

El presente trabajo nos acerca a un proceso donde el fortalecimiento organizativo de los habitantes de las parroquias rurales, logra profundizar la democracia y la participación ciudadana a través del ejercicio de los presupuestos participativos, que han sido el detonante para que una reforma política administrativa se realice en el país, al lograr que las juntas parroquiales rurales (JPs) sean reconocidas como gobiernos seccionales.

LAS JUNTAS PARROQUIALES DE CUENCA SU PROCESO Y EL MEJORAMIENTO DE LAS CONDICIONES DE GOBERNABILIDAD LOCAL

1.1.- Descripción del Proceso.-

Una de las expresiones de solidaridad que se distingue por su trayectoria, es la minga a la que se identifica con más propiedad con las poblaciones rurales, quienes han sido históricamente los protagonistas de su desarrollo, organizados a través de comités, asociaciones, juntas de agua y en algunos casos de las Juntas Parroquiales, han logrado con esfuerzo propio varias conquistas, entre ellas lograr que las Juntas Parroquiales dejen de ser auxiliares de la administración municipal y se conviertan en verdaderos gobiernos de cercanía, superando a la anterior Ley de Régimen Municipal en la que no se le daba mayor interés ni trascendencia a las Juntas Parroquiales, tanto es así que se premiaba nombrando vocales clientelariamente a personas cuyo mayor merito había sido pegar propaganda del alcalde de turno, por lo que eran personas comprometidas con una propuesta político partidista y no con las aspiraciones de los habitantes de las parroquias, llegando inclusive en varias ocasiones ha convertirse en cómplices silenciosos del olvido y de la injusta distribución del presupuesto, sin lograr un apropiamiento de la problemática local, situación que comenzó a disgustar a varios actores sociales de las parroquias que inclusive llegaron a desconocer a sus “representantes”. Es así que ha partir del año 1995 se dan las primeras elecciones democráticas y fuera del marco legal de la Ley de Régimen Municipal inaugurándose una nueva visión en la dirigencia del sector rural del cantón Cuenca que se une y decide luchar por un trato equitativo y con respeto.

Las condiciones de pobreza, analfabetismo, inexistencia de infraestructura en salud, alcantarillado, agua apta para el consumo humano, educación, trabajo, vialidad, migración, sumado a la prepotencia en el trato a los campesinos fue provocando malestar en el sector rural, sin embargo las características culturales de la población no facilito inicialmente el proceso de cambio que fue difícil, pues gran parte de los pobladores consideraban como normal conseguir las obras mediante la suplica y el palanqueo, en ocasiones gastaban mucho más en comidas y bebidas de lo que conseguían, por el desconocimiento de sus derechos era una población sumisa con poca capacidad reflexiva y analítica de los problemas. Pero en el momento en que sus

dirigentes comenzaron a denunciar abiertamente y sin temor la inequidad en el acceso a las oportunidades y servicios públicos, el centralismo del gobierno nacional de los municipios y consejos provinciales, la práctica política clientelar para satisfacer las demandas comunitarias, se logró provocar una profunda insatisfacción de la población rural y la deslegitimación de las instituciones de la democracia formal y representativa que no ofrecían posibilidades de participación deliberativa en las decisiones gubernamentales que afectaban a sus intereses.

1.2 Etapas del Proceso.

En consenso con varios actores locales preocupados del desarrollo parroquial hemos identificado las siguientes etapas del proceso:

- a. Unidad y Protesta 1996 - 1997.
- b. Propuesta y Fortalecimiento 1998 - 2004.
- c. Estancamiento 2005 - 2007.

1.2.1. Unidad y Protesta 1996 - 1997.

Hasta el año 1995 las JPs, en su calidad de organismos auxiliares de las municipalidades, actuaban de forma dispersa, sin trascendencia, enfrentando desde la desunión problemas comunes: presupuesto inequitativo, despoderamiento parroquial, dependencia político clientelar, inaccesibilidad a los servicios e infraestructura básica, ausencia de planificación y abandono.

A partir de 1996 las JPs comienzan una etapa de encuentros, debatiendo la problemática local y conciliando una agenda de soluciones a los problemas del sector rural; es importante destacar que en los dirigentes se desarrolla una profunda identidad parroquial, que supera la de los partidos políticos, entendiendo a la diversidad como fortaleza para iniciar una política reivindicativa que demanda el cambio en la distribución de presupuesto destinado hasta ese entonces en su gran mayoría a la ciudad. Para ello los dirigentes parroquiales trazaron una estrategia de recuperación de la identidad rural, y de exigencia de respeto a las obras

priorizadas por los llamados Cabildos Parroquiales en unos casos y en otros Asambleas Parroquiales, lo que podríamos denominar los primeros pasos hacia los presupuestos participativos, adicionalmente se trabajó en el tema de descentralización como una oportunidad para democratizar la representatividad, y la toma de decisiones.

La unidad de las parroquias se concreta en la formación de la Asociación de Parroquias Rurales (APR), organismo que asume de hecho la representación colectiva de las mismas, liderándolas y generando espacios de discusión, consenso y enriquecimiento de la práctica con conceptos que dan sustento ideológico al discurso político.

Este ascenso de protagonismo, divorciado de las tradicionales prácticas sumisas y clientelares, origina un reconocimiento de interlocución y respeto por parte de las autoridades y de la opinión pública. Para ello fueron necesarios dos paros parroquiales, el cierre y el bloqueo del acceso al relleno sanitario, así como una presencia permanente en los medios de comunicación para sensibilizar a la opinión pública.

