

Diego Martínez Godoy / Patrick Clark
Coordinadores

DESARROLLO TERRITORIAL EN ECUADOR

Situación actual y perspectivas



2015

DESARROLLO TERRITORIAL EN ECUADOR

Situación actual y perspectivas

Diego Martínez Godoy / Patrick Clark, Coordinadores

Serie Territorios en Debate. N° 1

Primera edición: Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (CONGOPE)
Wilson E8-166 y Av. 6 de Diciembre
Teléfono: (02) 3801 750
www.congope.gob.ec
Quito-Ecuador

Ediciones Abya-Yala
Av. 12 de Octubre N24-22 y Wilson, bloque A
Apartado postal: 17-12-719
Teléfonos: (593 2) 250 6267 / (593 2) 396 2800
e-mail: editorial@abyayala.org
www.abayala.org
Quito-Ecuador

Incidencia Pública Ecuador
Calle San Luis Oe8-78
San Francisco de Pinsha, Cumbayá
Teléfono: (593-9) 99012226
E-mail: fenriquezbermeo@yahoo.com
Skype: pancho.enriquez1
Quito-Ecuador

Director de la
Publicación: Francisco Enríquez Bermeo

ISBN: 978-9942-09-311-0

Depósito Legal: 005381 Derechos de autor: 047371

Diseño, diagramación
e impresión: Ediciones Abya-Yala, Quito-Ecuador

Impreso en Quito-Ecuador, julio de 2015

Las opiniones de los autores no reflejan la posición de las instituciones que patrocinan o auspician la publicación.



Contenido

Presentación <i>Gustavo Baroja</i>	7
Introducción <i>Francisco Enríquez Bermeo</i>	9
El desarrollo territorial en el Ecuador: Elementos conceptuales y coyunturales para el análisis de las miradas locales en épocas de globalización <i>Diego Martínez Godoy / Patrick Clark</i>	15
Tungurahua: un caso ejemplar del desarrollo económico territorial en Ecuador <i>Fernando Naranjo Lalama</i>	37
La descentralización: Un camino al desarrollo territorial <i>María Caridad Vázquez</i>	61
Crecimiento urbano, agricultura familiar y perspectivas de desarrollo territorial rural en los Andes del Ecuador <i>Nasser Rebaï</i>	77
Diálogo y participación para el desarrollo territorial. Visión desde el cantón Cayambe <i>Humberto Cholango</i>	95

El nivel intermedio de gobierno Territorial ¿Una necesidad o el falso igualitarismo entre los Gobienos Autónomos Descentralizados? <i>Edwin Miño</i>	113
Memorias del Taller de Desarrollo Territorial en el GAD de Tungurahua <i>Marisol Lira Villarejo</i>	123
Consortio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (CONGOPE).....	131



Tungurahua: un caso ejemplar del desarrollo económico territorial en Ecuador

Fernando Naranjo Lalama

Patrick Clark¹

Introducción

Tungurahua es una provincia única en Ecuador por su diversificación económica, un fenómeno que tiene sus orígenes en la producción agrícola a pequeña escala². Por varias razones históricas, que ya han sido analizados en diferentes estudios, la provincia de Tungurahua ha tomado una trayectoria distinta que a otras provincias del Ecuador (Ospina, 2011; Martínez Valle y North, 2009). Para asegurar la continuidad del modelo de desarrollo económico de la provincia de Tungurahua, la administración del prefecto Naranjo desarrolló “el nuevo modelo de gestión”, el cual constituye una nueva forma de gobierno que logra in-

-
- 1 Artículo escrito sobre la base de la entrevista realizada a Fernando Naranjo Prefecto de la Provincia de Tungurahua.
 - 2 Como muestran las cifras, la economía de Tungurahua está diversificada pero el empleo en el sector agrícola sigue siendo el más importante significativa en la provincia. La agricultura representa 26,95% de la PEA, seguido por el sector manufacturero (18%), el sector comercial (16,5%), los servicios (14%), el transporte (4,64%), la construcción (5%), servicios financieros (0,94%) y otras actividades (12,79%). Fuente: Agenda Tungurahua 2013-2015.

corporar los diversos sectores de la sociedad civil de la provincia y el sector privado en la planificación para el desarrollo. En esta entrevista el prefecto Naranjo analiza algunos de los elementos claves que han contribuido al éxito del nuevo modelo de gestión en Tungurahua.

Tungurahua: Pequeña propiedad y diversificación económica

Tungurahua es un ejemplo de desarrollo económico territorial basado en la diversificación económica de pequeños productores agrícolas de la economía familiar y en la dinamización de otros sectores económicos como el comercio y la manufactura a pequeña escala. Como enfatiza el prefecto Naranjo en esta entrevista, el éxito del modelo de Tungurahua no es solamente resultado de la gestión de su administración pero de la historia y de las condiciones naturales, sociales y económicas de la provincia favorables a la emergencia de un modelo de desarrollo económico más sostenible y equitativo que en otras provincias del país.

FN: La provincia de Tungurahua ha tenido que superar condiciones geográficas, condiciones de la naturaleza muy especiales como el caso de terremotos y de erupciones de volcán. También es una provincia que se caracterizó por ser muy seca hasta el siglo pasado. Esto hizo que los habitantes se dediquen a cambiarle a la geología de la provincia, construyeron canales de riego: realmente se nota que es un esfuerzo increíble de la gente porque su tierra le empieza a producir más. Históricamente esto devino en una condición especial de utilización de la tierra.

Además, hay un proceso de fraccionamiento de la tierra que fue muy intenso en Tungurahua. La propiedad promedio en este momento es de alrededor de una hectárea y media, llega a dos hectáreas, no hay latifundios, todas son propiedades pequeñas. Esto en el sentido técnico resulta ser contrario al desarrollo de la producción de economías de escala grandes en la agricultura. Pero en Tungurahua significó dos cosas: 1. La utilización al máximo del pequeño espacio de tierra para una me-

jor productividad, es decir una agricultura intensiva y 2. Una necesidad de diversificar las actividades económicas de los agricultores.

