



*Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

REPUBLICA DEL ECUADOR

SECRETARIA GENERAL DEL CONSEJO DE SEGURIDAD NACIONAL E COSENA

INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES XXX CURSO DE MAESTRIA EN SEGURIDAD Y DESARROLLO



LA INSTITUCIONALIDAD DE LAS JUNTAS PARROQUIALES RURALES, SU PERSPECTIVA EN EL DESARROLLO POLÍTICO, SOCIAL Y ECONÓMICO ECUATORIANO+

**Tesis presentada como requisito para optar al Título de
Master en Seguridad y Desarrollo, con mención en Gestión
Pública y Gerencia Empresarial**

**Autor: Ing. Víctor Rubén Tobar H.
Asesor: Econ. Víctor Hugo Calahorrano**

Quito, junio 2003



PDF
Complete

*Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

DEDICATORIA

A todas aquellas personas, sinceras, humildes, honestas que conforman las Juntas Parroquiales Rurales, que hicieron posible que el legislador y las autoridades del Gobierno, plasmaran sus ideales y demandas al considerarlas como Entidades de derecho público con la capacidad de ejercer poder local y que día a día buscan el desarrollo y superación de sus jurisdicciones.

A mi familia, que han sabido apoyarme y comprender que el tiempo que no he podido compartir con ellos, me ha permitido culminar mis estudios profesionales.

Así también, para aquellas personas que han sabido entregar muchas demostraciones de confianza de manera incondicional, al apoyarme para la culminación de esta nuevo reto profesional.



PDF
Complete

*Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

AGRADECIMIENTO

A las autoridades de la Subsecretaria de Presupuestos del Ministerio de Economía que permitieron mi participación en el XXX Curso de Maestría en Seguridad y Desarrollo con mención en Gestión Pública y Gerencia Empresarial.

A las Autoridades, Directivos y Asesores del Instituto de Altos Estudios Nacionales . IAEN, por haberme dado la oportunidad de formar parte del XXX Curso y por todo el cúmulo de conocimientos que tan distinguidos profesionales han incrementado en mi en beneficio de mi carrera profesional y personal.

Un agradecimiento muy especial al Econ. Víctor Hugo Calahorrano, por compartir sus bastos conocimientos, experiencias, profesionalismo y sobre todo su don de gente, al brindarme la orientación necesaria que hicieron posible llegar a la culminación de este trabajo.

Y a mis compañeros, con los cuales se ha vivido experiencia muy hermosas y compartido enseñanzas, que permite incrementar nuestros conocimientos y la palabra ~~am~~ amistad+.

INDICE GENERAL

CONTENIDO	PAG.
Dedicatoria	
Agradecimiento	
INTRODUCCION	
CAPITULO I	
1. Diagnóstico y planteamiento del problema	10
1.1 Retrospectiva del entorno	10
1.1.1 Delimitación del tema de investigación	12
1.2 El por qué de la creación de Juntas Parroquiales Rurales - JPR´s	13
1.3 Orden Jurídico existente	14
1.3.1 Marco Constitucional	14
1.3.2 Principales Leyes y Decretos que relacionan la existencia de las Juntas Parroquiales Rurales . JPR´s.	18
1.3.3 Propuestas institucionales sobre las funciones que deben desempeñar las Juntas Parroquiales Rurales . JPR´s	24
1.4 Principales problema que afrontan las Juntas Parroquiales	26
CAPITULO II	
2. Enfoque teórico	36
2.1 Gobernabilidad democrática y participación ciudadana	38
2.1.1 Nueva democracia	38
2.1.2 Gobernabilidad democrática	39
2.1.3 Democracia y poder local	42
2.1.4 La participación ciudadana	43
2.1.5 Planificación parroquial como base para el desarrollo cantonal	45
2.1.6 La Parroquia y su relación Municipal para el desarrollo local.	45
2.1.7 Visión Local o Global	46
2.1.8 Transparencia y Contraloría Social.	47
2.2 La Descentralización: Marco Teórico	48
2.2.1 Definición	49
2.2.2 Clases de Descentralización	50
2.2.3 Principios	53
2.2.4 Grados de Descentralización	53
2.2.5 El proceso de Descentralización en el Ecuador	54
2.2.6 Enfoque actual sobre Descentralización y democracia	68
2.2.7 La Participación comunitaria en la descentralización	71

CAPITULO III

3.1	El Presupuesto Participativo . PP	74
3.1.1	La experiencia de Porto Alegre	75
3.1.2	Las Bases del Presupuesto Participativo . PP	82
3.1.3	Dinámica y funcionamiento del Presupuesto Participativo	82
3.1.4	Elaboración de la Matriz Presupuestaria.	85
3.1.5	Términos Utilizados en el Presupuesto Participativo	86
3.1.6	Hacia una democracia redistributiva	89
3.2	La participación ciudadana en Ecuador	90
3.2.1	Formas de participación ciudadana	92
3.3	La construcción del Gobierno Parroquial	93
3.3.1	La Democracia en las Juntas Parroquiales Rurales . JPR´s	98
3.3.2	La gestión local en Ecuador	102

CAPITULO IV

4.1	Normas y principios de Administración Financiera Pública	106
4.1.1	Sistema de Presupuesto	109
4.1.2	Sistema de Contabilidad Gubernamental	122
4.1.3	Sistema de Tesorería	131
4.2	Interrelación entre Presupuesto y Contabilidad	139

CAPITULO V

5.1	Aplicación Financiera en las Juntas Parroquiales Rurales	146
5.1.1	Principales fuentes de recursos financieros	147
5.1.2	Acciones para posibilitar financiamiento	148
5.2	Esquema de elaboración del Presupuesto Parroquial Rural	150
5.2.1	Instrumentos de la formulación presupuestaria	151
5.2.2	Estructura de la partida presupuestaria	151
5.2.3	Compromiso, Obligación y Pago	155
5.2.4	Modificaciones Presupuestarias	156
5.3	Esquema Contable Gubernamental	158
5.4	Incorporación dentro de estos esquemas a las asociaciones civiles	160
5.5	Rendición de cuentas	161

CAPITULO VI

6.1	Conclusiones	164
6.2	Recomendaciones	169

BIBLIOGRAFÍA	172
ANEXOS	174

INTRODUCCIÓN

En la división política administrativa del Estado ecuatoriano, la parroquia sea esta urbana o rural, constituye la jurisdicción territorial más pequeña, reconocida desde inicios de la República hasta nuestros días, cuya representación constitucional y legal se lo realiza a través de la Junta Parroquial; por lo que, no se está ante una institución de reciente creación. Lo nuevo es haber elevado a la Junta Parroquial Rural a la categoría de un Organismo perteneciente al Régimen Seccional Autónomo, con capacidad para ejercer gobierno de derecho público, buscando el bienestar y desarrollo de los habitantes de su jurisdicción. Es aquí, en este nivel más cercano a la ciudadanía, donde se recogen las demandas sociales más sentidas de las comunidades; así mismo en estas instancia de poder local, se debe busca generar respuestas para atender estas necesidades básicas insatisfechas, de tal modo que impulsen procesos sostenibles y equitativos de desarrollo local, provincial y nacional respectivamente

Su historia se origina desde la Colonia y en el inicio de la República. El Congreso General de la Gran Colombia de 1824 estableció que la Junta Parroquial (sea está urbana o rural), constituye un organismo de base, o auxiliar de la administración municipalidad residente en la cabecera cantonal, posteriormente se vinculo a la Junta Parroquial Urbana como parte integrante del mismo Concejo Municipal, más no así a la Junta Parroquial Rural, que por su situación geográfica se la relacionó con las funciones que deben realizar los Consejos Provinciales, aspecto que se sigue sintetizando en el Art. 233 de la Carta Magna de 1998.

El reconocimiento para la Junta Parroquial Rural ha perdurado en la historia, con diferentes atribuciones y responsabilidades como la realización de obras, manejo de recursos económicos, arbitraje, conciliación y control de los fondos destinados a las obras en su jurisdicción, así como de intermediaria entre la población las municipales y los consejos provinciales.

Sin embargo, pese a los constantes esfuerzos para desarrollar el país y mejorar el funcionamiento de sus instituciones en la administración pública, todavía subsiste una falta de claridad en los roles de los distintos niveles de gobierno. Cabe mencionar que el Estado está altamente centralizado, buena parte de las decisiones políticas, económicas y sociales se toman en las ciudades de Quito y/o Guayaquil, donde los Ministerios todavía mantienen muchas competencias y responsabilidades que por su cercanía a la ciudadanía deberían ejecutarse con mayor eficiencia y eficacia en los gobiernos seccionales autónomos.

Es fundamental conocer que el territorio ecuatoriano es indivisible, que la administración del Estado y su representación política se realiza a través de provincias, cantones, parroquias y circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas. En este contexto, la división administrativo seccional de la organización territorial del Estado, se ha reconocido la existencia de dos Regímenes Seccionales: los Dependientes y los Autónomos, estas conforman y constituyen *la organización territorial del Ecuador* como lo dispone el Título XI de la Constitución de la República del país.

El *Régimen Seccional Dependiente* es la representación del Presidente de la República, a través de un Gobernador, un Jefe Político y Teniente Político que coordinan y controlan las políticas del gobierno nacional y dirigen las actividades de funcionarios y representantes de la Función Ejecutiva en cada provincia, cantón (municipio) y junta parroquial (se refiere solo al área rural no a la urbana) en su orden.

El *Régimen Seccional Autónomo* llamado también de los gobiernos locales, busca el desarrollo armónico del país, el fortalecimiento de la participación ciudadana, la distribución de los ingresos públicos y la riqueza nacional. Los gobiernos locales están constituidos por los Consejos Provinciales, los Concejos Municipales, las Juntas Parroquiales Rurales, las cuales ejercen independencia política, administrativa, económica y financiera

abanzadas por sus propias leyes de creación y las Circunscripciones Territoriales Indígenas y Afroecuatorianas que actualmente no ejercen poder local.

Los *Consejos Provinciales* son entes autónomos, creados por la Ley de Régimen Provincial, que representan a las provincias, promueven y ejecutan obras de alcance provincial en las áreas ambientales, de riego y manejo de cuencas hidrográficas; ejecutan obras exclusivamente en áreas rurales. El organismo de asesoramiento, coordinador de actividades y promotor de la capacitación de los funcionarios provinciales es la Corporación de Consejos Provinciales del Ecuador . CONCOPE, consorcio compuesto por los 21 Consejos Provinciales del país.

Los *Concejos Municipales* son entes autónomos, creados por la Ley de Régimen Municipal, que ejercen el gobierno cantonal, para lo cual dictan ordenanzas y resoluciones que crean, modifican y suprimen tasas y contribuciones especiales de mejoras y se encargan de la planificación del desarrollo cantonal, dando mayor prioridad a la cabecera cantonal, donde generalmente se desarrollan las Juntas Parroquiales Urbanas. El organismo de asesoramiento y coordinación de formulación y asistencia técnica es la Asociación de Municipalidades del Ecuador . AME, consorcio integrado por los 219 municipios del país.

Las *Juntas Parroquiales Rurales* elevadas a organismo seccional autónomo en la Constitución de 1998, están facultadas a ejercer gobierno por las disposiciones establecidas en la Ley Orgánica de Juntas Parroquiales Rurales . JPR's y constituyen las instancias de gobierno local que más cerca están con la evolución económica, política y social de las comunidades del país. El organismo de asesoramiento y asistencia técnica es el Consejo Nacional de Juntas Parroquiales Rurales . CONAJUPAR, corporación conformada por las 789 juntas parroquiales rurales a nivel nacional.

Cabe señalar que las Circunscripciones Territoriales Indígenas y Afroecuatorianas, si bien son considerados gobiernos seccionales autónomos por la vigente Constitución, todavía no tienen representación legal que norme su funcionamiento y les permita ejercer gobierno local como lo señala el Art. 241 de la Carta Magna.

Es justamente en esta nueva organización política administrativa del Estado, donde se desarrolla la Tesis *La Institucionalidad de las Juntas Parroquiales Rurales y su perspectiva en el Desarrollo Político, Social y Económico Ecuatoriano*, a través del presente estudio se busca crear el espacio público del ciudadano que, basado en la participación ciudadana, permita consolidar el protagonismo popular a través de la descentralización de la Administración Provincial y/o Municipal, se desarrolle la cogestión, autogestión y participación de las rentas fiscales entre ciudadanos, la parroquia, el Municipio y demás entidades del Estado.

El Congreso Nacional atendiendo la demanda de estas jurisdicciones abandonadas por los poderes públicos, expidió la Ley Orgánica de Juntas Parroquiales Rurales . JPR's, publicada en el RO No. 193 de 27 de octubre del 2000, en concordancia con lo dispuesto en el Art. 228 del Capítulo 3 de la Constitución Política de la República del Ecuador.

Sin embargo, las reformas constitucionales que elevaron a las JPR's a la categoría de gobierno local, con iguales características que los Municipios y Consejos Provinciales, no han tenido un final feliz. Ha transcurrido tres años desde la aprobación de su Ley, cuerpo normativo que proporciona autonomía económica, financiera, administrativa y regula las funciones, responsabilidades y recursos que deben ejercer las JPR's, en la práctica no se ha logrado efectivizar en su totalidad, más aún cuando su institucionalidad como Entidad del Sector Público, ha sido menoscabada y limitada en los ámbitos de sus competencias, que unido a la falta de fuentes reales de financiamiento y al desconocimiento del manejo administrativo y financiero de la gestión pública por parte de sus integrantes, restringen su

adicional y por ende no han podido atender sus principales servicios sociales básicos como salud, educación, vialidad entre otras.

Adicionalmente, no han faltado opiniones adversas de varios Alcaldes y Prefectos señalando que, con el reconocimiento de las Juntas Parroquiales Rurales como Gobiernos Autónomos, se ha conseguido la atomización del país, producto de la creación de mini-municipios que competirán por recursos financieros frente a los Organismos Seccionales tradicionales (Consejos Provinciales y Municipios) y del Gobierno Central, restando importancia a las posibilidades reales de intervención en el espacio territorial de la parroquia. De esta manera, se cae en la lamentable tendencia a menospreciar las capacidades de organización sociales para tomar en sus manos el desarrollo o a exigir niveles superiores de bienestar para sus comunidades.

Ante la crisis social, política, económica que se agudiza cada día en el Ecuador, se evidencia la necesidad de fortalecer la institucionalidad de este nuevo e importante Gobierno Seccional Autónomo, que basado en su independencia administrativa, económica y financiera, esta más cerca de la sociedad y facilita su participación política, encontrando las oportunidades que presenta el actual "sistema político" como una vía para construir una nueva democracia, cuyo objetivo fundamental es el procurar el desarrollo parroquial en coordinación con los Consejos Provinciales, Concejos Municipales y demás Organismos Estatales.

El proceso de descentralización constituye uno de los temas políticos más relevantes en el Ecuador, donde a nivel local se presenta un desafío fundamental para que las JPR's sean las pioneras en afrontar estos procesos, más aún cuando es aquí donde se pueden ejecutar las políticas sociales y su seguimiento a través del control social y las veedurías practicadas por las asociaciones civiles.

El objetivo fundamental de las JPR's, es el procurar el desarrollo parroquial en coordinación con los Consejos Provinciales, Concejos Municipales y demás Instituciones del Gobierno Central, de tal forma que la gestión del Estado sea de orden ascendente, teniendo su origen en las jurisdicciones parroquiales que representan el nivel más bajo y de relación directa con las comunidades del país, para que de manera ascendente se genere planificación local, provincial y nacional.

Los objetivos generales y específicos que se han planteado para el desarrollo de esta Tesis son:

1. Contribuir a que las Juntas Parroquiales Rurales - JPR's, como organismos del Régimen Seccional Autónomo, se constituyan en organismos promotores del desarrollo local, que se refleje en un mejoramiento del nivel y calidad de vida de sus comunidades, que asuman la gestión eficiente en la dotación de servicios y promuevan la participación ciudadana.
 - 1.1 Determinar que las Juntas Parroquiales Rurales constituyan las células básicas del desarrollo comunitario, comprobando que la participación ciudadana y el fortalecimiento de la organización comunitaria son atribuciones de estas, como manda su Ley.
2. Sistematizar y desarrollar metodologías para la elaboración del presupuesto participativo en las Juntas Parroquiales Rurales . JPR's que guarde concordancia y consistencia con el Sistema de Administración Financiera, aplicado en el resto de instituciones del sector público, de este modo los miembros de las JPR's, podrán enfrentar sus compromisos y responsabilidades financieras y presupuestarias ante la comunidad y organismos de control estatales.
 - 2.1 Capacitar e instruir a la asociación civil y miembros de las Juntas Parroquiales Rurales en la elaboración y formulación

presupuestaria, así como su relación con la contabilidad gubernamental, bajo estos principios y normas.

Se han planteado las siguientes hipótesis de trabajo:

1. Los procesos de participación ciudadana ayudarían al mejoramiento de la democracia y bienestar de las condiciones de vida en las parroquias rurales, constituyéndose en un aporte a la construcción de un nuevo modelo de desarrollo social, político y económico que asegure un crecimiento sostenido, que permita generar presupuestos participativos parroquiales que posibiliten incrementar el nivel de vida de sus comunidades.

Los procesos de participación ayudarían al mejoramiento de las condiciones de vida de las parroquias rurales y constituyen un aporte a la construcción de un nuevo modelo de desarrollo que asegure un crecimiento sostenido.

2. La capacitación y el adiestramiento a los miembros que conforman las juntas parroquiales rurales (Presidente, Vicepresidente, tres Vocales y el Secretario-Tesorero) y Asociaciones Civiles (representantes de la comunidad) bajo los esquemas que impone el Sistema de Administración Financiera Pública, facilitará realizar una eficiente y eficaz administración de la gestión local, a la vez que permitirá transparentar las finanzas parroquiales ante la comunidad y organismos de control, así como combatir la corrupción y el oportunismo.

El generar presupuestos participativos parroquiales, bajo el esquema del Sistema de Administración Financiera Público, facilitará el incrementar el nivel de vida de sus jurisdicciones, a través de una distribución equitativa de los recursos de las JPR's.

Las JPR's son organismos del poder local, que necesitan un apoyo directo de parte de los Gobiernos Central, Provincial y Municipal, para impulsar el trabajo a favor de los barrios y comunidades de sus jurisdicciones.

Las JPR's como instancias de poder, han entendido que las obras no pueden seguir ejecutándose por conveniencias políticas, sino con un plan de obras trazado sobre la base del consenso de la población y que debe ejecutarse respetando lo establecido en el Plan de Desarrollo Parroquial, el mismo que no han podido ejecutar y/o elaborar hasta el presente año.

Por lo anotado, esta tesis está dividida en 6 capítulos con el siguiente contenido:

En el Capítulo I se realiza el diagnóstico de la situación y presentación del problema que aborda los puntos de vista político, electoral, económico y su incidencia en la descentralización; adicionalmente, se incluye un breve análisis del marco jurídico, en el que se enmarcan las reformas institucionales introducidas a través de la nueva carta política que entró en vigencia a partir del 10 de agosto de 1998 y la expedición de las diferentes normativas legales que regulan la institucionalidad y vida de las Juntas Parroquiales Rurales.

El capítulo II, parte del análisis, definiciones y conceptos referentes a la gobernabilidad democrática y participación ciudadana, así como su incidencia en los procesos de descentralización, aspectos que los representantes de las JPR's deben considerar en la conformación administrativa y presupuestaria para el desarrollo de sus Instituciones.

En el Capítulo III se realiza una descripción del presupuesto participativo y su incidencia en la planificación y presupuestación a nivel parroquial, así como los lineamientos que se debe considerar para la creación de un nuevo entorno de la gestión local.

En el Capítulo IV se desarrolla los conceptos, metodologías y herramientas utilizadas en el sistema de administración financiera del sector público, facilitando a los integrantes que conforman las Juntas Parroquiales Rurales, para que adquieran un cabal conocimiento de los sistemas de presupuestación, contabilidad gubernamental y tesorería, puesto que constituyen una de las debilidades que afrontan actualmente los integrantes de las JPR's.

En el Capítulo V se describe los procesos de construcción del presupuesto participativo y su relación con el Sistema de Administración Financiera del Sector Público, esto servirá de guía para la construcción de un presupuesto parroquial rural y su relación con la contabilidad gubernamental en determinado período, esto facilitará a la transparencia fiscal y la labor de las veedurías sociales en el control de la gestión pública y por consiguiente en el combate a la corrupción.

El Capítulo VI se presentan las conclusiones y recomendaciones obtenidas en el desarrollo de la tesis.

CAPITULO I

DIAGNOSTICO DE LA SITUACIÓN Y PRESENTACION DEL PROBLEMA

1. DIAGNOSTICO Y PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1.1 Retrospectiva del entorno

Luego de que el país retornó al régimen democrático en 1979, de la década perdida de los años ochenta, a mediados de los noventa se inició una de las etapas más críticas de la sociedad ecuatoriana: cambios de gobierno, 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 fueron las caídas de los presidentes constitucionales Abdalá Bucarán, en febrero de 1997 y Jamil Mahuad, en enero del 2000. Las dos defenestraciones presidenciales guardan puntos coincidentes: altos niveles de corrupción; participación de la sociedad civil en las manifestaciones populares; y, de por medio, la presencia de las Fuerzas Armadas que actuaron como jueces de la democracia.¹

El 10 de agosto de 1998 entró en vigencia la nueva Constitución con las reformas que introdujo la Asamblea Nacional Constituyente, convocada por presión de los representantes de partidos políticos, las organizaciones sociales y los gremios de la producción. Las reformas incorporaron algunos temas nuevos para la institucionalidad del país, entre los que se encuentra la inclusión en los gobiernos seccionales autónomos de dos organismos: las *Juntas Parroquiales* y las *Circunscripciones Territoriales Indígenas y Afro ecuatorianas*. No es el momento para analizar la conveniencia o inconveniencia de la creación de estos nuevos organismos seccionales, sino contribuir a fortalecer su acción política, administrativa y financiera, para que su categorización no quede en un ensayo más del poder legislativo, que por

¹ Swing, José, *Las Juntas Parroquiales Rurales de Saraguro: Espacios de Participación para el Desarrollo Local*, Documento de Trabajo, Quito, 2001

legítimar la democracia representativa, tan venida a menos, por los errores en los que han caído los legisladores y gobernantes, busquen su reelección a través de los mecanismos de la democracia participativa.

Dentro de este marco político y social; y con la mira de los procesos de descentralización y autonomía, el legislador en concordancia con la Constitución ha producido cambios significativos en la estructura del Régimen Seccional Autónomo al incorporar al nivel de base de la estructura política administrativa del Estado, a la Parroquia y en particular al de la zona rural, como eje para el desarrollo social del país. Luego promulgó la *Ley Orgánica de Juntas Parroquiales Rurales*. JPR's² marco legal que regula el alcance y funcionamiento de las Juntas Parroquiales Rurales, como entidades de derecho público con la facultad de ejercer gobierno, respondiendo a la realidad económica y social en la que se desenvuelven especialmente las del sector rural.

En las elecciones generales realizadas el 21 de mayo de 2000 y a la luz de las citadas reformas constitucionales y legales, se dio paso a la designación de presidentes, vicepresidentes y vocales de 789 Juntas Parroquiales Rurales. JPR's elegidas por votación popular en todo el territorio nacional, los cuales se posesionaron en sus cargos el 10 de agosto del 2000 por una duración de cuatro años como lo dispone su Ley.

En las reformas incorporadas en la Constitución se propone, a futuro, la supresión de la Tenencia Política que forman parte del Régimen Seccional Dependiente del Ejecutivo, funciones que deben ser cubiertas y ejecutadas por los Presidentes de las JPR's. Estos cambios, en época de crisis de la democracia representativa, tiene una profunda significación puesto que con la elección popular es posible que los ciudadanos recobren, a través de sus representantes, el derecho a intervenir, influir y controlar la toma de decisiones relacionadas con los asuntos de su comunidad y de la sociedad.

²Aprobada por H. Congreso Nacional y publicada en el R.O. No. 193 de 27 de octubre del 2000

1.1.1 Delimitación del tema de investigación

Parte del reconocimiento, que las Juntas Parroquiales Rurales . JPR's constituyen una parte de la estructura del Estado, con la mira de desarrollar opciones para hacer viable el ejercicio del mandato recibido en las urnas, buscando:

Que es posible ejercer autoridad en forma coordinada con los niveles provincial y municipal, sin que implique pérdidas de espacios o de poder,

La participación ciudadana y el fortalecimiento de la organización comunitaria, como atribuciones que tienen una relación directa con el nivel parroquial,

Que las Juntas Parroquiales Rurales, los Municipios y Consejos Provinciales pueden desarrollar estrategias a través de las cuales se constituyan en promotores del desarrollo y bienestar de sus comunidades, así como fomentar una eficiente gestión local.

El ámbito de aplicación abarca a las 789 Juntas Parroquiales Rurales existentes en el país las mismas que para generar una adecuada comunicación y representación han generado procesos de asociación a nivel provincial del cual se nombran a los representantes que conforman el Consejo Nacional de Juntas Parroquial Rurales . CONAJUPARE³, Institución de derecho público que presta asesoramiento y asistencia técnica a las JPR's en los mismos términos como lo realiza la AME con los Municipios y el CONCOPE con los Consejos Provinciales.

³ Aprobado mediante Estatuto del Ministerio de Bienestar Social y sus representantes son elegido por los delegados de las Asociaciones Provinciales, actualmente la directiva del CONAJUPARE, es presidida por Fernando Salazar, que ha llevado la representación oficial en los procesos de discusión del fortalecimiento institucional y nuevas fuentes de financiamiento.

1.2 El por qué de la creación de Juntas Parroquiales Rurales - JPR's

La parroquia es la jurisdicción política-territorial más pequeña del Estado, fue reconocida desde inicios de la República y a ésta le acompañó su organismo principal denominado Junta Parroquial. No se está 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, es decir son organizaciones locales primarias, donde el principio del poder local resulta la vía hacia una real democracia en cuyo proceso debe ser concebida la descentralización estatal.

Las Juntas Parroquiales Rurales . JPR's constituyen un mecanismo para desconcentrar y descentralizar las funciones administrativas del Consejo Provincial, Concejo Municipal y del Estado Central, en los asuntos que le sean delegados por Ley. Representan un mecanismo de consulta y comunicación permanente entre todos los ciudadanos y sus organizaciones sociales, organismos del gobierno central y otras instituciones estatales más próximas.

Las JPR's promueven la participación ciudadana en los asuntos comunitarios, tienen el deber de comunicarle al Prefecto, Alcalde y demás autoridades locales, las aspiraciones de las comunidades en torno a la prioridad, urgencia, ejecución, reforma o mejora de las obras y servicios locales. Sus miembros son elegidos por votación popular, cuyo periodo de duración del mandato es de cuatro años a partir de su elección.

Para el desarrollo es una prioridad fomentar las mejores condiciones para que exista una buena gobernabilidad en el país, ambiente sostenible, donde la participación ciudadana activa estimula la base de la democracia y ayude a fortalecer sus instituciones, estos acuerdos se construyen identificando los intereses comunes de los actores sociales involucrados, es aquí donde las juntas parroquiales rurales constituyen el nivel más cercano a la comunidad, espacios que recogen las demandas sociales más

apremiantes de la gente, en las cuales se generan respuestas concretas, impulsando procesos sostenibles, equitativos de desarrollo local, esto se evidencia en la conformación de las 789 juntas cuyos representantes electos proceden precisamente de los sectores que tradicionalmente han sido excluidos o desatendidos por los diferentes gobiernos de turno.

El 30% de los vocales de las JPR's son mujeres y otro 30% son indígenas en tanto que el 40% restante lo conforman mestizos, negros, mulatos, montubios, etc., esta gran diversidad de gente representa la diversidad étnica - cultural, religiosa, política, económica y social, donde la tradición participativa y organizativa se expresan en estos grupos humanos que conviven en una misma jurisdicción.

1.3 Orden Jurídico existente

Como se indico al principio la parroquia es tan antigua como el Estado, por lo que es necesario revisar el ámbito legal que acompaña a la existencia de las Juntas Parroquiales Rurales.

1.3.1 Marco Constitucional

Las constituciones de 1861, 1945 y 1967 anteriores a la aprobada por la Asamblea Constituyente de 1998, establecieron que el Régimen Seccional Dependiente del Ejecutivo, tenían su representación por delegación en los niveles provinciales a través de los Gobernadores, el nivel cantonal representado por el Jefe Político y el parroquial ejercido por el Teniente Político, no así el Régimen Seccional Autónomo cuyos representantes son de elección popular que tienen su representación en los ámbitos provincial a través del Prefecto y cantonal por medio del Alcalde y no incluían a las parroquias, aunque en sus articulados se referían a las parroquias rurales de la siguiente manera:

1.3.1.1 Constitución de 1861

Es importante destacar que esta Constitución, elaborada por la Asamblea Constituyente, fue la primera que consagró el principio del sufragio proporcional, universal e incluyó a las parroquias en el régimen administrativo Interno con las siguientes atribuciones:

"Habrán municipalidades provinciales, cantonales y parroquiales. La ley determinará sus atribuciones en todo lo concerniente a la educación e instrucción de los habitantes de la localidad, sus mejoras materiales, recaudación, manejo e inversión de las rentas municipales, fomento de los establecimientos públicos y demás objetos y funciones que deban contraerse"⁴

1.3.1.2 Constitución de 1945

Esta Constitución⁵, como la anterior, fue aprobada por una Asamblea Constituyente y dispuso que en cada parroquia rural habrá un concejo parroquial, con las siguientes atribuciones:

1. Atender el mejoramiento de los servicios públicos de las parroquias,
2. Procurar la realización de obras públicas parroquiales,
3. Invertir las rentas parroquiales en la forma en que la ley determine,
4. Trabajar por la cultura popular; y,
5. Ejercer las demás atribuciones que señalen la Constitución y las leyes.

Adicionalmente, señalaba que las municipalidades, consejos provinciales y concejos parroquiales podrán dictar ordenanzas, acuerdos y resoluciones, que se ejecutarán en cuanto no se opusieren a la Constitución y a las leyes.

⁴ Congreso Nacional, Constitución Política de la República del Ecuador, Art. 96, de 1861

⁵ Congreso Nacional, Constitución Política de la República del Ecuador, Arts. del 105 a 107, de 1945

Finalmente, disponía que el sesenta por ciento cuando menos de los ingresos municipales producidos por cada parroquia rural, se invertirán en obras de la misma jurisdicción parroquial.

1.3.1.3 Constitución de 1967

Esta Constitución también fue el resultado de una Asamblea Constituyente, que estableció:

En cada parroquia rural habrá una Junta Parroquial, cuyos miembros serán elegidos por votación popular directa. Estas Juntas vigilarán la dotación de los servicios públicos, determinarán las obras que interesen a la parroquia y controlarán los fondos destinados a las obras de su jurisdicción⁶.

Al interior de las Juntas se elegía un Presidente quien garantizaba la vigencia económica y administrativa, así también planteó la obligación de sujetarse al Plan General de Desarrollo y dispuso que ninguna ley posterior podrá privar total o parcialmente de la participación económica a las provincias, municipios o parroquias y precisó que el impuesto predial rústico será destinado a las respectivas parroquias rurales, y que la recaudación de este tributo debía ser entregado en un plazo que no exceda de treinta días.

1.3.1.4 Constitución de 1998

Igual que las Constituciones anteriores, fue aprobada por una Asamblea Constituyente e introduce una de las más importantes modificaciones en la estructura política . administrativa del Estado ecuatoriano, al incorporar a las Juntas Parroquiales y Circunscripciones Territoriales Indígenas y Afroecuatorianas como parte de los Gobiernos Seccional Autónomos⁷. Aquí en este marco legal donde se da personería jurídica, autonomía administrativa y financiera a las Juntas Parroquiales

⁶ Congreso Nacional, Constitución Política de la República del Ecuador, Arts. 243, 245 y 246, de 1967

⁷ Congreso Nacional, Constitución Política de la República del Ecuador, Arts. 228, 229, 231,232 y 251, de 1998

Rurales . JFR S que se cristaliza posteriormente con la expedición de su Ley.

Las principales disposiciones establecidas en esta Constitución con respecto a los gobiernos seccionales autónomos son:

- Entrega de atribuciones (económicas, sociales y políticas) a las provincias, cantones y parroquias para asociarse en búsqueda de su desarrollo económico y social, así como el manejo de los recursos naturales de sus jurisdicciones.
- Establece la determinación de generar sus propios recursos y participar de las rentas del Estado de conformidad con los principios de solidaridad y equidad.
- La participación de los ingresos (fiscales, propios y preasignados) establecidos en el art. 232 de la Carta Magna, que determina los recursos del funcionamiento de los gobiernos seccionales autónomos.
- En cada parroquia rural habrá una junta parroquial de elección popular, cuya integración y atribuciones se determinarán por la ley, con autonomía administrativa, económica y financiera. (Art 235).
- Finalmente, la Constitución determina que las tenencias políticas continuarán funcionando hasta que se dicte la ley que regule los jueces de paz. (Disposición Transitoria Trigésima Tercera), aspecto que hasta la actualidad no se ha dado cumplimiento.

1.3.2 Principales Leyes y Decretos que relacionan la existencia de las Juntas Parroquiales Rurales Ë JPR´s.

Como antecedentes se puede indicar que en enero de 1946 se expidió el Reglamento para la Administración de los Concejos Parroquiales⁸, cuya finalidad esencial era la de vigorizar la parroquia, propender a su progreso y vincularla con los organismos provinciales y cantónales, sus atribuciones y deberes fueron:

- Mejoramiento de los servicios de la parroquia,
- Realización de obras públicas en su jurisdicción,
- Inversión correcta y de acuerdo con la ley de las rentas parroquiales,
- Someter a consideración del respectivo concejo cantonal los planes necesarios para la inversión de las rentas que deben ser empleadas en beneficio de la parroquia,
- Expedir ordenanzas, acuerdos y resoluciones que serán puestos a consideración del Teniente Político y posteriormente a la aprobación del Concejo Cantonal.

El Presidente Constitucional José María Velasco Ibarra en 1970, mediante Decreto Supremo No. 29, dispuso que las Juntas Parroquiales actuarán como auxiliares del gobierno y administración municipal, así como de intermediario entre éste y sus representantes inmediatos.

Los deberes y atribuciones fundamentales que estableció este Decreto reflejan, claramente el carácter auxiliar de las Juntas Parroquiales en la administración Municipal al señalar que debían velar por el cumplimiento de las ordenanzas, acuerdos y resoluciones municipales, colaborar con el Concejo Municipal en la formulación de obras de acuerdo con los planes nacionales, regionales y cantonales, cuidar los bienes municipales que se encuentren en la jurisdicción parroquial y colaborar para la prestación de servicios públicos.

⁸ Guevara Moreno, Carlos, Ministro de Gobierno y Municipalidades, publicado en el R.O. No. 490 del 23 de enero de 1946.

Entre las principales disposiciones legales se puede indicar:

1.3.2.1 Ley Orgánica de Juntas Parroquiales Rurales Ë JPR´s

La Ley Orgánica de las Juntas Parroquiales Rurales . JPR´s, Ley No. 29 fue publicada en el R.O. No. 193 de 27 de octubre del 2000, constituye el instrumento jurídico que da personería jurídica de derecho público a las 789 Juntas Parroquiales Rurales en todo el país, con las mismas competencias, atribuciones, responsabilidades y autonomía que gozan los Gobiernos Seccionales Autónomos tradicionales como son: Consejos Provinciales y Consejos Municipales.

La institucionalidad de las JPR´s, esta basada en su ley orgánica y ejercen el Gobierno Parroquial Rural, constituyen las instancias de gobierno local más cercanas a las comunidades, donde se recogen las demandas sociales y permiten la interrelación de ésta y la sociedad civil, así también fomentan la participación ciudadana como base de la democracia participativa.