En este momento la estrategia de confrontación es sucedida por otra de diálogo y compromiso entre la municipalidad y la dirigencia parroquial, con el avance de la experiencia y del conocimiento producto de este proceso, los objetivos se replantean y se concretan en los fines descritos en la segunda etapa.

En este primer momento fue muy importante comenzar una serie de diálogos con los diputados de la Comisión de Descentralización del Congreso Nacional, logrando introducir en la Ley de Descentralización Del Estado y De Participación Social¹, disposiciones que reconocen por primera vez en la legislación ecuatoriana los mecanismos de participación social, entre ellos la elección democrática y universal de las JPs, la ampliación de sus atribuciones, y el reconocimiento de la

¹ Promulgada en el Registro Oficial 169 de 8 de Octubre de 1997.

Asamblea Parroquial como máximo nivel resolutorio, aunque sigue manteniendo a las juntas como auxiliares del municipio.

La Asociación de Parroquias Rurales de Cuenca se constituyó inicialmente como una organización de hecho, no obstante fue la que protagonizó todo el proceso de fortalecimiento organizativo de las Juntas Parroquiales y barrios suburbanos, consiguiendo lograr una gran movilización humana que en más de una ocasión paralizó a la ciudad con grandes marchas, desfiles, bufos, limpiezas a la municipalidad, demostrando una gran creatividad y credibilidad, parroquias como El Valle, Baños, Sayasi, San Joaquín, Checa, Chiquintad, Turi, Molleturo, Sinincay, Santa Ana fueron inicialmente pilares importantes en esta nueva visión de lograr respeto.

Normalmente cuando se habla del proceso de las Juntas Parroquiales y de su gran desarrollo en Cuenca a diferencia de lo que sucede en el país, se menciona a Fernando Cordero como el gestor del proceso, sin embargo con mucha valentía y orgullo debo manifestar que los verdaderos artífices son los habitantes de las parroquias que sin miedo se enfrentaron a un alcalde déspota que miraba y trataba a las parroquias como sus haciendas y que realizaba una inversión parroquial exigua en obras y muy clientelariamente hasta que la Asociación de Parroquias decidió luchar en contra de la inequidad, para ello a más de los paros parroquiales por primera vez el Alcalde compareció con su equipo técnico a la primera asamblea de las parroquias que se realizó en Sinincay donde se dejó en claro que las obras a ejecutar solo serían las priorizadas por los cabildos parroquiales y se exigía mil millones de sucres para cada parroquia en obras.

Algunos acontecimientos favorecieron a la organización entre ellos: la parroquia El Valle protestaba permanentemente por el pésimo manejo de relleno sanitario y había realizado los primeros paros parroquiales dejando a la ciudad sin el servicio de recolección de basura, la parroquia Checa había decidido tramitar su cantonización argumentando que con la autonomía podía tener recursos propios que les permita hacer obras, pues siendo parroquia no era atendida, la empresa municipal ETAPA inició una serie de controversias con los sistemas de agua comunitarios quienes se movilizaron de inmediato defendiendo su patrimonio.

Los medios de comunicación cumplieron un papel importante, la cobertura que brindaron era alentadora al proceso, sirviendo para socializar la vigencia de las juntas y sus objetivos, requiriendo periódicamente información de diferentes dirigentes parroquiales,

El esfuerzo de los dirigentes pronto dio los primeros frutos, el alcalde comenzó a mejorar el trato hacia los dirigentes “hombres y pueblos son respetado solo si se hacen respetar” se inició a respetar lo planificado e inclusive haciendo más de lo previsto por el involucramiento de la comunidad.

1.2.2. Propuesta y Fortalecimiento. 1998 - 2004.

Para este periodo, promulgada una nueva Constitución Política en el país, a finales del año 1998, en la que se instituye a las JPs como organismo del gobierno seccional, las prioridades demandaban la creación de un marco jurídico favorable para la gestión de estos gobiernos parroquiales, como también el desarrollo de capacidades administrativas, financieras e institucionales, así como la de garantizar un flujo adecuado de recursos financieros como condiciones necesarias para un buen ejercicio de su administración.

Por ello los objetivos que se plantearon fueron:

- Legislar localmente, para procurar el fortalecimiento de las JPs, pues se veía mas conveniente legislar a nivel local que en el ámbito nacional
- Construir un nuevo modelo de gobierno parroquial que promueva el desarrollo humano.
- Adoptar la planificación como instrumento de gestión gubernamental.
- Desarrollo de capacidades tecno políticas.

Entre otras los temas abordados fueron:

- La descentralización ,

- Fortalecimiento de capacidades.
- Mejoramiento del marco Legal.
- Ejecución de presupuestos participativos.
- Rol estratégico de las JPR, gobierno parroquial, planificación estratégica, empoderamiento, participación

Siguiendo estos lineamientos los dirigentes de las parroquias rurales, demandaron para sus juntas el ejercicio de la plenitud de las atribuciones conferidas por la constitución, a pesar de la inexistencia de una ley nacional que regulara su gestión, adelantando las siguiente actividades:

Impulso consensuado entre la dirigencia parroquial y la administración municipal del proyecto de “Ordenanza Para La Elección Y Fortalecimiento De Las Juntas Parroquiales En El Sector Rural Del Cantón Cuenca”, que no llega a ser aprobada, diluyéndose en el Consejo Cantonal, y es más bien la Alcaldía que regulo la participación democrática de las juntas parroquiales.

