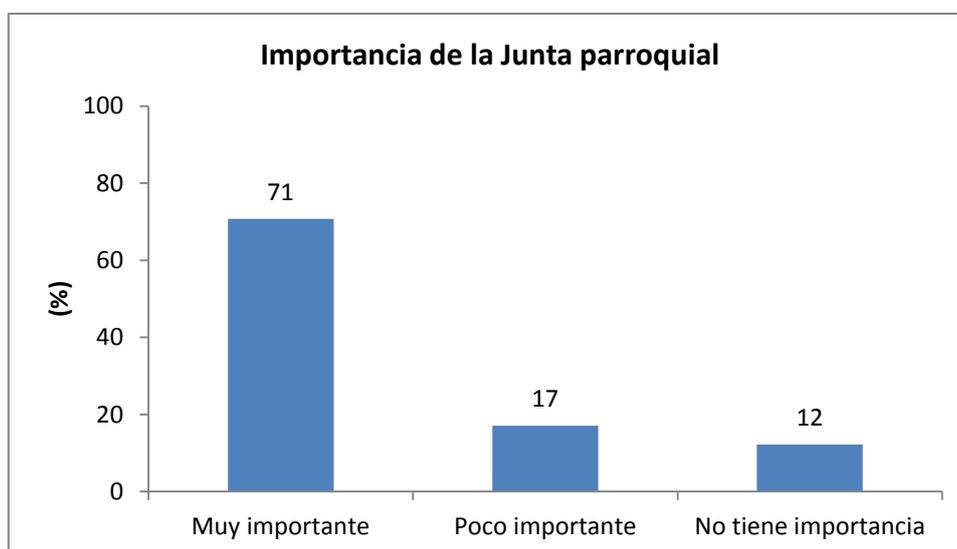
2. Si su respuesta es afirmativa, ¿qué tan importante es una Junta parroquial?

CUADRO 2. QUE TAN IMPORTANTE ES LA JUNTA PARROQUIAL

CATEGORÍA	Freq.	%
Muy importante	116	71
Poco importante	28	17
No tiene importancia	20	12
Total	164	100

FUENTE: Encuestas directas a pobladores de la Parroquia Malacatos
ELABORACION: La Autora.

GRAFICO 2. IMPORTANCIA DE LA JUNTA PARROQUIAL



FUENTE: Investigación directa
ELABORACION: La Autora.

El 71 % de los encuestados manifiestan que es muy importante la junta parroquial porque a través de ella pueden canalizar las gestiones para resolver los problemas más acuciantes del sector, cuya elegibilidad democrática permite que haya reconocimiento por parte de la ciudadanía y los respectivos órganos del Estado

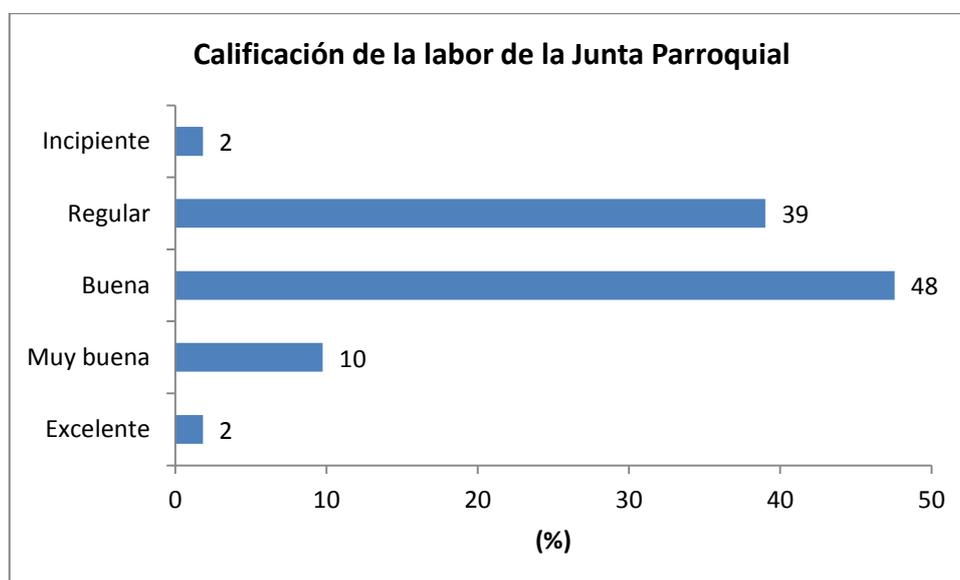
3. ¿Cómo califica la labor de la Junta parroquial de Malacatos?

CUADRO 3. CALIFICACION DE LA LABOR DE LA JUNTA PARROQUIAL

CATEGORÍA	Freq.	%
Excelente	3	2
Muy buena	16	10
Buena	78	48
Regular	64	39
Incipiente	3	2
Total	164	100

FUENTE: Encuestas directas a pobladores de la Parroquia Malacatos
ELABORACION: La Autora.

GRAFICO 3. CALIFICACION DE LA LABOR DE LA JUNTA PARROQUIAL



FUENTE: Investigación directa
ELABORACION: La Autora.

Lo concerniente a la calificación de la labor que cumple la junta parroquial es preocupante ya que los porcentajes de categorización como buena (48 %) y regular 39, %) hacen que esta actividad sea insatisfactoria en los moradores de la

parroquia y conviene un cambio en las estrategias de desempeño de sus directivos, sobre la base de estas apreciaciones que la comunidad evidencia.

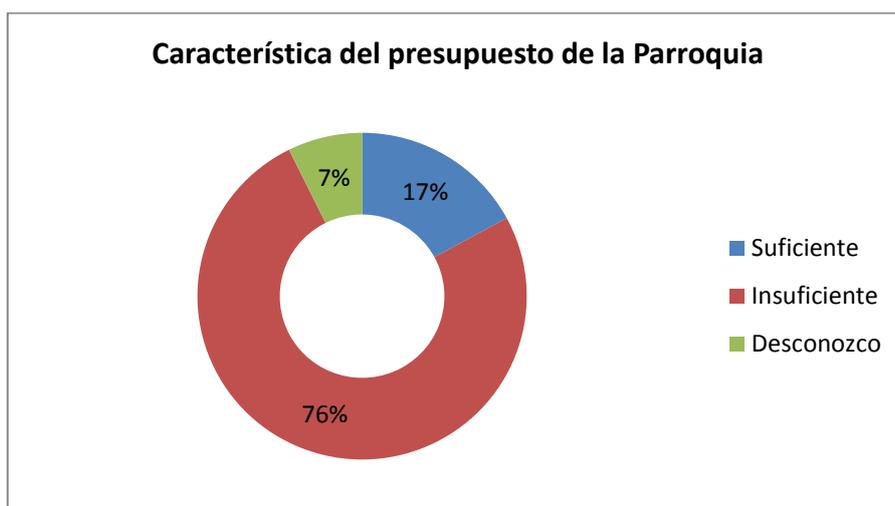
4. ¿Considera que el presupuesto económico asignado por el Gobierno a las Juntas Parroquiales es ...

CUADRO 4. CARACTERISTICA DEL PRESUPUESTO DE LA PARROQUIA

CATEGORÍA	Freq.	%
Suficiente	28	17
Insuficiente	124	76
Desconozco	12	7
Total	164	100

FUENTE: Encuestas directas a pobladores de la Parroquia Malacatos
ELABORACION: La Autora.

GRAFICO 4. CARACTERISTICA DEL PRESUPUESTO DE LA PARROQUIA



FUENTE: Investigación directa
ELABORACION: La Autora.

Si el 76 % de los encuestados manifiestan insuficiencia del presupuesto de la parroquia para impulsar su desarrollo, implica que lo que sus directivos pueden hacer también es limitado, lo cual justifica el descontento ciudadano.

