

UNIVERSIDAD DE LAS AMERICAS

MAESTRIA EN DESCENTRALIZACION Y DESARROLLO LOCAL

**LAS JUNTAS PARROQUIALES RURALES DE
SARAGURO: ESPACIOS DE PARTICIPACION PARA EL
DESARROLLO LOCAL**

JOSE SUING NAGUA

2001

**UNIVERSIDAD DE LAS AMERICAS/ SOCIEDAD
ALEMANA DE COOPERACIÓN TECNICA**

**MAESTRIA EN DESCENTRALIZACIÓN Y
DESARROLLO LOCAL**

**LAS JUNTAS PARROQUIALES RURALES DE
SARAGURO: ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN
PARA EL DESARROLLO LOCAL**

AUTOR: JOSE SUING NAGUA

COACH: OSCAR MENA TAMAYO

QUITO – ECUADOR

2001

DEDICATORIA

A quienes comparten los desafíos de la
vida y los esfuerzos de cada día:
Rosy, Daphne, José Luis y Ma. Belén

AGRADECIMIENTO

A Rudolf Wasem, quien con la decisión de facilitar un cofinanciamiento, hizo posible acceder a la propuesta de UDLA/GTZ.

A Oscar Mena, que con paciencia y entusiasmo, siempre de manera oportuna, brindó la necesaria orientación, sacrificando incluso horas de descanso para revisiones, comentarios y sugerencias.

A Saraguro, sus autoridades municipales y parroquiales, al equipo de trabajo, a su gente, que mantuvieron la voluntad política y el entusiasmo por sacar adelante la propuesta del PC.

INDICE

INTRODUCCIÓN	Vi
CAPITULO I	
1. PRESENTACIÓN DEL PROBLEMA Y DIAGNOSTICO DE LA SITUACIÓN ACTUAL	
1.1. RETROSPECTIVA DEL ENTORNO	1
1.2. SARAGURO: EL MUNICIPIO, SU GENTE	7
1.3. PERTINENCIA DEL TEMA	9
CAPITULO II	
2. DEFINICIÓN E HIPÓTESIS DEL TEMA	
2.1 LA DESCENTRALIZACIÓN: MARCO TEORICO	10
2.1.1. DEFINICIÓN	10
2.1.2. CLASES	10
2.1.3. PRINCIPIOS	11
2.1.4. GRADOS	11
2.2 EL PROCESO EN EL ECUADOR	11
2.3. LAS HIPÓTESIS	13
2.3.1. Primera hipótesis	13
2.3.2. Segunda hipótesis	14
2.3.3. Tercera hipótesis	14
2.4. DELIMITACION DEL TEMA	14
CAPITULO III	
3. DESCRIPCIÓN DEL PC Y OBJETIVO DE CAMBIO	
3.1. LOS PRIMEROS PASOS	16
3.1.1. EQUIPO DE TAREA	16
3.1.2. OBJETIVO SUPERIOR	17
3.1.3. OBJETIVO DEL PROYECTO	18
3.1.4. VISION DE FUTURO:	18
3.2. NEGOCIACIÓN CON AUTORIDADES MUNICIPALES	18
3.3. CRONOGRAMA DEL PC	20
3.4. ACTORES INVOLUCRADOS	24
3.5. MAPEO DE ACTORES INVOLUCRADOS	25
3.6. EQUIPO DE TRABAJO	26
3.7. CAPACITACION A TÉCNICOS MUNICIPALES	26
CAPITULO IV	
4. CONCEPTOS UTILIZADOS	
4.1 METODOLOGÍA	27
4.1.1. CONSTRUCCION DE LA PROPUESTA DEL PC	27
4.1.2. MATRIZ DE PLANIFICACIÓN	29

4.1.3. TÉCNICAS	30
4.2. METODOLOGÍA PARA EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN PARROQUIAL	30
4.2.1. PASOS DEL PROCESO:	30
a) CARACTERIZACION DEL CANTON	30
b) TALLER DE INDUCCIÓN	30
c) DIAGNOSTICO RAPIDO PARTICIPATIVO:	31
d) TALLER DE CAPACITACION	31
e) TALLER DE PLANIFICACIÓN	31
f) SISTEMATIZACION	32
g) VALIDACIÓN	33
h) PUBLICACIÓN Y DIFUSIÓN	33
4.2.2. TÉCNICAS	34
4.2.3. HERRAMIENTAS	34
CAPITULO V	
5. FASES DEL PROCESO	
5.1. CONSTRUCCION DE LA PROPUESTA	35
5.2. NEGOCIACIÓN PREVIA A LA EJECUCIÓN	35
5.3. INCORPORACIÓN DE TÉCNICOS MUNICIPALES AL EQUIPO	36
5.4. EJECUCIÓN	36
5.4.1. RESULTADOS Y VERIFICACIÓN DE HIPÓTESIS	38
5.4.2. INSTRUMENTOS PARA LA CONSOLIDACIÓN DEL PROCESO	38
5.4.3. DIFICULTADES	39
5.5. EXPERIENCIA	39
5.5.1. EN LO POLÍTICO	39
5.5.2. EN LO TÉCNICO	40
5.5.3. EN LO ECONOMICO	40
CAPITULO VI	
6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	
6.1. IMPACTO DEL PC	41
6.2. LECCIONES APRENDIDAS	42
6.3. RECOMENDACIONES	43
BIBLIOGRAFIA	44
ANEXO 1	45
ANEXO 2	50
ANEXO 3	55

INTRODUCCIÓN

El estudio presenta, de manera esquemática, el desarrollo del Proyecto de Cambio, PC, ejecutado en el contexto de la Maestría en Descentralización y Desarrollo Local de la Universidad de las Américas y la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica, GTZ.

El PC, con las Juntas Parroquiales Rurales del cantón Saraguro como grupo meta, tuvo como objetivo desarrollar mecanismos de articulación de los niveles municipal y parroquial, definir mecanismos para la delegación de la gestión de los servicios municipales al nivel parroquial y la incorporación de la planificación estratégica parroquial como mecanismo para la promoción del desarrollo local; todo esto como consecuencia del reconocimiento constitucional de las Juntas Parroquiales, como organismos del régimen seccional autónomo, habilitados para ejercer gobierno, dentro del territorio parroquial rural.

La tesis está dividida en 6 capítulos con el siguiente contenido:

En el Capítulo I se realiza la presentación del problema que se aborda a través del PC; incluye un breve análisis de contexto de la sociedad ecuatoriana, en el que se enmarcan las reformas institucionales introducidas a través de la nueva carta política que entra en vigencia a partir del 10 de agosto de 1998. Se incluye una breve descripción del cantón Saraguro, y las principales características de su gente.

En el capítulo II se parte de definiciones y conceptos de la descentralización y se hace una revisión del proceso en el país, puntualizando sus principales avances. Luego, se formula las hipótesis que se pretenden demostrar con el estudio y concluye con una delimitación del tema abordado.

En el Capítulo III se realiza una descripción minuciosa del PC, desde su proceso de formulación, la negociación y la ejecución; se incluyen la misión, objetivos, resultados, la matriz del PC, el cronograma de trabajo, la conformación del equipo de tarea y un mapeo de actores.

En el Capítulo IV se desarrolla los conceptos, metodologías y herramientas utilizadas durante las diferentes fases del proceso. Se hace una descripción pormenorizada de la metodología de planificación estratégica parroquial aplicada.

En el Capítulo V se escribe el desarrollo del PC, mediante una descripción pormenorizada de cada una de las fases, poniendo énfasis en la fase de ejecución, los resultados alcanzados, la verificación de las hipótesis, así como las dificultades vividas durante la ejecución del PC.

El Capítulo VI recoge las lecciones aprendidas como consecuencia de la ejecución del PC. Se incluye un análisis de impacto del PC y se presentan las conclusiones y recomendaciones.

Al final se incluyen la bibliografía y tres anexos que contienen los instrumentos desarrollados como parte del proceso de intervención: Reglamento de funcionamiento de las Asambleas Parroquiales, Reglamento Interno de las Juntas Parroquiales y la propuesta de ordenanza que regula la delegación de la gestión de los servicios municipales a las Juntas Parroquiales, la recaudación de tributos y la administración de bienes comunales.

En el texto del documento se incluye un mapa del cantón Saraguro y fotografías que dan cuenta de algunos momentos del proceso.

CAPITULO I

1. PRESENTACIÓN DEL PROBLEMA Y DIAGNOSTICO DE LA SITUACIÓN ACTUAL

1.1. RETROSPECTIVA DEL ENTORNO

Luego del retorno al régimen democrático en 1979, al cabo de diez años de dictaduras, a mediados de la década del noventa se inicia una de las etapas más críticas de la sociedad ecuatoriana, matizada por la ingobernabilidad, elevados niveles de corrupción, crisis económica, quiebra bancaria, inseguridad jurídica y una mayor agudización de los problemas sociales. Los puntos más álgidos de esta etapa son las caídas de Abdalá Bucaram, en febrero de 1997 y de Jamil Mahuad, en enero del 2000, las dos defenestraciones de los Presidentes electos por votación popular con puntos coincidentes: groseros niveles de corrupción, multitudinaria presencia de la sociedad civil en las manifestaciones que provocaron las caídas; y, de por medio, las Fuerzas Armadas, de jueces de la democracia. Entre estos dos eventos también se produce el interinazgo de Fabián Alarcón, Presidente puesto en el cargo por el Congreso Nacional, luego de la caída de Abdalá Bucaram, soslayando la sucesión presidencial establecida en la ley, a favor de la entonces Vicepresidenta de la República.

En este contexto de la sociedad ecuatoriana, el 10 de agosto de 1998 entran en vigencia las reformas constitucionales introducidas por la Asamblea Nacional, organismo convocado por presión de los representantes de partidos políticos, de organizaciones sociales y de gremios de la producción. Estas reformas incorporan algunos temas nuevos para la institucionalidad del país, entre los que se encuentra la inclusión en el régimen seccional autónomo de dos organismos: las **Juntas Parroquiales Rurales y las Circunscripciones Territoriales Indígenas y Afroecuatorianas**. Considero que no es el momento para analizar su conveniencia o inconveniencia sino contribuir a darles viabilidad política, administrativa y financiera, para que su categorización no quede en un ensayo más por legitimar la democracia representativa, tan venida a menos, por los errores de bulto en los que han caído los gobernantes elegidos a través de los mecanismos de la democracia representativa.

A la luz de estas reformas constitucionales, se da paso, en forma apresurada, por la ausencia de la normativa secundaria que haga viable la reforma, a la designación de los miembros de las Juntas Parroquiales Rurales en las elecciones generales del 21 de mayo de 2000; el 10 de agosto del mismo año se posesionan de sus cargos los 3910 vocales, elegidos por votación popular, de 782 Juntas Parroquiales Rurales, en todo el territorio nacional.

Los sujetos de intervención del PC y posterior análisis en este trabajo son las Juntas Parroquiales Rurales, por ello es necesario, decir algo más sobre su devenir histórico. La parroquia, la jurisdicción territorial más pequeña del Estado fue reconocida desde inicios de la república y a ésta le acompañó su organismo principal, la Junta Parroquial, por lo que no estamos ante una institución nueva. Lo nuevo es su rango de organismo del régimen seccional autónomo, con capacidad para ejercer gobierno dentro de la jurisdicción parroquial rural.

En la historia reciente, antes de las citadas reformas constitucionales, la Ley de Régimen Municipal, expedida en enero de 1966, les consagra un espacio en la vida pública del municipio, al incluirles como parte de los organismos auxiliares del Concejo cantonal, conjuntamente con el **cabildo ampliado**¹, con características y particularidades que es necesario resumir en este breve recuento de su institucionalidad.

En el esquema de la Ley de Régimen Municipal, las Juntas parroquiales rurales², eran integradas por tres miembros, designados por el Concejo Cantonal. No eran funcionarios remunerados y, una vez designados, el ejercicio del cargo era obligatorio; cabían excusas por las mismas razones que podían hacerlo los concejales, esto es: 1. Ser mayor de sesenta años; 2. Padecer de alguna enfermedad o impedimento físico que haga imposible el ejercicio del cargo; 3. Haber desempeñado el cargo durante un periodo completo; 4. Aceptar un empleo público incompatible con la función y 5. Todas aquellas circunstancias que a juicio de la corporación imposibiliten o hagan muy gravoso a una persona el desempeño del cargo³. Su función primordial era la de servir de intermediarios entre la población parroquial y la autoridad municipal, para ejercer el derecho a la *petitoria* del que siempre han gozado las comunidades, como sostiene

¹ Es una institución que ha caído en desuso, por su estructura, que se aparta de la dinámica de la participación social, presente en muchos espacios de la sociedad ecuatoriana.

² En las parroquias urbanas, se incorpora la Junta parroquial, mediante la reforma contenida en la Ley 104, publicada en el Registro Oficial 215 de 26 de agosto de 1982.

³ Art. 38 de la Ley de Régimen Municipal, Corporación de estudios y publicaciones, 1999.

Otón Solís⁴ pues la ley consagraba que toda solicitud para la realización de obras o la prestación de servicios debía canalizarse a través de la Junta Parroquial. En definitiva, eran receptores de las demandas de la población de la parroquia para trasladarlas a la autoridad municipal en procura de ser atendidas por ésta, y, es precisamente esta relación la que se va a modificar fruto de la reforma y que hay que considerar a la hora de analizar las consecuencias de los cambios producidos por la reforma constitucional aludida, al pasar a formar parte de los organismos del régimen seccional autónomo, con autonomía, administrativa, financiera y económica.

La debilidad institucional de las Juntas Parroquiales como organismos auxiliares del Concejo obedecía, entre otras causas, a su forma de designación, a través del Concejo cantonal, que en la mayoría de los casos respondía a compromisos políticos de los concejales o del propio Alcalde; una autoridad así designada carecía de representatividad y de respaldo de la comunidad parroquial y esto, unido a la falta de recursos, limitaba su accionar, que no pasaba de ser una función honorífica.

Con los vientos renovadores de algunas administraciones municipales, la presencia y representatividad de las Juntas Parroquiales, así como de las organizaciones populares, empiezan a sentirse en procesos en los que se encuentra un marcado interés por abrir la administración municipal a la ciudadanía, a través de la participación ciudadana: las asambleas cantonales, los congresos populares, las mesas de concertación, los comités temáticos son formas que plasman esa participación y que trascienden las tradicionales figuras de la participación representativa como el cabildo ampliado, extra concejo cantonal, con escasa o ninguna representación ciudadana.