Los enfoques estratégicos de este proyecto de ordenanza fueron, luego, considerados para la elaboración de la Ley Orgánica de Juntas Parroquiales.

En enero del 2000 el Alcalde de Cuenca expide el “Decreto Para El Funcionamiento De Las Juntas Parroquiales En El Sector Rural Del Cantón Cuenca”, en el cual se reconoce: la asignación presupuestaria municipal para las parroquias rurales de acuerdo a la población existente, necesidades básicas insatisfechas, capacidad contributiva parroquial, logros en el mejoramiento de la calidad de vida y eficiencia administrativa; la necesidad de la elaboración del plan de desarrollo parroquial, y también el compromiso y aval municipal del reconocimiento de las juntas que por autoconvocatoria se elijan en cada jurisdicción parroquial.

Las situaciones de crisis social y política presentes en los años 1999 y 2000 aceleran el proceso, produciéndose los siguientes hechos significativos:

- Reforma a la Ley de Elecciones, posibilitando la elección de los vocales de las juntas, mediante la Ley No. 2000-1, publicada en el Registro Oficial, Suplemento 20 del 18 de febrero del 2000.
- Primera elección democrática de las autoridades de las juntas en mayo del año 2000.
- Promulgación de la Ley Orgánica de JPs el mes de octubre del 2000, a pesar de que las JPs se posesionaron en Agosto del mismo año

Una vez en ejercicio de gobierno las JPs, en el año 2001, construyen participativamente y en consenso con la Municipalidad 3 ordenanzas, la de mayor trascendencia es la promulgada como: **ORDENANZA DE APOYO MUNICIPAL A LAS JUNTAS PARROQUIALES RURALES DEL CANTÓN CUENCA**², en la cual se norma la relación juntas municipio y que establece los principios de distribución presupuestaria municipal a favor de las parroquias: un monto uniforme de distribución y otro a repartirse de acuerdo a: número de habitantes, necesidades básicas insatisfechas, capacidad contributiva, logros en el mejoramiento de los niveles de vida de acuerdo al cumplimiento de planes parroquiales, eficiencia administrativa y valoración de bienes y servicios ambientales de beneficio cantonal. El plan de desarrollo parroquial, servirá como documento básico para garantizar la inversión municipal.

El enfoque inicial de privilegiar una concepción estratégica de los gobiernos parroquiales como el nivel de gobierno más cercano a la población, y como instancia interlocutora con instituciones públicas se reemplazó por las necesidades emergentes de capacitación en el temas administrativos y financieros, por lo que se

² Promulgada por el Concejo Cantonal de Cuenca el 18 de abril de 2001

inicia un fuerte proceso de capacitación, como mecanismo ineludible para desarrollar capacidades para poder ejecutar estos presupuestos participativos.

Los objetivos que surgieron durante esta etapa fueron:

- La necesidad de crear un espacio de capacitación permanente como la Escuela de Gobierno Local que fortalezca tanto las autoridades y población en general.
- La implementación de los centros de mediación y arbitraje para cumplir con el mandato constitucional.
- Involucrar al sector rural con delegados, a los Directorios de las Empresas Municipales.
- Institucionalización de los presupuestos participativos.

En esta parte de la experiencia los temas destacados de aprendizaje son:

La importancia de manejar temas políticos y técnicos, como realidades no opuestas sino complementarias y sinérgicas.

La Protesta con propuesta tiene mejores resultados.

Aprendimos a negociar.

A pesar de la diversidad, para planificar es necesario tener una visión compartida de desarrollo.

En esta etapa es necesario destacar que el alcalde Fernando Cordero se convirtió en un aliado estratégico y que la Asociación de Parroquias Rurales había firmado un convenio con la Fundación Interamericana FIA para la ejecución del Proyecto denominado “Fortalecimiento de la Asociación de Parroquias y las Juntas parroquiales rurales de Cuenca” proyecto que tenía varios componentes entre ellos el de capacitación, la formulación de planes de desarrollo, ejecución de proyectos productivos entre otros, con el que se da un gran impulso a las juntas parroquiales que para aquel entonces estaban organizadas en el Consorcio de Juntas Parroquiales.

1.2.3. Estancamiento 2005 - 2006.

El proceso electoral para elegir dignatarios de los gobiernos seccionales, que en cumplimiento de disposiciones legales se desarrolla en la segunda mitad del año 2004, trae nuevas actores y realidades al escenario político, pues los electos pertenecen al partido Izquierda Democrática (en las parroquias rurales 19 de 21 presidentes de las juntas), encabezados por un nuevo alcalde (en el periodo anterior ejerce el cargo de Prefecto Provincial) de corte populista y con una concepción tradicional de la administración municipal, los vocales de las juntas no logran asimilar una identidad parroquial sobre su identidad y dependencia partidaria, “despoderándose” de su rol como gobernantes parroquiales reemplazándolo por su lealtad a los compañeros de campaña, se deja de pensar y proponer, sin retomarse la capacitación a los nuevas autoridades de las juntas, con perdida de una visión estratégica del desarrollo parroquial. Se reemplaza la interacción formal municipio juntas, para reemplazarlas por una interacción de relaciones políticas personales.