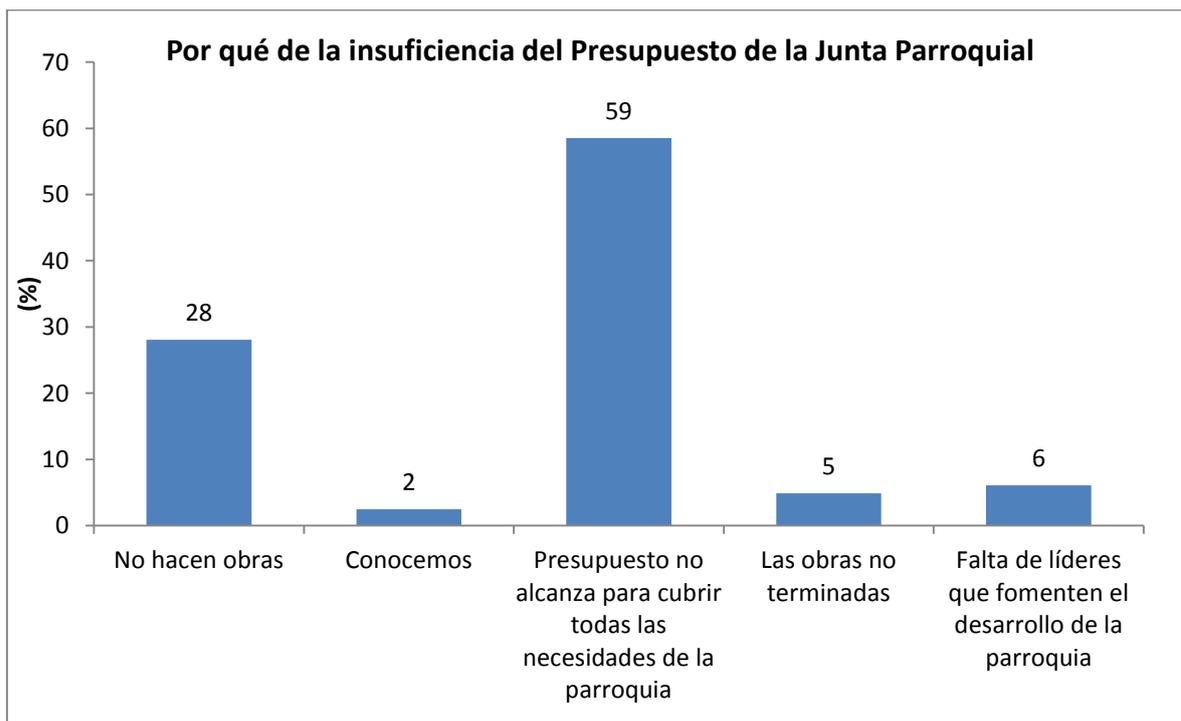
5. Con respecto a la propuesta dada en la pregunta anterior, manifieste porqué, cualquiera fuera su respuesta

CUADRO 5. POR QUE DE LA INSUFICIENCIA DEL PRESUPUESTO DE LA JUNTA PARROQUIAL

CATEGORÍA	Freq.	%
No hacen obras	46	28
Conocemos	4	2
Presupuesto no alcanza para cubrir todas las necesidades de la parroquia	96	59
Las obras no terminadas	8	5
Falta de líderes que fomenten el desarrollo de la parroquia	10	6
Total	164	100

FUENTE: Encuestas directas a pobladores de la Parroquia Malacatos
ELABORACION: La Autora.

GRAFICO 5. POR QUE DE LA INSUFICIENCIA DEL PRESUPUESTO DE LA JUNTA PARROQUIAL



FUENTE: Investigación directa
ELABORACION: La Autora.

En contraste con los resultados de la pregunta precedente, en efecto la insuficiencia del presupuesto es la limitante fundamental para la exigua obra desarrollada en la parroquia como lo expresa el 28 % de los encuestados, que dice que las autoridades no hacen obras.

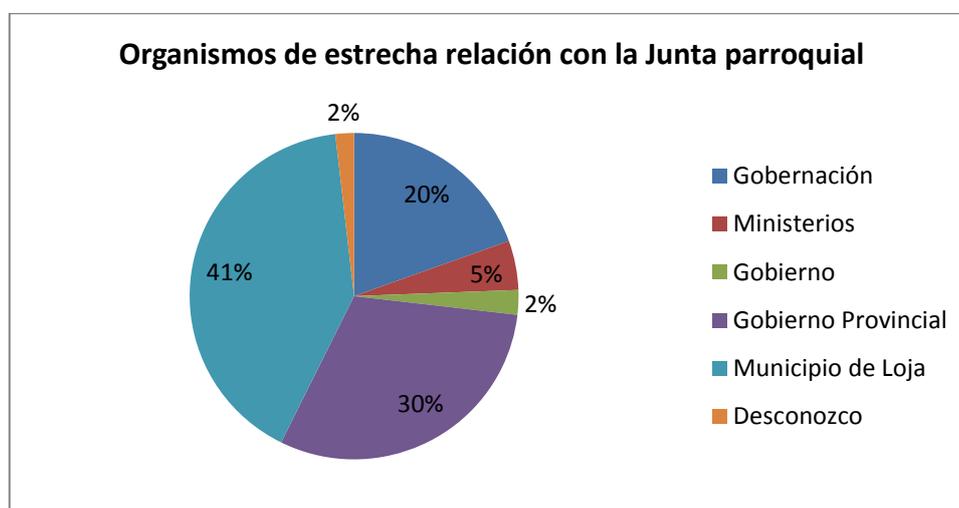
6. ¿Cuáles considera usted que son los organismos que están en estrecha relación con las juntas parroquiales?

**CUADRO 6. ORGANISMOS DE ESTRECHA RELACION CON LA
JUNTA PARROQUIAL**

CATEGORÍA	Freq.	%
Gobernación	32	20
Ministerios	8	5
Gobierno	4	2
Gobierno Provincial	50	30
Municipio de Loja	67	41
Desconozco	3	2
Total	164	100

FUENTE: Encuestas directas a pobladores de la Parroquia Malacatos
ELABORACION: La Autora.

**GRAFICO 6. ORGANISMOS DE ESTRECHA RELACION CON LA
JUNTA PARROQUIAL**



FUENTE: Investigación directa
ELABORACION: La Autora.

Los tres organismos de desarrollo que más participan en el desarrollo de la parroquia, son en su orden: el Municipio de Loja, el Gobierno Provincial de Loja y la Gobernación, quienes son corresponsables de la apreciación de la gente en cuanto al crecimiento integral del sector.

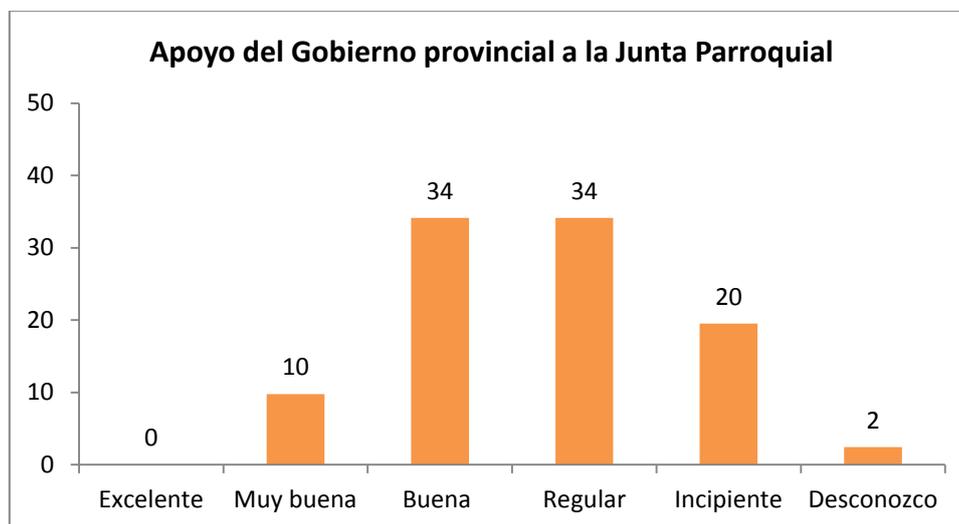
7. ¿Cuál es su apreciación del apoyo del Gobierno Provincial de Loja a la Junta Parroquial de Malacatos?