El primer ejemplo de cambios en la forma de hacer gestión municipal lo tenemos en el Municipio de Bolívar, provincia del Carchi, donde Fabián Ramírez, 92/98, le impone un sello propio mediante los cabildos cantonales. Otros ejemplos son las asambleas cantonales de Cotacachi, el congreso de desarrollo cantonal de Guamote. Para dar respuesta a esta cada vez creciente participación ciudadana/comunitaria en la gestión cantonal/municipal, la clase política nacional representada en el Congreso Nacional accedió a consagrar algunos cambios mediante la expedición de la Ley de Descentralización del Estado y Participación Social de 1997

⁴ Metamorfosis del estado y la política: del poder central al poder local, presentado en el Panel Internacional sobre el Desarrollo Local: Paradigma de ingreso al siglo XXI, FUNDACOMUN-PNUD, Caracas, 18 de agosto de 1999; Bibliotecas de Ideas del Instituto Internacional de Gobernabilidad, colección de documentos.

(noviembre 4) y más tarde en las reformas constitucionales ya anotadas, incorporadas por la Asamblea Nacional de 1997.

Las reformas constitucionales no tienen un final feliz con la expedición de la Ley Orgánica de Juntas Parroquiales, cuerpo normativo llamado a regular la estructura, funciones, recursos y relaciones de los indicados organismos. Lamentablemente el legislador incurre en declaraciones muy generales, ambiguas, sin lograr especificar ni delimitar los ámbitos de intervención de las JPRs, peor asignar fuentes reales de financiamiento para estos organismos.

Con la elección de los miembros de las Juntas Parroquiales a través de votación popular, los problemas recién comienzan para estos organismos. No han faltado opiniones que señalan que con el reconocimiento de gobiernos autónomos alcanzados por las Juntas lo que se ha consagrado es la atomización del país y la creación de pequeños municipios que lo que van a hacer es competir por recursos con los grandes, restando importancia a las posibilidades reales de intervención en el espacio territorial de la parroquia para este organismo. De esta manera, se cae en la lamentable tendencia a menospreciar las capacidades comunales para tomar en sus manos el desarrollo o a exigir niveles superiores de conocimiento, como sostiene Otón Solís:

“... Esta tendencia predomina entre intelectuales y técnicos que normalmente promueven la descentralización con convicción y entrega. La mayor parte de sus documentos está dedicada a exponer ventajas de la democracia participativa o la descentralización. Sin embargo, es común encontrar al final un acápite en el cual se expone la necesidad de capacitar a las comunidades para que asuman las riendas de su destino. Esto revela ausencia de confianza en las organizaciones locales, pues se establecen requisitos que no salen a relucir en el caso de los parlamentos nacionales o de los presidente de la república...”⁵

La convocatoria a elecciones de los miembros de las Juntas Parroquiales desnudó las falencias y vacíos del ordenamiento jurídico y de la institucionalidad misma del Estado. La misma convocatoria a elecciones provocó más de un inconveniente a los partidos políticos que no pudieron responder a un proceso que de por sí requería de algo más que una cúpula partidista concentrada en uno de los polos de desarrollo del país. La mayoría de los partidos políticos no

⁵ Solís Otón, *Metamorfosis del estado y la política: del poder central al poder local*, Biblioteca de Ideas, Instituto Internacional de Gobernabilidad, Pág. 3.

alcanzaron a conformar listas y no presentaron candidatos en muchas parroquias (un análisis político sobre el comportamiento de los partidos en las últimas elecciones en este nivel de gobierno arrojaría resultados sumamente interesantes).

Más allá de esto, ya elegidos los miembros de las Juntas, el momento de su posesión, el 10 de agosto de 2000, se visualizan los problemas: A esa fecha no hay una Ley expresa que establezca las normas básicas en cuanto a organización, atribuciones, recursos, etc., salvo las contradictorias de la Ley de Régimen Municipal y de la Ley de Descentralización que en la práctica ocasionan más desconcierto entre los recién elegidos dignatarios. La falta de una normativa coherente con la reforma constitucional, en las fechas de elección y posterior posesión, generó pugnas al interior de las autoridades electas, por captar la Presidencia del organismo; se profundizan más con la expedición de la Ley Orgánica de Juntas Parroquiales, el 27 de octubre de 2000, más de dos meses después de la posesión en sus funciones, pues, por una parte, tiene disposiciones sobre como integrar la Junta, pero no salva, vía transitoria, como hubiera sido lo coherente, la situación dada el 10 de agosto, fecha de posesión de la mayoría.

Los problemas más delicados son los derivados de las relaciones, indefinidas, con los otros niveles de gobierno del mismo régimen seccional autónomo, el municipio y el consejo provincial. Cómo actuar frente a esta situación, a quién apoyar, al municipio, al consejo provincial?, o, como aconseja la sensatez, hay que buscar el punto de equilibrio? Y dónde está ese punto?. Hasta la fecha en la que se escribe la tesis, el gobierno no ha conseguido efectivizar la transferencia de recursos del presupuesto general del estado a favor de las Juntas Parroquiales pese a que existe la asignación de recursos presupuestarios, éstos no han podido ser transferidos a sus beneficiarios por excusas y tecnicismos que responden a esquemas tradicionales del manejo fiscal y presupuestario del Estado⁶.

Frente a esto se está gestando un proceso asociativista de las Juntas en consorcios cantonales y asociaciones provinciales que pretenden consolidar su representación en un Consejo Nacional, que se encuentra en proceso de formación⁷.

⁶ Los cuatro millones cien mil dólares asignados por el Congreso Nacional corren el riesgo de perderse si no se transfieren a las Juntas Parroquiales dentro del ejercicio económico del presente año.

⁷ Existe una directiva provisional del Consejo Nacional de Juntas Parroquiales Rurales, presidida por Fernando Salazar, que ha llevado la representación oficial de las Juntas en los procesos de discusión del reglamento a la Ley y la transferencia de recursos.

Partiendo del reconocimiento de que las Juntas Parroquiales Rurales son una realidad institucional del Estado ecuatoriano y que hay que buscar vías que promuevan conciliar los intereses aparentemente contrapuestos de municipios y Juntas Parroquiales, surge la posibilidad de emprender en una línea de trabajo que contribuya a generar espacios para acciones conjuntas entre los dos niveles de gobierno seccional, con posibilidades de trascender a los otros niveles, provincial y nacional.

Así nace el proyecto de fortalecimiento de las Juntas Parroquiales Rurales, como organismos del régimen seccional autónomo y se utiliza la planificación estratégica como la herramienta y el mecanismo para conciliar los intereses de estos dos organismos autónomos muy afines.

Para esto, se indagó entre los municipios del país, aquel cuyas autoridades den pruebas de una voluntad política clara para emprender en un proceso, totalmente nuevo, pero necesario, de trabajar conjuntamente con las Juntas Parroquiales Rurales. Tres municipios mostraron apertura en este sentido, tenían voluntad política, los alcaldes expresaron la necesidad de trabajar con las Juntas Parroquiales Rurales y, es más, tenían interés por emprender en procesos de planificación estratégica en procura de promover el desarrollo cantonal, comprometiéndose a construir una visión de futuro de largo plazo.

Se inició la tarea, con unas cuantas ideas preliminares, con mucha voluntad y con el firme propósito de construir, en el campo de trabajo, las herramientas necesarias para consolidar un proyecto que conjugue la articulación de los niveles municipal/parroquial, la consolidación de la participación comunitaria y el inicio de una tarea de planificación estratégica a nivel parroquial.

Realizados los primeros acercamientos y desarrollada una primera etapa de trabajo en tres municipios: Saraguro en la provincia de Loja, Cayambe en la provincia de Pichincha y Guaranda en la provincia de Bolívar, se acordó ejecutar el PC en el cantón Saraguro, por brindar las mejores condiciones políticas y técnicas para la realización del Proyecto. Decisión política de por medio, fue el único municipio que, desde el comienzo, puso a disposición del proyecto un equipo de trabajo institucional, un responsable político del mismo y el apoyo logístico necesario.

1.2. SARAGURO: EL MUNICIPIO, SU GENTE

Saraguro es uno de los quince cantones de la provincia de Loja, cuya característica primordial es la presencia del grupo étnico del que toma su nombre, que con sus veinte mil habitantes, cubren el 75% de la población cantonal; el resto lo integran mestizos y blancos. Además de la cabecera cantonal, cuenta con nueve parroquias rurales: Paraíso de Celén, San Pablo de Tenta, San Antonio de Cumbe, Urdaneta, Selva Alegre, Lluzhapa, Manú, El Tablón y San Sebastián de Yulug. Se encuentra al norte de la provincia de Loja y limita con las provincias de Azuay, El Oro y Zamora Chinchipe. Las principales actividades económicas son las agrícolas, pecuarias y artesanales. Fue erigido cantón en el año de 1878, en la Convención de Ambato, durante la dictadura del General Veintimilla. La administración municipal está dirigida por Víctor Oswaldo Torres, ex funcionario municipal que accedió a la Alcaldía de la mano de Pachacutic, la organización política de la CONAIE⁸; el concejo cantonal está integrado, en su mayoría, por miembros de la misma organización política. Se destaca la presencia en el Concejo de dos miembros del pueblo Saraguro, Angelita Chalán y Luis Contento.

Luis Contento sostiene que una de las características relevantes del pueblo Saraguro es su sentido de dignidad. Con orgullo emblemático expresa que a excepción de la comunidad de Gañil, los Saraguros no fueron sometidos al régimen de servidumbre en las encomiendas. El eje de las relaciones de los Saraguro con el mercado es el ganado, cada familia tiene entre cinco y diez vacunos.

Un factor relevante para el pueblo Saraguro, en la actualidad, es el mejoramiento del nivel educativo. Conservan elementos que los identifica, la vestimenta, el idioma y las fiestas religiosas. Su origen, entre la historia y la leyenda, dice que provienen del grupo de mitimaes traídos del Cuzco por los conquistadores Incas para consolidar su hegemonía en estas tierras. Otra versión asegura que son bolivianos, de las orillas del Titicaca.⁹

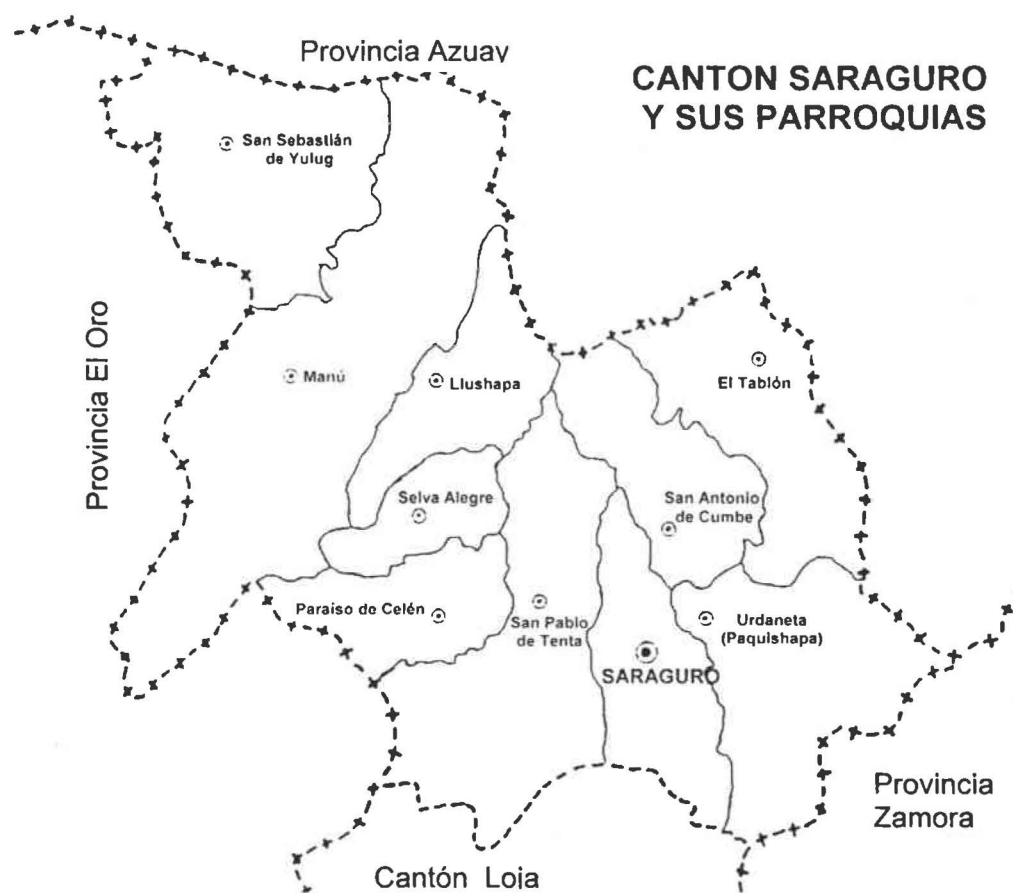
Aunque mantienen sus usos y costumbres, la población joven sobre todo, no es ajena al fenómeno de la migración hacia el exterior, España, especialmente, lo cual incide en procesos de aculturación y pérdida de valores y tradiciones; por ejemplo, los talleres artesanales de telares no consiguen con facilidad mano de obra o la existente es muy costosa.

⁸ CONAIE, Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador.

⁹ Adolfo Coronel, Provincia de Loja, Consejo Provincial, de Loja, 1985.

Saraguro es un cantón predominantemente rural, sus actividades económicas principales son agrícolas y pecuarias. Los cultivos de temporada sirven para mantener una economía de subsistencia. La actividad pecuaria permite la producción de queso para comercialización en mercados de la provincia de El Oro. En la parte baja del cantón, cultivan productos como cebolla y tomate para los mercados de Cuenca y Machala. En el sector urbano de la cabecera cantonal predomina la actividad artesanal de tejidos de prendas de vestir que se comercializan en el mercado local.

El total de la población en el cantón es de 30.000 habitantes, de los cuales, al menos diez mil se encuentran en la cabecera cantonal, según información proyectada del censo de 1990. La superficie territorial del cantón es de 1008 kilómetros cuadrados.



1.3. PERTINENCIA DEL TEMA

El proceso de descentralización constituye uno de los temas políticos más relevantes en el Ecuador. Si bien es cierto que la discusión política se ha centrado en las diferentes apreciaciones sobre su contenido, intención y alcances, no menos cierto es que a nivel local se presenta un vacío institucional que permita que la esencia de la descentralización pueda tener éxito. Efectivamente, la descentralización se basa en el ***principio de la subsidiariedad***, que busca que la capacidad de decisión para definir qué hacer para enfrentar los obstáculos al desarrollo esté en el nivel más bajo, es decir, donde estos se presentan. Por ello, el tema del que se ocupa el PC es de interés, del gobierno central y de los 22 consejos provinciales, los 215 municipios, las 782 Juntas Parroquiales Rurales integradas hasta el momento (faltan por integrarse 15 más en las elecciones convocadas para el 24 de septiembre de 2001, con lo que se podrá completar el cuadro de mandatarios parroquiales) que requieren de instrumentos que les permita definir qué hacer y cómo hacerlo, de manera que puedan responder a los requerimientos de los mandantes parroquiales, supliendo las falencias que se presentan en el ejercicio del mandato, por desconocimiento, por falta de recursos y por la poca claridad del marco normativo vigente.