En esta etapa se logra legalizar la existencia del Consorcio de Juntas Parroquiales de Cuenca,

Si bien se continúa con los presupuestos participativos se pierde una visión estratégica del desarrollo por un acentuamiento de la visión tecnocrática y el nivel de relación alcalde - juntas se degrada al nivel de juntas - secretaria de planificación.

Varias juntas parroquiales, plantean la necesidad de institucionalizar los presupuestos participativos y el incremento de su monto, no pueden ser un acto de voluntad política sino que debe estar regulado por una ordenanza. Otro planteamiento es la representación de las juntas en los directorios de las empresas municipales.

Ante esta situación se plantea:

- Retomar el proceso de fortalecimiento de las Juntas parroquiales.

- Superar las ideologías políticas partidistas por una propuesta de desarrollo.
- Institucionalizar los presupuestos participativos mediante la creación de una ordenanza.

Temas que se abordarían.

- Identidad Parroquial.
- La necesidad de la planificación parroquial y del ordenamiento territorial.
- Capacitación.

Aprendimos que la voluntad política de los actores puede mantener procesos que no necesariamente están institucionalizadas, aprovechando los resquicios legales que existen en la legalidad institucional.

El Consorcio de Juntas Parroquiales se legaliza con la participación de todas las Juntas Parroquiales, pese a esto no consigue legitimidad por la ausencia de propuesta y en la actualidad varias juntas parroquiales no se sienten parte del consorcio y otras están por legalizar un convenio de hermanamiento para trabajar en intereses comunes de desarrollo local.

1.3 Aspectos De Los Instrumentos Utilizados.

En la experiencia se ha recurrido a diferentes instrumentos, algunos son constantes en todo el proceso en tanto otros se han utilizado en una sola de las etapas, muchas de las características se detallan en la exposición del trabajo por lo que a continuación se enlistan sucintamente los instrumentos, y luego se desarrollan aspectos considerados importantes o que no se han detallado con suficiencia.

1.3.1 Instrumentos Utilizados

Unidad Y Protesta 1996 1997.

- Posicionamiento De Las Demandas Parroquiales,
- Organización de las parroquias, participación social y ejercicio de ciudadanía.
- Ley de Descentralización Del Estado y De Participación Social
- Ordenanzas.
- Presupuestos participativos.
- Capacitación de los dirigentes parroquiales.

Propuesta Y Fortalecimiento 1998 2004.

- Ordenanzas.
- Planes De Desarrollo.
- Ley Orgánica De Juntas Parroquiales Rurales,
- Organización De Las JPs
- Capacitación Dirigencial
- Interlocución A Nivel De Primeras Autoridades

Estancamiento 2005 2006

- Plan de capacitación,
- Propuesta de ordenanza para presupuestos participativos,

1.3.2.- Actores Participantes:

Los principales actores se describen a continuación:

- La Asociación de Parroquias Rurales de Cuenca (APR), que aglutina dirigentes parroquiales y asume como portavoz de las parroquias en la primera etapa, para luego perder protagonismo cuando las juntas se aglutinan en el Consorcio de Juntas como su matriz organizativa natural,

Rubén Calle, Presidente Junta Parroquial de Baños, claro en el tema de la descentralización y una de las personas con mayor visión del rol en desarrollo local que deben cumplir las Juntas Parroquiales, en su juventud presidente de la FESE y como universitario presidente de Asociación de Estudiantes de Derecho por el Movimiento de Izquierda Universitario, Genera pensamiento y seguridad a los dirigentes de otras parroquias Presidente de la APR

Eloy Gutama, Dirigente de una de las parroquias con mayor índice de pobreza Molleturo, estudia en Sayausi y luego vive en Ricaurte donde fue presidente de la Asociación de Barrios de Ricaurte, Vicepresidente de la APR,

Carlos Orellana, Presidente de la Junta Parroquial de El Valle para cuando se inicio la experiencia el presidente más joven de las Juntas Parroquiales del país, Vicepresidente y Presidente por dos ocasiones de la Asociación de Estudiantes de Derecho de la Universidad de Cuenca, por la Juventud Socialista del Ecuador, aporte creativo en las diferentes acciones de la APR,

Lilio Carbo dirigente fundador de la APR nativo de la parroquia Molleturo, vive en Sayausi donde fue presidente de la Junta Parroquial, sus estudios en el colegio orientalista conocido por la formación con visión progresista, primer Presidente del Consorcio de Juntas Parroquiales de Cuenca, motivador y gran capacidad de consenso

Manuel Montero, dirigente indígena, actual presidente de la Confederación Nacional de Indígenas de Ecuador, núcleo Azuay, conocimientos de medicina ancestral, brinda espiritualidad al proceso, gran capacidad de movilización.

José Manuel Sinchi de Sinincay, Alfredo Torres de Checa, Eligio Guarango de Chaucha, Carlos Morales de Molleturo, Gustavo Duchi en San Joaquin. En los barrios suburbanos Armado Sacta, Hector Valdivieso Es interesante destacar que la mayoría de los dirigentes tenían una formación de izquierda y progresista.