CUADRO 7. APOYO DEL GOBIERNO PROVINCIAL A LA JUNTA PARROQUIAL

CATEGORÍA	Freq.	%
Excelente	0	0
Muy buena	16	10
Buena	56	34
Regular	56	34
Incipiente	32	20
Desconozco	4	2
Total	164	100

FUENTE: Encuestas directas a pobladores de la Parroquia Malacatos
ELABORACION: La Autora.

GRAFICO 7. APOYO DEL GOBIERNO PROVINCIAL A LA JUNTA PARROQUIAL



FUENTE: Investigación directa
ELABORACION: La Autora.

En concordancia con la calificación asignada a la Junta Parroquial, la que corresponde al apoyo del Gobierno provincial al desarrollo de Malacatos está

entre buena y regular, lo que evidencia que la mayoría de las aportaciones son paliativos que no resuelven los problemas y necesidades del lugar.

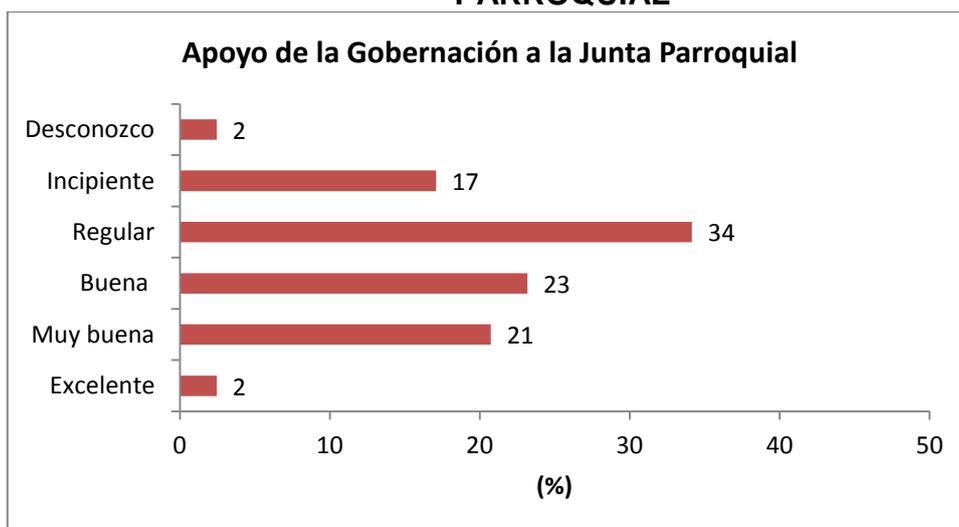
8. ¿Cuál es su apreciación del apoyo de la Gobernación de Loja a la Junta Parroquial de Malacatos?

CUADRO 8. APOYO DE LA GOBERNACION A LA JUNTA PARROQUIAL

CATEGORÍA	Freq.	%
Excelente	4	2
Muy buena	34	21
Buena	38	23
Regular	56	34
Incipiente	28	17
Desconozco	4	2
Total	164	100

FUENTE: Encuestas directas a pobladores de la Parroquia Malacatos
ELABORACION: La Autora.

GRAFICO 8. APOYO DE LA GOBERNACION A LA JUNTA PARROQUIAL



FUENTE: Investigación directa
ELABORACION: La Autora.

La calificación de regular asignada al apoyo brindado por la Gobernación de Loja, hace ver que este organismo no tiene mucha presencia en cuanto al impulso del desarrollo del lugar, quizá a que no es un ente ejecutor de obras de manera exclusiva, sino más bien de intermediario con el Gobierno Nacional para gestionar recursos y mecanismos de solución a las necesidades de la población.

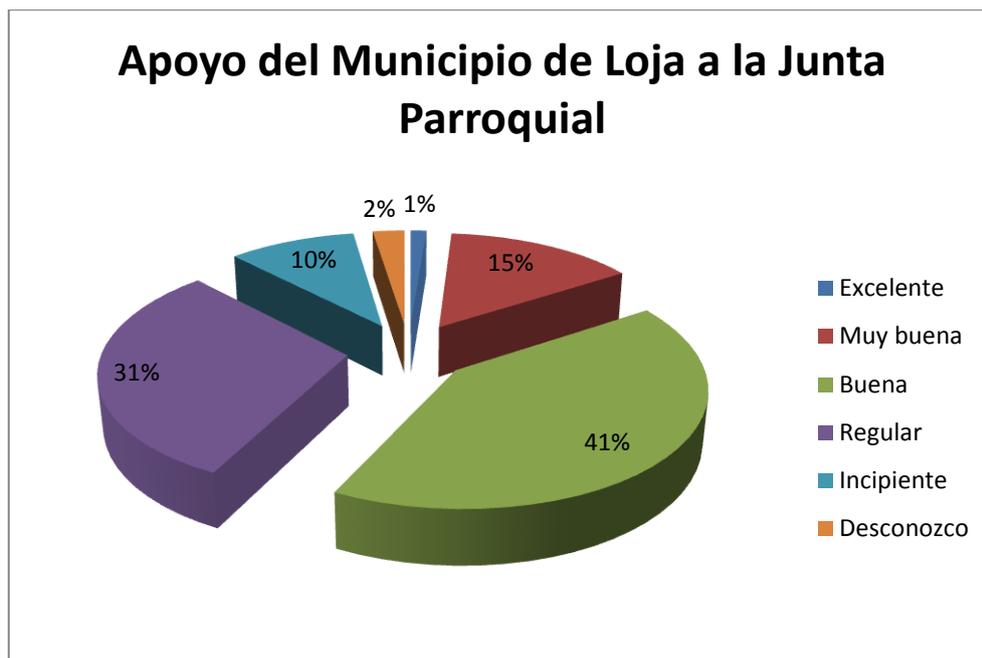
9. Asigne su apreciación de la labor del Municipio de Loja a la Junta Parroquial de Malacatos

CUADRO 9. APOYO DEL MUNICIPIO DE LOJA A LA JUNTA PARROQUIAL

CATEGORÍA	Freq.	%
Excelente	2	1
Muy buena	24	15
Buena	68	41
Regular	50	30
Incipiente	16	10
Desconozco	4	2
Total	164	100

FUENTE: Encuestas directas a pobladores de la Parroquia Malacatos
ELABORACION: La Autora.

GRAFICO 9. APOYO DEL MUNICIPIO DE LOJA A LA JUNTA PARROQUIAL



FUENTE: Investigación directa
ELABORACION: La Autora.

Alrededor del 56% de los encuestados califica la participación municipal como buena, lo cual muestra que este organismo de desarrollo es aquel que más interviene en el apoyo al desarrollo de la parroquia. No obstante, el significativo nivel de la respuesta “regular” reafirma la necesidad de realizar mejoras en la gestión o coordinación de forma que sea posible mejorar los niveles de reconocimiento de la actividad pública en la parroquia.

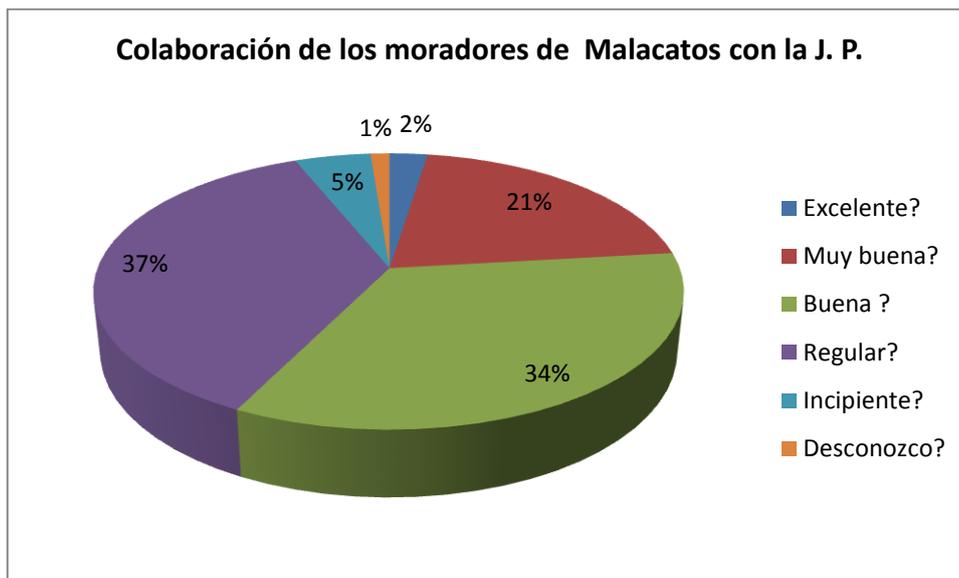
10. ¿Considera que la colaboración de los moradores de Malacatos con la Junta Parroquial es:

CUADRO 10. COLABORACION DE LOS MORADORES CON LA JUNTA PARROQUIAL

CATEGORÍA	Freq.	%
Excelente?	4	2
Muy buena?	34	21
Buena ?	56	34
Regular?	60	37
Incipiente?	8	5
Desconozco?	2	1
Total	164	100

FUENTE: Encuestas directas a pobladores de la Parroquia Malacatos
ELABORACION: La Autora.