CAPITULO II

2. DEFINICIÓN E HIPÓTESIS DEL TEMA

2.1 LA DESCENTRALIZACIÓN: MARCO TEORICO

La descentralización en el Ecuador es un proceso que está en su fase decisiva. Puesto que entre sus actores principales existe una diferente percepción, es necesario presentar algunas definiciones y conceptos para entender su contenido y alcance y, al mismo tiempo, para comprender también el papel que les corresponde a los gobiernos locales en el proceso.¹⁰

2.1.1. DEFINICIÓN:

Descentralización se entiende como la transferencia de poderes políticos, fiscales y administrativos desde el nivel central de gobierno a otros niveles subnacionales.¹¹

2.1.2. CLASES:

Descentralización Política: Introduce nuevas formas de representación política y participación en los niveles subnacionales.

Descentralización Administrativa: La transferencia de competencias entre diferentes niveles de gobierno. Para identificar las competencias que pueden ser transferidas algunos autores hacen la diferencia entre competencias exclusivas y competencias concurrentes; las primeras que son ejercidas por un solo nivel, como las señaladas en el Art. 226 de la Constitución Política; las concurrentes, cuando son ejercidas en forma simultanea por al menos dos niveles.

Descentralización Fiscal: Entendida como la redistribución de recursos públicos.

¹⁰ La mayoría de conceptos se hallan desarrollados en el libro Competencias, ¿Qué descentralizar?, de Jonas Frank, 2001, Quito.

¹¹ Aunque es un tema actual, no se profundiza en el fenómeno de lo que algunos autores tratan como la descentralización hacia arriba al nivel supranacional, en lo que más que descentralización hay una pérdida de soberanía a favor de los organismos supranacionales y que apunta más a una redefinición del Estado que a un proceso de descentralización.

2.1.3. PRINCIPIOS

Subsidiariedad: Las competencias que una organización local realiza con mayor efectividad, corresponden con mayor propiedad a ella que a una organización central.

Flexibilidad: La descentralización debe ajustarse a las características de cada localidad.

Gradualidad: El proceso debe desarrollarse en forma paulatina. Este tema se discute si debe considerarse principio, pues, existen procesos que se han desarrollado de manera global. La gradualidad se impone en los hechos.

2.1.4. GRADOS

Descentralización: Transferencia de responsabilidades a una entidad constituida en forma autónoma (gobiernos seccionales o subnacionales).

Desconcentración: Delegación vertical de responsabilidades de un ente superior a un ente inferior, con la posibilidad de ser revocada por el superior en forma unilateral.

Privatización: Transferencia al sector privado a través de varios mecanismos: delegación, venta de activos, coparticipación.

2.2 EL PROCESO EN EL ECUADOR

La descentralización es tema de debate nacional desde la presidencia de Sixto Durán Ballén (1992), pues, a pesar de que en la Constitución de 1978 ya se menciona a ésta en forma declarativa, el primer paso concreto que se da en esa dirección es la expedición de la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la iniciativa privada, en diciembre de 1993; la ley regula, en el capítulo IV, sobre la descentralización y la desconcentración, aunque no se avanzó en esa dirección. Un segundo hito importante es la expedición de la Ley de Descentralización y Participación Social, en noviembre de 1997, instrumento que no tuvo aplicación efectiva, pues su reglamento fue expedido recién en el mes de junio de 2001¹².

¹² El proceso de discusión del reglamento ha sido muy restringido y cerrado a los integrantes del equipo de descentralización del Gobierno, la Comisión de Descentralización presidida por Galo García Feraud. Finalmente, fue expedido por decreto Ejecutivo No. 1581, publicado en el suplemento al Registro Oficial No. 349, de 18 de junio de 2001.

Finalmente, el proceso entra en la etapa decisiva con las reformas constitucionales en vigencia a partir de agosto de 1998, que incorporan disposiciones expresas como las de los Artículos 225 y 226.

En el Art. 225 se dice que ***“El Estado impulsará mediante la descentralización y la desconcentración, el desarrollo armónico del país, el fortalecimiento de la participación ciudadana y de las entidades seccionales, la distribución de los ingresos públicos y de la riqueza”.***

En el Art. 226 se declaran aquellas competencias que son exclusivas del nivel central y por tanto, no son descentralizables: la defensa y seguridad nacionales, la dirección de la política exterior y las relaciones internacionales, la política económica y tributaria del estado y la gestión del endeudamiento externo; por consiguiente, todas las demás son descentralizables. En el mismo artículo se incorpora, además, el principio de que “no hay descentralización sin transferencia de recursos y viceversa”.

La Ley de Descentralización del Estado y Participación Social, pese a no haber sido armonizada a las normas constitucionales citadas, posteriores a su expedición, es el marco en el que se desarrolla el proceso. En sus cinco capítulos y 46 artículos regula el objeto, el ámbito de aplicación, las finalidades de la descentralización, las transferencias, el fortalecimiento al régimen seccional autónomo y se establece el Comité Permanente de Desarrollo Provincial, la desconcentración de funciones y la participación social.

Por otra parte, el Reglamento a La Ley de Descentralización y Participación Social matiza el “voluntarismo”¹³ consagrado en la Ley, de forma que si una competencia es solicitada por un organismo seccional autónomo, el ministerio o entidad estatal deberá transferirla en forma obligatoria. (A este esquema le apuestan los Consejos Provinciales que lideran procesos para construir, en forma consensuada con municipios y otros actores, la demanda provincial para solicitar la transferencia de competencias en vialidad, ambiente, turismo y agricultura, al nivel central, dentro del convenio marco suscrito entre el CONCOPE y cuatro Ministros de Estado¹⁴). Otros

¹³ El término es utilizado para referir al esquema de descentralización prevista en la Ley que sujeta a la voluntad de los actores del proceso, la posibilidad de entrar al proceso, siempre que exista demanda por parte de quien pida la competencia y el organismo del gobierno central lo acepte.

¹⁴ Este proceso es apoyado por GTZ a través del análisis de consecuencias de la descentralización que arroja como resultados en una primera fase, los costos de la transferencia de competencias; una segunda etapa,

temas importantes que constan en el Reglamento son el contenido de los convenios de transferencia, disposiciones sobre las mancomunidades y la creación de la Comisión Nacional de Competencias con facultad para resolver conflictos derivados de los procesos de descentralización.

Por último, el gobierno de Gustavo Noboa (2000-2001) ha dado un nuevo impulso al proceso con la puesta en vigencia del Plan Nacional de Descentralización, mediante Decreto Ejecutivo No 1616, publicado en el Registro Oficial No. 365, de 10 de julio de 2001. El Plan, que ya tiene plazos vencidos, contempla el mandato a los ministerios para poner en marcha en forma obligatoria el plan nacional de descentralización; incluye una propuesta de fortalecimiento a los organismos seccionales que reciban transferencia de competencias.¹⁵

2.3. LAS HIPÓTESIS

La descentralización *per se* no garantiza un mejor y más efectivo funcionamiento del aparato estatal, mismo que se refleje en un mejoramiento del nivel y calidad de vida de los habitantes. Por ello, en la presente tesis se presentan escenarios que podrían asegurar que el proceso de descentralización iniciado en el Ecuador conduzca a los cambios necesarios para que el nivel y la calidad de vida de los ciudadanos mejoren en el futuro.

Puesto que la descentralización, como proceso, está dirigido a cambiar el funcionamiento del aparato estatal de tal manera que se creen las condiciones para que las personas puedan acceder a los recursos para mejorar su vida, tres ejes son importantes para ello: la relación junta parroquial-municipio, la participación ciudadana y la planificación estratégica.

2.3.1. Primera hipótesis:

El proceso de descentralización, mediante la transferencia de atribuciones y competencias desde el nivel municipal al parroquial, constituye una oportunidad para prestar los servicios y crear las condiciones socioeconómicas, institucionales y la infraestructura (física y financiera principalmente) necesaria para promover el desarrollo

está orientada a la concertación de la demanda acordada a nivel de provincia; y, una tercera etapa contempla la transferencia misma de las competencias, a partir de la firma de los convenios de transferencia.

¹⁵ El Plan es obra de la Comisión Nacional de Descentralización que creada originalmente por Jamil Mahuad en diciembre de 1999, fue reconfirmada por Gustavo Noboa en diciembre de 2000. La tarea más importante de la primera Comisión fue el Nuevo Modelo de Gestión del Estado, propuesta que desencadenó la discusión de las autonomías provinciales, hoy casi olvidadas en el debate político nacional.

económico y social de sus espacios territoriales. Premisa para que ello suceda es que los municipios y las juntas parroquiales cuenten con mecanismos e instrumentos que les permita actuar de manera conjunta y persiguiendo los mismos objetivos.

2.3.2. Segunda hipótesis:

La participación ciudadana (o comunitaria, para el caso rural, parece más pertinente) entendida como el ejercicio real de ciudadanía, o el ejercicio efectivo de derechos y deberes, es uno de los instrumentos con que cuentan las JPRs por disposición de la Ley Orgánica de Juntas Parroquiales Rurales. Las JPRs constituyen espacios de participación ciudadana, que permiten promover la organización comunitaria, a través de las asambleas parroquiales y los procesos de planificación participativa. La utilización de este instrumento de manera apropiada y sistemática asegura: Que los planes incluyan las necesidades prioritarias de la comunidad, definidas y acordadas por la misma y que se promueva mecanismos de control de la gestión de la Junta Parroquial.

La participación ciudadana constituye un instrumento para los Municipios y las JPRs, que permite el desarrollo de las capacidades para generar acuerdos entre los miembros de una comunidad, sobre prioridades mutuamente establecidas, así como construir consensos sobre las divergencias propias del ejercicio de autoridad para impulsar procesos de desarrollo.

2.3.3. Tercera hipótesis:

El desarrollo local se entiende como el proceso de generación de capacidades propias de los actores sociales a partir de las cuales es posible impulsar procesos endógenos y sostenibles de desarrollo, que procuran el bienestar de la población. En esta línea, el Municipio y las JPRs apuestan, de manera coordinada a la generación de esas capacidades locales, y utilizan la planificación estratégica como una herramienta para generar acuerdos sobre prioridades y construir consensos sobre las divergencias propias del ejercicio de autoridad.

2.4. DELIMITACION DEL TEMA

El Proyecto de Cambio parte del reconocimiento de que las Juntas Parroquiales constituyen una parte de la estructura del Estado y se concentró en desarrollar opciones para hacer viable el ejercicio del mandato recibido en las urnas, buscando:

- Comprobar que es posible ejercer autoridad en forma coordinada en los niveles municipal y parroquial, sin que implique pérdidas de espacios o de poder;
- Comprobar que la participación ciudadana y el fortalecimiento de la organización comunitaria son atribuciones que tienen una relación directa con el nivel parroquial;
- Que las juntas parroquiales y los municipios pueden desarrollar estrategias a través de las cuales se constituyan en promotores del desarrollo de sus comunidades.

El PC, que aquí se presenta, es el proceso desde la fase de formulación hasta el estado de avance alcanzado al momento en que se escribe la misma. Hay que recordar que la dimensión temporal del PC tiene objetivos de largo plazo, y que el éxito de la intervención radica en su permanencia y sostenibilidad, más allá de nuestra intervención en esta actividad académica.

La generación capacidades locales tanto en el gobierno municipal de Saraguro, donde llevamos a cabo nuestra experiencia, como en los organismos parroquiales en los que se ha logrado intervenir, aseguran esa sostenibilidad. Para este propósito se consideró necesario trabajar en el nivel institucional del municipio, como alternativa para transferir capacidades y para formar agentes multiplicadores del proceso de planificación ejecutado. Especial énfasis tuvo la integración, consolidación y capacitación del equipo de trabajo municipal, responsable de la continuidad del proceso una vez que concluya el impulso dado por el Proyecto de Cambio.

CAPITULO III

3. DESCRIPCIÓN DEL PC Y OBJETIVO DE CAMBIO

3.1. LOS PRIMEROS PASOS

Desde el inicio del proceso, fue difícil definir y delimitar el alcance del PC, pues como todo inicio, desborda el entusiasmo y no prevé los obstáculos y las limitaciones que se encuentran en el camino. La primera propuesta iba mucho más allá de la disponibilidad real de tiempo para la ejecución de PC.

3.1.1. EQUIPO DE TAREA

La primera operación fue definir el equipo de tarea interinstitucional de AME y GTZ, para trabajar en la definición y construcción de la propuesta y su posterior negociación e implementación con las autoridades municipales. El equipo quedó conformado de la siguiente manera:

- a) Por AME: Carlos Pozo y Mercedes Naveda
- b) Por GTZ: Oscar Escobar, Santiago Ribadeniera y José Suing

Con el equipo de tarea interinstitucional se procedió a preparar la **visión compartida** (4/5 años) del PC el mismo que se lo definió de la siguiente manera:

“Las Juntas parroquiales rurales del cantón Saraguro son organismos del régimen seccional autónomo, ejecutores del proceso de descentralización, que asumen la gestión de servicios y promueven la participación ciudadana”

Igualmente, se procedió a identificar las **tendencias del entorno**:

- Desconocimiento de los nuevos roles
- Se propicia la asociación

- Temores y resistencias de los niveles municipal y provincial
- Debilidad institucional

Por otro lado, se identificó también la **Cooperación externa** con la que podría contar el proyecto, identificando los siguientes actores (más adelante se incluirá un mapeo de actores que resume gráficamente el mismo concepto):

- Municipio
- Organizaciones indígenas
- Comunidades
- Cooperación Técnica Internacional
- Iglesia
- Cooperativas agrícolas
- Escuelas
- Colegios
- Juntas de Agua

Se reflexionó sobre los **productos o servicios** que se podría obtener del Proyecto de cambio:

- Intermediación entre la población y autoridades municipales
- Gestión de demandas

Por último, se identificaron los **elementos internos**, los sujetos de cambio:

- Miembros de las Juntas parroquiales
- Personal administrativo (secretario/tesorero)

A estas primeras reflexiones y tareas, siguió la definición de los objetivos de cambio, con lo que se identificó objetivo superior y los objetivos del Proyecto:

3.1.2. OBJETIVO SUPERIOR

Las Juntas Parroquiales Rurales son organismos promotores del desarrollo local.