- Consorcio de Juntas Parroquiales Rurales de Cuenca: representación legítima de las juntas. Coordina el trabajo con la APR, pero con una creciente autonomía, a partir del 2004 establece una relación de subordinación a la Alcaldía, por lo que un grupo de JPs. de su seno exigen retomar el proceso de empoderamiento.
- La Municipalidad de Cuenca: inicialmente intenta una administración de “puertas abiertas” en el discurso pero subordinada en la práctica, luego se establece una relación de respeto, impulso y negociación con el Consorcio, demostrando decisión política para descentralizar a través de los presupuestos participativos, a partir del 2004 con la nueva administración trata de desmontar los logros obtenidos.
- Consejo Provincial del Azuay: mantiene las viejas relaciones clientelares, en la última etapa trata de emprender en una nueva relación con las juntas parroquiales de la provincia.
- Juntas parroquiales consolidan su imagen a través de la gestión participativa y los presupuestos participativos.
- Cooperación internacional, su contribución es puntual con la provisión de recursos para eventos parciales, ninguna de sus organismos tiene una intervención permanente.

1.1.3 Vinculación De La Comunidad.

La forma de obtener “adelantos” de las comunidades siempre fue la de relación clientelar, pequeñas obras que estaban en el ámbito de los servicios básicos, construcción o mantenimiento de vías, equipamiento comunitario, que se enunciaban como demandas puntuales y emergentes, sin una visión integral del desarrollo comunitario. Los gobiernos recibían y tramitaban discrecionalmente los “listado de obras” presentados por las comunidades.

La definición de los planes de desarrollo parroquial como los planes operativos de las juntas, son mediados por la Asamblea Parroquial, y en muchas ocasiones por procesos informales, como talleres de consenso para la definición y selección de proyectos, para incorporarlos a los planes de trabajo de las juntas.

La Asamblea Parroquial, que es una recuperación para la modernidad del ancestral cabildo comunitario, constituye por disposición de la Ley Orgánica de Juntas Parroquiales Rurales el espacio de consulta, control y participación ciudadana de los habitantes de la parroquia. La veeduría social se ejerce anualmente sobre el informe de la junta parroquial, por una comisión de tres personas nombradas por la Asamblea Parroquial que auditan el informe, y presentan sus observaciones correspondiente.

La comunidad se motiva en participar en su desarrollo el momento en que observa que comienzan a democratizarse las obras, que sus opiniones son consideradas, que pueden decidir sobre las obras a ejecutarse.

1.3.4 Recursos Utilizados.

Recursos comunitarios: La mayoría de actividades de la primera etapa son financiadas con recursos humanos, financieros y logísticos comunitarios; en la

ejecución de los proyectos del presupuestos participativo se estima que existe un 40% adicional de aporte comunitario voluntario.

Recursos de las JPs: provienen del presupuesto general del Estado y está destinado al gasto administrativo, del presupuesto participativo municipal se destina un 10% al gasto administrativo y el 90% a gastos de inversión. Varias juntas tienen ingresos propios por disposiciones especiales, y todas pueden generar recursos propios de pequeño monto.

Recursos Municipales: los fondos del presupuesto participativo son transferidos por este gobierno, existen otras partidas municipales de inversión parroquial, los eventos de capacitación provienen de este origen, así como existen recursos humanos dedicados exclusivamente para la ejecución de los presupuestos participativos.

Recursos del Consejo Provincial: existe una partida para inversión en cada parroquia, y la realiza este gobierno en coordinación con la junta parroquial. Existen recursos humanos para coordinar el trabajo con los gobiernos parroquiales.

Recursos de cooperación internacional: Han intervenido con provisión de recursos diferentes organizaciones: PNUD con el programa del Diálogo XXI, GTZ, ASOCAM. En general estos fondos se han destinado a capacitación, elaboración de talleres para la definición de contenidos de la Ley de Juntas, y para la ejecución del “Proyecto de Fortalecimiento de la APR y de las Juntas Parroquiales”, este último proveniente de la FIA

1.3.5 Sostenibilidad De Instrumentos.

Son sostenibles los siguientes instrumentos:

Organización de las parroquias, participación social y ejercicio de ciudadanía; Planes de Desarrollo Parroquial, a través de la aplicación de: Ley de Descentralización Del Estado y De Participación Social, Ley Orgánica De Juntas Parroquiales Rurales, y ordenanzas municipales.

Presupuestos parroquiales: con la vigencia de la ORDENANZA DE APOYO MUNICIPAL A LAS JUNTAS PARROQUIALES RURALES DEL CANTÓN CUENCA.

En cuanto a los presupuestos participativos: es necesario garantizar su sostenibilidad mediante la expedición de ordenanza que los regule, que defina su ejecución como una política pública, dejando de estar ligados a la existencia o no de la voluntad política.

Auditoria Social realizada en todo el proceso.

CAPITULO SEGUNDO

LAS JUNTAS PARROQUIALES Y LA GOBERNABILIDAD LOCAL

2.1 VISION.

Antes de la experiencia predominaba un paradigma del desarrollo del ordenamiento urbano y de la acción municipal tradicional, que incluso se trasladaba a lo rural. La visión de las juntas como el gobierno más cercano a la población rural, que respondiendo a sus intereses y visones propugnará un nuevo modelo de gobierno local, que no solo respondiera a la cobertura de las necesidades básicas insatisfechas, sino que incursionará en la solución de los problemas desde un enfoque holístico, creó el espacio para ir elaborando una planeación del futuro, paralelamente a la discusión de los planes de desarrollo parroquial se implementó el Plan Estratégico de Cuenca, construyéndose la gran visión del cantón, y muy posteriormente el Plan de Desarrollo de la Provincia del Azuay.

La experiencia tuvo gran acogida e incidencia en la agenda pública local, tanto es así que la municipalidad le da impulso con la elaboración de ordenanzas y la entrega de recursos a que administren directamente las juntas, en la elaboración de los planes de desarrollo cantonal y provincial se establecieron mesas especiales de desarrollo rural.