Por mandato constitucional las Juntas Parroquiales Rurales, constituyen parte del Régimen Seccional Autónomo y, por tanto, con atribuciones, competencias, responsabilidades y recursos propios.

Entre las competencias se destacan: la planificación y ejecución de programas de desarrollo parroquial; la administración de los recursos económicos; el control en la asignación y ejecución de obras públicas; y, la administración de justicia de conformidad con la Constitución y demás leyes.

Entre las atribuciones de las Juntas Parroquiales Rurales están las de: ejercer la representación político-administrativa de la parroquia en su calidad de gobierno seccional autónomo; ejercer la jurisdicción penal y civil en los asuntos de su competencia; cuidar la tranquilidad y el orden público y protección de la seguridad de las personas y bienes; el manejo oportuno,

eficiente y equitativo de los conflictos sociales en el territorio de su jurisdicción; elaborar el presupuesto anual; asumir la ejecución y mantenimiento de obras públicas: agua potable, alcantarillado, educación, desarrollo urbanístico, manejo de áreas naturales; fijar las contribuciones especiales de mejoras; y, reglamentar los sistemas de recaudación e inversión de las rentas parroquiales.

Entre las funciones se destacan la de: contratar los estudios y obras necesarias para el desarrollo de la parroquia; ejercer las funciones de Comisario de Policía para el juzgamiento de contravenciones; instruir las sanciones penales por infracciones pesquísales de oficio o de acusación particular que fueren de su competencia; conocer y resolver causas civiles, impulsar la resolución alternativa de los conflictos parroquiales en los términos de la Ley de Arbitraje y Mediación lo determinen; extender poderes y testamentos, reconocimiento y demás instrumentos públicos

Esta Ley faculta a que la Junta Parroquial pueda constituir empresas o participar conjuntamente con el capital privado sea individual o comunitario, en la formación de compañías de economía mixta para la prestación de servicios públicos y obras comunitarias que, dentro del proceso de descentralización sea del Gobierno Central o de los otros Organismos Seccionales que tenga que asumir.

Establece además que la Junta Parroquial tendrá a su cargo la administración de los recursos naturales que se encuentren dentro de los límites parroquiales.

Otra de las funciones de la Junta Parroquial, es la de promover la participación de los miembros de la comunidad en los asuntos de interés general, en particular en la fiscalización y control de la gestión cumplida y en la rendición de cuentas en el desempeño de los cargos.

Respecto de la estructura administrativa básica, contempla un nivel operativo básico integrado por las direcciones de obras, servicios públicos y sociales, la financiera y de administración.

La rendición de cuentas y control social, es otra de las responsabilidades de la Junta Parroquial, sea esta al Municipio, Consejo Provincial u otras Instituciones del Gobierno.

Finalmente identifica dos conceptos de ingresos de las parroquias: ingresos tributarios provenientes de la coparticipación de impuestos provinciales, municipales y nacionales y no tributarios originados en rentas provenientes, entre otros rubros, del patrimonio parroquial; y, de los empréstitos.

Adicionalmente, propone que las Juntas Parroquiales dispongan de los recursos asignados por su respectivo municipio en los términos y proporciones fijados ya sea por la Ley o por Ordenanza, como serian los casos de la Ordenanza de Participación Económica del Municipio de Ibarra y del Decreto de la Alcaldía de Cuenca sobre el funcionamiento de las Juntas Parroquiales Rurales.

1.3.2.2 La Ley de Régimen Municipal

Ley de Régimen Municipal, consagró un espacio en la vida pública del municipio, al incluir a la junta parroquial como parte de los organismos auxiliares del concejo cantonal, como lo determinó el Decreto Supremo No. 29, señalado, conjuntamente con el cabildo ampliado⁹, con características y particularidades que es necesario resumir en este breve recuento de su institucionalidad.

⁹ Cabildo Ampliado 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.

En el esquema de la Ley de Régimen Municipal actual, las Juntas Parroquiales Rurales incorporadas mediante reforma contenida en la Ley 104, publicada en el R.O. No. 215 de 26 de agosto de 1982, determina que la Junta Parroquial sería integrada por tres miembros designados por el Concejo Cantonal. Estos miembros no eran funcionarios que percibían una remuneración por parte del Municipio y una vez designados el ejercicio del cargo era obligatorio. Su función primordial era la de servir de intermediarios entre la población parroquial y la autoridad municipal, 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 y poder ejercer el derecho a la petitoria del que siempre han gozado las comunidades, como sostiene Otón Solís¹⁰.

En definitiva, eran receptores de las demandas de la población de la parroquia para trasladarlas a la autoridad municipal en procura de ser atendidas sus necesidades y es precisamente esta relación la que se va a modificar como consecuencias de las reformas constitucionales de 1998.

1.3.2.3 Ley de Descentralización y Participación Social

Publicada en el R.O. No. 169 del 8 de octubre de 1997, busca la transferencia definitiva de funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos, especialmente financieros, materiales y tecnológicos de origen nacional y extranjero hacia los Gobiernos Seccionales Autónomos a efectos de distribuir los recursos y los servicios de acuerdo con las necesidades de las respectivas circunscripciones territoriales. En este proceso de descentralización actúa una visión liberal y democrática que plantea acercar el poder al ciudadano, sobre la base del desarrollo de las autonomías y la participación ciudadana local y en consecuencia el fortalecimiento de su capacidad de autogobernarse sin la tutela paternal, autoritaria y excluyente

¹⁰ Bibliotecas de Ideas del Instituto Internacional de Gobernabilidad, Panel Internacional sobre el Desarrollo Local: Paradigma de Ingreso al siglo XXI, FUNDACOMUN-PNUD, Metamorfosis del Estado y la Política: del poder central al poder local, Caracas, 18 de agosto de 1999.

del Estado centralista, esto ha generado un pensamiento en América Latina como uno de los mecanismos para resolver la modernización del Estado.

Bajo este marco legal se estableció que la Junta Parroquial Rural, estará integrada por no menos de cinco ni más de nueve miembros (tres suplentes) y define entre las principales atribuciones las siguientes¹¹:

- Evaluar la eficiencia, oportunidad y calidad de las obras y servicios en ejecución o por ejecutarse en la respectiva parroquia a través de los comités de gestión y vigilancia,
- Plantear reclamos y solicitudes ante los órganos de la administración respectiva, a nombre de la parroquia, sobre cuestiones de interés de la comunidad los cuales deberán tener respuesta en el plazo de 15 días,
- Presentar proyectos de ordenanzas a los respectivos municipios,
- Dispone que las Juntas Parroquiales Rurales tendrán personería jurídica.

Esta disposición legal incorpora el concepto de control social y transparencia en la gestión pública, dándole forma y espacio a la sociedad civil y participación ciudadana, al establecer una atribución específica que es la contraloría social, donde la comunidad podrá evaluar la eficiencia, oportunidad, costos y calidad de las obras y servicios realizados por los demás Organismos Seccionales (Consejos Provinciales y Municipios) u otras Instituciones del Estado (Ministerios, Entidades de Desarrollo, Empresas Públicas, etc.) a través de los comités de gestión y vigilancia.

¹¹ Congreso Nacional, Ley de Descentralización y Participación Social, Arts 39 y 40, 1997

1.3.2.4. Ley de Elecciones

Establece que las Parroquias Rurales donde existan comunidades que en su composición representan más del cincuenta por ciento de los electores, serán integradas tomando en consideración los mecanismos de decisión de la comunidad. Disposición que recoge el derecho consuetudinario reconocido por la Constitución en el Art. 191.

1.3.2.5 La Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transformación Fiscal

Introduce cambios estructurales en el mediano y largo plazo, a efecto de generar disciplina y prudencia fiscal a través de mecanismos de rendición de cuentas sobre la gestión pública, a fin de buscar la sostenibilidad, recompra y control de la deuda pública

Fundamentalmente determina principios y normas sobre la correcta utilización de directrices presupuestarias que rigen para todas las Instituciones del Estado, relacionadas en el Art. 118 de la Constitución en las que están inmersas las Juntas Parroquiales Rurales.

1.3.3 Propuestas institucionales sobre las funciones que deben desempeñar las Juntas Parroquiales Rurales Æ JPR´s

El primer ejemplo en el que se reconocen a las JPR´s como Instituciones involucradas en la gestión local y como parte del desarrollo municipal, se genero en el Municipio de Bolívar, provincia del Carchi, donde su Alcalde en 1998, le impone un sello propio al involucrar a las juntas parroquiales tanto urbanas como rurales como parte del Plan de Desarrollo Cantonal.

Otra propuesta importante de incorporación de las Juntas Parroquiales Rurales como parte fundamental del desarrollo cantonal,

constituye la Ordenanza de Participación Económica Ciudadana del Municipio de San Miguel de Ibarra en 1998¹². Esta ordenanza creó el Fondo Económico de Participación Ciudadana, financiado con en el 20% de los recursos provenientes de la Ley Especial de Distribución del 15%, del Presupuesto del Gobierno Central para los Gobiernos Seccionales, dicho fondo fue distribuido en las parroquias urbanas, rurales y zonas periféricas del Cantón.

El avance normativo más importante sobre este tema, lo realizó el actual Alcalde de Cuenca, para lo cual consideró fundamental la descentralización de determinados procesos de decisión y de gestión municipal hacia las Juntas Parroquiales Rurales, como gobiernos autónomos y de desarrollo local, donde se creó entre otros el Concejo de Salud, Concejo de Protección Integral a la Infancia y Adolescencia, la administración del equipamiento comunitario existente en el Centro Parroquial, la promoción de la autogestión y cogestión comunitaria para el mantenimiento y ampliación de los servicios, a la vez que auspicio la transformación de estos organismos como las primeras instancias del Gobierno Local.

Además, basado en la descentralización, el Alcalde de Cuenca estableció un conjunto de funciones que debían desempeñar, entre las principales se tienen: la contratación comunitaria como mecanismo de delegación y administración; la elaboración del Plan de Desarrollo Parroquial; el seguimiento y evaluación de obras o servicios que se desarrollen en la parroquia por parte de las diferentes instituciones públicas, privadas y de carácter comunitario; en otros términos asignó a las JPR's la función de auditoría social en su circunscripción parroquial.

Además el Alcalde de Cuenca, dispuso que sobre la base de la planificación municipal participativa del presupuesto anual, se destine

¹² Congreso Nacional Arts 39 y 40 de la Ley de Descentralización y Participación Social.

recursos para las parroquias, de acuerdo con criterios similares a los que establece la Ley de Descentralización y Participación Social (se fundamenta en número de habitantes, necesidades básicas insatisfechas, eficiencia administrativa y superficie territorial). De esta forma, las JPR's, contarían con recursos provenientes de la delegación de funciones relacionadas con el control, la administración del equipamiento comunitario y de las asignaciones presupuestarias directas por parte del Concejo Cantonal, para obras a ejecutarse mediante procesos de contratación comunitaria.

Otras experiencias se han desarrollado en los municipios de Saraguro en la provincia de Loja, Cayambe en la provincia de Pichincha y Guaranda en la provincia de Bolívar, con amplia voluntad política, también han incorporado a las JPR's en los procesos de planificación estratégica en procura de promover el desarrollo cantonal sobre la base de lo parroquial, comprometiéndose a construir una visión de futuro de largo plazo, consolidando un proyecto que conjugue la articulación de los niveles municipal y parroquial, la consolidación de la participación comunitaria y el inicio de una tarea de planificación estratégica en el ámbito parroquial.

1.4 Principales problema que afrontan las Juntas Parroquiales Rurales Ë JPR's.

Las reformas constitucionales no tienen un final feliz, con la expedición de la Ley Orgánica de Juntas Parroquiales . JPR's, 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 JPR's, peor asignar fuentes reales de financiamiento para estos organismos.

En septiembre del 2000, el Congreso Nacional expidió la Ley Orgánica de Juntas Parroquiales Rurales . JPR's, en concordancia con lo dispuesto en el Art. 228 del Capítulo 3 de la Constitución Política de la

República del Ecuador, atendiendo el clamor de estas pequeñas comunidades que se debaten en la miseria, con un alto índice de desnutrición, analfabetismo, insalubridad, carentes de los elementales servicios básicos como: agua potable, energía eléctrica, saneamiento ambiental, puentes y caminos vecinales, abandonadas por los poderes públicos,

La convocatoria a elecciones de Abril del 2000, 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, por lo que la mayoría de los partidos políticos no alcanzaron a conformar listas y no presentaron candidatos en muchas parroquias, que en la práctica ocasionaron 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 de los organismos recientemente creados.

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 consejos provinciales y municipios, restando importancia a las posibilidades reales de intervención en el espacio territorial de la parroquia. 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.

Las relaciones indemnizadas con los otros niveles de gobierno del mismo régimen seccional autónomo, son otro de los problemas fundamentales. 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, la dificultad es donde está ese punto, más aún cuando estos organismos de por sí en muchos de los casos desconocen o no quieren tener nada que ver con las Juntas Parroquiales Rurales y desconocen su autenticidad como gobiernos autónomos, especialmente en su relación con Municipios y Consejos Provinciales.

Han transcurrido tres años desde su aprobación y hasta la presente fecha no han cumplido con sus objetivos ni finalidades para lo que fueron creadas, entonces nace la pregunta: ¿Qué ha pasado que no se cumple con la ley?, y la respuesta es simple, no cuentan con los recursos financieros suficientes que les permita ejecutar obras de desarrollo en sus territorios y más bien se han convertido en mini-municipios, cuyo presupuesto se consume atendiendo sueldos y gastos operacionales sin beneficio para sus comunidades e incrementando una carga fiscal más para el Estado.

Hasta la fecha 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 Estado¹³.

Uno de los más grandes problemas a los que las JPR's se han visto abocadas ha sido el desconocimiento del manejo de la gestión pública y la aplicación del Sistema de Administración Financiera para la elaboración de sus presupuestos, su ejecución, registro contable y aplicación financiera, de ahí que es necesario que la comunidad tenga una participación activa en

¹³ En el 2001 por US \$ 4.100.000 y en el 2002 US \$ 4.000.000 asignados por el Congreso Nacional, han sido transferidos a las Juntas Parroquiales dentro del ejercicio económico del presente año.

estas actividades, por lo que es necesario desencadenar procesos de construcción de capacidades y manejo de información que le coloque en igualdad de condiciones frente a otras Entidades del Estado, de lo contrario su participación pasará desapercibida o, lo que es peor, su presencia legitimará acciones que vayan en contra de sus intereses y del desarrollo de sus comunidades y peor aún que ante la falta de un conocimiento y capacitación profunda de sus integrantes no puedan presentar propuestas que contribuyan a mejorar la calidad de vida de sus jurisdicciones.

Insuficiente transparencia en la gestión de fondos públicos, falta de aplicación de mecanismos de rendición de cuentas y de control social, desconocimiento de procedimientos para evitar la corrupción e inadecuadas y contradictorias disposiciones en leyes y reglamentos.

Participación ciudadana insuficiente participación e involucramiento de la población en la toma de decisiones sobre asuntos públicos, limitada atención de las necesidades ciudadanas por quienes toman las decisiones, poca coordinación interinstitucional vertical y horizontal, insuficiente inclusión del sector privado como de sindicatos y otros gremios.

Equidad social insuficiente integración de indígenas, afroecuatorianos y mestizos, sobre todo del sector rural al desarrollo, poca atención a grupos marginales y grupos vulnerables, falta de oportunidades para incorporar la equidad de género en el desarrollo.

Sostenibilidad ambiental insuficiente conciencia de gran parte de la población del patrimonio natural, inobservancia e inaplicación de estudios ambientales en inversiones de cualquier tipo, depredación de recursos, insuficiente inclusión de criterios ambientales en los planes de desarrollo

Realmente vale la pena luchar por todo aquello que constituye la parte más pequeña y bella de la patria, que es la parroquia, una esperanza política para el desarrollo de las pequeñas comunidades abandonadas del Estado.

Estas instancias de poder han entendido que las obras no pueden seguir ejecutándose por conveniencias políticas, sino con un plan de obras trazado sobre la base del consenso de la población y que debe ejecutarse respetando lo establecido en el Plan de Desarrollo Parroquial, que las JPRs no han podido ejecutar y/o elaborar hasta el presente año.

No olvidar las palabras de un dirigente parroquial ~~que~~ hora que las autoridades bajen a la comunidad, o quieren que la comunidad bajen a las autoridades¹⁴.

Entre los principales problemas que se pueden enfrentar en los procesos de descentralización tenemos:

1.4.1 Súper posición de competencias administrativas

Conflicto de Superposición de competencias y atribuciones entre instancias de delegación (Régimen Seccional Dependiente) y de representación (Régimen Seccional Autónomo), a pesar que la Constitución vigente ha buscado superarlo, este problema aún subsiste. La existencia de instancias propias de cada uno de los dos regímenes en las mismas jurisdicciones territoriales, origina un conjunto de problemas que no han sido resueltos de manera satisfactoria hasta el momento.

De modo especial, se puede anotar la superposición de funciones entre las gobernaciones y los consejos provinciales, así como entre estas y los municipios y la más palpable entre el Teniente Político (dependiente del Ministerio de Gobierno) y el Presidente de la Junta Parroquial Rural

¹⁴ Dr. Cevallos, Calero Alejandro, Acotaciones Breves, La Junta Parroquial, El Nuevo Organismo Seccional Autónomo, Quito, 2001

Este problema también puede generarse en el mismo régimen de representación Seccional Autónomo, a través de la superposición de funciones y responsabilidades, debido a que actúan sobre las mismas jurisdicciones territoriales con autonomía económica, administrativa y financiera dadas por sus leyes (consejos provinciales, municipios y juntas parroquiales). También en este caso, la Constitución ha buscado sin éxito eliminar estos problemas.

Conflicto de legitimidad entre autoridades de elección popular debido al origen democrático representativo de las diversas autoridades del Régimen Seccional Autónomo¹⁵, se produce un enfrentamiento de legitimidades, alimentado además por la superposición de competencias. Inclusive, esto se observa dentro de una misma institución y no solamente entre autoridades de diversas instituciones.

Así se produce el conflicto de legitimidades entre prefecto y alcaldes de los cantones de una provincia, sino también entre prefecto y consejeros, así como entre el alcalde y los concejales, ahora se daría entre el presidente de la junta y sus vocales o con prefectos y alcaldes por el predominio de la consecución de recursos y ejecución de obras que en muchos casos lo que ocasionan sea duplicidad de funciones y desperdicio de recursos.

1.4.2 En Representación

Déficit en consolidación de instituciones locales (provinciales, cantonales y parroquiales) como gobiernos locales. Las instituciones propias del sistema democrático representativo, enmarcadas dentro del régimen seccional autónomo determinado por la Constitución, carecen de las atribuciones y facultades necesarias para consolidarse como gobiernos

¹⁵ Secretaria Técnica, Unidad de Descentralización y Estructura de Estado, Propuesta del Nuevo Modelo de Gestión para el Ecuador, Documento de trabajo, Quito, abril del 2000.

locales. Por ello, su capacidad de acción se ve constantemente disminuida y dispersa mirando solo la conveniencia particular ante que cantonal peor provincial o regional, aunque la Constitución y las diferentes leyes proponen la consolidación e unión de estos gobiernos seccionales, sobre todo en las juntas parroquiales por su excesivo número y escasa capacidad de gestión que desarrollan actualmente.

*Baja capacidad para canalizar la representación ciudadana*¹⁶ por la misma razón anotada anteriormente, estas instituciones han perdido su capacidad de representar adecuadamente los intereses de los diversos sectores sociales que conviven en sus jurisdicciones. Estos intereses tienden a manifestarse en los niveles nacionales, produciendo una sobrecarga sobre las instancias centrales y un vaciamiento en las provinciales, provinciales y sobre todo parroquiales que prácticamente son abandonadas.

Baja capacidad para procesar los conflictos sociales y políticos determinan que no puedan procesar los conflictos y las demandas que se manifiestan en sus respectivas jurisdicciones. En este sentido, se produce una constante deslegitimación de las instituciones y de quienes las dirigen, así como del sistema político en su conjunto. Aun más, buena parte de esos conflictos solamente se procesan en los niveles centrales, sino que se confían a mecanismos extra institucionales (como el clientelismo), lo que se revierte en contra de esas mismas instituciones.

Rigidez en la asignación de capacidad de representación la inexistencia de diferenciación o estratificación dentro de instituciones de un mismo tipo (como los municipios y hoy las juntas parroquiales), establecen parámetros extremadamente rígidos que, para muchos de ellos, son imposibles de cumplir o, por el contrario, para otros son insuficientes. A manera de ejemplo, no todos los municipios del país tienen las condiciones y

¹⁶ Ibid, pag. 8

atribuciones necesarias para transformarse en instancias de representación y de procesamiento de conflictos, como lo exige un gobierno local. Asignar las mismas responsabilidades para todos por igual, puede constituirse en un elemento de profundización de las diferencias y, sobre todo, en un factor de inmovilismo y de caos en la mayor parte de los casos, peor aún si hablamos de las Juntas Parroquiales Rurales que en muchos de los casos no se han constituido como entes públicos representativos.

1.4.3 En Participación

Ausencia de mecanismos de vinculación entre instancias de representación y formas de participación una errada comprensión de la democracia representativa ha dado origen a la búsqueda de su sustitución por formas directas de participación. Esta concepción, que tiende a erosionar los mecanismos de participación propios de la democracia, ha llevado a la creación de instancias paralelas a las instituciones representativas, como las que se han promovido en la ley de descentralización y en otras similares. Por lo general, estas instancias carecen de la representatividad ciudadana (ya que se conforman más bien por una representación corporativa) y se constituyen en pesadas cargas para las instituciones propias del régimen democrático.

*Inexistencia de vínculos entre participación política y participación social*¹⁷ derivado de lo anterior, se ha generalizado un concepto de participación que hace referencia a la presencia de la población en la ejecución de obras o, en el mejor de los casos, de proyectos. Esta manera de entender y de practicar la representación no guarda mayor relación con lo que ella debe ser en el marco de la democracia representativa, donde la participación hace relación a la toma de decisiones y, por tanto, a la presencia en las instancias de poder. Por este motivo, la concepción participacionista produce resultados diametralmente opuestos a los que dice buscar, ya que confina a la población especialmente a la de menos recursos

¹⁷ Ibid, pag 8

o más pobre a tomas de participación que no tienen ninguna incidencia sobre la toma de decisiones o sobre las instancias de poder.

1.4.4 En Sistema Electoral

*Dispersión de la representación por formas de elección*¹⁸ el sistema electoral utilizado actualmente de listas abiertas y votación personalizada, lleva inevitablemente a la dispersión en la representación, como sucedió en las elecciones del año 2000. La posibilidad que le ofrece al ciudadano para escoger tantas personas y tantas listas cuantos puestos se encuentran en disputa, impide consolidar grandes corrientes de representación (como son los partidos o grupos de independientes). La introducción de este sistema, agudizó este problema que ya se producía con el sistema anterior de representación proporcional, sin lograr el efecto positivo que se buscaba en términos de que el elector pudiera alterar el orden de presentación de los candidatos.

Escasa flexibilidad en mecanismos y procedimientos electorales la utilización de un sistema electoral único en todos los niveles, introduce un elemento de rigidez que, a la vez, impide obtener resultados específicos para cada caso. Debido a las diferencias de cada nivel institucional e, inclusive, a los diversos tipos que se pueden establecer dentro de cada una de ellas, no siempre se necesita obtener los mismos resultados. En algunos casos, es necesario generar mejores condiciones para la representación de minorías; en cambio en otros, es imprescindible impulsar la conformación de bloques mayoritarios. Por consiguiente, es necesario contar con más de un sistema electoral, especialmente en lo que hace referencia a la forma de presentación de las candidaturas y a la modalidad de voto del elector.

Personalización de la política el sistema electoral de listas abiertas y votación por individuos agudiza la personalización, que incide sobre la

¹⁸ Ibid, pag. 9

debilidad de los partidos y en general de las instancias de mediación política. La personalización erosiona al sistema político en su conjunto y genera condiciones favorables para las prácticas clientelares o grupales, así como para las acciones de corrupción dentro de la política. De igual manera, se convierte en uno de los insumos más importantes para el fortalecimiento del cacicazgo y del caudillismo, tanto a nivel local como parroquial y más aun en este que por ser nuevos muchos partidos o movimientos políticos carecieron de representación partidista.

1.4.5 En lo Económico

Las Juntas Parroquiales Rurales - JPR's, no disponen de recursos suficientes sean estos propios o asignaciones del Estado, peor aún recibir financiamiento por conceptos de transferencias de competencias y responsabilidades, más aún si se considera que los procesos de descentralización no se han cristalizado a ningún nivel del gobierno seccional autónomo¹⁹. Por consiguiente, el otorgar a la JPR's, la capacidad de dictar ordenanzas, acuerdos y resoluciones como lo contemplaba la Constitución de 1945; o la de velar por el cumplimiento de estas normas legales señaladas de orden municipales o provincial, así como proponer al Concejo Municipal y/o Concejo Provincial proyectos de ordenanzas en beneficios de las parroquias es casi inexistente, pese a que la Ley de JPR's les faculta asumir estas responsabilidades.

¹⁹ Dialogo 21, Herramienta para las Juntas Parroquiales Rurales, documentos de trabajo, Quito, abril 2001

CAPITULO II

DEMOCRACIA, PARTICIPACIÓN Y DESCENTRALIZACION

2. ENFOQUE TEÓRICO.

El Ecuador es un laboratorio político, en el fluyen diversas situaciones favorables y desfavorables, donde se ha vivido un desenfundado acontecer en los últimos años se han derrocado dos presidentes constitucionales, la sociedad en las últimas elecciones ha dicho no a los partidos políticos tradicionales y mira al futuro como una nueva esperanza de vida donde el valor populista toma fuerza y mandato.

Todo esto se ha constituido en una formidable escuela política para los movimientos sociales y para el conjunto de la población, se ha aprendido en un lustro lo que no se ha conseguido en décadas de lucha popular.

Este salto de conciencia que ha operado en los movimientos sociales a encontrado lideres en el movimiento indígena y ciudadano a los gobiernos locales representado por los municipios alternativos y una incontable cantidad de concejalías, conserjerías especialmente del movimiento político Pachakutik, movimiento indígena y ciudadano, como se pudo preservar en las últimas elecciones populares.

Esta cantidad de poder local pone en las manos de las autoridades de los gobiernos locales incluido las JPR's, la elaboración de ordenanzas municipales, la posibilidad de convocatoria a las poblaciones y medios de comunicación locales y nacionales, la interlocución con organismos públicos y privados nacionales e internacionales. En fin, esta sustancial modificación de la situación de fuerzas constituye una %Revolución Democrática y Pacífica+ que si es llevada con amplitud, constancia, sinergia organizativa y sabiduría, los modestos pero importantes logros pueden constituirse en un siglo de transformaciones nacional.

Este giro estratégico de los movimientos sociales, en donde se pasan de la resistencia a la gestión de poder, sucede en un periodo crucial de la vida nacional. Se requiere un enorme esfuerzo de imaginación para compaginar la construcción de alternativas concretas para mejorar la calidad de vida de las poblaciones dentro de las jurisdicciones seccionales, con la resistencia a las políticas neoliberales y a todas las fuerzas que siempre buscan mantener el poder de su grupo de influencia que apuntan a la desintegración del país o al mantenimiento de su situación de subdesarrollo, a través de la opresión al pueblo ecuatoriano.

Lo que caracteriza a esta época es el agotamiento de la democracia, y la apertura a una nueva civilización global. Nadie con alguna comprensión científica sobre el desarrollo de la sociedad puede creer que en el actual tipo de organización social y política está el futuro de la humanidad, la misma que reclama: paz, libertad, democracia, gobernabilidad, respeto a los derechos humanos, distribución de la riqueza y justicia social.

La soberanía política de la democracia radica en el pueblo y es el mito de la representatividad, dado que las mayorías no la pueden ejercer directamente, la delegan mediante elecciones en representantes, quienes, a su vez, constituyen los órganos estatales.

Pero en la realidad los diputados no representan a quienes les dieron el mandato, si lo sustituyen, sirviendo a los grupos de poder y a sus propios intereses partidistas o personales. En el Congreso se negocia la repartición del poder y la riqueza nacional a través de la aprobación del presupuesto del estado. En la democracia formal reina la partidocracia y el consenso entre oligopolios.

2.1 Gobernabilidad democrática y participación ciudadana

Los procesos de innovación política en el nivel de los gobiernos locales, tienen por objetivo buscar la democratización de las relaciones entre el Estado y la sociedad, para ello se pone en juego una serie de instrumentos y conceptos que de forma conjunta y global propicien y activen la participación comunitaria, la planificación y el control de la ciudadanía de los distintos momentos y esferas de la gestión pública locales, al tiempo que se propicia la mayor eficiencia de éstas.

Para ello se ha optado por la construcción de un marco conceptual que vincule las nociones de gobernabilidad y participación como nexos que den sentido al desarrollo de una verdadera democracia.

2.1.1 Nueva democracia

La nueva democracia es el punto de encuentro de todos los sectores sociales y políticos que no se han acomodado dentro de la democracia excluyente que vivimos y experimentan los efectos negativos del neoliberalismo.

Cada fuerza social y política tiene algo que aportar desde su forma particular de ser y desde sus aspiraciones así la propuesta de nueva democracia es la unidad de las diversas expresiones nacionales culturales y sociales cobijadas por un proyecto común se trata de acoger las aspiraciones de los ecuatorianos que quieren ver a su país desarrollado y construir la fuerza para impulsar este programa.

Dentro de sus lineamientos se puede decir:

Un nuevo orden económico que cierra el paso a la ineficiencia el despilfarro y la corrupción que han aprovechado los grupos de poder fundamentado en la nueva economía que basa su relación entre el hombre y

la naturaleza respaldara a los sectores productivos y elevará la productividad y compatibilidad en el mercado externo.

Implantar una democracia que se base en un poder alternativo en donde se concrete la participación decisiva y directa de todos los sectores.

Construir una nueva cultura social, política basada en la solidaridad. Rescatar nuestras raíces históricas, la cosmovisión de nuestros pueblos, el humanismo, los ideales bolivarianos, que superen los actuales valores del egoísmo y la dictadura del mercado inculcado por los grupos de poder.

Defensa de la soberanía y dignidad de nuestra patria. Defensa de sus recursos naturales y la riqueza para el desarrollo nacional y el bienestar social. Política internacional soberana, acorde con los principios de autodeterminación, no injerencia extranjera y solución política de los conflictos.

La democracia no puede ser entendida como un simple método de selección de élites políticas, en las que si bien se reconoce al pueblo como el depositario de la soberanía, se le niega la posibilidad de ejercerla.

El concepto de nueva democracia es indispensable en la construcción del poder popular como garantía de avanzar en la permanente democratización del poder.

2.1.2 Gobernabilidad democrática

Existen tres aspectos mínimos para entender el problema de la gobernabilidad+ se puede señalar:

- Designa una situación en que las instituciones y organizaciones estatales son capaces de implementar de manera exitosa y estable sus planes,

políticas y objetivos explícitos, al mismo tiempo que pueden obtener el consentimiento de la ciudadanía.

- Se refiere a una situación en donde las autoridades políticas gozan legitimidad, confianza y consentimiento por parte de la población, son capaces de incorporar a sus planes y programas las aspiraciones, deseos y demandas de los ciudadanos y tiene mecanismos fluidos de comunicación de doble vía en la sociedad civil; y
- Apunta a una situación en la cual los poderes públicos (Ejecutivo, legislativo, judicial, formativo) se hallan en situaciones de equilibrio, el conflicto entre ellos se mantiene en niveles moderados .

Las instituciones públicas (ministerios, organismos seccionales dependientes y autónomos, etc.) cumplen con eficiencia, eficacia, transparencia, responsabilidad y mejoran con ello la calidad de vida de las sociedades administrativas.

Esta situación ayuda a que los ciudadanos obedezcan, cumplan y respeten el marco institucional en que se desarrollan estas políticas, los ciudadanos comunes pueden acceder con facilidad a la estructura estatal, sus demandas son canalizadas a través de vías institucionales destinadas para ello, se les atiende y sus peticiones son procesadas administrativamente hasta encontrar una resolución adecuada para las partes.

Los poderes del estado: ejecutivo, legislativo y judicial no tienen un nivel de conflictividad beligerante+ entre sí; las discrepancias se manejan por medio de los procedimientos diseñados para el efecto. Se trata de una situación de estabilidad, coherencia, acuerdos mínimos, los poderes del estado solo se controlan entre sí tal y como los designios constitucionales lo postulan.

Una situación de gobernabilidad describe:

- 1.- Una gestión eficaz del aparato estatal, sobre todo en la aplicación de los instrumentos para el manejo de políticas,
- 2.- Cohesión y alta sensibilidad de la población, las organizaciones intermedias, los intereses civiles y el estado,
- 3.- Consolidación y estabilidad de las instituciones propias de un estado constitucional democrático.

La gobernabilidad democrática plantea el problema de la representatividad de los poderes públicos y la participación de los ciudadanos, representada por la dinámica participativa, por medio de específicos instrumentos y mecanismos, en el conocimiento, interlocución y decisión respecto de la materialización de los intereses de una comunidad política. Su esfera de desenvolvimiento es la relación estado . sociedad civil y busca la realización de los intereses comunes y no aquellos de carácter particular.

La participación es una forma específica de relacionar actores y debe ocurrir tanto a nivel %macro+ como %micro+ y cubrir todo el convivir nacional. Por lo que, no se puede reducir la participación al plano económico, político, social o territorial, todos los actores deben pugnar por convertirse en sujetos.

Gestión o gobernabilidad participativa es la conjugación de las variables institucionales (normativa, administrativo y político) del sector gobernante con el involucramiento de las organizaciones sociales y ciudadanía en general, en el proceso de administración democrática de lo económico, social y político.

La desigualdad distribución de la riqueza afecta no sólo a las posibilidades de desarrollo económico sino también al proceso democrático,

por lo tanto, el gasto que efectúe el estado y lo que pueda hacer en este campo los gobiernos locales, es un componente importante que incide en la distribución del ingreso, más aún si consideramos que los gobiernos seccionales dependen casi en su totalidad de las transferencias del Gobierno para su funcionamiento y ejecución de obras.

De ahí que es importante impulsar el debate en torno al papel del sector público en la promoción de igualdad de oportunidades y políticas redistributivas con énfasis en las áreas de las necesidades básicas insatisfechas que generalmente son: salud, educación, vialidad y empleo.

Determinar el espacio local como propicio para una gestión participativa implica el establecimiento del Gobierno Seccional (provincial, municipal, parroquial) como filtro desencadenante de un proceso de extenso cambio político: desde su entorno se implantarían paquetes institucionales programáticos con potencial de afectación de su propia lógica operativa, así como del entramado organizativo, la cultura política y la vocación participativa de los actores sociales. Las dos dimensiones de la vida política, la forma procedimental y la cultural . simbólica, serán afectadas en el curso de este proceso de readecuación institucional.

2.1.3 Democracia y poder local.

La construcción de los gobiernos locales, democracia y poder local, forman parte del objetivo central que es la construcción y la toma del poder político del estado hacia la construcción de una verdadera democracia.

Bajo esa orientación, la gestión en los espacios locales, busca un cambio en la estructura del poder local. Tradicionalmente el poder local ha estado en manos de un grupo de personas que generalmente han manejado el poder económico, social y político en beneficio de sus intereses personales y/o de grupo al que pertenecen o rinden cuentas y para reproducir permanentemente una estructura de dominación local. La gestión

en los espacios locales, busca un cambio en la estructura del poder local, que significa lograr un empoderamiento desde los sectores sociales marginados para la construcción de una sociedad local con equidad.