3.1.3. OBJETIVO DEL PROYECTO

Las Juntas parroquiales rurales de Saraguro planifican el desarrollo parroquial en coordinación con otros niveles de gobierno.

3.1.4. VISION DE FUTURO:

Las Juntas Parroquiales Rurales del cantón Saraguro son organismos del régimen seccional autónomo, ejecutores del proceso de descentralización que asumen la gestión de los servicios y promueven la participación comunitaria.

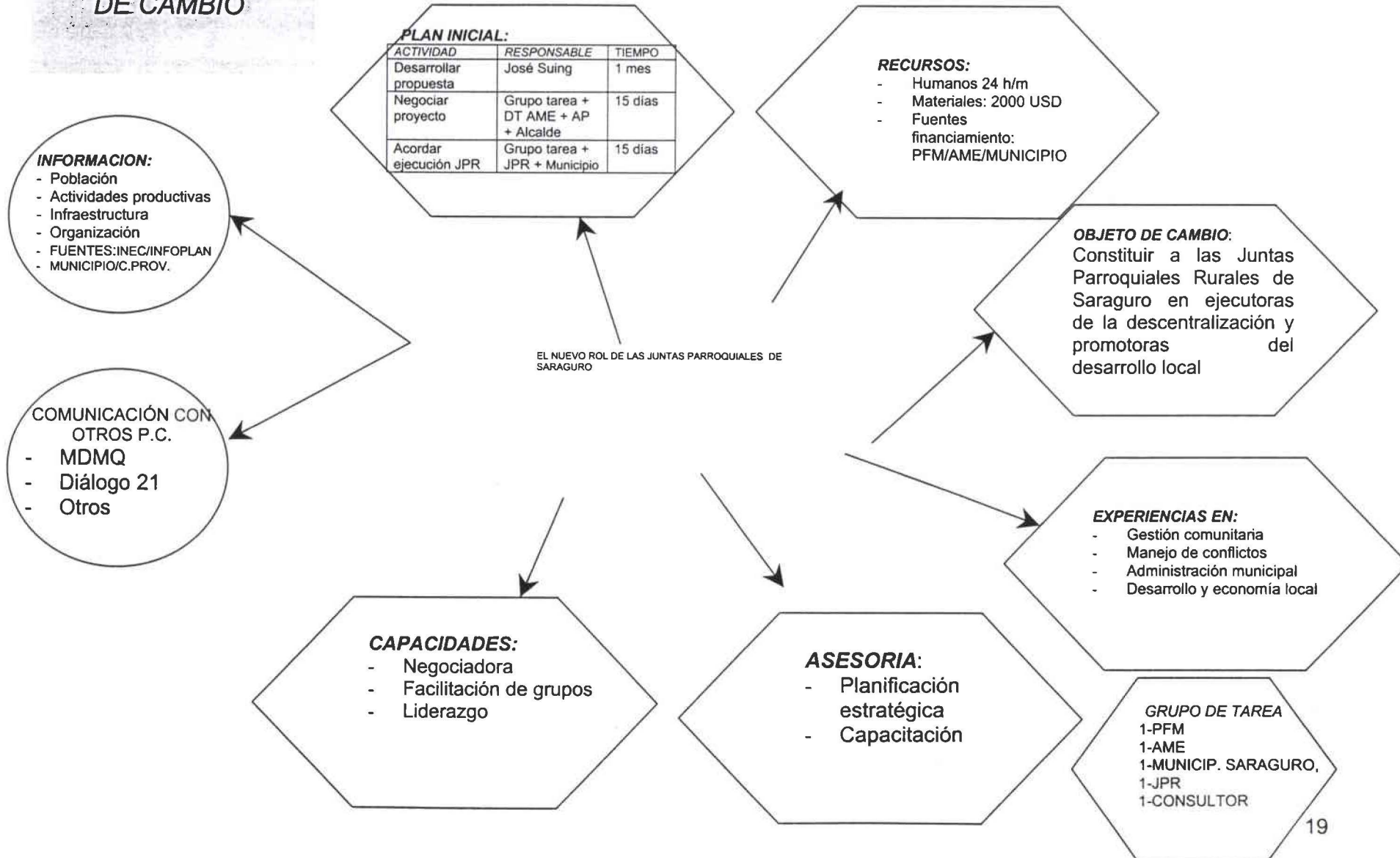
Las tendencias del entorno se definen las mismas identificadas al inicio del proyecto.¹⁶

3.2. NEGOCIACIÓN CON AUTORIDADES MUNICIPALES:

Reformulado el proyecto con el equipo de tarea, se procedió a presentar la propuesta y negociar su ejecución con las autoridades municipales de Saraguro, Alcalde y Concejo cantonal. Las autoridades aceptan el contenido del PC porque se ajusta al proceso de apertura institucional de la administración, asegura la participación ciudadana y hay opción de preparar al personal local para que enfrente en el futuro el tema del acompañamiento a las Juntas Parroquiales Rurales. Aceptado el contenido del PC, se pone a consideración de las mismas autoridades el cronograma de las actividades a ser desarrolladas entre los meses de abril y octubre del 2001.

¹⁶ En la página siguiente se presenta el esquema inicial del PC, que sirvió de base para las fases de propuesta, discusión y negociación. El esquema responde a la metodología y herramientas proporcionadas por Arthur Zimmermann en el primer módulo presencial de la Maestría, en el mes de noviembre de 2001.

ESQUEMA INICIAL DEL PROYECTO DE CAMBIO



3.3. CRONOGRAMA DEL PC

VISIÓN DE DESARROLLO: Las Juntas Parroquiales del cantón Saraguro son organismos del régimen seccional autónomo que asumen la gestión de servicios y promueven la participación comunitaria													
OBJETIVO SUPERIOR/GENERAL DEL PC: Las Juntas parroquiales de Saraguro planifican el desarrollo parroquial en coordinación con otros niveles de gobierno													
OBJETIVOS ESPECÍFICOS O RESULTADOS DEL PC:													
RESULTADO 1: Las Juntas Parroquiales cuentan con planes estratégicos elaborados													
Actividades	RESPONSABLES	Tiempo								Lugar	Supuestos	Recursos	Indicadores: (variables)
		Abri	May	Jun	Julio	Ag.	Sep	Oct					
1. Negociar con autoridades locales la ejecución del PC	José Suing	18								Saraguro	Se mantiene voluntad política de municipio	Honorarios/Costos movilización	Ayuda memoria suscrita con autoridades locales
2. Realizar tres talleres de capacitación en planificación participativa con Juntas parroquiales	Oscar Escobar; Santiago Ribadeneira; José Suing Equipo municipal		2-11							Cabeceras Parroquiales de Urdaneta y Celén	Juntas parroquiales seleccionadas aceptan intervenir en proceso	Honorarios/Costos talleres y movilización	Memorias de talleres de capacitación
3. Acompañar la realización de tres planes estratégicos en Urdaneta, Celén y Lluzhapa	Oscar Escobar; Santiago Ribadeneira; José Suing Equipo municipal		14-31	01-29						Urdaneta, Celén y Lluzhapa	Los miembros de las JPRs seleccionadas participan en el proceso de capacitación		

RESULTADO 2: Los Gobiernos locales cantonal y provincial ejecutan proyectos contemplados en los planes estratégicos parroquiales														
Actividades	RESPONSABLES	Tiempo								Lugar	Supuestos	Recursos	Indicadores: (variables)	
		Abr.	May.	Jun.	Julio 2- 16	Ago.	Sep.	Oct.						
1. Identificar, negociar y acordar los proyectos contemplados en los planes estratégicos parroquiales a ser ejecutados por Municipio o Consejo Provincial	Oscar Escobar, José Suing, Equipo municipal										Saraguro y Quito	Consejo Prov. y Municipio asignan recursos para proyectos parroquiales	Costos consultor/movilización	Proyectos identificados para ser ejecutados por Consejo Prov. o municipio
2. Negociar la suscripción de convenios para la ejecución de proyectos contemplados en los planes estratégicos parroquiales	José Suing, equipo municipal						01-31				Saraguro	Se han definido y acordado los proyectos a ejecutarse	Costos consultor/movilización	Convenios suscritos entre municipio y JPRs
3. Formular una propuesta de seguimiento y control de obras por parte de la comunidad	Oscar Escobar; Santiago Ribadeneira; José Suing						01-31				Quito	Se han suscrito los convenios para ejecución de proy.	Costos consultor	Propuesta de seguimiento y control de obras y proyectos

RESULTADO 3: Se han definido las atribuciones, responsabilidades y recursos a transferir hacia las Juntas parroquiales rurales												
Actividades	RESPONSABLES	Tiempo						Lugar	Supuestos	Recursos	Indicadores: (variables)	
		Abr.	May.	Jun.	Julio	Ago.	Sep.					Oct.
1. Identificar y acordar las atribuciones y recursos a transferir	Oscar Escobar; Santiago Ribadeneira; José Suing					27-31	03-07		Quito/Saraguro	Se mantiene voluntad política para transferir	Costos consultor/ costeo de análisis	Atribuciones y recursos a ser transferidos identificados y acordados con autoridades
2. Establecer mecanismos de coordinación para negociar las atribuciones y recursos a transferir	Oscar Escobar; Santiago Ribadeneira; José Suing						03-07		Saraguro	Se han definido atribuciones y recursos a transferir	Costos consultor	Mecanismos de coordinación en aplicación
3. Formular propuestas de ordenanzas que regulen las transferencias de atribuciones y recursos.	José Suing; Oscar Escobar						03-21		Quito	Se han definido atribuciones y recursos a transferir	Costos consultor	Propuestas de ordenanzas entregadas a Autoridades

RESULTADO 4: Se ha difundido a nivel provincial la metodología de planificación participativa desarrollada con las JPRs de Saraguro													
Actividades	RESPONSABLES	Tiempo							Lugar	Supuestos	Recursos	Indicadores: (variables)	
		Abr.	May.	Jun.	Julio	Ago.	Sep.	Oct.					
1. Diseñar un plan de difusión	Oscar Escobar; Santiago Ribadeneira; José Suing			02-31					Quito	Se identifica financiamiento del Plan	Costos consultor	Plan de difusión	
2. Difundir la metodología y los procesos de planificación	Oscar Escobar; Santiago Ribadeneira; José Suing				02-31	01-31			Saraguro, Loja, Quito, y otros lugares	Se ha cumplido proceso de planificación	Costos consultor/ materiales de difusión	Metodología de planificación participativa elaborada	
3. Publicar los planes estratégicos	José Suing/ PFM							03-28	01-331	Quito	Costos diagramación, edición y publicación	Planes publicados y difundidos	

3.4. ACTORES INVOLUCRADOS

Respecto de los actores involucrados, se hace una diferenciación, dependiendo del grado de interés en el proceso; no se incluyen a las Juntas Parroquiales, por considerarlas como la población meta del proyecto, sin las cuales el proceso no podría desarrollarse:

a) Principal interés:

- Municipio de Saraguro
- Consejo Provincial de Loja
- Asociación de Municipalidades Ecuatorianas

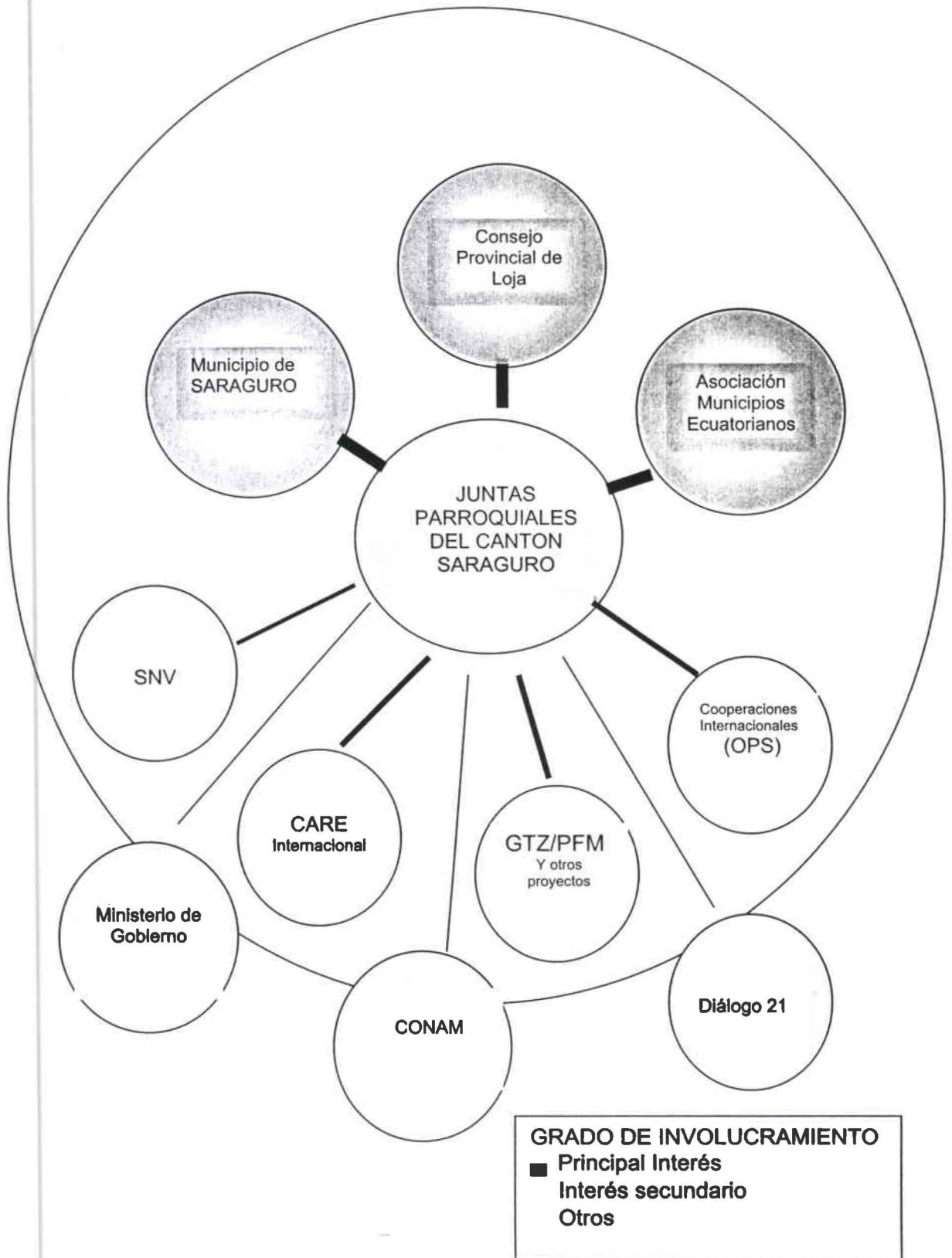
b) Interés secundario:

- GTZ y el Proyecto PFM
- Servicio de Cooperación Holandés al Desarrollo, SNV
- CARE internacional (ejecutor del PSUR, Programa con recursos de la USAID)
- Otros proyectos GTZ
- Otras cooperaciones internacionales (OPS)

c) Otros:

- Ministerio de Gobierno
- CONAM
- Diálogo 21

3.5. MAPEO DE ACTORES INVOLUCRADOS



3.6. EQUIPO DE TRABAJO:

Como consecuencia del cambio de autoridades institucionales de AME, en diciembre de 2000¹⁷, hubo la necesidad de realizar ajustes al proceso en lo que tiene que ver con el equipo de tarea, con los mecanismos de intervención, con los compromisos y con el cronograma inicial. No obstante, en forma casi paralela, se obtuvo la aceptación de la propuesta por parte de las autoridades municipales de Saraguro, con lo que se redefinió la integración del equipo de tarea, incorporando al personal de la municipalidad:

Municipio de Saraguro	GTZ
- Luis Contenido, nivel político	- Oscar Escobar
- Gladys Cartuche, técnico	- Santiago Ribadeneira
- Angel Calderón, técnico	- José Suing
- Jannelly Armijos, técnico	
- Juan Ramón, técnico	

3.6.1. CAPACITACION A TÉCNICOS MUNICIPALES INTEGRANTES DEL EQUIPO

Oficializada por parte del Municipio la incorporación al equipo de trabajo, de los técnicos municipales, conjuntamente con sus miembros, se estableció la necesidad de realizar eventos de capacitación con el propósito de consolidar al equipo y socializar con ellos, herramientas para el trabajo de planificación. Los talleres fueron de soporte metodológico y de facilitación de herramientas para el trabajo de campo. Adicionalmente, se previó la intervención, individual o en grupo, en eventos de naturaleza similar para mantener la motivación necesaria y contribuir a la formación de capacidades locales, uno de los retos del PC.