La causa del fraccionamiento de la tierra está en que por ejemplo en una unidad familiar el padre que ya no podía dividir más su propiedad porque solo tenía dos hectáreas, entonces sus hijos tenían que dedicarse a otras actividades económicas, principalmente al comercio. Tungurahua se dedicó mucho al comercio, a la artesanía, a la pequeña industria y a una condición de emprendimiento que cambió totalmente el accionar de su población. La gente en Tungurahua son muy emprendedores, de la población económicamente activa el 57%³ no tiene relación de dependencia, eso quiere decir que es un emprendedor independiente.

Como provincia históricamente había que superar varios fenómenos naturales y geográficos y la población fue superando varias cosas. Llegamos en un contexto en que la gente no le interesaba la participación política pero sí les interesaba el tema del desarrollo de la provincia, de vivir mejor, dejar algo mejor para las futuras generaciones. Cuando empezamos con nuestra administración de la provincia encontramos que había ciertas condiciones del desarrollo público que no eran las más idóneas.

El nuevo modelo de gestión

Desde que asume el poder en el año 2000, el prefecto Naranjo y su administración han implementado un nuevo modelo de gobierno que contribuye a una nueva forma de hacer la planificación para el desarrollo. Este modelo se llama “el nuevo modelo gestión” y ha implicado la construcción de nuevas vías de participación de representantes de colectivos de la sociedad civil (grupos indígenas, mujeres, etc.) y el sector privado en la junta de gobierno de la provincia.

3 En Tungurahua, 43% de la población está bajo dependencia, 44% trabaja por cuenta propia y 13% están subempleados. Fuente: Agenda Tungurahua 2013-2015.

FN: Cuando llegamos al poder en el año 2000 había muy poca planificación, no había participación ciudadana y las decisiones institucionales las tomaban quienes políticamente habían llegado a desempeñar el cargo. No había ninguna incidencia de la ciudadanía en las instituciones. Tampoco había una relación entre las diferentes entidades públicas y las parroquias, municipios, el gobierno provincial y el gobierno nacional: cada instancia de gobierno hacía las cosas por su lado. Lo que nos pareció necesario fue tratar de agrupar esos conceptos en un solo objetivo. Con esto iniciamos lo que se terminó llamándose el Nuevo Modelo de Gestión de Tungurahua. Es un modelo generado en una participación ciudadana activa, basado en participación ciudadana que no tiene procesos electorales previos. La participación ciudadana que nosotros tenemos es la participación que le llamamos representación de liderazgos de los colectivos de la provincia. Pedimos que nos ponga un representante de cada sector en una asamblea provincial para ponernos a discutir qué podemos hacer para que nuestra provincia continúe esta trayectoria de desarrollo económica diversificada que había tenido en su historia. El primer mensaje importante que nos dejó nuestro modelo de gestión es que ya la gente podía opinar y no solo de su interés personal, sino que se sentaba a hablar de temas generales del interés público de la provincia. Como parte de este proceso, se llegó a un acuerdo previo entre todas las entidades, municipios, cámaras de la producción, curia, universidades para sentarnos a conversar sobre el tema de desarrollo económico.

En un inicio la idea fue generar un plan estratégico provincial. Pero lo que vimos es que los planes estratégicos provinciales funcionaban con mesas de concertación sectoriales que a la larga se aislaban entre sí y no funcionaban bien. Entonces dijimos: necesitamos buscar algo que nos mantenga permanentemente en un espacio de diálogo con los habitantes y los líderes de la provincia y con esta finalidad creamos la asamblea provincial. A través de este proceso de diálogo permanente encontramos que había tres grandes temas que les preocupaba a todos: 1. Acceso a agua, 2. Fuentes de trabajo, 3. El bienestar de la gente, es decir; calidad de vida, en cuanto a vivienda, en cuanto a salud, en cuanto a

educación y atención a sectores vulnerables. Allí nacieron los tres grandes ejes de la provincia que se llaman: agua, gente y tierra.

En base a estos tres ejes en la asamblea donde estábamos todos los líderes de la provincia⁴, creamos tres parlamentos (agua, gente y tierra) y nos pusimos a trabajar⁵. A través de estos tres parlamentos intentamos buscar objetivos grandes de la provincia, a buscar complementos de acciones, pero tampoco sin aspiraciones muy grandes. En un inicio el modelo de gestión lo que se le pidió a la gente fue que: “A ver no soñemos que mañana vamos a tener la mejor provincia del mundo, la podemos hacer paulatinamente, si nos ponemos acciones muy claras”. De los tres parlamentos salieron diecinueve acciones concretas que debían cumplirse. Por ejemplo en el tema del agua. Entre estas acciones había la tecnificación del riego, la construcción de reservorios estacionales, el cuidado de los páramos y garantizar el acceso al agua potable en toda la provincia.

Pero con acciones inmediatas ratificó la validez del proceso de participación ciudadana, porque reunimos a grupos de interés de agua potable, de alcantarillado, de riego, de salud, de educación, y todos esos grupos se empezaron a coordinar entre ellos. Ya no había unas mesas separadas o sectoriales, sino que como todos estaban en un gran objetivo común. Los propios líderes empezaron a vivir una experiencia de compartir necesidades, ya no estaban pensando solo en el problema, se generaron una serie de acciones intercaladas entre sí, con bastante buen resultado. Fuimos dando pasos progresivos, no reglamentados, esto es uno de los temas importantes. Decidimos no empezar escribiendo reglamentos de asociación, reglamentos de nominación, reglamentos de procedimiento pero a través del proceso de los parlamentos funcionó mucho la sinergia que se generó con los sectores unidos; entre sí daban un resultado mucho mayor.

4 Por líderes se entiende al representante de cada colectivo incluyendo por ejemplo mujeres, jóvenes, cámaras de comercio o producción, movimientos indígenas, asociaciones de profesionales, gremios profesionales, trabajadores, universidades.