En este nuevo esquema del poder local, el gobierno local (municipal, parroquial) pasa de ser representantes del estado central como expresión dominante a constituirse en representante de la sociedad civil frente al estado nacional, lo cual marca una relación distinta estado y sociedad civil. Esta nuevo poder se basa en el consenso de la participación democrática, el mismo que expresa la construcción de un nuevo sujeto social de carácter colectivo, que supera el caciquismo y el clientelismo, como formas anquilosadas de dominación.

Los gobiernos locales en este esquema deben representar los intereses de la mayoría de la población y tiene como obligación cumplir con el mandato de los órganos de participación democrática tales como las asambleas ciudadanas o parlamentos cantonales.

2.1.4 La participación ciudadana

Bajo el término de participación ciudadana puede entenderse, desde el acto de depositar en una urna electoral el respectivo voto cada 4 años, hasta intentos de reordenamiento del poder, actualmente los significados de la participación están fuertemente influidos por los procesos de globalización de la economía, de reestructuración del estado y las modificaciones en la relación entre estado y sociedad.

Se va a estudiar el nivel seccional (Juntas Parroquiales Rurales) de participación que hace referencia a la presencia de actores individuales y/o colectivos en particulares espacios de influencia. Hay que señalar que las decisiones que marcan el futuro de las localidades no están en manos de ellas mismas. Las decisiones estatales sobre las políticas de las decisiones económicas que afectan a los habitantes de un cantón y de todos los

cantones del país se toman en ámbitos cerrados, en este sentido la participación cantonal se vuelve contradictoria en la medida en que se abren espacios de participación en hábitos locales pero se cierra en los nacionales que abarcan las políticas del gobierno.

La práctica de participación a nivel parroquial permite de forma lenta prosperar una noción de participación con sentido democrático, y con afanes de ampliar los horizontes de la acción social, es decir, que la participación se vuelva nacional.

La participación ciudadana busca ampliar los campos de desenvolvimiento y afectación de la acción social. Democratizar el poder, ejercer nuevas formas de gestión, mejorar las capacidades prepositivas, manejar espacios de negociación y sobre todo de ciudadanización de las demandas y propuestas, y de esta manera, desarrollar una nueva forma de hacer política y que constituye un asunto que está relacionado con la conciencia social, con la comprensión de que participar es construir un actor colectivo.

Se puede distinguir varios tipos de participación:

La participación comunitaria que son todas aquellas acciones ejecutadas colectivamente por los ciudadanos en la búsqueda de soluciones a las necesidades de su vida cotidiana, con o sin la presencia del estado, pero siempre encaminadas al mejoramiento comunitario.

La participación social se enmarca en el proceso de agrupamiento de los individuos en distintas organizaciones de la sociedad civil para la defensa y representación de sus respectivos intereses. Además que este tipo de participación permite la configuración progresiva de un tejido social de organizaciones que puede ser instrumento clave en el desarrollo de otras formas de participación, especialmente en la esfera pública.

La participación política es la intervención de los ciudadanos a través de ciertos instrumentos para lograr la materialización de los intereses de una comunidad política. Su contexto es la relación entre estado y sociedad civil y se inspira en intereses individuales.

2.1.5 Planificación parroquial como base para el desarrollo cantonal

Es deber de las Juntas Parroquiales Rurales . JPR's de conformidad con lo dispuesto en el Art. 21 de su Ley Orgánica, elaborar el Plan de Desarrollo Parroquial, para lo cual debe considerar la población, necesidades básicas insatisfechas, potencialidades, equidad de género, diversidad étnico cultural, las prioridades establecidas por la Asamblea Parroquial y las políticas de desarrollo, Cantonal, Provincial y Nacional, elaboradas por el ODEPLAN.

La planificación parroquial debe realizarse en forma autónoma del Municipio y del Consejo Provincial al que pertenece la parroquia, con el fin de evitar superposiciones de funciones y probables conflictos en la ejecución de obras, de ahí que es obligación de las JPR elaborar el Plan de Desarrollo Parroquial el mismo que servirá de base para el desarrollo cantonal y provincial.

2.1.6 La Parroquia y su relación Municipal para el desarrollo local.

Tradicionalmente los Municipios han constituido instituciones encargadas de la provisión de servicios y obras de infraestructura básica, a la población local, sobre todo urbana, pero han dejado a un lado el área rural por considerarlo como competencias de los Consejos Provinciales, sin embargo nunca pensaron que el cantón está conformado por la unión de las parroquias tanto urbanas como rurales, por lo que actualmente debe darse un nuevo rol a los municipios, como entes promotores del desarrollo local sustentable en forma integral. Esto implica impulsar un cambio institucional, de una administración municipal a su constitución de gobierno local.

En la realidad del Ecuador, en la que muchos de los municipios se han caracterizado como instituciones burocráticas obesas, ineficientes donde impera la corrupción, la ineficacia y la indiferencia hacia obras en el campo rural, el cambio debe impulsar procesos de reingeniería institucional que los convierte en municipios eficientes en todos sus niveles administrativos y operativos o en su defecto trasladar estas funciones a las JPR's como organismos con más voluntad y participación ciudadana.

La otra dimensión del cambio institucional, es la de construir una estructura o modelo institucional acorde con los procesos participativos en marcha, de tal forma que la institución municipal cumpla eficazmente con su rol como promotor de dichos procesos de participación y la estructura orgánico funcional deben trabajar en una estrecha relación con el comité de desarrollo local, comités interinstitucionales de salud, educación, entre otros y las instancias de participación ciudadana en general.

2.1.7 Visión Local o Global

El tratamiento de la temática de desarrollo local deben necesariamente referirse a la relación con los procesos de globalización buscando formas de articulación global . local: un condicionamiento importante para el impulso de un proceso de desarrollo local es la constitución de los acuerdos locales como estos deben convertirse en motor de este desarrollo.

La problemática de lo local no se reduce lo político, este interesa entre otras razones, por que permite organizar el espacio local para encontrar nuevas modalidades de desarrollo, ya que el interés fundamental es mejorar la calidad de vida de la población.

Estás diferencias son movilizadas por la actividad individual y colectiva concretamente asentada en contextos determinados. Los sectores locales desenvuelven sus márgenes de acción, ganando o perdiendo

oportunidades, logrando disminuir las limitaciones que le vienen del sistema o quedando paralizado por ellas. El reconocimiento de prácticas es un requisito insalvable para la comprensión de los procesos de desarrollo existentes.

La estrategia del desarrollo local puede llegar a convertirse en un distrito industrial, es decir en un espacio productivo descentralizado o autónomo con capacidad de competir en mercados abiertos, generando una externalidad que pueden provocar el interés de grandes empresas que se basan casi exclusivamente en las economías de escala.

La experiencia de los distritos industriales pone el énfasis en varias dimensiones del proceso de acumulación poco analizadas hasta el momento. Quizás la más revelante sea que una actitud innovadora en su dimensión más global requiere incorporar el proceso no solo de los agentes productivos, sino también a los institucionales y sociales.

2.1.8 Transparencia y Contraloría Social.

Esta función se halla incorporada en la Constitución del año de 1998 y en casi todos los cuerpos legales referentes a las Juntas Parroquiales Rurales. La dimensión y profundidad del control social y de la rendición de cuentas depende en buena medida de tres factores: la capacidad de generar recursos propios, la ejecución en forma directa de obras y la prestación de servicios, así como disponer del conocimiento necesario de los principios, normas y fundamentos del Sistema de Administración Financiera, que permita una veeduría ciudadana, capacitación ciudadana y autoridades competitivas.

Hacer gobiernos seccionales transparentes inspirados en el código de ética en la búsqueda de propuestas y acciones de gobiernos de la equidad social de género y generacional, otro reto de nuestros gobiernos locales es de construir municipios interculturales en donde prevalezca la tolerancia, el

respeto por la diversidad, el dialogo y el enriqueciendo entre las diversas culturas.

Son fundamentales los controles tanto del Estado como los locales, es decir, de la participación ciudadana en todo el proceso de identificación y ejecución de obras. Caso contrario, esto es, si las JPR's no disponen de recurso propios para ejecutar obras o, prestar servicios, los mecanismos e instancias de control parroquial se vuelven prioritarios.

2.2 La Descentralización: Marco Teórico

La enfermedad de los países es la inequidad, la misma que puede ser de carácter social y espacial que se expresan e influyen mutuamente en el desarrollo y bienestar de los pueblos,

La búsqueda de la equidad es ahora expresada en función política, social y económica, el sentido común, lleva a afirmar que para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, sus necesidades básicas deben ser satisfechas por las Instituciones del Estado, es así que, el Ecuador apuesta a la descentralización como una estrategia de modernización del Estado, que permitirá alcanzar y satisfacer las demandas de sus habitantes y lograr un eficiente funcionamiento del aparato estatal. De ahí que, el proceso de descentralización constituye uno de los procesos políticos de gran interés del Gobierno Central, los 22 Consejos Provinciales, los 217 Municipios y las 789 Juntas Parroquiales Rurales.

La Ley de las JPR's materializa los procesos de descentralización del Gobierno Central, como un mecanismo mediante el cual se cumpla el anhelado desarrollo armónico del país, estimulando a los sectores marginales de la población como agentes de su propio bienestar y autogestión; por lo que, constituye un reto fundamental que deben asumir las JPR's como dinamizadores del desarrollo de la economía local, fomentando

asociaciones productivas y confianza social como la atención eficiente de salud, educación, turismo, protección ambiental entre las principales.

2.2.1 Definición

Es un proceso de larga data que busca la distribución de manera democrática del poder Central a las diferentes Instituciones del Estado.²⁰

La Descentralización, es un proceso que está dirigido a cambiar el funcionamiento del aparato estatal, dos ejes son importantes para ello: la participación ciudadana como elementos básicos del cambio y la categorización fundamental del Centro, el mismo que constituye la Nación o el Estado, de ahí que, la Descentralización no se la puede identificar solo a la jurisdicción local o municipal y en muchos casos es incluso supranacional, por fuera del Estado.²¹

La Descentralización consiste en la transferencia de competencias, atribuciones, funciones y recursos desde cualquier nivel del Gobierno Central al Régimen Seccional Autónomo, representado por los Consejos Provinciales, las Municipalidades y las Juntas Parroquiales Rurales, los mismos que por estar en relación directa y cercana a la comunidad, facilitarán o contribuirán a mejorar la calidad de los servicios públicos a fin de alcanzar y buscar el desarrollo económico y social del Estado.

La Descentralización también se entiende como la transferencia de poderes políticos, administrativos y fiscales desde el nivel Central a los Gobiernos Seccionales Autónomos, constituye una oportunidad para prestar los servicios y crear las condiciones socioeconómicas, institucionales y la infraestructura física y financiera necesaria para promover el desarrollo económico y social de sus espacios territoriales, así como fomenta la

²⁰ Fran, Jonas – GTZ, Competencias, ¿Qué Descentralizar?, un estudio de las posibilidades de la descentralización administrativa en el Ecuador, Quito, 2001

²¹ IAEN, Simposio SI-RNCP—2/IV La Descentralización en el Ecuador, XXX Curso Superior de Seguridad Nacional y Desarrollo, Quito, 2003

participación ciudadana, la socialización de la democracia y el control de la gestión pública por parte de la sociedad.

De las definiciones dadas, podemos decir que la descentralización per se (por ley) no garantiza un mejor y más efectivo funcionamiento del aparato estatal que se refleje en un mejoramiento del nivel y calidad de vida de los habitantes, sino es un proceso de reforma estructural del Estado que tiene inicio pero no fin, porque va cambiando según las necesidades o requerimientos de la sociedad dentro de los programas de Modernización del Estado.

2.2.2 Clases de Descentralización

Descentralización Política: introduce nuevas formas de representación política y participación en los niveles del gobierno, constituye un fraccionamiento horizontal de las competencias fundamentales del Estado y su distribución entre las Instituciones Centrales y las Regionales, de modo que éstos pueden ejercer todas las atribuciones estatales como: legislativa, ejecutiva, judicial en el ámbito de su respectiva jurisdicción territorial.

Según Ivan Finot, la descentralización política no es otra cosa que la transferencia de las autonomías locales de la responsabilidad de proveer bienes públicos. Estas transferencias pueden ser de forma directa a través de procedimientos predominantemente democráticos o administrativo.

Descentralización Administrativa: es la transferencia de competencias entre diferentes niveles de gobierno. Para identificar las competencias que pueden ser transferidas o delegadas del Gobierno Central, en favor de entidades periféricas, a fin de que estos presten a la sociedad determinados servicios públicos de manera más eficiente y operativa, algunos autores hacen la diferencia entre competencias exclusivas que son ejercidas por un solo nivel de gobierno conocida como horizontal y competencias

concurrentes que son ejercidas en forma simultanea por al menos dos o más niveles de gobierno, llamada vertical

Como parte de la Descentralización Administrativa se tiene:

- Servicios.- Desconcentrar, delegar, descentrar, el trabajo de los servicios públicos, el Dr. Rodrigo Borja señala que esta clase de descentralización no afecta a la estructura unitaria del Estado porque busca "eficiencia" en la concesión de los servicios públicos sin quedar desvinculadas de la administración central, ni tampoco se ven afectadas en la relación jurídica con la autoridad superior.
- Locales o municipales.- Ceder a la administración local el papel que debe corresponderle y evitar susceptibilidades en las relaciones entre Estado y los Gobiernos Locales, tiene naturaleza y fundamento propio y garantiza la independencia local.

El Reglamento del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva dice: Mediante la descentralización administrativa se transfiere de manera definitiva funciones que desempeñen órganos de la Administración Central a favor de entidades de derecho público de la administración pública institucional (descentralización funcional) o del régimen seccional autónomo (descentralización territorial)

Descentralización Fiscal: Entendida como la participación y redistribución de recursos financieros públicos, aspectos que según Esteban Vega y Mancero Piedad, se ha prestado poca atención y de manera incipiente, cuando debería ser uno de los pilares que oriente el cambio de modelo de administración del Estado²², en la práctica constituye una de las debilidades que ha limitado llevar a término los diferentes procesos de descentralización entre los Consejos Provinciales y Municipios y las

²² Vega, Esteban y Mancero, Piedad, Sustentabilidad Fiscal y Descentralización, cuaderno de trabajo sobre Descentralización N.6 CORDES, Quito, 2001

Instituciones del Gobierno Central en las áreas de salud, vialidad, turismo, etc., coordinadas por el CONAM, AME y CONCOPE.

Lautaro Ojeda, consultor del Programa de las Naciones Unidas . PNUD, determina que la descentralización fiscal, no se ha podido cristalizar por que adolece de tres aspectos fundamentales²³: a) la emotividad con que se ha motivado el tema; b) la poca consistencia técnica que se caracteriza en el debate nacional y c) el desconocimiento de la situación fiscal de los Gobiernos Central y Seccional.

El tema de los recursos para la descentralización se halla estrechamente vinculado a la transferencia de competencias y responsabilidades, fundamento que se consagra en la Constitución que dice %no podrá haber transferencia de competencia sin transferencia de recursos equivalentes, ni transferencia de recursos, sin la de competencias+(Art. 226, inc. 2do.). No existe

Según las formas de descentralización se tienen:²⁴

Descentralización Horizontal.- que se produce en un mismo nivel del Estado, sea este nacional, provincia, local o cantonal y se da entre las distintas Instituciones del Estado, buscando el equilibrio de los poderes, por ejemplo en el Gobierno Central las funciones se descentralizan en las distintas funciones como: la ejecutiva, legislativa y judicial, generalmente en muchos casos se unen para equilibrar fuerzas o en búsqueda de poder, caso práctico es la politización de la justicia, donde el Congreso Nacional influye en las decisiones de la Corte Suprema de Justicia o el presidencialismo que se practica actualmente donde el Ejecutivo, ejerce el control para si mismo como es el manejo del Presupuesto del Estado.

²³ Ojeda Segovia, Lautaro, Política Gubernamental en Materia de Descentralización Fiscal: Situación Actual y Perspectivas, Cuaderno de Trabajo, Quito, 2001

²⁴ IAEN, Conferencia SI-RNCP—2/IV La Descentralización en el Ecuador, XXX Curso Superior de Seguridad Nacional y Desarrollo, Quito, 2003

Descentralización vertical.- se desarrolla entre los diferentes de niveles de gobierno de un Estado (gobierno central y gobiernos seccionales), buscando el equilibrio entre lo nacional y lo provincial, local y cantonal, generalmente este sistema de descentralización se está aplicando o consolidando en el Ecuador.

2.2.3 Principios

Subsidiaridad: 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: Debe desarrollarse en forma paulatina, evaluando los resultados obtenidos y realizando los correctivos sobre la marcha antes de continuar con el proceso. Actualmente se discute si debe considerarse principio, pues, existen procesos que se han desarrollado de manera global. La gradualidadⁱ se impone en los hechos²⁵.

2.2.4 Grados de Descentralización

Descentralización: Transferencia de responsabilidades a una entidad constituida en forma autónoma como son los gobiernos seccionales o subnacionales, en caso de establecerse.

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, puede darse en el régimen seccional dependiente y/o autónomo.

²⁵ Frank, Jonas – GTZ, Competencias, ¿Qué Descentralizar?, un Estudio de las posibilidades de la descentralización Administrativa en el Ecuador, Quito, 2001

2.2.3 El proceso de Descentralización en el Ecuador

Históricamente, el Estado Ecuatoriano ha presentado características de centralismo derivadas de todo el proceso de colonización y continuadas en la formación y estructuración del Estado, a la vista y paciencia de los bloques de poder que han marcado la vida socio - económica del país con pocas variantes cruciales hasta fines del siglo veinte, generadas por la presencia de dos polos de desarrollo como son Quito y Guayaquil, lo que determina que nuestro núcleo vital sea bicéfalo, acentuando las tendencias regionalistas y autonómicas, cuya manera de enfrentarlas es mediante procesos agresivos de descentralización, aplicadas en la actual distribución política administrativa del Ecuador²⁶; esto es, por regiones verticales como son: costa, sierra y oriente, o mediante nuevas formas de división regional como la horizontal²⁷, por ejemplo tendríamos la región sur conformada por El Oro, Loja y Zamora.

Como lo señala el Alcalde del cantón Loja el Chato Castillo la regionalización horizontal son unidades geoeconómicas o espacios interdependientes, integrados en cada región mediante franjas casi rectilíneas y paralelas, conformadas por territorio de la costa, sierra y oriente ubicadas en distintos climas y producción, donde se da un intercambio e interrelación de comunidades basada en la complementariedad, estas regiones permiten vertebrar o articular el país, bifurcado por la bipolaridad costa-sierra que esconde el bicentralismo de los dos polos de desarrollo existentes (Quito y Guayaquil).

La falta de políticas con fundamentos territoriales, debida a la ausencia de participación de las comunidades regionales e influida por los factores antes anotados, obliga a que las grandes concentraciones urbanas atraigan migraciones desarticuladas e innecesarias; provocando, a su vez, el abandono y el deterioro de la calidad de vida en las áreas rurales, con

²⁶ IAEN, Comité de Geopolítica, XXX Curso Superior de Seguridad Nacional y Desarrollo, Quito, 2003

²⁷ Castillo, José Bolívar, Descentralización del Estado y Articulación del Espacio Nacional, Tercera Edición, Loja, 2002

impactos a veces irreversibles en los valores y en la cohesión social de culturas y etnias nacionales.

En cuanto al desenvolvimiento político, el Ecuador ha estado marcado por características socioculturales y determinaciones históricas, que han dado lugar a relaciones clientelares entre los poderes centrales y la población, lo cual ha fortalecido paulatinamente el carácter centralista del Estado; y como consecuencia última, ha minado los niveles de gobernabilidad existentes en el país.

Debido a la importancia que reviste el conocer a profundidad en que consiste el proceso de descentralización, a continuación se procede a detallar de que manera las JPR's podrían acceder a acceder a estos procesos de modernización del Estado.

El legislador ecuatoriano determinó que a la Descentralización se la entiende como la transferencia definitiva de competencias, funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos, especialmente financieros, materiales y tecnológicos, de origen nacional o extranjeros, que dispone el Gobierno Central y las Entidades de la Función Ejecutiva (Ministerios, y Entidades Adscritas o Dependientes de estos) hacia los Gobiernos Seccionares Autónomos en los cuales se incluyen las Juntas Parroquiales Rurales, por mandato Constitucional.

2.2.5.1 Marco Jurídico

Su fundamento Constitucional se enmarca en los Arts. 1, 224, 225, 228, 230, 232, 233, 234, 235, 249 y la trigésima segunda disposición transitoria.

En tanto a las leyes secundarias lo constituyen: Ley de Modernización del Estado, publicada en el R.O. No. 349 del 31 de diciembre de 1993, artículos 1, 3, 5 y 34;

Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social, publicada en el R.O. No. 169 del 8 de octubre de 1997; fundamentalmente los Arts. del 9 al 16.

Reglamento General de la Ley de Descentralización del Estado, publicado en el Suplemento del R.O. No. 349 del 18 de junio del 2001;

Decreto Ejecutivo que expide el Plan Nacional de Descentralización del Estado, publicado en el R.O. No.365 del 10 de julio del 2001.

Decreto Ejecutivo No. 1057, publicado en el R.O. No. 228 del 20 de diciembre del 2000, donde entre en funciones la Comisión Nacional de Descentralización y Autonomías.

La descentralización es tema de debate nacional pues a pesar de que en la Constitución de 1978 ya se menciona, ésta en forma declarativa, el primer paso concreto se dio en 1993 con la expedición de la Ley de Modernización del Estado, aunque no se avanzó ni se profundizó en esa dirección.

Un segundo hito importante fue la expedición de la Ley de Descentralización y Participación Social, en 1997, marco legal que dio vida jurídica a las juntas parroquiales independiente que sea urbana o rural, como instituciones de desarrollo social y participación ciudadana, en la práctica los Consejos Provinciales y Municipios amparados en esta ley solicitaban recursos financieros confundiendo programas de descentralización con proyectos de inversión, sin transferencia de responsabilidades ni competencias del Estado a estos Organismos Seccionales.

Por otra parte, el Reglamento a la Ley de Descentralización y Participación Social matiza el voluntarismo²⁸ en concordancia con lo dispuesto en la Constitución, de forma que si una competencia es solicitada por un Organismo Seccional Autónomo, el Ministerio o Entidad Estatal deberá transferirla en forma obligatoria, siempre y cuando . A este esquema se han sujetado los Consejos Provinciales que lideran procesos de descentralización, 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, con el nivel central, dentro del convenio marco suscrito entre el CONCOPE y cuatro Ministros de Estado²⁹. Otros 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 proceso de descentralización.

Por último, el gobierno anterior 2000-2003, dio 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 incluyendo una propuesta de fortalecimiento institucional a los organismos seccionales que reciban transferencia de competencias.³⁰

Existen otras disposiciones secundarias que también se relacionan con la Descentralización y sobre todo aportan ingresos para este propósito

²⁸ 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.

²⁹ Este proceso es apoyado por GTZ y auspiciado por la Comisión de Descentralización del CONAM, 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, 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.

³⁰ 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

como. Ley Especial de Distribución del 15% del Presupuesto Central, los Fondos de Desarrollo Seccional . FODESEC, de Desarrollo Provincial . FONDEPRO, leyes Especiales de la Región Amazónica para los Gobiernos Seccionales, todas estas con sus Reglamentos; las leyes de Régimen Municipal, Régimen Provincial, Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito y el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva.

Cabe señalar, que es necesario se proceda a las reformas pertinentes a las leyes de Modernización, de Descentralización del Estado y fundamentalmente las normas jurídicas que entregan recursos financieros, en el sentido que guarde concordancia con lo dispuesto en la actual Constitución Política, toda vez que en estas disposiciones legales a las JPR's no se las considera como parte de los Gobiernos Seccionales Autónomos y los procesos de descentralización y transferencia de asignaciones se enfocan únicamente a los municipios y consejos provinciales.

2.2.5.2 Componentes Básicos

El traspaso de competencias y recursos desde el Gobierno Central a los Organismos Provinciales, Municipales y Parroquiales, es uno de los tres componentes básicos del proceso de descentralización. El mismo que por ser un proceso fundamentalmente político, en tanto afecta las relaciones de poderes, entre estos niveles de autoridad y administración estatal comprende tres reformas sustantivas consustanciales al Estado como son:

Un componente político, que consiste en la elección directa y democráticamente de las autoridades locales por parte de las comunidades. En nuestro caso las designaciones de las autoridades parroquias rurales.

Un componente fiscal, que consiste en que los Gobiernos Seccionales (incluye a las JPR's) cuenten con los recursos financieros necesarios para atender las nuevas competencias transferidas. Recursos que si bien puede ser generados localmente por administración directa (vía impuestos, tasas, derechos y contribuciones), deben sumarse aquellas asignaciones provenientes de las rentas nacionales a través del Presupuesto del Gobierno Central (Art. 232 num. 4 Carta Magna).

Un componente funcional o administrativo, que consiste en que los gobiernos provincial, cantonal y parroquial cuenten con la facultad legal y capacidad operativa para asumir estas tareas y un buen servicios a la comunidad, aspecto que la JPR's debe comenzar a fortalecer para lo cual deberá recurrir a la asistencia técnica y financiera que las ONG's brindan desinteresadamente como GTZ, UNICEF, Servicio Holandés.

Si no está presente simultáneamente estos tres componentes es imposible llevar adelante un proceso efectivo de descentralización. Pues como se ha señalado, el proceso de descentralización es esencialmente político porque afecta relaciones y cuotas de poder de diferentes instancias públicas, sino obsérvese lo sucedido en el pronunciamiento popular manifestado en las cinco provincias por las "autonomías" y la variedad de propuestas descentralizadoras existentes en el país hasta la presenta fecha, donde los componentes fiscal y funcional no se han instrumentado.

De ahí, la necesidad imperiosa de ir a un sistema descentralizado de gestión pública, tomando como base la administración parroquial, puesto que es aquí donde se reflejan las carencias de la dotación de servicios básicos por el abandono del Gobierno Central, Municipios, Consejos Provinciales y demás Entidades de Desarrollo.

2.2.5.3 Actores del proceso de Descentralización

Conforme al marco jurídico y administrativo existente son:

El Gobierno Central y todas las Entidades de la Función Ejecutiva representados por Ministerios y sus Dependencias Adscritas y Dependientes, Consejos Nacionales, Regionales, Fondos Nacionales y Sectoriales, conforme lo determinan los artículos: 226 de la Constitución Política, 3 de la Ley de Descentralización y 2 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, constituyen las Entidades que transferirán progresivamente las competencias, atribuciones, responsabilidades y recursos de que son titulares.

Los Gobiernos Provinciales Autónomos representados por los Consejos Provinciales, las Municipalidades, las Juntas Parroquiales Rurales y cuando se integren de acuerdo a la ley, las Administraciones de las Circunscripciones Territoriales Indígenas y Afroecuatorianas; conforme lo señalan los artículos: 224, 225, 226 y 228 de la Constitución Política de la República, 3 de la Ley de Descentralización del Estado y de Participación Social y son las receptoras de las competencias y recursos.

El Consejo Nacional de Modernización del Estado, CONAM, a través de la Unidad de Descentralización del Estado Ecuatoriano - UDEE (Art. 34 Ley de Modernización del Estado) es la entidad que coordina, facilita y supervisa el proceso desde el punto de vista legal, técnico, normativo y operativo, por lo que si las JPR's, optan por la transferencias de competencias deben coordinar primeramente con este Organismo Estatal para comenzar este proceso de descentralización.

Es necesario señalar que el CONAM no podrá emitir restricciones alguna sobre los proyectos de descentralización, tampoco podrá condicionar, limitar, suspender ni oponerse en forma alguna a la formulación, programación, ejecución y evaluación de los programas de descentralización, lo que podrá es emitir asistencia y asesoramiento técnico.

El Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador, CONCOPE y la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, AME, como entidades que ejercen la representación y coordinan la acción de los Gobiernos Provinciales y Municipalidades, respectivamente, serán los responsables de asesorar, coordinar, supervisar y controlar la real y efectiva transferencia de las competencias, atribuciones, responsabilidades y recursos a favor de sus asociados, así como garantizan que el proceso no se revierta, esta labor la realizan en coordinación con el CONAM. En el caso de las JPR's esta función le compete a la CONAJUPARE, por lo que es necesario se realice las reformas pertinentes al Plan Nacional de Descentralización y las leyes de Modernización, así como de Descentralización y Participación Social.

Adicionalmente, existen otras Instituciones o Agencias de Cooperación Técnica y Organizaciones No Gubernamentales . ONG's, que generalmente brindan asistencia técnica y financiera para seguir con estos procesos de Descentralización.

La Sociedad Civil, en cualquier nivel de su organización o asociación (agrupaciones, sindicatos, gremios, colegios profesionales, entre otros), que involucra su participación en el proceso de descentralización, aspecto que constituye una fortaleza en las JPR's, toda vez que, es un poder potencial del que disponen estas instituciones para involucrar a la ciudadanía en el desarrollo parroquial rural, como parte de uso efectivo de las bondades de la democracia participativa.

En menor grado se puede indicar: la Comisión Especial de Descentralización del Congreso Nacional, como el órgano legislativo responsable de tramitar en primera instancia los proyectos de leyes vinculadas al proceso de Descentralización; y, que además está facultada para a través de comparecencias de los Ministros y funcionarios de la Función Ejecutiva exigir la rendición de cuentas respecto de la ejecución del Plan de Descentralización en el País, es aquí donde las JPR's

conjuntamente con el CONAJUPARE deben exigir las reformas legales pertinentes para que se incluyan en las leyes enunciadas su participación.

La Comisión Nacional de Descentralización y Autonomías, como cuerpo asesor en temas de descentralización, autonomías y circunscripciones territoriales de la Presidencia de la República.

Los Partidos Políticos debidamente legalizados, como fuerzas políticas que orientan el accionar público en el país.

Centros de Educación Superior, cuyo apoyo está dirigido al fortalecimiento institucional de las entidades involucradas directamente en el proceso de la descentralización.

2.2.5.4 Convenios de Descentralización

La Trigésima Segunda Disposición Transitoria de la Constitución Política y los artículos 1, 3, 5, 7, y 34 de la Ley de Modernización del Estado, el proceso se ejecuta a través de la elaboración y ejecución de planes anuales de descentralización, los mismos que el Presidente de la República informará anualmente el Congreso Nacional.

Al respecto, la Comisión Nacional para la Descentralización, las Autonomías y las Circunscripciones Territoriales, elaboró, conjuntamente con el Consejo Nacional de Modernización del Estado, CONAM el primer Plan Nacional de Descentralización que fue expedido con Decreto Ejecutivo No. 1616, publicado en el R.O. No. 365 del 10 de julio del 2001, documento meramente referencial para los involucrados en este proceso y que en la actualidad solo se ha constituido en letra muerta sin aplicación.

El instrumento mediante el cual se concreta el traspaso de transferencia definitiva se denomina *Convenio de Transferencia de Competencias y Recursos*, como lo determina los artículos 12, 13 y 14 de la

Ley de Descentralización y Participación Social, así como 3 de su Reglamento General.

Lo suscriben, el Presidente de la República, el Ministro o la máxima autoridad del Organismo Central que transfiere sus funciones, el Ministro de Economía y Finanzas quien abaliza la entrega de recursos y los representantes legales de los Gobiernos Seccionales Autónomos.

Los procedimientos para la elaboración del Convenio son:

1. Negociación voluntaria entre las Entidades del Gobierno Central y los Gobiernos Seccionales Autónomos (incluye a las JPR's), donde se Identifica las funciones, competencias, atribuciones, responsabilidades y recursos a transferirse, así como los compromisos que asumirán las partes (demandas y ofertas).

En esta fase se coordina y trabaja con el CONAM, el AME (en caso de Municipios), CONCOPE (caso de Consejos Provinciales) o CANAJUPARE (en caso de las Juntas Parroquiales Rurales), así también se puede acudir al asesoramiento y asistencia financiera de ONG's como GTZ, Servicio Holandés y otros.

Definido las transferencias a ser delegadas, el Ministerio expedirá el correspondiente Acuerdo Ministerial y por su parte el Gobierno Seccional dictará una Resolución en la que se recoja los acuerdos a los que se ha llegado mutuamente (Arts. 2 y 3 del Reglamento a la Ley de Descentralización).

Una modalidad de estos Convenios es que pueden ser muy generales conforme lo ordena el Art. 6 del Reglamento a la Ley de Descentralización del Estado, para en lo posterior concretar los detalles en convenios específicos de transferencia de competencias.

Ejemplo de esto son los Convenios suscritos el 6 de marzo del 2001 entre los 22 Prefectos Provinciales y los Ministerios de Ambiente, Agricultura, Obras Públicas y Turismo.

Definido las demanda y ofertas a ser descentralizadas, se elabora el objeto de la ronda de negociaciones en el cual constan la descripción de las competencias, atribuciones, responsabilidades y recursos (financieros, humanos, materiales y tecnológicos) que se transferirán a los Gobiernos Seccionales Autónomos, donde se indican procedimientos, plazos, condiciones generales que faciliten las transferencias y la concreción de los convenios individuales de transferencias, fortalecimiento institucional, la labor lo desarrollan el CONAM, los delegados del Ministerio involucrado, los Entidades de asesoramiento y representante de los Gobiernos Seccionales. (Art. 6 del Reglamento a la Ley de Descentralización y Convenio de Promoción de Transferencia de Competencias).

2. Negociación forzada con base al marco jurídico y administrativo vigente, esto ocurre cuando una de las partes o actores solicita la transferencia de competencias (generalmente lo hace el Gobierno Seccional Autónomo) independientemente del criterio que asuma la parte contraria.

Para lo cual el Consejo Provincial, Municipal o Parroquial, de manera individual o colectiva, identifican y acuerdan mediante Resoluciones las competencias, funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos que a su juicio deben ser transferidos por parte de los Ministerios o Entidades de la Función Ejecutiva. (Arts. 2 y 3 del Reglamento a la Ley de Descentralización)

La solicitud de contener: a) la descripción de las competencias, atribuciones, funciones y responsabilidades a ser transferidas; b) los términos del Convenio de Transferencia de Competencias y Recursos, c)

la parte pertinente del Acta de la Sesión en la que conste la Resolución del Gobierno Seccional en la cual se declara la voluntad de asumir las nuevas competencias, así como la capacidad operativa para asumir tales funciones³¹.

Recibida la solicitud, la autoridad del Ministerio o máxima autoridad del Organismo del Gobierno Central, deberá dar viabilidad a la solicitud de descentralización de competencias formulado por el Organismo Seccional, en un plazo de 30 días. Es decir 30 días hábiles e improrrogables (Ref. Art. 8 de Reglamento a la Ley de Descentralización y Participación Social)

Con la aceptación expresa (en caso de la que solicitud sea atendida) o tácita (cuando el Ministro o Autoridad máxima no de contestación en el término señalado) las partes designarán delegados para acordar los términos del Convenio de Transferencia de Competencias y Recursos, para lo cual se acude a la asistencia técnica que debe brindar el CONAM, la AME, el CONCOPE y el CONAJUPARE, en sus respectivas jurisdicciones.

En el supuesto que la máxima autoridad del Organismo Central luego de transcurrido los 30 días hábiles contados desde la fecha de presentación de la solicitud, no designare delegado, entrará en vigencia el Convenio por el Ministerio de la Ley, en los términos que consten la solicitud presentada por los Gobierno Seccional Autónomos. En cuyo caso, la máxima autoridad del organismo receptor de las competencias y los recursos dirigirá una solicitud al Ministro de Economía y Finanzas, para que ejecute la transferencia de los recursos que correspondan a las competencias, funciones y atribuciones que asumirá, de conformidad con el numeral 4 del Art. 232 de la Carta Magna. La misma que deberá ser atendida en el término de treinta días; caso contrario el Gobierno

³¹ Ref. Ley de Descentralización y Participación Social, su Reglamento, Arts 12 de la Ley, 3, 5, 8, 9 y 10 del Reglamento.