¹⁷ La Asamblea anual de la Asociación de Municipalidades realizada en Manta, procedió a renovar el Comité Ejecutivo; esto provocó el cambio del nivel directivo y administrativo de la institución.

CAPITULO IV

4. CONCEPTOS UTILIZADOS

4.1. METODOLOGÍA

La metodología fue un tema difícil de definir, pues se partía de la existencia de insumos individuales previos de los integrantes del equipo, conocimientos sobre planificación y algunos métodos e instrumentos que eran conocidos. No obstante, pensar en el trabajo en el sector rural, trae algunas consecuencias, que no se presentan en el trabajo urbano, donde existen todas las facilidades de accesibilidad, de transporte, de posibilidades de utilizar herramientas y equipos que se dificultan en el sector rural. El resultado final fue no ajustarse a la rigidez de una metodología exclusiva, sino hacer uso de varios insumos y construir una propuesta metodológica para el proceso de planificación parroquial, como parte del proceso de intervención.

A continuación se presenta el enfoque metodológico de las diferentes fases del PC.

4.1.1. CONSTRUCCION DE LA PROPUESTA DEL PC

Para la construcción de la propuesta se utilizó el instrumento denominado marco lógico que contiene el siguiente esquema (Ver matriz Pág. 29):

- Problema: Situación negativa que se desea cambiar
- Causas: Factores que han conducido a esa situación negativa
- Objetivo superior: Situación general que desea alcanzarse (contribución)
- Objetivo del proyecto: Situación particular que se desea alcanzar con el proyecto
- Resultados: Metas específicas cuya concreción permite alcanzar el objetivo del proyecto
- Actividades: Acciones orientadas a alcanzar los resultados (relacionados con las causas)
- Riesgos o Supuestos: Condiciones externas del proyecto que deben cumplirse para su concreción
- Indicadores: Señales plausibles (objetivas, mensurables) de cumplimiento

La lógica vertical del proyecto está definida en función de que el cumplimiento de las actividades apuntan a alcanzar un resultado, del que se han identificado unos supuestos que permiten alcanzar el resultado. El cumplimiento de los resultados contribuyen a lograr el objetivo del proyecto. Igualmente se identifican unos supuestos que constituyen condiciones necesarias para el logro del mismo.

4.1.2. MATRIZ DE PLANIFICACION

PROYECTO: FORTALECIMIENTO DE LAS JUNTAS PARROQUIALES DEL CANTON SARAGURO, PROVINCIA DE LOJA

OBJETIVO DEL PROYECTO	Las Juntas parroquiales rurales de Saraguro planifican el desarrollo parroquial en coordinación con otros niveles de gobierno.		
SUPUESTOS DEL OBJETIVO DEL PROYECTO	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La cooperación interinstitucional AME/GTZ se fortalece. ▪ Se efectiviza la transferencia de recursos del nivel central a las Juntas parroquiales rurales ▪ Existe la voluntad política de alcalde y concejales para fortalecer la participación ciudadana. 		
RESULTADO 1	RESULTADO 2	RESULTADO 3	RESULTADO 4
Las Juntas Parroquiales Rurales de Saraguro cuentan con herramientas de planificación para la gestión.	Se ha iniciado la transferencia de atribuciones, responsabilidades y recursos a las Juntas Parroquiales Rurales de Saraguro	Los gobiernos locales ejecutan proyectos contemplados en la planificación estratégica parroquial	Se ha difundido a nivel provincial y nacional las experiencias de planificación y ejecución de la jurisdicción parroquial.
SUPUESTO	SUPUESTO	SUPUESTO	SUPUESTO
Las autoridades de Saraguro mantienen el compromiso de ejecutar el PC	La descentralización del estado incluye el nivel parroquial	En la planificación cantonal se ha considerado la priorización de la planificación parroquial	Se cuenta con los recursos para la publicación y difusión de la planificación parroquial
ACTIVIDADES	ACTIVIDADES	ACTIVIDADES	ACTIVIDADES
1. Asesorar la formulación de Planes Estratégicos Parroquiales en 7 parroquias rurales de Saraguro.	1. Establecer mecanismos de coordinación entre los gobiernos locales en el cantón Saraguro.	1. Suscribir convenios de ejecución de los proyectos contemplados en la planificación parroquial.	1. Diseñar un plan de difusión del PC
2. Ejecutar talleres de capacitación sobre la planificación estratégica participativa	2. Formular propuestas de ordenanzas (provinciales/municipales) que regulen la transferencia de atribuciones, competencias y recursos.	2. Apoyar la realización del seguimiento y control de obras/ proyectos ejecutados por municipios y consejo provincial.	2. Publicar y difundir siete planes estratégicos parroquiales en el cantón Saraguro.
	3. Acompañar el proceso de negociación de las transferencias de gestión de los servicios desde los niveles nacional, provincial y cantonal a favor de las JPR		3. Asistir a equipos locales en la réplica de procesos de PEP.

Para la discusión y ajuste de la propuesta se realizaron talleres de trabajo con el equipo de tarea inicial (AME/GTZ); además se contó con la orientación del Coach del PC. Una vez acordada la propuesta final, se procedió a presentarla a las autoridades y funcionarios del Municipio de Saraguro en talleres de socialización.

4.1.3. TECNICAS

Las técnicas utilizadas fueron las siguientes:

La visualización

El metaplan

La discusión y trabajo de grupo

Marco Lógico

4.2. METODOLOGÍA PARA EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN PARROQUIAL

La metodología se la denominó **Planificación Local Participativa**; contiene 8 pasos y se orienta a propiciar la participación de la comunidad en la identificación de sus problemas, en el planteamiento de soluciones, en la ejecución de programas y proyectos y en el seguimiento y evolución del plan. La metodología utiliza herramientas de otros procesos, pero, pone especial énfasis en la intervención de la comunidad en el desarrollo de todo el proceso.

4.2.1. PASOS DEL PROCESO:

a) CARACTERIZACION DEL CANTON

Esta fase tiene como propósito fundamental, identificar el entorno en el que se desenvuelven las Juntas parroquiales, esto es el nivel inmediato, el cantonal, incluida su institucionalidad de gobierno, la municipalidad. La caracterización se la ejecuta mediante la investigación de campo y la compilación de información proveniente de fuentes primarias que permite contar con una visión histórica del cantón y las parroquias que las conforman. Para complementar la información, se incluye la relacionada con la estructura institucional del gobierno municipal, el plan de gobierno, el presupuesto, la integración del concejo cantonal y de las juntas parroquiales.

b) TALLER DE INDUCCIÓN:

El taller que cuenta con la participación de las autoridades y funcionarios municipales y los miembros de las Juntas Parroquiales, tiene como propósito fundamental informar a los asistentes del contenido y alcance del proyecto. En el evento se hace una presentación de la caracterización del cantón y de las principales reformas operadas en la institucionalidad del Estado para ubicar el espacio de actuación de las Juntas Parroquiales en el contexto cantonal.

c) DIAGNOSTICO RAPIDO PARTICIPATIVO:

Acordado con las autoridades municipales la ejecución del proyecto y definido el cronograma de intervención, se procede a realizar un diagnóstico rápido participativo de la parroquia con la que se va a trabajar en el proceso de planificación parroquial. Para realizar el diagnóstico de la parroquia se recurrió a la definición, con las autoridades parroquiales, de las estrategias de intervención. Adicionalmente, se define las áreas temáticas de las que se obtendrá la información requerida:

- Producción
- Infraestructura y servicios
- Organización social
- Economía

Se acordó que medio ambiente y género se debían tratar como enfoques transversales en el análisis y sistematización de la información.

d) TALLER DE CAPACITACION

Una vez que se cuenta con el diagnóstico de la parroquia, se buscó el mecanismo de validación de la información recogida en la fase de diagnóstico. Para esto se optó por la realización de un taller de capacitación dirigido a los miembros de las Juntas Parroquiales, autoridades civiles y eclesiásticas y a líderes comunitarios. Los temas, relacionados con el proceso fueron: contenido del diagnóstico, la solución de conflictos, la autogestión, la cogestión, principios básicos de administración: y, lo fundamental, requerido por los propios miembros de las Juntas, el contenido de la Ley Orgánica de Juntas Parroquiales Rurales.

e) TALLER DE PLANIFICACIÓN:

Procesados los resultados del diagnóstico se procedió a ejecutar el taller de planificación, con una convocatoria abierta a toda la comunidad parroquial, en el espacio que la propia Ley lo consagra, la asamblea parroquial. Para ordenar el proceso de convocatoria y desarrollo de la

misma, se procedió a recoger en una propuesta de reglamento, las prácticas parlamentarias comunes, de manera de conseguir una dirección por parte de los mismos miembros de las Juntas Parroquiales. Este taller es la clave pues nos permite construir colectivamente la visión de la parroquia, la misión de la Junta y la identificación de los problemas, sus causas y las posibles soluciones, con la determinación de responsables, institucionales y comunitarios del proceso. Los problemas son priorizados por los propios asistentes, a través de una simple relación de pares.

Un tema importante de destacar es la participación de la comunidad organizada, convencidos de que no hay que darles el pescado sino enseñarles a pescar, se propuso como alternativa de financiamiento de la comunidad para estos encuentros, numerosos, por la convocatoria abierta, la olla comunitaria, que consiste en la participación de la comunidad en la preparación de los alimentos para refrigerios y almuerzo de los participantes en las asambleas, propuesta que pone en práctica el concepto de la autogestión.



Taller de Planificación en la parroquia de Urdaneta

f) SISTEMATIZACION:

Una vez que se cuenta con la información del diagnóstico, la misión y visión, la identificación de problemas, sus causas y las posibles soluciones priorizados, construida colectivamente, se requiere que el equipo institucional municipal proceda a la sistematización de la

información, de manera de contar con el plan elaborado, para presentarlo a revisión y consideración final de la asamblea parroquial.

g) VALIDACIÓN

La asamblea parroquial, el espacio de consulta, participación y control de las acciones de la Junta es la encargada de realizar una revisión colectiva, a través de mesas de discusión por temas del contenido de la propuesta del Plan elaborado y sistematizado. A la asamblea le corresponde aprobar su contenido, ratificando la labor desplegada en las fases previas del proceso.



Asamblea Parroquial

h) PUBLICACIÓN Y DIFUSIÓN

El compromiso del Proyecto y del Municipio de Saraguro es realizar una difusión al interior de la parroquia, del cantón y de los actores involucrados, del contenido de los planes de desarrollo parroquial, para asegurar efectos positivos y lo más importante, la asignación de recursos para la ejecución de aquellas tareas que se identifican como acciones y que para su ejecución pueden transformarse en proyectos a ser ejecutados por la Junta, el Municipio, el Consejo Provincial o cualquier otro organismo que tenga interés en apoyar el desarrollo parroquial.

4.2.2. TECNICAS

Las técnicas utilizadas durante el desarrollo del proceso de planificación en el nivel parroquial fueron:

- Visualización
- Manejo de grupos
- Dinámicas motivacionales
- Trabajos en grupo
- Negociación
- Charlas informativas

4.2.3. HERRAMIENTAS

Durante el proceso se han utilizado varias herramientas que han sido adaptadas a la realidad del medio rural de Saraguro (con problemas de accesibilidad, de servicios como energía eléctrica, etc).

- Papelotes
- Pizarra
- Material impreso
- Retroproyector
- Mapas temáticos
- Grupos de trabajo
- Comisiones de análisis
- Sociodramas

CAPITULO V

5. FASES DEL PROCESO

5.1. CONSTRUCCION DE LA PROPUESTA:

La propuesta nació con la confluencia de dos elementos: a) El desarrollo de una línea de trabajo del Proyecto de Fortalecimiento Municipal (GTZ) para apoyar a las Juntas Parroquiales Rurales; y, b) El enfoque académico de la Maestría de Descentralización y Desarrollo Local de la UDLA/GTZ que incluye formular y ejecutar un Proyecto de Cambio, PC, como parte del proceso de enseñanza-aprendizaje.

Para la formulación del proyecto se tomó como base las acciones previas del proyecto PFM (Programa de Fortalecimiento Municipal, que tiene como contrapartes ejecutoras a las Asociación de Municipalidades Ecuatorianas y al Banco del Estado; la contraparte política del proyecto es el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, MIDUVI) en los cantones de Cayambe, Guaranda y Saraguro, que permitió identificar los elementos básicos para el PC, tomando como punto de partida las relaciones entre municipios y juntas parroquiales.

La propuesta fue elaborada y discutida entre el equipo de tarea, integrada para el efecto, con representantes de la AME y GTZ (sin considerar a los funcionarios municipales que se integran con posterioridad, en la ejecución del Proyecto). En el proceso de construcción interviene el Asesor Principal del Proyecto, quien aporta con criterios para el dimensionamiento. También se contó con el soporte académico de la Maestría, en los módulos presenciales y a través del aula virtual.