5 Ver Anexo 1: Los proyectos fundamentales de los tres parlamentos de trabajo, 2013-2015. Fuente: Agenda Tungurahua 2013-2015.

El Nuevo Modelo de Gestión: Más allá que la política y planificación tradicional

Las características de Tungurahua son endógenas y en este sentido es posible que “el nuevo modelo de gestión” no sea tan replicable. Sin embargo, el propósito radica en un intento de superar la cultura política del “caciquismo” y el protagonismo individualizado para construir una cultura política más participativa y colectiva en la toma de decisiones. Esto sí es algo que otros gobiernos provinciales pueden aprender de la experiencia de Tungurahua.

FN: Una de las características de nuestro modelo es que no hay un dueño del proceso, no hay un autor de las obras, no hay un ejecutivo que es el que asoma siempre, no hay un caudillo. Empecamos el proceso con talleres participativos en cada parroquia en donde se definió las necesidades, donde la población local hizo un ejercicio de identificar las necesidades que hay. En este proceso puede ser que surgió hasta cien necesidades pero de estas cien había cinco o diez que son de beneficio para todos y había dos o tres que ya son totalmente fundamentales para el desarrollo local. Lo que pasó es que en cada parroquia donde se realizó este ejercicio los presidentes de las juntas parroquiales todos pedían lo mismo: el camino de acceso, alcantarillado, agua potable, queremos el agua de riego. Ya no pedían casas comunales, canchas u otras obras que no fueran tan fundamentales por el desarrollo de la provincia. Antes estas obras fueron lo que los líderes ‘daban’ para ganar el apoyo de la gente. Como Prefecto yo no doy nada, no tengo plata de mi bolsillo y, por lo tanto, yo no doy. La plata del gobierno del Consejo Provincial es de todos y vamos a usarla en la mejor forma invirtiendo en las cosas más prioritarias para el desarrollo.

Lo que queríamos lograr a través de este proceso era cambiar los verbos. Con el nuevo modelo de gestión logramos eliminar el verbo ‘dar’ del vocabulario político. Hicimos la planificación del desarrollo en base a las necesidades más esenciales de la gente. Este proceso produjo la si-

nergia también con los alcaldes y presidentes de juntas parroquiales, se produjo la acumulación de recursos. Estas experiencias ratifican que el modelo de gestión es válido, porque ha permitido que los ciudadanos tengan un espacio para hablar. Es un modelo que va en contra de la forma tradicional de hacer la política en este país porque logramos superar la supuesta representatividad de los políticos tradicionales con las representaciones de los colectivos de la provincia. Este modelo representa una diferencia con la cultura política de Ecuador en el que buscamos responsables para bien o para mal. Por ejemplo, a veces asignan que yo soy el dueño del nuevo modelo de gestión. Pero insisto que no es así que con el nuevo modelo de gestión generamos un pacto, que sea un compromiso que va más allá de mi liderazgo personal y que habrá continuidad del modelo con otro Prefecto.

Lo que más resalto de nuestro modelo de gestión es que inclusive rompimos ciertos parámetros tradicionales de planificación para el desarrollo. Por ejemplo, lo que es lo que teníamos antes en Tungurahua era un plan de desarrollo provincial, hechos por consultores que pueden ser valiosos y buenos, pero obviamente eran procesos degenerados y hechos desde el escritorio sin participación de la gente. Di cuenta al principio de mi primer periodo de gestión que podía caer en esto, no vamos a tener otro plan de desarrollo, más bien habría que crear un nuevo modelo de gestión participativo. El resultado de este proceso participativo fue la agenda con los tres ejes de la agenda: agua, gente y trabajo determinado por la gente. Y el contenido de estos tres ejes no los ha definido el prefecto, lo ha definido cada parlamento.

Empecemos a construir el modelo de participación ciudadana no a través de una ordenanza pero a través de una práctica participativa. En el país, no hace falta tener planes así definidos con detalle para la participación ciudadana, por ejemplo, el artículo cien de la constitución nuestro fundamento de la participación ciudadana. Tuve que crear una ordenanza⁶ inicial para dar un respaldo legal a la creación de la cámara

6 Estructura Orgánica Funcional de Tungurahua, 2014-01, http://www.tungurahua.gob.ec/images/archivos/talento_humano/OrganicoFuncional2014.pdf

provincial de representantes. Pero esto lo hicimos sin ninguna reglamentación específica para poder incluir la representación de los colectivos de la provincia. Busquemos la manera de que los grupos de interés vayan asomando al proceso de participación y puedan ser competitivos en cuanto a representatividad, porque lo que generamos es un modelo en el que, lo que quisimos es darle formalidad al tema. En ese tiempo no había gobierno provincial, era consejo provincial y en la junta de gobierno solo estaba el Prefecto como representante del consejo provincial y los alcaldes y los representantes de las juntas parroquiales. Pero la reglamentación que creamos amplió la participación de los grupos de la sociedad civil, con representantes de dos representantes por cada parlamento (agua, gente y trabajo). Están representantes de las universidades y también de los movimientos indígenas de la provincia⁷.

Con el nuevo modelo de gestión, la junta de gobierno se expandió de incluir a treinta y dos personas⁸. De estos treinta y dos solo once somos políticos tradicionales, que han sido elegidos de la forma tradicional. Los otros miembros de la junta de gobierno son representantes sociales incluyendo representantes de las mujeres, representantes de los jóvenes, de los movimientos indígenas, de las universidades, de los transportistas, de los profesionales. La idea de la nueva junta de gobierno fue tener esa representatividad de todos los actores de la provincia. A través de los consensos logrados en la junta de gobierno fuimos impulsando una serie de acciones responsabilizándonos cada uno de los varios actores de sus diferentes acciones y esto es lo que nos dio buenos resultados. Lo que entendimos es que este es un modelo que debe funcionar en base a resultados.

Otro logro del nuevo modelo de gestión a nivel nacional es la incidencia que tuvimos en la Asamblea Constituyente del 2008. Tun-

7 En Tungurahua hay tres movimientos indígenas alineados a diferentes tendencias políticas nacionales, pero en el proceso de representación del nuevo modelo de gestión trabajan juntos a través de la Unidad de Movimientos Indígenas y Campesinos de Tungurahua.