GRAFICO 10. COLABORACION DE LOS MORADORES CON LA JUNTA PARROQUIAL



FUENTE: Investigación directa
ELABORACION: La Autora.

La regular colaboración de los moradores de Malacatos con la junta parroquial demuestra un alto nivel de desinterés por no participar del desarrollo del sector, lo cual requiere ser estimulado por parte de los directivos de la Junta Parroquial para que esta actitud cambie y se constituya en un soporte importante para el proceso administrativo correspondiente. Ello es, sin lugar a dudas el mejor instrumento para protagonizar la ejecución de obras en el sector de manera amplia, efectiva y participativa.

3.3. Factores que influyen en el accionar de la Junta Parroquial: político, económico, social y geográfico.

Los resultados de una buena gestión o el buen funcionamiento de una junta parroquial, pueden deberse, entre otros, también a algunos factores que a continuación se detalla:

3.3.1. Factor político

La denominación de gobierno autónomo debería significar que una junta parroquial puede dirigirse en condiciones similares a los demás gobiernos autónomos descentralizados, sea cual sea el grupo o partido político que tiene mayoría por decisión electoral, pero lamentablemente en nuestro país las prácticas clientelares de acción política hacen que los gobiernos, tanto de carácter nacional como seccional, tengan una actitud selectiva dependiendo de quién es el

presidente y la mayoría de una determinada junta parroquial. Hasta que en nuestro país no se defina con claridad cuál es el rol y la competencia de un partido o movimiento político, se seguirá en el intento de medir con una vara muy diferente a los entes seccionales o juntas parroquiales que no estén dirigidos o liderados por partidarios de quienes ejercen el poder central de la República.

3.3.2. . Factor financiero

Como hemos explicitado en el texto de este trabajo, las juntas parroquiales de conformidad con el Art. 187 del COOTAD, tienen fuentes financieras muy precarias y en clara superposición a los intereses de los otros niveles de gobierno seccional; esta es la razón por la que los administradores y directivos de las juntas parroquiales deban procurar mediante el mecanismo de autogestión, acopiar recursos propios que les permita estar en condiciones de presentar una contraparte atractiva a la inversión en proyectos financiados por los otros niveles del régimen seccional o el gobierno central. Por cierto, que la autogestión a nivel de una parroquia tiene también sus dificultades derivadas del control que, sobre su zona de influencia, ejercen los gobiernos seccionales de mayor dimensión e influencia política y económica.

3.3.3. Factor institucional

La institucionalidad de las juntas parroquiales está gravemente afectada por el hecho de que en una comunidad rural de pequeñas proporciones será muy difícil

conseguir un personal técnico administrativo directivo de buen nivel con los recursos de que dispone la junta parroquial. Hay que reconocer que desde el presupuesto 2011 se ha incrementado considerablemente las asignaciones gubernamentales a las juntas parroquiales, puesto que se ha señalado un monto de transferencia de acuerdo a los parámetros de distribución de aproximadamente 110 millones de dólares que dividido para el número de parroquias existentes en el país, (802) significa una cantidad relativamente limitada para el cumplimiento de las funciones y competencias que podría dentro del marco legal asumir una junta parroquial.

3.3.4. Factor Geográfico

El factor geográfico de una junta parroquial está determinado por su ubicación dentro del mapa territorial y climático del país. Hay juntas parroquiales que están ubicadas en centros de gran producción industrial minera o turística del que van a recibir considerables recursos para el mejoramiento y la condición urbanística y de servicios de la respectiva parroquia. Una junta tampoco está determinada en su accionar por condiciones ecológicas de cuencas hidrográficas o de catástrofes naturales que son administradas por organismos específicos del Estado central o del régimen seccional, lo cual determinará su acción administrativa o sus posibilidades de acceder a recursos extraordinarios.

3.4 Análisis FODA para la administración y gestión de las juntas parroquiales.

La investigación de campo realizada en la parroquia Malacatos y dirigida a los principales actores sociales como: autoridades locales, miembros de la junta parroquial, líderes comunitarios, profesores de escuelas y colegios, directivos de entidades públicas y privadas; así como también jefes y jefas de hogar, permitió realizar un diagnóstico de la situación actual de conformidad con el nuevo rol que cumple la Junta Parroquial, el grado de participación y conocimiento de la ciudadanía del plan desarrollo parroquial, proyectos y actividades que viene realizando según las nuevas competencias y recursos asignados según el marco legal vigente.

El análisis e interpretación de la investigación realizada permite estructurar la siguiente matriz FODA.

Fortalezas:	Debilidades
<ul style="list-style-type: none">✓ Las juntas parroquiales constituyen un nivel de gobierno autónomo descentralizado.✓ Asignación de competencias exclusivas para gobernar su territorio.✓ Acciones conjuntas con el municipio han fortalecido a la junta parroquial.✓ Capacidad de movilizar a la comunidad para la ejecución de obras o para realizar acciones de incidencia política✓ Planificación y ejecución de proyectos de acuerdo a las demandas ciudadanas y	<ul style="list-style-type: none">✓ El presupuesto es insuficiente para cumplir con las competencias asignadas y por lo tanto con las expectativas de la comunidad.✓ La junta parroquial no cuenta con ingresos propios o autogestión es limitada.✓ Ausencia de recurso humano cualificado para asumir las nuevas funciones.

<p>potencialidades de desarrollo local.</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Fortalecimiento de la identidad cultural. ✓ Viabilidad de las decisiones en concordancia con las realidades locales. ✓ Permanente contacto que mantiene el presidente y vocales de la junta parroquial con los ciudadanos a los que representan con quienes comparten sus necesidades y aspiraciones. ✓ Fortalecimiento del rol del gobierno parroquial rural. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Deficiente equipos técnico para la elaboración del plan de desarrollo parroquial y de proyectos específicos. ✓ Falta de liderazgo de los integrantes de la junta parroquial. ✓ Débil coordinación con las instituciones públicas, privadas y líderes locales. ✓ Ausencia de promoción y difusión turística de los atractivos de la parroquia, limitan el desarrollo del sector.
<p>Oportunidades :</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Fines comunes con los GAD en la línea del desarrollo equitativo y solidario. ✓ Sostenibilidad de los proyectos mediante el financiamiento del Banco de Desarrollo. ✓ Diálogo compartido con la ciudadanía, motiva una mayor cercanía para responder a las necesidades emergentes. ✓ Generar desarrollo rural tomando como base las potencialidades locales 	<p>Amenazas:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Los presupuestos no son suficientes para cumplir con las nuevas competencias. ✓ La posición geográfica junto a la parroquia Vilcabamba de mayor cobertura internacional, genera una tendencia a canalizar las inversiones turísticas preferentemente hacia Vilcabamba.. ✓ El desconocimiento de la Constitución vigente y de la Ley del COOTAD.