Seccional Autónoma pedirá la intervención de la Procuraduría General del Estado, quien actuará conforme lo dispone su Ley Orgánica. (Ref. Art. 11 del Reglamento a la Ley de Descentralización).

Una vez que se suscriban los Convenios de Transferencias de Competencias y Recursos en cualquiera de sus dos modalidades indicadas, el documento lo legaliza el Presidente de la República, el Ministro o la Autoridad máxima del Organismo Central, el Ministro de Economía y Finanzas; y los representantes legales del Gobierno Seccional Autónomo³².

Suscrito por las partes el o los convenios de transferencia de competencias, entrarán en vigencia inmediata, sin perjuicio de su publicación en el registro oficial.

Igualmente si el Convenio entro en vigencia por el Ministerio de la Ley o por cuanto se ha dado por aceptado en los términos constante en la solicitud presentada; esto es, sin el acuerdo o firma del Ministro o autoridad del Gobierno Central, entrará inmediatamente en vigencia, sin perjuicio de su publicación en el registro oficial. (Ref. Art. 7 del Reglamento a la Ley de Descentralización y Participación Social)

2.2.5.5 Plan Nacional de Descentralización

El presente plan de descentralización ha sido preparado al tenor de las disposiciones constitucionales (Arts. 1, 225, 226) de la Carta Magna, así como a pedido formulado por la Comisión Nacional de Descentralización, Autonomías y Circunscripciones Territoriales, con base en la información técnica presentada por la Unidad de Descentralización del CONAM, pretende cambiar la estructura estatal basada en sectores por una que considera los aspectos territoriales³³, esto es, pasar de un Estado estructurado por delegación desde el poder central a otro basado en la

³² Ley de Descentralización y Participación Social, Art 12, Reglamento General de la Ley, Art. 4

³³ Lautaro, Ojeda Segovia, Estado del Debate sobre Descentralización y Autonomías, PNUD, octubre del 2001

representación, donde la autoridad, es elegida por votación popular, como consecuencia de cambiar el régimen dependiente seccional por el régimen seccional autónomo de la división administrativa y territorial del Estado.

El Plan precisa tres propuestas: a) difundir las experiencias que vayan produciéndose en provincias y cantones y por que no en las parroquias rurales; b) fortalecer a los Gobiernos Seccionales para que generen capacidad de gestión; y c) descentralizar a partir de una concertación participativa con los actores del proceso como se señaló anteriormente.

La aplicación del Plan responde a cuatro preguntas básicas:

¿Qué descentralizar?

¿A quién descentralizar?

¿Con qué recursos descentralizar'?

¿,Cómo descentralizar?

Aspectos que se han revisado en los temas anteriores

Así también el Plan precisa un conjunto mínimo de competencias que se pueden transferir desde los diferentes sectores del gobierno; contempla una parte operativa y una estratégica a cargo de la Comisión de Descentralización, el CONCOPE y la AME, aquí debe incluirse la CONAJUPARE, para ayudar y asesorar a las JPR's.

La Constitución establece por principio que todas las áreas se pueden descentralizar a acepción de la defensa y la seguridad nacionales, la dirección de la política exterior y las relaciones internacionales, así como la política económica y tributaria del Estado, la gestión del endeudamiento externo y aquellas que la Constitución y Convenios Internacionales expresamente excluyan.

Las características del Plan, puede resumirse en tres aspectos: a) la diversidad, b) la descentralización como un mecanismo flexible y c) la

interrelaciones entre actores, tanto del Gobierno Central y los Organismos Seccionales.

A pesar del importante conjunto de normas legales que animan la descentralización y establecen las condiciones para su aplicación, es evidente su retraso, al no llevarse a la práctica estos marcos legales, prolongado la situación de ineficiencia estatal, de creciente inequidad geográfica y de divorcio entre los representados y sus representantes.

Dentro de las fases de la ejecución del Plan, la más importante constituye el Fortalecimiento Institucional, a través de programas de capacitación y asistencia técnica, estará a cargo del CONAM, AME y CONCOPE, como se ha señalado también debe incluirse a la CONAJUPARE.

La Comisión Nacional de Descentralización, Autonomías y Circunscripciones Territoriales, se encargará de vigilar, evaluar y realizar el seguimiento del proceso de transferencia de responsabilidades, competencias, atribuciones y recursos, aspecto que en la actualidad se cumple parcialmente.

2.2.6 Enfoque actual sobre Descentralización y democracia

La Descentralización es un proceso político que involucra a toda la Nación por encima de las ideologías grupales o partidistas, busca la transferencia efectiva de atribuciones y recursos del Gobierno Central a las Entidades Seccionales Autónomas, a fin de que estas tengan plena capacidad de decisión, financiamiento y ejecución del ejercicio de su autonomía consagrada en la Constitución

En el proceso de modernización la descentralización permite el logro de los siguientes objetivos nacionales:³⁴:

³⁴ Castillo, José Bolívar, Descentralización del Estado y Articulación del Espacio Nacional, Tercera Edición, Loja, 2002

- Integración del país, al enfrentar la actual bipolaridad del Heartland o núcleo vital bicéfalo producto de la centralización regionalista de Quito y Guayaquil.
- Aprovechar integralmente las potencialidades humanas y materiales del país, procurando una mejor ubicación de las actividades socio-económicas de cada región
- Encontrar respuestas a las necesidades básicas de las comunidades mediante la elevación de la capacidad de gestión de los gobiernos locales.
- Permite ampliar los niveles de participación de la comunidad en el entendimiento de sus propios problemas, profundizando y ampliando la base de sustentabilidad del sistema democrático.
- Facilitará la racionalización y eficiencia de la administración pública, evitando la duplicidad de trámites y duplicidad de funciones entre los diferentes niveles de gobierno.
- Acerca la institucionalidad del Estado a la sociedad civil, con el fin de combatir la pobreza, el desempleo, el analfabetismo, la mortalidad entre las principales, a través una adecuada focalización del gasto social, participación comunitaria y la incorporación de la población en los procesos productivos, fundamentos que constituyen potencialidades en los integrantes de las JPR's.

Por lo anotado la descentralización toca aspectos esenciales de la estructura orgánica del Estado, por lo que no puede concebirse de manera aislada ni ejecutarse parcialmente, debe enfocarse de manera integral determinando con sencillez y claridad las atribuciones y los recursos que corresponden a cada nivel sea Dependiente o Autónomo, de ahí que no hace falta aprobar voluminosos cuerpos legislativos, sino contar con voluntad y energía política para transferir estas competencias.

Desde una visión alternativa la descentralización es una oportunidad para profundizar la democracia, la participación social en la redistribución del poder y la construcción de la ciudadanía, de manera que facilite la relación y solución a las demandas de las comunidades en los mismos lugares donde se presentan, esto no es más que un instrumento de democratización del Estado, lo que ayuda a una mayor equidad y disminuye las disparidades regionales³⁵

La Descentralización, no es otra cosa que devolver a la comunidad a sus propias organizaciones comunitarias, las atribuciones y facultades que le fueron paulatinamente arrebatadas por los afanes de control político del Estado centralista y sus propósitos incesantes y crecientes de suplantar a la sociedad civil.

No obstante, a lo indicado, cabe usted conozca que el gran obstáculo que debe imperar el proceso de descentralización, es el de la resistencia al cambio, usted ha de saber que, verbigracia, sólo al niño y, es más, cuando está sucio, le gusta y acepta con facilidad el cambio de pañal. La dificultad principal proviene del hecho de ser un obstáculo cultural y no meramente administrativo. Levantarlo significa introducir otra forma de ver el servicio público, la política y la relación estado-sociedad, por ello, se engañan quienes creen que la descentralización se produce por decreto.

Es un proceso difícil de entender y aplicar, pero es la alternativa más idónea que tienen los pueblos contra todos los males del centralismo.

La descentralización, concebida como un instrumento para mejorar las condiciones de vida de los ecuatorianos y no como un objetivo en sí, permite apreciar algunas de sus ventajas:

³⁵ Ramos, Mario, Sistematización de Metodologías de Planificación Local Participativa en Gobiernos Locales Alternativos, IAEN, Quito, 2002

La transferencia de la gestión de los servicios a las instancias locales permite aproximar la gestión y el control de los servicios a los beneficiarios y consiguientemente incrementar su efectividad.

Permite la solidaridad a distintos niveles, tanto para un desarrollo armónico del país como para una superación de las iniquidades territoriales y sociales.

Promueve una mayor democratización, nuevas formas de consulta y de participación social.

La descentralización arroja mejores resultados cuando las comunidades locales tienen un alto grado de participación.

Abarca los tres aspectos fundamentales: el político que busca un sistema más representativo y participativo; el administrativo con una redefinición de las competencias para los distintos niveles de gobierno; y el fiscal para alcanzar una redistribución más equitativa de los recursos estatales.

2.2.7 La Participación comunitaria en la descentralización.-

La Ley de Descentralización determina que la participación es el sistema por el cual se involucra activamente a todos los sectores sociales en la vida jurídica, política, cultural y económico del país, mediante la participación activa de la comunidad organizada se pretende mejorar la calidad de vida, promover la autogestión comunitaria y la cogestión como lo hace la Alcaldía del cantón Cuenca con las JPRs de ese cantón, de esta manera democratizan la gestión pública, a través de aplicar procesos de descentralización en el mismo nivel de gobierno seccional.

Esta participación se sustenta en los principios de democracia, equidad social y de género, pluralismo, respeto y reconocimiento a los

valores de los pueblos indígenas, negros y más grupos étnicos al incorporar la participación comunitaria en la gestión parroquial posibilita el enfrentamiento y solución de los problemas a través de la cogestión y se promueve la generación de iniciativas comunitarias como generadoras de sus propios recursos por medio de la autogestión, se propicia el acercamiento entre el gobierno local y su comunidad, se fomenta el control de la administración pública, se impulsa la coordinación y convergencia de recursos entorno a proyectos y programas de desarrollo local, se estimula el conocimiento y manejo de la cosa pública generando una conciencia ciudadana, con miras a entender, comprender e interpretar la gestión municipal, provincial y exigir la transparencia de sus finanzas con conocimiento pleno de las asociaciones civiles, grupos sociales y veeduría ciudadana.

La participación comunitaria en la gestión parroquial (económica, social) y por conocimiento puede ampliarse a la municipal y/o provincial, posibilita que los pobladores dejen de ser meramente observadores y objetos de intervención o manipulación política y se conviertan en los generadores de su propio desarrollo, es decir, dejen de ser objetos de la voluntad y acción de otros y se conviertan en sujetos que impulsan acciones colectivas, en definitiva que se vuelvan actores que con su acción modifiquen las relaciones sociales y de poder que condicionan su conciencia y su cultura.

De ahí que, debe ir al fortalecimiento de las capacidades de la comunidad para el manejo de la cosa pública y la correcta administración de la gestión local, buscando crear mecanismos de acceso a la información y transparencia parroquial a favor de la sociedad civil, su participación pasará a ser un instrumento o apéndice de la acción institucional del estado y de los sectores del poder político.

La participación ciudadana o comunitaria, para el sector rural, es entendida como el ejercicio real de ciudadanía, o el ejercicio efectivo de derechos y deberes, es uno de los mecanismos con que cuentan las JPRs por disposición de la Ley Orgánica y Reglamento de las Juntas Parroquiales Rurales . JPR's. Estas 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 JPR's, 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.

En el ámbito del 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.

CAPITULO III

EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

3.1 El Presupuesto Participativo - PP

El Presupuesto Participativo - PP, como metodología de gestión pública participativa, ganó importancia internacional a raíz de la experiencia experimentada en los Municipios de Porto Alegre donde logro bajar la tasa de mortalidad infantil de 19 a 12 mil nacidos vivos, entre 1989 y 2000, al igual que Icapuí, ubicados en la región sur y noroeste de la República de Brasil respectivamente donde se alcanzó resultados similares.

El Presupuesto Participativo es la posibilidad concreta de los habitantes de los distintos barrios de la ciudad de definir en detalle y democráticamente el destino de los fondos públicos. En el caso municipal decidir que tipo de infraestructura desea crear o mejorar y la posibilidad de seguir de cerca la evolución de los trabajos y el uso de los recurso financieros. Este esquema hace imposible cualquier desvío de fondos o abuso y las inversiones corresponden exactamente a los deseos de la mayoría de la población de los distintos barrios. Esta experiencia se efectúa en una atmósfera de total libertad democrática. En la ciudad Brasileira de Porto Alegre donde se esta aplicando con éxito desde 1989 mereció el premio de la ONU y reconocimiento del banco mundial como instrumento eficaz de gestión publica e implementado a partir de esa experiencia en países de Europa y América.

El Presupuesto Participativo implica un cambio en las bases consultivas de las formas de dominación política tradicional y de una cultura política basada en el clientelismo, la tutela y el patrimonialismo político. El desafío es la construcción de una ciudadanía activa que se configura como elemento determinante para la consolidación de sujetos ciudadanos, poseedores de derechos y deberes. En síntesis aplicar el Presupuesto

Participativo es devolver la palabra y el poder a la gente y el resultado es que cada día hay mas personas decididas a exigir el cumplimiento de las determinaciones generales.

Otras pequeñas y grandes ciudades brasileñas adoptaron la estrategia del PP con resultados positivos en la cobertura de los servicios básicos insatisfechos, calidad de servicios sociales y sobre todo en el mejoramiento de las condiciones de vida de los niños y niñas de estas localidades.

El Presupuesto Participativo significa la voluntad política de un gobierno (municipal y/o parroquial) para ceder poder discrecional, de una forma sistemática, transparente y equitativa, en la definición del gasto público a favor de la voluntad directa de la ciudadanía.

El Presupuesto Participativo propone una ruptura con el modelo patrimonialista y la construcción de un Estado ciudadano, mediante la combinación de la democracia representativa originada en el voto popular y la democracia directa, oriunda de la participación ciudadana. El poder de decisión ya no se concentra en el Ejecutivo y Legislativo, se da en forma compartida con la sociedad civil.

Conocer valiosas experiencias nacionales e internacionales sobre este tema, intercambiar lecciones y logros, identificar los límites y las situaciones críticas de una propuesta que pueda incidir realmente en la equidad, merece este espacio de reflexión y decisión.

3.1.1 La experiencia de Porto Alegre

En Porto Alegre, quien decide el destino del presupuesto público es la población, por medio del Presupuesto Participativo . PP, implantado en 1989 por la administración ciudadana. Hasta el 2001, un promedio de 45 mil

personas cada año se reunieron en 32 asambleas regionales y 12 temáticas, divididas entre la primera y la segunda ronda.

En el año pasado el proceso de participación ciudadana fue simplificado por el grupo de trabajo y modernización del PP, con la aprobación del Consejo del Presupuesto Participativo - COP.

Hoy en día, los debates y definiciones de las prioridades para los municipios en el COP 2003 comienzan con las reuniones preparatorias en marzo y abril y continúa con una ronda única, en abril y mayo. Otro cambio fue la realización de la Asamblea Municipal, en junio. La simplificación del ciclo amplía el debate comunitario correspondiente a las inversiones en la ciudad.

Estos y otros cambios aprobados por el COP no significan que el PP es ahora un proceso acabado. Señala que debe adecuarse periódicamente a las necesidades locales, buscando siempre un formato facilitador y ampliador del debate entre el gobierno local y la población.

Después de 10 años de implementación en la ciudad de Porto Alegre, Estado de Río Grande do Sul, Brasil, el presupuesto participativo comienza a ser relativamente conocido a nivel internacional, en particular entre los especialistas de planificación regional y de ciudades y entre politólogos y sociólogos interesados en nuevas experiencias democráticas a nivel local.

Se publicaron documentos en revistas especializadas de todo el mundo y se realizaron conferencias sobre el tema. Asimismo, el presupuesto participativo se ha constituido en tema de investigación y análisis entre expertos y estudiantes. Además, diversas organizaciones internacionales, como las Naciones Unidas, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, lo han considerado un ejemplo de mejores prácticas en la toma de decisiones gubernamentales.

Por otra parte, muchas ciudades de Brasil y del resto de América Latina, así como ciudades de España, Francia y Sudáfrica, entre otras, han estado utilizando la experiencia de Porto Alegre como fuente de inspiración para desarrollar distintos tipos de procesos participativos relacionados con cuestiones presupuestarias.

La imagen pública del presupuesto participativo ofrece buenas razones para justificar la atención que ha estado recibiendo. En primer lugar, parece ser un proceso concreto de democracia participativa que efectivamente involucra a muchos ciudadanos en el debate y la toma de decisiones públicas. En segundo lugar, el presupuesto participativo parece haber estimulado el desarrollo de una sociedad civil activa en Porto Alegre. En tercer lugar, parece ser un instrumento efectivo para promover una mejor distribución de los recursos de la ciudad, favoreciendo al sector de la población que se encuentra en peor situación económica.

En cuarto lugar, parece haber mejorado el desempeño gubernamental en su totalidad en lo relativo a la prestación de servicios a los ciudadanos, incrementado así la eficiencia de la gestión pública.

En quinto lugar, parece haber logrado una notable reducción de las prácticas de corrupción y clientelismo, las cuales, como es de público conocimiento, están muy difundidas en Brasil y América Latina.

En qué medida estas imágenes se corresponden con la realidad, se convierte evidentemente en motivo de debate. Sin embargo, lo concreto es que existe un gran consenso entre los politólogos y sociólogos.

Así como entre los líderes políticos brasileños, en que el los Trabajadores en la ciudad de Porto Alegre y en el Estado de Río Grande do Sul. El Partido de los Trabajadores ha estado al frente del gobierno de Porto

Alegre durante casi diez años, ganando tres elecciones para el cargo de alcalde de la ciudad en tres períodos de cuatro años, siempre con candidatos distintos. Asimismo, sucesivos sondeos han demostrado que los gobiernos del Partido de los Trabajadores han recibido un fuerte apoyo de la población, oscilando entre un 55% y un 75%. El éxito del Partido de los Trabajadores no se limita a la ciudad de Porto Alegre, ya que también ganó la gobernación de Río Grande do Sul en las últimas elecciones del 26 de octubre de 1998.

Por lo tanto, es indispensable hacer un exhaustivo y cuidadoso análisis del presupuesto participativo. El presente ensayo tiene como objetivo enriquecer este debate, pero de manera muy delimitada. Si bien hará una inevitable referencia a los aspectos históricos del proceso y a su dinámica, el objetivo no será ni describir el proceso ni discutir todos sus elementos.¹ Lo que se hará es analizar, a modo de introducción, el proceso del presupuesto participativo a la luz del principio de legitimidad democrática y del criterio de desempeño de la gestión administrativa.

Estos dos aspectos parecen absolutamente esenciales para comprender mejor esta experiencia, analizar su potencial y examinar las posibilidades de usar procesos similares en otros gobiernos locales y de expandirlos a otros niveles de gobierno.² El primer aspecto consiste, ante todo, en determinar en qué medida el presupuesto participativo representa un efectivo avance respecto del principio de legitimidad democrática.³ La respuesta a este interrogante no es para nada sencilla.

Como sabemos, existe una gran controversia sobre las diferencias y las ventajas comparativas entre las democracias representativas, las directas y las participativas.

Además, las pruebas empíricas observadas hasta ahora parecen confirmar las ideas que plantean que otras formas de democracia (que no

sean representativas) son impracticables (debido al tamaño y la complejidad de la sociedad moderna) o poco deseables (porque sus consecuencias prácticas son la manipulación en el mejor de los casos y el totalitarismo en el peor de los casos).

En este contexto, el abordaje de este tema cobra importancia no sólo para tratar con profundidad la práctica del presupuesto participativo, sino también para investigar las posibilidades de construir un marco teórico más sólido y sustancial para nuevas formas de democracia.

El segundo aspecto consiste en determinar en qué medida la experiencia del presupuesto participativo contribuye, o al menos no obstruye, al mejoramiento de la gestión administrativa de la Municipalidad de Porto Alegre.⁵ La respuesta a este interrogante tampoco es sencilla.

Por el contrario, la idea general arraigada en muchos influyentes teóricos del estado y encargados de planificación es que la complejidad y la especialización de funciones del estado moderno no son compatibles con la participación ni con la opinión de los ciudadanos comunes. Por otra parte, una de las fortalezas de la democracia representativa es precisamente que requiere un tipo de participación (limitada al voto) en los asuntos políticos que resulta compatible, al menos en teoría, con el aislamiento de la gestión administrativa de la intervención de los ciudadanos comunes. Por ello, encarar este problema es fundamental para examinar la compatibilidad de nuevas formas de democracia con la competencia gubernamental. Está de más decir que se trata de un tema crucial en lo referente a las prácticas de gestión. Por otra parte, Cohen y Roger (1995) no se equivocan al destacar que es necesaria la competencia del estado para mantener la confianza en el proceso democrático.

Con el fin de abordar estos dos amplios problemas, en la primera parte de este trabajo se analizarán los principios y las instituciones en los cuales se basa la experiencia de Porto Alegre y cuáles son los conflictos que éstos plantean en la teoría y en la práctica del debate entre la democracia participativa y la representativa.

En la segunda parte, se tratará el desempeño gubernamental sobre la base de (1) el desempeño financiero, (2) la cobertura y la calidad de (algunos) servicios prestados, (3) el desempeño redistributivo y (4) la eficiencia administrativa.

Sin embargo, la principal preocupación al tratar el tema del desempeño gubernamental no es tan sólo analizar los resultados alcanzados en función de estos indicadores, aunque también se hará una breve mención al respecto. El foco central será, en cambio, tratar de entender si el gobierno de Porto Alegre ha sido capaz de coordinar la participación con las decisiones técnicas en el proceso del presupuesto participativo y cómo logró hacerlo. En la tercera parte y con la ayuda de los conceptos de sociedad civil y esfera pública, se analizará de qué manera es posible articular estas dos formas de democracia en la noción de democracia radical.

3.1.2 Las Bases del Presupuesto Participativo - PP

Base geográfica.- que está constituida por la división de la ciudad en regiones o parroquias, esta división regional fue el resultado de un acuerdo entre el gobierno y el movimiento comunitario, concretado en 1989, que tomó en cuenta los criterios de afinidad política y cultural entre la población.

Sobre esta base regional, la población levanta sus necesidades eligiendo cuatro prioridades temáticas entre trece: saneamiento básico, vivienda, vialidad, educación, asistencia social, salud, transporte y circulación, áreas de recreación, deporte y recreación, iluminación pública,

desarrollo económico, cultura y saneamiento ambiental; y jerarquiza sus obras y servicios en cada tema. La comunidad hace el diagnóstico de sus necesidades por región.

Base Temática.- que abarca cinco plenarias temáticas que no son realizadas por regiones sino por tema, su implementación tuvo como uno de sus objetivos, la ampliación de la participación hacia otros sectores de la sociedad, sindicales, empresarios, comerciantes, agricultores, estudiantes y ciudadanos en general, que aún no había sido incorporados al proceso de discusión del Presupuesto Participativo.

Dentro de esta base fue fundamental dar una nueva dimensión al proceso de PP, profundizando la discusión del planeamiento global de la ciudad y de las políticas sectoriales por área, de esta forma la población pasó a discutir y decidir, conjuntamente con el gobierno, no solo las inversiones regionales y las obras estructurales para toda la ciudad, sino también las políticas de los servicios y la discusión de la totalidad del presupuesto público, la ciudadanía de las regiones comenzó a frecuentar las reuniones temáticas, buscando soluciones para los problemas estructurales de la ciudad.

La base temática, en la cual la población discute y prioriza obras estructurales, proyectos y directrices de servicios, está integrada por los siguientes temas: transporte y circulación, salud y asistencia social, educación, cultura y esparcimiento, desarrollo económico y tributación, organización de la ciudad y desarrollo urbano (subdividido en saneamiento y ambiente, vivienda y urbanismo).

Gobierno, programa de gobierno y base temática.- el gobierno también es parte del proceso de discusión del PP, en las diversas reuniones que tienen lugar en las regiones y en las temáticas, las secretarías y departamentos prestan información técnica para complementar la discusión

de la población, también, presenta las propuestas de programa de gobierno para las obras estructurales, proyectos y servicios. El sector de planificación y de hacienda, presenta los grandes agregados de gastos y de ingresos estimados para el año siguiente.

3.1.3 Dinámica y funcionamiento del Presupuesto Participativo

Se fundamenta según los meses de las reuniones preparativas en marzo y abril y constituye las reuniones preparatorias

Reuniones Preparatorias.- son reuniones de articulación y preparación en las regiones y micro regiones, temáticas, etc. Las reuniones son convocadas con anterioridad a través de los medios de comunicación, folletos, propaladoras, que son abiertas a la participación del público en general, de cualquier ciudadano independientemente si pertenece o no a alguna entidad u organización.

La pauta de trabajo tiene la siguiente dinámica:

- “ Rendición de cuentas
- “ Presentación del Plan de Inversión
- “ Presentación del PP del Estado
- “ Discusión de las prioridades temáticas
- “ Criterios para la fila de consejeros
- “ Presentación del Reglamento Interno, criterios generales y técnicos

Concluida esta, se pasa a la ronda única en abril y mayo.

Ronda Unica.- en estas reuniones la población elige de manera directa, en cada una de las regiones y temáticas, dos consejeros titulares que tienen un año de duración, pudiendo haber una reelección consecutiva y dos suplentes para representarlos en el Consejo del PP, según el Reglamento Interno del PP

Son electos 32 consejeros titulares en las 16 regiones y 10 consejeros en las 5 plenarias temáticas, con sus respectivos suplentes, en este momento, la población, que realiza el proceso de democracia directa y que ya eligió sus prioridades delega su representación a estos consejeros para que elaboren en cogestión con el gobierno el presupuesto público y el plan de obras y servicios para el año siguiente.

La pauta de trabajo tiene la siguiente dinámica:

- “ Elección de las Prioridades Temáticas
- “ Elección de los Consejeros
- “ Definición del número de delegados
- “ Rendición de cuentas
- “ Elección de los delegados
- “ Jerarquización de obras y servicios
- “ Deliberación de las demandas
- “ Los delegados revisan las demandas solicitadas y se determinan las prioridades

Asamblea Cantonal Ë Municipal.- es la posesión de los nuevos consejeros del PP, elegidos en las asambleas regionales, temáticas y que se conforman de la siguiente manera: un representante de la Unión de Asociaciones de Moradores de Porto Alegre, un representante del Sindicato de Municipalidades de Porto Alegre, dos funcionarios públicos, estos forman parte del Consejo pero no tienen derecho a voto.

Aquí se entrega el listado jerarquizado de las obras y servicios determinado por la comunidad de cada una de las regiones de la siguiente forma:

- Un documento con las cuatro prioridades temáticas más importantes para la región, decididas por la población, elegidas entre 13 ternas como

saneamiento básico, vivienda, vialidad, educación, asistencia social, salud, transporte y circulación, áreas de recreación, deporte y recreación, iluminación pública, desarrollo económico, cultura y saneamiento ambiental.

- Un formulario con cada una de las demandas elegidas por tema, conteniendo la descripción, dirección y jerarquía de la obra o servicio.
- La comunidad de cada una de las plenarias temáticas entrega al Gabinete de Planeamiento un documento sistematizado con, las directrices y prioridades sectoriales de servicios y obras estructurales.

Análisis de las demandas y montaje de la matriz presupuestaria.-

se desarrolla en los meses de julio a septiembre donde el grupo de gobierno y el Gabinete de Planeamiento, compara nuevamente las prioridades de las regiones y las temáticas con las propuestas presupuestarias que volvieron de los sectores de gobierno y elabora la matriz presupuestaria que servirá de base para la propuesta presupuestaria del ejercicio siguiente.

En este período, esta nueva matriz presupuestaria entra en proceso de discusión y deliberación en la junta financiera, coordinación de gobierno y en el plenario de secretariado, detallando programas de servicios y de inversiones.

Votación de la Matriz.- discusión y votación de la matriz presupuestaria y de la distribución de recursos para las regiones y temáticas en el Consejo de Presupuesto Participativo.

Detalle del Plan de Inversión y Servicios- presentación y votación de la propuesta del Plan de Inversiones basado en el análisis técnico y financiero de las demandas de obras y servicios en los foros de los

delegados regionales y temáticos, con la presencia del Gabinete de Planeamiento y otros sectores.

Discusión en los foros regionales y temáticos de los cambios al reglamento interno, criterios generales y técnicos.

Presentación del Plan de Inversiones y de las votaciones de los foros regionales y temáticos en el Consejo de Presupuesto Participativo y estimación de los recursos, se realiza de octubre a diciembre de cada año.

3.1.4 Elaboración de la Matriz Presupuestaria.

Todas las demandas de obras y servicios entregadas por las regiones en los formularios son ingresadas en el sistema de Gerencia de proyectos, que esta integrado por todas las secretarías y departamentos cuyo acceso es en línea.

A partir de este momento, las demandas pasan a ser analizadas desde el punto de vista técnico, legal y financiero en función de la elaboración del presupuesto y del plan de inversiones gabinete. De planificación . GAPLAN al recibir las cuatro prioridades temáticas de cada región procede a un calculo ponderado con el resultado de este calculo las tres prioridades temáticas que sumaren mas puntos serán las primeras prioridades de las dieciséis regiones de la ciudad, de esta forma se tiene un indicador de planeamiento para la asignación de recursos financieros destinados a obras y / o servicios para la ciudad.

El segundo indicador es el resultado del análisis de los documentos sistematizado entregados por las cinco plenarias temáticas.

El tercer indicador corresponde a las necesidades del gobierno para mantener los niveles de servicios a la población, como educación, salud, vialidad, saneamiento etc, estos gastos son considerados fijos porque su

desatención llevara a un corte en la supresión de servicios fundamentales a la ciudad.

3.1.5 Términos Utilizados en el Presupuesto Participativo

Asamblea Municipal.- Se reserva espacio para la discusión de temas de carácter general.

Centro Administrativo Regional (CAR).- Sector de descentralización política y administrativa de la alcaldía. Además de organizar regionalmente el proceso de PP atiende a las demandas de servicio de las regiones actualmente son el numero de 8 distribuidos por la ciudad.

Consejeros.- Son los representantes de las regiones temáticas, que componen el consejo de presupuesto participativo. Son electos en sus comunidades regionales, el numero de dos titulares y dos suplentes para cada una de las dieciséis regiones y seis temáticas. La elección se realiza durante la ronda única, entre la segunda quincena de abril en el mes de mayo.

Consejo de Presupuesto Participativo (CCP).- Sector máximo de liberación del presupuesto Participativo (PP) que esta compuesto por los consejeros electos en las regiones o temáticas, por un representante de la Unión de las Asociaciones de Moradores de Porto Alegre (UAMPA) y uno del Sindicato de Funcionarios Públicos (SIMPA), además de dos representantes de la alcaldía que no tiene derecho al voto de las de liberaciones. El CCP planifica, propone , fiscaliza, y delibera sobre el conjunto de ingresos y gastos del presupuestos, también revisa anualmente el reglamento interno del OP.

Coordinador Regional del PP (CRPP) .- Es el representante de la alcaldía en las regiones. Es atribución del CRR acompañar las discusiones y definiciones sobre prioridad y obras para las regiones de la ciudad. También

auxilian en el proceso de ampliación del presupuesto participativo en el conjunto con el gabinete de planificación (GAPLAN).

Coordinar Temático del PP (CT).- Cumple las mismas funciones de los Coordinadores Regionales del PP, pero para las temáticas.

Coordinación de las Relaciones de la Comunidad (CRS).- Es el sector municipal responsable por la política de relación con la comunidad. También es el sector responsable por el proceso del PP, en conjunto con el GAPLAN.

Criterios.- Son las reglas aprobadas por el Consejo del Presupuesto Participativo, que se subdivide en criterios generales (que determina el procedimiento de la distribución de recursos para el conjunto de la ciudad) y técnicos (utilizados por los sectores de la Alcaldía para analizar demandas y verificar la viabilidad de las mismas).

Delegados.- Electos por la población en reuniones que se realizan en el periodo de mayo a julio en las regiones y temáticas en la proporción de un par cada diez participantes. Los delegados son los representantes directos de la población en el proceso de participación popular.

Demanda.- Es la obra o servicio definida por la población, de responsabilidad de la alcaldía.

Foro de Delegados.- Son reuniones del conjunto de delegados escogidos por la población. Estas reuniones pueden ser regionales o temáticas. Eventualmente, puede ser convocada una Asamblea general con todos los delegados para debatir un asunto de interés general.

Gabinete de planificación (GAPLAN).- El GAPLAN es responsable de la elaboración de la propuesta presupuestaria ley de directrices presupuestaria (LDP), por el plan plurianual y el plan de inversiones y servicios. El trabajo

resulta de las demandas de la comunidad y de las propuestas presentadas por el gobierno. También el sector responsable por la coordinación, elaboración y ejecución del Presupuesto del Municipio y junto con la coordinación con la comunidad, coordinada políticamente el proceso del PP.

Plan de Inversiones y Servicios (PI).- Es la publicación que contiene las demandas de obra y servicios definidas por la población en el PP y aprobadas por el consejo de Presupuesto Participativa.

Plan plurianual.- Establece las metas y directrices generales que orientan del gobierno cada cuatro años.

Asamblea Regional.- Reunión de moradores interesados por la discusión y definición de prioridades de una determinada región.

Asamblea Temática.- Reunión de los interesados en la discusión y definición de acciones, políticas, y obras temáticas de un determinado tema y de directrices globales para la ciudad. Como ejemplo de definición de prioridad temática es la reforma del Mercado Público (Demanda de la Temática de Desarrollo Económico y tributación) y la tercera Perimetral- la mayor obra en ejecución en Porto Alegre (Demanda por la Temática de Transporte y Circulación).

Propuesta Presupuestaria.- Previsión de ingresos y gastos, visando la ejecución en Porto Alegre, ejemplo la demanda establecida en la base Temática de Transporte y Circulación.

Reglamento Interno.- Conjunto de reglas que determina el funcionamiento del presupuesto participativo (PP).

Ronda Única.- Es el conjunto de reglas que determina el funcionamiento del PP quincena de abril extendiéndose en el mes de mayo. En estos

encuentro el gobierno rinde cuentas de las inversiones del año anterior, de manera escrita y audiovisual. Es durante la Ronda Única que la población elige prioridades para toda la ciudad, además de sus consejeros, y define el número de delgados, en la proporción de un para cada diez participantes de cada una de las dieciséis Asambleas Regionales del PP y seis Asambleas temáticas.

3.1.6 Hacia una democracia redistributiva.

Se basa en la presupuestación Participativa considerada como un proceso de toma de decisiones basado en reglas universales y criterios de justicia distributiva, aprobados por órganos e instituciones en los cuales las clases populares tienen mayoría representativa.

La selección de prioridades y obras incluidas en el plan de desarrollo cantonal o parroquial, se busca en base a objetivos y criterios transparentes definidos a través de un proceso complejo e negociación en las reuniones y mesas de concentración, su logro fundamental es haber cambiado la cultura política de las organizaciones comunales de un ambiente de protesta y confrontación a una de conflicto y negociación.

La preocupación de la naturaleza democrática de la distribución, hace de la PP la base de una democracia redistributiva, que está garantizada por una metodología de cálculo que se actualiza constantemente, donde se jerarquiza prioridades a las que se les cuantifica en recursos y cantidades de inversión determinados por objetivos y criterios transparentes donde la población, la superficie de la jurisdicción, su eficiencia administrativa y necesidades básicas insatisfechas definen el peso y puntaje que a su vez determina el grado de recursos al ser invertido, su objetivo es transformar las decisiones políticas en una distribución detallada de recursos.