Las JPs logran varios consensos con los diferentes actores locales en torno a la participación comunitaria, en la ejecución de obras y la distribución del presupuesto, la construcción de los planes de desarrollo y su ejecución. Para ello fue necesaria la planificación participativa; mejorando la gobernabilidad y la credibilidad, al transparentar la información.

2.1.1 SISTEMA INSTITUCIONAL.

Las reformas políticas y administrativas realizadas en los últimos años en el Ecuador, como son la promulgación de: la nueva Constitución, Ley de Descentralización y Participación Social, Ley Orgánica de Juntas Parroquiales, las nuevas leyes de Régimen Municipal y de Régimen Provincial, a nivel cantonal la expedición de Ordenanzas Municipales, y la presencia de nuevos actores sociales, están obligando a realizar cambios que tienen que ver no sólo con las nuevas funciones otorgadas a los organismos del gobierno local, sino en la relación con los pobladores y sus organizaciones sociales y la creación de espacios para que ejerzan una ciudadanía activa que fortalezca el estado de derecho y la práctica democrática.

Las relaciones de las juntas cambiaron con el gobierno cantonal, la capacidad de ejecución de obras y proyectos se traslada a la junta, las parroquias obtienen una asignación presupuestaria anual predecible y segura.

Un proceso similar pero no igual se establece con el Consejo Provincial, la decisión de los proyectos a ejecutarse radica en la asamblea y junta parroquial, y su ejecución corresponde al Consejo. Los montos de inversión son también predecibles y seguros.

En ambos casos las parroquias salen de la incertidumbre anterior cuando la municipalidad y el concejo provincial decidían discrecionalmente los montos y obras que se ejecutaban en cada parroquia.

La Ley de Juntas Parroquiales establece 22 atribuciones para estos gobiernos entre las más importantes se cuentan:

- Coordinar con los Consejos Provinciales y Municipales la realización de obras.
- Planificar en las parroquias a través de los planes de desarrollo local.

- Organizar la población a través de la Asamblea Parroquial que es el órgano de consulta, control, participación ciudadana integrada por todos los habitantes de la parroquia.
- Nombrar una comisión de Rendición de Cuentas encargada de hacer la veeduría social del manejo de recursos.
- Nótese que los presupuestos participativos no están legislados.

En el siguiente cuadro se establece una sinopsis de la gestión de lo público durante el proceso:

Formas de Relacionamiento entre la Ciudadanía y Gobierno Seccional			
	Unidad Y Protesta 1996 1997.	Propuesta Y Fortalecimiento 1998 2004.	Estancamiento 2005 2006.
Conducción de la política	Institucional.	Interactorial.	Institucional.
Relación con las comunidades	Vertical.	Horizontal.	Vertical.
Definición de la política	Tecnocracia.	Corresponsalía interactorial.	Tecnocracia.
Enfoque	Sectorial.	Integral.	Sectorial.
Modelo de gestión	Tradicional.	Nueva democracia.	Tradicional.

Para mejorar la Institucionalidad fue necesario garantizar el proceso a través de leyes que faciliten la gobernabilidad parroquial, en este proceso fue muy importante la participación de los dirigentes de las parroquias que coincidentalmente en su mayoría eran abogados, por lo que se atrevieron a proponer y a discutir proyectos de ley y

ordenanzas, entre ellas la más importante la Ley de Juntas Parroquiales cuyo inicial proyecto nació en Cuenca, pero antes la Asociación de Parroquias Rurales de Cuenca (APR) realizó reuniones con los asambleístas y con el presidente Fabián Alarcon para exponer la importancia de las Juntas Parroquiales en el mejoramiento de la gobernabilidad local, obteniendo pronto el reconocimiento como gobiernos del régimen seccional autónomo. Se dice y con razón que la experiencia de la APR fue una experiencia local con gran impacto nacional e inclusive internacional.

2.3 BUEN GOBIERNO.

Las JPs mantienen como lema la expresión popular “podemos meter las pies pero no las manos”, como expresión sinónima de que se puede equivocar pero no se puede utilizar indebidamente los fondos públicos.

Esta expresión se respalda en medidas reales como la participación comunitaria y ciudadana en la formulación del presupuesto participativo, la auditoria social, la contraloría formal a través de los órganos de control del Estado, y los mecanismos precontractuales para la celebración de los convenios del presupuesto participativo, que demandan la presentación de proyectos de inversión que justifican la celebración del mismo.

Fue necesario que los gobernantes parroquiales desarrollaran sus habilidades y conocimientos especialmente en las normas de la administración pública en el área administrativa y financiera, en temas de planificación y gerencia social, generándose una amplia oferta de capacitación en la que contribuye las universidades regionales. Organismos del Estado como la Contraloría General, Servicio de Rentas Internas, Procuraduría General del Estado, Colegios Profesionales que han apoyado en la capacitación a las JPs, en alianzas.

La planificación fue valiosa en este proceso, las 21 Juntas han elaborado sus correspondientes Planes de Desarrollo Parroquial, con el financiamiento de la

Municipalidad, la Universidad del Azuay, Universidad de Cuenca la APR y profesionales contratados, realizan este trabajo. Adoptan así las juntas la planificación como el instrumento central de su gobierno.