CAPITULO IV

PROPUESTA JURIDICA Y ADMINISTRATIVA

4.1. Las Juntas Parroquiales en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD

La nueva institucionalidad de la junta parroquial deberá levantarse sobre la descentralización que conlleva la transferencia definitiva de competencias, funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos (financieros, materiales y tecnológicos) de origen nacional o extranjero; es decir, del Gobierno Nacional hacia los GAD. Por lo tanto, la aplicación del COOTAD debe coadyuvar al desarrollo de la junta, esto es, robustecer su institucionalidad e incrementar su representatividad y participación de la comunidad parroquial en la construcción de la prosperidad y el buen vivir.

En el Capítulo Primero del COOTAD al enunciar los principios generales: objetivos, principios y fines encontramos anunciados o “exhortos” de lo más positivos; por ejemplo: lo que señala el Art. 4 del COOTAD como finalidades esenciales de los GAD en la línea del desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio de la Nación, se habla de fines comunes de todos los GAD, en concordancia con el artículo, 226 de la Constitución que señala que las instituciones del Estado y los servidores públicos tienen “*el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines*”. Se entendería que, obviamente, todos los niveles de los GAD y, por tanto, las juntas parroquiales y sus personeros están en la obligación de coordinar con los otros niveles, su planificación y sus acciones. De modo general, se trata de proponer nuevas

opciones del desarrollo, o, desarrollar equitativamente sus territorios, aun cuando como lo han expuesto varios analistas, *“las realidades son diferentes, los procesos que en ellas se viven, diversos y desiguales, y sobre todo en permanente movimiento y transformación”*.²⁴

El propósito del legislador constituyente que luego se reflejó en la Asamblea Nacional en la casi unánime aprobación del COOTAD, era integrar en un solo cuerpo legal a todas las instituciones del régimen seccional autónomo denominadas: “Gobiernos Autónomos Descentralizados” GAD; y, entre ellas a las juntas parroquiales rurales.

Contar con un solo sistema nacional de competencias y un solo mecanismo de financiamiento, es decir, determinar con claridad en la estructura orgánica del Estado a **QUIEN CORRESPONDE HACER QUÉ Y CON QUÉ RECURSOS**, ese fue en principio el loable propósito. Más aún, en el considerando segundo del COOTAD, se dice textualmente: *“Que es necesario contar con un cuerpo legal codificado que integre la normativa de todos los gobiernos autónomos descentralizados, como mecanismo para evitar la dispersión jurídica y contribuir a brindar racionalidad y complementariedad al ordenamiento jurídico.”*

En realidad el país ha venido enfrentando la ineficiencia y el caos que produce un exagerado número de cuerpos legales dispersos sobre todas las materias y competencias del Estado; sin embargo, es necesario anotar el hecho de que este tipo de legislación a nivel del aparato central del Estado sigue creciendo en forma exponencial, pues la macrocefalia administrativa y legal del Estado central se

²⁴ Carpio, P. (2011). Los temas recurrentes del desarrollo local: Descentralización, gestión territorial y construcción de ciudadanía. En: “Desarrollo Local”. Quito-Ecuador, p. 1

multiplica en forma geométrica, mientras en la realidad de los hechos el régimen territorial de descentralización y desconcentración se debilita.

De los 598 artículos, 9 disposiciones generales y 31 disposiciones transitorias del COOTAD, solo una decena de artículos se refieren de manera específica a las juntas parroquiales que constituyen más del 75% de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, GAD; y, lamentablemente esos artículos no especifican con claridad sino que confunden aún más el rol específico de las juntas parroquiales y como consecuencia, lejos de robustecer su capacidad operativa, la debilitan. Para ejemplo el Art. 187 del COOTAD al referirse a los ingresos propios de los gobiernos parroquiales rurales a más de incluir las posibilidades de autogestión, que obviamente no podrán interferir el sistema tributario nacional y municipal, menciona como ingresos propios de las juntas parroquiales los que provengan de la administración de la infraestructura comunitaria ubicada en el territorio parroquial, de ahí la obvia presión de las juntas parroquiales para que los municipios les entreguen toda la infraestructura comunitaria, tanto de saneamiento, como cultural, deportiva, turística etc., con lo que se consigue como consecuencia, un debilitamiento mayor de las parroquias rurales, puesto que los municipios ya no tendrán mayor interés en invertir sus recursos en la infraestructura comunitaria de las parroquias, mucho más cuando los GAD parroquiales no estén dirigidos por la misma orientación o proyecto político. Se añade en el referido artículo 187 del COOTAD que podrán contar con los ingresos provenientes de la delegación que a su favor realicen los otros niveles de gobierno autónomo descentralizado y los que provengan de la cooperación internacional, legados y donaciones.

A esto es necesario añadir lo que dispone el Cap. IV del Título VI del COOTAD respecto de las transferencias de recursos desde el Gobierno Central a los GAD que en el Art. 192 señala que los GAD participarán del 21% de los ingresos permanentes y 10% de los no permanentes del Presupuesto General del Estado que se distribuirá el 27% para los consejos provinciales, 67% para los municipios y el 6% para las juntas parroquiales que a su vez se distribuirán de acuerdo a una serie de variables algunas como la población y densidad poblacional determinables en forma objetiva y las otras sujetas a la aplicación de una fórmula de cálculo, cuyos factores evidentemente serán determinados por instancias del Gobierno central que aportan la información al Consejo Nacional de Competencias, en el que son parte integrante precisamente las instancias descentralizadas cuyas competencias y recursos se regulan en este cuerpo colegiado, lo cual contradice específicas normas constitucionales. Es muy interesante y revelador, indicar aquí como curiosidad, que no se incluye que porcentaje de los recursos de transferencia corresponderá a los gobiernos regionales.

En este punto, Morales (2012), respecto de los montos a transferir por parte del gobierno central a los GAD manifiesta que: *“La descentralización fiscal en un sentido restringido, está vinculado íntimamente con la posibilidad de que los Gobiernos Autónomos Descentralizados, sean capaces de generar sus propios recursos.... que los Gobiernos Parroquiales por su naturaleza están impedidos de generar ninguna clase de tributos.....Es por ello que las ponderaciones para este criterio como se verán son marcadamente diferentes y para el caso de las*

*Juntas Parroquiales Rurales, no tienen peso alguno como lo dispone expresamente el artículo 195 literal e) del COOTAD*²⁵

Si se analiza con un poco de detenimiento el Título III del COOTAD que se refiere a las FUNCIONES y COMPETENCIAS de los GAD, se apreciará que la mayoría de las disposiciones legales de cada uno de los niveles territoriales determinados en el Art. 260 de la Constitución, más allá de pequeños cambios de terminología, determinan funciones y competencias similares. Si a esto se añade el que las competencias llamadas exclusivas, pueden ser simultáneamente concurrentes, se podrá apreciar con objetividad que el COOTAD lejos de contribuir a una efectiva descentralización y señalamiento de tareas o competencias específicas, “hábilmente” para quienes manejaron este proceso de cambio, deja en el limbo de las decisiones del poder político centralizado, un asunto de tanta importancia para el Estado como es la descentralización, que es el instrumento básico de la participación efectiva de la población en la toma de las decisiones públicas como la administración de los servicios comunitarios fundamentales.

4.2. Modalidades de Gestión Administrativa de las Juntas Parroquiales Rurales

Uno de los grandes desafíos de la institucionalidad parroquial para ser eficiente y tener éxito en el cumplimiento de sus funciones y competencias, es el contar con

²⁵Morales, M. (2012). La nueva organización territorial y el nuevo modelo de descentralización en el Ecuador, Corporación de Estudios y Publicaciones (CEP), Quito-Ecuador, p.77

una estructura administrativa que permita un modelo de gestión ágil y eficiente al servicio de la comunidad local.

La aplicación de las normas del COOTAD relativas a niveles territoriales y gubernamentales mucho más complejos y de mayores dimensiones a las juntas parroquiales, es uno de los grandes obstáculos para que estas puedan actuar en condiciones elementales de eficiencia administrativa; es por ello, necesario contar entonces con una nueva legislación parroquial que tenga por eje vertebrador el dotar de una capacidad de gestión proporcionada y simplificada al nivel de un ente gubernativo de las dimensiones de una junta parroquial.