8 Ver Anexo 2: La nueva estructura de la Junta de Gobierno de Tungurahua. Fuente: Agenda Tungurahua 2013-2015.

gurahua hizo un planteamiento a través de este modelo de gestión, un planteamiento de texto a la constitución y nuestro orgullo. Logramos insertar una propuesta del cómo creemos que debe ser la organización política del Estado que lo hacíamos en base a nuestro modelo de gestión. La estructura actual de los consejos provinciales en el país es un reflejo de eso. No tienen la participación ciudadana y la representación de las colectividades como nosotros tenemos, pero tienen ya a los alcaldes y a los representantes de las juntas parroquiales. En el diseño dejaron afuera a los representantes de la sociedad civil, eso los políticos nacionales no aceptaron. En nuestro modelo, la gente y nuestros alcaldes, nuestro consejo actual funciona prácticamente, inclusive eso ha delimitado un poco las acciones de la junta de gobierno, porque ya los nueve alcaldes les tengo todos los meses en sesión y tienen que repetirse cada dos, tres meses una junta de gobierno, pero de todos modos lo bueno de esas juntas de gobierno es que existan los otros sectores, somos las mujeres o somos los representantes sociales, los movimientos indígenas y todos conversamos del voto.

Tejiendo sinergias: desarrollo económico territorial

Es claro que por razones históricas, Tungurahua posee una matriz económica diversificada con respecto a otras provincias del Ecuador. La propuesta detrás del “nuevo modelo” profundizar esta matriz económica y productiva, a través los espacios de dialogo establecidos entre el gobierno provincial, la sociedad civil y el sector privado. En términos concretos este proceso de dialogo se realiza a través de los tres parlamentos contruidos (agua, trabajo y gente) para identificar e implementar políticas públicas en los diferentes temas de competencia provincial referentes a lo económico, social y ambiental.

FN: Los parlamentos son la base del modelo de desarrollo económico que estamos implementando en la provincia. En cada uno de los parlamentos se toman diferentes acciones. En el parlamento de agua he-

mos generado una agenda ambiental y un plan de riego provincial. En este parlamento hemos generado un fideicomiso que se llama “Fondo de manejo de páramos y lucha contra la pobreza” es una mecánica generada en los movimientos indígenas de Tungurahua, que permite tener un recurso que nos permita atender el cuidado y preservación de los páramos. Es un plan integral para el manejo de los páramos hechos por los propios actores de las organizaciones de segundo grado y de los movimientos indígenas que generan acciones de mejora de la condición económica. Es un proceso que lo que significa es que hay un recurso para buscar alternativas de desarrollo económico y complementados por cuidado ambiental.

En el parlamento de trabajo hemos generado la elaboración de una estrategia agropecuaria, no es una estrategia generada por el gobierno provincial ni por cada municipio, es una estrategia generada por todos los actores agrícolas de la provincia, que tienen establecido claramente cuáles son sus principios y necesidades, y a ellos los hemos reunido en un solo documento que es la estrategia agropecuaria de Tungurahua, la cual está funcionando bastante bien. La PACAT⁹, por ejemplo una organización que habla de manejo limpio, producción limpia, basada en producción agroecológica, y de campesinos; dijeron: vamos haciendo nosotros directamente la comercialización; una de las cosas que plantea siempre la estrategia agropecuaria es mejorar la comercialización. Por eso hemos desarrollado programas de cadenas productivas por varios productos, establecidas a través de la estrategia agropecuaria. Tenemos la cadena de lácteos que ha ayudado a los pequeños productores, o sea gente que tenía dos, tres vaquitas no más, a asociarse y por eso duplicar el precio para la leche. También hay una cadena de cuyes, cadena de la mora, cadena de la fresa, o sea los productores van buscando un proceso de mejora del valor agregado y hay mucha gente que se ha dedicado ya a mejorar, paulatinamente, no es que ahora son productores de excelente producción de este tipo de cosas. Por ejemplo

9 PACAT es la Unión de Organizaciones Productoras Agroecológicas y de Comercialización Asociativa de Tungurahua. Es una organización provincial de segundo grado que apoya en la comercialización directa de productos agrícolas producidos bajo una normativa de producción limpia y con principios agroecológicos.

hay productores que producen mora y ya no solo produce mora si no que empezó a hacer jugo de mora, a empacar la mora, a hacer dulces, si se van generando una serie de productos. Intentamos ofrecer capacitaciones y cursos y coordinar con el MAGAP. También completamos con otros servicios, tenemos tres clínicas veterinarias, tres carritos que van a mejorar la inseminación pecuaria, buscan alguna cosa para atender enfermedades. Otro resultado del parlamento de trabajo son los cursos de formación y capacitación que hemos implementado. Actualmente estamos dentro de una de las etapas más fuertes del parlamento que en este rato es la tecnificación del riego y en este proceso hay que cambiar costumbres, hay que socializar para acumular de canteros se rieguen por aspersión. Todos esos procesos implican la participación de la gente y es increíble como gente de más de 40 o 50 años están allí participando.

La otra actividad resultante del parlamento de trabajo es la estrategia de turismo que tiene una asociatividad que se vio muy interesante con otras actividades económicas. Esta estrategia coordinamos con los municipios. Baños es por supuesto un gran centro turístico pero hoy toda la provincia tiene pequeñas acciones. Por ejemplo hemos establecido nueve rutas agro-ecoturísticas que implican asistencia en alimentación y cómo presentarte con las hosterías. Es una funcionalidad lineal porque se van integrando varias cosas. La gente se ve una carretera y ya se va, tiene que llegar a hacer algo, allí es donde han empezado a surgir estos pequeños negocios de la comida típica y ese tipo de cosas. Hemos rescatado además valores culturales tradicionales que estaban un poco escondidos como la “diablada de pillá”. Hemos desarrollado estas rutas con la participación de la gente: la propia gente es la que decide eso, no ha sido alguien técnico que dijo ve esto debe ser. La acción más importante que hemos tomado es el mejoramiento de las vías, algo que fue pedido en el parlamento. La mejora de las ayuda a facilitar estas rutas agro-turísticas, la comunicación y a la salida de los productos agrícolas y muchos de los pequeños productores tiene una camionetita y sale para comercializar sus productos. Todo el mundo aquí tiene una camionetita, tenemos algo así como 90 mil carros en Tungurahua y la población nuestra son 550 mil habitantes, estamos con 5, 6 personas por carro.