La eficiencia redistributiva de la PP es plenamente confirmada, toda vez que el presupuesto es el instrumento básico del contrato político y de las

interacciones entre las Entidades estables, reflejado en la relación político . administrativo entre el estado y la ciudadanía. Por definición el presupuesto supuesto como fondo público y plan de acción gubernamental se convierte en el mecanismo central del control público sobre el Estado; por lo tanto, las decisiones presupuestarias son, por ende, decisiones políticas, sin embargo en una sociedad de corte autoritario y tradicional, presupuesto se convierte en una ausencia de contrato político, el mismo que es regido por mentalidades tecnoburócratas, que permiten la privatización clientelista de la decisiones públicas en cuanto a la asignación de fondos, aspectos más palpables en la mayoría de los gobiernos seccionales autónomos que por su interpretación constitucional de autonómicos manejan sus presupuestos en función de intereses personales o partidistas.

3.2 La participación ciudadana en Ecuador

Si bien en el Ecuador se cuenta con una institucionalidad democrática consolidada, que data de hace algunos años, en las ultimas épocas ha sido evidente el clamor de la ciudadanía organizada por la ampliación de la democracia, que vaya más allá de la participativa voluntad de cambio de las comunidades, soñando con un mundo diferente, con sociedades e instituciones diferentes, con una democracia diferente.

Para cimentar el desarrollo humano sostenible es necesario crear nuevas dimensiones políticas y culturales, donde se reproduzcan libremente las ideas y las experiencias, es una nueva dimensión de la democracia, multiplicadora de espacios de libertad, donde ser creativos respecto a la formulación e implementación de políticas de desarrollo local implica corresponsabilidad ciudadana y gestión publica, deberes y derechos, economía local, manejo adecuado de los recursos naturales, fortalecimiento del capital humano, social, natural, físico y financiero, gestión de población y ordenamiento territorial, equidad social, derechos humanos, políticos e institucionales, transparencia, anticorrupción, eficiencia en la administración

pública y civil, equilibrio entre democracia representativa y participativa, solo para mencionar algunos, estos desde los más pragmáticos hasta los más idealistas, implican cambios profundos en la cultura, significan que su logro es de largo plazo, pero también que la huella es profunda, lo importante es aprender a transmitirlo de generación en generación.

Algunos actores consideran que existe diferentes formas bajo la cuales pueden materializarse la participación ciudadana, comenzando por la esfera íntima o de familia para luego pasar a las asociaciones de trabajo voluntario, posteriormente a la conformación de movimientos sociales y finalizando con las formas de comunicación pública.

Sin embargo las actividades desarrolladas en el marco asociativo se ha este autogestionario, cooperativo o gremial no necesariamente constituyen acciones para la participación ciudadana en tanto estos suponga una relación en el banco y por ende la necesidad de inducir en el ámbito público.

Son diversos campos en los cuales puede darse la participación ciudadana principalmente aquellos que implican la defensa de intereses colectivos como la planificación, ejecución, y control de obras y actividades comunales, nacionales, control de la calidad de los servicios públicos defensa de los ciudadanos ante eventuales arbitrariedades y del proceso de tomas de decisiones bien se ha el sector nacional, local o parroquial.

La escritora investigadora guatemalteca Tania Valencia Prado dice : %
Es necesario crear mecanismos mas efectivos establemente mas orgánico dentro de los estados y consecuencia con características jurídicas e institucionales que la participación ciudadana no solo ocurra como un acontecimiento de cultura sino también como un proceso de ejercer el poder³⁶

³⁶ Municipio de San salvador, concepto extraído de la política de Participación Ciudadana, agosto del 2000

Es por esto la participación ciudadana nace de la sociedad civil para constituirse en una extensión política requiere la implementación de un proceso concertado entre los actores sociales y el listado que como resultado da un a verdadera democracia, esto difiere de la acción comunitaria tradicional, como las mingas o los proyectos de autoayuda, toda vez que emerge como un medio de difícil proceso de descentralización del estado, donde las respuesta de las sociedades locales fue inmediata la gestión local hoy en casi todos los rincones del país existe al menos una experiencia de participación ciudadana su consecutualización nace y se fortalece de la voluntad de cambio de las comunidades soñando con un mundo diferente sociedad he instituciones diferentes por ende una democracia diferente.

El Desarrollo Humano sostenible puede sientarse al crear espacios concebidos en nuevas dimensiones políticas y culturales donde se reproduzcan libremente las ideas, las necesidades y experiencias, donde ser creativo respecto a la formulación e implementación de políticas de desarrollo local implica corresponsabilidad ciudadana gestión pública deberes, derechos, manejo adecuado de los recursos naturales, desarrollo del capital humano, social, físico y fortalecimiento de la economía local así como la institucionalidad de sus organismo la transparencia de su gestión, y sobre toda la eficiencia en la administración pública y civil equilibrando la relación entre la democracia participativa y representativa.

La participación ciudadana es la intervención de la ciudadanía organizada en la actividad pública en tanto portadora de intereses sociales

3.2.1 Formas de participación ciudadana

La participación ciudadana en la gestión parroquial dependerá, en buena medida, de los niveles y alcances de cultura democrática y

organización social que se desarrolle en las parroquias, así como de la existencia de espacios y mecanismos institucionales que la hagan posible.

Las diferentes formas de participación ciudadana son:

- **Participación informativa-** es la información transparente y fluida, orientada al acceso de la actividad político administrativo.
- **Participación consultiva.-** es la capacidad de opiniones que sin ser vinculantes obligan al gobierno a tomar decisiones, constituye un mecanismo por el que el gobierno requiere de la opinión de la ciudadanía en su conjunto o de una parte de ésta para tomar una decisión que afecta los intereses del consultado.
- **Participación resolutive.-** es la toma de decisiones por parte de la ciudadanía, en la que esta adquiere el poder de decidir o influir en las decisiones para alcanzar acuerdos y consensos, aquí el gobierno transfiere a la ciudadanía el poder de decisión.
- **Participación en la ejecución.-** es la responsabilidad de la ciudadanía en la administración de recursos y la ejecución de las decisiones.
- **Participación fiscalizadora.-** es la contraloría ciudadana, que permite el seguimiento, ejecución de proyectos y la supervisión de la ciudadanía sobre la asignación y uso de los recursos propios y estatales.

3.3 La construcción del Gobierno Parroquial

En la actualidad las Juntas Parroquiales Rurales son la base de la estructura organizativa democrática del país, ya que son consideradas como las entidades más cercanas a la población Electa por elecciones directas constituyen la base de un proceso de desarrollo sostenibles, pues tienen la

responsabilidad de planificar, fomentar y sostener la participación ciudadana, ejerce el control social, hacer una gestión eficiente para empujar su legitimidad se basa en La comunidad a la que presentan y apoyan para que puedan resolver sus problemas, mediante acciones organizadas en la planificación parroquial.

Las Juntas Parroquial son el motor para mejorar la calidad da vida de su gente, para lograr que las fuerzas sociales asuman su responsabilidad en el desarrollo, para conseguir los servicios básicos, para lograr que la población mejore en su capacidad de trabajo y de vida. En este sentido, los Vocales y Presidentes de las Juntas Parroquiales deben ser ; pero, que son, ahora personas totalmente comprometidas y entregadas a impulsar el desarrollo parroquial y por ende local.

El 21 de Mayo del 2000 fueron electos por votación popular, 3.945 personas de distintas agrupaciones políticas que presentan y dan personería democrática a las 789 Juntas a nivel nacional. Esta elección, sumada a la aprobación de la ley Orgánica de las Juntas Parroquial Rurales, publicada en el R.O No. 193 de 27 de octubre del mismo año, configuran el marco político y que en concordancia con lo dispuesto por la Constitución que creo la institucionalidad como ente de derecho público, da la potencialidad de estos organismos sociales que acogen aproximadamente cerca del 45% de la población total del país.

Su historia se origina en la Colonia, desde inicio de la República, el Congreso General de la Gran Colombia de 1824 estableció que la Junta Parroquial es un organismo de base, vinculado a la municipalidad residente en la cabecera Cantonal. Así mismo en algunos momentos de la vida republicana, en varios cantones las Juntas Parroquiales han sido elegidas popularmente.

El reconocimiento para la Junta Parroquial Rural ha perdurado en la historia, con diferentes atribuciones y responsabilidades como realización de obras, manejo de recursos económicos, arbitraje, conciliación y control de los fondos destinados a las obras en su jurisdicción, la Parroquia ha sido concebida como un organismo auxiliar de la administración municipal, e intermediaria entre la población y las municipalidades.

La Constitución de 1998, aprobada por la Asamblea Constituyente, en su Art. 228, reconoce a las Juntas Parroquial Rurales como el primer nivel de los Gobiernos Seccionales Autónomos, cuyas disposiciones constitucionales se orienta a:

La posibilidad de la asociación para su desarrollo económico y social y para el manejo de los recursos naturales.

La necesidad de generar sus propios recursos y participar de las rentas del Estado, de conformidad con los principios de la solidaridad y equidad (Art.231 y 232), así como a participar de las rentas estables provenientes de la explotación e industrialización de recursos naturales no renovables que se realicen en sus territorios (Art.251).

Las JPR's se caracterizan en la situación actual por las siguientes Consideraciones:

Existe una valiosa heterogeneidad en la composición que representan la diversidad étnica, cultural ya que están conformadas por indígenas, negros, mestizos, campesinos y el 30% de representantes son mujeres. La tradición participativa y organizativa se expresan en estos grupos humanos que conviven en una misma jurisdicción.

Existe una decisión importante de numerosos dirigentes de las Juntas Parroquiales Rurales, para asumir responsablemente las atribuciones y

funciones que conlleva esta nueva organización, sobre la base de los que determina la Constitución y su ley.

Buena parte de los miembros de las JPR's reconocen poca experiencia en gestión, administración y presupuestación de los recursos públicos, en la prestación de servicios y búsqueda del desarrollo, programas y acciones de capacitación en los ámbitos públicos, social, económico, financiero y técnico.

Es notoria la preocupación por las fuentes de financiamiento que provienen de la transferencia de recursos desde el Gobierno Central y de los demás Gobiernos Seccionales.

Existe incertidumbre respecto de la voluntad y la decisión de los gobernantes nacionales, provinciales y municipales para apoyar y fomentar el proceso de fortalecimiento institucional de las Juntas Parroquiales Rurales.

Hay voluntad y compromiso para trabajar conjuntamente y de manera coordinada con municipalidades y consejos provinciales en la solución de los problemas Parroquiales. Por ello, se insiste en la importancia de coordinar programas, acciones, recursos y de contar con apoyo y asistencia técnica, de gestión para ejercer el nuevo rol de un gobierno autónomo.

A pesar de no existir la satisfacción plena respecto del contenido y los recursos determinados en la ley aprobada, se percibe, en la mayoría de los integrantes de las Juntas, el reconocimiento de la oportunidad y la utilidad de dicha ley.

Por otra parte como evidencia la historia que el mundo rural, jurisdicción de las juntas parroquiales, usualmente ha sido al menos atendido en el país, en estas zonas se encuentra las mayores

manifestaciones de inequidad e injusticia por lo que se hace necesario asumir un proceso franco y prioritario para su atención desarrollada aquí los preceptos de participación democrática.

Si se cumpliera con las disposiciones legales y las Municipalidades y consejos Provinciales comprendieran que las JPR's están jurídicamente institucionalizadas a través de la ley Suprema y de creación para buscar el desarrollo parroquial, resulta imaginar lo que en el desarrollo social y económico abarcarían una nueva vida rural con las siguientes consideraciones:

- Diversificación productiva, nuevas formas de producción, aprovechando las potencialidades y vocaciones locales;
- Territorios organizados, inteligentes, articulados e informados, ricos en capital social;
- Modelos descentralizados de gestión pública;
- Democracia socializada entre el estado local y la sociedad civil, movilización de energías sociales;
- Fortalecimiento y articulaciones del sistema empresarial;
- Ordenamiento territorial, uso y manejo racional de los recursos natural y protección y protección del ambiente;
- Canales de participación, mecanismos de concertación y control social;
- Inserción estructural y permanente de las mujeres en la vida productiva y esferas de decisión;
- Vínculos productivos y simétricos entre agentes rurales y urbanos;
- Territorios innovadores, competitivos, con información y capacidad técnica gerenciales;
- Formación de capital humano con prioridad de los jóvenes, ofreciendo conocimientos y capacidades para crear su propio ambiente local de empleo y disminuir la migración al interior y exterior del país;

- Mayor auto suficiencia y menos dependencia de apoyos estables y externos;

Mantener una capacitación permanente a los miembros de las JPR's y a sociedad civil sobre el manejo financiero y presupuestario para un eficiente control y ejecución de la gestión pública.

3.3.1 La Democracia en las Juntas Parroquiales Rurales Æ JPR's

En los debates teóricos sobre las relaciones entre democracia participativa y representativa se deja de lado que una nunca puede existir sin la otra, la democracia participativa dentro de los procesos políticos presupone la creación de instancias de delegación y representación, de ahí que la base del Presupuesto Participativo . PP están dirigidas a la articulación institucional con las Entidades de la democracia representativa de nivel central (Ejecutivo) y cantonal (Municipalidad), sino también con las instituciones representativas derivadas de la democracia participativa al nivel parroquial o comunal.

El Presupuesto Participativo - PP, busca reconciliar el principio de representatividad democrática del Alcalde y del Ejecutivo con el principio de democracia participativa de los ciudadanos organizados en asociaciones y asambleas. El PP está basado en un contrato con la Autoridad Cantonal regido por sus propias reglas internas por lo que debe institucionalizarse legalmente toda vez que el PP, es un proceso dinámico en lo social y político puesto que constituye una magnífica manera de promocionar la participación del ciudadano en cuanto a decisiones relacionadas con la justicia distributiva, efectividad de decisión y la responsabilidad de la Autoridad Municipal y los delegados elegidos por sus comunidades.

Sus éxitos son indiscutibles y reconocidos no solo en Brasil sino en América Latina, donde particularmente se experimenta cambios fundamentales, tanto en los procesos como en la estructura de la gestión.

Estos cambios están cambiando el papel de los gobiernos central, regional y local. Sin embargo, el principal cambio en este inicio de milenio es el nuevo papel de la sociedad civil en la gestión pública local, sobre todo en las virtudes técnicas como son la eficiencia y efectividad en el proceso de distribución y utilización popular y justicia distributiva, que busca en última instancia reforzar la legitimidad democrática de las instituciones que participan y así transformar la participación democrática de la justicia distributiva.

En 1980, solamente 4 países de América Latina tenían elecciones directas de Alcalde, hoy en día todos los países de la región están inmersos en procesos de transferencia de poder a los Municipios. Estos en cambio se dan con diferentes niveles de éxito en la región, pero siempre con la misma tendencia descentralizadora fiscal y funcional, están generando, conforme lo esperado, la expectativa de bienestar por parte de los ciudadanos en el nivel local, sin embargo con estructuras y procesos administrativos y gerenciales convencionales, los gobiernos locales se dan cuenta que atender las expectativas legítimas de la ciudadanía es una tarea imposible.

Un cambio fundamental en las transformaciones sociales fue el paso de la democracia representativa, como una estrategia viable para reconciliar la demanda de servicios con la escasez de los recursos.

La participación ciudadana en la gestión local transfiere a la sociedad civil un grado significativo de responsabilidad en la planificación y gestión local, un mecanismo fundamental hacia una democracia es la innovación del Presupuesto Participativo . PP que ya lo ha iniciado Brasil en los años de 1988 a 1989 y que ha florecido en otros países de América Latina y el mundo.

Uno de los temas fundamentales que ha sido tema de análisis y discusión en los niveles nacionales, provinciales, y locales, es la relación

entre democracia representativa y participativa, que se conjugan en el ámbito de las juntas parroquiales rurales.

La crisis de la democracia en las JPR's se manifiesta especialmente en el alejamiento de los representantes de las aspiraciones de sus representados; en la inadecuada respuesta a las demandas de los grupos sociales; en la falta de garantías de los derechos fundamentales y en la incapacidad de hacer una gestión pública con transparencia. Por otra parte, la democracia participativa ha ido adquiriendo fuerza; ha resurgido como una dimensión o mecanismo idóneo para recuperar la voz, la voluntad y la decisión de la ciudadanía en la solución de sus problemas locales, provinciales y regionales.

Es indispensable pensar en la necesidad de mejorar y armonizar estas formas de vida democracia como complementarias en una nueva forma de gobierno, en esta perspectiva, la junta parroquial rural, como primer nivel del régimen seccional autónomo, permite fortalecer la democracia representativa a través de la participación de la comunidad parroquial, a la vez que es una oportunidad para desarrollar la democracia participativa, en este espacio de gobierno local hay que tomar en cuenta a la participación como el mecanismo privilegio para ejercer la democracia.

La democracia, participativa consiste en:

- El derecho de los ciudadanos a participar en todo lo que les afecta e involucra directamente. Esta participación, según la constitución, será promovida y garantizada por el Estado.
- La oportunidad para enfrentar y resolver las necesidades fundamentales en forma mancomunada, logrando, en este proceso, empoderamiento autoestima e identidad, sentido de pertenencia individual y colectiva que fortalezcan al ciudadano como actor social.

- Un nuevo estilo de planificación y gestión que de prioridad a los intereses colectivos y desarrollo capacidades de aprendizaje, adaptación e innovación.
- Lograr la aprobación de sus problemas, soluciones y logros para que los proyectos de desarrollo sean atendidos por sus propios actores.
- Un mecanismo de transparencia de la acción y de prevención de la corrupción.
- Un canal de entendimiento que facilita las alianzas, consensos y sinergias que incrementa las posibilidades de solución y mediatiza los conflictos.

Un medio para el fortalecimiento de la capacidad de asociación entre comunidades y organizaciones diversas para emprender acciones grandes y significativas que no podrían realizarse separadamente. Capital social es la capacidad de trabajar junto a otros en grupos y organizaciones para alcanzar objetivos comunes, esta asociación depende del grado en que los integrantes de una comunidad comparten normas y valores, así como de su facilidad para subordinar los intereses individuales a los mas amplios del grupo, lo que da como resultado la confianza y eso precisamente lo que se puede lograr con las sociedades que conforman las JPR $\$$.

El desarrollo del capital humano se lo realiza promoviendo procesos de formación y capacitación de los miembros de las JPR $\$$ a representaciones sociales y comunitarios, lideres (jóvenes y adolescentes). Esta capacitación debe ser enfocada en temas como identidad, cultura, intercultiuralidad, ambiente, gerencia financiera y económica, participación, contraloría social y veedurías, planificación y descentralización y fundamentalmente institucionalidad política que es lo que da razón de ser y

desarrollo comunitario, así como manejo de instrumentos jurídicos, derechos, responsabilidades, comunicación, transparencia y negociación de conflictos.

3.3.2 La gestión local en Ecuador

La dinámica descentralizadora del país tiende a revalorizar el rol de los gobiernos seccionales sobre todo aplicada a las municipalidades que podrían sobra la base de su ejecución y resultados aplicarse en las parroquias rurales, en virtud de la gran cantidad de componentes políticos, gerenciales, administrativos, sociales y económicos que confluyen en el ámbito local y que hacen de este el espacio estatal más adecuado para la implementación de políticas, programas y proyectos directamente relacionados con las necesidades y demandas de los actores sociales de esas localidades.

El grado y forma en que se descentralicen las políticas y servicios públicos afectará la manera en que el gasto público se traduzca en desarrollo humano. Por lo tanto, es necesario el desarrollo de capacidades y fortalezas institucionales para que las administraciones locales cuenten con importantes cuotas de profesionalismo, autonomía, participación ciudadana y desconcentración, que les permite liderar, promover, facilitar y coordinar el desarrollo humano sostenible y equitativo.

Por lo tanto, es a ese proceso de redistribución del poder de profundización de la democracia, promoción de equidad, desarrollo de niveles adecuados en eficiencia en el manejo público y de robustecimiento de los gobiernos locales, es hacia donde se debe viabilizar los presupuestos participativos.

CAPITULO IV

SISTEMA DE ADMINISTRACION FINANCIERA

4 SISTEMA DE ADMINISTRACION FINANCIERA

La gestión financiera del Estado, cuyas raíces y conceptos tienen su origen en el campo jurídico y económico, cada día van teniendo más importancia, por lo que es necesario conocer y discutir el alcance de asuntos como el tamaño del estado, la estructura del sector público, la dolarización, la descentralización y el perfeccionamiento de las técnicas del sistema de gestión financiera y de sus relaciones con los otros sistemas de la administración pública como son la planificación, la inversión, el capital humano, entre los más importantes.

Si definimos la administración, en su sentido objetivo, como la realización de acciones que con el uso de medios y recursos se orientan a la obtención de fines, aplicando este concepto a la administración pública, se puede decir que estos fines son los que persigue el Estado, los mismos que se ejecutan por la acción de las distintas entidades y organismos que en su conjunto procuran el bien común.

Cabe importante observar lo que el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, en su glosario dice:

- Administración Pública: organización, con personalidad jurídica, que desarrolla su actividad para satisfacer el interés general.
- Autonomía: característica jurídica de entes integrantes de la administración pública de expedir su propia normativa subordinada al ordenamiento jurídico estatal.

- Competencia Administrativa: conjunto de funciones cuya titularidad otorga el ordenamiento jurídico a un órgano administrativo.
- Delegación: acto en virtud en cual un órgano administrativo encarga a otro jerárquicamente subordinado al ejercicio de funciones, conservando la titularidad sobre las mismas
- Desconcentración: la titularidad y el ejercicio de las competencias atribuidas a los órganos administrativos podrán ser desconcentradas en otros jerárquicamente dependientes de aquellos, cuyo efecto será el traslado de la competencia al órgano desconcentrado, esta se hará por decreto ejecutivo o acuerdo ministerial.

Por lo indicado, podemos decir que el Sistema de Administración Financiera concebido como un conjunto de elementos interactuantes, interrelacionados e interdependientes, que debidamente coordinados persiguen la consecución de la transparencia de la administración de los fondos públicos³⁷. La debida aplicación de los Principios y Normas Técnicas del Sistema de Contabilidad Gubernamental, el Catalogo General de Cuentas, las Normas Técnicas de Presupuesto, el Clasificador Presupuestario de Ingresos y Gastos, así como las Normas Técnicas de Tesorería, determina en conclusión que ningún recursos puede administrarse en forma *extra-presupuestaria* y en consecuencia no se pueda generar salidas contables para eventuales desviaciones que se pretenderán efectuarse sin contar con el respaldo de la asignación presupuestaria.

El ámbito de aplicación de estas disposiciones es obligatorio para todas las Entidades del Sector Público contempladas en el Art. 118 de la Carta Magna, por lo tanto de uso obligatorio para los responsables de la administración financiera de las Juntas Parroquiales Rurales.

³⁷ Silva García, Francisco, Gerencia Pública en el Ecuador, primera edición, Quito, 2000

Por lo indicado, se debe tener muy en cuenta y sumamente claro que el sistema de contabilidad gubernamental, solo puede funcionar sobre la base de que existan las asignaciones presupuestarias necesarias para su ejecución y su control es de exclusiva responsabilidad de la Entidad u Organismo público correspondiente.

Las operaciones de producción de bienes y servicios del estado se realizan dentro de un marco organizacional, conocido con el nombre de administración pública, es aquí donde los programas, actividades, proyectos y las unidades descentralizadas y desconcentradas, constituyen las células donde se realizan los procesos de producción y administración financiera que facilita la consecución del bienestar de la colectividad.

La estructura del sector público con fines de facilitar la administración de los recursos humanos, económicos y materiales, guarda concordancia con lo dispuesto en los Arts. 71, 118, 232 y 259 de la Constitución de la República, Art. 2 de la Ley de Presupuestos, así como 5 y 9 del Estatuto del Régimen Administrativo de la Función Ejecutiva.

Desde el punto de vista financiero, la organización del sector público facilita la identificación de los destinos recursos que permitan elaborar los flujos presupuestarios para cubrir la prestación de servicios que la sociedad demanda.

Es indispensable ampliar el sistema automatizado de información, que sea capaz de entregar información a cada uno de los usuarios del sistema de gestión financiera, de manera oportuna y confiable para la toma de decisiones y facilite la práctica de la auditoría y control de la gestión pública, como complemento debe desarrollarse un intensivo programa de capacitación y adiestramiento de los servidores públicos en general.

4.1 Normas y principios de Administración Financiera Pública

En el ámbito del sector público se define al Sistema de Gestión Financiera como el conjunto de sistemas, principios, normas, recursos y procedimientos que intervienen en las operaciones de programación, gestión y control de los fondos públicos y se aplican para la concreción de los objetivos y metas del Estado en forma eficiente.

También se define, como un sistema integrado que, mediante la planificación, obtención, utilización, registro, información y control, persigue la eficiente gestión de los recursos financieros del Estado para la satisfacción de las necesidades colectivas.

Constituyen elementos componentes del Sistema de Administración Financiera, los siguientes:

Los Sistemas de Presupuesto; de Contabilidad Gubernamental; de Tesorería y de Crédito Público, generalmente las JPR's en su administración se relacionan directamente con los primeros tres enunciados.

Cada uno de estos produce flujos de información que confluyen a las instancias ejecutivas superiores para respaldar el proceso de tomas de decisiones, estos deben ser considerados de manera integrada, formando una unidad conceptual e indisoluble, en virtud del fin único que todos persiguen la mejor gestión financiera.

Es necesario hacer notar que no se pueden sustentar cambios sustantivos en el sistema de gestión financiera sin que ello se vea asociado a cambios estructurales en la organización, en las funciones y en los procedimientos administrativos del sector público.

La característica del sistema de gestión financiera del sector público, consiste en la aplicación del principio de centralización normativa en un solo organismo rector de las finanzas públicas como dispone la Carta Magna (Ministerio de Economía y Finanzas), y la descentralización operativa en el nivel institucional o regional seccional autónomo (todos los ministerios, entidades, organismos, fondos, municipios, consejos provinciales y actualmente las juntas parroquiales rurales catalogadas como entes financieros), el mismo que debe aplicarse bajo los preceptos generales de efectividad de resultados, eficiencia operativa, gestión financiera integrada, transparencia de la gestión y difusión de Información financiera, veraz y oportuna.

La centralización normativa implica que el Gobierno Central a través del Ministerio de Economía y Finanzas, cuenta con competencia para dictar las normas o definir las reglas para el adecuado funcionamiento de la gestión financiera, que deben ser cumplidas por todas las Entidades y Organismos que reciben recursos financieros del Estado.

La descentralización operativa significa que, las entidades y organismos que reciben recursos financieros del Estado, tiene responsabilidad directa por la administración de los mismos y en consecuencia, disponen de facultad para realizar todas las operaciones inherentes a la gestión financiera institucional.

Los conceptos de centralización y descentralización no son contrapuestos sino complementarios.

Para que los conceptos de centralización normativa y descentralización operativa tengan efectiva aplicación, es necesario que la base legal que regula el sistema de gestión financiera contemplen un organismo central rector y las unidades financieras institucionales, estas últimas en la calidad de unidades ejecutoras.

La aplicación del Sistema de Administración Financiera es obligatoria en el ámbito de los organismos, entidades, fondos o proyectos del sector público no financiero (incluye a las Juntas Parroquiales Rurales) está estrictamente prohibido mantener sistemas paralelos financieros.

Lograr una gestión eficiente y comprometida con los objetivos institucionales, implica efectuar cambios en el funcionamiento de las entidades públicas, una herramienta útil e indispensable para el desarrollo de una gestión de calidad es la evaluación del servicio o producto que entrega cada entidad u organismo del sector público, a través de un conjunto de indicadores de gestión.

Evaluar la gestión implica medir sistemáticamente, sobre una base continua en el tiempo, los objetivos alcanzados por las unidades administrativas o por las unidades ejecutoras de los programas institucionales, comparar lo ejecutado con lo inicialmente programado a fin de disponer de información para la adaptación de decisiones más adecuadas en el momento oportuno. En consecuencia, para evaluar la gestión del servicio público es necesario que previamente se defina la misión institucional, en base de la cual se formularan los objetivos que orientaran a corto, mediano y largo plazo la acción institucional y se determinen las metas de productividad y de gestión. La evaluación de la gestión debe constituirse en una actividad permanente, de tal manera que permita medir el logro de los objetivos, según los parámetros previamente establecidos.

Los indicadores de gestión constituyen los instrumentos de medición de las variables asociadas a las metas, por tal motivo pueden ser cuantitativos o cualitativos³⁸, y se refieren a mediciones relacionadas con la forma o modo en que los servicios o productos son generados por las entidades públicas.

³⁸ Silva García, Francisco, Gerencia Pública en el Ecuador, primera edición, Quito, 2000

La información que sirva de base para la elaboración de los indicadores de gestión debe ser recolectada a un costo razonable y con garantía de confiabilidad necesaria, en otras palabras, quiere decir que, los resultados deben ser independientes de quien realizada la medición.

Los indicadores deben ser conocidos y accesibles a todos los niveles de la institución, así como al resto de entidades del sector público y en general a todos los usuarios de los bienes o servicios, incluido la sociedad civil.

En resumen, la evaluación que se realiza a través de los indicadores de gestión tiene como objeto conocer respecto de la productividad y calidad de los servicios y productos de cada una de las unidades responsables del cumplimiento de los objetivos y metas de las entidades y organismos del sector público.

4.1.1 Sistema de Presupuesto

El presupuesto público, es un instrumento de política fiscal del Gobierno que constituye la base de la administración del Estado, en el cual se asignan recursos financieros para el cumplimiento de los objetivos y metas establecidas por las Instituciones del Estado.

El presupuesto, es una estimación de posibles ingresos y gastos que constituye una herramienta que le permite a la entidad pública cumplir con la producción de bienes y servicios para la satisfacción de las necesidades de la población en su plan de desarrollo nacional cantonal y parroquial.

En este contexto el presupuesto público moderno tiene 2 elementos fundamentales uno relacionado con los objetivos y resultados no esperados y otro con la programación y asignación de los recursos necesarios para el cumplimiento de dichos objetivos esta relación (objetivos recursos) es la que

ua sentido al presupuesto de lo contrario sería un listado de compras que una institución debe realizar en un ejercicio financiero.

4.1.1.1 Alcances Conceptuales del Presupuesto Público

- **Alcance Político**

Gobernar implica tomar decisiones políticas globales y específicas para dirigir la acción del sector público. Estas políticas pueden ubicarse en dos niveles, el uno que tiene que ver con la producción de bienes y servicios públicos que le corresponde al Estado (políticas económica, social, fiscal) y el otro con las políticas relacionadas al manejo de la administración presupuestaria propiamente dicha (políticas salarial, de inversión pública y de crédito público).

- **Alcance Administrativo**

El concepto moderno de la administración, rebasa la función operativa tradicional de tomar decisiones de conformidad a los asuntos que se presenten; el concepto moderno de administración considera: planear, dirigir, coordinar, informar, supervisar, evaluar y presupuestar las actividades a cargo de la entidad pública, de tal manera de disponer en forma previa a la ejecución de las acciones de los elementos necesarios para racionalizar las decisiones de la dirección y de esta manera, cumplir las responsabilidades con eficacia y eficiencia.

- **Alcance Económico v Financiero**

Por intermedio de las variables: ingreso, gasto y financiamiento, el presupuesto tiene efectos económicos y financieros. En lo referente a lo económico, el ingreso público tributario, tiene una función de contracción de la demanda de los agentes de la economía, al retirar un porcentaje de sus recursos por medio del cobro de impuestos; pero también existe el efecto de

redistribución de los recursos, cuando los ingresos de los impuestos se destinan a la prestación de servicios básicos de la población más necesitada.

Desde el punto de vista financiero, el presupuesto significa fuentes (origen) y usos (destino) de flujos financieros como contrapartida al movimiento económico generado por sus variables reales. Dichos flujos tienen un efecto en el financiamiento de la economía a través de la política monetaria y crediticia del país, por lo tanto las dimensiones de ingreso y gasto público deben hacerse por medio de un cuidadoso manejo que no ponga en riesgo un sano financiamiento de la economía.

- **Alcance Jurídico**

La aprobación del presupuesto por parte de la Función Legislativa, implica los límites de las acciones que deben realizar las entidades del sector público. El acto administrativo de la legislatura de aprobación del presupuesto, generalmente establece normas que regulan la ejecución, evaluación y fijan las responsabilidades por el manejo administrativo del presupuesto, aspecto que rige solo para las instituciones del Gobierno Central y no para el Gobierno Seccional Autónomo, aunque este debe sujetarse a las disposiciones dadas en sus propias leyes, en el caso de las JPR's será la Asamblea Parroquial y la comunidad.

4.1.1.2 Principios Básicos del Presupuesto Público

Estos se aplican a todas las instituciones del sector público incluido las Juntas Parroquiales Rurales y son³⁹:

Programación., el presupuesto debe expresar con claridad los objetivos y metas, las acciones necesarias para alcanzar dichos objetivos y metas y el

³⁹ Principios del Sistema de Administración Financiera, (Acuerdo No. 182), (2000, diciembre 29) Suplemento R.O. No. 249, enero 22, 2001

calculo de los recursos estimados expresados en unidades de medida traducidas a variables monetarias denominadas asignaciones presupuestarias o créditos presupuestarios.

Equilibrio: el presupuesto público, debe formularse y aprobarse en condiciones reales, de tal manera que los egresos sean equivalentes a los ingresos y correspondan a los recursos totales estimados por recaudar en el ejercicio fiscal, cualquier diferencia debe ser financiada con recursos provenientes de la capacidad de endeudamiento interno o externo en los términos y niveles legales.

Transparencia: este principio mide la acuciosidad y especificidad con que se deben expresar los elementos presupuestarios. Todos los documentos presupuestarios deben expresar en forma ordenada, transparente y de uso público para quien los requiera o solicite..

Universalidad (Unidad): no se puede manejar recursos por fuera del presupuesto llamados comúnmente ~~extrapresupuestarios~~. Se debe incorporar al presupuesto todos los elementos que forman parte de él, así también debe mantener una coherencia total.

Racionalidad: implica formular y ejecutar presupuestos de manera racional, y priorizando los gastos administrativos, de inversión y capital de acuerdo a las verdaderas necesidades de la institución, buscando la satisfacción de las necesidades públicas, es decir tratar de obtener lo más que se pueda utilizando lo menos posible.

Flexibilidad: se refiere a que los presupuestos deben ser dinámicos, es decir que el presupuesto puede ser modificado de acuerdo a la evaluación y seguimiento de los resultados y a las disposiciones legales y normas técnicas previamente establecidas.

División, el presupuesto debe ser un documento público, por lo que debe ser ampliamente difundido en toda la sociedad ecuatoriana, toda vez que constituye el instrumento del Gobierno (sea Central, provincial, cantonal o parroquial) para ser utilizado en un ejercicio financiero (normalmente un año calendario).

4.1.1.3 Objetivos del Sistema de Presupuesto

Los principales objetivos son:

Constituirse en la expresión anual física y financiera del Plan de Gobierno en cuanto al proceso de producción de bienes y servicios del sector público.

Constituirse en un instrumento eficiente de planificación y de política económica, haciendo posible materializar en el corto plazo el cumplimiento de las políticas de desarrollo a través de la inversión pública.

Constituirse en un verdadero instrumento de gestión a partir de la programación presupuestaria a través de la fijación de metas de los programas, actividades y proyectos.

Facilitar el procesamiento automatizado de la información y su integración con los otros sistemas componentes del Sistema de Gestión Financiera.

4.1.1.4 El Proceso o Ciclo Presupuestario

El proceso o ciclo presupuestario, busca establecer normas de carácter técnico y operativo que permitan a las instituciones del sector público elaborar sus presupuestos en articulación con la misión, políticas, objetivos y metas constantes en sus planes estratégicos y operativos constantes en las Planificaciones de Desarrollo Provincial, Cantonal, Parroquial, así como de la concordancia que deben guardar con el Plan Nacional de Desarrollo elaborado por el ODEPLAN.