En el periodo del 2001 al 2004 se han celebrado 79 convenios Municipio Juntas para la ejecución del presupuesto participativo, se han realizado 1.183 proyectos, y se ha invertido en las parroquias rurales de Cuenca la cantidad de 6.423.335 dólares americanos.

2.2.1 GOBERNABILIDAD DEMOCRATICA

La experiencia de las JPs de Cuenca demuestra que otras formas de democracia son viables, que es posible acercar el “poder analizar”, el “poder decidir” y el “poder realizar” a la gente, que la participación comunitaria y ciudadana en la decisión de los asuntos de su ámbito cotidiano, legitima la democracia, y que al contrario del panorama nacional, la gobernabilidad local es promisoría.

En las últimas elecciones para vocales de juntas parroquiales de las 21 parroquias de Cuenca participaron 1070 candidatos entre principales y suplentes, de los cuales solo 210 fueron electos, un alto número de participantes demuestra el interés por los asuntos comunitarios y fortalece el sistema democrático.

Los espacios de participación ciudadana mejoraron con la obligación legal de realizar por lo menos dos asambleas parroquiales al año, en las cuales los ciudadanos pueden expresar su opiniones; con la elaboración de talleres zonales para la elaboración del plan de desarrollo, con las auditorías sociales; la participación en los presupuestos participativos y en la ejecución y seguimiento de las obras.

2.2.2 DESARROLLO HUMANO Y PLANIFICACION

El impacto sobre las necesidades de la comunidad radica en el empoderamiento de las comunidades y ciudadanos en la solución de sus problemas, los ciudadanos deciden en que invertir: 26.4 % de proyectos en el periodo 2001-2004, corresponde a infraestructura educativa, 26.5 % a casas comunales, recreación el 10.3 %, el 8% a saneamiento, se han creado fuentes de trabajo locales, se ha mejorado la infraestructura educativa; conceptos de planificación, desarrollo integral, desarrollo humano, democracia participativa, género, presupuesto participativo son parte del léxico parroquial.

Las JPs son el nodo de conexión para que programas, que sin ser de su competencia sino del Ministerio de Bienestar Social, como la entrega del bono alimenticio y el apoyo en las inscripciones al bono de desarrollo humano que llegan a madres solteras, personas tercera edad y discapacitados, se hagan realidad.

Inicialmente los presupuestos parroquiales apuntaban a obras de infraestructura y de cemento, esto se ha criticado, pero de alguna forma se justifica en la medida de que al haber estado las parroquias abandonadas carecían de lo elemental inclusive para iniciar sus gestiones, por otra parte al no contar con Planes de desarrollo, las inversiones se hacen sin una visión colectiva y más bien responden a las urgencias

El momento en que se inicia a planificar y a construir colectivamente en las asambleas parroquiales el presupuesto participativo nace la preocupación en el desarrollo humano entendiendo a la planificación como un proceso social, continuo, que busca soluciones a problemas, este nuevo escenario socio-político, facilita el encuentro de los diversos actores, la planificación se convirtió también en una herramienta pedagógica democrática para la formación de nuevos ciudadanos interesados en los asuntos públicos y conscientes de la importancia de contribuir a lograr la visión colectiva

En el diplomado Rosalva Medina cita una definición de Alvaro Ovando que pienso se aplica muy bien a la experiencia por lo que me permito citar “La Planificación reafirma los valores de la descentralización y de la autonomía política de los entes territoriales; crea condiciones para la densificación del tejido social; cambia los patrones de conducta de las administraciones en el sentido de apertura a la iniciativa ciudadana, control social de la gestión pública rendición de cuentas, asignación eficiente de los recursos y formulación de políticas públicas inclusivas “

CAPITULO TERCERO

CONTEXTO NACIONAL Y LOCAL FAVORABLE A LA GOVERNABILIDAD LOCAL Y EL DESARROLLO HUMANO

2.4 Factores del Contexto Nacional Favorables:

Durante todo el periodo que abarca la experiencia, el Ecuador ha soportado varias crisis: políticas como el derrocamiento de tres presidentes constitucionales (Abdalá Bucaram en 1997, Jamil Mahuad en el 2000 y Lucio Gutiérrez en el 2005); crisis económicas la quiebra bancaria y la posterior dolarización de la economía (1999 y 2000); y crisis social como lo demuestra el notable incremento de la migración sufrida por el país en este periodo.

La necesidad de legitimar la democracia tras el derrocamiento de Abdala Bucaram llevó a integrar una Asamblea Constituyente que elaboró una nueva Constitución que entró en vigencia en el año de 1998 y en la que se instituye a las JPs como parte del gobierno seccional.

Luego del derrocamiento de Jamil Mahuad se introducen reformas en la Ley de Elecciones permitiendo la elección de los dignatarios de las JPs en la siguiente contienda electoral. Adviértase que esta elección, y la entrada en funciones de los vocales electos, se realizan sin la existencia de la Ley de Juntas Parroquiales y menos aun su Reglamento que norme la conformación y funcionamiento de las JPs. Podría interpretarse que las crisis del Gobierno y el Estado Nacional favorece la consolidación de los gobiernos locales, y a pesar de lo negativo que fue para el país estas crisis políticas fue un escenario favorable para el fortalecimiento de la propuesta de las parroquias.