El papel de la educación superior en la capacitación también ha sido importante en el desarrollo económico de la provincia. A través del nuevo modelo de gestión hay un acuerdo con todas las universidades, pero en particular con la Universidad Técnica de Ambato con la que tenemos un proceso de formación compartida. Hemos establecido un Centro de Formación Ciudadana que también fue una decisión de una asamblea que se tomó en el 2006 que fue un pedido de los líderes de la provincia. En este centro se realiza varios proyectos, por ejemplo cómo hacer proyectos, de cómo hacer talleres, de cómo conocer el nuevo modelo de gestión, de cómo formar asociaciones, etc. Hemos adentrado en el tema de economía popular y solidaria, somos la única entidad del país el CFCT (Centro de Formación Ciudadana de Tungurahua)¹⁰ que tiene el aval académico de la Universidad Pública de Ambato, pero es el único organismo público acreditado para dar capacitaciones en economía popular solidaria. Por ejemplo recientemente tuvimos una experiencia con alrededor de 4 000 choferes del transporte porque parece que por alguna ley les empezaron a exigir que conozcan de economía popular y solidaria; por esta razón son parte integral del desarrollo económico.

Y por eso en el parlamento de trabajo estas otras estrategias se han complementado con la estrategia de competitividad de Tungurahua en donde se involucra ya la industria a mayor escala. Adentro de esta estrategia tenemos la cadena de la metal-mecánica, la de los textiles, la del calzado que son cadenas que vienen funcionando ya con muchos años de experiencia. Y aquí la electrificación rural ha sido clave para el crecimiento de estas industrias a pequeña escala. Yo era gerente de la empresa eléctrica, veinte años atrás y en esa empresa eléctrica hicimos un proceso de electrificación rural que fue el mayor de Latinoamérica, es decir en el año 92 yo salí de la empresa eléctrica, éramos la provincia más electrificada de Latinoamérica, teníamos el 95% de luz. Ese proceso de electrificación rural nunca fue solo de iluminación. Yo le llamaba la electrificación rural productiva porque todo el mundo empezó a apro-

10 Ver Anexo 3: Programas e intervenciones del CFCT por sectores. Fuente: Agenda Tungurahua 2013-2015.

vechar esta situación de tener energía eléctrica para hacer artesanías, camisas, zapatos, pantalones, chompas de cuero, eso se generó hace muchos años, eso es algo endógeno.

Aunque hay este desarrollo de estos emprendimientos individuales y se va generando una especie de competencia entre los productores, lo que estamos buscando es esa asociatividad en los diferentes sectores. Tenemos una cámara del calzado y una asociación de calzadistas de toda la provincia que ha cambiado totalmente la economía de las zonas y se ha mejorado la calidad de los productos. La asociatividad puede ser exclusiva pero nuestra política es que la asociatividad debe ser para todos y que debe ayudar a fortalecer la industria en su totalidad. Por ejemplo, actualmente estamos desarrollando un centro de fomento carrocero; atender la producción de carrocería, un laboratorio, en cuanto a pruebas de choque. En Tungurahua producimos el 60% de carrocerías del Ecuador y teníamos que hacer las pruebas de choque aquí. Por esta iniciativa conseguí un recurso del Gobierno nacional y ha sido una iniciativa importante y no solo favorece los grandes carroceros sino a todos los que hacen carrocerías.

Las estrategias económicas que se ha implementado van en función de mejorar las condiciones socio-económicas de la provincia. Los vínculos con el sector privado son fundamentales para el éxito de este modelo. La pobreza extrema en la provincia es una de la más baja del Ecuador, ahora claro ahí hay una discusión y yo sí discuto de los índices porque he tenido oportunidad de juntar nuestras experiencias. Tenemos el índice más alto de equidad en Latinoamérica, o sea en Tungurahua la relación extrema pobreza y riqueza es bastante más reducida, tenemos un alto índice de equidad y esto es reconocido internacionalmente y es algo que logramos a lo largo de nuestra historia, no en mi administración. Los estudios externos también comprueben la trayectoria histórica distinta de la provincia¹¹. El proceso de desarrollo económico

11 El estudio *El territorio de senderos que se bifurcan. Tungurahua: economía, sociedad y desarrollo* por Pablo Ospina (Coord.), 2011 da un buen resumen del desarrollo histórico de la economía en Tungurahua.

de la provincia es un proceso de muchos años y es un desarrollo económico sostenible. Hay una productividad muy especial de nuestra gente, un afán de mejora increíble. Pero es verdad que tiene que ver con las condiciones y cuestiones históricas de nuestra provincia. El desarrollo económico que hemos logrado ha servido para que la gente se quede en el campo trabajando pero una de las preocupaciones que tengo para el país es que hay que buscar la forma para hacer que las remuneraciones o los beneficios que tiene para quien se queda en el campo, sean suficientemente atractivos para que no haya migración a otras partes. En Tungurahua hay vínculos económicos muy fuertes entre lo urbano y lo rural. Es verdad que hay un crecimiento urbanístico, en realidad todas las parroquias cercanas de Ambato es gente que interrelaciona con la ciudad. Hemos buscado que tengan toda la infraestructura básica. Si queremos que la gente se quede en el campo debe tener agua potable, debe tener energía eléctrica, debe tener vías de comunicación y posibilidad de acceder a centros de educación y eso es lo que se ha buscado.