El presupuesto público se programa, formula, discute, aprueba, ejecuta, evalúa y se clausura a través de un proceso llamado ciclo presupuestario conformado por las fases de:

1. Programación
2. Formulación
3. Ejecución
4. Evaluación y Seguimiento
5. Clausura o cierre y Liquidación

- **Programación del Presupuesto Público:**

Para realizar una correcta programación presupuestaria es indispensable primero realizar un análisis serio por lo menos de los resultados del último ejercicio presupuestario cerrado, que sustente la estimación del nuevo presupuesto; también es necesario evaluar los resultados del ejercicio presupuestario en ejecución, de este estudio pueden salir inclusive, medidas correctivas, tanto para el ejercicio en vigencia como para inclusión en el proyecto de presupuesto objeto de formulación. Para la programación se deben tomar en cuenta los siguientes aspectos:

Contexto macroeconómico.- En primer término es muy importante estimar el comportamiento de la economía, con sus principales variables, indicadores, políticas y orientaciones que sirven de base para determinar el ámbito de las acciones del sector público. Derivados de estas, se determinan los recursos financieros que dan soporte a la estimación del comportamiento económico.

Con estos elementos se puede realizar la primera aproximación del monto de los ingresos, gastos y financiamiento del presupuesto público (igual procedimiento se aplica en las JPR's). Esta actividad permite dar orientación y consistencia a la siguiente etapa que es la formulación del presupuesto.

Política Presupuestaria.- aquí se determinan las orientaciones, prioridades, techos y variables básicas, las normas, métodos y procedimientos para la elaboración de los proyectos de presupuestos institucionales o parroquiales. Para definir la política presupuestaria es necesario realizar una serie de trabajos técnicos y consultas políticas a efecto de que el presupuesto se formule sobre bases firmes y consistentes, normalmente esta fase constituye la elaboración de las bases temáticas de los presupuestos participativos.

En estos trabajos se incluye la estimación de ingresos, la que debe estar respaldada por las bases legales vigentes sobre la materia; la estimación del gasto total y su estructura programática, tanto en términos de las variables financieras como el destino sectorial . institucional; la determinación del posible financiamiento interno y externo; y, las orientaciones de prioridades en razón de los planes de gobierno y del desarrollo económico y social.

Las entidades y organismos del sector público tienen facultades para dictar sus propias políticas para la formulación de sus presupuestos, considerando las características particulares de cada institución, pero en concordancia con la política presupuestaria establecida por la Presidencia de la República corresponde a las entidades coordinadoras de sector, difundir la política presupuestaria para su aplicación obligatoria dentro del ámbito sectorial.

En consecuencia la programación presupuestaria es la fase del proceso presupuestario en la que sobre la base de las políticas gubernamentales, sectoriales e institucionales se definen las propuestas de gestión de corto plazo, expresadas en actividades, programas y proyectos que busquen cumplir con los objetivos de la planificación y programación económica, es en esta fase donde se relaciona los diversos tipos de

planificación sea esta estratégica, local participativa, o las demandas determinadas en el presupuesto participativo.

- **Formulación del Presupuesto Público:**

Es la fase del proceso presupuestario en que se articulan las propuestas de acción y producción de los Entes demandantes de recursos financieros (autogestión, fiscales o de financiamiento) con los catálogos y clasificadores presupuestarios.

Representa la estructura formal del presupuesto, donde se recogen las estimaciones o proyecciones cuantificadas en términos monetarios de ingresos, gastos e inversiones de las actividades y proyectos definidos en la fase de programación.

La formulación presupuestaria, nos permite presentar en forma organizada, de fácil manejo y comprensión el documento llamado pro forma presupuestaria, así mismo permite estandarizar y unificar la información fiscal para efectos de integración y consolidación, esto se logra gracias al ordenamiento lógico de códigos y catálogos de las asignaciones presupuestarias de ingresos y gastos que permita construir estadísticas fiscales para la información y sobre todo la rendición de cuentas y control del gasto público.

Constituyen tres mecanismos fundamentales para su elaboración:

Clasificador Presupuestario de Ingresos y Gastos, constituyen los elementos principales de ordenamiento y de organización de las asignaciones presupuestarias y distingue el origen o fuente de la clasificación económica de los ingresos (corriente, capital, financiamiento) y el uso o destino de la naturaleza objeto del gastos (corriente, producción, inversión, obra pública, adquisición de activos y amortización de deuda

pública). Su uso es obligatorio para todas las entidades y organismos del sector público no financiero. Su modificación o actualización es de exclusiva responsabilidad del Ministerio de Economía y Finanzas, por lo tanto ninguna institución puede crear o suprimir los ítem establecidos en los clasificadores presupuestarios.

Los clasificadores presupuestarios son herramientas normativas que sirven para agrupar en rubros y cuentas los ingresos y egresos de acuerdo a determinados elementos de análisis y decisión de las autoridades.

Los clasificadores se utilizan en todo el proceso y ciclo presupuestario tanto en la fase de formulación como en las etapas de ejecución y evaluación de las operaciones económicas financieras del sector público.

Catálogos Presupuestarios, constituyen los instrumentos de sistematización y estandarización de la información con fines estadísticos y toma de decisiones, estos son principalmente los catálogos: sectoriales (identifica los sectores que forman el sector público), agrupación institucional (indica el tipo de presupuesto que se elabora: Gobierno Central, Autónomas, Empresas Públicas, Gobiernos Seccionales Autónomos); institucional (identifica a todas las Instituciones que conforman el sector público); unidades ejecutoras (identifica a las entidades dependientes de las instituciones); actividades (son todas las actividades que desarrollan las instituciones); proyectos (son todos los programas determinados por el ODEPLAN); geográfico (identifica a las provincias y cantones) y fuentes de financiamiento (indica el origen de los ingresos), al igual que el anterior solo puede ser modificados por el Ministerio de Economía y Finanzas.

Claves Presupuestarias, representa el conjunto de campos, compuestos por dígitos alfanuméricos que se utiliza para ordenar sistemáticamente la información presupuestaria de ingresos y gastos,

también se le conoce como partidas presupuestarias y normalmente es la unión o interrelación de los catálogos y clasificadores presupuestarios.

- **Ejecución del Presupuesto Público:**

Comprende un conjunto de acciones destinadas a la utilización de los recursos materiales, financieros y humanos asignados en el presupuesto con el propósito de obtener los bienes y servicios en la cantidad, calidad y oportunidad previstos para el cumplimiento de los objetivos y metas institucionales constante en el presupuesto, esta fase se la realiza sobre el principio de centralización normativa y descentralización operativa.

Para fines de la ejecución presupuestaria, es importante identificar algunos conceptos de acciones y operaciones a realizar durante el ejercicio financiero en ejecución:

Programación de la Ejecución Presupuestaria.- consiste en las previsiones para cada período del ejercicio presupuestario, del avance esperado del plan de trabajo y de las necesidades de recursos financieros, lo que permitirá compatibilizar las necesidades de recursos con las posibilidades financieras y asignar para dichos períodos créditos presupuestarios para cada unidad de gestión presupuestaria o categoría programática, en forma previa a la ejecución misma.

Reformas Presupuestarias.- el presupuesto es un instrumento flexible, es decir, susceptible de modificaciones durante el período de vigencia y son las variaciones a las asignaciones iniciales de ingresos o gastos aprobados, así como de las que pudieren generarse durante el ejercicio fiscal. Las principales reformas presupuestarias son las siguientes:

Aumentos o Rebajas de Créditos: son aquellas reformas que hacen aumentar o disminuir los montos totales del presupuesto, puede darse en los

ingresos, egresos o en ambos a la vez, producto de la generación de nuevos ingresos o incremento de gastos, así como de la disminución o decremento del ingresos y egresos con relación a los proyectados.

Trasposos de Créditos: son reformas que hacen variar la composición de los ingresos y egresos, sin alterar los montos totales del presupuesto, es decir son reasignaciones entre sectores, instituciones, actividades, o proyectos, estas se harán exclusivamente sobre los saldos disponibles no comprometidos.

A los nuevos montos del presupuesto, luego de producida una reforma presupuestaria, se le conoce como presupuesto codificado. Las reformas presupuestarias generalmente se legalizan e instrumentan a través de una Resolución Presupuestaria, la misma que es aprobada por autoridad competente.

Las reglas para realizar las modificaciones o reformas presupuestarias, se establecen en las disposiciones legales y normas técnicas relacionadas con el sistema de presupuesto.

Crédito Presupuestario.- comprende la autorización total de recursos financieros que dispone la institución para el ejercicio financiero fiscal en vigencia. Esta autorización corresponde a las asignaciones constantes en el presupuesto inicial más las reformas o modificaciones que se realicen durante la ejecución presupuestaria; su monto debe ser compatible con los objetivos y metas establecidos en términos de resultados físicos.

Compromiso Presupuestario.- comprende la autorización en períodos previamente establecidos, de los créditos presupuestarios, a efecto de movilizar los recursos humanos, materiales y financieros, en función de los objetivos y metas establecidos. El monto del crédito presupuestario

constituye el límite máximo disponible para comprometer y gastar en cada período, y su aprobación se realiza de conformidad con las previsiones de recaudación o transferencia de los ingresos y de la utilización del financiamiento.

Los compromisos de gastos se imputarán a las claves o partidas presupuestarias, en el momento que la autoridad competente, mediante acto administrativo válido, decide ejecutar el presupuesto, como consecuencia de la adquisición de bienes o servicios a terceros, celebración de acuerdos contractuales para la realización de obras producto de las facultades propias de la gestión institucional.

Gasto Devengado.- representa el nacimiento de una obligación de pago a personas naturales o jurídicas, por la recepción y aceptación por parte de la entidad pública, de bienes y servicios previamente contratados.

Pagado.- Corresponde al valor cancelado de una obligación.

Gestión Presupuestaria.- comprende:

- La asignación de recursos a través de la elaboración del presupuesto y de sus correspondientes ajustes o reformas.
- La ejecución presupuestaria como el proceso de toma de decisiones en forma directa, por aplicación de recursos en procura de la obtención de los objetivos y resultados esperados.
- El seguimiento y evaluación de la ejecución presupuestaria como acción de acompañamiento e información de los resultados obtenidos para analizarlos y en caso de existir desviaciones aplicar las medidas correctivas y actualizar el presupuesto en forma oportuna.

- **Evaluación y Seguimiento Presupuestario**

La evaluación es la fase que comprende el acompañamiento de la ejecución presupuestaria a través de la verificación de los resultados parciales que se van obteniendo en un período de la programación de la ejecución presupuestaria, así como su análisis al finalizar este período. La finalidad de la evaluación es determinar el comportamiento de los elementos del presupuesto para detectar las desviaciones en la ejecución, y en caso de ser necesario, aplicar las medidas correctivas en forma oportuna. En este contexto, el seguimiento y evaluación del presupuesto público comprende las siguientes fases:

- El análisis crítico de la medición de resultados físicos y financieros obtenidos y los efectos producidos, en función de los objetivos, metas e indicadores de gestión correspondientes.
- La recomendación de medidas correctivas que deberán tomarse con respecto a la utilización de las asignaciones presupuestarias en el ejercicio fiscal respectivo, a fin de ajustar la ejecución a las previsiones de la programación vigente.

Es necesario hacer notar que, las máximas autoridades institucionales son las responsables de establecer los mecanismos administrativos necesarios para llevar controles y registros de la gestión física y financiera de la ejecución presupuestaria. Al Ministerio de Economía y Finanzas sólo le corresponde verificar en el momento que estime pertinente la existencia y corrección de dichos registros para pronunciarse al respecto.

- **Cierre del Presupuestario**

Los presupuestos de todas las entidades del Estado, según lo dispuesto en los Arts. 65 y 66 de la Ley de Presupuestos del Sector Público, se cierran el 31 de diciembre de cada año; después de esta fecha no se puede contraer compromisos ni obligaciones que afecten al presupuesto del ejercicio financiero cerrado.

- **Liquidación del Presupuestario**

Es la última fase del Ciclo Presupuestario y consiste en la regulación de posibles desfases presentados durante la ejecución presupuestaria. Constituye la última gran modificación y la fecha máxima para realizarla es hasta el 30 de marzo del año siguiente.

4.1.2 Sistema de Contabilidad Gubernamental

Comprende un conjunto de principios, normas y procedimientos técnicos utilizados para procesar, analizar e interpretar los hechos económicos que afectan al patrimonio de las entidades públicas⁴⁰.

La contabilidad opera como un sistema integrador de los registros presupuestarios, financieros y patrimoniales, orientado a determinar los costos de las operaciones. Aplica los preceptos de la teoría contable, basados en la partida doble, en los principios de contabilidad generalmente aceptados y en las normas ecuatorianas de contabilidad, tomando en cuenta los aspectos que particularizan a las instituciones del sector público.

4.1.2.1 Elementos Componentes del Sistema de Contabilidad

Esta conformado por tres elementos o componentes: estructura, proceso y organización; estos elementos funcionan sobre la base de un conjunto de principios, normas y procedimientos utilizados por los

⁴⁰ Manual General de Contabilidad Gubernamental, (Acuerdo No. 113), (2002, mayo 10), Ministerio de Economía del Ecuador

organismos públicos en el registro ordenado de las transacciones y en la generación de información de carácter presupuestario, patrimonial y financiero.

- **Componente Estructura**

El sistema de contabilidad funciona sobre la base de cuentas, la codificación y ordenamiento de las mismas constituyen el Catalogo General de Cuentas. Desde otro punto de vista, una parte importante de este componente es el manual de procedimientos contables que incluye el análisis de cada cuenta en particular, indicando qué representa cada una de estas, cuál es su saldo, cuándo se debita y cuándo se acredita.

- **Componente Proceso**

Se refiere al proceso contable, que comprende las etapas secuenciales desde el momento en que se produce un hecho económico, hasta la elaboración de los estados financieros y el cierre de un ejercicio fiscal.

- **Componente Organización**

El sistema de contabilidad, al igual que los otros sistemas de la gestión financiera, necesitan de un ente central, cuya responsabilidad recae en el Ministerio de Economía y Finanzas como rector del sistema de gestión financiera, en el cual se definen las políticas, principios y normas de manera centralizada y de unidades operativas contables descentralizadas en cada una de las entidades u organismos públicos (incluye a los Organismos Seccionales Autónomos), con responsabilidades concretas y definidas.

La centralización normativa en materia de contabilidad gubernamental consiste en lo siguiente:

Definir: políticas, principios y normas en materia de contabilidad o elaborar y aplicar procedimientos generales y comunes para la realización del proceso contable, sin perjuicio de las adaptaciones que deben tener dichos procedimientos, de acuerdo a las características particulares de los distintos tipos de entidades públicas.

Establecer la estructura contable de las entidades y organismos públicos, definiendo con claridad las cuentas y movimientos de débitos y créditos.

La descentralización del sistema debe entenderse como la responsabilidad operativa en el manejo y suministro de datos por las unidades contables institucionales.

Por último, el funcionamiento del sistema de contabilidad debe estar estrechamente relacionado con los demás subsistemas componentes del sistema de gestión financiera, a través de un sistema automatizado e integrado de información.

4.1.2.2 Objetivos del Sistema de Contabilidad Gubernamental

El objetivo básico de la contabilidad es satisfacer la responsabilidad (obligación de rendir y transparentar la gestión) y los requisitos administrativos de los funcionarios responsables de la conducción de las actividades y operaciones del Gobierno. Este objetivo se logra cuando existe consistencia y concordancia entre el plan de cuentas y el clasificador presupuestario, aspecto que actualmente es la base en el Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGEF). En este contexto, el sistema de contabilidad debe orientarse al cumplimiento de las siguientes acciones y objetivos:

Registrar sistemáticamente todas las transacciones que se produzcan y afecten o puedan afectar la situación financiera de las entidades u organismos públicos.

Procesar y producir información financiera para la toma de decisiones en la gestión financiera y para los terceros interesados en la misma.

Presentar la información contable y la respectiva documentación de apoyo, ordenadas de tal forma que faciliten las tareas de control interno y el ejercicio de la auditoría de gestión.

Permitir que la información que se produzca se integre al sistema de cuentas nacionales.

Permitir el registro de la todas las transacciones.

Definir claramente los momentos de registro de los ingresos (devengado y percibido) y de los gastos (compromiso, devengado y pago).

Disponer de un plan de cuentas aplicable a todo el sector público, que posibilite el registro de todas las transacciones financieras.

Permitir que las operaciones se registren en el lugar donde se produzcan los hechos económicos, a fin de obtener información oportuna y confiable.

4.1.2.3 Entes Contable

Se define como ente contable a aquella entidad u organización del sector público que tiene los siguientes requisitos: personalidad jurídica, entendida ésta como la capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones, disponer de patrimonio propio y de los medios y recursos

necesarios para el cumplimiento de la misión institucional y tiene existencia permanente, aspecto que las JPR's cuentan por mandato constitucional y legal.

4.1.2.4 Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados

Los principios de contabilidad constituyen la doctrina fundamental. Si bien los principios no son leyes primarias en el sentido filosófico, sí constituyen reglas que se derivan de la razón y de la experiencia, guiando la actuación del contador. De allí que los principios de contabilidad son las verdades doctrinarias básicas que señalan los objetivos de la contabilidad y que sugieren la forma en que tales objetivos se alcanzan.

Los principios de contabilidad generalmente aceptados establecen la base teórica y los lineamientos fundamentales que regulan los criterios seguidos para la elaboración de los estados contables e informes financieros sobre la evolución del patrimonio y sus transformaciones en el tiempo, los que en su conjunto, finalmente, expresan el universo de las transacciones y eventos que afectan la gestión patrimonial y los ingresos y egresos de un ente público.

El cuerpo normativo de la contabilidad, las políticas y conceptos generales adoptados por los organismos profesionales de contadores, asociaciones y otras autoridades, se les conoce como principios de contabilidad generalmente aceptados.

4.1.2.5 Normas Técnicas de Contabilidad

Las normas técnicas de contabilidad son guías formales que especifican cómo se deben registrar cierto tipo de transacciones y qué tipo de información se debe revelar en los estados financieros. Las normas se emiten con el propósito de obtener uniformidad en el tratamiento contable y comparativo en la información financiera.

Los estados financieros deben elaborarse basados en técnicas adecuadas y uniformes, para asegurar a los usuarios que la información elaborada representa razonablemente las transacciones financieras efectuadas durante un ejercicio o que puedan afectar el patrimonio del ente en períodos subsecuentes.

El Comité de Normas Internacionales de Contabilidad trabaja por el mejoramiento y armonización de los informes financieros, principalmente a través del desarrollo y publicación de Normas Internacionales de Contabilidad, NIC. El referido Comité desarrolla las N1C mediante un proceso internacional que involucra a la profesión contable en todo el mundo. El Comité de Normas Internacionales de Contabilidad se ha establecido, indiscutiblemente, como un proceso internacional adecuado para el desarrollo de normas contables.

4.1.2.6 Elementos de los Estados Financieros

Según las normas antes referidas, los estados financieros reflejan los efectos financieros de las transacciones y otros eventos mediante su agrupación en clases amplias, de acuerdo a sus características económicas. Estas clases son llamadas los elementos de los estados financieros.

Los elementos directamente relacionados con la medición de la posición financiera en el balance general son: activo, pasivo y patrimonio. Los elementos directamente relacionados con la medición de los resultados en el estado de resultados son: ingresos y gastos. El estado de cambios en la posición financiera usualmente refleja los elementos del estado de resultados y las modificaciones del balance general.

Activo: El activo está integrado por el conjunto de bienes y derechos cuantificables, derivados de transacciones o de hechos propios del ente

contable, capaz de producir recursos financieros, razonablemente esperados durante el desarrollo de su gestión.

Pasivo: Comprende el conjunto de obligaciones del ente contable con terceros, quedando así afectados parte de sus recursos en función de los vencimientos a operarse.

Patrimonio: El Patrimonio, es el valor residual en los activos del ente contable, después de deducir todos sus pasivos.

Ingresos: Los ingresos o rentas se producen en el curso de las actividades de un ente contable y reciben una variedad de nombres diferentes, como ventas, comisiones, intereses, dividendos y regalías. En el sector público, los ingresos representan entradas derivadas de la potestad del Estado de establecer impuestos, contribuciones, tasas, regalías y otros conceptos análogos; recursos por la venta de bienes y servicios; y, otros provenientes de las rentas de la propiedad y transferencias.

Gastos: Los gastos son erogaciones provenientes de la gestión corriente del ente contable, en concepto de pago de remuneraciones y prestaciones a la seguridad social, adquisición de bienes y servicios destinados al consumo, pago de intereses, transferencias y otras aplicaciones que implican egresos.

La definición de gasto, en el ámbito del sector público, abarca tanto los egresos para operación, adquisición de bienes de capital y realización de inversiones que se producen en el curso de las actividades ordinarias del ente contable.

Métodos de Contabilidad

En el manual de "Contabilidad, Informes Financieros y Auditoría", publicado por el Banco Mundial en el año de 1995, en el capítulo relacionado con las Normas de Contabilidad aplicables al sector público, señala lo siguiente con relación a los métodos de contabilidad:

Método Acumulativo VS Método de Contado

La oportunidad en el reconocimiento de los ingresos y gastos es uno de los aspectos básicos de la contabilidad para evaluar adecuadamente la información financiera.

Método acumulativo o devengado, el efecto financiero de las transacciones y eventos se reconoce en los períodos en los cuales ocurren, independientemente de si se hubiere recibido o pagado efectivo. Esto permite que las transacciones se registren en los libros contables y se presenten en los estados financieros del período en el cual los bienes o servicios fueron recibidos (egresos) o prestados (ingresos), este método es la base de la contabilidad gubernamental en el que se fundamenta el Sistema de Administración Financiera y el SIGEF y de uso obligatorio para todas las entidades del sector público.

El Método al Contado, efectivo, o de caja, es usado, ocasionalmente, cuando el registro del recaudo y de las erogaciones es de primordial interés, o cuando hay una exigencia legal al respecto. Muchas organizaciones sin fines de lucro que recaudan fondos para propósitos específicos, operan bajo el método de efectivo porque puede ser que estén obligadas a distribuir todos los fondos obtenidos dentro de un período específico.

El método al contado también es usado cuando el sistema de contabilidad no cuenta con la sofisticación suficiente para establecer el método acumulativo, y los beneficios derivados no justifican su costo. Sin embargo, en cualquiera de estos casos, si en alguna forma se utilizan

sistemas de crédito comercial de manera importante, el método de contado puede resultar en obligaciones importantes incurridas y no registradas contra el presupuesto porque el pago es demorado.

En algunas circunstancias, especialmente en las operaciones del Gobierno Central y de las Municipalidades, el método más apropiado para registrar las transacciones puede ser una combinación de los métodos de contado y acumulativo. Bajo este Método Acumulativo Modificado, los ingresos son registrados únicamente cuando se reciben, mientras que los gastos y los pasivos se registran cuando se incurre en ellos, independientemente de cuando se desembolsa el efectivo (devengado).

El Método Acumulativo Modificado, generalmente se aplica en aquellos casos en que los ingresos no pueden ser cuantificados sino hasta que se han recibido realmente, por ejemplo, cierto tipo de impuestos, multas, honorarios, o cuando la cantidad y la fecha de recaudo de cuentas por cobrar es muy incierta.

En el Ecuador, el Ministerio de Economía y Finanzas, en calidad de ente rector del Sistema de Gestión Financiera Pública, con el asesoramiento técnico del Consejo Nacional de Modernización del Estado, a través del proyecto MOSTA, y con la aceptación de la Contraloría General del Estado, implantó en las Instituciones del Estado, el Sistema Integrado de Gestión Financiera - SIGEF, en el que se está utilizando el método de contabilidad acumulativo o de devengado, tanto para los ingresos como para los gastos.

4.1.3 Sistema de Tesorería

Tiene una gran importancia por la necesidad de aplicarla correctamente en el sector público, a fin de mantener una credibilidad de las entidades que manejan recursos estatales, créditos nacionales o internacionales y otros aspectos como los siguientes:

Permite contar con la disponibilidad financiera para el pago de obligaciones como el servicio de la deuda pública interna y extrema en forma oportuna, pago de las remuneraciones a los servidores públicos, atender proyectos de desarrollo e inversión y satisfacer las necesidades operacionales para el funcionamiento de las Instituciones.

La administración de los recursos del tesoro, constituye un conjunto de técnicas concebidas para mantener la liquidez optimizando el rendimiento de los activos en efectivo.

4.1.3.1 Objetivo del Sistema de Tesorería

El objetivo de la gestión de Tesorería es mantener la liquidez de la caja, mediante un manejo gerencial sustentado en la programación técnica del efectivo, que permita pagar las obligaciones del Gobierno en el futuro inmediato. Para lo cual la tesorería debe realizar o programar el flujo de caja basado en la disponibilidad de las reales fuentes de recursos que ingresan a la institución, la misma que puede ser diaria, semanal y/o mensual, normalmente se recomienda en el caso de las JPR's sea semanal.

En este punto, se debe resaltar que ningún mecanismo de administración de caja es aplicable a todas las entidades y organismos públicos. Las necesidades de administración de los recursos de tesorería de una institución dependen de una variedad de factores como: el tamaño, su estructura financiera, el ramo de actividad, etc. dependen también de variables tales como la inflación y la depresión o expansión de la economía nacional.

4.1.3.2 Análisis del Flujo de Caja

Un flujo de caja se define perfectamente por su valor, la fecha en que se produce y su signo (movimiento acreedor o deudor), sin embargo, la homogeneidad del dinero no puede ocultar que los flujos tienen como

contrapartida operaciones muy diversas como la recaudación de tributos, pago de sueldos, transferencias del Estado y otros, algunas de las cuales son muy importantes pues condiciona la calidad de la gestión de tesorería.

Hacer un flujo de fondos es la esencia de las finanzas, hacerlo suena sencillo, pero en la práctica es muy delicado y complejo. El flujo de fondos es la medida de liquidez por excelencia, la idea es proyectar lo más fielmente posible como se desenvolverá la tesorería en un período determinado, tratando de establecer de antemano sus necesidades de financiación. La evolución de la caja se irá comparando con el presupuesto de efectivo inicial para mantener el control de lo programado, mantiene estrecha relación con el presupuesto aprobado y sus reformas de las Entidad estatal..

Son varios los criterios que pueden adoptarse para elaborar los flujos de caja. Se puede distinguir los flujos periódicos y los irregulares, clasificarlos en función de su importancia o según su origen y destino. Para facilitar el trabajo la existencia de un sólo clasificador presupuestario de ingresos y egresos de aplicación general para todas las entidades y organismos del sector público, facilita la integración de la información presupuestaria y contable con las necesidades del presupuesto de caja.

El pronóstico o presupuesto de caja es un instrumento fundamental para el manejo de la tesorería, facilita la programación de la administración del efectivo a corto plazo, así como el seguimiento y control de los recursos en una base anual, mensual, semanal y también diaria.

El presupuesto de caja a corto plazo le permite al tesorero manejar los saldos bancarios, a fin de evitar una inesperada falta de fondos, y también mantener un equilibrio entre los ingresos y egresos de fondos. Al prever los egresos futuros de efectivo, el tesorero puede planear la forma más económica de financiar los mismos.

4.1.3.3 Temporización de los Recursos del Tesoro Público

Las entradas y salidas de recursos monetarios no siempre siguen un patrón fijo a través del tiempo. Algunas salidas de recursos son regulares, como por ejemplo el pago de remuneraciones, que se mantienen generalmente en un nivel constante de mes a mes. Muchas salidas de efectivo se realizan de una sola vez y no de forma regular, por ejemplo: el pago de planillas por contratos de obras públicas, la adquisición de bienes muebles, el servicio de la deuda pública; estos rubros pueden pagarse en cualquier período del ejercicio financiero.

Lo mismo sucede con los recursos en efectivo que entran a las cuentas de los entes públicos; por ejemplo, los ingresos tributarios tienen un comportamiento más o menos conocido de recaudación durante el año fiscal, lo que facilita en algo las previsiones en el tiempo, no así aquellos ingresos ocasionales que pueden o no presentarse y que comúnmente sucede en la administración de caja de las JPR's.

El tesorero de cualquier institución pública, puede verse en graves problemas financieros si, aun siendo correcta su previsión en términos cuantitativos, no lo es en el plano temporal, para disminuir en algo esta desviación la contabilidad, es generalmente la principal fuente de información, es también la más segura (cuando los datos existen y están disponibles con oportunidad) ya que permite conocer los datos exactos correspondientes a la compra de bienes y servicios, contratos de realización de obras, así como las fechas de vencimiento de obligaciones de la deuda pública (plazo más de un año) y la deuda del tesoro (plazo menor a un año).

Cada institución tiene, evidentemente, sus propios factores críticos que deben ser objeto de seguimiento y control, por lo que el marco de presentación de la información sobre el flujo de caja debe ajustarse a las características específicas de cada institución en particular.

4.1.3.4 Elementos del Pronóstico de Caja

De manera general se deben considerar los siguientes aspectos:

Las formas de recaudación y las formas de los pagos.

El momento y la cantidad de ingresos y egresos.

La naturaleza de los ingresos y egresos.

El nivel de saldos que se mantienen en las cuentas bancarias.

Las formas de administración de ingresos, si se llevan a cabo directamente, o a través de intermediarios (bancos como agentes recaudadores).

Cualquiera sea el enfoque empleado para pronosticar los recursos de caja, habrá que tratar con ciertos elementos comunes a todos los pronósticos, sólo mediante la evaluación adecuada de estos elementos y del modo en que se relacionan con las operaciones de la institución, podremos decir cómo establecer nuestro propio procedimiento de presupuestación del efectivo.

- **Elementos:**

Tiempo: como regla general, la mayoría de las instituciones deben elaborar presupuestos de caja a corto plazo. La importancia de los mismos y la cantidad de detalles variará, así como también el tiempo exacto que los mismos abarquen:

El pronóstico a corto plazo trata de controlar el efectivo anual, mensual, semanal, o en algunos casos en una base diaria; permite controlar los saldos reales en el banco.

Incertidumbre: el pronóstico siempre va del presente al futuro, esto quiere decir que todos los pronósticos contienen elementos de incertidumbre. La tesorería puede afrontar este hecho de dos maneras; en

primer lugar, se deben hacer predicciones lo más acertadas posibles; en segundo lugar, debe hacer preparativos para contingentes imprevistos.

Predicciones: Casi todas las unidades del pronóstico representan predicciones; éstas contienen tres etapas:

Las extrapolaciones, suponen un estudio cuidadoso de información histórica, que suele resultar en predicciones acertadas de eventos futuros. Diversas técnicas de estadística, tales como el análisis de regresión y los promedios móviles, pueden identificar patrones en los datos (tendencias y ciclos). La aplicación de estos patrones a futuro, hace que las predicciones sean más confiables.

La planificación, comprende acciones que la tesorería adopta y que afectan los eventos futuros. Por ejemplo, una campaña de difusión por los medios de comunicación social, generalmente ayuda a recaudar más impuestos.

La estimación, debido a que aun cuando se utilicen técnicas de análisis cuantitativos sofisticados, no es posible evitar cierta cantidad de adivinanzas en la formulación de los pronósticos. Sin embargo, debemos estar claros que los elementos del pronóstico son puramente estimados.

La aplicación inteligente de todas estas etapas ayudará a eliminar hasta el mayor grado posible las incertidumbres en el presupuesto de caja.

4.1.3.5 Consideraciones Básicas para la Formulación del Presupuesto de Caja

- **Análisis del Pasado**

Una vez determinado el modelo, la periodicidad y la frecuencia de las previsiones para el presupuesto de caja, hay que hacer los cálculos propiamente dichos. El primer paso será averiguar como se ha comportado

el flujo de caja en el pasado o histórico, utilizando el mismo marco de análisis y formato que se va a emplear en la formulación del flujo.

Es riesgoso suponer que el pasado puede repetirse de una manera similar en el futuro. Sin embargo, en la elaboración de los presupuestos de efectivo, el análisis del flujo de caja del pasado proporciona una gran ayuda.

- **Registro de Acontecimientos Importantes**

Este registro debe utilizarse en un principio para facilitar el análisis del flujo de caja histórico. Un ingreso o pago aparentemente inexplicable o un cambio súbito en el flujo de caja, puede ser fácilmente explicable por el efecto de uno o varios hechos predecibles como son los días de vacaciones obligatorias de la administración pública, (fin de año, semana santa, carnaval, etc.) o las fechas en que los bancos cierran sus operaciones ordinarias, entre otros.

- **Supuestos del Pronóstico**

En realidad la previsión, pronóstico o presupuesto de caja no es otra cosa que adivinar lo que sucederá en el futuro, pero basado en ciertas presunciones sobre acontecimientos futuros. Si las presunciones son incorrectas, la previsión tampoco puede ser correcta. Por ello es necesario establecer formalmente los supuestos fundamentales en los que se basan las principales partes de la previsión.

- **Confiabilidad de los Pronósticos**

Quizá lo único que puede decirse con certeza de un pronóstico o presupuesto de caja, es que no se cumplirá exactamente en la realidad. Pero este hecho no quita valor a los pronósticos; una previsión que resulta ser incorrecta, no es necesariamente una mala previsión. Debe recordarse

que el objetivo básico de las previsiones es el de llevar eficazmente la actuación de la tesorería para mejorar el control del flujo de caja; por ello, una buena previsión no es aquella que demuestra ser correcta, sino aquella que, a medida que en el futuro comienzan a aparecer las desviaciones con respecto a lo programado, proporciona una base válida para dirigir la actuación de la tesorería.

- **Pronóstico del Flujo de Caja**

Es el proceso real de poner cifras en los formatos del presupuesto de caja presentados anteriormente; algunos valores son menos difíciles de determinar que otros, bien porque están más controlados, o debido a que la cuantía y fecha del ingreso o egreso son fijas y por consiguiente fácilmente calculables.

- **Seguimiento y Control del Presupuesto de Caja**

Si se considera a los presupuestos de caja como un trabajo administrativo aislado, sin ninguna relación con los otros elementos componentes del Sistema de Gestión Financiera, que se prepara sólo con el carácter de cumplimiento de una obligación, entonces no será mas que una labor administrativa costosa, sin ningún valor para la institución.

Para conseguir que los presupuestos de caja sean útiles y de beneficio de la tesorería, hay que realizar un seguimiento y control del mismo y en base de la evaluación o análisis de los resultados obtenidos, poder adoptar medidas tendientes a solucionar los problemas presentados o que se presenten en el futuro. Las medidas de control específicas que adopte la tesorería en un momento determinado, dependerán naturalmente de las circunstancias que se presenten en el momento de tomar una decisión.

- **Medidas Temporales**

Estas medidas están destinadas a adelantar los flujos de entrada de dinero o a retardar los flujos de salida, pero no necesariamente a modificar su cuantía, por ejemplo: el retraso de los pagos a proveedores de suministros y materiales o servicios no personales; el aplazamiento de pago de planillas por contratos de obras públicas, etc. Estas medidas tienden a auto-corrigerse a medida que pasa el tiempo, todo lo que hacen es modificar la distribución en el tiempo de los flujos de fondos, por lo que no afectan en forma significativa al desarrollo de las actividades institucionales.

- **Medidas Cuantitativas**

La decisión de cambiar el desarrollo normal de las operaciones, da lugar a cambios en el flujo de caja, por ejemplo: si el Gobierno adopta la política de diferir el pago del servicio de la deuda externa, si se produce un aumento de los sueldos y salarios de los servidores públicos, etc.