5.2. NEGOCIACIÓN PREVIA A LA EJECUCIÓN

En el segundo módulo presencial de la Maestría se ajustaron algunos elementos de la propuesta, orientando los resultados a acciones que podían cumplirse en el periodo de tiempo del que se disponía para la ejecución del PC.

Con la versión consensuada en el nivel del equipo de tarea (AME/GTZ), se acordó negociar con las autoridades del Municipio de

Saraguro para confirmar la disponibilidad de las autoridades locales para ejecutarlo en esa jurisdicción. A finales del mes de abril se mantuvo reuniones tanto con el nivel político (Alcalde y concejales) como con el nivel técnico (Directores y funcionarios) para discutir y acordar la ejecución. Del proceso de negociación se dejó constancia en una ayuda memoria en la que se puntualizan los compromisos que adquieren las partes.

5.3. INCORPORACIÓN DE TÉCNICOS MUNICIPALES AL EQUIPO

La salida del proceso de la Asociación de Municipalidades, redujo el equipo de tarea a los integrantes del proyecto PFM, al que tuvieron que incorporarse los técnicos municipales designados por las autoridades locales, como parte del compromiso adquirido por la Municipalidad para la ejecución del PC. Esta reconfiguración del equipo de tarea, permitió redimensionar el efecto del PC, pues, la salida de AME, amenazaba reducir el ámbito de replicabilidad al nivel, cantonal, provincial y máximo regional. De mantenerse la AME en el proceso, la replicabilidad podría haberse extendido, con mayor facilidad, a través de las Oficinas Técnicas Regionales, OTRs,¹⁸ en el resto del territorio nacional. Para los representantes del Municipio que se integran al equipo de tarea debió diseñarse y ejecutarse talleres de capacitación con diferentes contenidos, relacionados con la planificación, manejo de grupos, manejo de conflictos, técnicas de comunicación, dinámicas. Esta capacitación permitió mejorar las capacidades de cinco funcionarios municipales que se convierte en la generación de capacidades locales que aseguran la sostenibilidad del proceso.

5.4. EJECUCIÓN

La ejecución del PC se realiza de acuerdo con el cronograma preparado por el equipo de tarea y negociado con las autoridades y funcionarios municipales.

Luego de la socialización de la propuesta en los niveles políticos y técnicos de la administración municipal, se procedió a la caracterización del cantón y a la ejecución de los talleres de inducción con los miembros de todas las Juntas Parroquiales constituidas para obtener su aceptación y la apertura para trabajar en el PC.

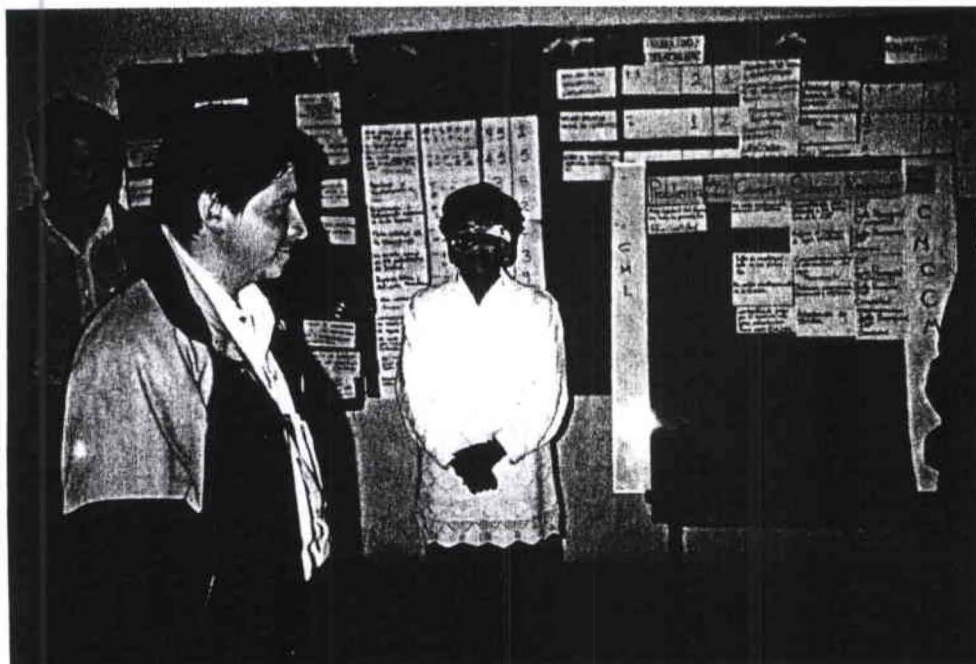
Los diagnósticos rápidos participativos se han realizado en las parroquias de Celén del Paraíso, Lluzhapa, Selva Alegre, Tablón, Urdaneta, San Antonio de Cumbe y San Sebastián de Yulug. No se

¹⁸ La AME se encuentra consolidando un proceso de desconcentración institucional, con el propósito de acercar la oferta a sus clientes, los municipios. Para este fin se han agrupado los municipios en siete regionales en cada una de las cuales funciona una Oficina Técnica Regional.

realizó en San Pablo de Tenta, por cuanto las elecciones para miembros de la Junta se realizaron recién el pasado 24 de septiembre.¹⁹

Los talleres de capacitación y de planificación se han llevado a cabo en las parroquias de Celén del Paraíso, Lluzhapa, San Sebastián de Yulug, Urdaneta y San Antonio de Cumbe. Restan realizarlos en las parroquias de Tablón y Tenta. Estos insumos ha permitido iniciar de sistematización de los resultados. Pese a que el compromiso del Proyecto es cubrir con tres planes parroquiales hasta fines de octubre, la dinámica del proceso hace prever que se va a superar esa expectativa, con una cobertura en todo el cantón. De manera previa a la fase de sistematización se realizó otro taller de soporte para los integrantes locales del equipo, para asegurar un adecuado procesamiento de la información obtenida en las fases anteriores.

La sistematización de los resultados de los talleres de planificación, excepto la de Celén del Paraíso que está lista, estará concluida para la segunda semana de octubre. Ejecutada esta fase, las Juntas parroquiales procederán a la organización y convocatoria de las asambleas parroquiales, con dos propósitos específicos: a) La aprobación del reglamento de funcionamiento de la Asamblea; y, b) El conocimiento y validación de la propuesta sistematizada del plan. El personal local del equipo acompañará a los miembros de las JPRs en la realización de las asambleas. El equipo completo intervendrá en tres parroquias, consecuentes con el compromiso del PC.



Taller de Planificación en la parroquia de Celén

¹⁹ La parroquia de Manú formó parte del grupo de parroquias en las que se realizó una primera intervención, proceso del cual se obtuvieron los insumos necesarios para formular la metodología para la planificación rural estratégica, conjuntamente con San Simón en el cantón Guaranda y Cangahua en el cantón Cayambe.

5.4.1. RESULTADOS Y VERIFICACIÓN DE LAS HIPÓTESIS

Los resultados 1, 2 y 3 del PC se han alcanzado, pues, la ejecución de los procesos de planificación en las tres parroquias y la extensión del proceso prevista para las restantes parroquias del cantón, a cargo de los integrantes del equipo municipal, les permite a las Juntas contar con herramientas de planificación para la gestión. A su vez, la elaboración de los instrumentos normativos que regulan la delegación de atribuciones desde el municipio a las Juntas parroquiales, contribuyen al logro del resultado 2. Por otro lado, la inclusión en el plan de trabajo municipal de los proyectos identificados y propuestos en el proceso de planificación, aseguran también el cumplimiento del resultado tres. El resultado 4 es el de más débil avance dentro del PC, en la medida en que se ha tenido que reajustar el cronograma de las intervenciones por los problemas que se han dejado expuestos, y que han incidido en el retraso del desarrollo de las actividades previstas para alcanzar el resultado.

El nivel de cumplimiento de los resultados alcanzado permite aseverar que las hipótesis han sido verificadas, ya que municipios y Juntas parroquiales (en las que se ha intervenido) cuentan mecanismos (la ordenanza) e instrumentos (el plan) para actuar de manera conjunta en pro del desarrollo económico y social. La organización, la reglamentación y el funcionamiento de las asambleas parroquiales han permitido confirmar que éstos son espacios de participación liderados por las JPRs. Finalmente, Municipio y JPRs, han iniciado el desarrollo de capacidades locales y han conseguido construir consensos y arribar a acuerdos a partir del reconocimiento de sus atribuciones y responsabilidades.

5.4.2. INSTRUMENTOS PARA LA CONSOLIDACIÓN DEL PROCESO

Concluida esta etapa del proceso de planificación y para asegurar el cumplimiento de uno de los resultados del PC, el Municipio a través del nivel de gobierno, el Concejo, procederá a asignar los recursos que se requieren para iniciar la ejecución de las acciones previstas en los planes parroquiales.

Por otro lado, el mismo Concejo, procederá a conocer y aprobar la ordenanza que regula la delegación de la gestión de los servicios públicos y la administración de los bienes comunales a las Juntas parroquiales.

Una vez que se cuente con estos instrumentos, la delegación de la gestión de servicios y la administración de bienes comunales se realizará, observando las condiciones que se prevén en la Ordenanza (Ver anexo 3).

De manera paralela a este proceso, las Juntas han discutido y aprobado el reglamento interno de funcionamiento, instrumento que les

permite dimensionar su estructura interna para los fines específicos que persigue.

5.4.3. DIFICULTADES

Tres momentos difíciles se vivió en el desarrollo del PC: el primero, con la salida de AME como contraparte; esto debilitó al equipo de tarea, pues, hubo que trasladar responsabilidades a los integrantes locales, de la municipalidad y se perdió las destrezas y capacidades adquiridas por los representantes de AME, que, por otra parte, siendo contrapartes del PFM, repercutió en las relaciones en general. Otro efecto directo en el desarrollo del proceso fue el retraso en la ejecución del mismo.

Un segundo momento difícil se presentó en la fase de ejecución: se presentaron dificultades entre los representantes del municipio integrantes del equipo, con la misma administración municipal. Pese a que su integración fue oficializada por parte del Alcalde, no se comunicó esa oficialización a los otros niveles de la administración, despertando oposición pasiva a las actividades que el equipo debía desarrollar. Para superar estas dificultades, tuvo que intervenir el Concejo para mediante resolución institucionalizar la conformación del equipo; el Alcalde por su parte, requirió de los mandos medios la colaboración para las actividades del equipo de tarea. Estas acciones retrasaron el cronograma de trabajo y extienden la ejecución de la primera fase hasta el mes de noviembre, para concluir con los resultados programados.

El tercer momento crítico del PC fueron las disputas políticas internas en el seno del Concejo, que trajo consigo repercusiones en los integrantes del equipo: pese a que no se desestabilizó la administración del Alcalde, el ambiente de discusión previo a la toma de decisiones se volvió complejo y despertó suspicacias, en torno a los involucrados en el tema. Generó reacciones aisladas que fueron controladas con tino por el Alcalde, al abrir los resultados de su gestión a la comunidad en la primera asamblea cantonal.

5.5. EXPERIENCIA:

La experiencia adquirida durante el proceso resulta de interés general en la medida que los elementos que se describen contribuyan a la formulación y ejecución de otros PCs de similares características en el mismo nivel de intervención. Para esto, es necesario distinguir tres campos: el político, el técnico y el económico.

5.5.1. EN LO POLÍTICO:

Importa dimensionar los efectos que pueden estar presentes en procesos como estos, como consecuencia de los cambios institucionales en las contrapartes. Un ejemplo de esto, la salida de AME, obedeció al cambio de autoridades, que trajeron consigo otra agenda y otras prioridades. Si la decisión política del municipio no se hubiera mantenido orientada a la ejecución del proyecto, probablemente este no se hubiera desarrollado. La construcción de supuestos debe tomar muy en cuenta los tiempos políticos de las administraciones institucionales.

5.5.2. EN LO TÉCNICO:

Unido a lo anterior, se puso mucha confianza en las capacidades institucionales de la contraparte para la ejecución; la salida de AME requirió modificar la agenda, de modo de incorporar un proceso de capacitación intensivo a los integrantes locales del equipo, para ganar destrezas que se perdieron con la no participación de los representantes de AME. Pese a que los participantes municipales respondieron de manera adecuada, las dificultades hubieran sido mayores, si la respuesta local era otra.

5.5.3. EN LO ECONOMICO:

Un factor importante en el desarrollo del PC ha sido la disposición de recursos, tanto del PFM como del Municipio. La certeza de contar con financiamiento brinda confianza al equipo de tarea, pues, lo programado se ejecuta sin contratiempos porque se cuenta, de manera oportuna, con materiales, equipos y logística. El esfuerzo económico también debe provenir del grupo meta. La olla comunitaria es un ejemplo de que la suma de esfuerzos en el nivel rural, da buenos frutos.

CAPITULO VI

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

6.1. IMPACTO DEL PC

Definiciones sobre los roles que les corresponde asumir a las JPRs se han dado en el proceso, luego de que éstas entraron en funcionamiento, aunque todavía se debate sobre si les corresponde ser ejecutores o solamente coordinadores de determinadas tareas. El PC contribuyó a desarrollar un proceso de participación interactivo entre municipio y JPRs demostrando que es posible construir mecanismos de coparticipación, respetando el espacio de cada organismo. Son varios los impactos que ha generado el PC:

- a) La institucionalización del equipo de tarea en el municipio, responsable de un proceso que va más allá de la construcción de la planificación en el nivel parroquial. El equipo está preparando los insumos para la planificación cantonal.
- b) Aportes para la discusión del Reglamento a La Ley Orgánica de Juntas Parroquiales²⁰ a través de los proyectos de Reglamento Interno de las JPRs y de Integración y Funcionamiento de las Asambleas Parroquiales que fueron preparados como herramientas para apoyar el proceso del PC.
- c) La preparación de propuestas de normas que regulan la delegación de competencias municipales al nivel parroquial, en lo relacionado con la gestión de servicios, recaudación de tributos en el nivel parroquial y la administración de bienes municipales.
- d) Se ha asegurado la replicabilidad de la metodología para la planificación estratégica parroquial; ésta será utilizada por el PSUR que se ejecuta en las provincias de Loja, el Oro y Morona Santiago.²¹
- e) Técnicos y consultores de la AME, pese al retiro institucional del proyecto, utilizarán la metodología en la ejecución de proyectos de

²⁰ El presidente firmó el Decreto Ejecutivo No. 1894 que pone en vigencia el Reglamento a La Ley el 20 de septiembre de 2001. Se encuentra publicado en el Registro Oficial No. 421, de 27 de septiembre de 2001.