Como enfatiqué anteriormente, el tema de las vías y la infraestructura es sumamente importante para la provincia. Hemos desarrollado un modelo para el mantenimiento de las vías. La Constitución da la posibilidad a las provincias de cobrar una contribución para el mantenimiento vial voluntaria, de un dólar por mes en la matrícula de cada carro. Entonces como Gobierno provincial cobramos 12 dólares al año al automóvil y 24 al pesado. Esto nos ha dado una forma de mejorar las vías en la provincia. Otras provincias del país están copiando el modelo, hoy están aplicando casi todos, pero están con problemas; la gente no ve los resultados todavía y dicen: que vamos a pagar si tenemos malas carreteras. En el caso de Tungurahua no hemos tenido un reclamo y eso fue justo fruto de que no impusimos el impuesto vial. A través de diálogos en la junta de gobierno consensuamos la política con los actores y decidimos que vamos a cambiar el concepto de contribución de mejoras, que sea una contribución de carácter general, no individualizado. Primero porque no puede cobrar a todas las propiedades el valor equitativo, las vías se construyen para unir varias parroquias, entonces lo lógico sería que paguen los parroquianos también. Ahora se llama

contribución de mantenimiento vial y mejora, y es una condición general, o sea la pagamos todos los que tenemos un vehículo y es un aporte a unas mejoras de la vialidad y un mantenimiento, realmente nos vino funcionando bien.

Relaciones con el Gobierno central y coordinación inter-institucional

El propósito del nuevo modelo de gestión no es solamente superar el liderazgo político caciquista, pero también la descoordinación inter-institucional y la acción institucional atomizada en la ejecución de las políticas públicas. Puede ser el caso que muchos de los factores endógenos de Tungurahua no están presentes en otras provincias del Ecuador y en este sentido es un desafío aplicar el nuevo modelo de gestión en otras provincias. Sin embargo, algo que se puede aprender del nuevo modelo de gestión es la manera diferente de hacer política y la administración pública. Como enfatiza el prefecto Naranjo, la coordinación inter-institucional con las instancias del Gobierno nacional en el territorio es clave para lograr este modelo planteado.

FN: Con los programas para el desarrollo territorial que hemos implementado a través de nuestro nuevo modelo de gestión hemos coincidido con acciones del Gobierno nacional. Pero hemos criticado la acción burocrática centralista, que a veces quiere seguir dando las cosas en el escritorio. Por ejemplo, con respecto al cambio de matriz productiva propuesta por el Gobierno, en Tungurahua nosotros tenemos un proceso de profundización de la matriz productiva. Hicimos un diagnóstico que lo entregamos al Gobierno nacional: el Gobierno nacional no tiene que decirnos a nosotros que ‘cambien la matriz productiva’ porque ya tenemos una base económica muy diversificada y seguimos generando ese diálogo con el sector industrial y las universidades para profundizar estos procesos.

Una de las prioridades que tenemos es eliminar la acción individualizada institucional. Lo digo esto tanto sobre las relaciones con el Gobierno central y programas de los ministerios nacionales. Pero es igual con respeto a las ONG y la cooperación internacional. La primera cosa que hicimos fue poner las cosas claras de que estamos abiertos a que venga cualquier ONG pero hacen las cosas que nosotros estamos planteando aquí a través del nuevo modelo de gestión y que se incorporen en uno de estos campos de acción. Así le hicimos y a los ministerios igual, por ejemplo con el MIES que está haciendo labor en los sectores vulnerables, le apoyamos pero lo tienen que hacer en base a lo que nosotros estamos planteando.

Uno de los desafíos es que nuestra política tradicional está basada mucho en el individualismo. Esto es verdad en términos individuales/personales e institucionales. Por ejemplo, el alcalde piensa que es el centro del mundo y no le importa lo que haga la junta parroquial o lo que haga la gobernación. En este sentido, el principal planteamiento que tenemos nosotros, es que el nuevo modelo de gestión no hay un dueño. Respetamos la autonomía de cada uno de las instituciones y autoridades pero la idea es alinearse, trabajen en función de los acuerdos que se ha hecho a través del nuevo modelo de gestión. Hay que reconocer que en términos políticos esto no es fácil y es cierto que durante mi administración hemos tenido coyunturas favorables. Por ejemplo el alcalde de Ambato durante mi periodo de administración es un amigo personal íntimo y con él íbamos juntos a todo inclusive a las cuestiones de carácter nacional, por ejemplo a negociar con tal ministro o directamente con el presidente. Pero la idea del nuevo modelo de gestión es cambiar la forma de hacer la planificación para el desarrollo y de allí cambiar las relaciones políticas.

A mí personalmente no me gusta la denominación GAD, primero porque no son autónomos, ni son descentralizados en la práctica. Durante la constituyente del 2008 yo en conjunto con algunos otros prefectos estuvimos en mesas de planteamiento a nombre de los gobiernos provinciales, sobre la organización política, el Estado y sobre ratificar estos

conceptos de autonomía. Salió el COOTAD¹² con algunas proscritas que no eran las que habíamos acordado en la constituyente. Luego de que el COOTAD entró en vigencia se aplicó un código de planificación en gerencias públicas que se aprobó como ley orgánica y automáticamente nos quitó autonomía de manejo de recursos, de gestiones, de aspectos como estos. La verdad es que el Ejecutivo tiene mucho poder sobre las cosas al final, por ejemplo el tema de los sueldos por los servidores públicos de los GAD. Los ministerios del Gobierno central y los ministros tienen mucho poder actualmente en el país. Esto es un criterio personal pero un ministro no es un dignatario como somos los prefectos o los alcaldes, sea el que decide lo que pasa muchas veces en los asuntos al nivel 'autónomo'. Ahora soy miembro del Consejo Nacional de Competencias (CNC) y estoy pe-lando porque esa descentralización sea efectiva.