- **En caso de Superávit**

El superávit de caja es menos grave que el déficit, por lo que exige una actuación ponderada por parte del tesorero. El superávit de caja no es nada bueno para una institución pública, por cuanto expresa el sentido de no-utilización de los recursos oportunamente. Si el superávit de caja no tiene un uso positivo, su valor seguramente se reducirá debido a la inflación. Si el superávit se coloca en depósitos bancarios (inversiones financieras de corto plazo), la institución obtendrá un rendimiento en forma de intereses, pero es lógico que el tesorero debe ser capaz de emplear el superávit de la forma más ventajosa para la institución.

Si el superávit de caja tiende a ser permanente o a prolongarse durante un largo período, deben tomarse medidas para emplear

rentablemente estos recursos. Si el superávit es por corto período, igualmente, también debe ser utilizado con criterio racional de rentabilidad. Cualquier rendimiento de dinero, por bajo que sea, es mejor que ninguno, pero debe tenerse en cuenta que estas inversiones deben ser seguras y fácilmente recuperables en una fecha determinada con anticipación. Los superávits de caja a corto plazo no deben emplearse nunca en inversiones especulativas o carentes de liquidez a corto plazo.

- **En caso de Déficit**

La existencia o la previsión anticipada de un déficit de caja, no implica necesariamente la búsqueda de financiamiento externo a la institución. La primera respuesta del tesorero debe ser intentar eliminar o reducir el déficit mediante el mejor control interno de las entradas y salidas de dinero.

Las medidas de carácter interno adoptadas por la tesorería (por ejemplo préstamos entre fondos), a lo mejor resulten considerablemente más baratas que recurrir a una nueva fuente de financiamiento. En caso de ser necesaria esta medida, la misma sólo debe considerarse como una operación provisional hasta encontrar una fuente de financiación adecuada, y si es posible de carácter permanente.

Cuando hay déficit de caja, al igual que el superávit, su magnitud, duración y la anticipación con que se detecte, serán factores críticos en la selección de las medidas a adoptar por la tesorería.

4.2 Interrelación entre Presupuesto y Contabilidad

Para conseguir la adecuada integración en el funcionamiento del sistema de gestión financiera, es importante en primer término exista una adecuada relación de los elementos del sistema de presupuesto con el sistema de contabilidad gubernamental.

En este contexto, el principal elemento para lograr la integración, se da entre la interrelación de los clasificadores presupuestarios de ingresos y gastos con el plan de cuentas contable. Cabe señalar que este proceso técnico, no altera la independencia, los principios, normas y procedimientos por los cuales se rigen estos dos subsistemas, ni afectan a la generación de la información de acuerdo a sus particulares necesidades.

La base conceptual del sistema contable en aplicación a la normativa vigente, señala que la integración de la contabilidad con el presupuesto es a través de la asociación de las cuentas contables con las partidas de ingresos y gastos del clasificador presupuestario y su expresión en la instancia del registro de los hechos económicos que representan derechos y obligaciones.

La lógica parte de que el presupuesto constituye una expresión de planes y programas en términos de estimaciones o proyecciones de probables ingresos y gastos expresados de manera estandarizada, según los conceptos del clasificador presupuestario, la contabilidad es un medio para el registro de los hechos económicos reales independientes de la percepción o el pago, en consecuencia una previsión presupuestaria se ejecuta o se realiza en cuanto se ha generado el hecho económico real que permite establecer su condición de derecho u obligación y por lo tanto de constituirse en devengado, independiente de que se haga efectivos esos derechos y se paguen la obligación.

Los flujos de débitos y créditos de las cuentas, solamente tendrán asociación a un concepto del clasificador presupuestario, dichos flujos serán comparados con las estimaciones presupuestarias a efectos de establecer sus variaciones.

La relación se da con los conceptos de grupo del Clasificador Presupuestario de Ingresos o Gastos con las Cuentas por Cobrar del activo

o de Pagar del pasivo conocidas como de nivel 1, igualmente los conceptos de subgrupos del clasificador presupuestario de ingresos y gastos con las contra cuentas de cobrar o de pagar.

Para lograr consistencia en la información financiera producida en las entidades del sector público no financiero, entre la parte contable y la presupuestaria y a efecto de mejorar la administración financiera, se establece un mecanismo técnico que permite eliminar la disparidad de criterios al momento de ejecutar el presupuesto, ante la ocurrencia de los hechos económicos. Este mecanismo preestablece la asociación de los grupos, subgrupos e ítem de ingresos y gastos del clasificador con las cuentas de los niveles 1 y 2 del plan de cuentas, lo cual conjuntamente con los Principios de Contabilidad de la partida doble y del devengamiento se constituyen en la base de la lógica técnica que posibilita la armonía, integración e interrelación entre los dos principales sistemas componentes de la administración financiera pública.

CAPITULO V

CONCORDANCIA ENTRE EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO Y EL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA

Sobre la base de la experiencia del Municipio de Porto Alegre, en la Republica de Brasil⁴¹, se ha realizado la simulación de un proceso de construcción del presupuesto parroquial con participación ciudadana, sobre la base de establecer los ingresos que por su ley les corresponde sean estos propios y/o transferencias del Gobierno Central y demás Organismos Seccionales Autónomos.

Se parte de la conformación de la Asamblea Parroquial, donde la participación ciudadana es representada por todas las personas que habitan en la comunidad sin discriminación de género, edad, raza, creencia religiosa o tendencia política.

Las JPR's para la ejecución de estos procesos es necesario contar con el financiamiento y asistencia técnica de Organizaciones No Gubernamentales . ONG's, que tienen vasta experiencia en simulaciones similares con municipios, así también la CONAJUPARE, debe coordinar esta tareas con la experiencias adquiridas por la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME).

• 1. MOTIVACION

Es la fase preliminar donde con todos los miembros de la parroquia se definen los conocimientos que tiene la comunidad en los tema de gestión y presupuesto participativo.

Son presentadas las siguientes temas de motivación:

⁴¹ Sassarao, Paulo y De Souza Ivonne, Gestión Democrática Local y Presupuesto Participativo, Taller de motivación y sensibilación, UNICEF, 2002

Debate en grupo de los temas que se relacionan con la vida y desarrollo de la parroquia y posteriormente se presentan los resultados obtenidos.

• 2. CONFORMACIÓN DE LOS GRUPOS.

Conocidas las potencialidades de los integrantes de la parroquia, se procede a la conformación de grupos de trabajo clasificados en:

- 1 Grupo que representan a las instituciones del Gobierno Central como son de salud, educación, bienestar social, entre otros.
- 2 Grupo que representa a los municipios y consejos provinciales.
- 3 Grupo que representa a la junta parroquial rural.
- 4 Grupo que representa a la sociedad civil
- 5 Otros grupos que representan a caseríos y otras agrupaciones.

• 3. TRABAJOS EN GRUPOS

Es la dinámica de construcción colectiva del Presupuesto Participativo, en la base de las potencialidades la descripción de la parroquia.

Cada grupo seleccionado procede a realizar estudios y análisis específicos, respondiendo a las siguientes preguntas:

¿Cuál es el Estudio de Funcionamiento Interno de la parroquia?

Responsabilidad del Gobierno Central.

Los representantes de los Ministerios de Salud, Educación, Bienestar Social hacen un estudio detallado de cómo aportan para el desarrollo parroquial.

El Marco Legal.

El gobierno parroquial dentro del marco legal, en función de la constitución y su Ley, en concordancia con los representantes de los municipios y consejos provinciales, de manera de articular la planificación parroquial con las planificaciones cantonal y provincial. .

Estatuto de funcionamiento interno.

El gobierno parroquial y representantes de organizaciones sociales formulan una propuesta preliminar del Estatuto para el Funcionamiento Interno del Presupuesto Participativo (PP), este paso se fortalece con la asistencia técnica de la CONAJUPARE y ONG´s, que auspician estos procesos. .

También se procede a elección de delegados uno (1) por parroquia y la composición y atribución del Consejo del PP dos (2) delegados por parroquia.

¿Cuál es el presupuesto parroquial para iniciar el proceso junto a la comunidad?.

Propuesta de presupuesto parroquial, cuya responsabilidad es de la JPR´s, donde se determina las posibles fuentes de financiamiento:

INGRESOS:

- 1 Transferencia del Gobierno Central
- 2 Transferencias de Municipios y Consejos Provinciales
- 3 Recursos propios o de autogestión
- 4 Donaciones y asistencia técnica de ONG´s e instituciones internacionales.

GASTOS:

1. Fijos, constituyen los egresos de operación o corrientes que no pueden exceder del 10% del presupuesto anual.
2. Proyectos de inversión o programas de desarrollo

Responsabilidad del grupo de ciudadanos:

¿Cuáles son las personas que pueden representar frente a la parroquia?

1. Elección de delegados para las bases temáticas
2. Definición de prioridades de las cuatro prioridades de la parroquia..

• 4. ASAMBLEA POPULAR

Coordinación del grupo de Estado (gobierno central y seccional autónomo)

1. El grupo de gobierno presenta su plan general de presupuesto.
2. Cada grupo parroquial presenta sus delegados y sus 4 prioridades temáticas.
3. Se define las prioridades temáticas del gobierno local para el año siguiente sobre la base de las prioridades del Plan de Desarrollo Parroquial, en las áreas de salud, educación básica, turismo, ambiente, saneamiento ambiental, desarrollo productivo e infraestructura vial, luz, agua potable, energía eléctrica.

• 5. ELABORACIÓN DE LA MATRIZ PRESUPUESTARIA

¿Cómo aplicar la matriz presupuestaria sobre la base de la prioridad?

1. El grupo de gobierno (central y seccional) definen las asignaciones de recursos por prioridad temática, con los delegados..

- 2 Definición de la inversión parroquial en función del Plan de Desarrollo Parroquial y Fondo de Desarrollo Parroquial, para lo cual aplica criterios de distribución basados en, población, superficie y otros.

- **6. ASAMBLEA FINAL**

- 1 Presentación del presupuesto por el grupo de la junta parroquial
- 2 Poner en conocimiento de la Asamblea Parroquial.
- 3 Posesión de los delegados al Comité de Seguimiento Presupuestario.
- 4 Presentación de las conclusiones en el ámbito de grupo.

5.1 Aplicación Financiera en las Juntas Parroquiales Rurales

Como se ha señalado en el capítulo I, una de las debilidades más importantes que al momento tienen las JPR's es la falta de recursos, tanto para su funcionamiento institucional como para la ejecución de obras de desarrollo; sin embargo, aquí radica una de las potencialidades, toda vez que para contrarrestar esto, han elaborado planes de trabajo basado en una disposición especial de voluntad y cooperativismo comunal, buscando siempre generar mancomunidad con los municipios, consejos provinciales, organismos de desarrollo y ministerios del gobierno central, que les permita cumplir su gestión más allá de la disponibilidad de recursos existentes.

Las JPR's con el asesoramiento de la CONAJUPARE, parten del hecho que nunca habrá un financiamiento directo suficiente para la administración institucional y siempre será necesario depender de proyectos y cofinanciamiento, aspecto que puede constituirse en una potencialidad al especializar a la JPR's en la cooperación, la acción compartida y la coordinación estatal.

El Art. 15 de la Ley Orgánica de las JPR's⁴², determina que el objetivo fundamental de contar con recursos, es que éstos se destinen a programas

⁴² Ley de Juntas Parroquiales Rurales (Ley No. 2000-29), Registro Oficial No.193, octubre 27, 2000, determina que la estructura técnica, administrativa y operativa en ningún caso no podrá superar el 10% de la disponibilidad financiera de la JPR's.

de desarrollo de la comunidad y no al funcionamiento burocrático de la JPR's. Entonces el papel de la JPR's es ser gestora y administradora de recursos económicos y asistencia técnica para el desarrollo local. Adicionalmente es la única institución del sector público, que por mandato legal tiene un indicador que le permite medir la incidencia de sus gastos corriente en el total de su presupuesto. (no debe exceder del 10% de su disponibilidad financiera)

Se espera que en un futuro no lejano, el Congreso Nacional, atienda el pedido de las JPR's, en el sentido, que se incluya a estas, en las distintas leyes que proporcionan recursos económicos a los Gobiernos Seccionales Autónomos (FODESEC, FONDEPRO, Descentralización y otras), a través de las reformas correspondientes, en el porcentaje que actualmente tanto los municipios como los consejos provinciales destinan en sus presupuestos para la ejecución de obras en estas jurisdicciones territoriales.

5.1.1 Principales fuentes de recursos financieros

En concordancia con el Art. 232 de la Carta Magna y Capítulo V de su Ley se puede indicar:

- Recursos propios, provienen de la prestación de servicios que brinde la JPR's a la comunidad tanto interna como externa a su jurisdicción, son multas, tasas aprobadas por la municipalidad, aportes de comités (sean barriales, de agua, ligas deportivas), donaciones, espectáculos, colectas.
- Asignaciones Estatales, actualmente están sujetas a la voluntad de los legisladores que proceden a la aprobación del Presupuesto del Gobierno Central de cada año, aspecto que mientras no se reformen las leyes citada anteriormente, constituyen un limitante para la ejecución de obras de desarrollo parroquial y una de las causas para que no se ponga en ejecución el Fondo de Desarrollo Parroquial por Provincia estipulado en el Art. 25 de su Ley.

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

- Transferencias de otras entidades del Estado para el desarrollo de programas específicos determinados a través de convenios, asistencias, etc., en áreas como salud, educación, turismo, vivienda, entre otros.
- Recursos de proyectos celebrados con entidades no públicas como organizaciones no gubernamentales (ONG's), iglesia, sector privado y entidades internacionales (UNICEF, GTZ).
- Proyectos productivos rentables en cogestión

Estos recursos en la ley de JPR's (Art. 23 y 24), se identifica como tributarios y no tributarios, cuya identificación y validación en la elaboración del presupuesto parroquial se lo realiza a través del Clasificador Presupuestario de Ingresos y Gastos, documento que debe ser manejado eficientemente por todos los miembros de la JPR's y por la comunidad, para el momento de la evaluación de la gestión pública se conozca a detalle en que se han invertido y utilizado los recursos ingresados a la Junta Parroquial Rural en un período determinado.

5.1.2 Acciones para posibilitar financiamiento

Para esto es necesario que los miembros que conforman las designaciones populares de la JPR's conjuntamente con la comunidad identifiquen los recursos y las potencialidades propias de recursos naturales, culturales, turísticas, productivas y fundamentalmente la capacidad del desarrollo humano, con los que se debe planificar y ejecutar proyectos de desarrollo; muchos de estos aspectos se obtienen al momento de poner en práctica la elaboración del presupuesto participativo indicado anteriormente.

Otro aspecto, es realizar alianzas y convenios con organizaciones que reciben recursos para el desarrollo, como las ONG's y provinciales de desarrollo como CREA, PREDESUR, CRM e instituciones internacionales que buscan el crecimiento local..

Realizar acuerdos o mancomunidades con los municipios y/o consejos provinciales a fin de conseguir asignaciones presupuestarias que alimenten la ejecución de obras en sus jurisdicciones.

Desarrollar y motivar la conciencia ciudadana contributiva (basada en la participación y pago de tributos) la honestidad,, la transparencia y la eficiencia en el manejo de los recursos, la delegación de responsabilidades y organización del trabajo

Proceder a las alianzas y vinculación entre las diferentes JPR's homogéneas como manda su ley para optimizar los recursos que disponen y ejecutar proyectos comunes que den un mayor alcance local, de forma que sean representativos ante la municipalidad y la provincia.

Insistir ante el Congreso Nacional, por medio de las Asambleas Provinciales y el CONAJUPARE, las reformas a las leyes de los Fondos de Desarrollo Seccional (FODESEC), de Desarrollo Provincial (FONDEPRO), de la Ley Especial de Distribución del 15% del Gobierno Central (Fondo de Descentralización) y de las leyes especiales de la región Amazónica, para lo cual los porcentajes que se aplicarían a favor de las JPR's, se obtendrían del indicador resultante de evaluar la capacidad de operación, los montos que son establecidos por los municipios y consejos provinciales para el desarrollo parroquial, la eficiencia administrativa y la población de las JPR's, labor que se desarrollaría entre la AME, CONCOPE y CONAJUPARE, así como el asesoramiento que brindaría el CONAM y el Ministerio de Economía y Finanzas. De cumplirse esto, se podría dotar de financiamiento al Fondo de Desarrollo Parroquial por Provincia

Otra forma de financiamiento sería ir a los procesos de descentralización como se indicó en el capítulo anterior, para lo cual a través de las bases temáticas discutidas y definidas en la elaboración del presupuesto participativo determinen que competencias y responsabilidades

serían calificadas como prioritarias y en capacidad de ser asumidas, para lo cual se sujetaría a lo determinado en el Plan Nacional de Descentralización y los recursos se sujetaría al numeral 4 del Art. 232 del mandato constitucional.

5.2 Esquema de elaboración del Presupuesto Parroquial Rural

Una vez que se ha indicado las bases temáticas, la jerarquización de las obras y servicios y la elaboración de la matriz de presupuesto participativo; así como, en que consiste el sistema de administración financiera del sector público y los recursos que disponen de las Juntas Parroquiales Rurales, se plantea un esquema de elaboración del presupuesto parroquial.

Siempre se debe partir por lo dispuesto en las disposiciones legales; de ahí que, son atribuciones de los Presidentes de la JPR's someter a consideración de los miembros la aprobación del presupuesto parroquial; el mismo que es puesto a consideración de la Asamblea Parroquial que constituye el espacio de consulta, control y participación ciudadana de los habitantes de la parroquia con la junta parroquial rural, aquí se pone en ejecución los fundamentos de la democracia participativa y es la base del presupuesto participativo, prácticamente constituye el marco político del buen desempeño o no de la JPR's.

El presupuesto incluirá las obras y proyecto que buscan el desarrollo económico, social y cultural establecidos en el Plan de Desarrollo Parroquial, los recursos del Fondo de Desarrollo Parroquial por Provincias y fundamentalmente respetará el indicador del límite destinado al gasto operativo.

En cuanto al manejo administrativo, económico y operativo del presupuesto, es deber y atribución del Secretario Tesorero, quien debe velar

por su correcto manejo, así como haber cumplido todos los requerimientos que como entidad pública necesita para manejar fondos públicos.

A diferencia de los Municipios y Consejos Provinciales (sus leyes les obliga a desagregar el presupuesto en programas y subprogramas) el presupuesto de la JPR's puede o no desagregarse en programas o subprogramas, por lo que sin ningún problema puede adoptar la estructura de cualquier Institución del Gobierno Central.

A continuación se procede a estructurar una partida presupuestaria para que la Asamblea Parroquial, el Presidente, Secretario Tesorero y Cominidad de la JPR's, conozcan el manejo de los siguientes instrumentos para la elaboración del presupuesto.

5.2.1 Instrumentos de la formulación presupuestaria

- **Clasificador Presupuestario de Ingresos y Gastos**



Distingue origen y fuente de ingresos, así como la naturaleza y uso de los gastos.

- **Catálogos presupuestarios**



Sistematiza y estandariza la información con fines estadísticos (sectores, actividades, proyectos, unidades ejecutores y otros)

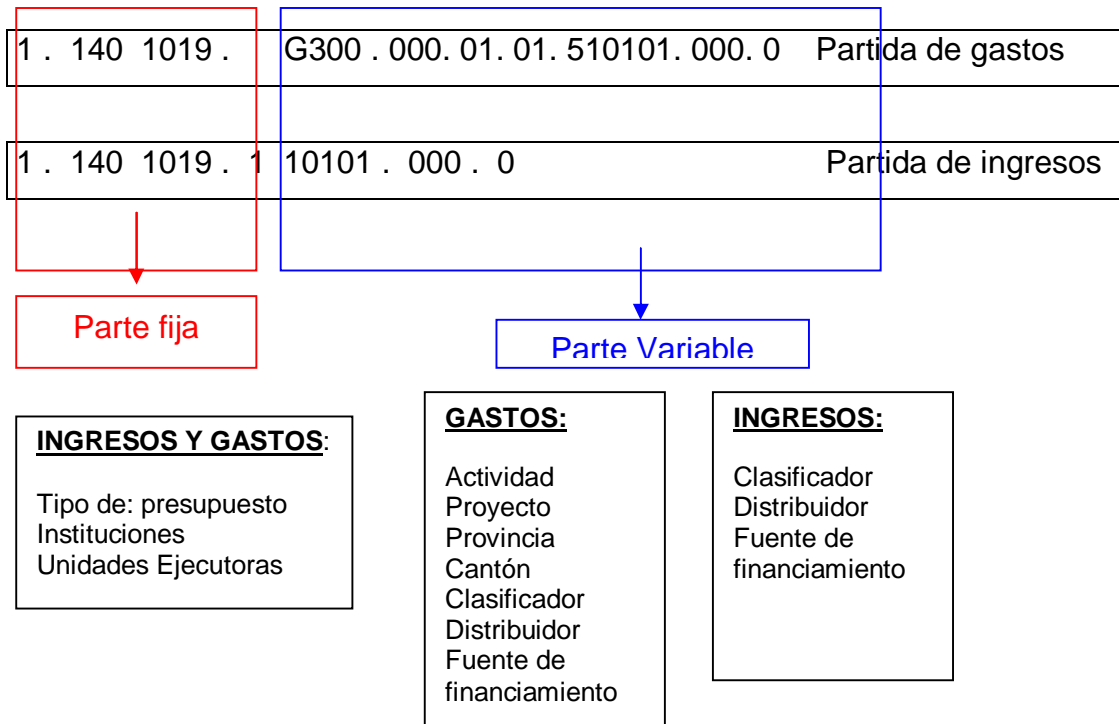
- **Partidas presupuestarias**



Conjunto de códigos que ordenan la información. Conjuga el clasificador y los catálogos

5.2.2 Estructura de la partida presupuestaria

Está conformada por un conjunto de códigos representados por números y letras. Se dividen en dos partes: una fija y una variable:



Para explicar la composición del ejemplo señalado anteriormente, se procede a describir sus elementos de manera vertical, con lo que significa cada uno:

PARTIDA PRESUPUESTARIA DE INGRESOS

Part.	Descripción	Cod. Clasificación
1	Tipo de Presupuesto: (identifica que clase de presupuesto es)	1 = Gobierno Central 2 = Entid. Descentralizadas 3 = IESS 5 = Entidades Financieras 6 = Govern. Seccionales
140	Instituciones (Catálogo de Instituciones Publicas)	
1019	Unidades Ejecutoras (Catálogo Unid. Ejecutoras)	
15	Identifica el Grupo del Clasificador Presupuestario	
01	Identifica el Subgrupo del Clasificador Presupuest	
01	Identifica el Item del Clasificador Presupuestario	

000	Es el distribuidor que se utiliza para identificar ingresos específicos no contemplados en el clasificador presupuestario	
0	Es la fuente de financiamiento: identifica el origen de los recursos y su procedencia.	0= Asignación Fiscal (recursos del Estado) 1= Recursos Propios o de Autogestión 2= Desembolso Externo 3= Crédito Interno 5= Ingreso Predestinado, asignaciones dadas por Ley

Partida de ingresos: por tener código (1) identifica que el tipo de presupuesto es del Gobierno Central; el código (140) identifica que la Institución es el Ministerio de Educación y Cultura; el código (1019) dice que la Unidad Ejecutora es el Colegio Turi, el código (15) identifica que el ingresos esta a nivel de grupo y es una transferencia, el código (01), establece que es un subgrupo y la transferencia es del Gobierno Central; sin distribuidor (000) y el código (0) indica que su financiamiento es con recursos fiscales, entregados por el Gobierno Central.

PARTIDA PRESUPUESTARIA DE GASTOS

Part.ida	Descripción	Cod. Clasificación
1	Tipo de Presupuesto: (identifica que clase de presupuesto es)	1 = Gobierno Central 2 = Entid Descentralizadas 3 = IESS 5 = Entidades Financieras 6 = Gobiern Seccionales
140	Instituciones que es (Catálogo Instituciones)	
1019	Unidades Ejecutoras (Catálogo Unid. Ejecutoras)	
G300	Actividades (Catálogo de Actividades)	
000	Proyectos (De acuerdo al Plan Anual de Inversiones - PAI -elaborado por ODEPLAN	
01	Identifica la Provincia (Catálogo Geográfico)	
01	Identifica el Cantón (Catálogo Geográfico)	

51	Identifica el Grupo del Clasificador Presupuestario	
01	Identifica el Subgrupo del Clasificador Presupuet	
01	Identifica el Item del Clasificador Presupuestario	
000	Distribuidor, identifica un gasto específico no contemplados en el clasificador presupuestario.	
0	Es la fuente de financiamiento: identifica el origen de los recursos que financian los gastos	0= Asignación Fiscal (recursos del Estado) 1= Recursos Propios o de Autogestión 2= Desembolso Externo 3= Crédito Interno 4= Contraparte local 5= Ingreso Predestinado, proviene por asignaciones dadas por Ley

Partida de gastos: al igual que en ingresos por tener código (1) identifica que el tipo de presupuesto es del Gobierno Central; el código (140) identifica que la Institución es el Ministerio de Educación y Cultura; el código (1019) dice que la Unidad Ejecutora es el Colegio Turi, el código (G300) indica que la Actividad corresponde a Educación Media, sin proyecto por los dígitos (000), ubicada en la Provincia del Azuay (01), en el Cantón Cuenca (01), y el clasificador de gastos corresponde al grupo de Gastos de Personal por el código (51), y el subgrupo (01) llamado Remuneraciones Básicas; específicamente para sueldos (01), esto a nivel ítem del clasificador; sin distribuidor (000) y financiado con recursos fiscales entregados por el Gobierno Central por el código (0), como se puede observar las fuentes de financiamiento tanto en ingresos como en gastos debe ser similar.

Este ejemplo, es aplicable a la elaboración de un presupuesto de la Junta Parroquial Rural, donde los cambios se darían a nivel del código institucional, en el cual se pondría el que identifica a la JPR's establecido en el catalogo de instituciones del sector público elaborado por la Subsecretaria

de Presupuestos del Ministerio de Economía y Finanzas, las JPR's no pueden arbitrariamente poner el código que ellas consideren pertinentes.

Otro de las dificultades que se presentan en las JPR's, es conceptuar lo siguiente:

5.2.3 Compromiso, Obligación y Pago

- **Compromiso.**

Es la acción administrativa (disposición dada por una Autoridad sujeta a una norma legal), por medio de la cual se decide ejecutar el presupuesto, para la adquisición de bienes o servicios a terceros; celebración de acuerdos contractuales para la realización de obras; u, otras acciones de igual naturaleza que provocan afectaciones provisionales a las partidas presupuestarias.

El reconocimiento de un compromiso requiere, como mínimo, de una asignación constante en el presupuesto con saldo de recursos suficientes.

Los compromisos pueden ser anulados total o parcialmente mientras no se conviertan en obligaciones.

- **Obligación.**

Estas se constituyen cuando se *reciben* de terceros los bienes servicios y demás encargados por la autoridad, haya existido o no compromiso previo. Las obligaciones producen afectación definitiva a las partidas presupuestarias, por lo cual sus saldos disminuyen.

- **Pago.**

Es la cancelación de la obligación. La falta de recursos para cumplir con las obligaciones de manera total o parcial, constituye la deuda.

REALIZACION DE LOS PAGOS

Los pagos se efectivizan si:

- Existe disponibilidad presupuestaria
- Hay recursos en caja para esa partida presupuestaria.
- La documentación que justifica el gasto está completa

5.2.4 Modificaciones Presupuestarias

Son reformas presupuestarias que producen variaciones en las asignaciones de ingresos y gastos aprobadas por la Asamblea Parroquial, sean por necesidades de nuevas inversiones o al ajuste de las bases temáticas de la planificación participativa o por pedido de las autoridades de la Junta Parroquial Rural.

Estas variaciones obligan y/o provienen de cambios en la programación de la ejecución y de caja.

Son necesarias cuando:

- Se requiere incrementar o disminuir el Presupuesto parroquial.
-
- Faltan recursos en alguna partida presupuestaria
-
- Existe error en los códigos o en las denominaciones de las partidas presupuestarias.

Se efectivizan a través de:

- Resoluciones Presupuestarias, se sustentan siempre en informes justificativos de la conveniencia de la reforma presupuestaria.

Se pueden presentar las siguientes modificaciones:

1. Aumentos de Créditos	Se incrementa el presupuesto parroquial
2. Rebajas de Créditos	Se disminuye el presupuesto parroquial
3. Traspaso de Créditos	Reasignaciones entre partidas presupuestarias

Los ítem 1 y 2 modifican los techos presupuestarios, mientras que el tercero modifica la distribución dentro de los mismos grupos de gasto. Todos estos procedimientos se obtienen aplicando los Principios y Normas de Presupuesto, aprobados en el Acuerdo 182 señalado anteriormente.

PRESUPUESTO PARROQUIAL ANÁLISIS DE GASTOS

CLASIFICACION ECONOMICA, puede ser corriente, inversión, capital, aplicación de financiamiento (deuda)	CLASIFICACION FUNCIONAL (FUNCIONES) según determinen las temáticas del presupuesto participativo.	CLASIFICACION FUNCIONAL (PROGRAMAS) según determinen la planificación participativa	NATURALEZA OBJETO DEL GASTO, puede estar a nivel de grupo, subgrupo o ítem (clasificador presupuestario)	FUENTES DE FINANCIAMIENTO pueden ser fiscal, propio, créditos internos y/o externos

Normalmente los presupuestos elaborados por las JPR's, no distinguen entre la naturaleza económica y la clasificación por el objeto del gasto, por lo mezclan los recursos destinados para gastos de inversión con los de corrientes, incumpliendo lo que dice la Carta Magna (Art. 259) y Normas de Administración Financiera.

De igual forma confunden las fuentes de financiamiento al no identificar claramente el origen de los recursos que alimentan sus presupuestos por lo tanto rompen el indicador que su Ley determina para el límite de gastos corrientes (Art. 15). Sin embargo, conocidos los

procedimientos las autoridades de las JPR's podrán hacer los correctivos necesarios para una administración eficiente de la gestión pública.

5.3 Esquema Contable Gubernamental

Una de las debilidades marcadas en la gestión pública que adolecen la mayoría de las JPR's, es el desconocimiento de los principios y normas del Sistema de Contabilidad Gubernamental, que se aplica en el sector público y que en general es un mal en toda la administración de los Gobiernos Seccionales Autónomos, de ahí que la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME) a lo largo de los años 2002 y lo que va del 2003, conjuntamente con la Subsecretaría de Contabilidad Gubernamental del Ministerio de Economía y Finanzas han emprendido en programas de capacitación que permita una correcta aplicación de esta normas.

Adicionalmente, la mayoría de las JPR's, por su ubicación territorial, están alejadas de los polos de desarrollo y cabeceras cantonales; por lo que, dificulta la capacitación y adiestramiento de los Secretarios Tesoreros responsables de esta función, que sumada a la poca experiencia y conocimientos de contabilidad gubernamental, limita su labor y que en muchos casos degenera en oportunismo, clientelismo, abuso de autoridad y mal manejo de los fondos públicos, lo que ocasionaría sanciones administrativas y/o penales por parte de la Contraloría y del Ministerio de Economía al no presentar la información financiera como lo dispone la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, o lo que es más crítico se fomente la corrupción en estas jurisdicciones donde prima la honestidad, sencillez de su gente y transparencia comunitaria.

A continuación se define el ámbito de estudio de la técnica contable y se realizará una breve revisión de los fundamentos contables y presupuestario que intervienen en el proceso de registro de los hechos económicos, así como una serie de transacciones tipo de general aplicación

en las instituciones públicas, lineamientos que deben conocer los responsables del manejo financiero de las JPR's⁴³.

- El Art. 99 de la Ley de Transformación Económica del Ecuador establece la facultad privativa para que el Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Subsecretaría de Contabilidad Gubernamental, emita las normas técnicas en materia de contabilidad gubernamental, por lo que las JPR's deben acogerse a estas disposiciones legales y no puede crear o modificar cuentas a su libre voluntad.
- Mediante Acuerdo No. 182, publicado en el Suplemento del R.O. No. 249 de 22 de enero del 2001, se expidió los Principios y Normas de Contabilidad Gubernamental, así como el Catálogo General de Cuentas, instrumentos que deben aplicar y respetar las JPR's.
- Todo recurso sujeto a control y responsabilidad de entidad u organismos público sin excepción (incluye las JPR's), debe incluirse dentro del Presupuesto, por consiguiente el Sistema de Contabilidad Gubernamental solo funciona si previamente existe este; por consiguiente, ningún recurso puede administrarse en forma extra-presupuestaria ni registrarse contablemente.

5.4 Incorporación dentro de estos esquemas a las asociaciones civiles.

Uno de las grandes potencialidades de las JPR's es justamente el fomentar la participación ciudadana en los aspectos políticos, sociales y económicos, ser gestor de su propio desarrollo local, el mismo que debe ser coordinado, animado y vigilado por la sociedad civil.

Las JPR's para incrementar sus capacidades, requieren robustecer la planificación local, ejercer una eficiente administración de los recursos

⁴³ Ministerio de Economía y Finanzas, Manual General de Contabilidad Gubernamental, Quito, mayo 2002l,

humanos, naturales, financieros que les permita el control social, la vigilancia y evaluación de los logros y resultados.

De ahí que, es necesario ir al fortalecimiento de la sociedad civil, mediante la enseñanza y adiestramiento del sistema de administración financiera, fundamentalmente en los sistemas de presupuesto y contabilidad, los mismos que son una debilidad en la jurisdicción parroquial. Como se puede pedir a la comunidad que exija la rendición de cuentas de la gestión parroquial que se traduce en asociaciones productivas, financieras y de comercialización, si desconocen como evaluar, el contenido de los presupuestos; por lo que, es necesario se impulse el desarrollo de su capital humano mediante la capacitación permanente y la confianza social conseguida por la cooperación, la transparencia y el éxito compartido.

Un ejemplo de esto fue el desarrollado en el municipio de cantón Cáscales, donde la Municipalidad, con la asistencia técnica de UNICEF, convocó a todos los actores sociales involucrados en el desarrollo cantonal, incluido las Juntas Parroquiales Rurales, para realizar las simulaciones de la elaboración del presupuesto participativo para el año 2002, donde a más de transparentar los ingresos del municipio, se conformó los comités de trabajo que tratarían las bases temáticas, para lo cual procedió a la capacitación de las JPR's y de la sociedad civil, lo que significa el manejo del sistema de administración financiera, de tal manera que permita la evaluación y seguimiento de la gestión cantonal y parroquial, tratando que los lineamientos y estrategias establecidas en el Plan de Desarrollo Cantonal sea sustentable y consistente en el mediano y largo plazo, para que no sufra cambios ni improvisaciones al momento de elegir nuevas autoridades municipales y sea la sociedad civil, en función de la evaluación de la gestión la que determine los correctivos a implantarse.

3.3 Rendición de cuentas.

La calificación del Ecuador como uno de los países más corruptos de América Latina por Transparencia Internacional, refleja sin duda un problema substancial que va hacia las raíces mismas del funcionamiento del Estado y la sociedad ecuatoriana. El abuso del poder político para conseguir fines personales o corporativos, la universalización y profundidad del fenómeno de la corrupción en los ámbitos públicos y privados, han contribuido a buscar mecanismos que permitan a través de la rendición de cuentas paliar este fenómeno que debilita el sistema democrático y atenta a la distribución equitativa de la riqueza de los Estados

El fortalecimiento institucional exige a los gobiernos nacionales y locales (incluye las JPR's), la modernización de la administración financiera y de su capacidad técnica para asumir con mayor eficacia la prestación de servicios básicos y asegurar la participación de la comunidad en el seguimiento y evaluación de la gestión pública territorial.