En general el COOTAD, en el Art. 275, al establecer las modalidades de gestión de los gobiernos autónomos descentralizados regional, provincial, distrital o cantonal podrán prestar los servicios y ejecutar las obras que son de su competencia de manera directa, por contrato, mediante concesiones, etc., esta facultad la restringe para las juntas parroquiales quedando claro que las juntas deben ejecutar sus competencias y cumplir sus funciones exclusivamente de manera directa en estricto sentido lógico. Toda vez que en el País hay parroquias que son mucho más grandes que algunos cantones, no habría razón para que se exceptúen a las juntas parroquiales de estas nuevas modalidades de gestión; lo importante es llegar a determinar cuáles son las competencias exclusivas de la junta parroquial y es allí donde existe precisamente indefinición que genera condiciones evidentes de superposición y por tanto de conflictividad política administrativa.

4.3. La Planificación Parroquial, los Planes Operativos Anuales (POA) y Consejo de Planificación

En función de las nuevas competencias establecidas en el Art. 267 de la Constitución 2008 y en el Art. 65 del Código de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD; las juntas parroquiales rurales denominadas en la actual normativa como gobiernos autónomos descentralizados, GAD, deben considerar a la Planificación del desarrollo parroquial y su correspondiente Ordenamiento territorial, una de las más importantes y orientadoras competencias, en coordinación con el gobierno cantonal y provincial.

En principio, el Sistema Nacional de Planificación dirigido por la SENPLADES, debería articularse entre todos los niveles territoriales de gobierno; más aún, el concepto democrático y participativo de planificación debería brotar de los niveles inferiores hacia los niveles superiores, de tal forma que el Plan Nacional del Buen Vivir, debió surgir de una planificación regional a través de las siete regiones territoriales y las dos metropolitanas; y, a su vez, los planes regionales deberían provenir de los provinciales, estos de los municipales que integrarían en su planificación activamente a la planificación parroquial. El Plan Nacional del Buen Vivir es, por lo pronto, un plan macro sectorial sin una visión territorial ni en el diagnóstico, ni en el pronóstico, ni mucho menos, en la priorización de los proyectos que respondan a una imagen objetivo de equidad territorial.

Actualmente el Gobierno central para transferir recursos a los GAD exige la presentación de los planes de desarrollo municipal o parroquial que deben ser estructurados en forma participativa, sin embargo lo que acontece en la realidad

es que cuando más se habla de participación es cuando menos se la practica, puesto que, ni el Plan Nacional del Buen Vivir ha brotado de la planificación de los niveles inferiores de gobierno territorial, ni los planes de los GAD incluidos entre estos los planes parroquiales de desarrollo se estructuran con una, por lo menos mediana, participación pluralista y abierta de la población.

A nivel de las parroquias se ha desatado un amplio mercado de consultoría, que por lo regular tiene su anclaje en las instancias de revisión de dichos planes y además, se trata de grupos consultores sincronizados que copian no solo en su estructura sino inclusive en detalles fundamentales de su texto los planes de muchas de las parroquias a nivel nacional. Durante la investigación de este trabajo se ha podido preguntar tanto en forma abierta y directa a la ciudadanía parroquial como a organizaciones de base de carácter productivo gremial si han participado en la estructuración del plan de desarrollo parroquial y la respuesta mayoritaria ha sido negativa, y en los casos afirmativos de participación de que han concurrido a una o dos asambleas en las que los consultores les han “expuesto” los objetivos del plan y las estrategias para concretarlo.

Como un complemento del plan de desarrollo parroquial se encuentra el plan de ordenamiento territorial para aplicar en el territorio los objetivos y metas de la planificación sectorial. En el caso de los planes de ordenamiento territorial estos demuestran una participación aún menor de la población manteniéndose hasta el presente la reivindicación de obras por parte de los grupos de mayor influencia, lo cual contradice los objetivos del ordenamiento territorial.

Un antecedente de fundamental importancia en la estructuración de los presupuestos participativos es la elaboración de los planes operativos anuales-POA, en los que se señalan los principales objetivos de la inversión de los recursos públicos. Estos planes operativos de conformidad con expresas normas del COOTAD deben asegurar la conclusión de todas las obras y proyectos en trámite de ejecución; sin embargo, se ha podido apreciar que es una tendencia muy ampliamente difundida en los gobiernos seccionales y con mayor acentuación en el caso que nos ocupa de los gobiernos parroquiales, poner mayor énfasis en la ejecución de nuevos proyectos que responden a iniciativas políticas coyunturales brotadas de grupos influyentes que la conclusión y puesta en funcionamiento de los proyectos en trámite, en especial cuando se trata de proyectos provenientes de autoridades diferentes que han concluido sus períodos. El COOTAD expresamente reproduce y lo amplía para todos los GAD lo que la antigua ley de Régimen municipal mandaba respecto a la obligación de incluir en los presupuestos los recursos necesarios para concluir las obras en proceso, sin embargo la tendencia generalizada y no sancionada por los organismos de control es a dejar sin conclusión proyectos prioritarios para dar paso a demandas coyunturales de sectores influyentes

Como las fuentes de ingreso de las parroquias de conformidad con el Art. 187 del COOTAD son aún precarias, las condiciones de participación de la población en la conformación de los presupuestos resultan ser un ejercicio generalmente teórico que no cuenta con las premisas para una decisión efectiva de la población.

4.4. El Rol del Consejo Nacional de Competencias y el Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales, CONAGOPARE

El Consejo Nacional de Competencias (CNC), *“es el organismo representativo de todos los niveles de gobierno, creado por el artículo 269 de la Constitución, e instalado el 31 de enero de 2011, para dar inicio al proceso de descentralización en el Ecuador al amparo del nuevo modelo constitucional.”*²⁶

De conformidad con lo que dispone la Constitución de la República y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), en el Art. 117, son funciones del Consejo Nacional de Competencias, entre otras, las siguientes:

- Promover de manera organizada la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de las competencias desde el gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) con los respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos.
- Dirimir conflictos de competencias
- Disponer la intervención temporal de un nivel de gobierno en la gestión de la competencia de otro
- Realizar balances globales del proceso de descentralización que será socializado con los diferentes niveles de gobierno y con la ciudadanía.

²⁶ SENPLADES, Descripción de funciones del CNC. Website.

El título V del COOTAD dedicado a la Descentralización y Sistema Nacional de Competencias establece que, su administración se ha de llevar a cabo a través de un cuerpo colegiado denominado Consejo Nacional de Competencias que tiene la calidad de un organismo técnico ejecutor con autonomía administrativa, presupuestaria y financiera. Expresamente la Constitución de la República (Art. 232) prohíbe que en los cuerpos colegiados de control o regulación participen los entes regulados, por un elemental principio de que nadie puede ni debe ser juez y parte en la toma de decisiones que tocan al interés colectivo de la nación. Sin embargo, en el Art. 118 del COOTAD en concordancia con el Art. 269 de la Constitución, establece que quienes forman parte del Consejo Nacional de Competencias serán precisamente los representantes de los entes regulados. Es así que el CNC se integra de un delegado del Presidente de la República que lo presidirá, un representante de los gobiernos regionales y distritos metropolitanos, un representante de los gobiernos provinciales, un representante de los gobiernos municipales y un representante de los gobiernos parroquiales rurales.

La consecuencia lógica de esta disposición en los años de vigencia que lleva la Constitución y el COOTAD es que el Consejo Nacional de Competencias está integrado casi en su totalidad por representantes no solo de un sector político sino de los entes seccionales de mayor concentración de población y recursos. Como un ejemplo claro, en el año 2011 el CNC estuvo integrado por: el Secretario Nacional de Planificación, SENPLADES, el Alcalde Metropolitano de Quito, el Prefecto provincial de Pichincha, el Alcalde de Ibarra actualmente elegido Presidente de AME y un representante del CONAGOPARE. Cómo es obvio concluir, conformado de esta manera el ente que se encarga de descentralizar y promover la equidad territorial no está en condiciones lógicas de generar una

dinamia y una actitud crítica que permita impulsar los procesos de equidad y descentralización.