Mi posición frente a mis colegas prefectos sobre la descentralización es que primero asumamos la competencia con GAD y luego veamos cuánto necesitamos y podremos ir haciendo lo que nos alcanza a hacer. No estoy de acuerdo con la posición de que primero hay que pedir recursos y luego hago la descentralización. Los desafíos de la descentralización en el Ecuador se explican por esta forma de hacer las cosas. A veces mis colegas, los otros prefectos, me critican por haber aprobado la asunción de varias competencias sin establecer claramente la cuestión de la asignación primero. Pero yo creo que hay que pedir estas competencias y asumirlas para mostrar que los gobiernos provinciales si pueden asumir las competencias que legalmente les corresponden. Si no asumen, no va a lograr una mejor coordinación entre las instancias del gobierno nacional en territorio y sus acciones como gobiernos provinciales que tienen la competencia. Pero sobre todo, lo que rescato de la experiencia del nuevo modelo de gestión es que no es solamente una cuestión de pedir más recursos del Gobierno central pero por ejemplo en el caso de fomento, trabajar directamente con los actores claves en el tema: el sector privado. Olvídate que vamos a tener un mundo de fábricas hechas por el Estado. Para mí el concepto de descentralización

12 Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2011.

es asumamos, hagamos que la burocracia centralista no nos diga lo que tenemos que hacer, digámosle, esto queremos hacer desde una planificación en el nivel territorial. Luego alinear con políticas nacionales, eso es lo lógico pero no dependamos de que primero nos den la plata para hacer algo, seamos proactivos como prefectos. Yo sí creo que el modelo es una alternativa válida para un proceso de autonomía y descentralización correcto.

Desde el Gobierno central hay una desconfianza de la capacidad de gestión de los líderes de los GAD. Yo creo que hay que confiar en los líderes de los GAD y uno de los problemas del país es que se generen leyes para controlar a los corruptos y deshonestos que es entendible pero desafortunado. El burócrata te empieza a exigir una cantidad de cosas porque tiene que cumplir para controlar a los malos y los honestos estamos fregados, amarrados a una serie de acciones burocráticas que uno no entiende pero son impuestos desde el nivel nacional. En este sentido, hay varias leyes que han hecho a nivel nacional que deben ser corregidos y arregladas mediante reglamentos. Si se presentan ese tipo de dificultades en los países porque no hay un concepto de la verdadera participación ciudadana en la política y la formación de las leyes.

El gran desafío de la política en este país es el caudillismo que es una enfermedad horrible, hay que eliminarla. Que haya liderazgo sí, que no haya caudillismo. La legitimidad viene de los resultados de la gestión y también los resultados en términos del orgullo de participación, de dignidad, yo insisto mucho en eso porque creo que es el fundamento de la acción de un país. Al final como un Prefecto estoy en la política y en épocas electorales sí asoma el político, pero la idea del nuevo modelo de gestión es hacer las cosas diferentes. Si tuviera que decir que es el elemento fundamental que distingue a la forma de hacer planificación y la política en Tungurahua yo creo que es participación ciudadana, definitivamente. Es decir que le escuchemos a la gente es decir que el administrador de la cosa pública, se dé cuenta no para uno o para atender a sus ideas sino para recolectar lo más que se puede las necesidades de la población y gobernar en base a estas, ahí funciona la política.

Desafíos del Nuevo Modelo de Gestión al futuro

El Prefecto sostiene que todavía existen debilidades en el nuevo modelo de descentralización y ordenamiento territorial en el país. En algunos casos se ha generado una recentralización de programas y competencias desde el Gobierno nacional. El Prefecto defiende la importancia de la autonomía de los GAD pero también sostiene que las autoridades provinciales deben ser más proactivas en el manejo de competencias. También enfatiza la importancia de la participación de los diferentes actores para construir políticas públicas desde el territorio y negociar con las instancias del Gobierno nacional.

FN: El nuevo modelo de gestión es un modelo de planificación para el desarrollo con un proceso de construcción desde el territorio. El proceso no es perfecto y hay varias amenazas, el principal es el crecimiento desmedido de la burocracia nacional y tendencia a incidir en la gestión de las provincias. Es verdad que hay casos de mala gestión al nivel local y las autoridades del nivel nacional insisten ‘hemos dado la plata y estos se han gastado unos horrores’. Pero yo insisto en la autogestión, no tanto como autogestión de recursos si no como un auto administración. En Tungurahua vivíamos este proceso en los años noventa cuando se crearon los cantones más chiquitos que le dividieron a Ambato. En ese entonces yo tuve mis dudas pero al cabo de veinticinco años, uno se regresa a ver y encuentra que esa parroquia se convirtió en una ciudad con agua potable, alcantarillado, con palacio municipal, con servicios básicos bien atendidos, es decir; se auto administró.

Entonces yo creo en la autogestión. Es verdad que puede haber alcaldes deshonestos, prefectos deshonestos pero por eso vivimos en democracia y de eso que se encargue la propia ciudadanía y el organismo respectivo. Ese es el principal inconveniente que tengo, o sea no te dan autonomía y no son responsables y además para eso hay un organismo de control, si yo hago algo incorrecto, la contraloría vendrá y me agarrará de la oreja y me hará pagar, pero por qué otros organismos tienen que

venir a opinar sobre el tema. Yo creo que el concepto básico que debería recomendarse a todo el mundo es que tome en cuenta lo que dice la gente, que el que va al poder público no esté preocupado de tonterías, de límites, de cosas por el estilo, o de que le bajen el sueldo.

Referencias bibliográficas

- Dirección de Planificación del Honorable Gobierno de Tungurahua (2014). Segunda Edición.
- Gobierno Provincial de Tungurahua (2014). Agenda de Desarrollo de Tungurahua 2013-2015.
- Martínez Valle, Luciano y North, Liisa (2009). *Vamos dando la vuelta: Iniciativas endógenas de desarrollo local en la Sierra ecuatoriana*. <http://www.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/47847.pdf>
- Ospina Peralta, Pablo (2011). *El territorio de senderos que se bifurcan. Tungurahua: economía, sociedad y desarrollo*. Quito: Corporación Editora Nacional, Universidad Andina Simón Bolívar.