²¹ El PSUR es un proyecto que tiene financiamiento de la USAID, es ejecutado por CARE Internacional y otros socios nacionales; el componente de Gobiernos Locales del Programa participó de observador en varias instancias de ejecución del PC con el propósito de replicar la metodología en su área de intervención. Un resultado concreto de esto es la apertura de una línea de trabajo con las juntas parroquiales en la provincia de Loja.

planificación estratégica cantonal, incorporando la participación del nivel parroquial que no contemplaba anteriormente.

- f) La convocatoria e integración de la asamblea parroquial ha permitido consolidar el espacio de participación. Este espacio a su vez, a través de su intervención irá más allá ampliando su accionar a través de las comisiones temáticas que se integran como la de control y fiscalización de la JPR.

6.2. LECCIONES APRENDIDAS:

- a) La construcción de la propuesta de PC debe partir de un dimensionamiento adecuado del objetivo que se persigue con el proyecto. De esto depende que no se provoquen desajustes y redefiniciones, más allá de los necesarios, fruto de la dinámica misma de los procesos y de la realidad de los escenarios espaciales (territoriales) de intervención.
- b) Parte de ese dimensionamiento es el análisis del componente político de la institución contraparte, en el horizonte de la intervención.
- c) Se recomienda la intervención del grupo meta, en lo posible, desde la formulación misma del proyecto, de manera que se cuente con elementos reales sobre el espacio de intervención.
- d) Las dinámicas de lo rural y lo urbano son diferentes. Aunque se lo tiene presente, no se alcanza a entender si no se vive el proceso. El sector rural tiene su aporte, que necesita de espacios para darlo.
- e) El PC ha contribuido, en lo personal, a consolidar el manejo de herramientas de planificación, el manejo de grupos, la construcción de escenarios para la discusión de temas complejos, como los problemas de la población rural y sus urgencias.
- f) Las dificultades en la definición de hipótesis se han logrado superar, solo luego de varios intentos, pues, la investigación científica no es el fuerte del pensum universitario en el Ecuador.
- g) Aunque parece una verdad de Perogrullo, las metodologías son importantes en la medida en la que aportan al proceso, pero no se deben utilizar como verdades inconcusas, deben adaptarse a las circunstancias que rodean los procesos en particular.
- h) El trabajo en equipo es digno de resaltar, ya que permite salir de la cultura de trabajo individual y permite recoger aportes, criterios y experiencias del grupo. Siempre hay algo nuevo que compartir.

- i) En el grupo de maestrantes, aunque no se lo hizo de manera sistemática y general con todo el grupo, salvo los espacios de los módulos presenciales, hubo mucho intercambio horizontal entre participantes por afinidad, personal o de temas.

6.3. RECOMENDACIONES

Se pueden formular muchas recomendaciones y seguramente, algunas reflejen los momentos circunstanciales que se tuvo que vivir en el desarrollo del PC, sin embargo, señalaré algunas a continuación que considero de mayor relevancia:

- Las JPRs son espacios que merecen la atención de los otros niveles del Estado, independiente del organismo de que se trate. Debería pensarse más profundamente en la necesidad de incluir el organismo en las parroquias urbanas, que bien pueden contribuir a mejorar la gestión de los municipios .
- El Gobierno Nacional y el Ministerio de Economía y Finanzas en particular, debe contribuir a la viabilización de las JPRs con la transferencia de recursos del presupuesto general de Estado.
- El Gobierno central, Ministerios y otros organismos deben considerar a las JPRs como organismos receptores de competencias dentro del proceso de descentralización del Estado, no de otra manera se justifica su inclusión en el régimen seccional autónomo, con capacidad para ejercer gobierno.
- Las autoridades municipales deben generar apertura y flexibilidad a las JPRs para que coparticipen en la gestión municipal, asumiendo la responsabilidad de administrar servicios y bienes públicos en la jurisdicción parroquial.
- En el caso concreto de Saraguro, queda en manos del nivel político del Municipio, Alcalde y Concejo, la adopción de medidas que compensen el esfuerzo desplegado por los integrantes del equipo de tarea. El mismo nivel político tiene que asegurar la continuidad de la tarea desplegada con los miembros de las Juntas Parroquiales Rurales del cantón, que también han puesto todo su esfuerzo individual y colectivo en procura de conseguir herramientas para la gestión del gobierno parroquial. Apoyar la continuidad del proceso iniciado servirá para legitimar el accionar del gobierno municipal y cambiar el tradicional accionar de las administraciones municipales, de prestadores de servicios a promotores y facilitadores del desarrollo local, que en definitiva se traduce en la mejora de las condiciones de vida de la población urbana y rural.

BIBLIOGRAFÍA

Amawta, Órgano de difusión de la Federación Interprovincial de Indígenas Saraguros, FIIS, Nro. 001, Saraguro, Abril 2001.

Aristizábal Gladys, ZOPP, Proceso de Planificación Participativa y Flexible de la GTZ, documento de trabajo, Junio 2001.

Aristizábal Gladys, La facilitación como herramienta de los procesos de planificación, documento de trabajo, Junio 2001.

Comisión Nacional de Descentralización, Plan Nacional de descentralización, Quito, Junio 2001.

Comisión para la descentralización, Las autonomías y las circunscripciones territoriales. Propuesta del nuevo modelo de gestión para el Ecuador, documento de trabajo, Abril 2000.

CONAIE, Movimiento Indígena: Proyecto político, descentralización y poderes locales, memorias de taller Baños 1999.

CONAM, Memoria del Foro Experiencias Internacionales sobre Descentralización y Autonomías, Manta, Abril-Mayo 1999.

CONAM, Unidad de descentralización y estructura de Estado, línea de referencia del proceso de descentralización en Argentina, Brasil, Bolivia, Chile y Perú, Quito, Agosto 2000.

Constitución Política de la República del Ecuador, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, Diciembre 1998.

Diálogo 21, Herramientas para las Juntas Parroquiales Rurales, documentos de trabajo, Quito, Abril 2001.

Frank, Jonás, Competencias: ¿Qué descentralizar?, un estudio de las posibilidades de la descentralización administrativa en el Ecuador, Quito 2001.

Solís, Otón, Metamorfosis del Estado y la política: del poder central al poder local, Biblioteca de ideas, colección de documentos, Instituto Internacional de Gobernabilidad, <http://www.iigov.org>

Suing, José, El Gobierno y la Administración Municipal (Comentarios a la normativa vigente), Editorial Malena, Babahoyo 1997.

Zimmermann, Arthur, Gestión de cambio organizacional, caminos y herramientas, Editorial Abya-Yala, Segunda Edición, Quito 2000.

ANEXO 1

PROYECTO DE REGLAMENTO INTERNO DE LA JUNTA PARROQUIAL DE

La Junta Parroquial de

CONSIDERANDO

Que la Constitución Política vigente reconoce a las Juntas Parroquiales Rurales la categoría de Organismos del Régimen Seccional Autónomo;

Que la Ley Orgánica de Juntas Parroquiales Rurales regula la integración, funcionamiento y atribuciones de este organismo;

Que el Reglamento General a la Ley dispone que las Juntas Parroquiales deben expedir la correspondiente reglamentación;

Que es necesario reglamentar el funcionamiento de la Junta Parroquial de..... para garantizar su adecuado accionar y el cabal cumplimiento de sus fines.

En uso de la atribución contenida en el Art. 4, literal c) 4 de la Ley Orgánica de Juntas Parroquiales Rurales,

Expide,

EL REGLAMENTO INTERNO DE LA JUNTA PARROQUIAL DE

CAPITULO I

DE LA JUNTA PARROQUIAL

Art. 1. NATURALEZA JURIDICA.- La Junta Parroquial de es una persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa, económica y financiera, con jurisdicción en todo el territorio parroquial.

Art. 2. FINALIDADES.- La Junta parroquial tiene entre sus finalidades principales:

- a) Fomentar y fortalecer la participación de la comunidad en la gestión y ejecución de planes y proyectos de beneficio propio;

- b) Promover el desarrollo local de la jurisdicción parroquial
- c) Contribuir a hacer efectiva la descentralización del Estado al nivel más próximo de la comunidad.

Art. 3. SEDE DE LA JUNTA PARROQUIAL.- La Junta Parroquial de tendrá su sede en la cabecera parroquial. Por causas extraordinarias, calificadas por la Junta Parroquial, podrá trasladar su sede en forma temporal, pero, dentro de la jurisdicción parroquial.

CAPITULO II

DE LOS ORGANOS DE LA JUNTA

Art. 4. DE LA ASAMBLEA PARROQUIAL.- La asamblea parroquial es el máximo órgano de consulta y control de la Junta Parroquial y de participación de las organizaciones y habitantes de la parroquia. Su integración y funcionamiento estará determinado en el Reglamento que se expida para el efecto.

Art. 5. DE LA JUNTA.- La Junta Parroquial, integrada por cinco miembros principales, elegidos por votación popular, para un periodo de cuatro años, ejerce el nivel directivo del organismo. De entre los vocales principales, se designarán Presidente, Vicepresidente, Primero, Segundo y Tercer Vocal, de conformidad a lo previsto en el Art. 7 de la Ley Orgánica de Juntas Parroquiales Rurales.

Art. 6. SESIONES DE LA JUNTA.- La Junta Parroquial de sesionará cada quince días, en forma ordinaria; y extraordinariamente, en cualquier tiempo, por decisión del Presidente o a petición de tres de sus miembros.

Art. 7. ORDEN DEL DIA.- El Presidente preparará el orden del día y lo pondrá a consideración de la Junta, una vez constatado el quórum reglamentario. En las sesiones ordinarias, agotado el orden del día, podrá tratarse cualquier otro asunto de interés para el organismo o la comunidad; en las sesiones extraordinarias solo podrán tratarse los temas constantes en la convocatoria.

Art. 8. QUORUM.- El quórum para que la Junta pueda reunirse válidamente será de tres miembros, uno de los cuales será necesariamente el Presidente.

Art. 9. DEL PRESIDENTE.- El Presidente de la Junta Parroquial ejerce la representación legal de la Junta, judicial y extrajudicialmente. Ejerce las atribuciones contempladas en el Art. 29 de la Ley Orgánica de Juntas Parroquiales y las que se prevean en el presente Reglamento Interno.

Art. 10. DEL VICEPRESIDENTE.- El Vicepresidente, reemplazará al Presidente, en caso de ausencia temporal o definitiva. Si el reemplazo es de treinta días o más o definitivo, tendrá derecho a percibir la remuneración correspondiente.

Art. 11. DE LOS VOCALES.- Los vocales, en el orden de su designación, reemplazarán al Presidente o Vicepresidente, en caso de ausencia temporal o definitiva. Si faltare un vocal principal, lo reemplazará su respectivo suplente. Concurrirán en forma obligatoria a las sesiones que fueren legalmente convocados; Si no asistieren, sin justa causa, a más tres sesiones consecutivas o seis sesiones no consecutivas en el lapso de un año, podrán ser removidos de sus funciones.

Se considerará justa causa, enfermedad grave certificada por un facultativo, calamidad doméstica o la ejecución de actividades laborales, fuera de la jurisdicción cantonal.

Art. 12. DE LAS COMISIONES.- La Junta, de entre sus miembros, podrá designar las comisiones de trabajo que considere necesarias para el análisis de temas de interés. La comisión presentará el informe en base al cual, la Junta resolverá lo pertinente. El informe lo presentará a más tardar en la siguiente sesión ordinaria.

Art. 13.- DEL SECRETARIO/TESORERO.- La Junta, de fuera de su seno, designará un Secretario/Tesorero, para un periodo de cuatro años, quien ejercerá funciones remuneradas. Será responsable del manejo administrativo y de los recursos económicos de que disponga la Junta, para lo cual deberá rendir caución suficiente. Ejercerá las funciones de Secretario en las sesiones de la Junta, con voz informativa.

Art. 14. OTROS SERVIDORES.- La Junta podrá contratar otros colaboradores, por contrato, siempre que cuente con los recursos suficientes, dentro del margen permitido por la Ley y las actividades lo justifiquen.

CAPITULO III

DE LA REMOCION DE PRESIDENTE Y MIEMBROS DE LA JUNTA

Art. 15. REMOCION DEL PRESIDENTE.- El Presidente podrá ser removido de sus funciones, antes de cumplir el periodo para el que fue electo, si incurriere en una de las prohibiciones previstas en el Art. 30 de la Ley Orgánica de Juntas Parroquiales. El procedimiento será sumario y breve y estará dirigido por el Vicepresidente, permitiéndose en todo caso, el ejercicio del derecho de defensa del acusado, de todo lo cual se dejará constancia en

actas. De la resolución de la Junta, el Presidente podrá apelar, dentro de los tres días de notificada la resolución ante el Concejo Cantonal, cuya decisión causará ejecutoria.

Pueden presentar denuncias, debidamente fundamentadas en contra del Presidente, los miembros de la Junta o cualquier miembro de la comunidad parroquial, respaldado con al menos una tercera parte de los asistentes a la última asamblea.

Art. 16. REMOCION DE LOS MIEMBROS DE LA JUNTA.- El Vicepresidente y los demás vocales de la Junta también pueden ser removidos de sus funciones, antes del cumplimiento del periodo para el que fueron electos, siempre que incurrieren en una de las prohibiciones previstas en el Art. 33 de la Ley Orgánica de Juntas Parroquiales. El procedimiento será el previsto en el Art. 15 de este reglamento.

CAPITULO IV

DE LOS ACTOS DECISORIOS

Art. 17. CLASES DE ACTOS.- La voluntad de la Junta Parroquial se expresará a través de acuerdos o resoluciones.

Art. 18. ACUERDOS.- Los acuerdos versan sobre asuntos de interés particular y se aprueban en un solo debate. Deberán ser dados a conocer a través de cualquier medio de difusión o mediante la fijación de carteles y la notificación del contenido al interesado.

Art. 19.- RESOLUCIONES.- Las resoluciones versan sobre asuntos de interés general y se aprueban en dos debates. Deberán ser dados a conocer a través de cualquier medio de difusión o mediante la fijación de carteles.

CAPITULO V

REGIMEN DE BIENES

Art. 20. BIENES PUBLICOS.- Los bienes que la Junta Parroquial adquiera, por cualquier medio, constituyen el patrimonio del Organismo Parroquial y no podrán cederse, donarse ni transferirse a ningún título.

CAPITULO VI

REGIMEN FINANCIERO

Art. 21. INGRESOS.- Los ingresos de la Junta Parroquial son tributarios y no tributarios, de conformidad con lo prescrito en los Artículos 23 y 24 de la Ley Orgánica de Juntas Parroquiales.