La vigencia de la nueva Ley de Descentralización y Participación Social y la Ley Especial de Distribución del 15 % del Presupuesto del Estado (1997),

colmaba las demandas de descentralización proclamadas por las municipalidades y consejos provinciales pero replicando los vicios del centralismo, pues se consideraba a estas instancias como las únicas beneficiarias del proceso, sin comprender que la descentralización no era solo la transferencia de recursos económicos, sino también la capacidad de innovar los modelos de gobierno, así como que la descentralización significa compartir el poder con las organizaciones de la sociedad civil, de las cuales son mandantes.

En el contexto nacional discusión sobre descentralización y autonomía, y la experiencia paralela de gobiernos locales alternativos que se ejecutaban.

2.5 Factores del Contexto Local Favorables:

Entre los elementos importantes que en la localidad ayudaron al proceso se puede mencionar:

Existencia de redes de relaciones de reconocimiento mutuo institucionalizadas, regidas por el principio de la reciprocidad que facilita la constitución de organizaciones de base, actores sociales y sociedades civiles saludables. Posibilita la construcción de bienes públicos con una alta participación comunitaria, y la relaciones de ayuda mutua y solidaridad.

En lo organizativo: presencia histórica de organizaciones y liderazgos de base, como comunas, sociedades de regantes, comités promejoras, cooperativas productivas, comunidades cristianas de base, juntas administradoras de agua de consumo humano y el apego a la forma de gobierno ancestral instituida como el “cabildo comunal” hoy rescatado con la figura de Asamblea Parroquial.

En lo político-administrativo: iniciativas ciudadanas para establecer su propio gobierno como la incursión en el nombramiento comunitario de tenientes políticos y de las propias juntas parroquiales.

Se supera la confrontación inicial con el Alcalde Fernando Cordero y en su segunda administración se da un hecho importante para la experiencia, la firma de los primeros convenios de presupuesto participativo con las Juntas Parroquiales, se realizan los planes de desarrollo, la APR firma un convenio la FIA para impulsar el fortalecimiento de las juntas parroquiales y se cuentan ya con ordenanzas para apoyar la gestión. Se conforma el Consorcio de Juntas Parroquiales y se da una gran importancia a capacitación

2.6 Factores del Contexto Nacional y Local Desfavorable:

Entre los elementos que se pueden considerar como obstáculos al proceso se destacan:

Vigencia del modelo de centralismo nacional, repicados a nivel regional, cantonal e inclusive parroquial.

Una cultura tradicionalmente confrontativa para abordar los asuntos de interés público y los temas políticos.

La práctica de los partidos tradicionales de clientelismo político, reacios a perder sus mecanismos de relacionamiento con la población, y recelosos de la aparición de mecanismos de participación social y de protagonismo ciudadano.

Celo institucional de instancias políticas y administrativas de la Municipalidad y Consejos Provinciales.

Incongruencia en el diseño de políticas públicas al crear las JPs sin la asignación presupuestaria suficiente para el desempeño de sus obligaciones gubernamentales.

En la actualidad resulta desfavorable la poca capacidad propositiva de las Juntas parroquiales, su limitada capacidad para impulsar procesos realmente participativos, la reproducción de prácticas clientelares y la dificultad en el manejo de los recursos tanto es así que existen juntas parroquiales que aún no terminan de ejecutar los presupuestos de los convenios del año 2005.

LAS JUNTAS PARROQUIALES DE CUENCA Y EL MEJORAMIENTO DE LAS CONDICIONES DE GOBERNABILIDAD LOCAL

CAPÍTULO PRIMERO EL PROCESO DE ORGANIZACIÓN DE LAS JUNTAS PARROQUIALES RURALES DE CUENCA

1.1	Descripción del proceso	Pág. 2
1.2.	Etapas del Proceso	Pág. 3
1.2.1	Unidad y Protesta	Pág. 3
1.2.2	Propuesta y Fortalecimiento	Pág. 6
1.2.3	Estancamiento	Pág. 10
1.3	Aspectos de los Instrumentos utilizados	Pág. 11
1.3.1	Instrumentos utilizados en las diferentes etapas del proceso	Pág. 11
1.3.2	Actores participantes	Pág. 12
1.3.3	Vinculación de la comunidad en el proceso	Pág. 14
1.3.4	Recursos utilizados	Pág. 15
1.3.5	Sostenibilidad del proceso	Pág. 16

CAPITULO SEGUNDO

LAS JUNTAS PARROQUIALES Y LA GOBERNABILIDAD LOCAL.-

2.1	Visión	Pág. 18
2.1.1	Sistema Institucional	Pág. 19
2.2	Buen Gobierno	Pág. 21
2.2.1	Gobernabilidad Democrática	Pág. 22
2.2.2	Desarrollo Humano y Planificación	Pág. 23

CAPITULO TERCERO
CONTEXTO NACIONAL Y LOCAL FRENTE A LA
GOBERNABILIDAD LOCAL Y DESARROLLO HUMANO

- | | | |
|------------|--|---------|
| 3.1 | Factores del contexto nacional favorables | Pág. 25 |
| 3.2 | Factores del contexto local favorables | Pág. 26 |
| 3.3 | Factores del contexto nacional y local desfavorable al proceso | Pág. 27 |

UNIVERSIDAD DEL AZUAY

DIPLOMADO SUPERIOR EN GERENCIA DE GOBIERNOS SECCIONALES

TEMA:

**LAS JUNTAS PARROQUIALES DE CUENCA SU
PROCESO Y EL MEJORAMIENTO DE LAS
CONDICIONES DE GOVERNABILIDAD LOCAL**

ALUMNO:

Dr. CARLOS ORELLANA BARROS

2006