Este proceso debe ir acompañado de programas de capacitación a los funcionarios y a la sociedad civil, para dotarles los conocimientos necesarios que les permita emitir juicios de valor para un mejor control y rendición de cuentas⁴⁴. Esta labor debe realizarse al interior de todos los Gobiernos Seccionales Autónomos como lo manda el Art. 237 de Constitución Política del Ecuador

Manejar los recursos con transparencia en todas las transacciones, adquisiciones y contratos, tratando en lo posible que la información sea pública y las cuentas estén a disposición de quien quiera conocerlas, es otra labor fundamental para medir la gestión pública, más aún cuando la JPR's rinde cuentas a la población a través de la Asamblea Parroquial como máximo órgano de consulta y control de la junta parroquial.

⁴⁴ Ojeda, Lautaro, Política Gubernamental en Materia de Descentralización Fiscal: Situación Actual y Perspectivas, Libro de trabajo PNUD, Quito, 2001

El fortalecimiento de principios, como un código de ética, control ciudadano, participación y capacidad de gestión, constituye sin duda un instrumento fundamental para prevenir y combatir la corrupción nacional y/o local, de tal forma que la población ecuatoriana sienta que cuenta con herramientas que les permita combatir el cinismo, la impunidad, el despilfarro de los recursos fiscales, que continuamente esta acostumbrado a escuchar la población en la vida diaria.

Sin duda las Juntas Parroquiales Rurales tienen la obligación ineludible de convocar e involucrar a todos los actores sociales locales para que se comprometan con el desarrollo, deben ser promotores de la participación ciudadana y facilitadores de acuerdos sociales, por con siguiente crean espacios de ejercicio de ciudadanía provocando la buena vecindad y la contraloría social.

Las JPR's son promotoras de control porque asumen un papel de seguimiento de las entidades que hacen proyectos y obras en su jurisdicción, así también pueden realizar veedurías sociales, a través del seguimiento y monitoreo a la labor que otras instituciones estatales o privadas realizan en la parroquia, contribuyendo con información de base para que organismos como la Comisión de Control Cívico de la Corrupción pueda comenzar con sus investigaciones indagatorias para establecer responsabilidades de mal manejo de recursos públicos para que posteriormente sean remitidos a las instancias de control y legales respectivas para su sanción.

La función de seguimiento de las actividades de las otras instituciones públicas es fundamental tanto para evitar posibles actos de corrupción como para asegurar que los proyectos se ejecuten eficazmente y se adecuen a las necesidades y planes locales. Es responsabilidad implica prepararse para cumplir la función controladora, entendido como estímulo y apoyo para que



PDF
Complete

*Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

se logren los resultados⁴⁵ y no solamente como una actividad de fiscalización.

⁴⁵ Dialogo 21, Herramientas para las Juntas Parroquiales Rurales, Documentos de Trabajo, Centro de Investigaciones Ciudad, 1ra. Edición, Quito, 2001

CAPITULO VI

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

6.1 CONCLUSIONES

En la división política administrativa del Estado ecuatoriano, la Parroquia sea esta urbana (relacionada directamente con el municipio) o rural, constituyen la jurisdicción territorial más pequeña, reconocida desde inicios de la república, cuya representación la ejerce la Junta Parroquial, la cual busca el bienestar y desarrollo de los habitantes de su territorio. El Congreso Nacional atendiendo las demandas de estas jurisdicciones, olvidadas por los poderes públicos sobre todo en el área rural, expidió la Ley Orgánica de Juntas Parroquiales Rurales . JPR's, publicada en el R.O. No. 193 de 27 de octubre del 2000, en concordancia con lo dispuesto en el Art. 228 del Capítulo 3 de la Constitución Política de la República del Ecuador.

Las Juntas Parroquiales Rurales, son organismos autónomos de derecho público, creados en el Art. 235 de la actual Constitución Política, la institucionalidad se basa en su Ley Orgánica, cuerpo normativo que proporciona autonomía: económica, financiera y administrativa, así como regula sus funciones, responsabilidades y recursos; ejercen el Gobierno Parroquial Rural y constituyen las instancias de gobierno local más cercanas a las comunidades, donde se recogen las demandas sociales, permitiendo la interrelación con la sociedad civil, a la vez que impulsan la participación ciudadana como base de la democracia participativa.

Desde el punto de vista político la Constitución eleva a las JPR's a la categoría de Gobierno Seccional Autónomo y su Ley fomenta la descentralización del Estado desde la base de la sociedad e impulsa la democracia participativa en función de la democracia representativa, posee un organismo denominado el CONAJUPARE, entidad de derecho publico, que brinda asesoramiento, asistencia técnica y capacitación.

El gobierno parroquial rural esta conformado por cinco miembros un Presidente, un Vicepresidente y tres Vocales, elegidos por elección popular duran cuatro años en sus funciones y pueden ser reelegidos, adicionalmente estos nombran un Secretario-Tesorero, encargado de la elaboración del presupuesto parroquial y de su ejecución su máximo organismo de consulta es la asamblea parroquial y su sede es la cabecera parroquial.

Las JPR's propenden a buscar el desarrollo del sector rural a través de la ejecución del Plan de Desarrollo Parroquial, tendiente a mejorar la calidad vida de la población, así también promueven el desarrollo humano sostenible e incrementan su capacidad local para satisfacer sus necesidades básicas, con miras a fortalecer el bienestar social, así como la conservación y uso adecuado de recursos naturales y protección del ambiente.

Desde el punto de vista económico, las JPR's son generadoras de sus propios ingresos a través de la prestación de servicios que brindan a la comunidad, así también son participes de las asignaciones del Estado y las transferencias que por su Ley les entregan las Municipalidades y Consejos Provinciales, adicionalmente son gestoras y administradoras de recursos financieros provenientes de la asistencia técnica nacional e internacional, los mismos que están obligados a destinarlos en proyectos y programas de desarrollo aprobados en el Plan de Desarrollo Parroquial, constituyen las únicas Instituciones gubernamentales, cuyo indicador que mide el gasto operativo (corriente y/o administrativo) está dado por Ley, lo que facilita destinar mayor recursos financieros a programas de inversión que incremente la gestión pública parroquial.

La participación ciudadana entendida como el ejercicio real de ciudadanía, o el efectivo uso de derechos y deberes, constituye uno de los instrumentos con que cuentan las JPR's para consolidar espacios de participación ciudadana que permitan promover la organización comunitaria, a través de la convocatoria e integración de las asambleas parroquiales y la

profundización de los procesos de planificación participativa, a través de comisiones temáticas como la de control y fiscalización. La utilización de estos instrumentos de manera apropiada y sistemática asegura: a) que los planes incluyan las necesidades prioritarias de la comunidad, definidas y acordadas en el Plan de Desarrollo parroquial y b) que se promueva mecanismos de control de la gestión de la Junta Parroquial, por intermedio de la contraloría social y veedurías públicas.

La participación ciudadana constituye un instrumento para los Consejos Provinciales, Municipios y JPR's, que les permite el desarrollo de las capacidades para generar acuerdos entre los miembros de una comunidad, sobre prioridades mutuamente establecidas, así como para construir consensos sobre las divergencias propias del ejercicio de autoridad e impulsar procesos de desarrollo local, provincial o cantonal.

Las reformas constitucionales que elevaron a las JPR's a la categoría de gobierno local, con las mismas características de los Municipios y Consejos Provinciales, no tienen un final feliz. Ha transcurrido tres años desde la aprobación de su Ley, en la práctica no se ha logrado efectivizar en su totalidad, más aún cuando su institucionalidad como Entidad del Sector Público, ha sido menoscabada y limitada en los ámbitos de sus competencias por los mismos Gobiernos Seccionales Autónomos, que unido a la falta de fuentes reales de financiamiento y al desconocimiento del manejo administrativo y financiero de la gestión pública por parte de sus integrantes, restringen su accionar y por ende no han podido atender sus principales servicios sociales básicos, ocasionando que continúen debatiéndose en la miseria, la desnutrición, analfabetismo e insalubridad y en la carencia de agua potable, energía eléctrica, saneamiento ambiental, vialidad. Consecuentemente cada día los ecuatorianos de estas localidades han buscado probar suerte en otros países con mayor desarrollo socio-económico como: Italia, Estados Unidos, España (cualquier destino es mejor que el Ecuador), o van a incrementar los cinturones de pobreza en los principales polos de desarrollo. También se han constituido paulatinamente

en una carga fiscal adicional para el Estado distorsionando el fin con que las JPR's fueron creadas.

Adicionalmente, no han faltado opiniones adversas de muchos alcaldes, prefectos señalando, que con el reconocimiento de las Juntas Parroquiales Rurales como Gobiernos Autónomos, se ha conseguido la atomización del país, producto de la creación de mini-municipios que competirán por recursos financieros frente a los Organismos Seccionales tradicionales y del Gobierno Central, restando importancia a las posibilidades reales de intervención en el espacio territorial de la parroquia. De esta manera, se cae en la lamentable tendencia a menospreciar las capacidades comunales y sociales para tomar en sus manos el desarrollo o a exigir niveles superiores de bienestar para sus comunidades.

Ante esta crisis social, política y económica que se agudiza cada día en el Ecuador, evidencia la necesidad de fortalecer la institucionalidad de este nuevo e importante Gobierno Seccional Autónomo, que basado en su independencia, autonomía y cercanía a la sociedad facilita la participación política, encontrando las oportunidades que en el presenta el actual sistema democrático con el fin de fortalecer la gobernabilidad y el desarrollo parroquial en coordinación con los Consejos Provinciales, Concejos Municipales y demás Organismos Estatales. Este desafío que adquieren estos gobiernos locales facilitará la búsqueda de herramientas innovadoras en las políticas públicas orientadas al desarrollo humano y equitativo de sus jurisdicciones a más de impulsar formas de gestión y planificación participativa para alcanzar un contrato social basado en la democracia participativa.

El proceso de descentralización constituye uno de los temas políticos más relevantes en la modernización del Estado, donde a nivel local las JPR's se perfilan como las pioneras en llevar a cabo estos procesos descentralizadores, más aún cuando se pueden ejecutar políticas de gobernabilidad que pretenda desarrollar una mejor aplicación de la

democracia participativa, que pueden estar sometidas al seguimiento a través del control social y las veedurías practicadas por las asociaciones civiles.

El proceso de descentralización, mediante la transferencia de atribuciones y competencias desde el nivel provincial y/o municipal al parroquial, constituye una oportunidad para que asumen la gestión de servicios públicos y promuevan la participación ciudadana, así como para crear condiciones socioeconómicas institucionales y la infraestructura física y financiera necesaria para promover el desarrollo de sus espacios territoriales; todo esto en el marco de que los Gobiernos Seccionales Autónomos, a través de los procesos de participación interactivo entre Consejos Provinciales, Municipalidades y JPR's construyan mecanismos de coparticipación, respetando el espacio de cada organismo que permita actuar de manera conjunta y perseguir los mismos objetivos.

Las Juntas Parroquiales Rurales hasta la actualidad no están funcionando como la comunidad lo hubiera deseado, debido fundamentalmente a la falta de apoyo y experiencia en el manejo administrativo y financiero de los integrantes de estas Instituciones, se espera que este inconveniente sea superado y que en el futuro lleguen a estos Organismos, hombres con conocimientos y mayor visión de las necesidades de las comunidades del sector rural, así como fomentar una capacitación agresiva tanto en los ámbitos políticos, económicos y sociales.

Salta a la vista que cuando la Función Legislativa expidió la ley de las JPR's, lo hizo mirando las futuras elecciones o conveniencia personales y partidista y jamás consideró el beneficio de estas comunidades y su desarrollo humano, generando que esta gente humille, sencilla, sincera, vayan alimentando su inconformidad frente a los poderes del estado.

0.2 RECOMENDACIONES

Se pueden formular muchas recomendaciones y seguramente, algunas reflejen los momentos circunstanciales que viven actualmente las JPR's, sin embargo, señalaré algunas que considero de mayor relevancia:

Las JPR's son espacios políticos, sociales y económicos que merecen la atención de otros niveles del Estado, independiente del tipo de Gobierno que se trate sea éste Central o Seccional Autónomo, por lo que las mismas JPR's con el asesoramiento del CONAJUPARE debe entablar diálogos, consensos y asistencia técnica y financiera con los diferentes actores sociales incluidos las ONG's, que bien pueden contribuir a mejorar la gestión local.

El Gobierno Central, en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas y el Consejo Nacional de Juntas Parroquiales Rurales - CONAJUPARE deben contribuir a la transferencia y entrega oportuna de los recursos financieros aprobados en el Presupuesto General de Estado, aprobados para cada año. Adicionalmente estas Entidades deben formular planes de desarrollo y capacitación, adiestramiento e instrucción a los miembros de las JPR's y asociaciones civiles de sus jurisdicciones, respecto al manejo y utilización eficiente de las Normas y Principios del Sistema de Administración Financiera del Sector Público en la elaboración, ejecución y control de los presupuestos parroquiales y su aplicación en la contabilidad gubernamental.

Los Gobiernos: Central, Seccional Autónomo y otros Organismos Públicos y Privados, deben respetar y validar la Institucionalidad de las JPR's, determinadas en la Constitución y en su Ley de creación como organismos generadores de desarrollo local, receptores de competencias y responsabilidades dentro del proceso de Descentralización y Modernización

del Estado. De otra manera no se justificaría su inclusión en el Régimen Seccional Autónomo, con capacidad y autonomía para ejercer gobierno.

Las autoridades provinciales y municipales deben generar apertura y flexibilidad a las JPR's como lo han realizado los representantes populares del cantón Cuenca provincia del Azuay, para que coparticipen en la gestión municipal, asumiendo la responsabilidad de administrar servicios y bienes públicos en la jurisdicción parroquial, fortaleciendo aún más los Planes de Desarrollo Provincial y Cantonal de conformidad con lo estipulado en la Ley de las JPR's.

El CONAJUPARE debe coordinar con el CONCOPE y la AME acciones que le permitan complementar y fortalecer la Institucionalidad de las JPR's como parte de los Organismos Seccionales Autónomos, pues a pesar de la base legal existente los Gobiernos Provinciales y Municipales no reconocen la autonomía plena de las JPR's.

Pese a que la Constitución y la Ley de JPR's señalan las fuentes de financiamiento, el Congreso Nacional no ha dado paso a las reformas legales que incluyan a las JPR's en las asignaciones del Estado que por mandato Constitucional deben entregar a los Organismos Seccionales Autónomos, por lo que las JPR's con el asesoramiento del CONAJUPARE y en coordinación con los Ministerios de Gobierno y de Economía y Finanzas, deben proponer y exigir al Congreso Nacional, la reforma a las leyes del Fondo de desarrollo Seccional - FODESEC, Fondo de Desarrollo Provincial - FONDEPRO, Fondo de Descentralización y leyes especiales de la Región Amazónica, para que participen de estos recursos financieros.

La carencia de cultura política de las comunidades que conforman las JPR's ha permitido el oportunismo de seudopolíticos y caudillos en beneficio personales y partidistas, de ahí que el CONAJUPARE conjuntamente con los Ministerios de Gobierno, Educación, ONG's e y Universidades deben fomentar la educación y capacitación a los miembros que conforman las



*Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

JFK y sus comunidades, a través de pasantías o requisitos de graduación en los ámbitos políticos, sociales, económicos o trabajos de investigación y asistencia técnica como bien lo ha realizado Dialogo 21 y el Centro de Investigaciones Ciudad, la GTZ, entre los principales.

BIBLIOGRAFÍA

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.

Secretaria Técnica, Unidad de Descentralización y Estructura de Estado, Propuesta del Nuevo Modelo de Gestión para el Ecuador, Quito, abril del 2000.

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

Ojeda Segovia, Lautaro, Política Gubernamental en Materia de Descentralización Fiscal: Situación Actual y Perspectivas, documento de trabajo, Quito, 2001

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

Ley y Reglamento de Juntas Parroquiales Rurales,

Paulo Sassaroa, De Souza Ivonne, Gestión Democrática Local y Presupuesto Participativo, UNICEF, Quito, 2001.

Vega, Esteban y Mancero, Piedad, Sustentabilidad Fiscal y Descentralización, cuaderno de trabajo sobre Descentralización N.6 CORDES, Quito, 2001

Ministerio de Economía y Finanzas, Manual General de Contabilidad Gubernamental, Subsecretaria de Contabilidad Gubernamental, Quito, Mayo 2002.

Dr. Cevallos Calero Alejandro, Acotaciones Breves, La Junta Parroquial, El nuevo Organismo Seccional Autónomo, Quito, 2001.

Ramos Mario, Sistematización de Metodologías de Planificación Local Participativa en Gobiernos Locales Alternativos, Quito . IAEN, 2001.

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

Frank, Jonás - GTZ, 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.

Suing, José, Las Juntas Parroquiales Rurales de Saraguro: Espacios de Participación para el Desarrollo Local, documento de trabajo, Quito, 2001



*Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

Anexos

ANEXO No. 1

Mapa de Disposiciones Legales que regulan la transferencia de recursos y la participación de rentas a favor de los municipios, consejos provinciales y juntas parroquiales rurales en el vigente año

No.	Ley	No.	R.O.	Fecha	% y/o valor	Reformas Legales	Fuente de Ingresos	Beneficiarios	Destino	Metodo de Transferencias
-----	-----	-----	------	-------	-------------	------------------	--------------------	---------------	---------	--------------------------

1.- ENTREGAS POR EL SISTEMA FINANCIERO NACIONAL

1	Fondo de Desarrollo de la Provincia de Bolivar	46	281	22-sep-89	7,50%	Ley 2000-4 Para la Transformación Económica del Ecuador, Art. 101, S.R.O. No. 34 de 13 de marzo del 2000. A más Ley 99-36 Reformatoria, R.O. No. 232 de 13 de julio de 1999, cambia la distribución	Del 50% del 1% del Impuesto a las Operaciones de Créditos en Moneda Extranjera	16% -Consejo Provincial 12% - Municipio de Guaranda 12% - Municipio de Chimbo 12% - Municipio de Chillanes 12% - Municipio San Miguel 12% - Municipio de Echandía 12% - Municipio de Caluma 12% - Municipio Las Naves	Gastos de INVERSION, para Saneamiento ambiental, alcantarillado y desarrollo urbano	Entregas directas del Sistema Financiero Nacional (Bancos, Mutualistas, Financieras) a las cuentas corrientes de los organismos seccionales en el Banco Central.
---	--	----	-----	-----------	-------	---	--	--	---	--

2	Fondo de Saniamiento Ambiental, Vialidad y Riego en el Oro - FONDORO	57	344	28-dic-89	10% 5%	y	Ley 2000-4 Para la Transformación Económica del Ecuador, Art. 101, S.R.O. No. 34 de 13 de marzo del 2000. A más Ley Reformatoria, S.R.O. No. 618 de 24 de enero de 1995	- De los ingresos de Autoridad Portuaria de Puerto Bolívar. - Del 50% del 1% del Impuesto a las Operaciones de Créditos en Moneda Extranjera.	20% Cons Provinc. de El Oro 60% Partes iguales entre Municipios de El Oro. 20% A Municipios de El Oro en funcion de la población.	Gastos de INVERSION, el Consejo Provincial para riego, drenaje y vialidad y los Municipios para obras de vialidad y saneamiento ambiental y ambos para contraparte de créditos del Banco del Estado.	Entregas directas del Sistema Financiero Nacional (Bancos, Mutualistas, Financieras) a las cuentas corrientes de los organismos seccionales en el Banco Central.
---	--	----	-----	-----------	-----------	---	---	--	--	--	--

3	Fondo para obras en el sector agropecuario de la provincia del Chimborazo	115	612	28-ene-91	12,50%	Ley 2000-4 Para la Transformación Económica del Ecuador, Art. 101, S.R.O. No. 34 de 13 de marzo del 2000	Del 50% del 1% del Impuesto a las Operaciones de Créditos en Moneda Extranjera	30% -Consejo Provincial 20% - Municipio de Riobamba 50% - Resto de Municipios	Gastos de INVERSION, el Consejo Provincial para caminos vecinales, forestación, el Municipio de Riobamba para saneamiento ambiental y construcción de mercados y demás en construcción de centros de acopios.	Entregas directas del Sistema Financiero Nacional (Bancos, Mutualistas, Financieras) a las cuentas corrientes de los organismos seccionales en el Banco Central.
4	Fondo de Desarrollo de la provincia de Pichincha	145	899	23-mar-92	15%	Ley 2000-4 Para la Transformación Económica del Ecuador, Art. 101, S.R.O. No. 34 de 13 de marzo del 2000	Del 50% del 1% del Impuesto a las Operaciones de Créditos en Moneda Extranjera	25% -Consejo Provincial 20% - Municipio de Quito 50% -Resto de Municipios	Gastos de INVERSION, estudios, construcción y mejoramiento de caminos vecinales y obras de infraestructura en las parroquias urbanas y rurales	Entregas directas del Sistema Financiero Nacional (Bancos, Mutualistas, Financieras) a las cuentas corrientes de los organismos seccionales en el Banco Central.

5	Fondo de Desarrollo de la provincia del Carchi	146	899	23-mar-92	15%	Ley 2000-4 Para la Transformación Económica del Ecuador, Art. 101, S.R.O. No. 34 de 13 de marzo del 2000. A más las Leyes 5 y 115, publicadas en los R.O. Nos. 87 y S-378 de 12 de diciembre y 7 de agosto de 1996 y 1998, respectivamente, cambian el % de distribución	Del 50% del 1% del Impuesto a las Operaciones de Créditos en Moneda Extranjera	20,0% -Consejo Provincial 27,5% - Municipio de Tulcán: 4,0% Hospital de Tulcán 2,0% Fed. Deport. del Carchi. 1,5% Casa Cult. Del Carchi 16,5% - Municipio de Montúfar 1,5% Hospital de San Gabriel 15% Vialidad del cantón 11,0% -Municipio de Espejo 1,0% Hospital de El Angel 10% Vialidad del cantón 9,0% -Municipio de Bolívar 9,0% - Municipio de Mira 7,0% -Municipio de Huaca	Gastos de INVERSION, en el Consejo Provincial obras de vialidad e infraestructura urbana y rural en los municipios para la masificación del deporte y actividades culturales	Entregas directas del Sistema Financiero Nacional (Bancos, Mutualistas, Financieras) a las cuentas corrientes de los organismos seccionales en el Banco Central.
---	--	-----	-----	-----------	-----	--	--	--	--	--

2.- ENTREGAS DIRECTAS DE LA TESORERIA DE LA NACION

6	Sustitutiva de la Ley que crea el Fondo de Vialidad de la Provincia de Loja - FONVIAL	92	335	09-jun-98	100%		Del Impuesto del 1% a la Transferencia de Dominio en la compra - venta de vehículos usados	30% -Consejo Provincial 70% - Demás Municipio de la provincia	Gastos de INVERSION, obras de vialidad y compra de equipos camineros, así como fideicomisos en créditos con el Banco del Estado.	Orden de transferencia de la Subsecretaría de Tesorería de la Nación, en función de las recaudaciones hechas en el Banco Nacional de Fomento a las cuentas corrientes de los Organismos Seccionales de Loja en el Banco Central.
7	Fondo de Salvamento del Patrimonio Cultural - FONSAL	56	341	22-dic-89	6% del 100% del impuesto a la renta	Decreto No. 2069, R.O. No. 587 de 20 de diciembre de 1990	Impuesto a la renta de Personas Naturales y jurídicas, según Ley de Régimen Tributario Interno Arts. 50 y 57	Municipios a nivel nacional a excepción de las Provincias de Guayas y manabí	Gastos de INVERSION, obras de infraestructura urbana	Orden de transferencia de la Subsecretaría de Tesorería de la Nación, al Banco Central, en función de las recaudaciones hechas en la caja fiscal, indicadas por el SRI, para ser depositadas en las cuentas corrientes de los municipios

8	Participación de las Regalías a la producción bruta de todas las sustancias minerales	126	S-695	31-may-91	50% del 100% del impuesto a la minería	Regalías a la producción minera que se explota en las diferentes provincias del Ecuador	30% Municipios 25% Consejos Provinciales	Gastos de INVERSION, obras de infraestructura minera en cada cantón o provincia que se explota la actividad minera	Orden de transferencia de la Subsecretaría de Tesorería de la Nación, al Banco Central, en función de las recaudaciones hechas en la caja fiscal, para ser depositadas en las cuentas corrientes de los municipios
---	---	-----	-------	-----------	--	---	---	--	--

3.- ENTREGAS REALIZADAS DE PETROECUADOR POR APLICACIÓN DE LEYES EN LA REGION AMAZONICA

9	Fondo de Ecodesarrollo de la Región Amazonica y Fortalecimiento de los Organismos Seccionales	10	30	21-sep-92	US \$ 0,10	Ley 99-21 Reformatría a las Leyes 122, 40 y 10, amplia los beneficios a las demás provincias amazónicas, R.O. No. 152 de 19 de marzo de 1999	Por cada barril de petróleo producido en la región amazónica y se comercialice interna o externamente.	30% -Consejos Provinciales 60% - Municipios de las provincias de Napo, Pastaza, Sucumbios, Orellana, Morona Santiago y Zamora Chinchipe 10% - ECORAE	Gastos de INVERSION, el 80% para obras de vialidad y saneamiento ambiental y 20% para gasto CORRIENTE.	Depositos que realiza Petroecuador y sus Filiales, en función de las recaudaciones hechas a las cuentas corrientes de los Organismos Seccionales de la región Amazónica en el Banco Central.
---	---	----	----	-----------	------------	--	--	--	--	--

10	Ley de creación de Rentas Sustitutivas para las provincia de Napo, Esmeraldas y Sucumbíos	40	S. 248	07-ago-89	US \$ 0,05	Ley 99-21 Reformatiria a las Leyes 122, 40 y 10, amplia los beneficios a las demás provincias amazónicas, R.O. No. 152 de 19 de marzo de 1999	Por cada barril de petróleo que se transporte por el Oleoducto - SOTE	Equitativo para los gobiernos seccionales de las provincias de Esmeraldas, Napo, Pastaza, Sucumbíos y Orellana.	Gastos de INVERSION, 50% para obras de infraestructura a realizar por los Consejos Provinciales y 50% por igual concepto para municipios.	Depositos que realiza Petroecuador y sus Filiales, en función de las recaudaciones hechas a las cuentas corrientes de los Organismos Seccionales de la región Amazónica en el Banco Central.
11	Fondo de Desarrollo de las Provincias de la Región Amazónica	122	676	03-may-91	2.5% y 4.5% del total facturado	Ley Interpretativa, R.O.No. 200 de 24 de noviembre de 1997. Adicionalmente más lo dispuesto en la Ley 99-21	Por facturación de los servicios petroleros que prestan las Empresas Nacionaes y Extranjeras a Petroecuador y sus Filiales.	50% Consejos Provinciales 20% M. Capitales Provincia 30% Resto de municipios en forma igual. En la provincia de Pastaza.	Gastos de INVERSION, para obras de infraestructura urbana y rural de las provincias de Napo, Pastaza, Sucumbíos, Orellana, Morona Santiago y Zamora Chinchipe	Depositos que realiza Petroecuador y sus Filiales, en función de las recaudaciones hechas a las cuentas corrientes de los Organismos Seccionales de la región Amazónica en el Banco Central.

4.- ENTREGAS POR ASIGNACIONES CONSTANTES EN LOS PRESUPUESTOS DEL GOBIERNO CENTRAL

12	Fondo de Desarrollo Provincial - FONDEPRO	65	395	14-mar-90	2,00%	Ley 164 Reformatoria de esta Ley, R.O.No. 981 de 17 de julio de 1992, modifica los % de distribución.	Ingreso Corrientes del Presupuesto del Gobierno Central	50% BEDE y <u>50% Consejos Provinciales</u> ; 25% en función de la población y 75% en partes iguales, se exceptua al Consejo provincial del Carchi quien recibe el 100% de este Fondo.	Gastos de INVERSION, para obras de infraestructura urbana y rural de las provincias de Napo, Pastaza, Sucumbíos, Orellana, Morona Santiago y Zamora Chinchipe	En alicuotas mensuales con cargo al Presupuesto del Gob. Central, que la Tesorería autoriza al Banco Central para depositar en las cuentas corrientes de los Consejos Provinciales.
13	Programa de Vialidad de Manabí	75	455	11-jun-90	US \$ 400.000	Ley 28 Reformatoria de esta Ley, R.O. No. 192 de 18 de mayo de 1993, modifica el monto hasta el año 2002.	Asignación del Gobierno Central	El Consejo Provincial de Manabí	Gastos de INVERSION, del Programa Vial de Manabí y como Fideicomisos para créditos internos y externos.	En alicuotas mensuales con cargo al Presupuesto del Gob. Central, que la Tesorería autoriza al Banco Central para depositar en la cuenta corriente del Consejo Provincial.

14	Art. 127 Compensaciones por Impuestos derogados	56	341	22-dic-89		Asignación del Gobierno Central, que se incrementa en función del IPC tomando como base el valor codificado de cada año.	Municipios de Riobamba, de la provincia de Imbabura, Consejo provincial del Guayas y Pichincha	Gastos de INVERSION, obras de infraestructura urbana	En alicuotas mensuales con cargo al Presupuesto del Gov. Central, que la Tesorería autoriza al Banco Central para depositar en la cuenta corriente del Consejo Provincial.
15	Equivalente del 5% por venta de energía en las Centrales Hidroeléctricas, Paute, Agoyan y Pisayambo	47	281	22-sep-89	5% equivalente	Asignación del Gobierno Central, que se incrementa en función del IPC tomando como base el valor codificado de cada año.	<u>Paute</u> : 60% en partes iguales para municipios de Azuay, Cañar y Morona Santiago. <u>Agoyan y Pisayambo</u> : 40% Consejo Provincial de Tungurahua, 20% Mun. De Ambato y 40% demás municipios.	Gastos de INVERSION, obras de infraestructura urbana	En alicuotas mensuales con cargo al Presupuesto del Gov. Central, que la Tesorería autoriza al Banco Central para depositar en la cuenta corriente del Consejo Provincial.

16	Ley Especial de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central para Organismos Seccionales - Fondo de Descentralización	S/N	27	20-mar-97	15%	Reglamentado con Decreto Ejecutivo No. 766 S.R.O. No. 183 de 29 de octubre de 1997	Asignación del Gobierno Central, equivalente al 15% de los ingresos deducidos las fuentes de financiamiento.	70% Consejos Municipales Consejos Provinciales	30%	Gastos de INVERSION, obras de infraestructura urbana, rural, saneamiento, vialidad, etc.	En alicuotas mensuales con cargo al Presupuesto del Gob. Central, que la Tesorería autoriza al Banco Central para depositar en la cuenta corriente del Consejo Provincial y Municipal.
17	Orgánica de Juntas Parroquiales Rurales	2000-29	193	27-oct-00			Asignación del Gobierno Central, según monto aprobado por el H. Congreso Nacional.	Las Juntas Parroquiales Rurales		Gastos de INVERSION, obras de infraestructura urbana	En alicuotas mensuales con cargo al Presupuesto del Gob. Central, que la Tesorería autoriza al Banco Central para depositar en la cuenta corriente de las Juntas parroquiales Rurales.

18	Ley de Desarrollo Seccional y Reformas de varias leyes - FODESEC	72	441	21-may-90	Reglamentado con Decreto Ejecutivo No. 2545 R.O. No. 721 de 8 de julio de 1991	10% del Impuesto a la renta Cuota Fija Arancelarios Imp. Ingresos Petroleros 15% Ing. Efectivos Contraloria 15% Ing. Efect. Sup. Bancos 5% Ing. Efcet. Compañías 2% ing. Corrt. P.G.E.	2% Capitales de Provincia: 25% para Quito, 25% para Guayaquil y 50% demás capitales de provincia. <u>75%</u> <u>Consejos Municipales:</u> 10% Eficiencia Administrativa, 60% por Población y 40 NBI. <u>25%</u> <u>Consejos Provinciales:</u> 20% Superficie, 20% NBI y 60% por Población <u>5%</u> <u>Cuenta Reserva Emergencia.</u>	Gastos de CORRIENTE en municipios e INVERSION en consejos provinciales infraestructura urbana, rural, saneamiento, vialidad, etc.	En alicotas mensuales con cargo al Presupuesto del Gob. Central, que la Tesorería autoriza al Banco Central para depositar en la cuenta corriente del Consejo Provincial y Municipal.
----	--	----	-----	-----------	--	--	---	---	---

5.- CONCORDANCIAS CON OTRAS LEYES QUE INVOLUCRAN A GOBIERNOS SECCIONALES

19	Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social	27	169	08-oct-97	100% de los delegable	Los Presupuestos de las Entidades del Gobierno Central.	Todos los Organismos Seccionales que apliquen los Art. 9 y 10 en transferencia de competencias.	Gastos de INVERSION, para atender la delegación de funciones asumidas por los Gobiernos Seccionales	En alicuotas mensuales con cargo al Presupuesto del Gob. Central, por la transferencia de competencias y responsabilidades.
20	Ley de Régimen Provincial	093-CL	112	10-feb-69	Varias	Jurisdicción Provincial, según ley	Todos los Consejos Provinciales del País	Para administración y operación de los Consejos Provinciales	Aportan los Consejos Provinciales para el CONCOPE.
21	Ley de Régimen Municipal				Varias	Jurisdicción Cantonal, según ley	Todos los Municipios del País	Para administración y operación de los Municipios	Aportan los Municipios para la Asociación de Municipalidades del Ecuador
22	Ley Orgánica de Juntas Parroquiales Rurales	2000-29	193	27-oct-00		Jurisdicción Parroquial Rural, según ley	Todas las Juntas Parroquiales Rurales del País	Para administración, operación de las Parroquias en beneficio de la comunidad	Aportan las Juntas para el Consorcio de Juntas

23	Ley de Regulación y Control del Gasto Público	122	453	17-mar-83	Reglamento de aplicación del Art. 9 de esta Ley	Crea los aportes de Contraloría, Superintendencias de Bancos y Compañías a favor de FODESEC	Todos los Municipios y Consejos Provinciales	De conformidad con la Ley de FODESEC	Transferencias de estas Entidades a la cuenta de FODESEC en Banco Central.
24	Resolución del Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador	S/N	141	29-ago-97		Expede el Reglamento Orgánico Funcional	Todos los Consejos Provinciales	Se establece el aporte al CONCOPE	Debitos automáticos a las participaciones de los Consejos Provinciales según recursos que por ley les corresponden a favor del CONCOPE
25	Ley Orgánica de Administración Financiera y Control LOAFIC	Dcto. Ley 1429				Normas y Principios de Contabilidad y Presupuestos para el Sector Público	Todas las entidades del Sector Público		
26	Ley para la Transformación Económica del Ecuador	2000-4	S-34	13-mar-00	varias	Disposiciones en la parte Remunerativa y presupuestaria y reforma de leyes que rigen para Gobiernos Seccionales	Todas las Provincias Fronterizas	Provincias y Cantones del País	

27	Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas	99-24	S-181	30-abr-99	varias	Crea el CONAREM que rige la parte salarials del sector público	Todas los Gobiernos Seccionales	Provincias y Cantones del País	
28	Norma y principios del Sistema de Administración Financiera y Control	Acdo. 182	249	22-ene-00		Determina las Normas Técnicas de Presupuesto, Tesorería, Contabilidad y Clasificadores de Ingresos y Gastos	Todas los Gobiernos Seccionales	Provincias y Cantones del País	
29	Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal	2002-72	589	04-jun-02	Crea el Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público - FEIREP	Reforma a la Ley RO. 676 03/10/2002	Establece las Normas para el control del endeudamiento público, programas macroeconómicos, información y sanciones	Todas las instituciones del Sector Público, incluye Gobiernos Seccionales	Nivel Nacional

Fuente: Disposiciones legales de cada uno de los Organismos Seccionales.

Elaborado: Rubén Tobar.



*Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

AUTORIZACIÓN PARA LA PUBLICACIÓN

Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales la publicación de esta Tesis, de su bibliografía y anexos, como artículo de la Revista o como artículo para lectura seleccionada o fuente de información.

Quito, junio del 2003

Ing. Víctor Rubén Tobar

Firma del Cursante