Art. 22. PARTICIPACION EN TRIBUTOS NACIONALES O SECCIONALES.- La Junta Parroquial deberá realizar las gestiones que sean pertinentes para convenir con el Municipio, Consejo Provincial o el propio Estado, la participación en los tributos nacionales o seccionales, sobre la base de acuerdos concretos de administración de servicios o la transferencia de nuevas competencias.

Art. 23. AUTOGESTION.- La Junta pondrá especial énfasis en la realización de actividades que permitan alcanzar recursos para el financiamiento de proyectos, con organismos locales, nacionales o internacionales, en procura del logro de sus fines.

CAPITULO VII

DISPOSICIONES GENERALES

Art. 24. REMUNERACIONES Y DIETAS.- Las remuneraciones de Presidente y Secretario/Tesorero, así como las dietas de los demás miembros de la Junta será establecido por ésta, sobre la base del Presupuesto, los ingresos reales de la Junta y el criterio técnico del Consejo Nacional de Remuneraciones, CONAREM.

Art. 25. ESPACIO FISICO.- La Junta Parroquial funcionará en la casa comunal de la parroquia de existir; o, gestionarán ante el Consejo Provincial o Municipio, la asignación de recursos para la construcción de la sede.

DISPOSICION FINAL.- El Presente reglamento entrará en vigencia a partir de su aprobación por la Asamblea Parroquial.

Dado en a los días del mes de de 2001.

Presidente

Secretario

ANEXO 2

PROYECTO DE REGLAMENTO DE LA ASAMBLEA PARROQUIAL

La Junta Parroquial de

CONSIDERANDO

Que la Constitución Política vigente reconoce a las Juntas Parroquiales Rurales la categoría de Organismos del Régimen Seccional Autónomo;

Que la Ley Orgánica de Juntas Parroquiales Rurales establece la Asamblea Parroquial como la máxima instancia de participación ciudadana;

Que el Art. 7 del Reglamento General de Aplicación de la Ley Orgánica de Juntas Parroquiales Rurales dispone que la Junta reglamente la participación de la Asamblea Parroquial;

Que es necesario reglamentar la integración y funcionamiento de la Asamblea Parroquial para garantizar su adecuado accionar y el cabal cumplimiento de sus fines.

En uso de las atribuciones previstas en la Ley Orgánica de Juntas Parroquiales Rurales,

Expide,

EL REGLAMENTO GENERAL DE INTEGRACION Y FUNCIONAMIENTO DE LA ASAMBLEA PARROQUIAL DE

Art. 1. DE LA ASAMBLEA PARROQUIAL.- La Asamblea Parroquial de es el máximo órgano de consulta y control de la Junta Parroquial y de participación de las organizaciones y habitantes de la parroquia, y se constituye en el espacio de consulta, control y participación ciudadana.

Art. 2. INTEGRACION.- La asamblea parroquial estará integrada por todos los ciudadanos domiciliados en la parroquia que estén en goce de sus derechos civiles y políticos que consten empadronados en los correspondientes registros electorales de la última elección y que residan por lo menos un año en la parroquia. La integrarán además los representantes de cada una de las organizaciones sociales legalmente constituidas y que tengan domicilio legal en la parroquia.

Las personas naturales, cualquiera sea su raza, opción sexual o condición social, que no formen parte de alguna organización social o comunitaria, tienen derecho a intervenir en forma directa, con voz y voto en la Asamblea, previa inscripción y registro en la Junta Parroquial.

La Asamblea se integrará válidamente con al menos cien asistentes, de los cuales la representación popular será al menos del 75% y el restante 25% a las organizaciones sociales.

Art. 3. REPRESENTACION DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES.- Las personas jurídicas, intervendrán a través de sus representantes, designados por los órganos de decisión de las respectivas organizaciones o instituciones. Cada institución tiene derecho a acreditar un representante. Acreditarán su calidad de delegados a la Asamblea, mediante una carta poder. Quien ejerza la representación de un gremio u organismo, legalmente reconocido, no podrá intervenir como persona natural.

Art. 4. REGISTRO Y ACREDITACION.- Las personas naturales o jurídicas que deseen intervenir en la Asamblea Parroquial deberán registrar su nombre, desde la fecha de publicación de la convocatoria hasta una hora antes de la fijada para el inicio de la Asamblea. Quien no lo hiciere dentro del plazo previsto, podrá participar en la Asamblea, pero no podrá ejercer el derecho a voto.

Art. 5. DELEGADOS ESPECIALES.- La Junta Parroquial podrá invitar a los personeros y autoridades de instituciones cantonales, provinciales y nacionales o de organismos de cooperación. Los delegados podrán intervenir como observadores con derecho a voz en las deliberaciones tanto de la asamblea como de las comisiones de trabajo.

Art. 6. SEDE.- La asamblea parroquial de se realizará en la cabecera parroquial de Por causas extraordinarias, calificadas por la Junta Parroquial, la asamblea podrá realizarse en una sede distinta, pero, dentro de la jurisdicción parroquial.

Art. 7.- PERIODICIDAD.- La asamblea parroquial se reunirá dos veces al año, en los meses de noviembre y mayo. Extraordinariamente podrá reunirse cuando lo resuelva la Junta Parroquial o a petición suscrita de por lo menos un tercio de sus miembros. En la asamblea de noviembre, el Presidente de la Junta presentará obligatoriamente el informe anual de labores.

Art. 8. CLASES DE SESIONES.- Las sesiones de la Asamblea son de dos clases, Inaugural y Plenaria.

Art. 17. TEMAS DE CONSULTA: La Junta Parroquial rural consultará a la asamblea los temas que considere necesarios y de importancia para la parroquia, entre otros:

- a) Lineamientos para la elaboración del Plan de Desarrollo Parroquial;
- b) Prioridades que deben ser incluidas en el presupuesto anual y sus modificaciones;
- c) La solicitud a los organismos del Estado para sumir nuevas competencias;
- d) Contraer obligaciones para la prestación de servicios y producción de bienes; y
- e) Las contribuciones voluntarias de la comunidad en dinero, trabajo o especie.

Art. 17. DELIBERACIONES.- La Asamblea deliberará en base de los informes de las comisiones y de las mociones que presenten los miembros de la Asamblea.

Los informes de las comisiones pueden ser de mayoría y de minoría, serán suscritos por Presidente y Secretario Relator de cada comisión y los miembros de las comisiones que quieran suscribirlos.

De presentarse informes de mayoría y de minoría, el Presidente de la Asamblea los pondrá en conocimiento de la misma, en ese orden, primero el de mayoría y luego, de no ser aprobado éste, el de minoría.

Art. 18. MOCIONES.- Las mociones se presentarán sobre asuntos concretos constantes en el orden del día de cada sesión, serán discutidas suficientemente, a criterio del Presidente, quien declarará cerrada la discusión y ordenará que se reciba la votación correspondiente, la misma que será proclamada por el Secretario.

Art. 19. COMISIONES DE TRABAJO.- Se conformarán las siguientes comisiones de trabajo: de asuntos jurídicos, de presupuesto y de planificación.

Cada miembro de la asamblea se inscribirá en la comisión en que tuviese interés en participar. Todos los delegados deben inscribirse en una de las comisiones; si alguno no lo hiciere, los dignatarios de la Asamblea determinarán las comisiones en las que deban participar.

Art. 20. PRESIDENTE Y SECRETARIO RELATOR.- Una vez constituidas las comisiones de trabajo, cada una de ellas designará un Presidente y un Secretario Relator a quienes corresponde redactar la exposición de las

conclusiones y resoluciones adoptadas por la comisión y presentarlas a la Asamblea en sesión plenaria para la decisión final.

Art. 21. VOTACIONES.- Las votaciones de las sesiones plenarias y en las sesiones de las comisiones, se harán nominalmente.

Art. 22. RESOLUCIONES.- Las resoluciones de la Asamblea se adoptarán con el voto de la mayoría de las personas mayores de 18 años. Se garantiza a los menores de edad, el derecho a ser escuchados y sus necesidades y aspiraciones atendidas.

Art. 23. ATRIBUCIONES ESPECIALES.- En todo lo no previsto en el presente estatuto será resuelto por la Asamblea General, con carácter obligatorio, hasta que sea incorporado como texto del Reglamento.

DISPOSICION FINAL.- El Presente reglamento entrará en vigencia a partir de su aprobación por la Junta Parroquial.

Dado en a los días del mes de de 2001.

Presidente

Secretario

ANEXO 3

PROYECTO DE ORDENANZA PARA LA DELEGACIÓN DE ATRIBUCIONES A FAVOR DE LAS JUNTAS PARROQUIALES

EL CONCEJO CANTONAL DE

CONSIDERANDO:

Que el Art. 228 de la Constitución Política del Estado reconoce la calidad de Gobiernos Seccionales Autónomos a las Juntas Parroquiales Rurales.

Que tanto la Ley Orgánica de Juntas Parroquiales Rurales, como el Reglamento General de la misma, consagran el derecho para que las Juntas Parroquiales Rurales sean receptoras de transferencias de competencias y recursos, en el proceso de descentralización.

Que la Ley Orgánica de Juntas Parroquiales Rurales reconoce, entre las fuentes de financiamiento de estos organismos, la participación en las tasas por servicios e impuestos cantonales.

Que corresponde al Concejo Cantonal expedir las normas que faciliten la articulación de acciones con el nivel parroquial.

En uso de las atribuciones previstas en el Art. 64 de la Ley de Régimen Municipal, en vigencia,

EXPIDE

La siguiente ordenanza que regula la delegación de atribuciones en la gestión de servicios públicos, a favor de las Juntas Parroquiales del Cantón.

TITULO I

AMBITO DE APLICACION

Art. 1. **AMBITO DE APLICACIÓN:** La presente ordenanza regula la delegación de atribuciones para la gestión de los servicios públicos, la recaudación de tributos y la administración de bienes comunales de propiedad municipal, en las jurisdicciones parroquiales rurales, a favor de las Juntas Parroquiales Rurales.

TITULO II

DELEGACION DE LA ADMINISTRACION DE LOS SERVICIOS

Art. 2. DELEGACION DE LA ADMINISTRACION DE SERVICIOS: El Alcalde, previa resolución del Concejo Cantonal, procederá a suscribir el correspondiente convenio para delegar a favor de las Juntas Parroquiales Rurales del Cantón, la administración de los servicios públicos municipales con los que cuente la parroquia. El convenio contendrá los requisitos previstos en el Art. 11 del Reglamento a la Ley de Descentralización.

Art. 3. SERVICIOS DELEGABLES: Los servicios que se podrán delegar a favor de la Junta Parroquial son: agua potable, desechos sólidos, mercados, camales, cementerios. La delegación procederá, luego de un proceso de negociación entre autoridades municipal y parroquial.

Art. 4. FORMA DE GESTION: La Junta Parroquial podrá asumir la administración de los servicios delegados por la Municipalidad, en forma directa o a través de empresas y organizaciones de usuarios de los servicios o comunitarias, legalmente constituidos.

Art. 5. FINANCIAMIENTO DE LOS SERVICIOS DELEGADOS: La Municipalidad hará constar en el presupuesto institucional los recursos necesarios para cubrir los costos de servicios que no se puedan recuperar a través de las tasas respectivas.

Art. 6. FIJACION Y RECAUDACION DE TASAS: La Municipalidad fijará las tasas por los servicios cuya administración delegue a las Juntas Parroquiales Rurales. La Junta asumirá la recaudación y los valores recaudados se destinarán para cubrir los costos de gestión de los servicios. Para el efecto llevará un registro contable, individual por servicio, separado de la gestión ordinaria de la Junta.

TITULO III

RECAUDACION DELEGADA DE IMPUESTOS

Art. 7. RECAUDACION DE IMPUESTOS: El Alcalde, con la autorización del Concejo, procederá a delegar a la Junta Parroquial la recaudación y administración de los impuestos prediales rústicos y urbanos de la jurisdicción parroquial. La Junta tendrá derecho a percibir hasta el 20% del valor recaudado por gestión. La diferencia la entregará a la Municipalidad, mediante liquidaciones mensuales, dentro de los cinco primeros días del mes siguiente. La Municipalidad invertirá los recursos recaudados por la Junta, en obras de la parroquia.

Art. 8. INFORMACION CONSOLIDADA: La información que se genere como consecuencia de la recaudación de impuestos en la respectiva jurisdicción parroquial, será entregada a la Oficina de Rentas de la Municipalidad para el respectivo registro y control.

Art. 9. RECLAMOS DE CONTRIBUYENTES: Las peticiones y reclamos que formulen los administrados respecto del impuesto que recaude la Junta por delegación, serán trasladados a la Dirección Financiera Municipal para el trámite y resolución respectivo, dentro de los ocho días siguientes a la fecha de presentación.

TITULO IV ADMINISTRACION DE BIENES

Art. 10. ADMINISTRACION DE BIENES: El Alcalde, previa resolución del Concejo Cantonal, procederá a suscribir el convenio para la entrega en administración de la Junta Parroquial de aquellos bienes de propiedad municipal. Entre los bienes que se pueden entregar en administración están: lavanderías, camales, mercados, cementerios, entre otros. La entrega en administración, en ningún caso constituye transferencia de dominio; la propiedad de los mismos seguirá siendo municipal.

Art. 11. INVENTARIO: Los bienes entregados en administración, serán inventariados, valorados y establecida las condiciones de conservación, previa a la entrega a la Junta. El inventario constará como anexo del convenio.

Art. 12. COSTOS DE MANTENIMIENTO: Las Juntas recaudarán los valores que fije la Municipalidad por concepto de uso de los bienes municipales y los destinarán al mantenimiento de los mismos.

DISPOSICIONES GENERALES

Art. 13. CONTROVERSIAS: Las controversias derivadas de la aplicación o interpretación de las estipulaciones contenidas en los convenios que suscriba la Municipalidad con las Juntas Parroquiales serán resueltas de común acuerdo; de no ser posible esto, lo someterán a la solución de una comisión integrada por un representante de la Oficina Técnica Regional de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas y un representante de la Asociación Provincial de Juntas Parroquiales; una tercera persona, designada de común acuerdo por las partes.

Art. 14. AUTORIZACIONES: Alcalde y Presidente de la Junta Parroquial respectiva requerirá autorización expresa de Concejo y Junta, respectivamente, para la suscripción de los convenios de delegación.

Art. 15. NUEVAS COMPETENCIAS: La delegación de atribuciones derivadas del ejercicio de nuevas competencias transferidas por el Gobierno Central, procederá siempre y cuando el convenio de transferencia lo permita en forma expresa. En este caso, la delegación incluirá los recursos necesarios para el ejercicio de tal atribución.

Art. Final: La presente ordenanza entrará en vigencia a partir de su promulgación realizada en cualquiera de las formas previstas en el Art. 133 de la Ley de Régimen Municipal.

Dado en la Sala de sesiones del Concejo Cantonal de