El título VIII, capítulo I, Art. 313 del COOTAD dispone *“que los gobiernos autónomos descentralizados en cada nivel de gobierno, tendrán una entidad asociativa de carácter nacional, de derecho público con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio”*. Así mismo, de conformidad con este artículo, los gobiernos parroquiales rurales aprobarán sus estatutos en la reunión de los presidentes de las asociaciones provinciales. En el caso de los gobiernos parroquiales rurales se aprobó y reformó el 18 de junio de 2011 los estatutos que regían al Consejo Directivo Nacional de las Juntas Parroquiales Rurales, CONAJUPARE; en la actualidad denominada CONAGOPARE.

El Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales, CONAGOPARE, es una entidad asociativa de carácter nacional, creada para ejercer la representación de los intereses comunes de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales, a nivel nacional y participa en procesos de fortalecimiento de los GAD parroquiales a través de programas y proyectos de asistencia técnica, capacitación y formación.

Para el caso de su financiamiento, el Art. 313 del COOTAD establece que el aporte será del 3% de las transferencias que reciban de los aportes permanentes y no permanentes del Presupuesto General del Estado, cuyos recursos se distribuirán en el uno por ciento (1%) para la asociación nacional y el dos por ciento (2%) para las asociaciones provinciales.

Lamentablemente la conducción de estos órganos asociativos de los GAD es visto por las fuerzas políticas de gobierno de oposición como un instrumento para manipulación política partidista y en el caso de las juntas parroquiales este problema es mucho más acentuado precisamente por la debilidad institucional y financiera de estos organismos.

4.5. La Asamblea Parroquial, sus atribuciones y Competencias

Las juntas parroquiales no cuentan con una estructura jurídica administrativa propia como la que en forma, si se quiere, elemental contaban en la Ley orgánica de juntas parroquiales que fuera derogada por el COOTAD; ahora, la estructura es de todos los GAD. En dicha ley orgánica, del Art. 18 al Art. 20, se establecían las condiciones básicas de la asamblea parroquial y se señalaba que constituye el espacio fundamental de participación ciudadana y el máximo órgano de consulta y control popular, debiendo reunirse esta asamblea al menos dos veces al año y debiendo ser convocada por el presidente o vicepresidente de la junta parroquial que entre las atribuciones de la asamblea parroquial se señala:

- Velar por el cumplimiento de los objetivos y finalidades de la junta,
- Plantear planes y proyectos prioritarios, impulsar la participación comunitaria a través de la autogestión,
- Conocer el presupuesto anual y vigilar y denunciar actos de corrupción que cometan los funcionarios, empleados públicos en el ejercicio de sus funciones en la parroquia.

En el caso específico del COOTAD, la junta parroquial subsume estas regulaciones del órgano máximo de participación global de la población al concepto de la asamblea de participación aplicada para cada uno de los niveles de estructura territorial del Estado señalados en el Art. 242 de la Constitución.

4.6. Reformas Indispensables al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización, COOTAD

La mayor parte de las normas fundamentales de carácter estructural establecidas en el COOTAD, están incluidas en el texto de la Constitución de Montecristi que supera extremos reglamentarios, seguramente en el afán del grupo legislativo constituyente mayoritario de asegurar que la estructura de poder centralista de la República se mantenga. Es por esto, que cualquier reforma legislativa al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD, se dificulta; por cuanto, éste tiene anclajes sumamente rígidos establecidos en la propia Constitución, y si se emprende en reformas al COOTAD tendrán que ser de muy limitado alcance por los impedimentos constitucionales que se interponen y como es bien sabido la Constitución de Montecristi ya no solo cuenta con los candados de estabilidad que constaban en la Constitución de 1998 sino que requiere de todo un proceso revolucionario que dé forma a una nueva constituyente para poder cambiar normas estructurales de la Carta Fundamental la misma que deberá ser aprobada mediante referéndum.

Como queda dicho anteriormente, las reformas indispensables al COOTAD solo podrán ser introducidas en una forma muy limitada, pero sin embargo es necesario y urgente hacerlo.

4.6.1. Reformas que se proponen:

El Código Orgánico de Organización Territorial Autonomías y Descentralización COOTAD debe quedar exclusivamente como un “Código Orgánico Marco” , donde se señale la estructura territorial del Estado, que como una norma de derecho público es obligatoria y no opcional; tanto a nivel de descentralización autonómica como de desconcentración articuladora a través de las siete regiones y las dos metropolitanas.²⁷

En base a las Leyes Orgánicas de Régimen Municipal, Provincial y Parroquial cuya vigencia fuera suprimida en las disposiciones finales del COOTAD, es como debería estructurarse una nueva ley orgánica propia para cada uno de estos niveles tan diferentes en sus dimensiones y características, pues al introducirse en un mismo cuerpo legal normas regulatorias de actividades e instituciones tan distintas, se acaba por repetir funciones y hasta competencias y la consiguiente superposición institucional que por lo regular se dirime en la arena política a favor del más fuerte e influyente, es decir de los niveles superiores de gobierno que como es ya histórico actúan en forma clientelar.

Es indispensable clarificar mejor en leyes para cada nivel las atribuciones específicas de los niveles regional, provincial, municipal y parroquial; ya que si se observa el texto de los artículos 31 y 32; 41 y 42; 54 y 55; 64 y 65; 83,84 y 85 del COOTAD se podrá apreciar que se mantiene y se incrementa el problema de la superposición de funciones, suplantación y por tanto clientelismo político, incrementándose de esta manera los factores de ingobernabilidad, inestabilidad y concentración y despilfarro de recursos.

²⁷ Para el proyecto de descentralización administrativa referente ver Castillo, J. “Ecuador=Equidad: Descentralización y articulación del espacio nacional”; 2008.

En el caso concreto de las juntas parroquiales, es indispensable incluir en el artículo 64 del COOTAD entre sus funciones las siguientes:

- a). Cooperar y coordinar; es decir, trabajar conjuntamente con el GAD provincial la planificación, programación, ejecución, supervisión y mantenimiento de la red de caminos vecinales e infraestructura rural
- b). Cooperar y coordinar con el GAD municipal para la planificación ejecución y mantenimiento de los servicios públicos básicos de carácter urbanístico en la cabecera parroquial
- c). Propiciar y apoyar la organización comunitaria destinada exclusivamente en forma pluralista y políticamente imparcial al cuidado de los intereses de la comunidad.

CAPITULO V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.2. CONCLUSIONES :

- Existe un gran aporte en la nueva Constitución 2008, en el sentido de sustituir el criterio de distribución de competencias absolutamente abierto de la Constitución de 1998 por el de un modelo ordenado y sistémico de atribución de competencias a los GAD, y en especial a las juntas parroquiales, pero es necesario determinar qué le corresponde hacer a cada nivel y con qué recursos; ya que lamentablemente al ser estos conceptos muy generales dan lugar a que se produzca la practicada superposición de funciones y la << desafortunada generalización de competencias exclusivas en todos los niveles de gobierno>> (Viciano, 2009:108).
- Si bien las parroquias significan ciertamente un nivel mayor de descentralización, pues se trata de una instancia de gobierno más cercana a la población rural, que enfrenta graves problemas de marginalidad; al no definirse por razones político coyunturales las competencias propias y exclusivas de las juntas parroquiales y las formas de articulación de estas con los GAD municipales y provinciales, se ha agudizado el grave problema de la superposición de funciones y competencias que a la final se dirimen en el clientelismo político.