Anexos

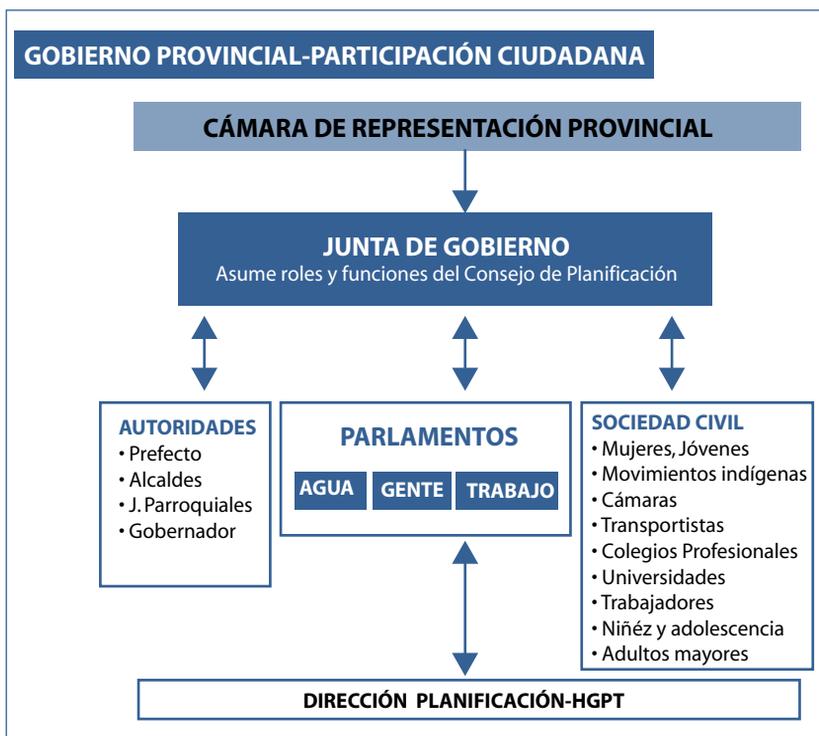
Anexo 1 Los proyectos fundamentales de los tres parlamentos de trabajo, 2013-2015

<p>AGUA:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Revestimiento de canales y tecnificación de riego en la provincia. • Construcción vasos de regulación: Pampas de Salaska. • Estudios definitivos vasos de regulación: Yushca, Patalo. • Estudios y definición proyecto Río Alajua. • Estudios definitivos unificación Canal de Riego Chiquichua Calmiro Pazmiño Conugyacu - San Carlos. • Gestión proyecto Abras del Chimborazo. • Financiamiento de la tercera etapa del canal Pilaro para la implementación de la tecnificación de riego. • Gestión para la descontaminación del canal de riego Latacunga Ambato (Cotopaxi). • Profundizar la acción oportuna del Fondo de Manejo de Páramos y Lucha contra la pobreza para la ejecución de los • planes de manejo de páramos conjuntamente con las OSG's y Movimientos Indígenas. • Plan de saneamiento ambiental. • Plan de mejoramiento de calidad de agua en el sector rural de la provincia en coordinación con GADS cantonales.
<p>TRABAJO:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Carretera Ambato - El corazón (35 km en Cotopaxi). • Infraestructura vial: plan de caminos intercomunales. • Ampliación carretera Pelileo - Baños a 4 carriles (estudios y ejecución). • Aplicación de las Estrategias Provinciales de Competitividad, Agropecuaria y Turismo. • Ampliación de la Panamericana a 4 y 6 carriles (Latacunga - Ambato - Riobamba). • Actualización Inventario Vial y señalética turística de Tungurahua. • Implementación de centro de fomento productivo del sector metalmecánico -carrocero.
<p>GENTE:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mejoramiento de la red de servicios de salud a nivel provincial. • Construcción del nuevo Hospital Regional Ambato. • Propuesta de Tungurahua de reforma de ley para la conformación de los Consejos de Igualdad.

Fuente: Agenda Tungurahua 2013-2015

Anexo 2

La nueva estructura de la Junta de Gobierno de Tungurahua



Fuente: Agenda Tungurahua 2013-2015.

Anexo 3

Programas e intervenciones del CFCT por parlamentos y sectores

PROCESOS PARA EL AÑO 2013
TALENTO HUMANO
<ul style="list-style-type: none"> • Capacitación de actualización sobre herramienta para la gestión, seguimiento, monitoreo y evaluación de Universidad. Procesos. Técnicas CFCT, equipo técnico (planificación - CFCT)
PARLAMENTO GENTE
<ul style="list-style-type: none"> • Proceso de Fortalecimiento en las capacidades de gestión y normativas que favorecen al sector social para líderes del Parlamento Gente. • Proceso de Formación Ciudadana, fortalecimiento de líderes de las asociaciones comunitarias del FSO. • Proceso de Formación para Formadores Juveniles dirigido a líderes juveniles. • Proceso de fortalecimiento de desarrollo humano, procesamiento parlamentario y cooperativismo para transportistas de la provincia. • Proceso de Formación Ciudadana en Género y Políticas Públicas. • Fortalecimiento de las capacidades de Gestión de las directivas de las Juntas Parroquiales. • Fortalecimiento de las capacidades de Gestión de los Consejos de Planificación de los 9 cantones de la provincia. • Proceso de capacitación en Gestión Ambiental dirigido a servidores públicos de los 9 cantones. • Foros para autoridades, sociedad civil, sector público y privado con temas de discusión coyuntural.
SEDES TERRITORIALES - CANTONES
<ul style="list-style-type: none"> • Proceso de Formación Ciudadana para líderes cantonales de Patate. • Proceso de Formación Ciudadana para líderes de Frente Sud Occidental.
PARLAMENTO AGUA - LIDERGAZGO AMBIENTAL
<ul style="list-style-type: none"> • Proceso de Formación Ciudadana para líderes de las Juntas de Regantes de la provincia. • Proceso de sensibilización de la gestión ambiental de paramos.

Fuente: Agenda Tungurahua 2013-2015