- En la Constitución y el COOTAD, que la reproduce en aspectos hasta reglamentarios, se habla de AUTONOMIAS en el mismo sentido y valoración con el que se habla de las autonomías de los más distintos o diferentes niveles de gobierno seccional. Es decir en la misma medida y sentido son AUTÓNOMOS los gobiernos regionales cuando estos se constituyan como los gobiernos provinciales o municipales, ello ha generado contradicciones perjudiciales precisamente para las entidades más débiles que se ven sometidas a una suerte de diáspora autonómica de débiles y fuertes en una misma cancha con los consecuentes resultados.
- Cuando el liderazgo central del Estado, con miras electorales, pretende controlar políticamente hasta los niveles más inferiores de la escala territorial del Estado, disminuye hasta extremos absurdos el indispensable LIDERAZGO de las autoridades parroquiales que asumen una suerte de lugartenencia absolutamente dependiente y oportunista, lo cual es ciertamente inconveniente para el desarrollo y la unidad de las parroquias, cuyas autoridades deben estar en condiciones de aglutinar y representar a sus respectivas comunidades y sus propios intereses de prosperidad. (Se dirá que esta actitud y este fenómeno político se reproduce también en otros niveles de la estructura territorial del Estado y este es precisamente el gran desafío de una democracia).
- Como se ha podido constatar no solo en la parroquia tomada como objeto de investigación, pese a que el nivel de cercanía de las parroquias se

supone que debería dar por resultado una mayor participación de la ciudadanía en el gobierno parroquial, esta participación se da en niveles muy bajos y este es uno de los mayores desafíos de los GAD parroquiales.

- En la misma medida en que los GAD parroquiales exigen a los GAD municipales la entrega o transferencia de toda la infraestructura social, de saneamiento, cultura y deportes, ha comenzado a detectarse una mayor centralización de las inversiones de los municipios en la ciudad cabecera cantonal y un debilitamiento de la calidad de los servicios y el mantenimiento de la infraestructura social en las parroquias.

\

5.3. RECOMENDACIONES:

- a)** Es indispensable, en el marco de las limitaciones constitucionales ya examinadas, propiciar en forma urgente una reforma del COOTAD, que debe adquirir el carácter de un Código Marco que determina la estructura territorial del Estado y además es necesario la aprobación de una Ley Orgánica Especial para los Gobiernos Parroquiales, para lo cual debe tomarse como base la anterior Ley Orgánica de Juntas Parroquiales e importantes experiencias de otros países en esta materia.

- b)** La reforma al COOTAD y la aprobación de una nueva Ley de juntas parroquiales, debe tener como meta fundamental el determinar con claridad cuáles son las competencias propias y exclusivas del nivel parroquial y las formas estables y directas de articulación de las juntas parroquiales con los GAD municipales y provinciales de manera que esto no quede condicionado a intereses políticos coyunturales.

- c)** Las juntas parroquiales deben coordinar y trabajar articuladamente con los GAD municipales en todo lo referente a la infraestructura y servicios básicos del área urbana y suburbana de la cabecera parroquial, para lo cual debe establecerse su delimitación.

- d)** Aún cuando el COOTAD ya no incluye el mandato constitucional anterior de que los GAD provinciales deben invertir exclusivamente sus recursos en el área rural, sin embargo, es evidente e indispensable

clarificar que las prefecturas deben ocuparse esencialmente de lo rural y por tanto deberían ser los GAD provinciales integrados por representantes electos en el sector rural de cada cantón, las entidades encargadas de robustecer y asesorar técnicamente la acción de las juntas parroquiales rurales, las mismas que deben coordinar con los GAD provinciales, todo lo relativo a la infraestructura rural, conectividad y caminos vecinales.

- e) Es necesario señalar con mayor claridad las fuentes propias de financiamiento de gastos corrientes y de inversiones de las juntas parroquiales.

- f) Congruente con el marco del sistema tributario nacional es muy importante el señalar fuentes de autofinanciamiento propio de las parroquias, sin lo cual su proclamada autonomía resulta muy precaria.

Estas fuentes de financiamiento serían:

- El impuesto predial urbano de la cabecera parroquial recaudado por el GAD municipal debe servir exclusivamente para inversión en obras del área urbana de la parroquia, acordadas mediante convenio con el GAD municipal.

- El impuesto predial rural del área rural de la parroquia recaudado por el GAD municipal debe servir exclusivamente para inversión en caminos vecinales e infraestructura rural en acuerdo con el GAD provincial.

- La contribución especial de mejoras urbana y rural respectivamente para obras urbanas y/o rurales en acuerdo con los GAD municipales y provinciales.
- g)** En la medida en que la institucionalización de las juntas parroquiales vaya consolidándose en base a librarse de los condicionamientos de la coyuntura político partidista y clientelar, los niveles de participación de la población en el gobierno parroquial sin duda serán cada vez más intensos y efectivos.
- h)** Es necesario que el Estado ecuatoriano en coordinación con los GAD provinciales, señale y robustezca con mayor claridad las formas de autogestión en que deben emprender todas las parroquias precisamente para superar sus limitaciones económicas.

BIBLIOGRAFIA

- Bedón, G. (2011). La Descentralización y los GAD en el marco de la Constitución y del COOTAD: del desmantelamiento a la recuperación del rol del Estado. En: "Ágora Política, Descentralización y Autonomía: Retos del COOTAD". Quito-Ecuador.
- Castillo, J. (2008). "Ecuador=Equidad: Descentralización y articulación del espacio nacional". Industria Gráfica Amazonas, Loja – Ecuador
- Carpio, P. (2011). Los temas recurrentes del desarrollo local: Descentralización, gestión territorial y construcción de ciudadanía. En: "Desarrollo Local". Quito-Ecuador,
- Corporación Promotora de las Comunidades Municipales de Colombia (2001), El Plan de Desarrollo Municipal y el Plan de Ordenamiento Territorial. En Guía para la Gestión Municipal,. Bogotá – Colombia. PROCOMUN
- INEC. VII Censo Nacional de Población y VI de Vivienda, 2010-2011.
- PRODES, Propuesta ciudadana, Participa Perú. La Rendición de cuentas como Práctica de Buen Gobierno, documento, p.
- Larrea, A. (2011). Modo de Desarrollo, Organización territorial y Cambio Constituyente en el Ecuador, SENPLADES, Quito-Ecuador
- Larrea, G. (2011). Balance y Perspectivas del Desarrollo Local. En: Desarrollo Local. Quito-Ecuador.

- Morales, M. (2012). La nueva organización territorial y el nuevo modelo de descentralización en el Ecuador, Corporación de Estudios y Publicaciones (CEP), Quito-Ecuador
- Ojeda, L. (2001). Estado del debate sobre autonomía y descentralización, Artes Gráficas Señal. Quito-Ecuador.
- Pérez, E. (2009). Derecho Administrativo, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito-Ecuador
- Remache, A. (2011). Potencialidades para la maduración de la Junta Parroquial Rural como GAD, En: “Ágora Política, Descentralización y Autonomía: Retos del COOTAD”. Quito-Ecuador
- Suing, J. (2009). *Derecho Municipal y Legislación Ambiental*. Texto Guía de la Maestría en derecho Administrativo. Loja-Ecuador: Universidad Técnica Particular de Loja..
- Torres, M. (2004); “Las Juntas Parroquiales Rurales como nueva instancia de gobierno seccional autónomo: ventajas, limitaciones y perspectivas.”; Maestría en Políticas Sociales. Tesis; FLACSO
- Vedel y Devolvé, (2009) tomo 2: 399, citado por Efraín Pérez, Derecho Administrativo, tomo 1, Quito-Ecuador: Corporación de Estudios y Publicaciones, tercera edición
- Viciano, R. (2009). Algunas consideraciones sobre la organización territorial del Estado en la Constitución de 2008: Sobre la distribución de competencias entre los distintos niveles de Gobierno, Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador. Quito-Ecuador. Corporación Editora Nacional

- Art. 226 de la codificación de la Constitución de 1998, y artículos 9 y 10 del Reglamento a la Ley de Descentralización SENPLADES, Descripción de funciones del CNC. Website
- (2010). Artículo de prensa. En línea, disponible en <http://www.eluniverso.com>
- (2011). Artículo de prensa. En línea, disponible en <http://expreso.ec/expreso/plantillas/nota.aspx?idart=2768260&idcat=19408&tipo=2>
- http://www.loja.gob.ec/contenido/malacatos_ (s.f)
- (2010). Artículo de prensa. En línea, disponible en: <http://carchinoticias.com>
- Llona, M. (2001). Gestión Local Participativa: Del barrio a la ciudad. En línea, disponible en: <http://www.redccss.org.pe/participacion/marianallona.pdf>
- SENPLADES-Plan Nacional de Descentralización. En línea, disponible en: <http://www.senplades.gob.ec/web/18607/>